

Andrzej Koza

Uniwersytet Ekonomiczny we Wrocławiu

POMOC FINANSOWA ZE ŚRODKÓW PUBLICZNYCH NIEPEŁNOSPRAWNYM PRZEDSIĘBIORCOM W DOBIE KRYZYSU GOSPODARCZEGO

Streszczenie: Kryzys gospodarczy, który dotarł do Polski w 2008 r., spowodował pogorszenie sytuacji ekonomicznej i finansowej przedsiębiorstw osób niepełnosprawnych. Wprowadzony w 2009 r. pakiet antykryzysowy nie przyniósł tym firmom żadnych szczególnych korzyści finansowych, które podniosłyby ich konkurencyjność na rynku. Wskutek kryzysu i zmniejszonych wydatków na zakładanie działalności gospodarczej oraz wzrostu obciążeń składkami na ubezpieczenia społeczne osób niepełnosprawnych prowadzących działalność gospodarczą w 2009 r. zainteresowanie osób niepełnosprawnych otwieraniem własnych firm i tą formą rehabilitacji spadło.

Słowa kluczowe: kryzys gospodarczy, pomoc publiczna dla przedsiębiorców, osoby niepełnosprawne.

1. Wstęp

Ogólnoświatowy kryzys gospodarczy, który pojawił się w 2007 r. w Stanach Zjednoczonych, szybko rozprzestrzenił się na wszystkie kontynenty i dotknął nawet najzamożniejszych systemów gospodarczych. Szczególnie dotkliwie kryzys odczuły kraje Unii Europejskiej, w której w II kwartale 2009 r. PKB wyrównywany sezonowo w 27 krajach członkowskich zmniejszył się średnio o 4,9%, w stosunku do II kwartału 2008 r., a zatrudnienie w analogicznym okresie zmniejszyło się przeciętnie o 1,9% [Hilman 2009]. Przy czym najdotkliwiej odczuły skutki kryzysu systemy gospodarcze Litwy, Łotwy, w których to spadek PKB wyniósł odpowiednio 21,1 i 17,4%.

Stąd też rządy wielu krajów Unii Europejskiej, i nie tylko, podjęły próby przeciwdziałania eskalacji kryzysu w rodzimej gospodarce. Działania te mają z reguły podobny cel i przebieg. Polegają na podjęciu przez państwa działań interwencyjnych, mających skutkować zahamowaniem gwałtownie narastającej liczby upadłości przedsiębiorstw i przeciwdziałać szerzącemu się bezrobociu. Wykorzystuje się do tego celu zwiększone wydatki ze środków publicznych wspierających przedsiębiorstwa, które znalazły się w trudnej sytuacji ekonomiczno-finansowej. Ponadto tworzy się sprzyjające warunki prawne i finansowe dla rozwoju przedsiębiorczości, mające

zachęcić do zakładania nowych przedsiębiorstw i wchłonięcia osób bezrobotnych. W wielu wypadkach działania te stanowią pomoc publiczną udzielaną przedsiębiorcom, która zagraża równym warunkom konkurencji i jest niedopuszczalna w „normalnych” warunkach gospodarczych. Biorąc pod uwagę sytuację ogólnoświatowego kryzysu, instytucje nadzorujące międzynarodową wymianę handlową (m.in. Światowa Organizacja Handlu) zliberalizowały swoje stanowiska w sprawie zakazu udzielania pomocy rodzimym przedsiębiorcom przez państwa.

Podobny trend zauważa się w Unii Europejskiej. W jej krajach członkowskich stosuje się generalny zakaz udzielania pomocy publicznej przedsiębiorcom. Funkcjonują jednak odstępstwa od tej zasady, obejmujące m.in. przedsiębiorców zatrudniających osoby niepełnosprawne, jak również samych niepełnosprawnych przedsiębiorców. Szczególnej wagi w dobie kryzysu gospodarczego nabiera pomoc państwa, kierowana do samozatrudniających się osób niepełnosprawnych. Każda bowiem forma aktywizacji ekonomicznej i społecznej osób niepełnosprawnych, a szczególnie przedsiębiorcze postawy tych osób, których cechą charakterystyczną jest niska aktywność ekonomiczna, godna jest szczególnej uwagi i wręcz troskliwej opieki ze strony państwa.

Celem niniejszego artykułu jest przybliżenie działań podjętych przez państwo polskie, mających wspomóc przedsiębiorców niepełnosprawnych w dobie kryzysu gospodarczego. Przede wszystkim autor podjął próbę identyfikacji oraz określenia potencjalnych konsekwencji wprowadzonych w 2009 r. instrumentów wsparcia finansowego przedsiębiorców oraz braku takich działań na rzecz przedsiębiorców niepełnosprawnych.

2. Zmiany w przepisach o pomocy publicznej w dobie kryzysu gospodarczego

Każdy kraj członkowski Unii Europejskiej nie może swobodnie udzielać pomocy publicznej przedsiębiorcom. Pomoc państwa (nazywana też pomocą publiczną) jest bowiem zakazana zgodnie z art. 107 ust. 1 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej [Traktat o funkcjonowaniu... 2008] w zakresie, w jakim zagraża równym warunkom konkurowania na rynku wewnętrznym. Istnieją jednak wyjątki w prawodawstwie unijnym zezwalające w szczególnych przypadkach na stosowanie pomocy państwa. Z mocy prawa dopuszczalna jest pomoc socjalna na likwidację klęsk żywiołowych lub wsparcie niektórych landów Niemiec. Za zgodną z rynkiem wewnętrznym może zostać uznana pomoc państwa przeznaczona na sprzyjanie rozwojowi gospodarczemu regionów, w których poziom życia jest nienormalnie niski, lub regionów, w których istnieje poważny stan niedostatecznego zatrudnienia. Dopuszcza się także stosowanie pomocy publicznej na wspieranie realizacji ważnych projektów stanowiących przedmiot wspólnego europejskiego zainteresowania lub mających na celu zaradzenie poważnym zaburzeniom w gospodarce państwa członkowskiego. Możliwe jest również udzielenie pomocy publicznej przeznaczonej na

ułatwianie rozwoju niektórych działań gospodarczych lub niektórych regionów gospodarczych, o ile nie zmienia to warunków wymiany handlowej w zakresie sprzecznym ze wspólnym interesem¹.

Dlatego też jedną z podstaw zastosowania wyjątku od generalnego zakazu stosowania pomocy publicznej przedsiębiorcom jest sytuacja, gdy pomoc publiczna ma na celu przywrócenie równowagi gospodarczej w kraju członkowskim Unii Europejskiej w razie zaistnienia poważnych zaburzeń natury gospodarczej. Za takąową można przyjąć przede wszystkim sytuację obecnego, ogólnoświatowego kryzysu gospodarczego, którego skutki dotknęły wszystkie kraje członkowskie².

W celu przeciwdziałania kryzysowi gospodarczemu Unia Europejska przyjęła założenia przejściowej liberalizacji przepisów o pomocy publicznej udzielanej przedsiębiorcom. Podstawą tych działań stało się opublikowanie pod koniec listopada 2008 r. Europejskiego planu naprawy gospodarczej [Komunikat Komisji Europejskiej...].

Jednym z etapów realizacji założeń Europejskiego planu naprawy gospodarczej było wydanie przez Komisję Unii Europejskiej komunikatu „Tymczasowe wspólnotowe ramy prawne w zakresie pomocy państwa ułatwiające dostęp do finansowania w dobie kryzysu finansowego i gospodarczego” [Komunikat Komisji Unii Europejskiej...]. W treści komunikatu zawarto katalog instrumentów, które można wprowadzić w krajach członkowskich jako narzędzie przeciwdziałania kryzysowi i jego skutkom. Dopuszczono m.in. możliwość stosowania pomocy publicznej przedsiębiorcom w ograniczonym kwotowo zakresie, pomoc w formie gwarancji, pomoc w formie dopłaty do oprocentowania, pomoc na wytwarzanie produktów ekologicznych, pomoc w celu zapewnienia kapitału podwyższonego ryzyka oraz krótkoterminowe ubezpieczenia kredytów eksportowych. Przytoczone w komunikacie instrumenty pomocowe mogą funkcjonować równolegle z realizowanymi dotychczas programami pomocowymi lub modyfikują już funkcjonujące w krajach członkowskich instrumenty pomocowe przez zwiększenie ich atrakcyjności dla przedsiębiorców.

W celu poprawy sytuacji finansowej przedsiębiorstw, które znalazły się w sytuacji niedoboru lub braku dostępności zewnętrznych źródeł finansowania, Komisja dopuszcza przekroczenie pułapu pomocy określonego w rozporządzeniu w sprawie pomocy *de minimis*. Do końca 2010 r. przedsiębiorstwa w ramach programów po-

¹ Art. 107, ust. 2 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej.

² Według danych Eurostatu PKB całej Unii Europejskiej wyrównany sezonowo spadł w III kw. 2009 r. o 4,3% r/r oraz wzrósł o 0,3% kw./kw. Eurostat podał także, że PKB państw strefy euro spadł o 4,1% r./r. oraz wzrósł o 0,4% kw./kw. Polska zanotowała wzrost PKB o 1% r./r. oraz o 0,5% kw./kw. – co jest najlepszym wynikiem w całej Unii Europejskiej. W tym samym okresie największy roczny spadek PKB zanotowano w Estonii – 15,3%, na Litwie – 14,2% oraz w Słowenii – 8,5%. Najmniejsze spadki gospodarcze stwierdzono w przypadku Grecji – 1,6%, Francji i Portugalii – po 2,4% oraz Cypru – 2,7%.

mocowych mogą otrzymać do 500 tys. euro³ w formie dotacji pieniężnej lub innej wyrażonej jako ekwiwalent dotacji brutto. W celu ułatwienia dostępu do finansowania i zwiększenia skłonności banków do podejmowania ryzyka Komisja Europejska zmodyfikowała warunki udzielania pomocy publicznej w formie gwarancji. Zmiany polegają m.in. na możliwości zmniejszenia stawki rocznej za nową gwarancję o 25% stawki rocznej w przypadku małych i średnich przedsiębiorstw oraz 15% stawki rocznej w przypadku firm dużych w okresie nie dłuższym niż dwa lata od momentu udzielenia gwarancji.

Ze względu na cele wspólnotowe w zakresie ochrony środowiska oraz trudności z otrzymaniem kredytu w dobie kryzysu gospodarczego Komisja Europejska przyjęła, że niezbędne jest udzielanie dotowanych kredytów, które mogą pobudzać wytwarzanie produktów ekologicznych. Pomoc można przyznać tylko na produkcję, która wiąże się z wcześniejszym przystosowaniem do przyszłych norm wspólnotowych lub stosowaniem norm surowszych niż przyszłe wspólnotowe normy dla danego produktu, które zwiększają poziom ochrony środowiska i nie są jeszcze obowiązujące.

Zakres czasowy liberalizacji przepisów o pomocy publicznej obejmuje lata 2009-2010.

3. Pakiet antykryzysowy w Polsce a przedsiębiorstwa osób niepełnosprawnych

Działania polskiego rządu w zakresie przeciwdziałania skutkom kryzysu gospodarczego w Polsce podjęto w drugiej połowie 2009 r. Podstawowym aktem prawnym wprowadzającym w życie pakiet działań antykryzysowych była Ustawa z dnia 1 lipca 2009 r. o łagodzeniu skutków kryzysu ekonomicznego dla pracowników i przedsiębiorców [Ustawa z dnia 1 lipca 2009 r....], nazywana popularnie pakietem antykryzysowym⁴. Zawarto tam wiele instrumentów prawnych i finansowych mających przeciwdziałać skutkom kryzysu. Są to głównie zmiany w przepisach prawa pracy oraz w przepisach podatkowych. Również na mocy pakietu antykryzysowego wprowadzono w życie instrumenty finansowe, stanowiące bezpośrednie wsparcie finansowe przedsiębiorców, mające charakter pomocy publicznej.

W ramach zmian prawnych jednym z głównych filarów działań antykryzysowych w odniesieniu do wszystkich przedsiębiorców – pracodawców, stały się zmiany w prawie pracy. Od 22 sierpnia 2009 r. zaistniała możliwość obniżenia kosztów płacowych przez przyjęcie dłuższych okresów rozliczeniowych nadgodzin do 12 miesięcy, co w praktyce najczęściej oznacza brak wypłat nadgodzin pracownikom. Również pracodawcy zyskali większą swobodę w zakresie kształtowania

³ Standardowa pomoc *de minimis* nie może przekroczyć kwoty 200 tys. euro, licząc łącznie w ciągu 3 lat budżetowych wraz z pomocą wnioskowaną [Rozporządzenie Komisji Europejskiej...].

⁴ Pakiet antykryzysowy ma obowiązywać do 2011 r.

czasu pracy pracowników i lepszego dostosowania harmonogramu czasu pracy do potrzeb firmy⁵. Ponadto zdjęto z pracodawcy przymus (w okresie 24 miesięcy, nie później jednak niż do 31 grudnia 2011 r.) zawarcia trzeciej umowy z tym samym pracownikiem na czas nieokreślony⁶.

Ustawa antykryzysowa zawiera również zmianę w ustawach podatkowych [Ustawa z dnia 26 lipca 1991 r. ...; Ustawa z dnia 15 lutego 1992 r. ...], dotyczącą możliwości traktowania przez podatnika – przedsiębiorcę odpisów na utworzony fundusz szkoleniowy jako kosztów uzyskania przychodów.

Do zdecydowanie węższego grona przedsiębiorców skierowany został pakiet instrumentów bezpośredniego wsparcia finansowego w ramach działań antykryzysowych rządu. Beneficjentami wsparcia finansowego mogą być przedsiębiorcy, którzy znaleźli się w tzw. przejściowych trudnościach finansowych wskutek kryzysu gospodarczego⁷. Pakiet antykryzysowy umożliwia im skorzystanie z bezpośredniego wsparcia finansowego z Funduszu Gwarantowanych Świadczeń Pracowniczych (FGŚP) [Ustawa z dnia 29 grudnia 1993 r. ...; Ustawa z dnia 13 lipca 2006 r. ...].

Zakres tej pomocy obejmuje częściowe pokrycie wynagrodzeń za czas przestoju ekonomicznego lub obniżenia pracownikom wynagrodzenia wskutek zmniejszenia wymiaru czasu pracy. W takiej sytuacji pracodawca może wystąpić do FGŚP o środki finansowe na wypłatę wynagrodzenia za czas przestoju ekonomicznego za okres do sześciu miesięcy, w kwocie maksymalnej odpowiadającej 100% kwoty zasiłku dla bezrobotnych, zależnej jednak od wymiaru czasu pracy pracownika.

Formą wsparcia finansowego przedsiębiorców jest zrekompensowanie obniżki wynagrodzeń w związku z obniżeniem wymiaru czasu pracy pracownikom. Maksymalna kwota rekompensaty nie może przekroczyć kwoty odpowiadającej 70% zasiłku dla bezrobotnych⁸, uwzględniając przy tym stopień zmniejszenia wymiaru czasu pracy.

⁵ Pracodawca zyskał możliwość zmniejszania czasu pracy oraz odpowiednio wynagrodzenia do nie mniej niż połowy etatowego czasu pracy w okresie sześciu miesięcy, bez konieczności stosowania wypowiedzenia zmieniającego warunki pracy i płacy.

⁶ Dotychczas trzecia umowa musiała być zawierana jako umowa na czas nieokreślony.

⁷ Dotyczy to tych przedsiębiorców, którym obroty spadły o co najmniej 25% w ciągu 3 kolejnych miesięcy po dniu 1 lipca 2008 r. w porównaniu z obrotami osiąganymi w ciągu 3 miesięcy w okresie od 1 lipca 2007 r. do 30 czerwca 2008 r.

⁸ W okresie od czerwca do końca 2009 r. podstawowy zasiłek dla bezrobotnych w kwocie 575 zł był wypłacany osobom bezrobotnym, których okres pracy uprawniający do zasiłku był dłuższy niż 5 lat i nie dłuższy niż 20 lat. 460 zł, tj. 80% zasiłku, otrzymywał bezrobotny, który miał staż pracy uprawniający do zasiłku krótszy niż pięć lat. Jeśli ten okres wynosił co najmniej 20 lat, należało mu się 120% podstawowej stawki, tj. 690 zł. Od stycznia 2010 r. zasiłek dla bezrobotnych będzie naliczany nieco odmiennie. Dotyczy to zarówno sposobu naliczania, jak i kwot. W okresie pierwszych trzech miesięcy będzie wynosić 717 zł oraz 563 zł w okresie kolejnych miesięcy posiadania prawa do zasiłku. Osoby, które będą mieć staż pracy krótszy niż 5 lat, otrzymają 80% tych kwot. Ci, których staż przekroczy 20 lat, 120%.

Obie formy wsparcia finansowego przedsiębiorców ze środków FGŚP nie mogą łącznie trwać dłużej niż sześć miesięcy w odniesieniu do tego samego pracownika, a suma obu rekompensat (jeżeli zbiegną się w jednym okresie naliczania wynagrodzenia) nie może być większa niż kwota minimalnego wynagrodzenia za pracę⁹.

Pomoc państwa udzielana pracodawcom znajdującym się w przejściowych trudnościach ekonomicznych, zawarta w pakiecie antykrzysowym i realizowana ze środków FGŚP, jest pomocą publiczną *de minimis* [Rozporządzenie Komisji Europejskiej...; Rozporządzenie Komisji Wspólnot Europejskich nr 875/2007; Rozporządzenie Komisji Wspólnot Europejskich nr 1535/2007]. Przy czym Komisja Europejska dopuszcza przekroczenie pułapu pomocy określonego w rozporządzeniu w sprawie pomocy *de minimis* w celu poprawy sytuacji finansowej przedsiębiorstw, które znalazły się w sytuacji niedoboru lub braku dostępności zewnętrznych źródeł finansowania¹⁰. Do końca 2010 r. przedsiębiorstwa w ramach programów pomocowych mogą otrzymać do 500 tys. euro w formie dotacji pieniężnej lub innej formie pomocy wyrażonej jako ekwiwalent dotacji brutto¹¹. Jeżeli przedsiębiorstwo otrzymało pomoc *de minimis* jeszcze przed wejściem w życie tymczasowych ram prawnych, suma pomocy uzyskanej w ramach ograniczonej kwoty pomocy oraz otrzymanej pomocy *de minimis* nie może przekraczać 500 tys. euro. Pomoc publiczna z FGŚP może łączyć się z innymi formami pomocy publicznej krajowej i wspólnotowej w odniesieniu do tych samych kosztów kwalifikowanych, przy czym nie może przekroczyć maksymalnej dopuszczalnej intensywności pomocy przewidzianej w przepisach wspólnotowych dla danego przeznaczenia pomocy.

W ramach pakietu antykrzysowego osoby niepełnosprawne prowadzące działalność gospodarczą nie zostały w sposób szczególnie uprzywilejowane w porównaniu z osobami pełnosprawnymi prowadzącymi taką działalność. Wprowadzone w 2009 r. instrumenty pomocy publicznej w niewielkim stopniu będą wspomagać niepełnosprawnych przedsiębiorców, bowiem przedsiębiorcy niepełnosprawni rzadko są pracodawcami. Prowadzona przez nich działalność gospodarcza jest jedynie źródłem utrzymania dla nich samych lub zdecydowanie rzadziej również dla najbliższych członków rodziny. Ogranicza to w sposób zasadniczy możliwość korzystania z pomocy z FGŚP przez niepełnosprawnych przedsiębiorców. Zwiększenie limitów pomocy *de minimis* do kwoty 500 tys. euro również nie stanowi dla nich dodatkowego bodźca ekonomicznego, bowiem przekroczenie takiego limitu w ciągu 3 lat jest praktycznie niemożliwe (żadna forma pomocy kierowanej do niepełnosprawnych przedsiębiorców nie spowoduje przekroczenia tego limitu pomocy *de minimis* w takim okresie).

⁹ W 2009 r. jest to kwota 1276 zł brutto.

¹⁰ Pkt 4.2.2 komunikatu Komisji Wspólnot Europejskich „Tymczasowe wspólnotowe ramy prawne w zakresie pomocy państwa ułatwiające dostęp do finansowania w dobie kryzysu finansowego i gospodarczego [Komunikat Komisji Unii Europejskiej... 2009, s. 5].

¹¹ W 2011 r. pomoc z FGŚP może być udzielana jako standardowa pomoc *de minimis*.

Można więc stwierdzić, że pakiet antykrzysowy wprowadzony w 2009 r. nie zawiera instrumentów wyróżniających w jakikolwiek sposób przedsiębiorców niepełnosprawnych na tle innych przedsiębiorców i nie jest dla nich atrakcyjny finansowo.

4. Formy wsparcia finansowego przedsiębiorstw osób niepełnosprawnych w dobie kryzysu gospodarczego

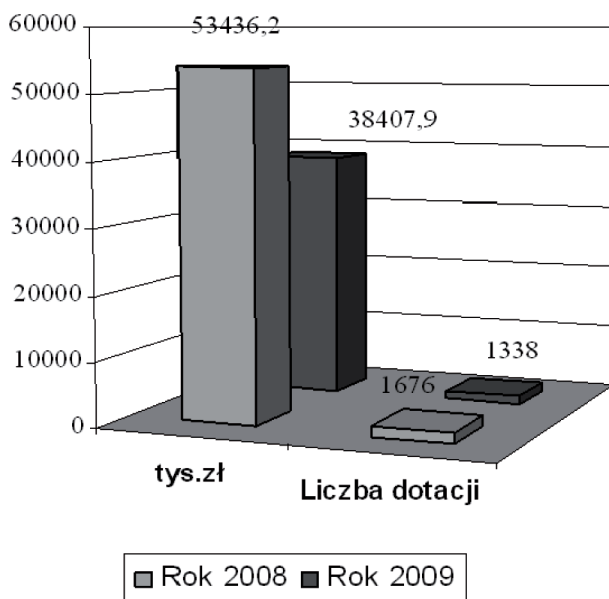
Osoby niepełnosprawne, chcące prowadzić działalność gospodarczą we własnym imieniu i na własny rachunek lub taką działalność już prowadzące, mogą liczyć na pomoc finansową ze strony państwa, zaliczaną do pomocy publicznej *de minimis* [Rozporządzenie Komisji Europejskiej nr 1998/2006...]. Pomoc taka może być przyznawana osobom niepełnosprawnym, mającym stosowne orzeczenie o niepełnosprawności, w postaci: dotacji na założenie własnej firmy, dotacji na wniesienie wkładu do spółdzielni socjalnej oraz na pokrywanie części wydatków na ubezpieczenia społeczne, z tytułu prowadzonej działalności gospodarczej. Ten zakres wsparcia finansowego niepełnosprawnych przedsiębiorców (pomimo pewnych modyfikacji) funkcjonuje już od kilkunastu lat i nie został w związku z kryzysem gospodarczym w jakiś sposób rozbudowany.

Praktycznie od początku istnienia Państwowego Funduszu Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych (PFRON), tj. od 1991 r., jednym z głównych sposobów stymulowania bezrobotnych osób niepełnosprawnych do zakładania własnych firm było udzielanie ze środków tego funduszu preferencyjnych pożyczek na rozpoczęcie działalności gospodarczej, zastąpionych w 2007 r. dotacją, zgodnie z Rozporządzeniem Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 17 października 2007 r. w sprawie przyznania osobie niepełnosprawnej środków na rozpoczęcie działalności gospodarczej, rolniczej albo wniesienie wkładu do spółdzielni socjalnej [Rozporządzenie Ministra Pracy i Polityki Społecznej...]. Maksymalną wysokość środków możliwych do otrzymania z funduszu na rozpoczęcie działalności gospodarczej określono na poziomie piętnastokrotnego przeciętnego wynagrodzenia. Dotacji takich udzielają starostowie, a wydatkowane przez nich na ten cel środki finansowe pochodzą z PFRON w ramach przekazywanej powiatom dotacji na działania z zakresu rehabilitacji zawodowej osób niepełnosprawnych.

Skutki narastającego kryzysu gospodarczego w Polsce w 2009 r. były widoczne m.in. w postaci zmniejszonych w stosunku do roku 2008 kwot udzielonych dotacji na rozpoczęcie działalności gospodarczej (rys. 1). W 2009 r. samorządy, w związku z cięciami budżetowymi, otrzymały na swoje zadania mniejsze dotacje z PFRON¹²,

¹² W 2009 r. PFRON otrzymał dotację z budżetu państwa o 99 mln zł mniejszą, niż pierwotnie planowano, stąd też fundusz zmniejszył środki przekazane samorządom na realizację zadań ustawowych w zakresie rehabilitacji zawodowej osób niepełnosprawnych. Wskutek tego samorządy przeznaczyły mniejsze środki na dotacje do samozatrudniania osób niepełnosprawnych i inne zadania z zakresu aktywizacji zawodowej osób niepełnosprawnych w 2009 r.

stąd też zawarto znacznie mniejszą liczbę umów o dotację na samozatrudnienie bezrobotnych osób niepełnosprawnych.



Rys. 1. Liczba oraz kwoty dotacji udzielonych przez samorządy bezrobotnym osobom niepełnosprawnym na rozpoczęcie działalności gospodarczej w latach 2008-2009

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych PFRON.

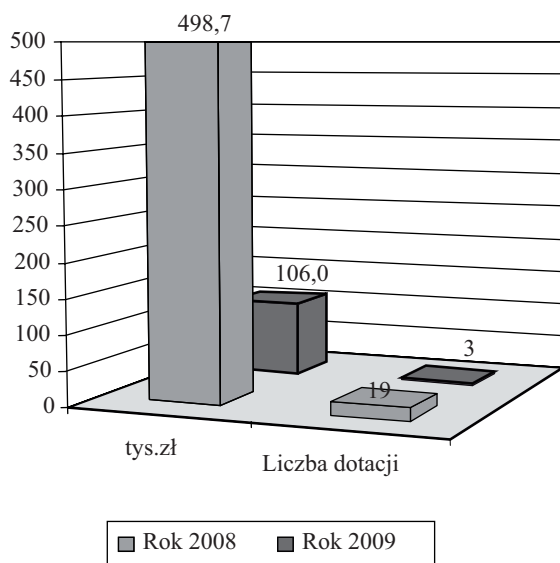
W stosunku do roku 2008 liczba umów była mniejsza o 338, czyli o ponad 25%, a niepełnosprawni otrzymali na ten cel o prawie 15,3 mln zł mniej, co stanowiło ponad 39-procentowy spadek kwot dotacji w stosunku do roku 2008.

Podobnie negatywny trend zarysował się w zakresie dotacji udzielonej bezrobotnym osobom niepełnosprawnym na wniesienie wkładu do spółdzielni socjalnej. Ta formuła przedsiębiorczości osób niepełnosprawnych pojawiła się w katalogu instrumentów wsparcia przedsiębiorczości osób niepełnosprawnych w 2007 r.¹³ W wyniku cięć środków finansowych, przekazanych przez PFRON samorządom¹⁴ w 2009 r., ta forma przedsiębiorczości osób niepełnosprawnych straciła w sposób radykalny wsparcie finansowe (rys. 2). W 2008 r. samorządy przekazały 19 osobom niepełnosprawnym dotacje na wniesienie wkładu do zakładanych lub już działających

¹³ Na mocy ustawy z dnia 15 czerwca 2007 r. [Ustawa z dnia 15 czerwca 2007 r...].

¹⁴ Udzielanie dotacji bezrobotnym osobom niepełnosprawnym na wniesienie wkładu do spółdzielni socjalnej jest jednym z zadań samorządów powiatowych, finansowanych ze środków przekazywanych im przez PFRON na realizację rehabilitacji zawodowej osób niepełnosprawnych i przeciwdziałanie bezrobociu wśród tych osób.

spółdzielni socjalnych na łączną kwotę 498,7 tys. zł, co dawało średnio 26,3 tys. zł na osobę. W 2009 r. chętnych osób niepełnosprawnych na otrzymanie tego rodzaju wsparcia finansowego było wielokrotnie więcej, lecz znaczne ograniczenia środków finansowych na ten cel przez starostów spowodowały radykalne zmniejszenie liczby zawartych umów o dotację na wniesienie wkładu do spółdzielni socjalnej przez te osoby. W 2009 r. taką dotację otrzymały jedynie 3 osoby niepełnosprawne na łączną kwotę 106 tys. zł. Średnia kwota dotacji na jedną osobę niepełnosprawną była znacznie większa w 2009 r. i wyniosła ponad 35,3 tys. zł.



Rys. 2. Liczba oraz kwoty dotacji udzielonych przez samorządy bezrobotnym osobom niepełnosprawnym na wniesienie wkładu do spółdzielni socjalnej w latach 2008-2009

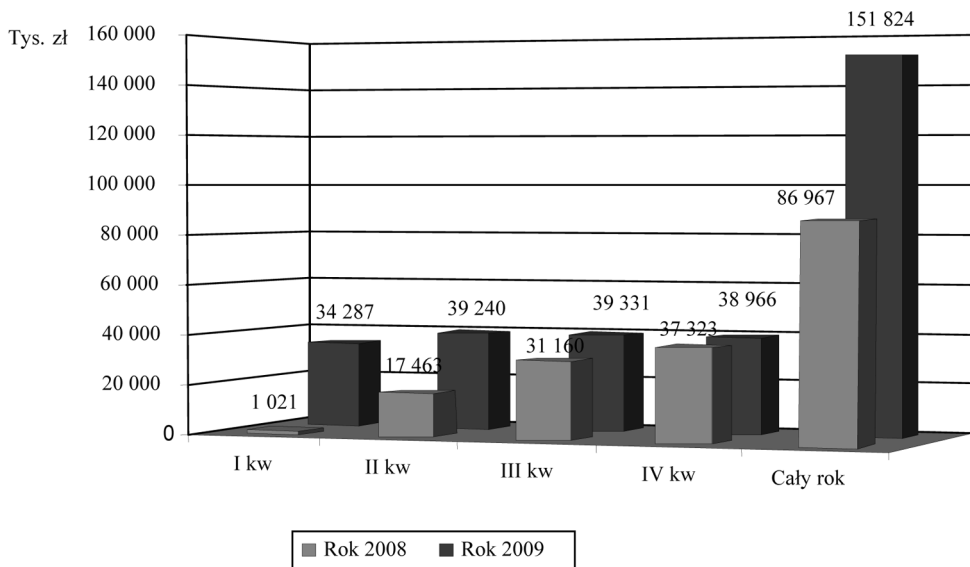
Źródło: opracowanie własne na podstawie danych PFRON.

Niezwykle popularnym instrumentem wsparcia przedsiębiorstw osób niepełnosprawnych stało się od 2008 r. refundowanie tym przedsiębiorcom części składek na ubezpieczenia społeczne. O ile do końca 2007 r. osoby niepełnosprawne prowadzące działalność gospodarczą opłacały co miesiąc jedynie składkę na ubezpieczenia zdrowotne w wysokości 189,95 zł, o tyle od roku 2008¹⁵ przedsiębiorcy niepełnosprawni w większym stopniu zostali objęci obciążeniami finansowymi z tytułu opłacania składek na ubezpieczenia społeczne. Od 2008 r. osoby niepełnosprawne zobowiązane są do opłacenia składek: emerytalnych, rentowych, wypadkowych i zdrowotnych oraz na Fundusz Pracy. Przy czym równocześnie umożliwia się im wystąpienie do

¹⁵ Na mocy Rozporządzenia Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 13 grudnia 2007 r. [Rozporządzenie Ministra Pracy i Polityki Społecznej...].

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. Nie ma w tym przypadku znaczenia, jakim stopniem niepełnosprawności charakteryzuje się niepełnosprawny przedsiębiorca.

Praktycznie od początku istnienia możliwości otrzymania z PFRON refundacji części składek na ubezpieczenia społeczne ten instrument wsparcia finansowego, zaliczanego do pomocy publicznej, zyskiwał coraz większą popularność wśród przedsiębiorców niepełnosprawnych (rys. 3).



Rys. 3. Kwoty refundacji niepełnosprawnym przedsiębiorcom składek na ubezpieczenia społeczne w latach 2008-2009

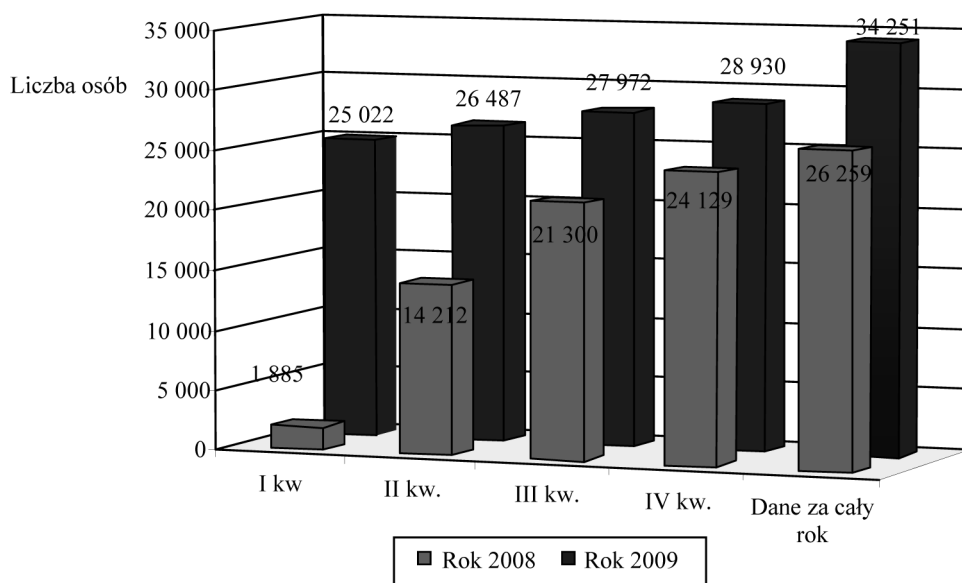
Źródło: opracowanie własne na podstawie danych PFRON.

Zwiększenia obciążeń finansowych z tytułu składek na ubezpieczenia społeczne osób niepełnosprawnych prowadzących działalność gospodarczą oraz sytuacja kryzysowa w Polsce z pewnością wpłynęły na wzrost zainteresowania ze strony przedsiębiorców niepełnosprawnych otrzymaniem refundacji części wydatków poniesionych na ubezpieczenia społeczne.

Od początku istnienia takiej możliwości refundacji składek, tj. od roku 2008, gwałtownie rosła liczba oraz kwoty refundacji składek na ubezpieczenia społeczne. W całym 2009 r. zrefundowano niepełnosprawnym przedsiębiorcom składki na

ubezpieczenia społeczne na kwotę prawie 152 mln zł, czyli o prawie 65 mln zł więcej niż w roku 2008. Przy czym widoczne jest systematyczne narastanie – w ujęciu kwartalnym – kwot refundowanych przez fundusz składek na ubezpieczenia emerytalne oraz rentowe i to zarówno w 2008, jak i w 2009 r.

Systematyczny wzrost kwot refundacji składek na ubezpieczenia społeczne przekazanych przez PFRON niepełnosprawnym przedsiębiorcom jest przede wszystkim wynikiem systematycznego wzrostu liczby osób niepełnosprawnych prowadzących działalność gospodarczą i rejestrujących się w prowadzonym przez PFRON Systemie Obsługi Dofinansowań (SOD). W 2008 r. w SOD zarejestrowano 26 259 przedsiębiorców niepełnosprawnych¹⁶, którym fundusz zrefundował składki na ubezpieczenia społeczne należne w związku z prowadzoną przez nich działalnością gospodarczą (rys. 4).



Rys. 4. Liczba osób niepełnosprawnych prowadzących działalność gospodarczą w latach 2008-2009, którym zrefundowano składki na ubezpieczenia społeczne

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych PFRON.

¹⁶ W rocznym zestawieniu liczby osób niepełnosprawnych wykazywanym w SOD zawiera się wszystkie osoby niepełnosprawne, które przynajmniej raz w danym roku otrzymały refundację składek na ubezpieczenia społeczne w związku z prowadzoną działalnością gospodarczą. Zestawienia roczne liczby osób niepełnosprawnych, które otrzymały refundacje, nie stanowią sumy liczby osób, które otrzymały refundacje w IV kwartale tego samego roku, ani sumy osób z kwartałów I-IV danego roku. W systemie bowiem ewidencjonuje się – na podstawie numeru PESEL – każdą osobę niepełnosprawną, która w ciągu roku chociaż raz (za jeden miesiąc) otrzymała taką refundację.

W 2009 r. liczba niepełnosprawnych przedsiębiorców, którym fundusz zrefundował składki na ubezpieczenia społeczne, była o 7992 osoby większa niż rok wcześniej, co stanowiło ponad 30-procentowy przyrost.

5. Zakończenie

Osoby niepełnosprawne należą do grup społecznych podatnych na wykluczenie społeczne i podlegających mu. Pomimo wielu starań i realizowanych programów aktywizujących tę grupę społeczną ciągle brak jest satysfakcjonujących efektów. Ciągłe bowiem rzadkim zjawiskiem jest zatrudnianie osoby niepełnosprawnej, a prowadzenie przez nią działalności gospodarczej we własnym imieniu i na własny rachunek to zdarzenie niemalże unikatowe.

W dobie kryzysu gospodarczego niepełnosprawni prowadzący własne firmy, a zwłaszcza chcący założyć własną firmę, znaleźli się w szczególnie trudnej sytuacji ze względu na zmniejszone nakłady finansowe przeznaczone na wsparcie takich inicjatyw. Cięcia budżetowe, stanowiące jeden z instrumentów polityki rządu w sytuacji kryzysu i zmniejszonych wpływów budżetowych, nie ominęły bowiem PFRON – funduszu, którego środki finansowe są od wielu lat zasadniczym źródłem pomocy osobom niepełnosprawnym, prowadzącym działalność gospodarczą w Polsce. W 2009 r., wskutek kryzysu, na konto PFRON wpłynęło mniej środków finansowych niż w roku 2008¹⁷. Pracodawcy, którzy zatrudniali nieco powyżej 25 pracowników i pierwotnie podlegali obowiązkowym wpłatom na PFRON, w ramach cięć wydatków zmniejszali zatrudnienie do 25 etatów, aby uniknąć tego obowiązku. W efekcie fundusz przekazał znacznie mniejsze dotacje powiatom na ich działania z zakresu rehabilitacji zawodowej, a powiaty ograniczyły w 2009 r. wydatki na działania rehabilitacyjne, szczególnie na dotacje na rozpoczęcie działalności gospodarczej przez osoby niepełnosprawne. Wskutek tego ucierpiały przedsiębiorcze osoby niepełnosprawne chcące założyć własną firmę lub wnieść wkład do spółdzielni socjalnej. Bowiem już w początkowym okresie 2009 r. w niektórych powiatowych urzędach pracy brak było środków na samozatrudnienie osób niepełnosprawnych i inne działania aktywizujące tę grupę społeczną. Jest to szczególnie niepokojące w kontekście bardzo niskiej aktywności ekonomicznej tej grupy społecznej¹⁸. Oprócz cięć wydatków na wsparcie finansowe przedsiębiorczości osób niepełnosprawnych, niepokoi fakt, że wprowadzony pakiet antykryzysowy nie przyniósł osobom niepełnosprawnym prowadzącym własne firmy żadnych dodatkowych korzyści zwiększających

¹⁷ Firma zatrudniająca co najmniej 25 pracowników w przeliczeniu na pełne etaty musi dokonywać comiesięcznych wpłat na PFRON, jeśli osoby niepełnosprawne nie stanowią w przeliczeniu na pełne etaty co najmniej 6% jej załogi.

¹⁸ Jak wynika z badań aktywności ekonomicznej ludności Polski w IV kw. 2008 i w II kw. 2009 r., czyli w okresie pojawienia się i eskalacji kryzysu w Polsce, współczynnik aktywności zawodowej osób niepełnosprawnych wynosił 15,6-15,4% ogółu osób niepełnosprawnych. Zatem rzadziej niż co szósta osoba niepełnosprawna poszukiwała pracy lub ją posiadała (wliczając w to samozatrudnienie). Wśród ogółu społeczeństwa współczynnik aktywności ekonomicznej w tym samym okresie był kilkakrotnie większy i wahał się średniorocznie w przedziale od 53 do 54%.

ich konkurencyjność na rynku. Co więcej, wprowadzone od 2008 r. zwiększone obciążenia finansowe z tytułu składek na ubezpieczenia społeczne, pomimo ich częściowej refundacji z PFRON, zwiększyły obciążenia finansowe firm osób niepełnosprawnych i stanowiły jedno ze źródeł spadku popularności samozatrudnienia, jako sposobu utrzymania siebie i rodziny przez osoby niepełnosprawne.

W opinii autora niniejszego artykułu, aby przedsiębiorstwa osób niepełnosprawnych przetrwały okres kryzysu, konieczne jest podjęcie działań wspierających firmy osób niepełnosprawnych w szerszym zakresie. Konieczne jest stworzenie specjalnego pakietu instrumentów antykryzysowych, opracowanego wyłącznie na potrzeby i z dostosowaniem do możliwości osób niepełnosprawnych. Jest to teraz o tyle łatwiejsze, iż Unia Europejska w związku z kryzysem gospodarczym zliberalizowała przepisy o pomocy publicznej, co daje ustawodawcy zdecydowanie większe możliwości wprowadzenia w życie instrumentów prawnych i finansowych, skierowanych wyłącznie do grona przedsiębiorców niepełnosprawnych. Przedsiębiorcy niepełnosprawni w sytuacji ubiegania się o dotację na rozpoczęcie działalności gospodarczej potrzebują przede wszystkim systemowych rozwiązań w zakresie gwarancji finansowych. Brak bowiem wystarczającej liczby poręczycieli (w zależności od kwoty dotacji od 1-3 osób) jest jedną z podstawowych przyczyn odrzucania przez starostów powiatowych wniosków o dotację na samozatrudnienie. Konieczne wydaje się więc stworzenie instytucji poręczeniowych, udzielających takich poręczeń osobom niepełnosprawnym, pragnącym założyć własne firmy. Firmy osób niepełnosprawnych w dobie kryzysu potrzebują zwiększenia dostępności źródeł finansowania. Zaciągnięcie kredytu zarówno inwestycyjnego, jak i obrotowego przez firmy osób niepełnosprawnych w okresie poprzedzającym kryzys było najczęściej bardzo trudne, a w dobie kryzysu stało się praktycznie niemożliwe. Autor zwraca też uwagę na to, iż środki publiczne wydatkowane na cele rehabilitacji zawodowej, pochodzące w znacznej części z Europejskiego Funduszu Socjalnego, nie przynoszą oczekiwanych pozytywnych zmian aktywności osób niepełnosprawnych. Ciągłe bowiem w Polsce osoby niepełnosprawne są dwu-, trzy-, a nawet czterokrotnie mniej aktywne niż osoby niepełnosprawne w Austrii, Wielkiej Brytanii, Francji, Hiszpanii czy Stanach Zjednoczonych [Priestley, Roulstone 2009; Annual Disability... 2010]. Organizowanie ze środków tego funduszu szkoleń, kursów, konferencji jest korzyścią finansową przede wszystkim dla jednostek szkolących i ewentualnie dla osób niepełnosprawnych już aktywnych zawodowo, jednakże dla osób biernych zawodowo są one działaniami mało atrakcyjnymi. W wielu wypadkach środki wydatkowane na te cele mogłyby zasilić firmy osób niepełnosprawnych, dając bardziej wymierne efekty na rynku pracy.

Literatura

- Annual Disability Statistics Compendium: 2009 Rehabilitation Research and Training Center on Disability Statistics and Demographics NIDRR-Funded Center, New York 2010.
Hilman R., *The impact of the crisis on employment*, „Eurostat Statistic In Focus” 2009 no 79.

- Komunikat Komisji Europejskiej do Rady Europejskiej – Europejski Plan Naprawy Gospodarczej, DzU. UE z 27 listopada 2008 r. nr 16097/08.
- Komunikat Komisji Unii Europejskiej – Tymczasowe wspólnotowe ramy prawne w zakresie pomocy państwa ułatwiające dostęp do finansowania w dobie kryzysu finansowego i gospodarczego, DzU UE z 22 stycznia 2009 nr C 16.
- Priestley M., Roulstone A., *Targeting and mainstreaming disability in the 2008-2010 National Reform Programmes for Growth and Jobs*, Academic Network of European Disability Experts, University of Leeds, 2009,
- Rozporządzenie Komisji Europejskiej nr 1998/2006 z dnia 15 grudnia 2006 r. w sprawie stosowania art. 87 i 88 Traktatu do pomocy *de minimis*, DzU UE nr L 379.
- Rozporządzenie Komisji Wspólnot Europejskich nr 875/2007 z dnia 24 lipca 2007 r. w sprawie stosowania art. 87 i 88 Traktatu WE w odniesieniu do pomocy w ramach zasady *de minimis* dla sektora rybołówstwa i zmieniające rozporządzenie Wspólnot Europejskich nr 1860/2004, DzUrz z dnia 25 lipca 2007r. nr UE L 193.
- Rozporządzenie Komisji Wspólnot Europejskich nr 1535/2007 z dnia 20 grudnia 2007 r. w sprawie zastosowania art. 87 i 88 Traktatu WE w odniesieniu do pomocy *de minimis* w sektorze produkcji rolnej, DzUrz UE z dnia 21 grudnia 2007r. nr L 337.
- Rozporządzenie Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 17 października 2007 r. w sprawie przyznania osobie niepełnosprawnej środków na rozpoczęcie działalności gospodarczej, rolniczej albo wniesienie wkładu do spółdzielni socjalnej, DzU nr 194, poz. 1403.
- Rozporządzenie Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 13 grudnia 2007 r. w sprawie refundacji składek na ubezpieczenia społeczne osób niepełnosprawnych, DzU nr 240, poz. 1754.
- Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, DzUrz UE z 9 maja 2008 r. nr C 115/93.
- Ustawa z dnia 1 lipca 2009 r. o łagodzeniu skutków kryzysu ekonomicznego dla pracowników i przedsiębiorców, DzU nr 125, poz. 1035.
- Ustawa z dnia 26 lipca 1991 r. o podatku dochodowym od osób fizycznych, DzU 2000 nr 14, poz. 176 z późn. zm.
- Ustawa z dnia 15 lutego 1992 r. o podatku dochodowym od osób prawnych, jednolity tekst DzU 2000 nr 54, poz. 654 z późn. zm.
- Ustawa z dnia 29 grudnia 1993 r. o ochronie roszczeń pracowniczych w razie niewypłacalności pracodawcy, DzU 1994 nr 1, poz. 1, jednolity tekst DzU 2002 nr 9, poz. 85.
- Ustawa z dnia 13 lipca 2006 r. o ochronie roszczeń pracowniczych w razie niewypłacalności pracodawcy, DzU nr 158, poz. 1121 z późn. zm.
- Ustawa z dnia 15 czerwca 2007 r. o zmianie ustawy o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnieniu osób niepełnosprawnych, DzU 2007 nr 115, poz. 791.

THE FINANCIAL AID TO HANDICAPPED ENTREPRENEURS DURING THE ECONOMIC CRISIS PERIOD

Summary: The economic crisis which started in Poland in 2008 caused the deterioration of the economic and financial situation of handicapped persons' enterprises. The anti-crisis packet introduced in 2009 did not bring to those firms any financial advantages that would raise their competitiveness. As a result of the crisis together with the decreased financial support of handicapped persons' firms and enlarged financial burdens on social insurance, the number of new firms set up by handicapped persons in 2009 decreased.