

Bartosz Bartniczak

Uniwersytet Ekonomiczny we Wrocławiu

PAŃSTWOWY FUNDUSZ REHABILITACJI OSÓB NIEPEŁNOSPRAWNYCH JAKO PODMIOT UDZIELAJĄCY POMOCY PUBLICZNEJ

Streszczenie: Pomoc publiczna może być udzielana przez wiele różnych podmiotów. W Polsce jednym z najważniejszych z nich jest Państwowy Fundusz Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych (PFRON). Udziela on w głównej mierze wsparcia – w formie refundacji kosztów – pracodawcom zatrudniającym osoby niepełnosprawne. Pomoc na wsparcie zatrudnienia osób niepełnosprawnych zaliczana jest do horyzontalnych kategorii pomocy publicznej, czyli takich, które powinny być preferowane przy jej przyznawaniu. Artykuł prezentuje wszechstronną analizę wsparcia udzielonego w latach 2005-2009. Przedstawia obraz statystycznego beneficjenta wsparcia oraz wskazuje dalsze kierunki funkcjonowania PFRON jako podmiotu udzielającego pomocy publicznej.

Słowa kluczowe: pomoc publiczna, Państwowy Fundusz Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych.

1. Wstęp

Państwowy Fundusz Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych (PFRON) jest funduszem celowym w rozumieniu przepisów o finansach publicznych, a jego funkcjonowanie reguluje Ustawa o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych [15]. Przychodami PFRON są m.in. obowiązkowe wpłaty pracodawców oraz dotacje z budżetu państwa oraz inne dotacje i subwencje¹. Jego środki przyznawane są m.in. pracodawcom prowadzącym działalność gospodarczą z przeznaczeniem na:

- 1) zwrot kosztów zatrudniania przez pracodawców osób niepełnosprawnych (zwrot kosztów adaptacji pomieszczeń, kosztów adaptacji lub nabycia urządzeń ułatwiających osobie niepełnosprawnej wykonywanie pracy),
- 2) dofinansowanie do wynagrodzeń pracowników niepełnosprawnych,
- 3) zwrot kosztów zatrudnienia pracowników pomagających pracownikowi niepełnosprawnemu,

¹ Szczegółowo wpływy PFRON reguluje art. 46 ustawy o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych [15].

4) zwrot kosztów budowy lub rozbudowy obiektów i pomieszczeń zakładu, transportowych i administracyjnych pracodawcy prowadzącemu zakład pracy chronionej.

Powoduje to, że środki te stanowią pomoc publiczną na zatrudnienie pracowników niepełnosprawnych w rozumieniu Rozporządzenia Komisji 800/2008, uznającego niektóre rodzaje pomocy za zgodne ze wspólnym rynkiem w zastosowaniu art. 87 i 88 Traktatu (ogólne rozporządzenie w sprawie wyłączeń blokowych) [4]. Przez pomoc publiczną rozumie się bowiem wszelkiego rodzaju pomoc pochodzącą ze środków państwowych lub świadczoną przez państwo, ale też przez wszystkie jego organy, np. fundusze celowe. Pojęcie państwa na potrzeby udzielania pomocy publicznej jest definiowane bardzo szeroko. Terminem tym bowiem, jak wskazuje A. Nykiel-Mateo, oprócz wszelkich organów administracji publicznej obejmuje się także instytucje spoza aparatu administracji, utworzone i działające na podstawie bądź to przepisów prawa publicznego, bądź to przepisów prawa prywatnego, o ile tylko organy administracyjne mogą wywierać decydujący wpływ na ich działalność (np. poprzez możliwość powoływania członków władz takich podmiotów czy udział w ich kapitale) [1, s. 80]. A z taką właśnie sytuacją mamy do czynienia w przypadku PFRON – prezesa bowiem powołuje Prezes Rady Ministrów, a członków rady nadzorczej minister właściwy do spraw zabezpieczenia społecznego. PFRON jest więc przykładem podmiotu udzielającego pośredniej pomocy publicznej, czyli takiej, która udzielana jest ze środków podmiotów publicznych, ale za pośrednictwem innych podmiotów publicznych bądź prywatnych wskazanych przez państwo.

Pomoc państwa stosowana jest głównie wtedy, kiedy za pomocą innych instrumentów rynkowych nie jest możliwe pełne skorygowanie niedoskonałości funkcjonowania rynku pracy. W odniesieniu do osób niepełnosprawnych odgrywa ona szczególnie istotną rolę w ułatwianiu integracji na rynku pracy pracowników uznawanych za mniej wydajnych – w tym przypadku pracowników niepełnosprawnych. Celem pomocy udzielanej przez PFRON jest zwiększenie popytu na pracowników rekrutujących się spośród osób niepełnosprawnych. Pracownicy co są dla firm mniej wydajni, co powoduje zmniejszanie korzyści finansowych i bez wsparcia państwa tacy pracownicy mieliby duże problemy ze znalezieniem zatrudnienia. Ze społecznego punktu widzenia każda grupa społeczna ma prawo do zatrudnienia i żadna grupa pracowników nie powinna być z rynku pracy wykluczana. Pomoc z PFRON pozwala na integrację pracowników niepełnosprawnych na rynku pracy.

Celem artykułu jest dokonanie analizy poziomu i struktury pomocy publicznej pochodzącej z PFRON w latach 2005-2009. Wskazana zostanie główna grupa beneficjentów pomocy, formy, w jakich wsparcie to było udzielane, a także przepisy prawne, na podstawie których je przyznano. W artykule zostanie także podjęta próba odpowiedzi na pytanie, jak zmiany w systemie świadczenia pomocy publicznej mogą wpłynąć na funkcjonowanie PFRON oraz jak zmiany w funkcjonowaniu PFRON mogą wpłynąć na wartość pomocy publicznej.

2. Pomoc publiczna udzielona przez PFRON w latach 2005-2009

W latach 2005-2009 PFRON udzielił pomocy publicznej o wartości ponad 9,8 mld zł, wyrażonej w postaci ekwiwalentu dotacji brutto (EDB), obliczonego zgodnie z przepisami rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 11 sierpnia 2004 r. w sprawie szczegółowego sposobu obliczania wartości pomocy publicznej udzielanej w różnych formach [6]. Pomoc publiczna została udzielona w ponad 886 tys. przypadków. Szczegółowe informacje dla poszczególnych lat przedstawia tabela 1. Dane te pokazują, że z roku na rok systematycznie zwiększała się nie tylko wartość udzielonego wsparcia – średniorocznie o blisko 20%, ale także liczba podmiotów będących beneficjentami pomocy – średniorocznie o ponad 165%. Zwiększenie liczby beneficjentów pomocy wynika z faktu, że coraz więcej pracodawców zatrudnia osoby niepełnosprawne, w związku z czym przysługują im dopłaty z PFRON. Gwałtowny wzrost liczby beneficjentów od 2008 r. wynikał z wprowadzonej nowelizacji ustawy o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych [10], co dało możliwość ubiegania się o wsparcie dla niepełnosprawnych emerytów, a także ze zwiększonego dofinansowania do wynagrodzeń na otwartym rynku pracy oraz z przeprowadzanej kampanii społecznej promującej zatrudnianie osób niepełnosprawnych.

Tabela 1. Wartość udzielonej pomocy (w mln zł) oraz liczba podmiotów, którym udzielono wsparcia w latach 2005-2009

Wyszczególnienie	2005	2006	2007	2008	2009
Liczba	8 945	47 404	53 265	332 901	444 106
Wartość	1 376,8	1 497,4	1 662,9	2 510,4	2 827,5

Źródło: opracowanie własne na podstawie: [7].

Należy także zwrócić uwagę, że nie wszystkie środki wydatkowane przez PFRON traktowane są jako pomoc publiczna. W analizowanym okresie bowiem wydatki te wyniosły ponad 20,4 mld zł, z czego wartość udzielonej pomocy publicznej to 9,8 mld zł, czyli 48,2%. Wynika to z faktu, że beneficjentem pomocy publicznej może być tylko przedsiębiorca prowadzący działalność gospodarczą. W związku z czym, jeśli np. dofinansowanie do wynagrodzeń niepełnosprawnych pracowników trafia do pracodawców niebędących przedsiębiorcą i nieprowadzących działalności gospodarczej, takie dofinansowanie nie stanowić będzie pomocy publicznej. Szczegółowe informacje dla poszczególnych lat przedstawia tabela 2.

Udzielenie pomocy publicznej o wartości ponad 9,8 mld sprawia, że PFRON jest jednym z głównych podmiotów ją świadczących w Polsce. Dane zaprezentowane w tabeli 2 dowodzą, że udział pomocy publicznej świadczonej przez PFRON w całkowitej pomocy udzielonej w Polsce w latach 2005-2009 wahał się od 17,6% do 37,8% (tab. 3). Powoduje to, że w latach 2005-2007 PFRON był podmiotem, który przy-

Tabela 2. Wydatki poniesione przez PFRON oraz wartość udzielonej pomocy publicznej w latach 2005-2009

Wyszczególnienie	2005	2006	2007	2008	2009
Wydatki ogółem (mln zł)	3374,2	3681	3976,8	4825	4611,6
w tym pomoc publiczna (mln zł)	1376,8	1497,4	1662,8	2510,4	2827,5
Udział pomocy publicznej w wydatkach ogółem	40,8	40,7	41,8	52,0	61,3

Źródło: opracowanie własne na podstawie: [7; 9, s. 398; 10, s. 229; 11, s. 227; 12, s. 5/20; 13, s. 5/21].

Tabela 3. Wartość pomocy publicznej udzielonej w Polsce oraz przez PFRON w latach 2005-2009

Wyszczególnienie	2005	2006	2007	2008	2009
Wartość pomocy publicznej z wyłączeniem transportu (w mln zł)	3646,2	4468,4	4847,2	11 521,9	16 087,2
Wartość pomocy publicznej udzielonej przez PFRON (w mln zł)	1376,8	1497,4	1662,9	2 510,4	2 827,5
Udział pomocy publicznej udzielonej przez PFRON w całkowitej pomocy publicznej (w %)	37,8	33,5	34,3	21,8	17,6

Źródło: opracowanie własne na podstawie: [7; 3, s. 10].

znał najwięcej pomocy publicznej. W latach 2008-2009 zajmował drugie miejsce, za Prezesem Polskiej Agencji Rozwoju Przedsiębiorczości oraz marszałkami województw.

3. Struktura pomocy publicznej udzielonej przez PFRON w latach 2005-2009

Ważną częścią analizy pomocy publicznej udzielanej przez PFRON jest analiza jej beneficjentów ze względu na ich wielkość. Dokonując tego rodzaju analizy, można wyróżnić mikro, małych, średnich oraz dużych przedsiębiorców. Klasyfikacja ta została przeprowadzona zgodnie z załącznikiem I do rozporządzenia 364/2004 Komisji Europejskiej [5]. Zgodnie z zaleceniami Unii Europejskiej, tymi przedsiębiorcami, którzy przez państwo powinni być wspierani najczęściej i w największym stopniu, są mikro, małe i średnie przedsiębiorstwa. W każdym z badanych lat dominuje wsparcie przekazane średnim przedsiębiorcom – jego udział średnio kształtuje się na poziomie 44% (por. tab. 4). Drugą pozycję zajmuje wsparcie przekazane dużym przedsiębiorcom ze średniorocznym udziałem na poziomie 36%. Do małych przedsiębiorców trafiło 16% wsparcia, a do mikro 4%. Wartości te pokazują, że blisko 2/3 wsparcia trafiło do mikro, małych i średnich przedsiębiorców, co powoduje, że przy udzielaniu pomocy publicznej preferowana jest grupa podmiotów, która powinna być głównym beneficjentem pomocy publicznej. Komisja Europejska uznaje

Tabela 4. Wartość udzielonej pomocy publicznej według wielkości beneficjenta w latach 2005-2009 (w mln zł)

Przedsiębiorca	2005	2006	2007	2008	2009
Mikro	14,9	19,7	27,5	109,9	199,6
Mały	233,1	256	293,4	403,4	434,3
Średni	590,9	666,2	746,4	1145,5	1194,7
Duży	537,9	555,5	595,5	851,6	998,9
Razem	1376,8	1497,4	1662,8	2510,4	2827,5

Źródło: opracowanie własne na podstawie: [7].

bowiem, że pomoc publiczna odgrywa znaczącą rolę w pobudzaniu funkcjonowania małych i średnich przedsiębiorstw.

Beneficjenci pomocy publicznej udzielanej przez PFRON posiadali różną formę prawną. Mogła ona przyjmować formę przedsiębiorstwa państwowego (kod 1.A), jednoosobowej spółki Skarbu Państwa (kod 1.B), jednoosobowej spółki jednostki samorządu terytorialnego (1.C), spółki akcyjnej albo spółki z ograniczoną odpowiedzialnością, w stosunku do których Skarb Państwa, jednostka samorządu terytorialnego, przedsiębiorstwo państwowe lub jednoosobowa spółka Skarbu Państwa są podmiotami, posiadającymi takie uprawnienia jak przedsiębiorcy dominujący w rozumieniu przepisów o ochronie konkurencji i konsumentów (kod 1.D), oraz przedsiębiorcy prywatni (kod 2). W każdym z badanych lat ponad 99% wsparcia trafiło do przedsiębiorców prywatnych (tab. 5). Spowodowało to, że jednostkowa wartość wsparcia pozostawała na niewielkim poziomie. W 2005 r. przedsiębiorca prywatny uzyskał średnio ponad 150 tys. zł pomocy, w 2006 r. 31,4 tys. zł, w 2007 r. 31,0 tys. zł, w 2008 r. prawie 7,5 tys. zł, a w 2009 r. niecałe 6,3 tys. zł. Można więc stwierdzić, że pomoc pochodząca z PFRON jest bardzo rozdrobniona, korzysta z niej wiele podmiotów, uzyskując jednak niewielkie wsparcie. Na uwagę zasługuje także fakt, że ze wsparcia PFRON praktycznie nie korzystały jednoosobowe spółki Skarbu Państwa.

Tabela 5. Wartość udzielonej pomocy publicznej według formy prawnej beneficjenta w latach 2005-2009 (w mln zł)

Forma prawna	2005	2006	2007	2008	2009
1.A	1,2	1,3	1,4	1,2	0,2
1.B	0	0	0	0	0
1.C	4,5	5,6	6,5	11,5	2,9
1.D	0,6	0,4	3,2	1,1	1,0
2	1370,5	1490,1	1651,8	2496,6	2823,4
Razem	1376,8	1497,4	1662,9	2510,4	2827,5

Źródło: opracowanie własne, na podstawie: [7].

Pomoc publiczna może być świadczona w kilkudziesięciu formach. W przypadku jednak PFRON znaczenie ma tylko jedna – refundacja. Wynika to z zakresu jego działalności, która polega na rekompensowaniu pracodawcom podwyższonych kosztów zatrudnienia osób niepełnosprawnych (w postaci dofinansowania do wynagrodzeń osób niepełnosprawnych oraz refundacji składek ubezpieczeń społecznych). W formie refundacji w badanym okresie przyznano ponad 9,7 mld zł pomocy, co stanowiło ponad 98,8% ogółu pomocy (tab. 6). Powoduje to, że PFRON jest podmiotem udzielającym pomocy polegającej na dokonywaniu na rzecz beneficjentów wsparcia lub ponoszenia za nich wydatków ze środków publicznych. Taki rodzaj pomocy nazywany jest też pomocą aktywną.

Z podobną sytuacją mamy do czynienia w całej Unii. Zgodnie bowiem ze sprawozdaniem Komisji Europejskiej w latach 2004-2009 w obszarze pomocy na zatrudnienie i szkolenia 83% wsparcia udzielono w formie dotacji bezpośrednich, a 17% stanowiły zwolnienia podatkowe [8, s. 67].

Tabela 6. Wartość udzielonej pomocy publicznej według form, w jakich wsparcie zostało udzielone w latach 2005-2009 (w mln zł)

Forma pomocy	2005	2006	2007	2008	2009
Dopłata do oprocentowania kredytów bankowych	8,2	5,0	4,7	6,1	6,4
Refundacja	1324,3	1475,8	1644,8	2497,6	2820,1
Zwolnienie z podatku	-	-	-	-	0,7
Zaniechanie poboru podatku	-	-	-	0,7	-
Umorzenie zaległości podatkowej wraz z odsetkami	31,4	7,2	1,2	4,7	-
Umorzenie odsetek od zaległości podatkowej	3,0	0,9	0,5	0,1	-
Odroczenie terminu płatności podatku	0,1	0	0,1	-	-
Odroczenie terminu płatności	0,1	0,1	-	0	-
Rozłożenie na raty płatności podatku	0	0	0	0	0
Rozłożenie na raty płatności zaległości podatkowej lub zaległości podatkowej wraz z odsetkami	9,7	8,4	11,5	1,3	0,2
Razem	1376,8	1497,4	1662,8	2510,5	2827,4

Źródło: opracowanie własne na podstawie: [7].

Pomoc publiczna może być świadczona jako pomoc indywidualna lub też na podstawie programu pomocowego. Programy pomocowe są aktami normatywnymi (najczęściej ustawami lub rozporządzeniami), które zawierają podstawy prawne przyznawania wsparcia określonym przedsiębiorcom, określając równocześnie zasady oraz warunki jego udzielania. Pomoc indywidualna jest natomiast świadczona poza programem pomocowym, czyli na podstawie aktu normatywnego, który nie został zaakceptowany przez Komisję Europejską jako program pomocowy, lub na podstawie aktu normatywnego, który co prawda został zaakceptowany przez Komii-

sję Europejską, ale udzielana pomoc wymaga odrębnej notyfikacji. W latach 2005-2008 ponad 98% wsparcia zostało przyznane na podstawie programu pomocowego XE11/04 – Rekompensata podwyższonych kosztów zatrudnienia osób niepełnosprawnych (tab. 7), natomiast w roku 2009 ponad 84% wsparcia udzielono na podstawie programu pomocowego X306/2009 – Miesięczne dofinansowanie do wynagrodzeń pracowników niepełnosprawnych. Program ten był jednym z trzech największych realizowanych w obszarze wsparcia osób niepełnosprawnych w UE w 2009 r. [8, s. 67]. Niewiele ponad 2,3% wsparcia zostało przyznane w formie pomocy indywidualnej.

Sytuacja w Polsce jest analogiczna jak w całej Unii, gdzie w latach 2004-2009 tylko 1% wsparcia w obszarze zatrudnienia i szkoleń udzielono jako pomoc indywidualną, a pozostałą część na podstawie programów pomocowych [8, s. 67].

Tabela 7. Wartość udzielonej pomocy publicznej z podziałem na programy pomocowe i pomoc indywidualną w latach 2005-2009 (w mln zł)

Program pomocowy, pomoc indywidualna	2005	2006	2007	2008	2009
PL 24/2004	0	0	-	-	-
PL 37/2004	-	0,3	-	-	-
PL 52/2004	-	0,9	0	0,1	-
XE11/04	1324,3	1475,8	1644,8	2497,6	305,4
N 575/2007	-	-	-	0,7	0,7
X812/2009	0	0	0	0	15,3
X306/2009	-	-	-	-	2377,5
Indywidualna	52,5	20,4	18	12,1	128,6
Razem	1376,8	1497,4	1662,8	2510,5	2827,5

Źródło: opracowanie własne na podstawie: [7].

Cel, na jaki przeznaczana jest pomoc pochodząca z PFRON, wynika z zakresu jego działalności, PFRON jest bowiem funduszem celowym, a jego środki przeznaczane są na rehabilitację zawodową i społeczną osób niepełnosprawnych oraz ich zatrudnianie. W związku z tym 98% pomocy publicznej w analizowanym okresie zostało udzielone jako pomoc na zatrudnienie, jako rekompensata dla przedsiębiorców zatrudniających osoby niepełnosprawne (tab. 8). Wartość wsparcia przekazanego na inne cele była niewielka.

Podstawę prawną udzielanej przez PFRON w latach 2005-2009 pomocy publicznej stanowiły cztery ustawy, ale aż 99% wsparcia zostało przyznane na podstawie Ustawy o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych (por. tab. 9) [15].

Tabela 8. Wartość udzielonej pomocy publicznej według jej przeznaczenia w latach 2005-2009 (w mln zł)

Przeznaczenie pomocy	2005	2006	2007	2008	2009
Pomoc na rozwój małych i średnich przedsiębiorstw – tworzenie nowych miejsc pracy	-	0,3	-	-	-
Pomoc na zatrudnienie – rekompensata dla przedsiębiorców zatrudniających osoby niepełnosprawne	1324,3	1475,8	1644,8	2497,6	2698,1
Pomoc na restrukturyzację	17,8	5,3	0,1	4,7	-
Pomoc regionalna – pomoc na wspieranie nowych inwestycji	0	0	-	-	-
Sektor górnictwa węgla – pomoc na pokrycie kosztów nadzwyczajnych	-	-	-	0,7	0,7
Pomoc <i>de minimis</i>	22,5	15,8	17,7	7,5	128,6
Inna pomoc w sektorze transportu	12,2	0,2	0,2	0,1	-
Razem	1376,8	1497,4	1662,8	2510,6	2827,4

Źródło: opracowanie własne na podstawie: [7].

Tabela 9. Wartość udzielonej pomocy publicznej według podstawy prawnej jej udzielania w latach 2005-2009 (w mln zł)

Podstawa prawna	2005	2006	2007	2008	2009
Ustawa Ordynacja podatkowa	26,5	11,3	13,2	1,4	0,2
Ustawa o restrukturyzacji niektórych należności publicznoprawnych od przedsiębiorców	17,8	5,3	0,1	4,7	0
Ustawa o funkcjonowaniu górnictwa węgla kamiennego w latach 2008-2015	-	-	-	0,7	0,7
Ustawa o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych	1332,5	1480,8	1649,6	2503,7	2826,5
Razem	1376,8	1497,4	1662,9	2510,5	2827,4

Źródło: opracowanie własne na podstawie: [7].

W przypadku pomocy publicznej w formie umorzenia zaległości podatkowej, umorzenia odsetek od zaległości podatkowej lub też rozłożenia na raty płatności zaległości podatkowej lub zaległości podatkowej wraz z odsetkami podstawą prawną udzielania pomocy stanowiła ustawa Ordynacja podatkowa [17]. Wynika to z faktu, że przedsiębiorca zobowiązany do dokonywania obowiązkowych wpłat na PFRON ma możliwość uzyskania odroczenia terminu płatności należności lub rozłożenia ich płatności na raty, a także możliwość odroczenia terminu płatności zaległości z tytułu wpłat oraz odsetek za zwłokę lub rozłożyć ich zapłatę na raty. Podstawą świadczenia pomocy publicznej była także Ustawa o restrukturyzacji niektórych

należności publicznoprawnych od przedsiębiorców [18]. Przewidywała ona bowiem możliwość restrukturyzacji należności wobec PFRON, co skutkuje udzieleniem wsparcia w formie umorzenia zaległości podatkowej wraz z odsetkami. Możliwość zwolnienia z obowiązku zapłaty bieżących wpłat wobec PFRON dla przedsiębiorstwa górniczego, które nabyło likwidowaną kopalnię, przewiduje Ustawa o funkcjonowaniu górnictwa węgla kamiennego w latach 2008-2015 [19], co powoduje, że na podstawie tej ustawy została przyznana niewielka część wsparcia w formie zwolnienia z podatku.

4. Zakończenie

Ze względu na negatywne dla konkurencji rynkowej skutki, jakie może wywierać pomoc publiczna, podlega ona wielu obostrzeniom. Dlatego tak ważna jest analiza wsparcia dokonywanego przez podmiot, który w latach 2005-2009 odpowiadał za udzielenie blisko jednej czwartej pomocy publicznej w Polsce.

Pochodząca z PFRON pomoc publiczna w większości jest klasyfikowana jako wsparcie horyzontalne. Pomoc horyzontalna, zgodnie z zaleceniami Komisji Europejskiej, powinna być preferowanym kierunkiem wydatkowania środków. Wynika to z faktu, że pomoc na wsparcie celów horyzontalnych udzielana jest bez względu na to, na jakim terenie beneficjent prowadzi swoją działalność (jak w przypadku wsparcia regionalnego) oraz w jakim sektorze (jak przy wsparciu sektorowym). Pomoc horyzontalna jest też stawiana wyżej z tego powodu, że pozwala na osiągnięcie konkretnych celów – w przypadku wsparcia z PFRON tym celem jest wzrost zatrudnienia osób niepełnosprawnych. Inwestowanie w kapitał ludzki jest jednym z priorytetów Unii Europejskiej i zostało zapisane w programie reformy systemu udzielania pomocy publicznej [2, s.9]. Inwestowanie w kapitał ludzki przyczyni się do osiągnięcia wysokiego poziomu zatrudnienia, zrównoważonego wzrostu oraz spójności ekonomicznej i społecznej. Pomoc publiczna w tym obszarze jest usprawiedliwiona w przypadku konieczności zaoferowania pracodawcom odpowiednich zachęt do zatrudnienia większej liczby pracowników, zwłaszcza mających trudności w wejściu i utrzymaniu się na rynku pracy, oraz organizowania stosownych szkoleń dla pracowników. Państwo przejmuje na siebie część obciążeń, które musi ponosić pracodawca z tytułu zatrudniania osoby niepełnosprawnej. Pracownicy niepełnosprawni traktowani są jako mniej wydajni, częściej chorujący, wymagający większej opieki, co sprawia, że są oni wykluczaniu z rynku pracy, a jedną z metod walki z tym wykluczeniem jest świadczenie pomocy publicznej. Pomoc publiczna stanowi więc swego rodzaju mechanizm walki z wykluczeniem osób niepełnosprawnych z rynku pracy. Ze społecznego punktu widzenia bowiem wszystkie grupy społeczne powinny być w równym stopniu włączane w rynek pracy. Powoduje to, że w przypadku pomocy tego rodzaju jej skutki pozytywne przewyższają negatywne, związane z możliwościami zakłócenia równowagi rynkowej. Ważne jest, aby pomoc publiczna nie rekompensowała tylko kosztów zatrudnienia osób niepełnosprawnych, ale by

motywowała pracodawców do zatrudniania kolejnych takich osób. Pomoc publiczna ma więc pełnić funkcję zachęty.

W dokumentach sprawozdawczych dotyczących przyznawania pomocy publicznej podkreśla się przychylne podejście Komisji Europejskiej do pomocy na zatrudnienie, zwłaszcza jeśli jej celem jest pomoc w wejściu na rynek pracy lub pozostaniu na nim udzielana pracownikom znajdującym się w szczególnie niekorzystnej sytuacji oraz pracownikom niepełnosprawnym, poprzez pokrycie kosztów dodatkowych wynikających z ich wydajności, postrzeganej jako niższa lub faktycznie niższej [8, s. 68].

Należy również założyć, że w najbliższych latach może dojść do sporego ograniczenia wartości pomocy publicznej udzielanej przez PFRON. Spowodowane jest to faktem, że coraz więcej pracodawców zatrudnia osoby niepełnosprawne, a tym samym zmniejszają się wpływy PFRON z tytułu obowiązkowych wpłat od pracodawców. Fundusz zatem dysponować będzie coraz mniejszymi środkami, które będzie mógł przeznaczać dla pracodawców zatrudniających osoby niepełnosprawne.

Zmiany w funkcjonowaniu PFRON dotyczyć będą także jego osobowości prawnej. Zgodnie bowiem z ustawą Przepisy wprowadzające ustawę o finansach publicznych [14] z dniem 1 stycznia 2012 r. PFRON miał się stać państwowym funduszem celowym w rozumieniu przepisów Ustawy o finansach publicznych [16], a fundusze celowe nie posiadają osobowości prawnej. Okres posiadania osobowości prawnej przez PFRON wydłużono jednak do końca 2015 r., a jednym z argumentów przemawiających za tym jest dostosowanie funkcjonowania PFRON do nowych przepisów w zakresie pomocy publicznej. Zmiany w przepisach będą wynikiem przeprowadzenia drugiego etapu reformy systemu pomocy publicznej, zapoczątkowanego w 2004 r. W celu dostosowania funkcjonowania PFRON do nowych wymogów zostanie uchwalona nowa ustawa dotycząca osób niepełnosprawnych, która zastąpi funkcjonującą dotychczas i wielokrotnie nowelizowaną ustawę o rehabilitacji osób niepełnosprawnych. Natomiast konieczność przeprowadzenia drugiego etapu reformy systemu udzielania pomocy publicznej wynika w głównej mierze z potrzeby stworzenia z pomocy publicznej skutecznego narzędzia walki z kryzysem finansowym.

Literatura

- [1] Nykiel-Mateo A., *Pomoc państwa a ogólne środki interwencji w europejskim prawie wspólnotowym*, Oficyna Wolters Kluwer business, Warszawa 2009.
- [2] *Plan działań w zakresie pomocy państwa. Gorzej i lepiej ukierunkowana pomoc państwa: mapa drogowa reformy pomocy państwa na lata 2005-2009* (dokument konsultacyjny), Bruksela 2005, COM(2005) 107 końcowy.
- [3] *Raport o pomocy publicznej w Polsce udzielonej przedsiębiorcom w 2009 roku*, Urząd Ochrony Konkurencji i Konsumentów, Warszawa 2010.
- [4] *Rozporządzenie Komisji (WE) nr 800/2008 z dnia 6 sierpnia 2008 r. uznającego niektóre rodzaje pomocy za zgodne ze wspólnym rynkiem w zastosowaniu art. 87 i 88 Traktatu (ogólne rozporządzenie w sprawie wyłączeń blokowych)*, DzUrz Wspólnot Europejskich L 214/2008.

- [5] *Rozporządzenie Komisji 364/2004 z dnia 25 lutego 2004 r. zmieniające rozporządzenie nr 70/2001 i rozszerzające jego zakres w celu włączenia pomocy dla badań i rozwoju*, DzUrz UE L63/2004.
- [6] *Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 11 sierpnia 2004 roku w sprawie szczegółowego sposobu obliczania wartości pomocy publicznej udzielanej w różnych formach*, DzU nr 194, poz. 1983, z późn. zm.
- [7] Sprawozdania o udzielonej pomocy publicznej, www.pfron.org.pl, data dostępu: 1.07.2011.
- [8] Sprawozdanie Komisji Tabela wyników w dziedzinie pomocy państw. Sprawozdanie na temat wkładu pomocy państwa w realizację strategii „Europa 2020” – aktualizacja z wiosny 2011 r., http://ec.europa.eu/competition/state_aid/studies_reports/2011_spring_pl.pdf, data dostępu: 3.07.2011.
- [9] *Sprawozdanie z wykonania budżetu państwa za okres od 1 stycznia do 31 grudnia 2005 r.*, t. I, Rada Ministrów, Warszawa 2006.
- [10] *Sprawozdanie z wykonania budżetu państwa za okres od 1 stycznia do 31 grudnia 2006 r.*, t. I, Rada Ministrów, Warszawa 2007.
- [11] *Sprawozdanie z wykonania budżetu państwa za okres od 1 stycznia do 31 grudnia 2007 r.*, t. I, Rada Ministrów, Warszawa 2008.
- [12] *Sprawozdanie z wykonania budżetu państwa za okres od 1 stycznia do 31 grudnia 2008 r.*, t. I, Rada Ministrów, Warszawa 2009.
- [13] *Sprawozdanie z wykonania budżetu państwa za okres od 1 stycznia do 31 grudnia 2009 r.*, t. I, Rada Ministrów, Warszawa 2010.
- [14] *Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. Przepisy wprowadzające ustawę o finansach publicznych*, DzU 2009, nr 157, poz. 1241.
- [15] *Ustawa z dnia 27 sierpnia 1997 r. o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych (tekst jednolity)*, DzU 2011, nr 127, poz. 721.
- [16] *Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych*, DzU 2009, nr 157, poz. 1240.
- [17] *Ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. Ordynacja podatkowa (tekst jednolity)*, DzU 2005, nr 8, poz. 60.
- [18] *Ustawa z dnia 30 sierpnia 2002 r. o restrukturyzacji niektórych należności publicznoprawnych od przedsiębiorców*, DzU 2002, nr 155, poz. 1287, z późn. zm.
- [19] *Ustawa z dnia 7 września 2007 r. o funkcjonowaniu górnictwa węgla kamiennego w latach 2008-2015*, DzU 2007, nr 192, poz. 1379, z późn. zm.

THE STATE FUND FOR DISABLED PERSONS REHABILITATION AS AN INSTITUTION GRANTING STATE AID

Summary: State aid can be granted by many different institutions. In Poland one of the major institutions which grants state aid is The State Fund For Disabled Persons Rehabilitation. It grants mainly support in the form of reimbursement for employers employing disabled persons. The aid for employing disabled persons belongs to horizontal categories of aid, so it should be preferred by its granting. The article presents a comprehensive analysis of the support granted in 2005-2009. The article also presents a statistical picture of the beneficiary's support and identifies future directions of PFRON functioning as a grantor of the state aid.

Keywords: state aid, The State Fund For Disabled Persons Rehabilitation.