



## ŚRODKI PUBLICZNE W ROZWOJU PRZEDSIĘBIORCZOŚCI – SKUTECZNOŚĆ INSTRUMENTU FINANSOWANIA URUCHAMIANIA DZIAŁALNOŚCI GOSPODARCZEJ PRZEZ BEZROBOTNYCH

Anita Richert-Kaźmierska

Politechnika Gdańska  
Wydział Zarządzania i Ekonomii

**Streszczenie:** Celem opracowania jest próba uzyskania odpowiedzi na pytanie: Czy środki publiczne stanowią realny stymulator rozwoju przedsiębiorczości w Polsce? Badaniu poddano jedynie wąski wycinek interwencji państwa, której zadaniem jest wspieranie rozwoju przedsiębiorczości – działania podejmowane w ramach polityki rynku pracy polegające na dofinansowywaniu uruchamiania przez osoby bezrobotne własnej działalności gospodarczej.

Dane do analizy stanowiły wyniki dotyczące efektywności zatrudnieniowej i kosztowej wybranych form aktywizacji bezrobotnych, publikowane przez Ministerstwo Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej za lata 2010-2014, oraz raporty opisujące losy osób, które otrzymały środki na podjęcie działalności gospodarczej po upływie 12 miesięcy od rozpoczęcia takiej działalności.

Na podstawie przeprowadzonych badań stwierdzono, że finansowanie ze środków publicznych uruchomienia działalności gospodarczej przez osoby bezrobotne nie przynosi oczekiwanych wyników.

**Słowa kluczowe:** przedsiębiorczość, środki publiczne, uruchomienie działalności gospodarczej przez osoby bezrobotne

**DOI:** 10.17512/znpcz.2017.1.1.14

### Wprowadzenie

„Przedsiębiorczość” to pojęcie często używane zarówno w języku potocznym, dyskursie naukowym, jak i debacie publicznej. Niemniej, ze względu na swój interdyscyplinarny charakter, jak dotąd nie doczekało się uniwersalnej i jednoznacznej definicji (Kraśnicka 2002, s. 74; Matusiak 2006, s. 97-100; Dyduch 2008, s. 37).

W literaturze przedmiotu przedsiębiorczość definiuje się jako zestaw cech i umiejętności determinujących twórczą postawę jednostki (Sudoł 2008, s. 11), cech i umiejętności praktycznych (pracowitość, umiejętności organizatorskie, zdolności pracy w grupie, umiejętności koordynowania pracą innych itp.) czy wreszcie – wysoki stopień determinacji jednostki w realizacji celów (Żur 2006, s. 134). Jako pojęcie związane z organizacją przedsiębiorczość odnosi się do określonego typu zachowań przedsiębiorcy i/lub menedżera tej organizacji (Schumpeter 1995, s. 162; Drucker 1992, s. 34-35; Drucker 2004, s. 23-33), zachowań pracow-

ników najemnych, pracujących na rzecz tej organizacji, tzw. intraprzsiębiorczość (Piasecki 1998, s. 12; Bratnicki, Dyduch 2002, s. 81-92), oraz sposobu zarządzania organizacją (Penc 2002) i warunków jej funkcjonowania – przedsiębiorczość organizacyjna (Kozuch, Kozuch 2013, s. 140-141; Richert-Kaźmierska 2012, s. 7; Nogalski, Karpacz 2011, s. 43).

Wśród czynników stymulujących rozwój przedsiębiorczości, obok zindywidualizowanych cech osobniczych (cechy charakteru, aspiracje, ambicje, motywacje itp.) (Sudoł 2008, s. 18-19; Smilor 2001, s. 3-5) i uwarunkowań kulturowych (Gruszecki 1994, s. 97-110; Cierniak-Szóstak 2007, s. 153-156), literatura przedmiotu podkreśla znaczenie występujących w danym miejscu i czasie warunków ekonomicznych, społecznych i polityczno-prawnych (Gruszecki 1994, s. 93-97; Matusiak 2006, s. 92-95).

Ze względu na istotną rolę w kreowaniu rozwoju gospodarczego przedsiębiorczości indywidualnej i aktywności przedsiębiorczej przedsiębiorstw (Kozak 2001; Wach 2015) rządy państw oraz władze na szczeblu regionalnym i lokalnym wspierają rozwój tejże przedsiębiorczości i podejmują tzw. interwencję przyjazną dla rynku (World Bank 1991). Według Sudoła (Sudoł 1999) taki prorynkowy interwencjonizm państwa winien stanowić długofalowe, świadome i celowe działanie, element proinnowacyjnej i prorozwojowej polityki gospodarczej. Państwo, jako promotor i twórca warunków sprzyjających przedsiębiorczości, powinno działać z zachowaniem zasad uczciwości, odpowiedzialności i rzetelności (Klamut 2013, s. 185), kierować się efektywnością wydatkowania środków publicznych (Adamiec 2008) oraz angażować do współpracy różne podmioty (Spilling 1996). Wspierając rozwój przedsiębiorczości środkami publicznymi, państwo powinno dążyć do budowy trwałych przewag konkurencyjnych gospodarek lokalnych, regionalnych i gospodarki kraju (Matusiak 2006, s. 139).

Aktywność państwa na rzecz rozwoju przedsiębiorczości może przybierać różne formy, w tym: finansowe i merytoryczne wsparcie przedsiębiorstw sektora MŚP, rozwój polityki technologicznej, stymulującej rozwój innowacji, ich transfer do przedsiębiorstw i komercjalizację (Matusiak 2006, s. 137). Mogą to być także działania polegające na wspieraniu procesów założycielskich firm: odpowiednia edukacja, dostarczanie informacji, uruchamianie funduszy załączkowych, tworzenie wyspecjalizowanych instytucji i usług dla nowo zakładanych firm.

Celem opracowania jest analiza skuteczności jednego z narzędzi wykorzystywanych przez państwo z zamiarem wsparcia przedsiębiorczości – funduszy przekazywanych osobom bezrobotnym na uruchomienie przez nie działalności gospodarczej. Autorka na podstawie wyników zawartych w raportach Ministerstwa Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej oraz Najwyższej Izby Kontroli zamierza stwierdzić, na ile pomoc publiczna wydatkowana w ten sposób realnie wzmacnia polską przedsiębiorczość.

## **Pomoc publiczna wsparciem dla polskich przedsiębiorców**

Pomoc publiczna jest jednym z instrumentów prowadzonej przez państwo polityki ekonomicznej, silnie oddziałującym na obowiązujące na rynku warunki kon-

kurencji. Zgodnie z *Traktatem o funkcjonowaniu Unii Europejskiej* (Komisja Europejska 2012, art. 107) obejmuje ona „wszelką pomoc przyznaną przez państwo członkowskie lub przy użyciu zasobów państwowych w jakiegokolwiek formie”. Do najczęściej stosowanych form pomocy publicznej należą: subwencje, dotacje, zwolnienia z podatków lub opłat, preferencyjne kredyty i pożyczki itp.

Literatura przedmiotu wskazuje, że uzasadnieniem dla interwencji państwa w mechanizmy gospodarki wolnorynkowej jest zawodność rynku (Urząd Ochrony Konkurencji i Konsumentów 2009, s. 5-7; Kosikowski 2007, s. 31; Matusiak 2006, s. 135). Bez aktywnej polityki ekonomicznej państwa (w tym w formie pomocy publicznej) wiele przedsiębiorstw nie miałoby szansy zaistnienia ani utrzymania się na rynku.

Udzielając pomocy publicznej, państwo powinno jednak kierować się określonymi priorytetami. Według *State Aid Action Plan* (Komisja Europejska 2005) są to: wspieranie innowacji, badań i rozwoju, tworzenie sprzyjających warunków dla rozwoju przedsiębiorczości oraz inwestowanie w kapitał ludzki. Państwo powinno zachowywać także daleko idącą rozwagę i rozsądek, wspierając przedsiębiorców środkami publicznymi. Jak pisze Wiktor (Wiktor 2005, s. 110), poprzez niewłaściwie prowadzoną politykę ekonomiczną i źle lokowaną pomoc publiczną państwo może przyczynić się do destrukcji rynku, wypaczenia rynkowego mechanizmu alokacji zasobów i fałszowania zasad konkurencji. W konsekwencji takich działań przedsiębiorstwa nieefektywne, które w warunkach normalnej konkurencji nie mogłyby przetrwać na rynku, dzięki uzyskanemu od władz publicznych wsparciu, będą – kosztem wszystkich obywateli, a przede wszystkim kosztem przedsiębiorstw bardziej efektywnych – w dalszym ciągu funkcjonować (Dudziak 2002, s. 17).

W Polsce pomoc publiczna udzielana przedsiębiorcom – jak pokazują dane Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów – w ciągu ostatnich pięciu lat rosła w liczbach absolutnych, a udział wartości pomocy publicznej w PKB wahał się w granicach od 1,11% w roku 2013 do 1,5% w roku 2010. W 2014 roku wartość pomocy publicznej udzielonej przedsiębiorcom wyniosła 19 354,5 mln zł<sup>1</sup>, co stanowiło 1,12% polskiego PKB (por. *Tabela 1*).

**Tabela 1. Pomoc publiczna udzielona polskim przedsiębiorcom w latach 2010-2014**

	2010	2011	2012	2013	2014
<b>Wartość udzielonej pomocy publicznej z wyłączeniem transportu [mln zł]</b>	21235,5	17955,1	18054,9	18154,6	19354,5
<b>Udział wartości udzielonej pomocy publicznej – z wyłączeniem transportu – w PKB</b>	1,5%	1,17%	1,13%	1,11%	1,12%

Źródło: (Urząd Ochrony Konkurencji i Konsumentów 2015).

<sup>1</sup> Wartość pomocy publicznej z wyłączeniem transportu.

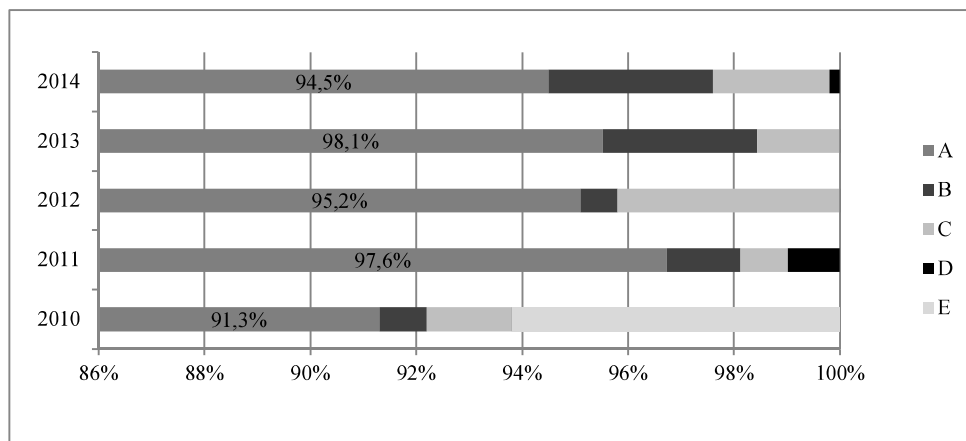
Polscy przedsiębiorcy korzystają z pomocy publicznej klasyfikowanej w pięciu grupach głównych: dotacje i ulgi podatkowe (grupa A), subsydia kapitałowo-inwestycyjne (grupa B), tzw. miękkie kredytowanie (grupa C), poręczenia i gwarancje (grupa D), inne formy wsparcia (grupa E) – por. *Tabela 2*.

**Tabela 2. Wybrane formy pomocy publicznej udzielanej przedsiębiorcom w Polsce**

Grupa	Forma pomocy
<b>A</b>	dotacje, refundacje, rekompensaty
	dopłaty do oprocentowania kredytów bankowych (bezpośrednio dla przedsiębiorców)
	zwolnienie z podatku, odliczenie od podatku, obniżenie wysokości podatku
	zwolnienie z opłaty, zaniechanie poboru opłaty
	umorzenie zaległości podatkowej wraz z odsetkami
	umorzenie odsetek od zaległości podatkowej
	umorzenie opłaty i odsetek za zwłokę z tytułu opłaty (składki, wpłaty)
	umorzenie kar
	jednorazowa amortyzacja
<b>B</b>	wniesienie kapitału do spółki
	konwersja wierzytelności na akcje lub udziały
<b>C</b>	pożyczki, kredyty preferencyjne
	dopłaty do oprocentowania kredytów bankowych (dla banków)
	odroczenia lub rozłożenie na raty płatności podatku lub zaległości podatkowej wraz z odsetkami za zwłokę
	odroczenie lub rozłożenie na raty płatności opłaty (składki, wpłaty), zaległej opłaty (składki, wpłaty) lub zaległej opłaty (składki, wpłaty) wraz z odsetkami
	odroczenie lub rozłożenie na raty odsetek
<b>D</b>	poręczenia i gwarancje
<b>E</b>	inne formy pomocy

Źródło: (Urząd Ochrony Konkurencji i Konsumentów 2015)

W latach 2010-2014 największa część pomocy publicznej przeznaczana była na formy wsparcia sklasyfikowane w grupie A. Pozostałe – pełniły funkcję uzupełniającą (por. *Rysunek 1*).



**Rysunek 1. Pomoc publiczna w latach 2010-2014 – udział poszczególnych grup w łącznej wartości udzielonej pomocy publicznej**

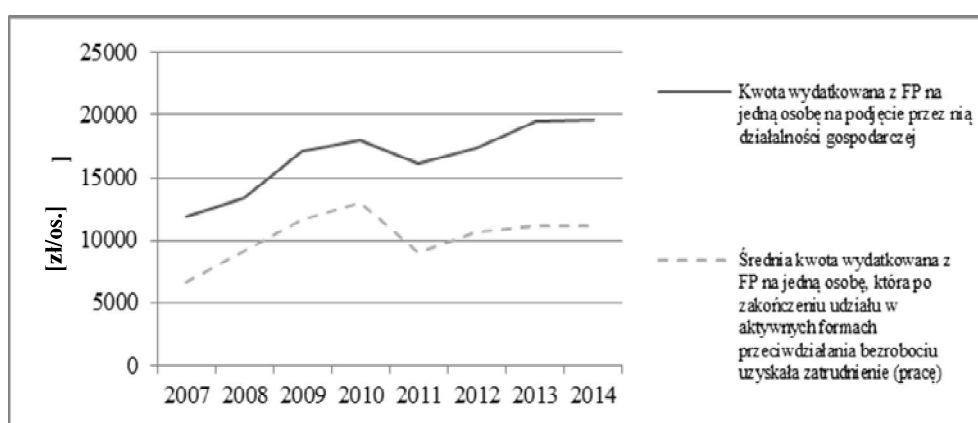
Źródło: Opracowanie własne na podstawie (Urząd Ochrony Konkurencji i Konsumentów 2015)

### **Podejmowanie działalności gospodarczej przez osoby bezrobotne z wykorzystaniem środków publicznych**

Jedną z form ingerencji państwa w mechanizmy gospodarki rynkowej jest stymulowanie i wspieranie procesów założycielskich firm. Jak pisze Gancerzyk (Gancerzyk 2010, s. 143), w fazie uruchamiania działalności gospodarczej w Polsce pomoc państwa najczęściej odbywa się z wykorzystaniem następujących instrumentów: granty lub subsydia, subsydiowanie lub gwarantowanie pożyczek, publiczne fundusze załączkowe i venture capital, wakacje podatkowe, usługi doradcze, w tym przygotowywanie analiz wykonalności, biznesplanów itp.

Szczególną formą wsparcia przedsiębiorczości z wykorzystaniem środków publicznych (Funduszu Pracy) jest finansowanie uruchomienia działalności gospodarczej przez osoby bezrobotne. Dostęp do jednorazowych środków (dotacji) na podjęcie działalności gospodarczej przez osoby bezrobotne<sup>2</sup> regulują zapisy art. 46 Ustawy o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy (Ustawa z dnia 20 kwietnia 2004 r.). Stanowią one, że dofinansowanie wyposażenia miejsca pracy, podjęcia działalności gospodarczej, kosztów pomocy prawnej, konsultacji i doradztwa to instrumenty rynku pracy wspierające podstawowe usługi rynku pracy, tj. pośrednictwo pracy, poradnictwo zawodowe i szkolenia (Ustawa z dnia 20 kwietnia 2004 r., art. 44 ust. 3). Wartość takiego wsparcia stanowi sześciokrotność przeciętnego miesięcznego wynagrodzenia (Ustawa z dnia 20 kwietnia 2004 r., art. 46 ust. 1 pkt 2), co w 2015 roku dawało kwotę około 19 tys. zł (por. *Rysunek 2*).

<sup>2</sup> Definicję bezrobotnego ubiegającego się o dotację na uruchomienie działalności gospodarczej określa § 6 Rozporządzenia Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 23 kwietnia 2012 r.



**Rysunek 2. Kwota wydatkowana z Funduszu Pracy (FP) na podjęcie działalności gospodarczej przez bezrobotnego i średnia kwota na osobę uczestniczącą w aktywnych formach przeciwdziałania bezrobociu w latach 2007-2014 [zł]**

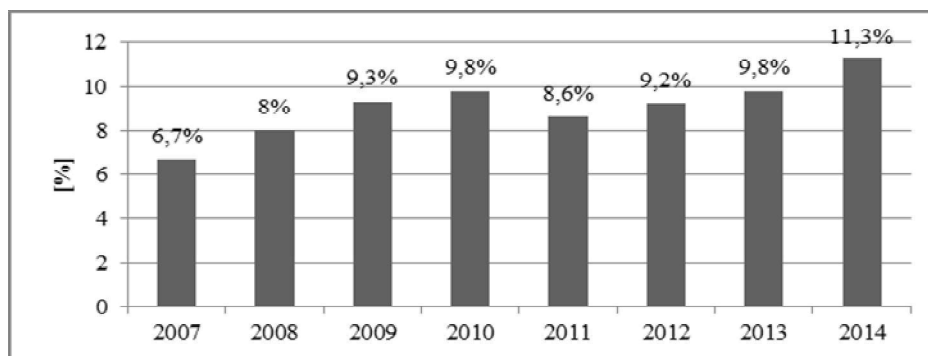
Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych Ministerstwa Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej

Osoba bezrobotna, której złożony w powiatowym urzędzie pracy<sup>3</sup> wniosek o przyznanie środków na uruchomienie działalności gospodarczej zostanie rozpatrzone pozytywnie i która uzyska dotację, w terminie wskazanym w umowie, jest zobligowana do założenia własnej działalności gospodarczej. Aby nie stracić przyznanej dotacji, działalność gospodarcza musi być prowadzona przez co najmniej 12 miesięcy, a środki wydatkowane zgodnie z zapisami zawartymi we wniosku.

Uzyskanie dotacji na uruchomienie własnej działalności gospodarczej, poza rygorami ustawowymi (Ustawa z dnia 20 kwietnia 2004 r.) i zapisami Rozporządzenia Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 23 kwietnia 2012 r. w sprawie dokonywania z Funduszu Pracy refundacji kosztów, może być warunkowane dodatkowymi regułami określonymi przez powiatowe urzędy pracy. Do najczęstszych obostrzeń, które w badanym okresie musieli spełniać beneficjenci, należały: szczegółowe warunki wydatkowania udzielonej dotacji, okres rejestracji w powiatowym urzędzie pracy jako osoba bezrobotna, predyspozycje osobowościowe bezrobotnego zdiagnozowane w procesie rekrutacji, udział w szkoleniach poprzedzających przyznanie dotacji oraz posiadanie środków własnych (Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej 2011, s. 24).

W latach 2007-2014 dofinansowanie uruchomienia własnej działalności gospodarczej było często wykorzystywanym przez powiatowe urzędy pracy instrumentem aktywizacji zawodowej osób bezrobotnych. W 2014 roku ponad 11% uczestniczących w formach aktywnego przeciwdziałania bezrobociu stanowiły osoby, którym udzielono dotacji na uruchomienie działalności gospodarczej (por. Rysunek 3).

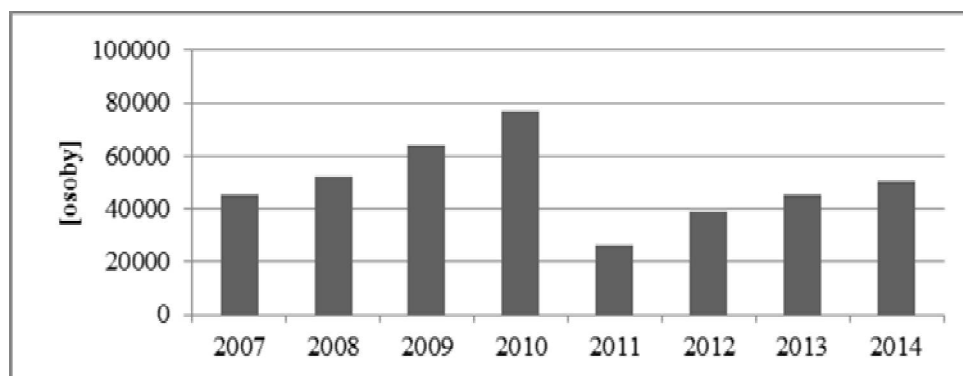
<sup>3</sup> Właściwym ze względu na miejsce zamieszkania lub pobytu albo ze względu na miejsce prowadzenia działalności gospodarczej.



**Rysunek 3. Osoby, które otrzymały środki na podjęcie działalności gospodarczej, jako procent wszystkich uczestniczących w różnych formach aktywnego przeciwdziałania bezrobociu w latach 2007-2014**

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych Ministerstwa Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej

W okresie 2007-2014 wystąpiły znaczne zmiany w liczbie osób, które otrzymywały finansowe wsparcie na uruchomienie działalności gospodarczej: w latach 2007-2010 liczba takich osób rosła, w roku 2011 nastąpił gwałtowny spadek (o połowę w stosunku do roku poprzedniego) i ponowny, systematyczny wzrost w latach 2011-2014 (por. *Rysunek 4*). Zmiany te – jak twierdzą zarówno przedstawiciele powiatowych urzędów pracy oraz beneficjenci aktywnych form przeciwdziałania bezrobociu – wiążą się ze zmianami regulacji dotyczących dostępności środków Funduszu Pracy na uruchomienie działalności gospodarczej przez bezrobotnego, z trudną sytuacją ekonomiczną przedsiębiorstw wywołaną kryzysem i powściągliwością w zakładaniu nowych firm czy wreszcie – dostępnością środków unijnych w ramach Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki oraz regionalnych programów operacyjnych przeznaczanych na finansowanie uruchomienia działalności gospodarczej przez osoby z grup defaworyzowanych na rynku pracy.



**Rysunek 4. Liczba bezrobotnych, którzy otrzymali środki na podjęcie działalności gospodarczej z Funduszu Pracy w latach 2007-2014**

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych Ministerstwa Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej

Z badań przeprowadzonych na zlecenie Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej wynika, że dotacje na uruchomienie działalności gospodarczej najczęściej otrzymują: osoby w wieku 25-34 lata, z wykształceniem średnim zawodowym i wyższym, pozostające bez pracy dłużej niż rok. Częściej są to mężczyźni niż kobiety (por. *Tabela 3*).

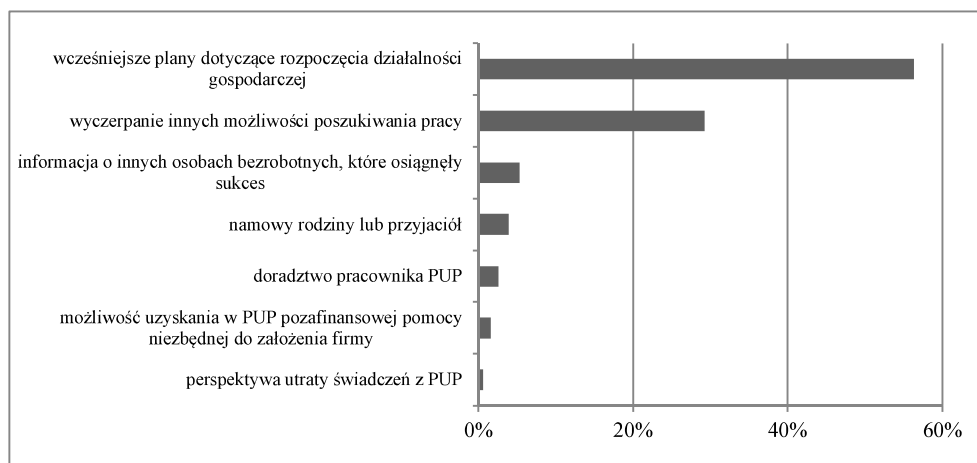
**Tabela 3. Bezrobotni, którzy ubiegają się i otrzymują dotację na uruchomienie działalności gospodarczej – podstawowe charakterystyki**

	Charakterystyki	Ubiegają się o dotację	Otrzymują dotację
		[%]	
<b>Płeć</b>	kobiety	43,4	37,5
	mężczyźni	56,6	62,5
<b>Okres pozostawania bez pracy przed złożeniem wniosku o dotację</b>	do 1 miesiąca	2,6	11,8
	1-3 miesiące	8,4	13,0
	3-6 miesięcy	12,4	18,4
	6 miesięcy do 1 roku	19,1	18,4
	dłużej niż 1 rok	57,2	38,2
<b>Wykształcenie</b>	wyższe II stopnia	28,0	27,0
	wyższe I stopnia	1,1	4,4
	średnie ogólnokształcące	16,3	16,4
	średnie zawodowe	25,0	27,0
	zasadnicze zawodowe	6,1	2,7
<b>Wiek</b>	18-24 lata	14,4	8,5
	25-34 lata	47,9	52,6
	35-44 lata	19,1	24,8
	45-54 lata	14,4	11,0
	55 lat i więcej	4,2	3,0

Źródło: Opracowanie własne na podstawie (Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej 2011)

Wśród osób ubiegających się o dotację na uruchomienie działalności gospodarczej najwięcej (ok. 56%) kieruje się chęcią prowadzenia własnej firmy. Niemal jedna trzecia – brakiem alternatywy na inną formę zarobkowania (por. *Rysunek 5*).





**Rysunek 5. Motywy złożenia wniosku zgłaszane przez bezrobotnych, którzy ubiegali się o dotację na uruchomienie działalności gospodarczej ze środków Funduszu Pracy**

Źródło: Opracowanie własne na podstawie (Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej 2011)

### **Skuteczność instrumentu finansowania uruchamiania działalności gospodarczej przez osoby bezrobotne**

W celu oceny skuteczności i efektywności instrumentów aktywizacji zawodowej osób bezrobotnych Ministerstwo Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej oraz powiatowe urzędy pracy stosują dwie podstawowe miary: efektywność zatrudnieniową oraz efektywność kosztową. Efektywność zatrudnieniowa (wskaźnik ponownego zatrudnienia) definiowana jest jako stosunek liczby osób bezrobotnych, które po zakończeniu udziału w określonej formie aktywizacji uzyskały zatrudnienie w okresie do 3 miesięcy, do liczby wszystkich bezrobotnych, którzy zakończyli udział w danej formie aktywizacji. Efektywność kosztowa (koszt ponownego zatrudnienia) to iloraz kwoty poniesionych w danym roku wydatków (kasowo) na daną formę aktywizacji i liczby osób bezrobotnych, które po zakończeniu udziału w tej formie aktywizacji uzyskały w okresie do 3 miesięcy zatrudnienie (Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej 2015, s. 5).

Według rocznych raportów Ministerstwa Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej, instrument polegający na dofinansowaniu uruchomienia własnej działalności gospodarczej przez bezrobotnego jest najdroższą, spośród pozostałych stosowanych przez powiatowe urzędy pracy, formą aktywnej walki z bezrobociem. W 2007 roku kwota wydatkowana z Funduszu Pracy na jedną osobę na podjęcie przez nią działalności gospodarczej była wyższa o 5200 zł niż średnia kwota wydatkowana z Funduszu Pracy na jedną osobę, która po zakończeniu udziału w aktywnych formach przeciwdziałania bezrobociu uzyskała zatrudnienie. W roku 2014 różnica wynosiła już niemal 8500 zł.

W metodologii oceny stosowanej przez Ministerstwo dotowanie uruchamiania działalności gospodarczej przez bezrobotnych jest równocześnie najbardziej efektywnym – w wymiarze zatrudnialności – spośród pozostałych instrumentów polityki rynku pracy. Ma najwyższy, stuprocentowy wskaźnik efektywności zatrudnieniowej. Należy jednak pamiętać, że jego wartość wiąże się z warunkami obowiązującymi przy udzielaniu tej formy wsparcia – konieczności rejestracji własnej firmy i dwunastomiesięcznego okresu jej prowadzenia pod rygorem zwrotu uzyskanej dotacji.

Optymizm ocen zawartych w raportach Ministerstwa Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej odnośnie wysokiej efektywności zatrudnieniowej działań polegających na dotowaniu uruchamiania działalności gospodarczej przez osoby bezrobotne studzą wyniki raportów analizujących losy osób, które otrzymały środki na podjęcie działalności gospodarczej po upływie 12 miesięcy od rozpoczęcia działalności. Danych podważających przedstawiane przez Ministerstwo wysokie wskaźniki efektywności zatrudnieniowej dostarczają m.in. raporty Najwyższej Izby Kontroli (2014; 2015a; 2015b). Wskazują one m.in., że:

- Około 25% z osób, które podejmują działalność gospodarczą przy udziale środków Funduszu Pracy, rezygnuje z jej prowadzenia po upływie wymaganego okresu 12 miesięcy i ponownie rejestruje się w ewidencji bezrobotnych.
- Spośród osób, które otrzymały dofinansowanie na podjęcie działalności gospodarczej i po 12 miesiącach nie powróciły do rejestru bezrobotnych, ponad połowa zaprzestała prowadzenia tej działalności przed upływem trzech lat od jej podjęcia.
- Beneficjenci tej formy aktywizacji nie uzyskują ani deklarowanych przychodów, ani zysków lub uzyskują je na poziomie znacząco niższym, niż wynikałoby to z kalkulacji kosztów związanych z podjęciem działalności gospodarczej, na podstawie której osoby te uzyskiwały dofinansowanie.
- Trwałość (przeżywalność) firm zakładanych przez osoby bezrobotne przy udziale środków z Funduszu Pracy jest znacznie niższa od średniorynkowej, szacowanej na podstawie danych Głównego Urzędu Statystycznego: odsetek firm założonych w 2010 roku działających w roku 2013 wynosił: średnio w Polsce 40,4%, dla firm założonych przez bezrobotnych z udziałem środków z Funduszu Pracy – 28%.
- Najczęściej wskazywanym przez beneficjentów powodem zaprzestania działalności gospodarczej po okresie 12 miesięcy od uzyskania dotacji jest: kryzys gospodarczy i trudna sytuacja na rynku, wysokie koszty prowadzenia działalności i nieosiąganie przychodów na zadowalającym poziomie, skomplikowane procedury związane z prowadzeniem firmy.

## Podsumowanie

Udział przedsiębiorczości, choć różnie definiowanej, jest w kreowaniu rozwoju gospodarczego niepodważalny (Lechman, Dominiak 2015). Uzasadniona wydaje się zatem aktywność państwa i jego agend, w zakresie tworzenia oraz realizacji programów i działań pobudzających tę przedsiębiorczość. Jak zwykle jednak w działalności realizowanej przez państwo, zasadnicza kwestia dotyczy priorytetów i wyboru optymalnych rozwiązań, gwarantujących wysoką skuteczność i efek-

tywność wydatkowania środków publicznych. W przypadku wsparcia środkami publicznymi rozwoju przedsiębiorczości państwo staje wobec wielu dylematów, m.in.:

- „Komu pomagać: rozpoczynającym działalność gospodarczą, którzy stanowią niewiadomą, czy tym, co już na rynku funkcjonują?; szybko się rozwijającym, czy tym, którzy mają problemy?; tym którzy dopiero zaczęli myśleć o firmie, czy tym, którzy już ją założyli?” (Richert-Kaźmierska, Wasilczuk 2014, s. 152).
- Jak pomagać: finansowo (bezpośrednie dotacja, pożyczki, poręczenia kredytowe itp.), czy w formie wsparcia merytorycznego (dostęp do szkoleń, doradztwa, kształtowanie oraz promowanie postaw i zachowań przedsiębiorczych itp.)?
- Gdzie pomagać: tylko w regionach o najniższym poziomie rozwoju gospodarczego, czy we wszystkich regionach?

W opracowaniu podjęto dyskusję na temat zaangażowania środków publicznych w rozwój przedsiębiorczości w Polsce. W sposób szczególny przeanalizowano, na ile skuteczny jest instrument w postaci finansowania z Funduszu Pracy uruchamiania działalności gospodarczej przez osoby bezrobotne.

Jak pokazują wyniki zawarte w raportach publikowanych przez Ministerstwo Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej (MRPiPS) oraz Najwyższą Izbę Kontroli (NIK), aktywizacja osób bezrobotnych poprzez finansowanie uruchomienia przez nie działalności gospodarczej jest najdroższym ze stosowanych przez powiatowe urzędy pracy instrumentów aktywnej polityki rynku pracy. NIK zwraca uwagę, że droższym, niż wskazywałyby na to informacje podawane przez MRPiPS. Wysoka efektywność zatrudnieniowa tego instrumentu (argument MRPiPS) kontestowana jest wynikami z badań kontrolnych NIK. Autorzy raportów NIK piszą o błędnej ocenie formułowanej przez MRPiPS odnośnie efektywności tego instrumentu, ze względu na nieprawidłowości w przyjętej przez Ministerstwo metodologii.

Przywołane w tekście artykułu wyniki kontroli NIK oraz niezależnych instytucji zajmujących się analizą losów beneficjentów dotacji z Funduszu Pracy na uruchomienie działalności gospodarczej pozwalają na sformułowanie kilku wniosków natury ogólnej:

- Wysokie wskaźniki efektywności zatrudnieniowej instrumentu polegającego na finansowaniu uruchamiania przez bezrobotnych działalności gospodarczej, wykazywane przez Ministerstwo Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej, nie powinny stanowić ani wyłącznego, ani głównego argumentu do utrzymywania takiej formy wspierania przedsiębiorczości ze środków publicznych – jak dowodzi Najwyższa Izba Kontroli są one niemiarodajne, nie odzwierciedlają rzeczywistych efektów osiągniętych z wykorzystywania tego instrumentu.
- Środki publiczne (tu Fundusz Pracy) powinny być wydatkowane na działania (instrumenty) odpowiednie do potrzeb rynku, zapewniające możliwie najwyższą efektywność i skuteczność podejmowanej interwencji – dotacja na uruchomienie działalności gospodarczej nie powinna stanowić instrumentu „pierwszego wyboru”.
- Dostęp do instrumentu w postaci finansowania uruchomienia działalności gospodarczej, ze względu na jego wysokie koszty, powinien być limitowany, warunkowany posiadaniem przez beneficjentów odpowiednich cech i umiejętno-

- ści, poprzedzony udziałem w kursach i szkoleniach z zakresu prowadzenia biznesu itp.
- Osoby, które uzyskały wsparcie na uruchomienie działalności gospodarczej, podobnie jak te, których firmy powstały bez pomocy środków publicznych, powinny mieć stały dostęp do instytucji świadczących wsparcie merytoryczne (doradcze, szkoleniowe itp.) oraz finansowe (fundusze pożyczkowe, fundusze poręczeń kredytowych) – tylko rozbudowana infrastruktura otoczenia biznesu zwiększy zdolność firm do przetrwania na rynku.

## Literatura

1. Adamiec J. (2008), *Pomoc publiczna*, „INFOS – Zagadnienia Społeczno-Gospodarcze”, nr 8(32).
2. Bratnicki M., Dyduch W. (2002), *Przedsiębiorczość – element kultury organizacyjnej*, „Zarządzanie Zasobami Ludzkimi”, t. 2, nr 3-4.
3. Cierniak-Szóstak E. (2007), *Kulturowe determinanty rozwoju gospodarczego. Wybrane zagadnienia*, [w:] Lis S. (red.), *Gospodarka Polski na początku XXI wieku. Innowacyjność i konkurencyjność*, Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej w Krakowie, Kraków.
4. Drucker P. (1992), *Innowacja i przedsiębiorczość. Praktyka i zasady*, PWE, Warszawa.
5. Drucker P. (2004), *Natchnienie i fart, czyli innowacja i przedsiębiorczość*, Studio EMKA, Warszawa.
6. Dudzik S. (2002), *Pomoc państwa dla przedsiębiorstw publicznych w prawie Wspólnoty Europejskiej*, Kantor Wydawniczy Zakamycze, Kraków.
7. Dyduch W. (2008), *Pomiar przedsiębiorczości organizacyjnej jako przesłanka podwyższenia efektywności*, „Organizacja i Zarządzanie”, nr 4.
8. Gancerzyk M. (2010), *Wsparcie publiczne dla MSP. Podstawy teoretyczne a praktyka gospodarcza*, C.H. Beck, Warszawa.
9. Gruszecki T. (1994), *Przedsiębiorca*, Cedor, Warszawa.
10. Klamut E. (2013), *Przedsiębiorczy menedżer w małym podmiocie gospodarczym*, „Przedsiębiorczość i Zarządzanie”, t. 14, z. 3.
11. Komisja Europejska (2005), *State Aid Action Plan: Less and Better Targeted State Aid: A Roadmap for State Aid Reform 2005-2009*, Commission of the European Communities, COM(2005) 107 final, Brussels.
12. Komisja Europejska (2012), *Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej z dnia 26.10.2012*, Commission of the European Communities, C326/47, Brussels.
13. Kosikowski C. (2007), *Publiczne prawo gospodarcze Polski i Unii Europejskiej*, LexisNexis, Warszawa.
14. Kozak Z. (2001), *Ekonomia zacofania i rozwoju*, seria: „Monografie i Opracowania”, nr 477, Oficyna Wydawnicza SGH, Warszawa.
15. Kożuch B., Kożuch A. (2013), *Przedsiębiorczość w zarządzaniu samorządowym*, „Zarządzanie Publiczne”, nr 2(22).
16. Krańnicka T. (2002), *Koncepcja rozwoju przedsiębiorczości ekonomicznej i pozaekonomicznej*, Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej w Katowicach, Katowice.
17. Lechman E., Dominiak P. (2015), *Entrepreneurship Vulnerability to Business Cycle. A New Methodology for Identification Pro-Cyclical and Counter-Cyclical Patterns of Entrepreneurial Activity*, <http://ssrn.com/abstract=2713307> (dostęp: 12.01.2016).
18. Matusiak K. (2006), *Rozwój systemów wsparcia przedsiębiorczości – przesłanki, polityka, instytucje*, Wydawnictwo Instytutu Technologii Eksploatacji – PIB, Radom-Lódź.

19. Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej (2011), *Badanie ogólnopolskie nt. stosowanej formy aktywizacji zawodowej bezrobotnych, jaką jest przyznawanie środków Funduszu Pracy na podjęcie działalności gospodarczej*, Warszawa.
20. Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej (2015), *Efektywność podstawowych form aktywizacji zawodowej realizowanych w ramach programów na rzecz promocji i zatrudnienia, łagodzenia skutków bezrobocia i aktywizacji zawodowej w 2014 roku*. Warszawa, <http://www.mpips.gov.pl/analizyraporty/raportysprawozdania/tynekpracy/efektywnosc-podstawowych-form-promocji-zatrudnienia-i-aktywizacji-zawodowej-w-latach-2007-2009/> (dostęp: 12.01.2016).
21. Najwyższa Izba Kontroli (2014), *Aktywizacja zawodowa i łagodzenie skutków bezrobocia osób powyżej 50. roku życia*, KPS-4101-03-00/2013, nr ewid. 176/2013/P/13/111/KPS, Warszawa.
22. Najwyższa Izba Kontroli (2015a), *Dotacje z Funduszu Pracy na podjęcie działalności gospodarczej w Polsce Wschodniej*, LLU-4101-019/2014, nr ewid. 25/2015/P/14/093/LLU, Warszawa.
23. Najwyższa Izba Kontroli (2015b), *Skuteczność wybranych form aktywnego przeciwdziałania bezrobociu w niektórych województwach*, LRZ-4101-009/2014, nr ewid. 16/2015/P/14/109/LRZ, Warszawa.
24. Nogalski B., Karpacz J. (2011), *Komponenty orientacji przedsiębiorczej*, „Współczesne Zarządzanie”, nr 3.
25. Penc J. (2002), *Przedsiębiorczość firm*, „Ekonomika i Organizacja Przedsiębiorstw”, nr 1.
26. Piasecki B. (1998), *Ekonomika i zarządzanie małą firmą*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa.
27. Raport (2011), *Analiza losów osób, które otrzymały środki na podjęcie działalności gospodarczej po upływie 12 miesięcy od rozpoczęcia działalności. Raport z badań w ramach projektu: „Wykwalifikowani pracownicy potencjałem Urzędu”*, Ośrodek Badań Społecznych i Marketingowych Indeks, Poznań.
28. Richert-Kaźmierska A. (2012), *Teoretyczne koncepcje przedsiębiorczego regionu i przedsiębiorczości regionalnej*, [w:] Richert-Kaźmierska A. (red.), *Aspekty i przejawy przedsiębiorczości regionalnej w Polsce*, Politechnika Gdańska, Wydział Zarządzania i Ekonomii, Gdańsk.
29. Richert-Kaźmierska A., Wasilczuk J. (2014), *Zatrudnienie czy samozatrudnienie – dylematy wspierania aktywności zawodowej osób starszych*, „Studia Ekonomiczne. Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego w Katowicach”, nr 01/167.
30. Rozporządzenie Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 23 kwietnia 2012 r. w sprawie dokonywania z Funduszu Pracy refundacji kosztów wyposażenia lub doposażenia stanowiska pracy dla skierowanego bezrobotnego oraz przyznawania środków na podjęcie działalności gospodarczej (Dz.U. 2012 poz. 457).
31. Schumpeter J.A. (1995), *Kapitalizm, socjalizm, demokracja*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa.
32. Smilor R. (2001), *Daring Visionaries, How Entrepreneurs Build Companies, Inspire Allegiance and Create Wealth*, Adams Media Corporation, Holbrook.
33. Spilling O.R. (1996), *The Entrepreneurial System: On Entrepreneurship in the Context of a Mega-Event*, „Journal of Business Research”, Vol. 36, Issue 1.
34. Sudół S. (1999), *Przedsiębiorstwo. Podstawy nauki o przedsiębiorstwie*, TNOiK „Dom Organizatora”, Toruń.
35. Sudół S. (2008), *Przedsiębiorczość – jej pojmowanie, typy i czynniki ją kształtujące*, „Problemy Zarządzania”, Nr 2 (20).
36. Urząd Ochrony Konkurencji i Konsumentów (2009), *Pomoc publiczna*, UOKiK, Warszawa.

37. Urząd Ochrony Konkurencji i Konsumentów (2015), *Raport o pomocy publicznej w Polsce udzielonej przedsiębiorcom w 2014 roku*, Departament Monitorowania Pomocy Publicznej UOKiK, Warszawa, [https://uokik.gov.pl/raporty\\_i\\_analizy2.php](https://uokik.gov.pl/raporty_i_analizy2.php) (dostęp: 31.12.2015).
38. Ustawa z dnia 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy (Dz.U. 2004 nr 99 poz. 1001, z późn. zm.).
39. Wach K. (2015), *Przedsiębiorczość jako czynnik rozwoju społeczno-gospodarczego: przegląd literatury*, „Entrepreneurship Education”, nr 9.
40. Wiktor J.W. (2005), *Rynek Unii Europejskiej. Koncepcja i zasady funkcjonowania*, Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej w Krakowie, Kraków.
41. World Bank (1991), *The Challenge of Development. World Development Report 1991*, Oxford University Press, New York, <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/5974> (dostęp: 12.12.2015).
42. Żur A. (2006), *Intraprzedsiębiorczość jako innowacyjna koncepcja zarządzania*, „Zeszyty Naukowe Akademii Ekonomicznej w Krakowie”, nr 730.

## **PUBLIC FUNDS AS THE ENTREPRENEURSHIP STIMULATOR – THE EFFECTIVENESS OF FUNDS FOR STARTING UP THE BUSINESS BY UNEMPLOYED**

**Abstract:** The aim of the study was to find out the answer whether public funds stimulate the development of entrepreneurship in Poland. In the article, the author has analyzed only a small slice of state intervention which is supposed to support the entrepreneurship - measure of labor market policy consisting in subsidizing running by the unemployed their own business.

Data for the analysis were taken from the reports published by the Ministry of Labour and Social Policy for the period 2010-2014 presenting the employment and costs' effectiveness of unemployed activation on labour market and reports describing the fate of persons who have received funds for starting up the business after 12 months from its commencement. Based on the survey it was found that funding the deployment of business by unemployed from public funds does not always brings the desired results.

**Keywords:** entrepreneurial system, public funds, starting up the business by unemployed