

# Joanna Fila

---

## Dynamika zakładania przedsiębiorstw przez osoby korzystające z dotacji

---

Ekonomiczne Problemy Usług nr 62, 70-77

---

2011

Artykuł został opracowany do udostępnienia w internecie przez Muzeum Historii Polski w ramach prac podejmowanych na rzecz zapewnienia otwartego, powszechnego i trwałego dostępu do polskiego dorobku naukowego i kulturalnego. Artykuł jest umieszczony w kolekcji cyfrowej [bazhum.muzhp.pl](http://bazhum.muzhp.pl), gromadzącej zawartość polskich czasopism humanistycznych i społecznych.

Tekst jest udostępniony do wykorzystania w ramach dozwolonego użytku.

*JOANNA FILA*

Uniwersytet Łódzki

**DYNAMIKA ZAKŁADANIA PRZEDSIĘBIORSTW PRZEZ OSOBY  
KORZYSTAJĄCE Z DOTACJI**

**Wprowadzenie**

Powstawanie nowych przedsiębiorstw to kluczowy warunek rozwoju gospodarki i jej przemian strukturalnych. Procesy te mogą się dokonać wtedy, gdy istnieją czynniki sprzyjające podejmowaniu działalności gospodarczej. Jedną z barier przy zakładaniu firm jest niedostateczny kapitał, przy czym nie wszyscy potencjalni przedsiębiorcy zgłaszają zapotrzebowanie na niego na takim samym poziomie. Pomimo to wsparcie, choćby niewielkie, potrzebne jest najczęściej po to, aby przedsiębiorca przetrwał trudne warunki rozruchu firmy. Potencjalni nowi przedsiębiorcy mogą mieć za sobą różne doświadczenia zawodowe. Wśród nich mogą być osoby, które utraciły pracę i szansą na utrzymanie się jest dla nich samozatrudnienie. Aktywizowanie tej grupy osób i wspieranie jej w początkowym okresie rozwijania działalności jest szczególnie istotne w krajach, które cechuje wysoka stopa bezrobocia. Mogą być to kraje, które przeszły transformację gospodarczą z gospodarki centralnie sterowanej do gospodarki rynkowej, ale także wszystkie inne, choćby dotknięte skutkami niedawnego kryzysu finansowego i gospodarczego. Duże przedsiębiorstwa, redukując zatrudnienie, przyczyniły się niewątpliwie do zachwiania na rynku pracy i wzrostu bezrobocia. Pewnym antidotum w tej sytuacji może być wdrożenie przez państwo działań aktywizujących, skierowanych właśnie do osób bezrobotnych, zachęcających do gospodarczego usamodzielnienia się. Mogą one pomóc w przezwyciężeniu negatywnych skutków kryzysu lub złagodzeniu ich w sensie mikro i makroekonomicznym.

Celem artykułu jest analiza wsparcia finansowego osób bezrobotnych, decydujących się na założenie własnej firmy w Polsce oraz próba oceny efektywności

i kosztów tego wsparcia na tle innych instrumentów aktywnej polityki rynku pracy oraz w kontekście potencjału dla tworzenia i rozwoju mikro i małych przedsiębiorstw.

## **1. Warunki ramowe aktywnej polityki rynku pracy**

Jednym z najpoważniejszych problemów społecznych krajów europejskich jest zjawisko bezrobocia. Celem licznie podejmowanych działań jest dążenie do jego zwalczania, ograniczenia i osiągnięcia stanu pełnego zatrudnienia. Przedmiotem badań stają się instrumenty aktywnej polityki rynku pracy, wpływające na zmniejszenie bezrobocia.

Ramy prawne funkcjonowania polityki zatrudnienia oraz pomocy publicznej określają regulacje prawne na szczeblu krajowym i międzynarodowym. Unia Europejska ustaliła wspólne reguły prowadzenia polityki zatrudnienia państw członkowskich na szczeblu wspólnotowym. Koordynacja narodowych polityk zatrudnienia odbywa się dzięki ogólnym wytycznym opracowanym przez Komisję Europejską oraz narodowe plany działań w kwestii zatrudnienia, formułowane przez poszczególne państwa członkowskie. Ogólna polityka zatrudnienia uzyskała wymiar priorytetowy dopiero w Traktacie Amsterdamskim, który wszedł w życie 1 maja 1999 roku. Stworzono w nim podstawę do formułowania Europejskiej Strategii Zatrudnienia (*European Employment Strategy*, EES), a jej celem uczyniono powiązanie wzrostu gospodarczego Unii z powstaniem nowych miejsc pracy, a także określenie zadań dla ponadnarodowej współpracy państw członkowskich w celu redukcji bezrobocia, ubóstwa i marginalizacji społecznej. EES opiera się na czterech filarach:

1. zatrudnialność – oznacza starania o możliwość powrotu bezrobotnych do pracy, a także promocję rynku pracy otwartego dla wszystkich;
2. przedsiębiorczość – oznacza dążenie do ułatwiania obywatelom UE zakładania i prowadzenia firm oraz zatrudniania innych osób (akcentuje się tutaj kwestię tworzenia nowych miejsc pracy, w tym także motywowanie do samozatrudnienia);
3. zdolność adaptacyjna pracowników i pracodawców – wiąże się z modernizowaniem organizacji pracy;
4. równość szans – dotyczy rozwiązywania problemu nierówności w zatrudnieniu kobiet i mężczyzn.

Działania w ramach drugiego filaru, tj. wspierające przedsiębiorczość, koncentrują się na następujących elementach:

- tworzeniu motywacji do samo zatrudnienia;
- redukcji kosztów pracy;
- promocji zatrudnienia przez rozwój społecznych instytucji pozarządowych na poziomie lokalnym;

- redukcji kosztów administracyjnych oraz innych obciążeń wobec firm.

Rada Europejska przyjęła także szczegółowe wytyczne polityki zatrudnienia, które obejmują m.in.: aktywne i prewencyjne działania na rzecz bezrobotnych i biernych zawodowo oraz tworzenia miejsc pracy i przedsiębiorczości. Wspieranie finansowe osób bezrobotnych wpisuje się w powyższą strategię i postulaty. Oznacza bowiem aktywizację zawodową tych osób, które pozostają bez pracy i mogą być potencjalnymi założycielami mikro i małych przedsiębiorstw.

Działania wobec krajowych rynków pracy w poszczególnych państwach UE cechuje niezależność, ale również obowiązek podporządkowania się ponadnarodowym determinantom. Komisja Europejska zainicjowała debatę nad „nowym startem” Strategii Lizbońskiej i sformułowała pakiet Zintegrowanych Wytycznych Wzrostu Gospodarczego i Zatrudnienia, z których w zasadzie wszystkie zawierają ujmują aspekt zatrudnieniowy. W myśl nowego cyklu zarządzania odstąpiono natomiast od formułowania wytycznych dla polityk narodowych państw członkowskich. Tym samym państwa członkowskie UE samodzielnie określają adekwatne do uwarunkowań krajowych, zbieżne ze zintegrowanymi wytycznymi narodowe cele, priorytety oraz działania w obszarze polityki zatrudnienia. W Polsce uwzględnia je *Krajowa Strategia Zatrudnienia 2007–2013*. Podstawowe kierunki działań, które w latach 2007–2013 określać będą politykę państwa na rynku pracy, mieszczą się w ramach m.in. takich priorytetów jak: wspieranie tworzenia nowych miejsc pracy poprzez rozwój przedsiębiorczości i innowacyjności oraz aktywizacja osób bezrobotnych i zagrożonych wykluczeniem społecznym.

## **2. Charakterystyka dotacji dla bezrobotnych na uruchomienie własnej działalności**

Powiatowe urzędy pracy wykorzystują środki Funduszu Pracy na finansowanie różnych form aktywizacji zawodowej. Należą do nich przede wszystkim:

- szkolenia;
- zatrudnianie w ramach prac interwencyjnych i robót publicznych;
- wykonywanie prac społecznie użytecznych;
- przygotowanie zawodowe w miejscu pracy;
- odbywanie staży u pracodawców;
- refundacja pracodawcom kosztów wyposażenia lub doposażenia stanowiska pracy dla skierowanych na te miejsca pracy bezrobotnych;
- przyznawanie bezrobotnym środków na podjęcie działalności gospodarczej (dotacja).

W kontekście pomocy związanej z samozatrudnieniem, oprócz dotacji na rozpoczęcie działalności, bezrobotni mogą liczyć w tym zakresie dodatkowo na finansowanie kosztów pomocy prawnej, konsultacji i doradztwa<sup>1</sup>.

Dofinansowanie podjęcia działalności gospodarczej to instrument rynku pracy funkcjonujący od 2004 roku, przyznawany przez Powiatowe Urzędy Pracy ze środków Funduszu Pracy. Dotacje to obecnie jedna z najpopularniejszych i najlepiej ocenianych form aktywnego przeciwdziałania bezrobociu. Za jej atrakcyjnością przemawia fakt, że ma charakter bezzwrotny, wypłacana jest przed rozpoczęciem samodzielnej działalności (w przeciwieństwie np. do pomocy ze środków unijnych) i w relatywnie krótkim okresie (całkowity okres od momentu złożenia wniosku do momentu otrzymania środków nie przekracza z reguły dwóch miesięcy).

Kwota dotacji w 2010 roku odpowiada wysokości sześciokrotności średniego wynagrodzenia w sektorze przedsiębiorstw. Przeciętne miesięczne wynagrodzenie w sektorze przedsiębiorstw bez wypłat nagród z zysku w IV kwartale 2009 roku wyniosło 3 243,60 zł, zatem maksymalna kwota dotacji z urzędu pracy wynosi 19 461,60 zł.

Warunkiem otrzymania dotacji jest posiadanie statusu bezrobotnego i rejestracja w urzędzie pracy. Środki z dotacji mogą być przeznaczone na inwestycje mające charakter jednorazowy, można z nich zakupić np. środki trwałe lub wartości niematerialne i prawne. Dotacja nie powinna być natomiast przeznaczana na pokrycie bieżących kosztów działalności, które co do zasady powinny być finansowane z wpływów wygenerowanych w ramach funkcjonowania przedsiębiorstwa. Należy jednak zaznaczyć, że każdy urząd pracy ustanawia własny regulamin, w którym określa sposób rozdysponowania otrzymanych środków.

Osoba bezrobotna ubiegająca się o dotację nie musi teoretycznie posiadać wkładu własnego, choć w praktyce posiadanie własnych środków pieniężnych jest czynnikiem zwiększającym szanse na otrzymanie dofinansowania. Wniesienie własnych środków, choćby w postaci narzędzi, komputera, samochodu (wykorzystanych bezpośrednio w przedsięwzięciu), jest dla urzędu sygnałem, że skoro wnioskujący jest gotowy ryzykować własny kapitał, to jest bardziej zdeterminowany, by osiągnąć sukces. To zaś przekłada się z kolei na większe prawdopodobieństwo przetrwania jego firmy w przyszłości.

Zasadniczym elementem wniosku o dotację jest biznesplan, który zwiększa wiarygodność planowanego przedsięwzięcia i ułatwia zrozumienie jego koncepcji przez urzędników. Biznesplan może także pomóc osobie bezrobotnej w realnej ocenie przychodów, kosztów i wyniku finansowego planowanej działalności. Umowa zawierana przez osobę bezrobotną, która otrzymała dotację, zobowiązuje ją do prowadzenia działalności gospodarczej nieprzerwanie przez okres 12 miesięcy,

---

<sup>1</sup> Art. 44 pkt 3 ustawy z dnia 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy, tekst jedn.: DzU z 2008 r. nr 69, poz. 415 ze zm.

przy czym nie ma znaczenia, czy nowo powstała firma przynosi zyski, czy straty. Osoba bezrobotna, która podejmie samodzielną działalność, nie musi osiągać wyników prognozowanych w biznesplanie. Urzędy pracy nie wymagają także zatrudnienia pracowników, choć deklarowanie utworzenia stanowisk pracy może pozytywnie wpłynąć na decyzję o przyznaniu dofinansowania. W praktyce firmy zakładane przez osoby bezrobotne to z reguły firmy jednoosobowe.

Dotacja na uruchomienie działalności nie jest opodatkowana podatkiem dochodowym i może łączyć się z finansowaniem ze środków unijnych. Ustawa dopuszcza kilka form zabezpieczenia ewentualnego zwrotu kwoty dotacji w przypadku niedotrzymania warunków umowy, przy czym w praktyce stosuje się zwykle poręczenie lub zastaw na prawach i rzeczach.

### 3. Analiza efektywności finansowania aktywizacji zawodowej ze środków Funduszu Pracy<sup>2</sup>

Analiza instrumentów aktywizacji zawodowej osób bezrobotnych została dokonana na podstawie danych zgromadzonych przez Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej<sup>3</sup>. Dane dotyczące przyznania bezrobotnym środków na podjęcie działalności gospodarczej ustalono na podstawie miesięcznych danych zawartych w sprawozdaniu *MPiPS – 02*. Analiza obejmowała wszystkie podstawowe formy aktywizacji zawodowej bezrobotnych finansowane z Funduszu Pracy, z wyjątkiem m.in. finansowania kosztów pomocy prawnej, konsultacji i doradztwa dla bezrobotnych, którzy otrzymali środki na podjęcie działalności gospodarczej. Wsparcie tego typu znalazło się w grupie form pomocy, z których w 2008 roku skorzystało łącznie ok. 54,5 tys. osób<sup>4</sup>.

W ocenie efektywności form aktywizacji wykorzystano następujące wskaźniki:

- efektywność zatrudnieniowa (wskaźnik zatrudnienia) – stosunek liczby osób, które po zakończeniu udziału w określonej formie aktywizacji uzyskały w okresie do trzech miesięcy zatrudnienie, inną pracę zarobkową lub podjęły działalność na własny rachunek, do liczby osób, które zakończyły udział w danej formie aktywizacji;

---

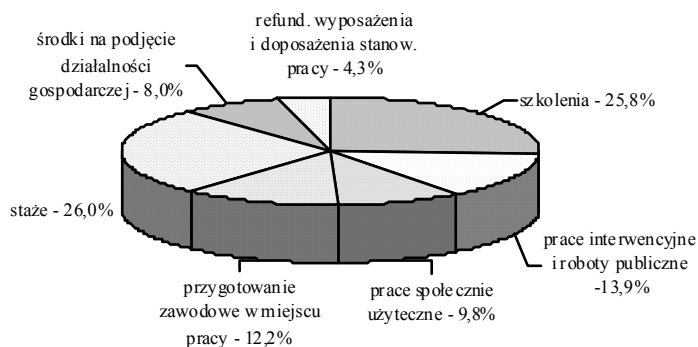
<sup>2</sup> *Efektywność form promocji zatrudnienia i aktywizacji zawodowej bezrobotnych finansowanych z Funduszu Pracy w 2008 roku*, Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej, Departament Funduszy, Warszawa, sierpień 2009 r.

<sup>3</sup> Załącznik nr 6 do sprawozdania rocznego *MPiPS – 01* dotyczącego rynku pracy i sprawozdanie roczne *MPiPS – 02* dotyczące przychodów i wydatków Funduszu Pracy.

<sup>4</sup> Obowiązująca statystyka, z uwagi na charakter tych form aktywizacji, nie zawiera danych umożliwiających ustalenie ich efektywności i zostaną one pominięte w poniższych rozważaniach.

- koszt uczestnictwa w programie – faktyczne wydatki poniesione kasowo na daną formę aktywizacji podzielone przez liczbę osób, które uczestniczyły w tej formie aktywizacji;
- efektywność kosztową (koszt zatrudnienia) – kwota poniesionych wydatków (kasowo) na daną formę aktywizacji podzielona przez liczbę osób, które po zakończeniu udziału w danej formie aktywizacji uzyskały w okresie do trzech miesięcy zatrudnienie, inną pracę zarobkową lub podjęły działalność na własny rachunek.

W 2008 roku w ramach podstawowych programów przeciwdziałania bezrobociu liczba osób aktywizowanych wyniosła ogółem 652 314. Z powyższej liczby 52 155 osób skorzystało ze środków na podjęcie działalności gospodarczej, co stanowi 8% całości uczestników wszystkich programów. Najbardziej znaczącą formą aktywizacji, ze względu na liczbę osób, które wzięły udział w programie, były szkolenia oraz staże. Uczestniczyło w nich łącznie około 340 tys. osób. Struktura uczestników według programów aktywizacyjnych zaprezentowana została na rysunku nr 1.



Rys. 1. Udział uczestników programów w 2008 r. według form aktywizacji w %

Źródło: Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej, Departament Funduszy, *Efektywność form promocji zatrudnienia i aktywizacji zawodowej bezrobotnych finansowanych z Funduszu Pracy w 2008 roku*, Warszawa, sierpień 2009 r., s. 5.

Korzystanie z dotacji na podjęcie działalności gospodarczej ma tendencję wzrostową. W 2007 roku skorzystało z niej 45 086 osób, zaś już w roku 2008 o ponad 7 tys. więcej. Wsparcie to należy ocenić także pozytywnie, porównując je z innymi formami aktywizacji w aspekcie wskaźnika efektywności zatrudnieniowej (por. tabela nr 1), który kształtował się w tym przypadku na poziomie 100%. Biorąc

pod uwagę poziom wskaźnika dla wszystkich analizowanych form aktywizacji (średnio 56%), jest to poziom najwyższy. Oznacza to, że wszystkie osoby, które ubiegały się o dotację i otrzymały ją, podjęły działalność gospodarczą na własny rachunek.

Tabela 1

Efektywność zatrudnieniowa i kosztowa oraz koszt uczestnictwa w programie według form aktywizacji w 2008 roku

Rodzaj programu	Wskaźnik efektywności zatrudnieniowej programu (%)	Wskaźnik efektywności kosztowej programu (w zł)	Koszt uczestnictwa w programie (w zł)
Szkolenia	39,2	4 373,86	1 664,15
Prace interwencyjne i roboty publiczne	73,4	5 736,99	4 267,97
Roboty publiczne	46,6	12 578,00	5 578,42
Prace społecznie użyteczne	43,4	1 276,53	530,34
Staże	54,2	11 309,31	5 412,90
Przygotowanie zawodowe w miejscu pracy	53,4	10 298,64	4 405,81
Środki na podjęcie działalności gospodarczej przez bezrobotnych	100,0	13 401,63	13 401,63
Refundacja wyposażenia i doposażenia stanowiska pracy	100,0	13 684,94	13 684,94
Średnio	56,0	9 147,54	4 768,79

Źródło: *Efektywność form promocji zatrudnienia i aktywizacji zawodowej bezrobotnych finansowanych z Funduszu Pracy w 2008 roku*, Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej, Departament Funduszy, Warszawa, sierpień 2009 r., s. 7.

Wskaźnik efektywności kosztowej wyniósł w przypadku dotacji w 2008 roku 13 401,63 zł, co jest również wartością najwyższą spośród wszystkich analizowanych form aktywizacji (por. tabela nr 1). Oznacza to, że przeciętna wysokość środków przyznanych osobie bezrobotnej na podjęcie działalności gospodarczej wyniosła 13,4 tys. zł. Kwota ta była wyższa o 12,6% w porównaniu z rokiem 2007 (11,9 tys. zł).



## **Podsumowanie**

Wśród badaczy rynku pracy toczy się dyskusja na temat skuteczności aktywnej polityki rynku pracy i możliwości długoterminowo rozwiązania przez nią problemów tego sektora. Prowadzenie skutecznych programów jest trudne, szczególnie w warunkach kryzysu gospodarczego oraz strukturalnych problemów na rynku pracy.

Podstawową zaletą analizowanej dotacji na uruchomienie działalności, w porównaniu np. do kredytów, jest jej bezzwrotny charakter. Należy podkreślić jednak, że środki pozyskiwane w ten sposób nie są duże. W aspekcie ogólnej polityki rynku pracy minusem może być fakt, że przy użyciu tej formy wsparcia powstają w większości przedsiębiorstwa jednoosobowe, które stwarzają małe możliwości na generowanie nowych miejsc pracy. Istnieje jednak szansa, że firmy te będą rozwijać się i zatrudniać pracowników. Aby jednak tak się stało, musi być zastosowane wsparcie na kolejnych etapach aktywności gospodarczej i stworzenie przyjaznych warunków prowadzenia działalności, w tym poprzez poprawę możliwości pozyskania innych źródeł finansowania.

Analiza wsparcia osób bezrobotnych w formie przyznania im środków na uruchomienie samodzielnej działalności może stać się przyczynkiem do bardziej pogłębionych badań i poszukiwania odpowiedzi na następujące pytania:

- jaka jest trwałość efektów tej formy wsparcia i jak te efekty wzmacniać,
- jakie kolejne instrumenty wsparcia należałoby uruchomić i czy to jest konieczne (np. kredyty preferencyjne, mikrokredyty),
- jakie są potencjalne korzyści dla budżetu państwa i obciążenia w związku z przyznaniem tego rodzaju pomocy finansowej,
- jakie są korzyści dla rozwoju sektora mikro, małych i średnich przedsiębiorstw.

## **DYNAMICS OF THE ESTABLISHMENT OF ENTERPRISES BY USING THE GRANT**

### **Summary**

The article presents the forms of supporting the unemployed persons, which making efforts in order to become self-employed in Poland. They are a large potential for the growth of the micro and small enterprises sector. These forms belong to the active labour market policy.

*Translated by Joanna Fila*