

Uruchamianie działalności gospodarczej przy wsparciu dotacji a rozwój przedsiębiorczości

Dorota Jegorow

*Katedra Zastosowań Matematyki, Instytut Ekonomii i Zarządzania,
Katolicki Uniwersytet Lubelski Jana Pawła II*

Celem artykułu jest ustalenie związku dotacji na podjęcie działalności gospodarczej z rozwojem przedsiębiorczości. Zaprezentowana retrospektywna synteza łączy analizę literatury, wtórnych źródeł danych, statystykę opisową oraz obserwację, wpisując się w funkcję poznawczą ekonomii. Z przeprowadzonej analizy wynika, że ostatnie lata charakteryzował wyraźny ilościowy przyrost liczby nowo rejestrowanych przedsiębiorstw. Towarzyszyło temu wysokie wsparcie publiczne, realizowane w formie dotacji na podjęcie działalności gospodarczej. Jednak w wielu przypadkach celem funkcjonowania przedsiębiorstw było zdobywanie grantów, a nie rozwój, co dokonywało się pod auspicjami instytucji finansujących.

Słowa kluczowe: dotacje, fundusze europejskie, przedsiębiorczość, pomoc publiczna, rozwój

Wprowadzenie

W kluczowych dokumentach strategicznych opracowanych przez instytucje Unii Europejskiej uwzględniono potrzebę tworzenia nowych miejsc pracy, a zgodnie z istniejącą hierarchiczną zależnością także w strategicznych dokumentach krajowych, regionalnych i lokalnych wyraźnie wyeksponowano ten wymiar. Wśród dostępnych obecnie instrumentów wsparcia w zakresie aktywizacji zawodowej najpopularniejsze, poza stażami i subsydiowanym zatrudnieniem, stały się dotacje na podjęcie działalności gospodarczej. Jako instrument bezzwrotny są obciążone minimalnym ryzykiem związanym z prowadzeniem działalności gospodarczej. Odrębną kwestią są warunki otrzymania takiego wsparcia.

Celem artykułu jest prezentacja wyników analizy zorientowanej na identyfikację związku dotacji na podjęcie działalności gospodarczej z rozwojem przedsiębiorczości. Zaprezentowana retrospektywna synteza łączy analizę literatury, wtórnych źródeł danych, statystykę opisową oraz obserwację, wpisując się w funkcję poznawczą ekonomii. Sformułowane na podstawie przeprowadzonych badań wnioski mają charakter poznawczo-aplikacyjny, co sprawia, że z powodzeniem mogą zostać wykorzystane przy konstruowaniu i wdrażaniu programów dotacyjnych w kolejnych latach. Mogą być przydatne zwłaszcza w ramach projektów zaplanowanych do realizacji przy wsparciu środków pochodzących z Funduszu Pracy (FP), Europejskiego Funduszu Społecznego (EFS) i Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego (EFRR).

Przeprowadzone badanie wpisuje się w postulat pożądanego wymiaru pracy ekonomistów zorientowanego na poszukiwanie wskazówek co do tego, jak najlepiej organizować i finansować rozmaite przedsięwzięcia gospodarcze w kontekście różnych ram instytucjonalnych (Caose, 2013). Podjęta tematyka badawcza wynika z faktu dostrzeżenia, iż funkcjonujący w Polsce system dotacji skierowanych do osób fizycznych zainteresowanych uruchamianiem działalności gospodarczej jest kosztochłonny i rozbudowany, a jednocześnie pozbawiony rzetelnego monitoringu i ewaluacji dofinansowywanych przedsięwzięć. Szansa, jaka została wpisana w przedmiotowe dotacje, jest niepodważalna. Zbieg różnych czynników sprawia, że wiele przedsiębiorczych jednostek potrzebuje pierwszego wsparcia finansowego wobec chociażby braku zdolności kredytowej. Pozabankowy rynek finansowy nie jest w tym przypadku alternatywą, ponieważ jest po prostu dla wielu za drogi. Jednocześnie nie brakuje negatywnych przykładów wpływu dotacji na rozwój przedsiębiorczości i działania prorozwojowe. Tymczasem trwałość rynkowa licznych przedsiębiorstw powstałych w minionej dekadzie dzięki pomocy publicznej jest niewielka, co pozwala twierdzić, że osiągnięte rezultaty są nieadekwatne do ponoszonych nakładów. Sytuacja ta wynika zarówno z wadliwych uregulowań systemowych w tym zakresie, jak i intencji osób korzystających z dotacji, nie zawsze bliskich przedsiębiorczości.

Przedsiębiorczość a dotacje

Niektórzy twierdzą, że „pomoc publiczna w Polsce stopniowo przestaje być narzędziem realizacji doraźnych celów politycznych, a zaczyna nabierać charakteru pomocy stymulującej rozwój społeczno-gospodarczy” (Kubera, 2014, s. 107). Biorąc jednak pod uwagę nieznaczny wpływ potężnych środków finansowych wpisanych w liczne projekty współfinansowane z funduszy europejskich na rozwój

gospodarczy, można mieć poważne wątpliwości co do prawdziwości powyższej tezy. Przykłady wysokobudżetowych projektów wskazują na doraźność wielu zrealizowanych przedsięwzięć oraz nagminne mylenie celów ze środkami działania (Kusideł, 2013; Słodowa-Hełpa, 2013; Kozak, 2014; Rybiński, 2014; Woźniak, 2014; Zybortowicz, Gurtowski, Sojak, 2015; Szymański, 2015; Jegorow, 2015b). Ocena rzeczywistości jest jednak w istocie jeszcze bardziej złożona. Świadczy o tym chociażby fakt, że wieszczony przez wiele lat wzrost gospodarczy, łączony niemal każdorazowo – choć bezpodstawnie – z rozwojem społeczno-gospodarczym, nie poddał się pozytywnej empirycznej weryfikacji osadzonej w warsztacie ekonometrycznym (Konat, Ważniewski, 2015).

Dyskusyjne efekty interwencji publicznej nie mogą się odbywać z pominięciem faktu, że przedsiębiorcy wśród beneficjentów pomocy wspólnotowej stanowili zaledwie 25% projektodawców, a z tej grupy niewielki odsetek w praktyce działa w polskiej gospodarce (Karpińska-Mizielińska, 2015). Tym samym nie można mieć złudzeń, że dotychczasowe kierunki interwencji publicznej w niewielkim wymiarze były zorientowane na rozwój krajowej przedsiębiorczości. A potrzeba taka istnieje i jest paląca. W dobie globalizacji i międzynarodowej konkurencji państwa nie mogą biernie czekać na pojawienie się prywatnych inicjatyw. Ale również nie powinny podejmować nieskoordynowanych i chaotycznych działań wpisanych często we wrogo nastawiony aparat państwowy (Landes, 2015). Poszukiwanie nowych możliwości zarabiania pieniędzy jest wyzwaniem współczesności, a brak przedsiębiorczości może skutecznie hamować rozwój nawet największych światowych gospodarek (Chang, 2013).

Dotacje, niezależnie od celu, jakiemu mają służyć, zawsze były, są i będą pokusą dla wielu, którzy w majestacie prawa zamierzają korzystać z oferowanych im subsydiów. Włączenie etyki w te działania nie ma też większego sensu. Dotacje w swojej strukturze są bowiem dla większości anonimowe w kontekście źródeł finansowych je tworzących. Niewielu zdaje sobie sprawę, skąd pochodzą środki redystrybuowane w dalszej kolejności w formie dotacji. Sytuacja ta, będąca konsekwencją niskiej społecznej świadomości ekonomicznej, przekłada się na stosunek do pozyskiwanych środków postrzeganych jako „niczyje”. Historia dostarcza licznych przykładów, w których dotacje były zręcznie wykorzystywane przez silniejsze podmioty rynkowe – wszystko w majestacie prawa (Kozak, 2008), w konsekwencji zaś wzbogacali się nieliczni, jednak zazwyczaj nie w przekonaniu, że dzieje się to kosztem innych. Niezwykle ważna jest dbałość o przekaz publiczny informujący o istocie środków publicznych i źródle ich pochodzenia. Sytuacja ta była przez lata zaniedbywana, chociażby w kontekście funduszy europejskich kreowanych na instrument zupełnie niezależny od polskiej gospodarki. W istocie bowiem, po uwzględnieniu wzajemnych transferów finansowych między Polską a UE, realny

napływ bezzwrotnych środków finansowych do Polski jest znacznie mniejszy, niż było to zazwyczaj przedstawiane w przestrzeni publicznej. Na koniec stycznia 2016 r. saldo rozliczeń między Polską a UE wyniosło 68% na korzyść Polski (MF, 2016). Powstała nadwyżka to również potężny koszt organizacyjno-administracyjny związany z programowaniem i wdrażaniem polityk wspólnotowych. Nie można absolutnie marginalizować pomocy wspólnotowej, należy jednak realnie ważyć wzajemne korzyści.

Interwencja publiczna wpisana w działania zorientowane na rozwój przedsiębiorczości zmienia się w czasie, co wynika zarówno z poziomu dostępnych środków finansowych, jak i zmian dokonujących się w przestrzeni społeczno-gospodarczej. Badanie przedsiębiorczości w kontekście interwencji publicznej jest stosunkowo młodym zagadnieniem operacyjnym i metodologicznym (Gancarczyk, 2007). Podobnie jest w przypadku wspierania osób fizycznych w procesie uruchamiania działalności gospodarczej. W konsekwencji okoliczność ta ma przełożenie na niedoskonałość stosowanych w praktyce metod badawczych. Ma to swoje źródło również w fakcie, iż przez lata przedsiębiorstwa nie zatrudniające pracowników były traktowane jako podmioty „niższego rzędu”, a z reguły tak powstają firmy przy wykorzystaniu dotacji (Cieślak, 2014). Obecnie w sposób niemal jednoznaczny nie łączy się już skuteczności biznesowej z wymiarem czysto indywidualnym (Chang, 2013). Tym samym należałoby w poszukiwaniu związku nowo zakładanych podmiotów gospodarczych z przedsiębiorczością każdorazowo uwzględniać ich progres organizacyjno-finansowy w ujęciu czasowym. Tym bardziej, że doświadczenia innych gospodarek nie potwierdzają jednoznacznego pozytywnego wpływu mikrofinansowania na rozwój przedsiębiorczości (Chang, 2013). Problem jest jednak znacznie bardziej złożony i osadzony w ogólnej koncepcji badań nad przedsiębiorczością. Okazuje się bowiem, że „zdolność do przedsiębiorczości wciąż jest w ekonomii pojęciem nieuchwytnym” (Schultz, 2014, s. 318).

Sprawność instytucjonalna alokacji środków publicznych

Jest niezrozumiałe, że instytucje odpowiedzialne za podział środków publicznych w ramach dotacji przeznaczonych na uruchamianie działalności gospodarczej nie zostały dotychczas zobligowane w sposób jednoznacznie systemowy do monitoringu i ewaluacji rejestrowanych podmiotów gospodarczych. Powszechny dostęp do publicznych baz danych, jaką w przedmiotowym przypadku jest przede wszystkim Centralna Ewidencja i Informacja o Działalności Gospodarczej (CEDIG), stanowi w pełni wystarczające źródło informacji na temat żywotności rejestrowanych podmiotów gospodarczych. Fakt ten w sposób jednoznaczny mogą

stwierdzać instytucje odpowiedzialne za przydział dotacji. Oczywiście, bazowanie na badaniach częściowych i obserwacji wnosi wartość poznawczą w wymiarze zarówno ilościowym, jak i jakościowym. Jednak dla identyfikacji procesów gospodarczych nie ma nic bardziej cenniego, jak dostęp do pełnych zbiorów informacji, co pozwala na formułowanie wyczerpujących i jednoznacznych wniosków.

Dotacje wpisane w bezzwrotną pomoc publiczną są poważnym wyzwaniem prawnym, formalnym i organizacyjnym. Pożądana efektywność w tym zakresie to złożona problematyka zarządzania w sektorze publicznym (Kubera, 2014). Tymczasem interwencja publiczna jawi się jako wiele problemów biurokratycznych, co stało się szczególnie dotkliwe w przypadku funduszy europejskich (Bachnik, 2015). Każde państwo, podejmując się aktywnego uczestnictwa w życiu gospodarczym, powinno to robić z pełną odpowiedzialnością. Tymczasem niemal każdy uczestnik przestrzeni publicznej może stwierdzić, iż nader często administracja publiczna z roli służebnej wobec obywatela przyjmuje funkcję arbitralnego, technokratycznego i bardzo zbiurokratyzowanego sędziego rzeczywistości, nieświadomego miejsca i roli przedsiębiorców w złożonym systemie społeczno-gospodarczym. Sytuacja ta z pewnością wyeliminowała z rynku wiele cennych przedsiębiorczych jednostek mających wrodzony potencjał, ale zbyt mało charyzmy pozwalającej na pokonanie złożonej maszyny biurokratycznej. Przykłady innych gospodarek pokazują, że nie musi wcale tak być (Kozmiński, 2015), zatem trzeba mieć nadzieję, iż wraz ze zrozumieniem istoty przedsiębiorczości służby publiczne aktywnie włączą się w stymulowanie procesów rozwojowych.

Instytucjami zaangażowanymi w pośrednictwo przy rozdziale dotacji na uruchamianie działalności gospodarczej były zazwyczaj powiatowe urzędy pracy. Instytucje te z reguły skupiały swoją działalność na naborze wniosków, wyborze beneficjentów wsparcia oraz monitoringu poprawności prowadzonej działalności w obligatoryjnym okresie formalnego funkcjonowania nowo zarejestrowanego przedsiębiorstwa. Kwestia badania losów powstałych podmiotów gospodarczych nie była i nie jest powszechna. Jeżeli jednak nawet w tym zakresie były prowadzone badania, to zazwyczaj niepełne, a podstawowe źródło informacji było wpisane w ankiety zorientowane na ocenę udziału w programie pomocowym. Sytuacja ta przyczyniła się do istotnego ograniczenia wymiaru poznawczego przedmiotowej tematyki. Przyjęte rozwiązania w zakresie monitoringu i ewaluacji (a właściwie ich brak) doprowadziły do usankcjonowania formalnej nieodpowiedzialności gremiów podejmujących decyzje o podziale środków publicznych.

Pozostałe instytucje zaangażowane we wdrażanie programów pomocowych w formie dotacji na uruchamianie działalności gospodarczej każdorazowo realizowały z góry określony projekt. Najczęściej założonym rezultatem było podjęcie zatrudnienia przez beneficjenta pomocy w nowym przedsiębiorstwie z reguły

bez wnikania w kondycję podmiotu i jego trwałość rynkową. Zazwyczaj wraz z zakończeniem realizacji projektu ustawał formalnoprawny obowiązek związany z monitoringiem i ewaluacją wspartych beneficjentów. Zatem jedynie ujednolicenie procedury przyznawania środków i monitoringu działalności bezpośrednich interesariuszy programów pomocowych pozwoli na rzetelne porównania osiągniętych rezultatów zarówno między beneficjentami, jak i w ramach poszczególnych działań (UMWP, 2013). Niniejszy postulat będący efektem cząstkowych badań ewaluacyjnych sprzed kilku lat dotychczas nie został zaimplementowany w praktyce gospodarczej.

Dotacje na podjęcie działalności gospodarczej nie są transakcją jednostronną. Ogół instytucji zaangażowanych w programy i projekty z tym związane w żaden sposób nie zostały zobligowane do realnego monitoringu i ewaluacji działań, w których ramach podejmują kluczowe decyzje. Wspomniana usankcjonowana formalna nieodpowiedzialność jest tego jednoznacznym wyrazem. Skoro nikt nie bada zasadności podejmowania decyzji, komu spośród zazwyczaj dużej grupy chętnych jest przyznawana dotacja, to w praktyce nie powstaje zależność przyczynowo-skutkowa. Logikę interwencji publicznej zaburza fakt, że z reguły gremia decyzyjne w tym zakresie wywodzą się spośród pracowników administracji publicznej, a dokładnie – z powiatowych urzędów pracy. Praktycy przedsiębiorczości są w tym obszarze niemal nieobecni. Brak realnie merytorycznego nadzoru nad podziałem środków przeznaczonych na wspieranie nowo powstających podmiotów gospodarczych jest poważnym błędem systemowym wpisanym w szeroką paletę instrumentów finansowanych polityk publicznych.

Dotacje na uruchamianie działalności gospodarczej okazały się być uznaniowo lokowanymi środkami finansowymi pozbawionymi merytorycznego nadzoru, których żywotność nie jest możliwa w praktyce do ustalenia z uwagi na brak systemowej sprawozdawczości w tym zakresie. Nie chodzi jednak o same statystyki podsumowujące, ale o poszukiwanie korelacji między obszarami decyzyjnym a operacyjnym. Jest to niezwykle ważny krok w kierunku analizy jakościowej rozwoju przedsiębiorczości. Rozbudowany mechanizm monitoringu, kontroli i ewaluacji programów i projektów realizowanych przy wsparciu środków publicznych, a zwłaszcza funduszy europejskich, jest przez wielu postrzegany jako w pełni sprawny mechanizm. Tymczasem jest to złudne. Wspomniana wcześniej rozbudowana ewaluacja to zbiór metodologicznie nieuporządkowanych koncepcji, nader często bazujących na prostym badaniu ilościowym opartym na ankietach skierowanych bezpośrednio do beneficjentów pomocy.

Koszty wsparcia

W zależności od specyficznych wymogów wpisanych w poszczególne instrumenty wsparcia beneficjenci pomocy realizowanej w postaci dotacji na podjęcie działalności gospodarczej byli zazwyczaj obligowani do zachowania trwałości podmiotu przez rok od momentu rejestracji podmiotu lub wydatkowania otrzymanego wsparcia finansowego. Przyznawane w ramach środków Europejskiego Funduszu Społecznego, a dokładnie – środków Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki 2007–2013 (PO KL), dotacje sięgały dość często obowiązującego w programie górnego limitu wynoszącego 40 tys. zł. Poza bezpośrednim dostępem do bezzwrotnego źródła finansowania beneficjenci pomocy mogli liczyć na dodatkowe wsparcie doradcze oraz na tzw. wsparcie pomostowe w postaci dodatkowej bezzwrotnej pomocy kapitałowej wspomagającej „przetrwanie” podmiotu gospodarczego do momentu uzyskania płynności finansowej. Co do zasady wsparcie mogło zostać przeznaczone przede wszystkim na pokrycie składek na ubezpieczenie społeczne, ubezpieczenie zdrowotne, obsługę księgową, działania marketingowe oraz najem powierzchni związanej z prowadzoną działalnością, łącznie z jej eksploatacją i dostępem do mediów. Tak skonstruowany mechanizm dotacyjny minimalizuje ryzyko finansowe przedsiębiorcy. Nie brakuje przykładów spektakularnych sukcesów firm powstałych dzięki takiej formie pomocy, ale nie brakuje również przykładów, gdy nowo powstały przedsiębiorca niemal w ramach całej przyznanej dotacji nabywał wartościową maszynę lub pojazd, które w sposób zgodny z prawem przechodziły na własność beneficjenta pomocy niezależnie od żywotności przedsiębiorstwa. Poza dyskusyjną w tym obszarze przywołaną wcześniej nieodpowiedzialnością podmiotów zaangażowanych we wdrażanie programów dotacyjnych na etapie podejmowania decyzji o dofinansowaniu, problemem jest również przyjęty model biznesowy. Rozwiązanie nie nakładające na beneficjenta pomocy konieczności zachowania większej niż dotychczas trwałości funkcjonowania podmiotu jest błędne. Ustalenie adekwatnej do wsparcia obowiązkowej cesury czasowej żywotności przedsiębiorstwa jest teoretycznie możliwe, wymaga jednak dostępu do precyzyjnych danych statystycznych. Według opinii ekspertów okres obowiązkowej trwałości i jej monitorowania powinien zostać wydłużony co najmniej do dwóch lat. Rozwiązanie to wymusiłoby na „młodych przedsiębiorcach” większą dbałość o przyszłość zakładanych działalności, co w istocie przełożyłoby się na zwiększenie efektywności przyznawanych środków (UMWP, 2013). Podobnie jak wiele postulatów formułowanych w ramach ewaluacji częściowej, również i ten nie doczekał się dotychczas wymiaru aplikacyjnego.

Dotacje wpisane w Fundusz Pracy były zazwyczaj finansowo mniej atrakcyjnym instrumentem, cieszącym się jednak również dużym zainteresowaniem. W roku 2016 kwota możliwej do pozyskania dotacji kształtuje się na poziomie od 18 061,12 zł do 27 091,68 zł. Próg dofinansowania zmienia się w czasie, co wynika z formalnego schematu finansowania wahającego się od cztero- do sześciokrotności przeciętnego wynagrodzenia w sektorze przedsiębiorstw, tj. obecnie 4515,28 zł. W latach wcześniejszych kwoty te były niższe, zatem i maksymalny poziom dofinansowania również był niższy. W latach 2006–2015 tylko w ramach Funduszu Pracy na dotacje zakontraktowano prawie 7,7 mld zł, przy czym największe wydatki sięgające 1,4 mld zł przypadły na 2010 r. (MRPiPS, 2016). Biorąc pod uwagę dane statystyczne w układzie retrospektywnym sięgającym 2003 r., to właśnie w 2010 r. zarejestrowano najwięcej nowych podmiotów w sektorze prywatnym – osoby fizyczne prowadzące działalność gospodarczą, tj. prawie 350 tys. (GUS, 2016), a znaczna ich część powstała przy współudziale dotacji.

W latach 2007–2013 podjęto również decyzję o realizacji wielu projektów w ramach środków Europejskiego Funduszu Społecznego, związanych z udzielaniem dotacji na uruchamianie działalności gospodarczej. Było to poddziałanie 6.1.3 PO KL: „Poprawa zdolności do zatrudnienia oraz podnoszenie poziomu aktywności zawodowej osób bezrobotnych – projekty systemowe”, na które przeznaczono prawie 9 mld zł, oraz działanie 6.2 PO KL: „Wsparcie oraz promocja przedsiębiorczości i samozatrudnienia”, w którego ramach zrealizowano projekty o łącznej wartości 2,5 mld zł (MR, 2016). Z bezpośredniego wsparcia finansowego skorzystało w ramach obu działań 243,5 tys. osób (MIR, 2015b; MIR, 2015c).

Ostatnia dekada była zatem okresem, w którym w ramach środków publicznych ponad 20 mld zł w większości w sposób bezpośredni trafiło do osób fizycznych podejmujących się prowadzenia działalności gospodarczej. Niezależnie od kwot przekazywanych w ramach czy to EFS, czy Funduszu Pracy należy każdorazowo brać pod uwagę fakt, że są to środki publiczne. Brak sprawnego systemu monitoringu i ewaluacji wpisanego w pomoc publiczną jest konstrukcją wadliwą w wymiarze systemowym. Potwierdza to fakt, że wśród rekomendacji rządowych z 2015 r. znalazł się następujący wniosek: „W przypadku dotacji na uruchamianie działalności gospodarczej [...] należy zadbać o trwałość utworzonych dzięki nim miejsc pracy” (MIR, 2015a, s. 75). O ile nie należy się spierać ze sformułowaną rekomendacją, o tyle trzeba jednak zadać istotne z poziomu pożądanej efektywności ekonomicznej inwestycji publicznych pytanie: „Dlaczego tak późno, skoro eksperci postulowali tę zmianę znacznie wcześniej?”. Opierając się na szacunkach powstałych w ramach różnych badań, można przyjąć, że statystycznie najczęściej firmy są likwidowane w drugim roku działalności. Przeciętnie półtora roku od rejestracji nadal działa 68% firm, po trzech latach – 56%, a po czterech – 36% (PUP, 2011;

MIR, 2015c; WUP, 2015). Rzetelna analiza poniesionych nakładów w stosunku do osiągniętych efektów powinna jednak bazować nie na szacunkach, ale na pełnych zbiorach danych. Są bowiem przykłady inicjatyw, w których przeżywalność powstałych przedsiębiorstw jest znacznie niższa od zaprezentowanych statystyk. Należy do nich zaliczyć m.in. zrealizowany w latach 2010–2012 w ramach PO KL projekt pt. *Sukces w twoich rękach* na kwotę przekraczającą 1,8 mln zł (MR, 2016). Aż 30 bezrobotnych osób otrzymało w ramach przedmiotowego projektu wsparcie na podjęcie działalności gospodarczej w wysokości 40 tys. zł oraz spotkało się ze specjalistą ds. ekonomii i/lub zarządzania na temat rozwoju, inwestycji, księgowości, kadr itp. (doradztwo biznesowe), a wybrane osoby otrzymały ponadto wsparcie pomostowe. Większość podmiotów została zarejestrowana w połowie 2011 r. Obecnie, tj. po niespełna pięciu latach, na rynku funkcjonują zaledwie cztery przedsiębiorstwa (13%), z czego dwóch przedsiębiorców jeszcze w trakcie realizacji projektu podjęło pełnoetatowe zatrudnienie w jednostce budżetowej. Również cztery podmioty (13%) pozostają w stanie zawieszenia wykonywania indywidualnej działalności. Ponad 73% powstałych w ramach projektu przedsiębiorstw realną działalność przeciętnie zaprzestała prowadzić już po półtora roku od dnia rejestracji¹. Ostatecznie zatem w analizowanym przypadku wsparcie w wysokości 60 tys. zł przeznaczone na rozwój przedsiębiorczości indywidualnej należy ocenić jako wysoce nieskuteczne.

Determinanty ubiegania się o dotacje na uruchamianie działalności gospodarczej

Powoływanie do aktywności gospodarczej dowolnego podmiotu jest w Polsce nie tylko skomplikowane, lecz również pracochłonne. Choć nie brakuje przeciwnych opinii, to należy podkreślić, że przekaz ten bierze się przede wszystkim z faktu sprowadzania uruchamiania nowego podmiotu do technicznej czynności jego rejestracji. Jest to jednak istotne uproszczenie wpisane w nader częste bezpośrednie łączenie faktu rejestracji podmiotu z niemal samoistnym rozwojem przedsiębiorczości. Tak w praktyce zazwyczaj nie jest.

U podłoża ogółu programów skierowanych do osób zainteresowanych rejestracją nowego podmiotu gospodarczego leży próba łączenia zmniejszania bezrobocia z pobudzaniem przedsiębiorczości rozumianej jako wzrost liczby i potencjału podmiotów gospodarki narodowej. Z założenia oba rozwiązania są w polskiej

¹ Obliczenia własne na podstawie danych personalnych wszystkich beneficjentów projektu oraz informacji zawartych w CEIDG.

gospodarce pożądanę. Odrębną, jednak w tym przypadku niezwykle istotną kwestią jest powstały na tym gruncie model biznesowy. Okazuje się bowiem, że w wielu przypadkach dotacje na podjęcie działalności gospodarczej były nie tyle niezbędne do zarejestrowania nowego podmiotu gospodarczego, ile celem egzystencji wielu podmiotów. Ma to swoje odzwierciedlenie chociażby w praktyce „przerejestrowywania” przedsiębiorstw w wymiarze właścicielskim (np. mąż, żona, brat, siostra są kolejno właścicielami tego samego podmiotu, choć w rzeczywistości rejestrują nowy podmiot). Sytuacja ta nie ma wprost odzwierciedlenia w statystyce publicznej, ponieważ taka kategoria nie istnieje. Jednak praktyka nie pozostawia złudzeń, że jest to rozwiązanie wykorzystywane nagminnie w kontekście pozyskiwania formalnie nowych środków finansowych na założenie nowego podmiotu gospodarczego, a w praktyce na rozwój podmiotu już funkcjonującego, co w tym przypadku można porównać z aktywnością biznesową głównie dzięki zewnętrznym transferom finansowym. Podejście to należy łączyć w wielu przypadkach z wręcz kosmetyczną zmianą nazwy firmy, bez zmiany jej lokalizacji i zachowaniem kontrahentów. Wielu przedsiębiorców postępujących tą drogą funkcjonuje na rynku przez długi czas, jednak zamiast się skupić na rozwoju prowadzonej działalności gospodarczej czy budowaniu marki, swoją energię poświęcają na poszukiwanie nowych dotacji, które stają się celem biznesowym. Sytuacja ta jeszcze w większym wymiarze dotyczy przedsiębiorców, którzy model prowadzonej działalności niemal w całości osadzili w systemie dotacji oraz różnego rodzaju subsydiów. Oczywiście, jest to realny sposób na przetrwanie, jednak o rozwoju nie można wówczas mówić (Jegorow, 2015a). Przypadek ten można porównać do formuły „przedsiębiorczości zależnej”, której są przypisywane takie określenia, jak: fałszywa, fikcyjna, pozorna czy wymuszona. Sytuacja ta dotychczas była zazwyczaj łączona z formułą biznesową pracodawcy, który konstruując model zatrudnienia w swoim przedsiębiorstwie, obligował swoich potencjalnych pracowników do tzw. samozatrudnienia. Wspólnym elementem jest w tym przypadku jeden kontrahent, będący w praktyce pracodawcą, co jest istotą owej zależności (Cieślik, 2014). Katalog ten można rozszerzyć o działania oparte na dotacjach lub subwencjach, kiedy kontrahentem jest państwo. Jest to problematyka bardzo skomplikowana, zwłaszcza w kontekście stałych i kosztownych zamówień publicznych. Tymczasem współczesne szkoły nie kształcą obecnie przedsiębiorców, tylko przygotowują do pracy na etacie (Trump, Kiyosaki, 2013), zatem model oparty na zewnętrznych subsydiach nie powinien być jednoznacznie utożsamiany z przedsiębiorczością.

Dotowanie przedsięwzięć biznesowych nie pozostaje bez wpływu na sytuację przedsiębiorstw nie korzystających z tego instrumentu. Wprawdzie obowiązujące kwoty wsparcia zostały oszacowane na poziomie gwarantującym zachowanie

konkurencji, jednak z perspektywy czasu można mieć wątpliwości co do poprawności przyjętych zasad. Zdecydowanie korzystniejszym instrumentem mogłyby być nieoprocentowane lub nisko oprocentowane pożyczki lub kredyty z zagwarantowaniem uproszczonego systemu zabezpieczenia przeniesionego na państwo. Rozwiązanie to w znacznej mierze wykluczyłoby ze wsparcia osoby zainteresowane wyłącznie pozyskaniem środków na zakup określonych dóbr lub tworzenie „przedsiębiorczości zależnej”.

W analizie determinant aktywności osób fizycznych prowadzących działalność gospodarczą nie można również pominąć kwestii zobowiązań finansowych wynikających z systemu powszechnych ubezpieczeń społecznych. Każdy przedsiębiorca prowadzący działalność gospodarczą jest zobligowany do regulowania składek na ubezpieczenie społeczne. Perspektywa tzw. preferencyjnej składki ZUS dla nowo powstałych firm (tzw. mały ZUS, obowiązujący przez pierwsze dwa lata działalności) jest dla wielu realną zachętą, choć również i przeszkodą w podjęciu działalności gospodarczej. Dla niektórych jest to niewielka kwota, bo wynosząca 465,28 zł miesięcznie, ale dla innych realna bariera. Wynika to z obowiązku comiesięcznego opłacania składek na ubezpieczenie społeczne w wysokości 176,33 zł oraz składek na ubezpieczenie zdrowotne w wysokości 288,95 zł. Brak preferencji w tym zakresie obliguje przedsiębiorcę do comiesięcznego opłacania składek ZUS w wysokości 1121,52 zł (ubezpieczenie społeczne 772,96 zł, ubezpieczenie zdrowotne 288,95, Fundusz Pracy 59,61 zł). Dlatego też dla wielu mikroprzedsiębiorców wymarzoną sytuacją staje się praca na etacie, z gwarantowanym wynagrodzeniem na poziomie co najmniej minimalnego wynagrodzenia. Wynika to z faktu, iż w tym przypadku powstaje pełna dobrowolność opłacania składek na ubezpieczenie społeczne. Obowiązkiem przedsiębiorcy jest bowiem opłacanie składek na ubezpieczenie zdrowotne, tj. 288,95 zł.

Kwestią odrębną jest podejmowanie aktywności gospodarczej w ramach ogółu dostępnych form organizacyjno-prawnych, nie w każdym przypadku związanych z obowiązkiem uiszczania obowiązkowych składek wynikających z powszechnego systemu ubezpieczeń społecznych. Niedostrzeżenie istniejącej realnej alternatywy w tym zakresie jest konsekwencją niskiej jakości edukacji ekonomicznej, jak również nieprzejrzystego systemu organizacyjno-prawnego podmiotów gospodarki narodowej. W podręcznikach zarówno szkolnych, jak i akademickich są prezentowane zasady techniczne ogółu form organizacyjno-prawnych podmiotów wpisanych w system polskiej gospodarki, ale rzadko można natrafić na analizy wskazujące w sposób wielowymiarowy wyższość jednych form nad innymi.

Badania empiryczne zestawiające porównywalne instrumenty zwrotne i bezzwrotne nie pozostawiają złudzeń, że znacznie większa efektywność jest wpisana w te pierwsze. Konieczność zwrotu środków sprawia, że większość wydatków jest

skrupulatnie planowana z zachowaniem efektywności ekonomicznej, co niekoniernie ma miejsce w schematach dotacyjnych (UMWK-P, 2014). Problematyka ta ma znacznie szerszy kontekst wpisany w grantozę, która zmieniła oblicze polskiej przedsiębiorczości, nadmiernie uzależniając funkcjonowanie podmiotów gospodarczych od zewnętrznych subsydiów (Jegorow, 2015a).

Autorzy badań empiryczny wskazują, że bardzo trudno jest podać dowody, które jednoznacznie przemawiałyby za stosowaniem finansowania bezzwrotnego jako wywołującego najlepsze rezultaty z punktu widzenia wspierania przedsiębiorczości. Wnikliwe analizy nie pozostawiają złudzeń, że niezbędna jest precyzyjna demarkacja między zwrotnymi instrumentami finansowymi a wsparciem udzielanym w formie dotacji (UMWK-P, 2014). Równolegle optymalizacja ekonomiczna wymaga pochylenia się nad intencjami osób podejmujących działalność gospodarczą w ramach bezzwrotnych dotacji (North, 2014). Oprócz uwarunkowań formalnoprawnych przedmiotowej pomocy publicznej niezwykle ważną kwestią poznawczą jest łączenie aktywności w ubieganiu się o dotację z postawą realnie przedsiębiorczą.

Podsumowanie

W ostatnich latach wyraźnie wzrosła liczba nowo rejestrowanych przedsiębiorstw. Procesowi temu towarzyszyło wysokie wsparcie publiczne realizowane w formie dotacji na podjęcie działalności gospodarczej. Pełne rozpoznanie oddziaływania interwencji publicznej nie jest jednak możliwe, co wynika z rodzącego wiele zastrzeżeń obowiązującego dotychczas w tym obszarze systemu sprawozdawczego oraz prowadzonej ewaluacji systemowej, a właściwie jej braku.

Celem funkcjonowania wielu przedsiębiorstw stało się zdobywanie grantów, a nie rozwój. Optyka ta jest krótkowzroczna. Odwrócenie negatywnych trendów wymaga przemyślanej rekonstrukcji mechanizmów bezzwrotnej inżynierii finansowej kierowanej zarówno do istniejących przedsiębiorstw, jak i do osób zainteresowanych podjęciem działalności gospodarczej. W wielu przypadkach funkcjonowanie podmiotów gospodarki narodowej należy uznać za fasadowe w zakresie przypisywanej im teoretycznej roli w systemie gospodarczym. Wszystko odbywa się w granicach prawa, pokaźne środki finansowe są przekazywane na wsparcie nowo powstałych przedsiębiorstw, które charakteryzuje niska przeżywalność rynkowa, a ponadto wymiar jakościowy tych inwestycji nie jest dostrzegalny. Wskazane dylematy poznawcze dotyczą obszaru przedsiębiorczości, który sam w sobie jest złożonym i dyskusyjnym polem badawczym.

Nowe wieloletnie ramy finansowe na okres 2014–2020, na wzór lat poprzednich, w przygotowanym instrumentarium uwzględniają bezzwrotne wsparcie finansowe dla osób decydujących się na uruchamianie działalności gospodarczej, tym razem w ramach *Programu Operacyjnego Wiedza Edukacja Rozwój*, jak również w ramach *Regionalnych Programów Operacyjnych*. Nadal również można liczyć na wsparcie w ramach Funduszu Pracy. Dokładając należytej dbałości w wydatkowaniu środków publicznych, należy bezzwłocznie dogłębnie przemyśleć i ustanowić nowe zasady wspierania nowych podmiotów gospodarczych w wymiarze obligatoryjnej cezury czasowej ich funkcjonowania. Trzeba również przemyśleć sposób podejmowania decyzji w zakresie przydziału dotacji, tak by obszar ten nie był już domeną struktur administracji publicznej, ale uwzględnił głos ekspertów – praktyków przedsiębiorczości w wymiarze właścicielskim i operacyjnym.

Bibliografia

- Bachnik, K. (2015). Wykorzystanie funduszy unijnych a stymulowanie innowacyjności przedsiębiorstw. W: W. Karpińska-Mizielińska, T. Smuga (red.), *Wpływ interwencji z funduszy unijnych na funkcjonowanie przedsiębiorstw i ich konkurencyjność*. Warszawa: CeDeWu, 115–138.
- Caose, R.H. (2013). *Firma, rynek i prawo*. Warszawa: Wolters Kluwer.
- Chang, H. (2013). *Rzeczy, których nie mówią ci o kapitalizmie*. Warszawa: Wydawnictwo Krytyki Politycznej.
- Cieślak, J. (2014). *Przedsiębiorczość polityka rozwój*. Warszawa: Wydawnictwo Akademickie SENDO.
- Efektywność dotacji na rozpoczęcie działalności gospodarczej przyznanych bezrobotnym przez powiatowe urzędy pracy w województwie warmińsko-mazurskim w 2010 roku* (2015). Olsztyn: Wojewódzki Urząd Pracy w Olsztynie.
- Efektywność wykorzystania jednorazowych środków na podjęcie działalności gospodarczej przyznanych przez PUP w Opolu w latach 2007–2010. Raport z badania* (2011). Opole: Powiatowy Urząd Pracy w Opolu.
- Ewaluacja ex-ante instrumentów finansowych wdrażanych w województwie kujawsko-pomorskim w latach 2014–2020* (2014). Warszawa: Urząd Marszałkowski Województwa Kujawsko-Pomorskiego.
- Fundusz Pracy* (2016). Warszawa: Ministerstwo Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej. <http://www.mpips.gov.pl/praca/fundusz-pracy/> (24.03.2016).
- Gancarczyk, M. (2007). Ocena polityki wspierania małych i średnich przedsiębiorstw (MSP) – aspekty metodologiczne. W: A. Nalepka (red.), *Organizacje komercyjne i niekomercyjne wobec wzmożonej konkurencji oraz wzrastających wymagań konsumentów*. Nowy Sącz: Wyższa Szkoła Biznesu, 143–155.

- Jegorow, D. (2015a). Fundusze europejskie – stymulanta i destymulanta rozwoju Polski. *Roczniki Ekonomii i Zarządzania*, 7(43), 7–20.
- Jegorow, D. (2015b). Regionalne zróżnicowanie skłonności do postaw przedsiębiorczych w Polsce (na niekorzyść województw Polski Wschodniej). W: A. Brzozowska, P. Kłobukowski (red.), *Przedsiębiorczość: technologia i ludzie*. Warszawa: Wydawnictwo Naukowe Wydziału Zarządzania Uniwersytetu Warszawskiego, 101–113.
- Karpińska-Mizielińska, W. (2015). Instrumenty wsparcia przedsiębiorstw ze środków unijnych w latach 2004–2013. W: W. Karpińska-Mizielińska, T. Smuga (red.), *Wpływ interwencji z funduszy unijnych na funkcjonowanie przedsiębiorstw i ich konkurencyjność*. Warszawa: CeDeWu, 13–36.
- Konat, G., Ważniewski, P. (2015). Wzrost gospodarczy i relacje efektywnościowe a absorpcja środków w ramach polityki spójności UE. W: W. Karpińska-Mizielińska, T. Smuga (red.), *Wpływ interwencji z funduszy unijnych na funkcjonowanie przedsiębiorstw i ich konkurencyjność*. Warszawa: CeDeWu, 37–52.
- Kozak, M.W. (2014). Konflikty wokół nowego paradygmatu a rozwój regionalny Polski po 1990 roku. *Nierówności Społeczne a Wzrost Gospodarczy*, 37(1), 163–180.
- Kozak, M.W. (2008). Polityka spójności jako przedmiot ewaluacji. W: K. Olejniczak, M.W. Kozak, B. Ledziona (red.), *Teoria i praktyka ewaluacji interwencji publicznych. Podręcznik akademicki*. Warszawa: Akademia Leona Koźmińskiego, 44–59.
- Koźmiński, A.K. (2015). Przedsiębiorcze państwo? W: W. Kieżun (red.), *Sprawniejsze państwo*. Warszawa: Poltext, 79–99.
- Kubera, P. (2013). Ocena skuteczności i efektywności instrumentów pomocy publicznej. *Studia Ekonomiczne*, 168, 96–109.
- Kusideł, E. (2013). *Konwergencja gospodarcza w Polsce i jej znaczenie w osiąganiu celów polityki spójności*. Łódź: Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego.
- Landes, D.S. (2015). *Bogactwo i nędza narodów. Dlaczego jedni są tak bogaci, a inni tak ubodzy*. Warszawa: Warszawskie Wydawnictwo Literackie MUZA.
- Mapa dotacji UE (2016). Warszawa: Ministerstwo Rozwoju. <http://mapadotacji.gov.pl/> (23.03.2016).
- North, D.C. (2014). *Zrozumieć przemiany gospodarcze*. Warszawa: Wolters Kluwer.
- Ocena stopnia realizacji celu głównego i celów szczegółowych PO KL oraz wpływu środków EFS na osiągnięte rezultaty w ramach poszczególnych obszarów interwencji Programu (2015a)*. Warszawa: Ministerstwo Infrastruktury i Rozwoju.
- Ocena stopnia realizacji celu głównego i celów szczegółowych PO KL oraz wpływu środków EFS na osiągnięte rezultaty w ramach poszczególnych obszarów interwencji Programu. II raport tematyczny – aneks (2015b)*. Warszawa: Ministerstwo Infrastruktury i Rozwoju.
- Raport końcowy z badania ewaluacyjnego pt. *Trwałość i efektywność wsparcia udzielonego na rozpoczęcie działalności gospodarczej w ramach PO KL (2013)*. Urząd Marszałkowski Województwa Podlaskiego.
- Rybiński, K. (2014). *Ekonomia w matryksie*. Lublin: Wydawnictwo Słowa i Myśli.

- Schultz, T.W. (2014). *Ekonomia kapitału ludzkiego*. Warszawa: Wolters Kluwer.
- Słodowa-Hełpa, M. (2013). *Rozwój zintegrowany. Warunki, wymiary, wyzwania*. Warszawa: CeDeWu.
- Sprawozdanie z realizacji Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki za I półrocze 2015 r.* (2015c). Warszawa: Ministerstwo Infrastruktury i Rozwoju.
- System Monitorowania Rozwoju Strategii* (2016). Warszawa: GUS. <http://strateg.stat.gov.pl/Home/Strateg> (23.03.2016).
- Szymański, W. (2015). *Świat i Polska wobec wyzwań*. Warszawa: Wydawnictwo Difin.
- Transfery finansowe Polska–Unia Europejska* (2016). Warszawa: Ministerstwo Finansów. <http://www.mf.gov.pl/ministerstwo-finansow/dzialalnosc/unia-europejska/transfery-finansowe-polska-ue> (25.03.2016).
- Trump, D.J., Kiyosaki, R.T. (2013). *Dotyk Midasa. Dlaczego niektórzy przedsiębiorcy się bogacą, a większość nie*. Osielsko: Instytut Praktycznej Edukacji.
- Woźniak, M.G. (2014). Rozwój społeczno-ekonomiczny w III Rzeczypospolitej. Efekty. Defekty. Warunki integracji. *Nierówności Społeczne a Wzrost Gospodarczy*, 39(3), 38–54.
- Zybertowicz, A., Gurtowski, M., Sojak, R. (2015). *Państwo Platformy. Bilans zamknięcia*. Warszawa: Wydawnictwo Fronda.

Summary

Starting up a Business with Support of Subsidies for the Development of Entrepreneurship

The aim of this article is to determine the relationship of subsidies for starting up a business with its further development. Presented synthesis combines the analysis of literature, secondary data sources, descriptive statistics and observation. Thus, the article is a part of the cognitive function of economics. The analysis shows that recent years were characterized by a clear quantitative growth of newly registered enterprises. This was accompanied by large public support provided in the form of subsidies for starting up a business. However, in many cases, the objective of the business was to be granted subsidies rather than its development under the auspices of the financing institutions.

Keywords: subsidies, EU funding, entrepreneurship, public aid, development

Dr Dorota Jegorow

Adiunkt na Katolickim Uniwersytecie Lubelskim Jana Pawła II w Instytucie Ekonomii i Zarządzania, Katedrze Zastosowań Matematyki. Praktyk gospodarczy i społecznik zaangażowany w działalność lokalnych organizacji pozarządowych. Koordynator i wykonawca projektów badawczych z zakresu przedsiębiorczości, edukacji, administracji publicznej i polityki spójności. Autorka artykułów naukowych i ekspertyz, w tym ewaluacji z zakresu m.in. rozwoju regionalnego, innowacji, informatyzacji, przedsiębiorczości i funduszy europejskich. Ekspert i asesor oceny projektów współfinansowanych z funduszy europejskich w zakresie efektywności ekonomicznej, przedsiębiorczości, infrastruktury B+R, rozwoju gospodarczego, kapitału ludzkiego i informatyki.