
Piotr Kasprzak | pkasprzak@zie.pg.gda.pl

Katedra Analizy Ekonomicznej i Finansów, Wydział Zarządzania i Ekonomii
Politechnika Gdańska

Robert Sterniński | robert.sterninski@gmail.com

Katedra Analizy Ekonomicznej i Finansów, Wydział Zarządzania i Ekonomii
Politechnika Gdańska

Dofinansowania z powiatowych urzędów pracy na rozpoczęcie działalności gospodarczej jako forma wsparcia mikro i małej przedsiębiorczości wraz z oceną jej efektywności na wybranych przykładach

Labour Office Funding for Establishing a Business Activity as a Form of Support for Micro and Small Enterprises with the Assessment of the Effectiveness on Selected Examples

Abstract: The article describes the possibility of obtaining funding under the funds from the Labour Fund operated by the labour offices. This type of non-repayable support is a relatively easy form of support for companies founded by unemployed. Nevertheless, obtaining financing (with the maximum limit up to six times of the average wage in the national economy) must meet several criteria. The following article describes the most important issues and the formal requirements for applying for funds of financing new entities. Moreover, the authors analyzed the data provided by 16 labor offices from the two Polish provinces. The research aim is to assess the efficiency of this financial support. The conclusions of the study assessed the effectiveness of grants, primarily in terms of the sustainability of economic activity.

Key words: labor offices, entrepreneurship, financing, efficiency

Wstęp

W ciągu ostatnich kilku dekad pojęcie zatrudnienia ewoluowało i dzisiaj nie jest już interpretowane w sposób jednoznaczny. Aktualnie w ekonomii, obok klasycznego pojęcia zatrudnienia, znajdziemy także takie kategorie, jak przedsiębiorczość osobista czy samozatrudnienie [Bieniok 2016]. Powyższe określenia zawierają się jednak w szerokim zagadnieniu jakim jest przedsiębiorczość oraz podejmowanie działalności gospodarczej.

Wśród najbardziej powszechnych sposobów osiągania dochodów, poza klasycznym podejmowaniem zatrudnienia na podstawie umowy pomiędzy osobą fizyczną a przedsiębiorstwem, wyróżnić można prowadzenie jednoosobowej działalności gospodarczej. W Polsce taka forma prawna stwarza jedną z najprostszyc i stosunkowo najtańszych możliwości prowadzenia własnej firmy. Mimo to wskazuje się szereg trudności na drodze do samozatrudnienia, od barier związanych z brakiem kompetencji, przez deficyt kapitału początkowego, aż po wspomniane powyżej kwestie prawno-administracyjne [Ćwikliński 2000]. Należy zauważyć, iż podejmowanie i wykonywanie pracy oraz działalności gospodarczej w każdym systemie prawnym odbywa się w ramach indywidualnie ustalonego porządku instytucjonalnego, reżimu prawnego i administracyjnego [Glinka, Gudkova 2011]. To zaś może się wiązać ze szczególnymi i indywidualnie ustalonymi warunkami jej prowadzenia w poszczególnych krajach.

Każda nowopowstająca firma potrzebuje przede wszystkim źródeł finansowania [Buko 2011]. Pozyskanie kapitału, w zależności od źródła jego pochodzenia, wymaga poniesienia mniejszych lub większych kosztów, a także niesie za sobą określony poziom ryzyka. Dla małych podmiotów bezzwrotne formy pomocy charakteryzują się najmniejszym poziomem zagrożenia.

Niniejsza praca opisuje teoretyczne oraz praktyczne kwestie związane z finansowaniem przedsiębiorstw z funduszy oferowanych przez powiatowe urzędy pracy oraz przybliży zasady funkcjonowania tego typu dofinansowań. Celem badawczym jest ocena efektywności udzielanego wsparcia. Jako główną metodę badawczą przyjęto analizę danych uzyskanych w ramach dostępu do informacji publicznej z 16 powiatowych urzędów pracy w województwach warmińsko-mazurskim i pomorskim. Wyniki badania pokazują m.in. brak prowadzonej analizy efektów udzielanej pomocy (poszczególne urzędy pracy nie badają np. długości życia przedsiębiorstw powstałych w ramach przyznanego dofinansowania), a w przypadku jej prowadzenia – stosunkowo niewielką efektywność udzielanego wsparcia, co potwierdza treść zatwierdzonego w 2015 roku raportu Najwyższej Izby Kontroli [Raport NIK: Dotacje z Funduszu Pracy na podjęcie działalności gospodarczej w Polsce Wschodniej].

Dofinansowania na rozpoczęcie działalności gospodarczej udzielane bezrobotnym przez powiatowe urzędy pracy

W Unii Europejskiej występuje rozróżnienie pomocy finansowej udzielanej nowopowstałym podmiotom ze względu na źródło pochodzenia środków oraz formę zwrotu udzielonego wsparcia. Wśród najbardziej popularnych, komercyjnych form finansowego wspierania przedsiębiorczości, wyróżnić możemy [Kukulak-Dolata, Sobocka-Szczapa 2007]:

- pożyczki i kredyty bankowe,
- leasing,
- wsparcie „aniołów biznesu”,
- spółkę z prywatnym inwestorem.

Jednak osoby rozpoczynające pracę na własny rachunek najczęściej korzystają z kapitałów własnych, pożyczek od rodziny lub dotacji udzielanych przez podmioty publiczne.

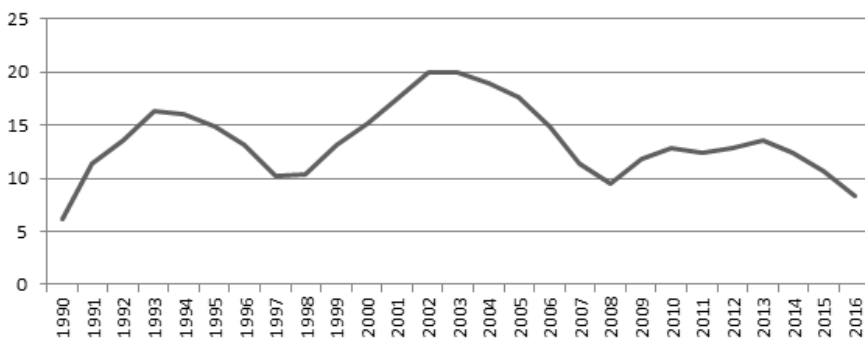
Należy zauważyć, iż to właśnie zadaniem państwa powinna być dbałość o równy dostęp do szans podmiotów gospodarujących na rynku [Woźniak 2003] wraz z zapewnieniem dostępu do świadczeń, do których można także zaliczyć podstawowe usługi finansowe [Buko 2011].

Przez szereg lat walka z bezrobociem skupiała się przede wszystkim na łagodzeniu skutków za pomocą różnych form o charakterze transferów społecznych, charakteryzujących się niską skutecznością oraz przyczyniających się do pogłębiania problemu bezrobocia. Wspomniana polityka wspierania osób nieaktywnych zawodowo generuje wysokie koszty, zarówno finansowe jak i społeczne [Kabaj 2004].

Współcześnie zauważalna jest konieczność podejmowania bardziej aktywnych form wspierania osób bezrobotnych oraz działań o charakterze pro przedsiębiorczym. Wskazuje się bowiem, że to właśnie firmy małe, szczególnie o charakterze rodzinnym, zatrudniają dodatkowych pracowników, co bezpośrednio wpływa na poziom bezrobocia [Misiąg 2005]. Ponadto, odnotowuje się szereg innych zalet w zakresie działań mikro i małych przedsiębiorstw w sferze walki z bezrobociem [Buko 2011]. Należą do nich:

- wysoka elastyczność w porównaniu do dużych firm, m.in. w płaszczyźnie dostosowywania się do wymagań rynkowych,
- tworzenie miejsc pracy w oparciu o niższe koszty.

Wykres 1. Stopa bezrobocia rejestrowanego w Polsce w latach 1990–2016 (%)



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Głównego Urzędu Statystycznego.

Główny Urząd Statystyczny odnotowuje malejące wskaźniki poziomu bezrobocia. Obecnie stopa bezrobocia rejestrowanego oscyluje w granicach 8-9%, daleko więc do poziomów sprzed 13-15 lat, sięgających około 20%. Ponadto, polski rynek pracy radził sobie stosunkowo dobrze także w okresie tzw. kryzysu finansowego, który wybuchł na świecie w 2008 roku¹. Co więcej, liczba osób pozostających bez pracy ma wciąż maleć, a oficjalne prognozy Ministerstwa Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej wskazują, iż stopa bezrobocia na początku 2017 roku może wynieść mniej niż 8%.

Doświadczenia krajów rozwiniętych wskazują, że możliwości tzw. walki z bezrobociem bez wspierania powstawania małych i mikro przedsiębiorstw stają się w pewnym momencie rozwoju gospodarczego kraju ograniczone i nieskuteczne [Kabaj 2004]. Współcześnie zatrudnienie ulega zwiększaniu prawie wyłącznie w sektorach o wysokiej pracochłonności, do których zaliczymy głównie mikro, małe i średnie przedsiębiorstwa. Kolejnym argumentem za wspieraniem powstawania małych przedsiębiorstw jest fakt, że koszt stworzenia miejsca pracy w mniejszych podmiotach jest przeciętnie czterokrotnie niższy niż w dużych firmach [Kabaj 2004].

Polskie doświadczenia pokazują jak ważną rolę odgrywały małe i średnie przedsiębiorstwa w okresie transformacji lat 90. ubiegłego wieku. W okresie 1994-1998 małe i średnie firmy zwiększyły liczbę zatrudnionych o 1,2 mln osób, przy czym w tym samym momencie duże przedsiębiorstwa dokonały redukcji zatrudnienia o 0,8 mln osób [Kabaj 2004].

Jedną z obecnie możliwych do uzyskania form wspierania przedsiębiorczości jest otrzymanie bezzwrotnej dotacji udzielanej ze środków publicznych przez urzędy pracy.

¹ Wiele gospodarek krajów Unii Europejskiej takich jak Grecja, Hiszpania i Portugalia, do dzisiaj boryka się z problemem wysokiego bezrobocia, sięgającego nawet 20–25%. Warto w tym miejscu zaznaczyć, iż w latach 2008–2013, w Polsce bezrobocie wynosiło około 14–15%.

Ta forma jest stosunkowo prostym i niewymagającym posiadania zaawansowanej wiedzy w zakresie pozyskiwania kapitału narzędziem finansowania własnego pomysłu na prowadzenie działalności gospodarczej.

Zgodnie z zapisami Ustawy o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy, ze środków Funduszu Pracy, przyznanych dotacji z funduszy Unii Europejskiej, a także w porozumieniu z Państwowym Funduszem Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych, starosta może przyznać bezrobotnemu jednorazowo środki na podjęcie działalności gospodarczej, w tym na pokrycie kosztów pomocy prawnej, konsultacji i doradztwa. Kwota pomocy nie może przekraczać sześciokrotności przeciętnego wynagrodzenia w gospodarce narodowej². Poszczególne urzędy indywidualnie ustalają limity udzielanego dofinansowania. Mogą także dokonywać preferencji w zakresie poszczególnych grup – udzielając pierwszeństwa np. osobom po 50. roku życia, kobietom lub bezrobotnym trwale pozostającym bez zatrudnienia.

Dla osób starających się o tę formę dofinansowania przeszkodą może okazać się konieczność uzyskania statusu osoby bezrobotnej. Możliwość otrzymania dofinansowania wyklucza bowiem osoby, które chciałyby łączyć osiąganie zarobków w oparciu o umowę o pracę z prowadzeniem własnej działalności³. Wnioskodawca musi spełniać wszystkie przesłanki wymienione w Ustawie o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy, które pozwalają uzyskać status osoby bezrobotnej. Wśród nich wymienić należy:

- niezatrudnienie tj. niewykonywanie pracy na podstawie stosunku pracy, niewykonywanie innej pracy zarobkowej,
- zdolność i gotowość do podjęcia zatrudnienia.

Środki przyznane przez urząd pracy mogą być udzielane na podjęcie stałej działalności gospodarczej. Wyklucza się prowadzenie spółek i spółdzielni, a także przedsiębiorstw sezonowych. Co do zasady, bezrobotni ubiegający się o dofinansowanie w ramach środków przyznawanych przez urzędy pracy powinni zarejestrować działalność gospodarczą w gminie właściwej dla danego urzędu. Tym niemniej w ramach zasad swobody działalności gospodarczej, nowopowstałe przedsiębiorstwo ma prawo prowadzić swoją działalność na terenie całego kraju.

Wnioskodawcy mogą uzyskać środki praktycznie wyłącznie na zakupy o charakterze inwestycyjnym przyczyniającym się do powstania firmy. Na podstawie wewnętrznych regulaminów przyznawania dofinansowań większość powiatowych urzędów pracy wyklucza bowiem pokrycie kosztu zakupu towarów podlegających dalszej odsprzedaży, materiałów oraz bieżące kosztów związanych z prowadzeniem działalności gospodar-

² Obwieszczenie Prezesa Głównego Urzędu Statystycznego z dnia 9 lutego 2017 r. w sprawie przeciętnego miesięcznego wynagrodzenia w gospodarce narodowej w 2016 roku – przeciętne miesięczne wynagrodzenie w gospodarce narodowej w 2016 roku wyniosło 4 047,21 zł.

³ Zapisy większości regulaminów przyznawania środków na dofinansowanie nie wykluczają osiągania dochodów na podstawie umowy zlecenia lub umowy o dzieło przez osobę, która otrzymała dofinansowanie.

czej. Niemożliwe jest również ubieganie się o współfinansowanie wydatków związanych z wynagrodzeniem pracowników oraz innych kosztów związanych z zatrudnieniem. Możliwe jest natomiast refundowanie remontu pomieszczeń potrzebnych do prowadzenia działalności gospodarczej (zazwyczaj w kwocie nie wyższej niż 10% dofinansowania).

Wśród pozostałych ograniczeń określonych w wewnętrznych regulaminach wymienić należy konieczność zapewnienia zabezpieczenia ewentualnego zwrotu udzielonego dofinansowania, niepodjęcie zatrudnienia w okresie 12 miesięcy od dnia złożenia wniosku oraz nieprowadzenia działalności gospodarczej na 12 miesięcy przed dniem otrzymania dotacji.

Rozliczenie dofinansowania następuje na podstawie przedstawionych dokumentów zakupu – np. faktura VAT, rachunek lub umowa cywilno-prawna. W przypadku otrzymania dofinansowania przedsiębiorca zobligowany zostaje do prowadzenia działalności gospodarczej przez okres 12 miesięcy (z wyjątkiem dotacji finansowanych z PFRON). Mając na uwadze powyższe, w przypadku zawieszenia lub likwidacji działalności osoba, która otrzymała dofinansowanie, musi liczyć się z koniecznością zwrotu przyznanych środków.

Efektywność przyznawanych dofinansowań na wybranych przykładach

Efektywność należy do podstawowych kategorii opisu stanu funkcjonowania oraz oceny działań lub przedsięwzięć. W naukach ekonomicznych rozpatrywana jest w dwóch kategoriach: ekonomicznej i organizacyjnej. W ekonomicznym rozumieniu efektywność powiatowych urzędów pracy można mierzyć miarą nakładu środków zużywanych na jego funkcjonowanie i spełnianie ustawowych funkcji w relacji do osiągniętych rezultatów [Brajer-Marczak 2012]. W tym zakresie podstawowym wskaźnikiem jest efektywność udzielanej pomocy mierzona proporcją ich wartości (wyrażonej w liczbie osób, które znalazły pracę lub wielkości przychodów dofinansowanych firm) do kosztów udzielanego wsparcia. Ekonomiczną efektywność działania powiatowych urzędów pracy uzupełnić może szereg innych wskaźników takich jak efektywność kontroli, procesy związane z poszukiwaniem zatrudnienia, skuteczność przekwalifikowania bezrobotnych czy liczba osób, które zdecydowały się zmienić miejsce zamieszkania w celu podjęcia pracy.

Natomiast z punktu widzenia teorii zarządzania, pojęcie efektywności działalności administracji można opisać jako efektywność funkcjonowania systemu poprzez ocenę sprawności działania i wypełniania ich podstawowych funkcji. Mierzyć



ją zatem będziemy np. liczbą procedur, uciążliwością procesów wewnętrznych, poziomem zatrudnienia, sprawnością kontaktu z bezrobotnymi i pracodawcami oraz poziomem zrealizowania stawianych celów o charakterze jakościowym (np. poziom zadowolenia z obsługi).

Autorzy niniejszego artykułu chcąc zbadać efektywność działania wsparcia powstawania przedsiębiorstw ze środków oferowanych przez powiatowe urzędy pracy dokonali zapytania w formie dostępu do informacji publicznej⁴ do 41 powiatowych urzędów pracy w województwach warmińsko-mazurskim i pomorskim. Odpowiedzi udzieliło 36 urzędów z czego:

- 12 urzędów odmówiło odpowiedzi uznając niewskazanie istotnego interesu publicznego,
- 8 urzędów udostępniło niepełne lub błędnie opracowane dane,
- 16 urzędów udostępniło dane, które umożliwiły analizę efektywności przyznawanych dofinansowań,

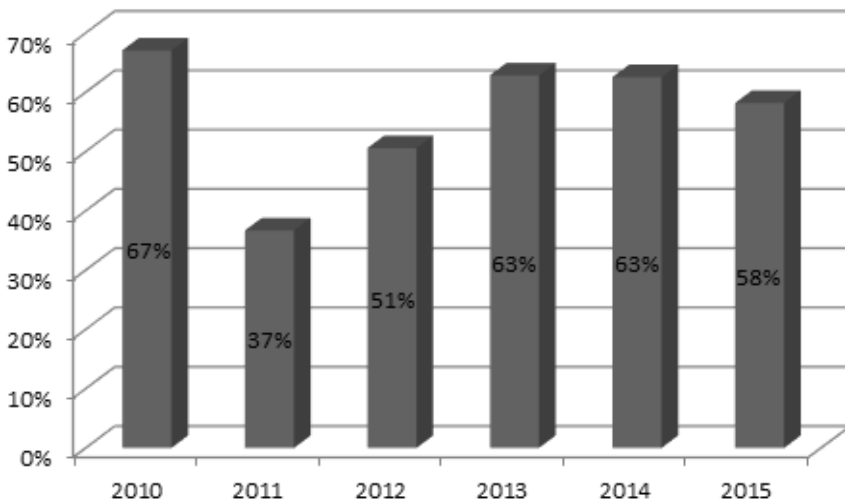
Dane udostępnione przez wspomniane 16 powiatowych urzędów pracy dotyczyły 3216 otwartych działalności gospodarczych w latach 2010-2015.

W ramach przeprowadzonego badania autorzy wnioskowali o udzielenie odpowiedzi na pytania dotyczące:

- wysokości przyznanych dofinansowań na założenie działalności gospodarczej osobom bezrobotnym zarejestrowanym w Powiatowym Urzędzie Pracy,
- liczby złożonych wniosków o dofinansowanie,
- liczby osób, które otrzymały dofinansowanie, z uwzględnieniem płci i wieku,
- kryterium czasowego prowadzonej działalności,
- rodzajów podjętej działalności gospodarczej (z uwzględnieniem kodów PKD) przez bezrobotnych, którym przyznano dofinansowanie.

⁴ Zgodnie z art. 61 ust. 1 Konstytucji: „obywatel ma prawo do uzyskiwania informacji o działalności organów władzy publicznej oraz osób pełniących funkcje publiczne. Prawo to obejmuje również uzyskiwanie informacji o działalności organów samorządu gospodarczego i zawodowego, a także innych osób oraz jednostek organizacyjnych w zakresie, w jakim wykonują one zadania władzy publicznej i gospodarują mieniem komunalnym lub majątkiem Skarbu Państwa”. Uszczegółowienie realizacji tego prawa znajdujemy w różnych aktach prawnych, wśród których najważniejszą jest *Ustawa z dnia 6 września 2001 roku o dostępie do informacji publicznej*.

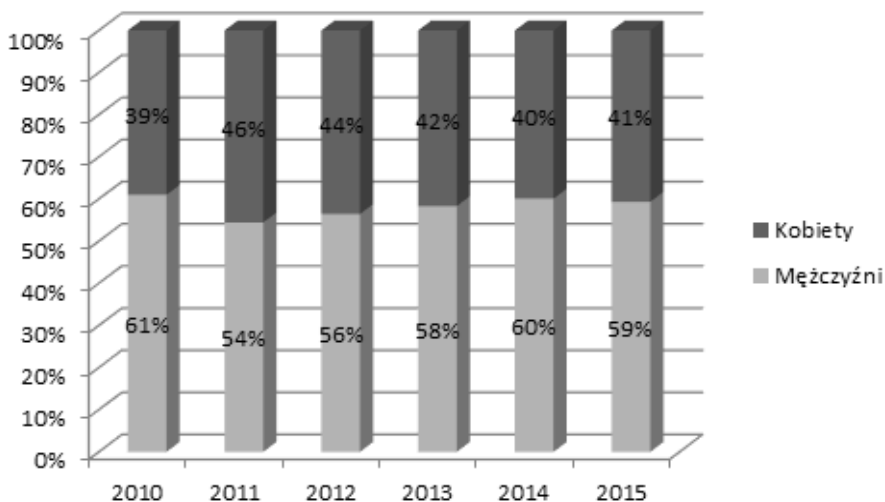
Wykres 2. Odsetek wniosków rozpatrzonych pozytywnie tj. zakończonych podpisaniem umowy o dofinansowanie



Źródło: opracowanie własne na podstawie przeprowadzonych badań.

Z przedstawionych danych wynika, iż zakres pozytywnie rozpatrzonych wniosków waha się w przedziale od 37% do 67%. Prawdopodobieństwo otrzymania dofinansowania można zatem oceniać na wysokim poziomie, chociaż ostateczne rozstrzygnięcie zależy przede wszystkim od liczby ogółem złożonych wniosków, a także wielkości budżetów poszczególnych urzędów. Na podstawie zebranych danych można także zakładać wzmożone zainteresowanie możliwością dofinansowania w latach 2011 i 2012. Warto zauważyć, iż w tym okresie bezrobocie w Polsce było w ciągu ostatnich 10 lat najwyższe i przeciętnie oscylowało w granicach 12-14%. Wnioskować można zatem, że taka forma aktywizacji bezrobotnych znalazła szczególną uwagę właśnie w momencie wyższego bezrobocia.

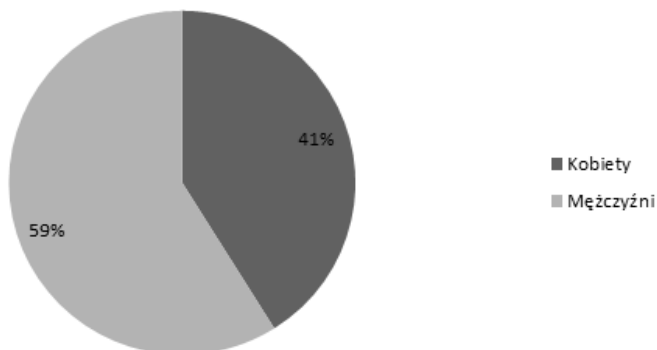
Wykres 3. Udział kobiet i mężczyzn wśród beneficjentów dofinansowań w poszczególnych latach



Źródło: opracowanie własne na podstawie przeprowadzonych badań.

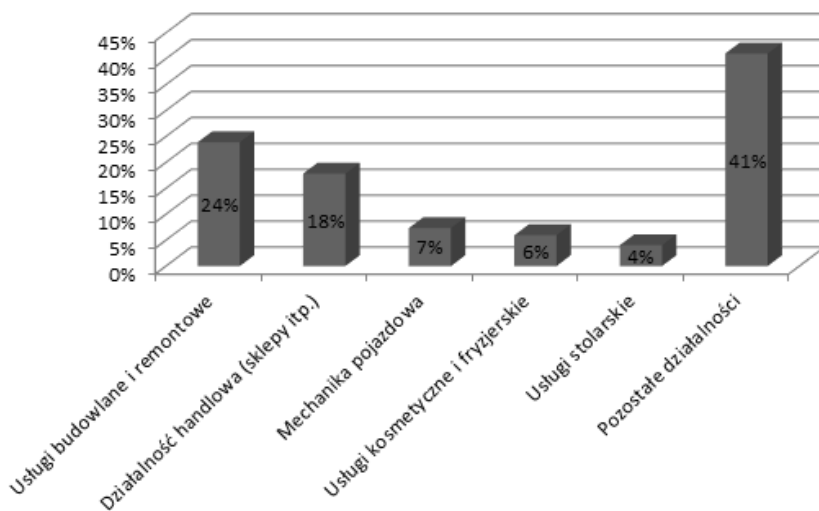
Dane dotyczące płci wnioskodawców wskazują, iż na przestrzeni lat 2010-2015 udział mężczyzn w grupie osób, którym przyznano dofinansowanie, był większy niż kobiet. Dane te mogą ponadto częściowo potwierdzać rodzaj zakładanej działalności (patrz: Wykres 5). Wśród dominującej grupy nowopowstałych przedsiębiorstw zakładanych przez osoby bezrobotne w ramach dofinansowań udzielanych przez urzędy pracy wymienić należy działalność w zakresie usług remontowych i budowlanych, która jest głównie prowadzona przez mężczyzn. Działalność powszechnie kojarzona z kobietami znalazła się na 4. miejscu z wynikiem 6% ogółu przyznawanych dotacji. Natomiast przeciętnie w ciągu ostatnich 5 lat w powiatowych urzędach pracy, które zostały poddane badaniu, mężczyźni stanowili 59% osób, które otrzymały dofinansowanie. Wartości te są zbliżone do corocznie publikowanych przez GUS danych dotyczących ogółu przedsiębiorstw prowadzonych przez osoby fizyczne w Polsce. Dla przykładu w 2012 roku w Polsce 59% przedsiębiorstw osób fizycznych zostało założonych przez mężczyzn, a w analogicznym okresie w grupie badanych przedsiębiorców mężczyźni stanowili 56% ogółu badanych.

Wykres 4. Średni udział kobiet i mężczyzn wśród beneficjentów dofinansowań w latach 2010–2015



Źródło: opracowanie własne na podstawie przeprowadzonych badań.

Wykres 5. Rodzaj działalności gospodarczej zakładanej przez bezrobotnych

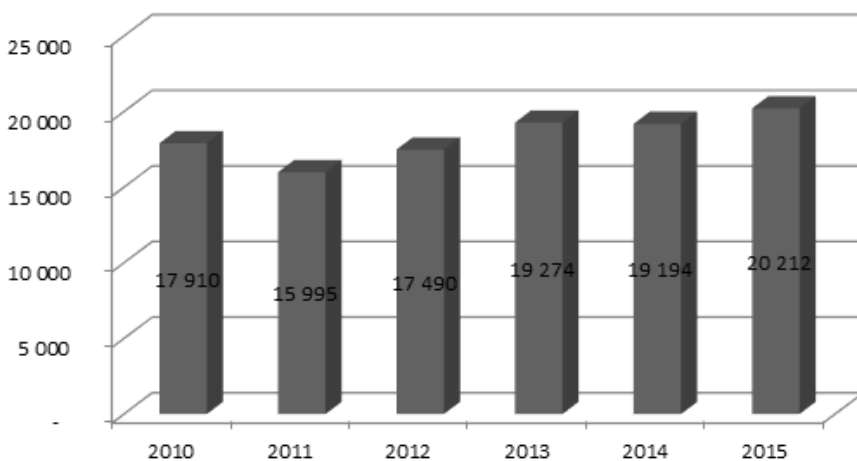


Źródło: opracowanie własne na podstawie przeprowadzonych badań.

Analizując rodzaj zakładanej działalności gospodarczej należy zauważyć, iż w dużej części jest on typowy dla samozatrudnienia. Większość podmiotów gospodarczych nie będzie zatrudniać pracowników (67,4% przedsiębiorstw powstałych w latach 2004-2012 i aktywnych na dzień 31.10.2014, które powstały przy wsparciu PUP w Łławie, nie zatrud-

niały pracowników). Najwięcej spośród nowopowstałych przedsiębiorstw (24%) świadczy usługi budowlane i remontowe. Na drugiej pozycji znalazła się działalność handlowa, w ramach której najczęściej otwierane są małe sklepy stacjonarne lub internetowe. Na kolejnych miejscach są usługi związane z mechaniką samochodową, usługi kosmetyczno-fryzjerskie oraz stolarskie. Poza wymienionymi działalnościami widoczna jest duża różnorodność tworzonych przedsięwzięć. Działalności nie sklasyfikowane w wymienionych branżach stanowią aż 41% ogółu otwieranych przedsiębiorstw ze wsparciem PUP.

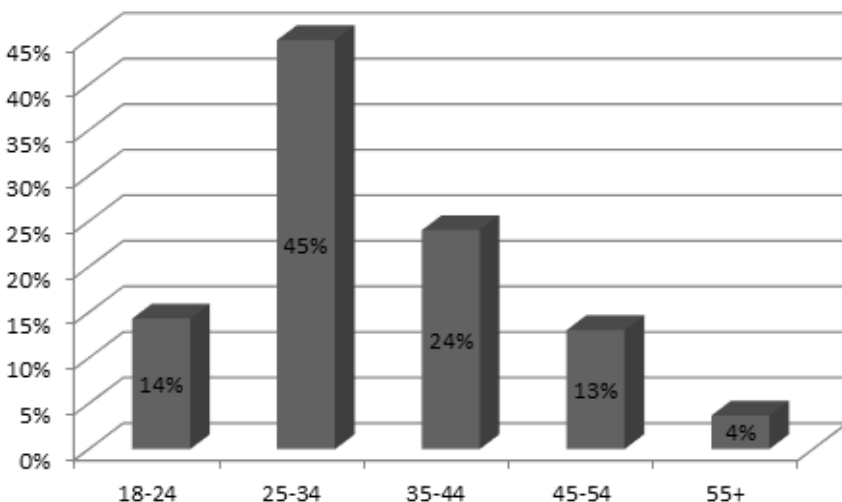
Wykres 6. Średnia wysokość przyznanego dofinansowania na przestrzeni lat 2010-2015 (PLN)



Źródło: opracowanie własne na podstawie przeprowadzonych badań.

Mając na uwadze fakt, iż w ramach ogólnych przepisów dotyczących wysokości przyznawanych dofinansowań wyznaczono jedynie górny limit, poszczególne urzędy pracy w porozumieniu ze starostą mają prawo ustalać własne wielkości graniczne. Ponadto, wnioskodawcy nie muszą w pełni wykorzystać przyznanego im dofinansowania, a przede wszystkim mogą wnioskować o kwotę mniejszą niż maksymalny limit. Średnie wielkości przyznanego dofinansowania na przestrzeni badanego okresu ukazane zostały na wykresie 6. Najniższe średnie wartości dofinansowania odnotowano w latach 2011-2012, co podobnie jak w przypadku stopnia przyznanego dofinansowania w stosunku do składanych wniosków, może świadczyć o zwiększonym zainteresowaniu. To zaś mogło być spowodowane wspomnianym uprzednio zwiększonym poziomem bezrobocia w analizowanym okresie.

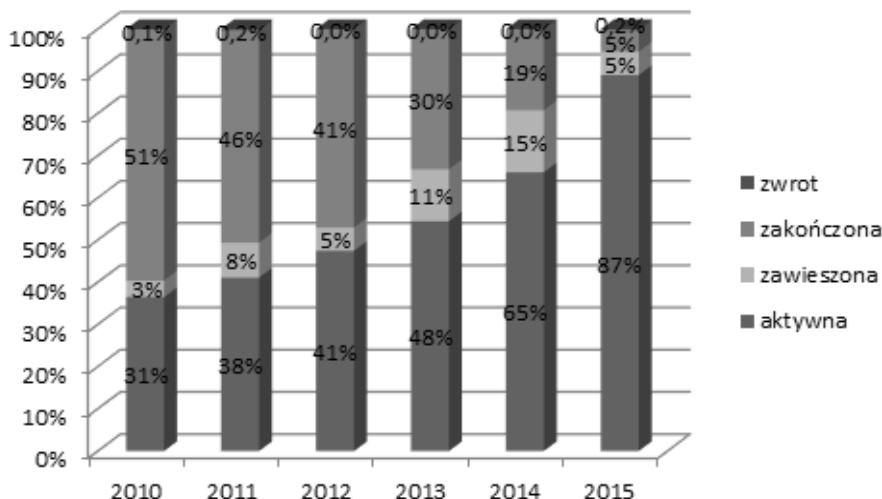
Wykres 7. Wiek bezrobotnych, którzy otworzyli działalność przy wsparciu PUP



Źródło: opracowanie własne na podstawie przeprowadzonych badań.

Analizując przedstawiony na wykresie 7. wiek osób, którym przyznano dofinansowanie, zaobserwować można zdecydowaną przewagę osób młodych – do 35 roku życia (łącznie blisko 60% dofinansowań). Z danych przedstawionych w raportach AGER [Amway Global Entrepreneurship Report 2013, 2016] wynika, że aż 81% młodych Polaków wykazuje pozytywny stosunek do samozatrudnienia. Postawa ta najczęściej spotykana jest u osób z wykształceniem wyższym, których liczba w Polsce w ostatnich latach znacząco wzrosła. Wśród największych zalet własnej działalności młodzi Polacy wymieniają niezależność od pracodawcy, możliwość samorealizacji, rozwoju i uzyskania wyższych dochodów. Nie bez znaczenia pozostają zapał i wiara w swoje możliwości, które są silniejsze u ludzi młodych. Obawy przed niepowodzeniem uznawane są jako główny czynnik odwołujący rozpoczęcie działalności na własny rachunek i są silniejsze u ludzi w wieku powyżej 30 lat. Osoby w wieku powyżej 55 lat stanowiły jedynie 4% bezrobotnych, którzy otrzymali dofinansowanie na rozpoczęcie działalności gospodarczej. Związane jest to z mniejszą mobilnością tych osób na rynku pracy, niższą skłonnością do podejmowania ryzyka oraz w przypadku znacznej części tej grupy – ustabilizowaną sytuacją zawodową.

Wykres 8. Status poszczególnych działalności gospodarczych na koniec grudnia 2016 roku, założonych w poszczególnych latach



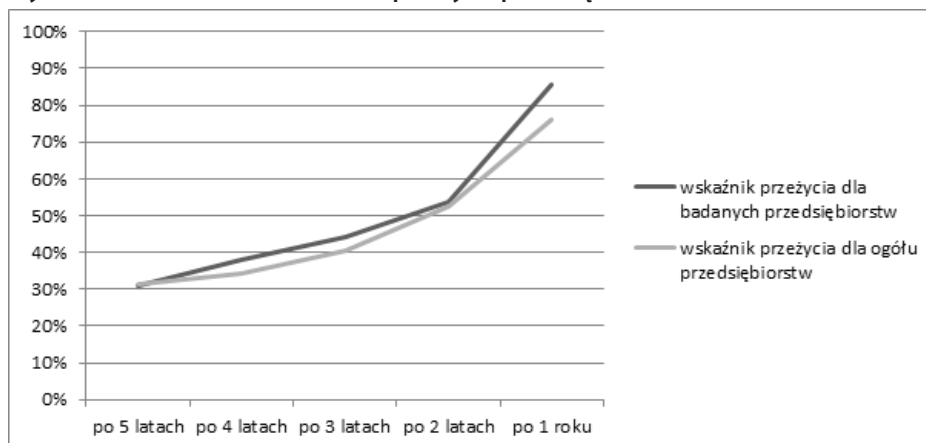
Źródło: opracowanie własne na podstawie przeprowadzonych badań.

Rozpatrując dane najistotniejsze z punktu widzenia celów niniejszej pracy dotyczące trwałości podejmowanych działalności gospodarczych, należy odnotować wyraźny spadek liczby prowadzonych działalności wraz z upływem czasu ich trwania. Z powyższych informacji wynika, iż na koniec grudnia 2016 roku tylko 31% przedsiębiorstw założonych w 2010 roku dalej funkcjonowało. Oznacza to, że zdecydowana większość z nich przestała istnieć. Znaczna część działalności otwartych w kolejnych latach również zostanie zamknięta, o czym świadczy wyraźny trend, który można zaobserwować na wykresie. Konieczność zwrotu środków przez beneficjenta w wyniku niedotrzymania warunków umowy zdarzała się dotychczas bardzo rzadko, osiągając maksymalną wartość 0,2% ogółu umów w danym roku.

Czy jednak niski wskaźnik przeżycia przedsiębiorstw oznacza, że w wyniku krótkotrwałości znacznej części podmiotów gospodarczych założonych przy wsparciu PUP, ta forma wsparcia przedsiębiorczości charakteryzuje się niską efektywnością?

W warunkach rynkowych naturalne jest, że przedsiębiorstwa kończą swoją działalność. Zatem by możliwe było stwierdzenie, czy dofinansowania urzędów pracy na rozpoczęcie działalności gospodarczej są efektywną formą aktywizacji bezrobotnych, należy porównać wskaźniki przeżywalności przedsiębiorstw badanych oraz ogółu firm zakładanych przez osoby fizyczne w Polsce. Porównanie wskaźników przedstawiono na wykresie 9.

Wykres 9. Porównanie wskaźników przeżycia przedsiębiorstw



Źródło: opracowanie własne na podstawie przeprowadzonych badań oraz danych Głównego Urzędu Statystycznego

Wyjaśnienie do wykresu:

Wskaźnik przeżycia dla badanych przedsiębiorstw – wskaźnik przeżycia w kolejnych latach działalności założonych przez bezrobotnych przy wsparciu PUP.

Wskaźnik przeżycia dla ogółu przedsiębiorstw – wskaźnik przeżycia w kolejnych latach działalności prowadzonych przez osoby fizyczne w Polsce na podstawie danych GUS.

Wartości wskaźników przeżycia dla badanych przedsiębiorstw oraz ogółu działalności założonych przez osoby fizyczne w Polsce są zaskakująco podobne. Największa różnica na korzyść badanych przedsiębiorstw występuje po 1 roku od dnia rozpoczęcia działalności. Może to wynikać z determinowanej zapisami umowy o dofinansowanie konieczności prowadzenia przedsiębiorstwa przez co najmniej 12 miesięcy – by uniknąć zwrotu otrzymanych środków. W praktyce oznacza to zazwyczaj utrzymywanie nieefektywnej gospodarczo firmy przez nieco dłuższy czas. Na podstawie wyników porównania wskaźnika przeżycia przedsiębiorstw, teza o niższej efektywności firm otwieranych przy wsparciu PUP nie została potwierdzona. By możliwe było jej jednoznaczne odrzucenie, należałoby przeprowadzić podobne badanie dla ogółu przedsiębiorstw otwieranych ze wsparciem urzędów pracy w Polsce, co nie jest możliwe z powodu braku koniecznych danych.

Na uwagę zasługuje również fakt, że udział firm otwieranych przez bezrobotnych przy wsparciu PUP w liczbie osób fizycznych prowadzących działalność gospodarczą w Polsce może być wysoki. PUP w Bytowie dysponuje danymi na ten temat, z których wynika, że udział firm założonych w latach 2004-2012 (aktywnych na dzień 31.12.2016 roku) przy wsparciu PUP w ogóle osób fizycznych prowadzących firmę w powiecie bytowskim wynosi 17,3%.

Podsumowanie

Wyniki przeprowadzonych badań potwierdziły częściowo przytoczone wnioski NIK w zakresie braku ewidencji efektywności udzielanej przez urzędy pracy pomocy. Taki stan rzeczy należy ocenić negatywnie, gdyż powoduje ograniczony dostęp do informacji o charakterze publicznym, zmniejszając tym samym kontrolę obywateli nad działalnością administracji.

Dokonując oceny pracy urzędów, które udostępniły dane stwierdza się, iż przedsiębiorstwa zakładane z dofinansowaniem z PUP charakteryzują się zbliżoną żywotnością do ogółu przedsiębiorstw osób fizycznych w Polsce. Należy jednak zwrócić uwagę na fakt, że przedstawiciele urzędów pracy przed przyznaniem dofinansowania oceniają realność realizacji przedsięwzięcia odrzucając część wniosków (w przypadku badanych podmiotów odrzucono 42% wniosków), co w znaczący sposób powinno wpływać na zwiększenie wartości wskaźnika żywotności w tej grupie firm. Ponadto często organizuje się szkolenia z zakresu przedsiębiorczości i prowadzenia firmy dla bezrobotnych, które powinny podnosić ich szanse na rynku. Mając na uwadze powyższe argumenty, efektywność dofinansowań z PUP w badanej grupie kształtuje się na niezadowalającym poziomie.

Wzmózione zainteresowanie przyznanym wsparciem odnotowano szczególnie w okresie zwiększonego poziomu bezrobocia tj. w latach 2012-2013. W tym przedziale czasowym najtrudniej było otrzymać wsparcie, ponadto średnie kwoty udzielonej pomocy były najniższe. Oznacza to, że analizowana forma wsparcia jest dla wielu osób szansą na aktywizację zawodową, co potwierdza zasadność jej prowadzenia.

Ponadto na uwagę zasługuje fakt, że 32,6% przedsiębiorców objętych wsparciem PUP zdecydowało się na zatrudnienie pracowników (dane przedstawione przez PUP w Iławie). Liczba utworzonych przez te firmy nowych miejsc pracy była zbliżona do liczby założonych działalności ze wsparciem PUP, tj. poza właścicielem przedsiębiorstwa zatrudniały średnio 0,986 osoby. Wynik ten należy ocenić pozytywnie w kontekście przeciwdziałania bezrobociu, szczególnie w zakresie wspierania aktywnych form walki z tym zjawiskiem.

Bibliografia

AGER 2016 – Amway Global Entrepreneurship Report, 2013, 2016.

Bieniok H. (2016), *Istota przedsiębiorczości osobistej w kontekście zarządzania samym sobą* [w:] red. M. Kosała, M. Urbaniec, A. Żur, *Współczesne dylematy badań nad przedsiębiorczością*, Uniwersytet Ekonomiczny w Krakowie.

Brajer-Marczak R. (2012), *Efektywność organizacji z perspektywy modelu dojrzałości procesowej*, „Zarządzanie i Finanse”, red. P. Antonowicz, Wydział Zarządzania Uniwersytetu Gdańskiego, Rok 10, Nr 1, Część 3, ss. 513–523.

Ćwikliński H. (red.) (2000), *Polityka gospodarcza*, Wydawnictwo Uniwersytetu Gdańskiego, Gdańsk.

Glinka B., Gudkova S. (2011). *Przedsiębiorczość*. Warszawa: Wolters Kluwer Polska.

Kukulak-Dolata I., Sobocka-Szczapa H. (red.) (2007), *Praca na własny rachunek – determinanty i implikacje*, Instytut Pracy i Spraw Socjalnych, Warszawa.

Kuna-Marszałek A., Marszałek J. (2011), *Przedsiębiorczość i Zarządzanie*, t. XII, z. 6: *Firmy Rodzinne – Determinanty funkcjonowania i rozwoju, Współczesne aspekty zarządzania*, Łódź.

Misiąg F. (red) (2005), *Pomoc publiczna dla małych i średnich przedsiębiorstw - mity i rzeczywistość*, Polskie Wydawnictwo Ekonomiczne, Warszawa.

Raport GUS (Główny Urząd Statystyczny): *Warunki powstania i działania oraz perspektywy rozwojowe polskich przedsiębiorstw powstałych w latach 2008-2012*, Warszawa 2014.

Raport NIK (Najwyższa Izba Kontroli): *Dotacje z Funduszu Pracy na podjęcie działalności gospodarczej w Polsce Wschodniej*, Lublin 2015.

Ustawa z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej.

Ustawa z dnia 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy.

Walkowiak R. *Prakseologiczne zasady sprawnego działania*, „Zeszyty naukowe Ekonomii i Zarządzania”, nr 1, 2011.

Dofinansowania z powiatowych urzędów pracy na rozpoczęcie działalności gospodarczej jako forma wsparcia mikro i małej przedsiębiorczości wraz z oceną jej efektywności na wybranych przykładach

Woźniak M.G. (red.) (2003), *Nierówności społeczne a wzrost gospodarczy – zarys problematyki*, z. 1, Uniwersytet Rzeszowski Katedra Teorii Ekonomii, Wydawnictwo Mitel, Rzeszów, s. 522.