

Andrzej Koza

Akademia Ekonomiczna we Wrocławiu

POMOC FINANSOWA ZE ŚRODKÓW PAŃSTWOWEGO FUNDUSZU REHABILITACJI OSÓB NIEPEŁNOSPRAWNYCH JAKO INSTRUMENT WSPIERANIA PRZEDSIĘBIORCZOŚCI OSÓB NIEPEŁNOSPRAWNYCH

Niepełnosprawność to problem nie tylko osób dotkniętych kalectwem, ale i całego społeczeństwa. Według przeprowadzonego w 2002 r. Narodowego Spisu Powszechnego [*Raport z wyników...*] – 14,3%, czyli 5456,7 tys. mieszkańców Polski uznawanych jest za osoby niepełnosprawne, w tym 4326 tys. w wieku 15 lat i starszych, przy czym 2,6% jest niepełnosprawnych bez formalnego orzeczenia. Niepełnosprawność dotyczy zatem co siódmego obywatela Polski, przyczyny zaś i skutki niepełnosprawności tkwią w samym centrum problemów społecznych i ekonomicznych państwa. Skuteczne ich ograniczanie może szybko przynieść znaczącą poprawę zarówno dla najbardziej zainteresowanych, czyli samych niepełnosprawnych i ich rodzin, jak i dla państwa.

Skuteczność polityki społecznej mającej na celu dążenie do wyrównywania szans osób niepełnosprawnych i sprawnych zależy w znacznym stopniu od właściwego zdiagnozowania rodzaju i skali różnorodnych problemów, jakie rodzi niepełnosprawność, przede wszystkim w podstawowych obszarach egzystencji, do których niewątpliwie zalicza się możliwość podjęcia pracy zawodowej.

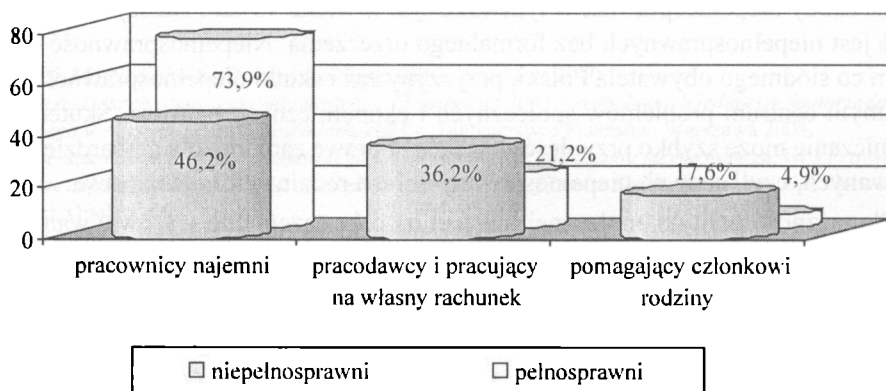
Konstytucyjne prawo do pracy znalazło odzwierciedlenie m.in. w Karcie Praw Osób Niepełnosprawnych, uchwalonej przez Sejm Rzeczypospolitej Polskiej w 1997 r. Według jej zapisów, osoby niepełnosprawne mają prawo do zatrudnienia, w tym na otwartym rynku pracy, zgodnie z kwalifikacjami, wykształceniem i możliwościami, a gdy niepełnosprawność tego wymaga – w warunkach dostosowanych do potrzeb, poza tym mają także prawo do korzystania z doradztwa zawodowego i pośrednictwa pracy [MP 1997 nr 50, poz. 475].

Przy odpowiedniej pomocy państwa, społeczeństwa i rodziny niepełnosprawność nie musi powodować zmniejszenia szans na rynku pracy, a tym bardziej – wyeliminowania z tego rynku. W praktyce jest to jednak w znacznym stopniu zależne od sytuacji gospodarczej w kraju. Negatywne skutki przemian ekonomicznych w Polsce są niestety bardziej odczuwalne przez słabsze grupy społeczne, m.in. przez osoby niepełnosprawne; co potwierdzają dane statystyczne.

1. Osoby niepełnosprawne – diagnoza stanu zatrudnienia

Do negatywnych przejawów obecnej sytuacji osób niepełnosprawnych na rynku pracy należą m.in.: malejąca liczba osób niepełnosprawnych pracujących na otwartym rynku pracy, wzrastający z wiekiem odsetek osób niepełnosprawnych w ogólnej liczbie ludności oraz zwiększająca się częstość występowania niepełnosprawności wśród osób będących jeszcze w średnim wieku, a więc tych, które powinny być najbardziej aktywne zawodowo.

Od szeregu lat populacja osób niepełnosprawnych w Polsce cechuje się rosnącą z roku na rok biernością zawodową. W rezultacie w 2003 r. aż 83,5% osób niepełnosprawnych w wieku 15 lat i starszych było biernych zawodowo, przy czym aż 76,3% osób znajdowało się w wieku produkcyjnym¹. W 2003 r. zatrudnionych było 574 tys. osób niepełnosprawnych w wieku 15 lat i starszych, w tym 471 tys. w wieku produkcyjnym [Aktywność ekonomiczna... 2004].



Rys. 1. Struktura zatrudnienia osób niepełnosprawnych i pełnosprawnych według statusu zatrudnienia w Polsce w 2003 r.

Źródło: opracowanie własne na podstawie: [Osoby niepełnosprawne... 2004].

¹ Czyli 18-59 lat – kobiety, i 18-64 lata – mężczyźni.

Wśród pracujących osób niepełnosprawnych w wieku 15 lat i starszych większość stanowili pracownicy najemni – 46,2% (rys. 1). Pracujący na własny rachunek oraz pracodawcy stanowili 36,2% (3% to pracodawcy). Pozostali to pomagający członkowie rodzin – 17,6%. Tak duży odsetek osób pracujących na własny rachunek i pomagających wynika z tego, że znaczna część osób niepełnosprawnych pracowała w rolnictwie indywidualnym.

Wśród osób pełnosprawnych znacznie większy niż wśród osób niepełnosprawnych był – z powodu mniejszego udziału pracujących w rolnictwie – udział pracowników najemnych, który wynosił 73,9%. W efekcie wyraźnie niższy był udział pracujących na własny rachunek i pracodawców – 21,2% i pomagających członków rodzin – 4,9%.

Zaskakującą cechą jest to, iż im wyższe wykształcenie osób niepełnosprawnych, tym mniejsza skłonność do podejmowania ryzyka prowadzenia działalności gospodarczej na własny rachunek. O ile w grupie osób niepełnosprawnych legitymujących się wykształceniem podstawowym i niepełnym podstawowym blisko co druga osoba jest dla siebie pracodawcą lub jeszcze zatrudnia inne osoby, o tyle wśród tych osób z wyższym wykształceniem jedynie co czwarta osoba prowadzi działalność gospodarczą na własny rachunek. Takie relacje wynikają przede wszystkim z tego, iż podstawowym rodzajem prowadzonej przez osoby niepełnosprawne działalności gospodarczej jest praca w rolnictwie (72%) i handlu (12,5%), co nie wymaga wysokich kwalifikacji i szczególnie wysokiego wykształcenia.

Jak z tej charakterystyki wynika, osoby niepełnosprawne bardzo niechętnie wykazują aktywność w poszukiwaniu pracy, a w szczególności zatrudnienia poza rolnictwem. Działalność na własny rachunek częściej są skłonne podejmować osoby słabo wykształcone, co nie sprzyja podejmowaniu ryzyka samozatrudnienia w dziedzinach wymagających wysokich kwalifikacji biznesowych. Prowadzone firmy przez osoby niepełnosprawne bardzo rzadko zatrudniają dodatkowe osoby (3%), co wskazuje na mały potencjał rozwojowy.

Taki stan rzeczy wymaga podejmowania aktywnych działań ze strony państwa, aktywizujących tę grupę społeczną w zakresie rehabilitacji poprzez pracę (rehabilitację zawodową, zwaną także zatrudnieniową). Szczególnym obszarem jest stymulowanie przedsiębiorczości wśród tej subpopulacji, gdyż zatrudnienie osób niepełnosprawnych we własnych firmach sprzyja tworzeniu kolejnych miejsc pracy i staniu się pracodawcą nie tylko dla siebie samego.

2. Polityka państwa w zakresie wspierania aktywności gospodarczej osób niepełnosprawnych

Działalność państwa w zakresie przeciwdziałania bezrobociu może być realizowana poprzez szereg instrumentów prawnych, organizacyjnych i finansowych. Chcąc osiągnąć większą skuteczność tych działań, opracowano i wprowadzono w życie spe-

cialne programy w stosunku do zidentyfikowanych subpopulacji bezrobotnych, szczególnie wrażliwych na zmiany na rynku pracy.

Subsydiowanie tworzenia miejsc pracy i utrzymania zatrudnienia oraz selektywne wsparcie finansowe przedsiębiorców to jeden z podstawowych instrumentów z zakresu przeciwdziałania bezrobociu. Polega on na udzielaniu przez państwo szczególnie korzystnej lub nawet bezzwrotnej pomocy finansowej przedsiębiorstwom oraz osobom pragnącym rozpocząć działalność gospodarczą na własny rachunek. Przykładem są pożyczki udzielane pracodawcom z niektórych państwowych funduszy celowych (np. Funduszu Pracy, Państwowego Funduszu Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych i innych). Drugim kierunkiem tego typu wsparcia jest stymulowanie wzrostu zatrudnienia poprzez oferowanie dofinansowania kosztów tworzenia dodatkowych miejsc pracy – subsydiowanie wzrostu zatrudnienia. Osobną dziedziną subsydiowania zatrudnienia i selektywnego wsparcia finansowego przedsiębiorców są programy kierowane do sektora MŚP, polegające na udzielaniu preferencyjnych kredytów przez wyspecjalizowane instytucje finansowe, stosowaniu zabezpieczeń i gwarancji kredytowych dla przedsiębiorstw tego sektora, rozwijaniu lokalnych inicjatyw na rzecz tych przedsiębiorców.

Szczególnym instrumentem aktywnej polityki rynku pracy bezpośrednio wpływającym na ograniczenie rozmiarów bezrobocia jest udzielanie osobom bezrobotnym pożyczek na rozpoczęcie przez nich działalności gospodarczej na własny rachunek. Instrument ten pozwala na realizację idei samozatrudnienia osób bezrobotnych oraz stwarza możliwość kreacji kolejnych miejsc pracy w przypadku odniesienia sukcesu przez nowo powstałe podmioty gospodarcze. Ze środków niektórych państwowych funduszy celowych (Fundusz Pracy, Państwowy Fundusz Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych) udziela się pożyczki osobom bezrobotnym na podjęcie działalności gospodarczej lub rolniczej, z wyjątkiem zakupu ziemi. Przyznanie pożyczki uzależnione jest m.in. od dokonania zabezpieczenia spłaty, zgromadzenia niezbędnej dokumentacji oraz przedłożenia biznesplanu, zawierającego podstawowe założenia finansowe i ekonomiczne planowanej działalności. Ze środków tych pożyczkobiorca może sfinansować zakup środków trwałych oraz wyposażenia – niezbędnych do rozpoczęcia i prowadzenia działalności gospodarczej – uzgodnionych z pożyczkodawcą i zawartych w umowie.

3. Pożyczki z Państwowego Funduszu Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych na rozpoczęcie działalności gospodarczej

Pożyczkę taką może uzyskać osoba niepełnosprawna, która nie osiągnęła wieku emerytalnego, zarejestrowana w powiatowym urzędzie pracy jako bezrobotna lub poszukująca pracy i nie pozostająca w zatrudnieniu. Pożyczki tej udziela starosta na podstawie umowy zawartej z osobą niepełnosprawną (pożyczkobiorcą) do wysokości trzydziestokrotnego przeciętnego wynagrodzenia. Pożyczka może być udzielona osobie niepełnosprawnej na rozpoczęcie działalności: wytwórczej, budowlanej, handlowej,

usługowej i rolniczej oraz polegającej na prowadzeniu działów specjalnych produkcji rolnej, bez względu na formę prawną jej prowadzenia. Ponadto pożyczka może być udzielona na podjęcie działalności gospodarczej po raz pierwszy, a także na ponowne rozpoczęcie działalności, jeśli od dnia wykreślenia wpisu do ewidencji działalności gospodarczej albo cofnięcia koncesji – w odniesieniu do działalności gospodarczej – lub wygaśnięcia obowiązku podatkowego z tytułu prowadzenia działalności rolniczej, lub wygaśnięcia obowiązku podatkowego z tytułu prowadzenia działów specjalnych produkcji rolnej, upłynęło co najmniej 6 miesięcy. Osoba niepełnosprawna może otrzymać pożyczkę tylko raz oraz pod warunkiem, że nie korzystała w tym samym czasie z pożyczki udzielonej z Funduszu Pracy. Szczególnie zachęcające do korzystania z pożyczki jest to, iż starosta może umorzyć pożyczkę na wniosek pożyczkobiorcy do wysokości 50%, ale pod warunkiem prowadzenia działalności gospodarczej albo rolniczej przez okres co najmniej 24 miesięcy oraz po spełnieniu pozostałych warunków umowy. Ponadto w przypadku uzasadnionym trudną sytuacją materialną lub losową osoby niepełnosprawnej (dłużnika) starosta, na wniosek tegoż dłużnika, może odroczyć termin spłaty pożyczki, rozłożyć jej spłatę na raty lub umorzyć spłatę w części albo w całości, jeżeli pożyczka stała się wymagalna. Dodatkowym walorem tej formy zasilania finansowego osób niepełnosprawnych, chcących rozpocząć działalność gospodarczą lub rolniczą, jest oprocentowanie pożyczki sięgające 5% udzielonej kwoty za cały okres spłaty pożyczki. Ponadto kwotę oprocentowania rozkłada się na cały okres spłaty pożyczki, nie dłuższy jednak niż 48 miesięcy.

Instrument ten zasługuje na szczególną uwagę w przypadku rehabilitacji zawodowej osób niepełnosprawnych, pragnących zatrudnić się we własnych firmach ze względu na to, iż uzyskanie pożyczki z banku w sytuacji zawiązywania się podmiotu gospodarczego oraz braku zdolności kredytowej jest praktycznie niemożliwe. Szczególną atrakcyjność tego instrumentu podkreślają niezwykle korzystne warunki, na jakie mogą liczyć pożyczkobiorcy. Należy w tym miejscu nadmienić, iż osoby niepełnosprawne predestynowane są do korzystania przede wszystkim z pożyczek z Państwowego Funduszu Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych, co jednak nie stanowi szczególnej przeszkody w korzystaniu z podobnego instrumentu finansowanego ze środków Funduszu Pracy na zasadach obowiązujących bezrobotnych pełnosprawnych. W praktyce osoby niepełnosprawne rzadko korzystały z pożyczek z Funduszu Pracy (brak jest na ten temat szczegółowych danych). Podstawowym źródłem finansowania tego instrumentu zatrudnienia osób niepełnosprawnych były w przeszłości i ciągle pozostają środki Państwowego Funduszu Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych.

W latach 2000-2003 udzielono ze środków Państwowego Funduszu Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych łącznie 3138 pożyczek na kwotę blisko 76 mln zł (tab. 1). Średnia kwota pożyczki wyniosła zatem ponad 24 tys. zł. W analizowanym okresie widoczny był spadek liczby i kwot udzielanych pożyczek (z wyjątkiem 2003 r.). W 2000 r. udzielono 1079 pożyczek na łączną kwotę ponad 24 mln zł, w kolejnych zaś latach udzielono ich już zdecydowanie mniej. W efekcie pochłonęło to mniej środków. Przy

Tabela 1. Pożyczki dla osób niepełnosprawnych na rozpoczęcie działalności gospodarczej lub rolniczej w Polsce w latach 2000-2003

Rok	Pożyczki na rozpoczęcie działalności gospodarczej lub rolniczej	
	kwota	liczba pożyczek
2000	24 021 923	1 079
2001	18 164 029	840
2002	14 117 199	568
2003	19 432 694	651
Razem	75 735 845	3 138

Źródło: opracowanie własne na podstawie [„Biuletyn Informacyjny...” 2004, s. 69].

czym trudno jest ustalić, czy wynikało to z mniejszego zainteresowania taką formą finansowego wsparcia ze strony bezrobotnych osób niepełnosprawnych, czy też było skutkiem przyjętych przez dysponentów środków Funduszu, tj. starostów, ograniczeń kwot przeznaczanych na ten instrument. Można jedynie stwierdzić, iż zatrudnienie znalazło w ten sposób co najmniej 3138 osób niepełnosprawnych; uwzględniając to, iż ok. 3% stało się pracodawcami, można zauważyć, że liczba utworzonych w ten sposób miejsc pracy była nieco większa. Nie można też jednoznacznie stwierdzić, jak długo powstałe w ten sposób firmy funkcjonowały na rynku i jaką efektywność finansową osiągały. Państwowy Fundusz Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych bowiem nie prowadzi szczegółowych badań w tym zakresie, stąd trudno jest określić, czy utworzone w ten sposób firmy funkcjonowały dłużej niż zapisane to było w umowach o pożyczkę i co było celem ich zaciągania – rzeczywista chęć prowadzenia działalności czy tylko uzyskanie pożyczki na szczególnie korzystnych zasadach.

4. Dofinansowanie z Państwowego Funduszu Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych odsetek od zaciągniętych kredytów bankowych w związku z prowadzoną działalnością gospodarczą

Przedsiębiorcy rozpoczynający działalność gospodarczą na własny rachunek lub prowadzący ją w niewielkim zakresie są w szczególny sposób narażeni na ryzyko gospodarcze, co utrudnia im w dużym stopniu pozyskanie dodatkowych, zewnętrznych źródeł finansowania (w postaci kredytów i pożyczek) lub czyniło te źródła zbyt drogimi. Jedną z niewielu szans na uzyskanie wsparcia finansowego osób niepełnosprawnych prowadzących działalność gospodarczą są dopłaty do oprocentowania kredytów bankowych zaciągniętych przez te osoby. Osoby niepełnosprawne, które nie osiągnęły wieku emerytalnego, prowadzące działalność gospodarczą albo własne lub dzierżawione gospodarstwo rolne mogą otrzymać ze środków Państwowego Funduszu Rehabilitacji

Osób Niepełnosprawnych dofinansowanie do wysokości 50% oprocentowania kredytu bankowego zaciągniętego na kontynuowanie tej działalności, jeżeli nie korzystały z pożyczki na rozpoczęcie działalności gospodarczej lub rolniczej (z Państwowego Funduszu Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych lub Funduszu Pracy) lub jeżeli taka pożyczka została spłacona albo w całości umorzona. Dofinansowanie następowało na podstawie umowy zawartej przez starostę (również prezydenta miasta na prawach powiatu) z osobą niepełnosprawną, spełniającą wymienione warunki.

W latach 2000-2003 tego typu wsparcie skierowano do 143 osób niepełnosprawnych na łączną kwotę ponad 171,5 tys. zł (tab. 2). Średnio była to kwota 1199 zł na jedną osobę niepełnosprawną. Takie dofinansowanie do oprocentowania kredytu bankowego było jednorazowym wsparciem, stąd można było określić precyzyjnie liczbę osób niepełnosprawnych korzystających z takiego typu wsparcia finansowego. W analizowanym okresie widoczne było znaczne zróżnicowanie zainteresowania tego typu finansowaniem.

Tabela 2. Dopłaty do oprocentowania kredytów bankowych ze środków Państwowego Funduszu Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych w Polsce w latach 2000-2003

Rok	Dofinansowanie do oprocentowania kredytu bankowego	
	kwota (w zł)	liczba dopłat
2000	18 328	22
2001	69 733	45
2002	30 905	34
2003	52 524	42
Razem	171 490	143

Źródło: opracowanie własne na podstawie [„Biuletyn Informacyjny...” 2004, s. 69].

W 2000 r. z tego instrumentu skorzystały 22 osoby niepełnosprawne, prowadzące działalność gospodarczą na własny rachunek. Wysokość średniego dofinansowania do oprocentowania wyniosło wówczas średnio 833 zł na 1 osobę. W 2003 r. z tej formy wsparcia samozatrudnienia skorzystały 42 osoby niepełnosprawne, na łączną kwotę 52,5 tys. zł. Średnia kwota dofinansowania wyniosła w tym roku 1250 zł na osobę. Jednakże największą popularnością cieszył się ten instrument w 2001 r. Skorzystało z niego wówczas 45 osób niepełnosprawnych, na łączną kwotę ponad 69,7 tys. zł. Średnia kwota dofinansowania wyniosła w tymże roku 1550 zł.

Osoby niepełnosprawne prowadzące działalność na własny rachunek nie wykazywały szczególnego zainteresowania tą formą wspomaganie finansowego działalności gospodarczej. Wynikać to mogło z wielu przyczyn, do których zaliczyć należy przede wszystkim niewielką skłonność do zaciągania kredytów bankowych z przyczyn leżących poniekąd zarówno po stronie banków (zbyt wysokie wymagania stawiane mi-

kroprzedsiębiorstwom osób niepełnosprawnych w zakresie zabezpieczeń, okresu funkcjonowania oraz wyników finansowych), jak i po stronie samych osób niepełnosprawnych, które nie prowadziły agresywnej polityki finansowej i unikały zadłużenia bankowego, oceniając je jako ryzykowne i trudne do spłaty. Ponadto pewna część osób prowadzących działalność korzystała z pomocy finansowej rodziny i znajomych, unikając tym samym uciążliwej procedury pozyskania kredytu i jego zabezpieczeń. Takie zachowanie osób niepełnosprawnych, leżące u podstaw niskiego zainteresowania dopłatą do oprocentowania kredytów bankowych zaciągniętych w związku z prowadzoną działalnością gospodarczą, wskazuje na jego małą efektywność w tym kształcie.

Niska aktywność zawodowa osób niepełnosprawnych oznacza z jednej strony obniżenie wpływów podatkowych, ograniczenie kręgu konsumentów, z drugiej zaś także mniejszą liczbę płacących składki na ubezpieczenia społeczne. Sytuacja taka powoduje jednocześnie konieczność zapewnienia osobom niepracującym zastępczych, socjalnych źródeł utrzymania (renty, zasiłki itd.). Ze względu na to, iż aktywność zawodową przejawia w Polsce (zgodnie z wynikami badań aktywności ekonomicznej ludności w 2003 r.) co szósta osoba niepełnosprawna, w krajach zaś ODCE co druga [National Reports... 2003, s. 129, 135], problem ten urasta do rangi problemu strategicznego dla finansów publicznych w naszym kraju. Ze wszech miar wskazane jest zatem wspieranie każdej inicjatywy i każdego programu skutkującego wzrostem aktywności zawodowej osób niepełnosprawnych i ich samodzielności finansowej. Do takich działań zaliczyć należy w szczególności udzielanie ze środków publicznych pożyczek na rozpoczęcie działalności gospodarczej przez osoby niepełnosprawne i wsparcie finansowe samozatrudnienia tych osób.

Literatura

- Aktywność ekonomiczna ludności Polski w IV kwartale 2003 roku*, Główny Urząd Statystyczny, Warszawa 2004.
- „Biuletyn Informacyjny Funduszu Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych” nr 1, Funkcjonowanie PFRON w systemie rehabilitacji społecznej i zawodowej, Wydanie specjalne, Warszawa luty 2004.
- National Reports on Vocational Rehabilitation and Employment of Persons with Disabilities, Warszawa 23-25 października 2003 r.
- Osoby niepełnosprawne na rynku pracy w Polsce w 2003 roku*, Ministerstwo Polityki Społecznej, Pełnomocnik Rządu ds. Osób Niepełnosprawnych, Warszawa 2004.
- Raport z wyników Narodowego Spisu Powszechnego Ludności i Mieszkań 2002*, Główny Urząd Statystyczny, Warszawa 2004.
- Uchwała Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 1 sierpnia 1997 r. – Karta Praw Osób Niepełnosprawnych (MP 1997 nr 50, poz. 475).

**FINANCIAL HELP FROM STATE FUND OF REHABILITATION
OF DISABLED PERSONS AS AN INSTRUMENT OF SUPPORTING
THE DISABLED PERSONS ENTERPRISES**

Summary

Disabled persons show low professional activity. Therefore financial support of this social group must be purposeful and effective. The loans from the State Fund of Rehabilitation of Disabled Persons are a good instrument to start the economic activity of those persons. The other possibility is the Fund's help in paying interest to banks for loans. Between 2000 and 2003 the Fund loaned 76 million zlotys to over 3000 persons.