

2011



Wojewódzki Urząd Pracy
w Krakowie

Dotacje na założenie firmy – wpływ na rynek pracy w Małopolsce



Dotacje na założenie firmy – wpływ na rynek pracy w Małopolsce

Badanie jednorazowych środków na podjęcie
działalności gospodarczej

Wersja rozszerzona



Raport powstał w Wojewódzkim Urzędzie Pracy w Krakowie w ramach projektu Małopolskie Obserwatorium Rynku Pracy i Edukacji.

Copyright © Wojewódzki Urząd Pracy w Krakowie, Kraków, 2011

ISBN: 978-83-62384-09-9

Layout środka publikacji:
Robert Krzeszowiak, www.robuska.com

Skład i opracowanie graficzne:
LOOZ DESIGN Tomasz Merwart, www.looz-design.pl

Kopiowanie i rozpowszechnianie może być dokonywane z podaniem źródła.

Publikacja jest dystrybuowana bezpłatnie.

Spis treści

Wstęp	5
I. Metodologia badania	7
1.1 Źródła danych	7
1.1.1 Wywiady indywidualne i wywiady telefoniczne – charakterystyka badanych	8
II. Organizacja procesu przyznawania jednorazowych środków na podjęcie działalności gospodarczej	12
2.1 Podstawa prawna i źródła finansowania dotacji na podjęcie działalności gospodarczej	12
2.2 Wsparcie kierowane do grup beneficjentów	17
2.3 Organizacja procesu przyznawania środków	18
2.3.1 Liczba pracowników i podział obowiązków	18
2.3.2 Etapy oceny wniosków o dotację	18
2.3.3 Regulamin przyznawania środków	20
2.3.4 Sposób tworzenia i zmiany regulaminu przyznawania środków	23
2.3.5 Kryteria merytoryczne oceny wniosków	24
2.4 Zainteresowanie dotacjami	25
2.4.1 Wysokość dotacji	27
2.4.2 Sposoby zwiększania puli środków	29
2.5 Odrzucanie wniosków	30



2.5.1 Główny powody odrzucania wniosków	30
2.5.2 Procedura odwoławcza	32
2.6 Monitorowanie procesu przyznawania dotacji	32
2.7 Typologia osób ubiegających się o dotację	34
2.8 Przygotowanie osób ubiegających się o środki do prowadzenia własnej firmy	35
2.8.1 Znajomość procedur związanych z aplikowaniem o środki wśród beneficjentów	37
2.9 Formy wsparcia oferowane przez operatorów	39
2.9.1 Wsparcie dla osób ubiegających się o środki	40
2.9.2 Wsparcie udzielane osobom, które podjęły działalność gospodarczą w oparciu o dotację	42
2.9.3 Jakiego wsparcia brakuje	45
2.10 Wkład własny	46
2.11 Wpływ wysokości dotacji na powodzenie firmy	49
2.12 Dotacja jako sposób na legalizowanie działalności prowadzonej w szarej strefie	50
III. Przedsiębiorca z dotacją czy bez?	52
3.1 Charakterystyka badanych przedsiębiorców	52
3.2 Profil działalności firm	57
3.3 Pomoc adekwatnie adresowana – czy pieniądze trafiają do tych, którzy ich potrzebują?	61
3.4 Powody rozpoczęcia działalności	63
IV. Wpływ dotacji na losy firmy i beneficjenta	67
4.1 Z dotacją łatwiej	67
4.2 Co decyduje o sukcesie?	73
4.3 Jak prowadzenie firmy wpływa na dalsze losy osoby na rynku pracy	76
4.4 Główny powody niepowodzenia firm stworzonych w oparciu o dotacje	78
V. Wnioski	82
VI. Aneks	88
część 1. Akty prawne regulujące przyznawanie bezrobotnym środków na podjęcie działalności gospodarczej (stan na 24.03.2011 r.)	88
część 2. Tabele szczegółowe dotyczące rozkładów wybranych cech badanych	89
Spis tabel	94
Spis wykresów	95



Wstęp

Przez sześć ostatnich lat dzięki jednorazowym środkom na podjęcie działalności gospodarczej powstało w Małopolsce ponad 24 tys. firm. Stosując ten instrument urzędy pracy przyczyniły się do powstania dużej liczby miejsc pracy. Jednak dotacje na założenie firmy mają znaczenie nie tylko dla poziomu zatrudnienia, ale i rozwoju lokalnej gospodarki – jest to bowiem forma pomocy publicznej, mająca wpływ na konkurencyjność przedsiębiorstw.

W badaniu jednorazowych środków na podjęcie działalności gospodarczej skupiliśmy się na stosowaniu tego instrumentu rynku pracy w Małopolsce. Po raz pierwszy pojawił się on w 2004 roku wraz ze zmianą ustawy o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy. Data ta wyznacza dolną granicę prac analitycznych. **Głównym przedmiotem zainteresowania były dotacje przyznawane osobom bezrobotnym przez powiatowe urzędy pracy (PUP)** i finansowane ze środków Funduszu Pracy. Ze względu na fakt, że PUP mają również dostęp do środków z Europejskiego Funduszu Społecznego, kilka wątków niniejszego opracowania będzie dotyczyć wsparcia, jakie urzędy udzielały realizując projekty w ramach Poddziałania 6.1.3 Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki (PO KL) Poprawa zdolności do zatrudnienia oraz podnoszenie poziomu aktywności zawodowej osób bezrobotnych. Uzupełniając uwzględnione zostało wsparcie oferowane przez operatorów środków unijnych wyłanianych w konkursach Działania 6.2 PO KL Wsparcie oraz promocja przedsiębiorczości i samozatrudnienia.

Z roku na rok wykorzystanie środków na podjęcie działalności gospodarczej dynamicznie rosło. Budzi to szereg pytań, między innymi o to, kto po nie sięga, w jaki sposób je wykorzystuje, czy jest to skuteczna forma pomagania ludziom poszukującym dla siebie miejsca na rynku pracy, czy istnieje możliwość poprawy dotychczas funkcjonującego systemu¹. Ogrom zagadnień, które budzą zainteresowanie w tej kwestii, skłonił Małopolskie Obserwatorium Rynku Pracy i Edukacji do przygotowania opracowania, które porządkuje informacje na ten temat, jak również podejmuje próbę udzielenia odpowiedzi na niektóre z pytań.

1 Szczegółowa lista zagadnień badawczych zostanie zaprezentowana przy okazji opisywania poszczególnych źródeł danych, które zostały wykorzystane do przygotowania opracowania.





I. Metodologia badania

1.1 Źródła danych

Poniżej przedstawione zostały źródła danych wykorzystanych w badaniu. Zaprezentowano je w porządku chronologicznym, tj. począwszy od tych, które pozyskano w pierwszej kolejności, gdyż zapoznanie się z nimi warunkowało możliwość przystąpienia do dalszych etapów analizy. Przy każdym źródle podano zagadnienia, których dotyczyło.

1. Dokumenty związane z przyznawaniem dotacji:
 - a. **Ustawa z dnia 20 kwietnia 2004 r.** o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy (Dz. U. z 2008 r. nr 69, poz. 415 z późn. zm.)²
 - b. **Rozporządzenie Ministra Gospodarki i Pracy** w sprawie warunków i trybu refundacji ze środków funduszu pracy kosztów wyposażenia i doposażenia stanowiska pracy dla skierowanego bezrobotnego, przyznawania bezrobotnemu środków na podjęcie działalności gospodarczej i refundowania kosztów pomocy prawnej, konsultacji i doradztwa oraz wymiaru dopuszczalnej pomocy z dnia 31 sierpnia 2004 (Dz. U. nr 196, poz. 2018 z późn. zm.)
 - c. **Regulaminy** stosowane przez urzędy pracy, tj. regulaminy dostarczone przez 21 powiatowych urzędów pracy w Małopolsce za lata 2006-2009³
 - d. **Dokumentacja konkursowa** operatorów środków unijnych.

Przedstawione dokumenty zawierają przede wszystkim regulacje prawne dotyczące sposobu przyznawania dotacji. Informacje zawarte w prawodawstwie uzupełniane są przez PUP na poziomie danego powiatu w regulaminach.

2 Szczegółowa lista aktów prawnych regulujących przyznawanie bezrobotnym środków na podjęcie działalności gospodarczej znajduje się w załączniku nr 1 na końcu opracowania.

3 Łącznie przeanalizowano 13 regulaminów z 2006 roku, 16 z 2007 roku, 17 z 2008 roku i 21 regulaminów z roku 2009.



2. **Sprawozdania MPiPS-01 i MPiPS-02** za lata 2005-2010. Sprawozdawczość zawiera informacje dotyczące kwot wsparcia udzielonego przez PUP w postaci dotacji na rozpoczęcie działalności gospodarczej oraz liczby osób wyrejestrowanych z rejestru bezrobotnych ze względu na podjęcie działalności gospodarczej.
3. **Informacje z systemów informatycznych PUP** (Syriusz i Rubikom+), dotyczących bezrobotnych, którzy otrzymali dotację na rozpoczęcie działalności gospodarczej.
4. **Wywiady indywidualne** (IDI) z pracownikami PUP i operatorów środków unijnych (instytucji realizujących projekt w ramach Działania 6.2 PO KL), dotyczące procesu przyznawania dotacji oraz charakterystyki osób ubiegających się o tę formę wsparcia.
5. **Wywiady telefoniczne** (CATI) z osobami, które prowadzą firmy założone z wykorzystaniem dotacji oraz tymi, którzy przy zakładaniu firmy z nich nie korzystali. Rozmowy dotyczyły głównie oceny procesu aplikowania o środki oraz kondycji prowadzonych firm.

1.1.1 Wywiady indywidualne i wywiady telefoniczne – charakterystyka badanych

Indywidualne wywiady pogłębione (IDI) prowadzone były na przełomie czerwca i lipca 2010 roku. O opinie na temat procesu przyznawania środków na prowadzenie działalności gospodarczej poproszeni zostali pracownicy powiatowych urzędów pracy z terenu Małopolski (dziesięć wywiadów) oraz przedstawiciele instytucji realizujących na terenie województwa małopolskiego projekty w ramach Działania 6.2 PO KL (trzy wywiady).

W wywiadach wzięli udział pracownicy z dużym stażem, których zakres obowiązków był związany z udzielaniem dotacji (w tym: kierownicy referatów instrumentów rynku pracy, kierownik oraz pracownik zespołu do spraw programów rynku pracy, kierownik i pracownik do spraw aktywizacji zawodowej, pracownicy do spraw dotacji, doradca zawodowy). Pracownicy PUP reprezentowali powiaty: bocheński, brzeski, chrzanowski, dąbrowski, gorlicki, krakowski, myślenicki, zakopiański oraz miasta: Kraków i Nowy Sącz. O wyborze do badania zdecydowało rozmieszczenie geograficzne powiatów, sytuacja na lokalnym rynku pracy (w próbie znalazły się zarówno powiaty o niskiej, przeciętnej jak i wysokiej stopie bezrobocia), charakter powiatu (miasto na prawach powiatu, powiaty z przewagą gmin miejskich, z przewagą gmin wiejskich oraz mieszane). Przeprowadzenie wywiadów z osobami reprezentującymi powiaty o odmiennej sytuacji rynkowej pozwoliło pokazać, jakie strategie wykorzystania dotacji są stosowane w zależności od kontekstu.

Wśród przebadanych operatorów środków w Działaniu 6.2 PO KL znaleźli się przedstawiciele Fundacji im. Hetmana Jana Tarnowskiego, Fundacji na Rzecz Rozwoju Polskiego Rolnictwa oraz Małopolskiej Agencji Rozwoju Regionalnego. Wszystkie te podmioty posiadały duże doświadczenie w realizacji projektów związanych z dotacjami na rozwój przedsiębiorczości oraz wykazały zainteresowanie udziałem w wywiadach⁴.

Uczestnicy badania brali udział w około godzinnej rozmowie telefonicznej prowadzonej według wcześniej przygotowanego scenariusza. Poruszane tematy koncentrowały się wokół sposobu aplikowania o dotacje, osób, które się starają o pieniądze oraz losów tych, którzy skorzystali z tej formy pomocy. Informacje uzyskane z wywiadów pozwoliły na uzupełnienie wiedzy pozyskanej z lektury dokumentów związanych z przyznawaniem dotacji, a także pomogły w przygotowaniu części narzędzia do wywiadów z przedsiębiorcami, którzy z nich skorzystali. Ponadto zostały one wykorzystane w niniejszym raporcie jako wyjaśnienie dla zjawisk zidentyfikowanych w badaniach pracodawców.

4 Operatorzy środków unijnych (z wyłączeniem PUP) byli analizowani w badaniu wyłącznie pod kątem jednego źródła finansowania (EFS). Z kolei w wypadku powiatowych urzędów pracy respondenci byli pytani o wszystkie źródła finansowania dotacji na podjęcie działalności.



Wywiady z osobami fizycznymi prowadzącymi działalność gospodarczą pozwoliły dowiedzieć się, jak prosperują firmy założone dzięki dotacjom. Badaniem objęto osoby, które rozpoczęły działalność w latach 2007-2008. Wybór tych lat wynikał z wiedzy uzyskanej z poprzednich etapów badania. Osoby, które założyły działalność gospodarczą za pomocą dotacji, zobowiązane są do prowadzenia jej przynajmniej przez rok. Wcześniejsze zakończenie działalności skutkuje obowiązkiem zwrotu otrzymanych pieniędzy. Dlatego o wypowiedzenie się poproszono osoby, które rozpoczęły działalność przynajmniej dwa lata przed terminem realizacji badania.

Chcąc porównać, jak radzą sobie firmy założone ze wsparciem z tymi, które powstały bez takiej pomocy, do badania włączono taką grupę porównawczą. Dodatkowo o udział w badaniu poproszono osoby, które rozwiązały działalność gospodarczą. Ogólnie przebadano 1 558 osób, w tym 752 osoby, których firmy działały, a ich otwarcie wspierane było publicznymi środkami i 716 osób, których działające firmy powstały bez takiego wsparcia. Rozkład i liczebności grup prezentuje poniższa tabela.

Rozkład i liczebności badanych grup

Czy prowadzi Pan(i) firmę?	Czy firma powstała w oparciu o dotację?		ogółem
	tak	nie	
tak	752	716	1 468
nie, firma została rozwiązana	45	45	90
ogółem	797	761	1 558

DNZF_WR01/2011

Populację badanych zidentyfikowano na bazie danych z systemu REGON (który wyróżnia osoby fizyczne prowadzące działalność gospodarczą) oraz z upublicznianych przez starostwa powiatowe informacji o beneficjentach pomocy publicznej. Po połączeniu tych baz danych wykonawca badania otrzymał bazę podmiotów, z których dobierał do badania firmy w taki sposób, by spełnić warunki opracowane na podstawie informacji będących w naszej dyspozycji w trakcie projektowania badania. Założono, że z każdego powiatu Małopolski będzie pochodzić reprezentacja osób do badania. Udział tych osób uzależniony będzie od ilości dotacji przyznawanych na danym obszarze w roku 2007 i 2008.

Informacja o liczbie osób fizycznych prowadzących działalność gospodarczą, liczbie dotacji w latach 2007 i 2008 oraz firmach objętych badaniem

powiat	liczba osób fizycznych prowadzących działalność gospodarczą	w tym liczba dotacji	liczba firm wytypowanych do badania, w tym:			liczba firm przebadanych, w tym:		
			z dotacjami	bez dotacji	ogółem w powiecie	z dotacjami	bez dotacji	ogółem w powiecie
bocheński	779	293	30	30	60	46	43	89
brzeski	742	308	30	30	60	37	33	70
chrzanowski	980	407	40	30	70	37	31	68
dąbrowski	316	219	20	30	50	30	21	51
gorlicki	927	244	30	30	60	30	32	62
krakowski	2 109	444	40	30	70	49	32	81
limanowski	1 128	816	40	30	70	46	26	72
m. Kraków	7 051	400	40	30	70	42	35	77
m. Nowy Sącz	1 041	421	40	30	70	50	25	75
m. Tarnów	1 044	262	30	30	60	36	26	62
miechowski	392	210	20	30	50	19	35	54
myślenicki	800	287	30	30	60	35	27	62
nowosądecki	1 691	577	40	30	70	45	31	76
nowotarski	1 352	244	30	30	60	34	34	68
olkuski	938	395	40	30	70	41	42	83
oświęcimski	998	294	30	30	60	45	39	84
proszowicki	240	86	20	30	50	6	30	36
suski	574	144	20	30	50	25	39	64
tarnowski	1 127	386	30	30	60	37	28	65
tatrzański	948	222	20	30	50	17	31	48
wadowicki	1 116	216	20	30	50	22	37	59
wielicki	942	178	20	30	50	23	39	62
ogółem	27 345	7 153	660	660	1 320	752	716	1 468

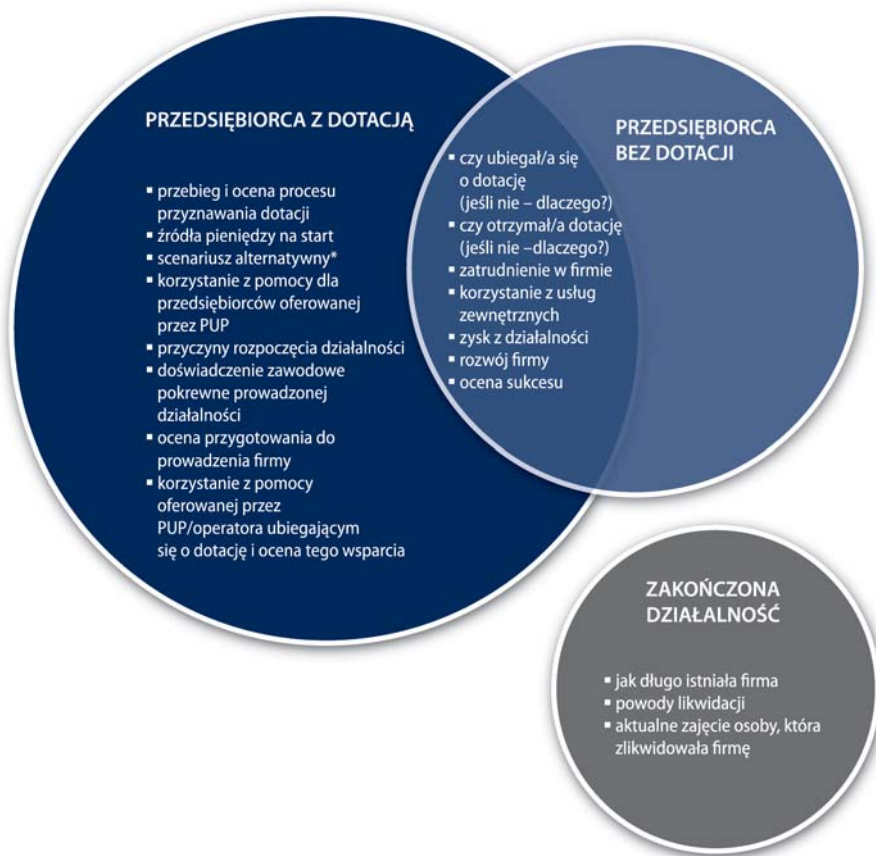
DNZF_WR02/2011

Nie we wszystkich powiatach udało się osiągnąć zakładaną liczebność, co wynikało między innymi ze stosunkowo małej liczby podmiotów powstałych w oparciu o dotacje (np. powiat proszowicki) oraz braku kontaktów telefonicznych do potencjalnych respondentów w bazach danych, które były dostępne dla Małopolskiego Obserwatorium Rynku Pracy i Edukacji.

Wywiady przeprowadziła w październiku i listopadzie 2010 roku firma ARC Rynek i Opinia Sp. z o.o. Kwestionariusz przygotowany przez pracowników Obserwatorium był podzielony na bloki, adresowane do poszczególnych grup badanych. Poniższy schemat prezentuje zagadnienia badawcze, które dotyczyły różnych grup respondentów. Najdłużej (około 15 minut) trwał wywiad z osobami, których firmy powstały z udziałem dotacji i nadal istniały w momencie jego przeprowadzania.



Zagadnienia poruszane w wywiadach telefonicznych



DNZF_WR03/2011

*Scenariusz alternatywny – por. ramka w rozdziale 3.3., s. 61.

Ostatnia informacja o charakterze wstępnym dotyczy sformułowania „jednorazowe środki na podjęcie działalności gospodarczej”. Jest ono długie, więc stosowane konsekwentnie w całym raporcie utrudniłoby odbiór treści. Dlatego użyto następujących pojęć i ich zamienników:

- jednorazowe środki na podjęcie działalności gospodarczej = dotacja na założenie firmy = dotacja na podjęcie działalności gospodarczej
- przedsiębiorca z dotacją = beneficjent dotacji, tj. osoba (najczęściej) bezrobotna, która otrzymała dotację, rozpoczęła działalność i nadal ją prowadziła w momencie badania
- przedsiębiorca bez dotacji = osoba, która założyła i w momencie badania prowadziła działalność gospodarczą, stworzoną w oparciu o środki nie będące pomocą publiczną (np. własne oszczędności czy pożyczka bankowa).

Szczegółowa charakterystyka demograficzna osób uczestniczących w badaniu CATI znajduje się w rozdziale 3.

II. Organizacja procesu przyznawania jednorazowych środków na podjęcie działalności gospodarczej

2.1 Podstawa prawna i źródła finansowania dotacji na podjęcie działalności gospodarczej

Od kilku lat wśród osób bezrobotnych w Małopolsce wzrasta zainteresowanie otwarciem własnej działalności gospodarczej. Osoby zarejestrowane w urzędzie pracy jako bezrobotne mogą skorzystać w tym zakresie z pomocy przewidzianej przez ustawę o promocji zatrudnienia. Jednorazowe środki na podjęcie działalności gospodarczej (JŚNPDG) przyznawane ze środków Funduszu Pracy według zasad określonych w ustawie uchwalonej w kwietniu 2004 roku zastąpiły inny instrument wykorzystywany od 1990 roku przez powiatowe urzędy pracy dla aktywnego przeciwdziałania bezrobociu – pożyczki.

Wysokość dotacji w latach 2004–2008 nie mogła przekroczyć pięciokrotności przeciętnego miesięcznego wynagrodzenia, a od maja 2008 roku sześciokrotności tej kwoty. W ramach dotacji możliwe jest refundowanie kosztów pomocy prawnej (do wysokości 80% udokumentowanych kosztów pomocy prawnej, konsultacji lub doradztwa, nie wyższej jednak niż jedno przeciętne wynagrodzenie). W niniejszym opracowaniu nie uwzględniono firm powstałych w formie spółdzielni socjalnej, ponieważ stanowiły one nieznaczny odsetek wśród zakładanych z Funduszu Pracy w Małopolsce. W ich przypadku wysokość przyznanych środków nie mogła przekraczać trzykrotności wynagrodzenia na jednego członka założyciela spółdzielni oraz dwukrotności przeciętnego wynagrodzenia na jednego członka przystępującego do spółdzielni już istniejącej.

Mimo że nie ma takiego obowiązku, większość powiatowych urzędów pracy w Małopolsce, opierając się na ustawie o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy oraz rozporządzeniu ministra, opracowała regulaminy przyznawania dotacji. Urzędy, które tworzą regula-



miny, uzupełniają wymagania z ustawy i rozporządzeń własnymi kryteriami, takimi jak zapotrzebowanie na konkretny rodzaj działalności gospodarczej w danym powiecie. Regulaminy określają również zasady składania i rozpatrywania wniosków oraz zasady zawierania umów o przyznanie środków. Ponadto precyzują, na co dotacje mogą być przeznaczone i jakie są wymagane sposoby zabezpieczenia zwrotu środków.

Nabór wniosków może być ciągły lub odbywać się w kilku terminach w ciągu roku. W większości urzędów do rozpatrywania wniosków powoływana jest odpowiednia komisja, w skład której wchodzi kilka osób z różnych działów, np. finansowego, księgowości, aktywizacji zawodowej. Wnioski oceniane są pod względem formalnym i merytorycznym. Pod uwagę brane są różne czynniki, np. pomysł na działalność gospodarczą, analiza konkurencji, posiadanie odpowiednich kwalifikacji, efektywność ekonomiczna planowanego przedsięwzięcia, realność powodzenia w przyszłości podejmowanej działalności i zapotrzebowanie na rynku.

Jeżeli wniosek zostanie oceniony pozytywnie, pomiędzy bezrobotnym a starostą zawierana zostaje umowa, na podstawie której przyznawane są środki. Część urzędów pracy po przyznaniu wybranym osobom środków kieruje je na szkolenia z przedsiębiorczości, gdzie uczą się m. in. profesjonalnego pisania biznesplanu.

JEDNORAZOWE ŚRODKI NA PODJĘCIE DZIAŁALNOŚCI GOSPODARCZEJ (JŚNPDG)

Jest to forma wsparcia określona w art. 46 ustawy o promocji zatrudnienia i instrumentach rynku pracy z dnia 20 kwietnia 2004 r. (Dz. U. z 2008 r. nr 69 poz. 415 z późniejszymi zmianami).

Szczegółowe zasady przyznawania dotacji określa rozporządzenie Ministra Gospodarki i Pracy w sprawie warunków i trybu refundacji ze środków Funduszu Pracy kosztów wyposażenia i doposażenia stanowiska pracy dla skierowanego bezrobotnego, przyznawania bezrobotnemu środków na podjęcie działalności gospodarczej i refundowania kosztów pomocy prawnej, konsultacji i doradztwa oraz wymiaru dopuszczalnej pomocy z dnia 31 sierpnia 2004 (Dz. U. nr 196, poz. 2018 z późniejszymi zmianami).

Przyznawane środki stanowią pomoc de minimis w rozumieniu przepisów Komisji (WE): rozporządzenia Komisji (WE) nr 1998/2006 z dnia 15 grudnia 2006 r. w sprawie zastosowania art. 87 i 88 Traktatu do pomocy de minimis (Dz. Urz. UE L 379 z 28.12.2006, str. 5) oraz rozporządzenia Komisji (WE) nr 875/2007 z dnia 24 lipca 2007 r. w sprawie stosowania art. 87 i 88 Traktatu WE w odniesieniu do pomocy w ramach zasady de minimis dla sektora rybołówstwa i zmieniającego rozporządzenie (WE) nr 1860/2004 (Dz. Urz. UE L 193 z 25.07.2007, str. 6).

Osoba bezrobotna, która chce podjąć działalność gospodarczą, może złożyć wniosek o przyznanie jednorazowych środków na rozpoczęcie działalności, a także o refundację kosztów pomocy prawnej, konsultacji i doradztwa dotyczących założenia firmy. Wniosek można złożyć do powiatowego urzędu pracy w miejscu zameldowania, zamieszkania lub prowadzenia działalności. Bezrobotni ubiegający się o środki z urzędu pracy muszą spełniać szereg warunków:

- w okresie 12 miesięcy poprzedzających złożenie wniosku nie mogli odmówić bez uzasadnionej przyczyny przyjęcia propozycji zatrudnienia
- nie mogli dotychczas otrzymać z Funduszu Pracy lub z innych środków publicznych bezzwrotnej dotacji na podjęcie działalności gospodarczej lub rolniczej
- nie mogli prowadzić działalności gospodarczej oraz posiadać wpisu do ewidencji działalności gospodarczej w ciągu ostatniego roku poprzedzającego złożenie wniosku o przyznanie środków



- w okresie poprzedzającym złożenie wniosku nie mogli być skazani za przestępstwo przeciwko obrotowi gospodarczemu.

Bezrobotni mogą podjąć działalność we wszystkich sektorach z wyjątkiem działalności w sektorach rybołówstwa i akwakultury (objętych rozporządzeniem Rady (WE) nr 104/2000), w dziedzinie produkcji podstawowej produktów rolnych wymienionych w załączniku I do Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską oraz w sektorze węglowym zgodnie z definicją zawartą w rozporządzeniu (WE) nr 1407/2002.

Aby uzyskać dotację, bezrobotny składa wniosek, w którym określa kwotę, o jaką się ubiega i rodzaj planowanej działalności gospodarczej. Przedstawia również kalkulację kosztów związanych z jej podjęciem oraz źródła ich finansowania, szczegółową specyfikację i harmonogram zakupów dokonywanych z otrzymanych środków.

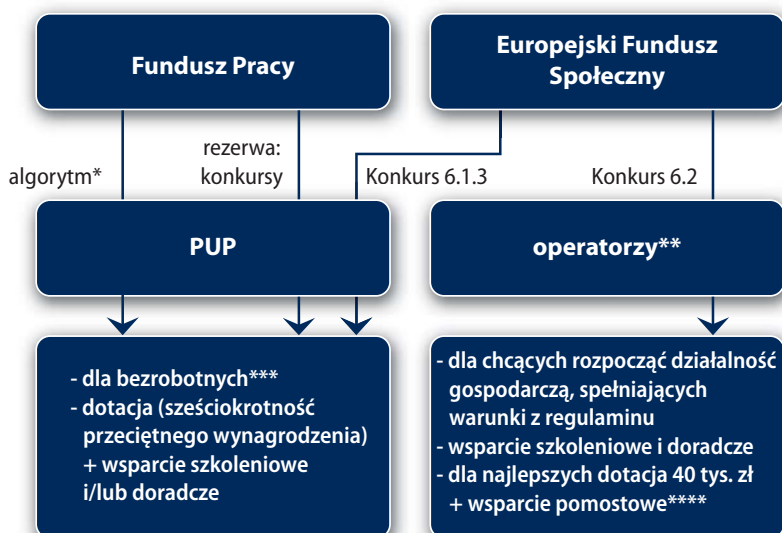
Dotacja jest bezzwrotna, pod warunkiem że bezrobotny, który ją otrzymuje, prowadzi działalność przez okres co najmniej 12 miesięcy, oraz że środki zostaną wykorzystane zgodnie z przeznaczeniem i w określonym terminie. Umowy zawierają ustalenia zabezpieczające zwrot środków w przypadku niespełnienia tych warunków. Mogą to być m. in. poręczenie, weksel z poręczeniem, blokada rachunku bankowego.

Bezrobotny może przeznaczyć dofinansowanie na zakup środków niezbędnych do założenia i rozpoczęcia nowej działalności gospodarczej. Poszczególne urzędy pracy w treści regulaminu ustalają, na co konkretnie pieniądze mogą być wydane, a także jakie są ograniczenia co do dysponowania nimi. Najczęściej dozwolone są inwestycje w środki trwałe, urządzenia, narzędzia niezbędne do wykonywania pracy. W większości powiatów osoba bezrobotna nie może przejąć działalności wcześniej prowadzonej przez współmałżonka ani odkupić wyposażenia od członków rodziny. Urzędy pracy regulują też zakup środków obrotowych (towarów i materiałów), a także wydatki związane z adaptacją lokalu czy z promocją i reklamą. Zazwyczaj wyznaczają procentowe ograniczenia powyższych wydatków. Bieżące wydatki firmy, takie jak wynagrodzenia, opłaty administracyjne i czynszowe oraz składki ZUS nie mogą być finansowane z kwoty przyznanej przez urząd pracy.

Podstawowym źródłem środków przeznaczanych na dotacje jest Fundusz Pracy. Urzędy pracy korzystają też ze środków Europejskiego Funduszu Społecznego w ramach Poddziałania 6.1.3 Poprawa zdolności do zatrudnienia oraz podnoszenie poziomu aktywności zawodowej osób bezrobotnych.



Źródła finansowania dotacji na podjęcie działalności gospodarczej



* Algoritm opisuje sposób obliczania kwoty, jaką z Funduszu Pracy otrzymują poszczególne województwa i funkcjonujące na ich terenie PUP. Część pieniędzy przydzielonych według algorytmu urzędy przeznaczają na przyznawanie jednorazowych środków na podjęcie działalności gospodarczej. Algoritm jest zależny m. in. od liczby osób zarejestrowanych w PUP jako bezrobotne.

** Operatorzy to instytucje (np. agencje rozwoju regionalnego, fundacje), które – realizując projekt w Działaniu 6.2 PO KL – udzielają wsparcia osobom chcącym rozpocząć działalność gospodarczą, w tym udzielają dotacji na ten cel.

*** Większość PUP kieruje tę formę wsparcia do wszystkich bezrobotnych, jednak wymogi konkursów, w ramach których przyznawane są środki z rezerwy Funduszu Pracy i Poddziałania 6.1.3 PO KL powodują, że część dotacji jest dostępnych dla węższej grupy bezrobotnych (np. osób do 30. roku życia, kobiet, osób po 50. roku życia zwalnianych z pracy z przyczyn leżących po stronie zakładu pracy). Z uwagi na ograniczoną ilość środków z algorytmu, urzędy pracy najczęściej nie obejmują beneficjentów dotacji kompleksowym wsparciem w postaci obowiązkowych szkoleń czy doradztwa.

**** Wsparcie pomostowe to dodatkowe wsparcie udzielane na wniosek beneficjenta dotacji na okres od 6 do 12 miesięcy od dnia rozpoczęcia działalności gospodarczej. Obejmuje ono finansowe wsparcie pomostowe wypłacane miesięcznie w kwocie nie większej niż 800 zł oraz doradztwo i pomoc w efektywnym wykorzystaniu dotacji.

DNZF_WR04/2011

FUNDUSZ PRACY jest państwowym funduszem celowym, którego dysponentem jest minister właściwy do spraw pracy⁵. Środki Funduszu Pracy pochodzą głównie z obowiązkowych składek, dotacji budżetu państwa oraz środków budżetu Unii Europejskiej (m. in. na współfinansowanie projektów z Funduszu Pracy oraz działań z zakresu udziału publicznych służb zatrudnienia w EURES). Pracodawcy opłacają obowiązkowe składki na Fundusz Pracy za osoby podlegające ubezpieczeniu emerytalnemu i rentowemu, z wyjątkiem osób pobierających różnego typu zasiłki i świadczenia inne niż wynagrodzenie⁶.

5 Art. 103. ustawy z dnia 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy.

6 Dotyczy to m. in. osób pobierających na podstawie odpowiednich przepisów zasiłki stały z pomocy społecznej, świadczenie pielęgnacyjne lub dodatek do zasiłku rodzinnego z tytułu samotnego wychowywania dziecka, przebywających na urlopach wychowawczych oraz pobierających zasiłek macierzyński albo podlegających ubezpieczeniu społecznemu rolników. Obowiązek opłacania składek na Fundusz Pracy powstaje wtedy, gdy łączna kwota stanowiąca podstawę wymiaru składek na ubezpieczenie emerytalne i rentowe wynosi co najmniej równowartość minimalnego wynagrodzenia za pracę. Zwolnienie z opłacania składek na Fundusz Pracy przysługuje za zatrudnionych pracowników powracających z urlopu macierzyńskiego, dodatkowego urlopu macierzyńskiego lub urlopu wychowawczego w okresie 36 miesięcy po powrocie z tego urlopu, a także za osoby zatrudnione w okresie 12 miesięcy od momentu ich zatrudnienia, jeśli ukończyły one 50. rok życia (ale nie osiągnęły wieku emerytalnego) i w okresie 30 dni przed zatrudnieniem pozostawały w ewidencji bezrobotnych powiatowego urzędu pracy.

Środki Funduszu Pracy mogą być przeznaczane przede wszystkim na działania publicznych służb zatrudnienia i Ochotniczych Hufców Pracy, w tym na finansowanie instrumentów rynku pracy, a także na finansowanie zasiłków i świadczeń przedemerytalnych oraz zasiłków pogrzebowych, wypłacanych przez Zakład Ubezpieczeń Społecznych. Limity kwot, jakie mogą być wydatkowane w danym roku budżetowym i w danym województwie na realizację programów na rzecz promocji zatrudnienia, łagodzenia skutków bezrobocia i aktywizacji zawodowej, są ustalane przez ministra właściwego ds. pracy, według algorytmu i w oparciu o rozporządzenie Rady Ministrów⁷. Środki Funduszu Pracy na wypłatę zasiłków i innych obligatoryjnych świadczeń są przekazywane samorządom województw i powiatów w wysokości zgodnej z faktycznymi potrzebami. Osobno tworzona jest rezerwa, pozostająca w dyspozycji ministra pracy, która może być wydatkowana w zależności od potrzeb zgłaszanych przez instytucje uprawnione do finansowania swoich działań z Funduszu Pracy. Przykładowo w 2010 część pieniędzy została przeznaczona na wsparcie osób, które straciły zatrudnienie w konsekwencji zniszczenia zakładów pracy przez powódź.

Każdego roku środki z Funduszu Pracy przyznane według algorytmu okazują się niewystarczające w porównaniu z zainteresowaniem osób bezrobotnych. Dlatego też minister pracy uruchamia rezerwę, przeznaczając ją na wsparcie w postaci dotacji dla określonych grup osób bezrobotnych. W ostatnich latach małopolskie powiatowe urzędy pracy skorzystały z rezerwy, realizując projekty w ramach dwóch konkursów: „Program aktywizacji zawodowej osób do 30. roku życia” oraz „Program zwiększający aktywność zawodową osób w wieku 45/50 plus”.

Wsparcie finansowane z EFS w ramach Poddziałania 6.1.3 Poprawa zdolności do zatrudnienia oraz podnoszenie poziomu aktywności zawodowej osób bezrobotnych jest kierowane do osób znajdujących się w szczególnej sytuacji na rynku pracy, np. mających mniej niż 25 lub więcej niż 45 lat, długotrwale bezrobotnych, zamieszkujących obszary wiejskie. Kwota dotacji na rozpoczęcie działalności gospodarczej i proces ubiegania się o nią są takie same, jak w wypadku środków z Funduszu Pracy.

Bezrobotni planujący założyć firmę mogą ubiegać się o dotacje również ze środków unijnych od tzw. operatorów. W województwie małopolskim w ramach Działania 6.2 Wsparcie oraz promocja przedsiębiorczości i samozatrudnienia działa kilkunastu operatorów: firm, organizacji pozarządowych, fundacji, agencji rozwoju regionalnego. By stać się operatorem, dany podmiot przygotowuje wniosek, który później bierze udział w konkursie. Jeśli w procedurze konkursowej wniosek zostanie zaakceptowany, instytucja pośrednicząca drugiego stopnia (Wojewódzki Urząd Pracy w Krakowie) podpisuje z wnioskodawcą umowę, na podstawie której będzie on realizował projekt. Projekty są kierowane do różnych grup docelowych – nie tylko do bezrobotnych – najczęściej osób będących w szczególnej sytuacji na rynku pracy, m.in. kobiet (zwłaszcza powracających oraz wchodzących po raz pierwszy na rynek pracy po przerwie związanej z urodzeniem i wychowywaniem dzieci), osób poniżej 25. i powyżej 45. roku życia, osób niepełnosprawnych, długotrwale bezrobotnych, z obszarów wiejskich. Od 2010 roku promowane są projekty zakładające tworzenie firm innowacyjnych (zgodnie z Regionalną Strategią Innowacji).

Podobnie jak urzędy pracy, operatorzy środków unijnych tworzą regulaminy rekrutacji do projektów oraz regulaminy przyznawania dotacji. Zgodnie z nimi uczestnicy nie mogą w okresie 12 miesięcy przed przystąpieniem do projektu prowadzić działalności gospodarczej. Zainteresowani udziałem w projekcie składają formularze rejestracyjne, które są wstępnie oceniane pod kątem formalnym przez powoływaną do tego celu komisję. W skład komisji mogą wchodzić zarówno doradcy zawodowi, jak też eksperci z doświadczeniem w zakresie przedsiębiorczości. Część projektów zakłada również selekcję kandydatów na podstawie rozmowy

⁷ Rozporządzenie RM z dnia 17 lipca 2009 w sprawie algorytmu ustalania kwot środków Funduszu Pracy na finansowanie zadań w województwie, Dz. U. nr 123, poz. 1019.



z doradcą zawodowym lub na podstawie badań psychologicznych przeprowadzanych w celu określenia potencjału i postaw przedsiębiorczych przyszłych właścicieli firm.

Osobom zakwalifikowanym do udziału w projekcie oferowane jest doradztwo (zarówno indywidualne jak grupowe) oraz szkolenia z zakresu przedsiębiorczości. Dotacja jest przyznawana tylko tym uczestnikom, którzy ukończą szkolenia i których biznesplan uzyska – w zależności od projektu – pozytywną ocenę lub najwyższą liczbę punktów. Oceny biznesplanu dokonuje komisja składająca się ekspertów znających lokalny rynek i mających doświadczenie w przedsiębiorczości. Zazwyczaj są to osoby niezależne – niezwiązane z instytucją udzielającą dotacji, by zapewnić bezstronność wyników. Na sfinansowanie wydatków inwestycyjnych związanych z rozpoczętą działalnością można otrzymać do 40 tys. zł. Kwotę tę można przeznaczyć na zakup środków trwałych (np. narzędzia, maszyny) oraz obrotowych (towarów). Dotacji nie można przeznaczyć np. na wynagrodzenia. W odróżnieniu od dotacji przyznawanych przez powiatowe urzędy pracy, część z 40 tys. zł można przeznaczyć na pokrycie wydatków bieżących (np. opłaty za czynsz, abonament telefoniczny).

Oprócz tej kwoty przedsiębiorcy po złożeniu specjalnego wniosku otrzymują wsparcie pomostowe w wysokości do 800 zł (wypłacane przez okres do 6 miesięcy, licząc od daty rozpoczęcia działalności) oraz towarzyszące mu wsparcie doradcze. Pieniądze te rozpoczynający działalność mogą przeznaczyć m.in. na sfinansowanie wydatków ponoszonych w pierwszym okresie prowadzenia działalności gospodarczej, w tym np. składki na ubezpieczenie społeczne. Po upływie półrocznego okresu uczestnicy projektu mogą się starać o przedłużone wsparcie finansowe i doradcze.

Tak samo jak w przypadku dotacji z urzędu pracy początkujący przedsiębiorca musi prowadzić działalność gospodarczą przez rok, w innym wypadku jest zobowiązany do zwrotu otrzymanych środków. W okresie obowiązkowym instytucja, która udzieliła dotacji, monitoruje nowo powstałe firmy. Właściciele muszą przedstawiać dokumenty potwierdzające jej wykorzystanie. Możliwe są też wizyty w miejscu prowadzenia działalności.

2.2 Wsparcie kierowane do grup beneficjentów

Jak już wspomniano, do otrzymania dotacji z PUP uprawnione są osoby bezrobotne spełniające warunki określone w rozporządzeniu, zaś dotacji w ramach projektów realizowanych w Działaniu 6.2 PO KL – osoby fizyczne zamierzające rozpocząć prowadzenie działalności gospodarczej, spełniające określone warunki. Każdego roku dostępne środki okazują się niewystarczające w stosunku do zainteresowania dotacjami, dlatego PUP i operatorzy środków unijnych decydują się na zawężenie grup docelowych. W pierwszej kolejności wspierane są osoby należące do grup zdefiniowanych w art. 49 ustawy z dnia 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy (Dz. U. Nr 99, poz. 1001, z późn. zm.), czyli znajdujące się w szczególnej sytuacji na rynku pracy. Jest to podyktowane z jednej strony analizą rejestrów bezrobotnych w poszczególnych PUP, diagnozą lokalnego rynku pracy oraz szczególnie dużym zainteresowaniem niektórych grup dotacjami, z drugiej – dostępnością funduszy na wsparcie tych grup (co dotyczy środków z rezerwy ministra pracy), a także wymogami programu (w szczególności w przypadku PO KL). W badanych jednostkach programy dedykowane konkretnym grupom były kierowane przede wszystkim do bezrobotnych do 30. roku życia lub do osób w wieku 45/50+ zagrożonych zwolnieniami lub objętych outplacementem (źródłem finansowania dla tych ostatnich była rezerwa ministra). Nieliczne PUP kierowały specjalny program do kobiet albo mieszkańców terenów wiejskich.

Badani pracownicy PUP nie dostrzegali różnic między efektywnością programów kierowanych do wszystkich bezrobotnych a programami dedykowanymi konkretnym grupom osób, znajdującym się w szczególnej sytuacji na rynku pracy. Powodem tego był najczęściej brak podstaw do tego typu porównań (np. zbyt krótki staż pracy osoby, z którą był prowadzony



wywiad, brak danych na ten temat, zbyt krótki okres realizacji tego typu programów w badanej jednostce, to jest żadna z osób, które otrzymały dotację, nie ukończyła jeszcze udziału w programie czy projekcie). Z kolei jako pozytywne efekty stosowania tej formy wsparcia respondenci wskazywali znikomą ilość rezygnacji z otrzymanego wsparcia, aktywizację zawodową i zdobycie umiejętności poruszania się na rynku pracy oraz to, że beneficjenci już jako pracodawcy wracają po środki na stworzenie miejsc pracy. Świadczy to nie tylko o wzroście zatrudnienia w firmach powstałych w oparciu o dotację, ale i o tym, że osoby objęte wsparciem zyskały wiedzę o ofercie PUP i umiejętność aplikowania o środki.

2.3 Organizacja procesu przyznawania środków

Przyznawanie środków jest zorganizowane w różny sposób w poszczególnych PUP-ach – zajmuje się tym różna liczba pracowników, tworzących osobny zespół albo wchodzących w skład jednego lub kilku wydziałów urzędu pracy. Różna jest też rola komisji oceny wniosków, o ile takowa została powołana w danym PUP. W zależności od przyjętego regulaminu proces weryfikacji wniosku o dotację jest bardziej lub mniej rozbudowany. To zróżnicowanie można opisać w ramach poniższych zagadnień.

2.3.1 Liczba pracowników i podział obowiązków

W urzędach pracy w proces przyznawania dotacji zaangażowanych jest wielu pracowników. Najczęściej dwie osoby w zakresie obowiązków mają przyjmowanie oraz rozpatrywanie wniosków, udzielanie informacji na temat tego instrumentu i podpisywanie umów z beneficjentami, jednak zwykle w cały proces zaangażowanych jest więcej pracowników. Często pracownicy merytoryczni współdzielą obowiązki z pracownikiem zajmującym się dotacjami przyznawanymi z Państwowego Funduszu Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych. Ponadto w proces udzielania dotacji zwykle zaangażowani są też pracownicy odpowiedzialni za kontrolę (wykorzystania środków, prowadzenia działalności zgodnie z biznesplanem, w oparciu o który została przyznana dotacja czy też lokalu, którego posiadanie jest warunkiem ubiegania się o nią), a także naczelnik wydziału, pracownicy biurowi, doradcy zawodowi, pracownicy Klubu Pracy oraz pracownicy innych działów wchodzący w skład komisji oceniającej wnioski. Ostateczną decyzję o przyznaniu dotacji podejmują dyrektorzy PUP.

W projektach finansowanych w ramach Działania 6.2 PO KL w przyznawanie dotacji zaangażowany jest na ogół cały personel merytoryczny operatora, a także eksperci wchodzący w skład komisji oceniającej biznesplany.

2.3.2 Etapy oceny wniosków o dotację

Choć ogólne zasady przyznawania dotacji na podjęcie działalności gospodarczej reguluje prawo krajowe, procedura przyznawania środków jest zróżnicowana w poszczególnych urzędach.

W Urzędzie Pracy Powiatu Krakowskiego (UPPK) bezrobotny zainteresowany otrzymaniem dotacji składa ankietę aplikacyjną. Na jej podstawie dana osoba jest kwalifikowana do rozmowy z doradcą zawodowym w celu określenia predyspozycji do prowadzenia firmy. Jeśli pomyślnie przejdzie te dwa etapy, jest zapraszana na spotkanie grupowe, organizowane dla osób zainteresowanych rozpoczęciem działalności gospodarczej w podobnych branżach. Potem odbywa się szkolenie, podczas którego uczestnicy piszą biznesplany, oceniane następnie przez komisję, złożoną z pracowników i kierownika Biura Rozwoju Przedsiębiorczości UPPK. Po pozytywnej ocenie biznesplanu beneficjent musi złożyć szczegółowy wniosek, na podstawie którego podejmowana jest decyzja o przyznaniu dotacji. Komisja ocenia wnioski na bieżąco, zbierając się, gdy jest taka potrzeba. Nabór wniosków prowadzony jest przez cały rok.



Również w Grodzkim Urzędzie Pracy (GUP) proces przyznawania dotacji jest wieloetapowy. Wnioski są składane w odpowiedzi na ogłoszenie o terminie naboru (w roku ogłasza się około sześciu terminów). Komisja oceniająca jest powołana na stałe i składa się z pięciu – sześciu osób: doradcy zawodowego, kierowników referatów GUP oraz pracownika zespołu do spraw szkoleń. Komisja nie decyduje o przyznaniu środków, ale o zakwalifikowaniu wnioskodawcy do udziału w kolejnym etapie – szkoleniu. Podczas szkolenia bezrobotni uczą się m. in. podstaw zarządzania firmą i pisania biznesplanu. Szkolenia są prowadzone przez firmę wyłonioną w przetargu i trwają dwa tygodnie. Opinia jednostki szkolącej i ocena biznesplanu są podstawą przyznania środków.

W PUP w Chrzanowie proces naboru i oceny jest mniej złożony. Prowadzony jest ciągły nabór wniosków, a ich oceny (na bieżąco) dokonuje komisja do spraw rozpatrywania i oceny wniosków, która zbiera się minimum raz w miesiącu. W jej skład wchodzi wicedyrektor urzędu pracy, dwóch pracowników Centrum Aktywizacji Zawodowej i kierownik tego zespołu oraz pracownik Klubu Pracy. Komisja ocenia wnioski, a w razie wątpliwości zaprasza wnioskodawcę na rozmowę, podczas której ma on zaprezentować siebie i swój pomysł. Prezentacja ma pomóc w ocenie, na ile bezrobotny jest przygotowany do prowadzenia działalności gospodarczej i świadomy możliwych problemów.

Także w PUP w Myślenicach w skład komisji wchodzi wicedyrektor (do spraw rynku pracy), specjalista do spraw programów rynku pracy oraz dwóch pośredników pracy. W poprzednich latach ocena odbywała się na bieżąco, ale ze względu na bardzo dużą i wciąż rosnącą liczbę wniosków w 2010 roku ustalono terminy obrad komisji.

W PUP w Dąbrowie Tarnowskiej komisja do spraw opiniowania wniosków jest złożona z pracowników Zespołu Instrumentów Rynku Pracy oraz przedstawiciela Powiatowej Rady Zatrudnienia. Wnioski są przyjmowane na bieżąco, a gdy zabraknie środków – są odrzucane.

W PUP w Bochni pracownik zajmujący się dotacjami dokonuje wstępnej weryfikacji formalnej i w razie stwierdzenia uchybień zwraca wniosek do poprawy. Następnie komisja złożona z tegoż pracownika, specjalisty do spraw programów rynku pracy oraz pracownika Centrum Wspierania Przedsiębiorczości ocenia wnioski. Przed podjęciem decyzji komórka do spraw kontroli odwiedza lokal, w którym ma być prowadzona działalność gospodarcza.

W PUP w Zakopanem wnioski przed oceną przez komisję są poddawane weryfikacji formalnej (niekompletne są zwracane do uzupełnienia). Komisja składa się z czterech osób, które na co dzień nie zajmują się dotacjami (w tym po jednej osobie z działu finansowego, księgowości i z zespołu aktywizacji zawodowej). Ocena odbywa się z użyciem kart oceny. Nabór wniosków jest ciągły, jeśli brakuje środków, ocena jest zawieszana do momentu pozyskania nowych funduszy. Również w tym powiecie przyznanie środków poprzedza kontrola lokalu, w którym ma działać firma.

W Sądeckim Urzędzie Pracy zainteresowani otrzymaniem środków na podjęcie działalności gospodarczej składają ankietę, na podstawie której weryfikowane jest spełnianie warunków udzielenia dotacji, oraz wnioski opiniowane przez komisję. Decyzję ostateczną podejmuje kierownik Zespołu Instrumentów Rynku Pracy i dyrektor SUP.

W PUP w Gorlicach weryfikacji wniosków dokonuje upoważniony pracownik, wskazany przez Naczelnika Wydziału Rynku Pracy, zaś ostatecznej oceny dokonuje naczelnik. Wnioski można składać od lutego i są rozpatrywane na bieżąco.

W PUP w Brzesku w momencie prowadzenia niniejszego badania trwało opracowywanie konkretnych kryteriów oceny i komisja nie była jeszcze powołana. Proces rekrutacji ograniczał się do wstępnej oceny wniosku przez pracownika merytorycznego do spraw przyznawania



dotacji oraz ostatecznej oceny, dokonywanej przez dyrekcję. Składanie wniosków i ich ocena odbywały się na bieżąco.

2.3.3 Regulamin przyznawania środków

By dokładniej przyjrzeć się procesowi przydzielania dotacji dokonano analizy regulaminów, jakie od 2006 do 2009 roku obowiązywały w urzędach pracy w Bochni, Brzesku, Chrzanowie, Dąbrowie Tarnowskiej, Gorlicach, w mieście Krakowie, w Limanowej, Miechowie, Myślenicach, w powiecie nowosądeckim, Nowym Targu oraz Oświęcimiu. Powiatowe urzędy pracy w Wieliczce i Olkuszu udostępniły regulaminy obowiązujące od 2007 roku. Urząd pracy w Wadowicach wprowadził regulamin przyznawania dotacji dopiero w 2009 roku, w latach 2006-2008 kierował się tylko ustawą i rozporządzeniami. Podobna sytuacja miała miejsce w Proszowicach, gdzie kierowano się własnymi kryteriami, zaopiniowanymi przez Powiatową Radę Załagodzenia (regulamin wprowadzono w 2009 roku).

Regulaminy w poszczególnych powiatach są konstruowane w podobny sposób, to jest treści w nich zawarte mają podobną strukturę. Kolejne rozdziały i paragrafy zawierają następujące informacje:

- kto udziela dotacji (dyrektor powiatowego urzędu pracy reprezentujący starostę lub prezydenta miasta w przypadku Grodzkiego i Sądeckiego Urzędu Pracy)
- podstawa prawna: przepisy, ustawy i rozporządzenia, na podstawie których dotacja jest przyznawana
- warunki formalne, jakie spełniać musi bezrobotny ubiegający się o dotację na podstawie zapisów ustawy o promocji zatrudnienia
- cele, na jakie można wydać uzyskane środki, a na co przeznaczać ich nie wolno
- szczegóły dotyczące zawarcia umowy i zabezpieczenia zwrotu kosztów (w przypadku złamania warunków umowy)
- zapisy dotyczące warunków szczegółowych, związanych z możliwością przeznaczenia środków z dotacji, które wynikają ze specyfiki danego powiatu lub z wcześniejszych doświadczeń urzędu
- zestaw koniecznych do przedłożenia zaświadczeń, załączników, jakie przedstawić powinien bezrobotny.

Podstawowe różnice między regulaminami to:

- ich długość (np. regulamin w powiecie chrzanowskim w roku 2007 liczył cztery strony, a w bocheńskim w 2009 – dziesięć)
- ilość wyszczególnionych kryteriów do spełnienia
- stopień formalizacji języka (niekiedy regulaminy napisane są językiem skomplikowanym, zawierającym dużo odniesień do przepisów prawnych i definicji używanych pojęć, czasem nieco przystępniej i prościej)
- występowanie warunków specyficznych dla konkretnego powiatu, związanych z możliwościami lub ograniczeniami przeznaczenia środków.

W kolejnych latach urzędy pracy dokonywały zmian w regulaminach. Niektóre zwiększały ilość zapisów regulujących przyznawanie środków na rozpoczęcie działalności gospodarczej, np. w 2006 roku w regulaminie Powiatowego Urzędu Pracy w Bochni zakodowaliśmy⁸ 31 kryteriów, w 2009 było ich już 54; w Chrzanowie w 2006 roku: 25, w 2009: 51. Są też urzędy, które redukują ilość zapisów, np. Powiatowy Urząd Pracy dla Powiatu Nowosądeckiego – w 2006

8 Dla celów analizy zakodowano zapisy dostępnych regulaminów z okresu 2006-2009 r.: kryteria formalne, wynikające z ustaw i przepisów, wskazania, na co dotacja może bądź nie może zostać przeznaczona oraz wymagania dodatkowe, charakterystyczne dla powiatów.



roku zakodowaliśmy 37 kryteriów, w 2009 roku 29. Również w powiecie limanowskim zmniejszyła się ilość warunków, jakie spełnić musi bezrobotny wnioskujący o środki na rozpoczęcie firmy – z 29 w roku 2006 do 17 w roku 2009.

Przejmowanie działalności i relacje rodzinne

Środki z Funduszu Pracy z założenia przyznawane są na rozpoczęcie nowej działalności gospodarczej. Bezrobotny nie może jej prowadzić w okresie 12 miesięcy poprzedzających złożenie wniosku. Niektóre urzędy pracy wykluczają też możliwość uzyskania dotacji przez osoby, których współmałżonek prowadził tę samą działalność, jaką obecnie planuje założyć osoba bezrobotna. Należą do nich urzędy pracy w powiatach: dąbrowskim (2006), nowosądeckim (przez okres 2006–2008), brzeskim (2007), oświęcimskim (2007–2008) i nowotarskim (2008–2009). W roku 2009 regulacja taka pojawiła się również w urzędzie pracy w Gorlicach oraz Grodzkim Urzędzie Pracy. W dwóch powiatach dotacje nie były przyznawane osobom, których współmałżonek w ciągu 6 miesięcy poprzedzających złożenie wniosku ubiegał się o przyznanie dotacji w ramach tego samego programu. Były to powiaty: brzeski (2008–2009) i limanowski (2008).

Kolejna regulacja odnosząca się do współmałżonka wnioskodawcy zawarta została w regulaminach urzędu pracy w Bochni w roku 2009 oraz Grodzkiego Urzędu Pracy (2006, 2007, 2009). Dotacje nie były przyznawane wnioskodawcom w sytuacji, gdy współmałżonek nie wywiązał się z warunków umowy zawartej z powiatowym urzędem pracy i nie spłacił należnych zobowiązań.

Część urzędów z tego samego powodu wprowadziła do regulaminów zapis zakazujący przejmowania działalności gospodarczej od współmałżonka lub członków rodziny. Były to powiatowe urzędy pracy w Gorlicach (2006–2007), Nowym Targu (2006–2008), Myślenicach (2007), Brzesku, Dąbrowie Tarnowskiej (2007–2009), Wadowicach (2007 oraz 2009), Wieliczce i Krakowie (2007–2009), Miechowie (2008–2009) oraz w Chrzanowie, Olkusz, Tarnowie, Wadowicach, Zakopanem, a także Sądecki Urząd Pracy (2009).

Dla uściślenia tego zakazu powiatowe urzędy pracy nie dopuszczają również możliwości odkupywania od członków rodziny m.in.: maszyn, urządzeń, towarów i środków transportu niezbędnych do prowadzenia działalności. Kwestię tę regulowały urzędy pracy w: Gorlicach (2006–2008), Oświęcimiu (2006–2007), Bochni, Brzesku i Myślenicach (w latach 2007 oraz 2009), Dąbrowie Tarnowskiej (2007–2009), Olkusz (2007), Miechowie (2008–2009), UPPK i Wadowicach (2008), Chrzanowie, Nowym Targu, Tarnowie oraz Grodzki Urząd Pracy (2009).

Podobne obostrzenia dotyczą prowadzenia działalności w lokalu, w którym poprzednio prowadzona była tożsama działalność. Zapis zakazujący takiej lokalizacji nowej działalności stosowały w swoich regulaminach powiatowe urzędy pracy w Oświęcimiu (2006–2008), Myślenicach (w 2007 roku). W 2009 roku do regulaminów wprowadziły ten zapis urzędy w Brzesku, Dąbrowie Tarnowskiej oraz Krakowie (Grodzki Urząd Pracy).

Analiza rynku i zapotrzebowania na działalność w powiecie

Po analizie lokalnego rynku pracy część urzędów wprowadziła do regulaminów zapisy odnoszące się do zapotrzebowania na poszczególne rodzaje działalności. Ubiegający się o dotację miał zdecydowanie większe szanse na otrzymanie wsparcia, jeśli firma miała działać w wyróżnionej branży. Dodatkową punktację wprowadzono m.in. w powiatach:

- bocheńskim (na pierwszym miejscu działalność wytwórcza, następnie budowlana i usługowa, na końcu handlowa)
- brzeskim (promowana była działalność usługowa i wytwórcza)



- dąbrowskim (działalność wytwórcza)
- suskim (w pierwszej kolejności punktowana była wytwórczość, następnie działalność usługowa)
- w powiecie nowosądeckim (wytwórczość i usługi)
- oświęcimskim (preferowano wytwórczość, dopiero potem usługi)
- proszowickim (usługi, wytwórczość, przy braku wniosków w preferowanych branżach – działalność handlowa).

Pewne zapisy są specyficzne dla wybranych powiatów, ponieważ wynikają z doświadczenia osób odpowiedzialnych za formułowanie odpowiednich kryteriów w regulaminach oraz ze znajomości lokalnego rynku. Na przykład w powiecie oświęcimskim (w regulaminach obowiązujących od 2006 do 2009 roku) nie udzielano dotacji na założenie firmy zajmującej się handlem odzieżą używaną. Zakaz ten od 2007 roku stosował również urząd pracy w powiecie brzeskim, a w roku 2009 roku pojawił się on w powiatach: gorlickim, miechowskim i dąbrowskim. W Dąbrowie Tarnowskiej bezrobotnym nie udzielano wsparcia finansowego na działalność gospodarczą związaną z handlem złomem (2007) czy handlem używanymi samochodami (2009).

Dodatkowe punkty za przewidywane zwiększenie zatrudnienia

Firmy zakładane przez osoby bezrobotne mogą być szansą na stworzenie miejsc pracy dla kolejnych osób. Mając to na uwadze tworzący regulaminy przewidywali czasem przyznanie dodatkowych punktów za plany zwiększenia zatrudnienia. Zapisy takie pojawiły się w powiecie brzeskim (2006), oświęcimskim (2006, 2009), suskim (2008, 2009) oraz tatrzańskim (2009).

Ograniczenia dotyczące przeznaczenia otrzymanych środków

Na wniosek bezrobotnego umowa, jaka zawierana jest przy przydzieleniu środków z urzędu pracy, może przewidywać pokrycie kosztów pomocy prawnej, konsultacji i doradztwa, bezpośrednio dotyczących podejmowanej działalności. Koszty wchodzą wówczas w limit środków przyznanych na rozpoczęcie działalności gospodarczej. Aby otrzymać ich zwrot należy odpowiednio udokumentować otrzymaną pomoc (faktura z opisem przeprowadzonej usługi). Przykładowo w regulaminie obowiązującym w Powiatowym Urzędzie Pracy w Myślenicach (w 2009 roku) odpowiedni zapis brzmiał następująco: „Przed wypłatą środków na podjęcie działalności gospodarczej osoba bezrobotna może zostać skierowana przez PUP na szkolenie indywidualne lub grupowe, konsultację [...] Bezrobotnemu mogą być refundowane koszty pomocy prawnej, konsultacji i doradztwa do wysokości 80% udokumentowanych kosztów pomocy prawnej, konsultacji i doradztwa, nie więcej jednak niż przeciętne wynagrodzenie”. Podobne zapisy pojawiają się w większości analizowanych regulaminów, przy czym różnią się one wysokością ustalonego limitu omawianych kosztów. I tak na przykład w powiecie gorlickim (regulaminy z lat 2006–2009) ustalono, że zwracane koszty pomocy prawnej, konsultacji i doradztwa nie mogą przekroczyć 20% wnioskowanej kwoty dotacji, w powiecie dąbrowskim (w 2009 roku) – 10%.

W części PUP stosuje się całkowity lub częściowy zakaz przeznaczania dotacji na:

- wynagrodzenia i składki na ubezpieczenie społeczne
- opłaty administracyjne, skarbowe, podatki, koszty utrzymania lokalu, czynsz
- udziały wnoszone do spółek, nabywanie akcji i obligacji
- przyjęcie formy spółki prawa handlowego lub spółki cywilnej oraz koszty przystąpienia do nich
- zakup nieruchomości i gruntów
- opłacenie kosztów pośrednictwa ubezpieczeniowego i finansowego



- szkolenia (inne niż opisane na początku tego podrozdziału)
- koszty reklamy i promocji, w tym koszty reklamy w mediach, ogłoszeń i ulotek.

Jeśli dany koszt nie jest wykluczony w całości, ustalony jest limit jego udziału we wnioskowanej kwocie lub limit, do jakiego można rozliczyć wydatki danego rodzaju.

Część ograniczeń dotyczących przeznaczenia dotacji wynika z lokalnych doświadczeń pracowników PUP. Przykładowo w Dąbrowie Tarnowskiej w 2007 roku pojawił się zakaz przeznaczania środków na zakup straganów, garaży blaszanych, namiotów, altan, domków drewnianych. Prawdopodobnie chciano uniemożliwić w ten sposób finansowanie działalności o charakterze sezonowym. Specyficzne ograniczenia wprowadził również w roku 2009 urząd pracy w Chrzanowie – z kwoty otrzymanej na założenie firmy nie można było kupować: telefonów komórkowych, nawigacji samochodowej, monitoringu, alarmów oraz klimatyzacji, a także żywego inwentarza.

Wprowadzenie do regulaminu szczegółowych warunków może zapobiegać nieadekwatnemu rozdysponowaniu dotacji, ale może też być czynnikiem działającym niekorzystnie na wykorzystanie tego instrumentu przez bezrobotnych. Zbyt duża liczba wymogów do spełnienia może zniechęcać wnioskujących. Wśród badanych osób, które rozpoczęły działalność bez pomocy publicznej, ponad 14% nie ubiegało się o dotacje właśnie dlatego, że sposób ich pozyskania wydał im się zbyt skomplikowany⁹. Również osoby, które dotację otrzymały, wśród problemów, z jakimi spotkały się podczas starań o nią, wymieniły ilość dokumentów, które trzeba było złożyć (14% odpowiedzi), a także ich niejasny język i problemy ze zrozumieniem procedury (13% wskazań)¹⁰.

2.3.4 Sposób tworzenia i zmiany regulaminu przyznawania środków

W niemal wszystkich PUP regulaminy przyznawania dotacji na podjęcie działalności gospodarczej są co roku przyjmowane na nowo. Modyfikacje wynikają przede wszystkim ze zmian prawa (np. zmiany podstawy obliczania wysokości dotacji, zmiany ustawy o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy) oraz z doświadczeń zdobytych przez pracowników merytorycznych w poprzednich latach. W części urzędów pracy wskazywano, że korekta regulaminu wynikała z chęci uproszczenia procedur i dokumentów, które sprawiały problemy bezrobotnym lub pracownikom PUP (przykład UPPK i PUP Myślenice, gdzie zmianę sposobu rozpatrywania wniosków wymusiło rosnące zainteresowanie dotacjami). Inne powody wiązały się z polityką wspierania rozwoju lokalnej przedsiębiorczości. W Dąbrowie Tarnowskiej wprowadzane modyfikacje miały na celu umożliwienie dostępu do środków większej liczbie osób. W Bochni zmiany miały na celu skłonienie beneficjentów pomocy do takiego inwestowania otrzymanych środków, by większość była wydatkowana na środki produkcji, a nie środki obrotowe i towar. W Zakopanem motywem wprowadzania zmian w regulaminie była potrzeba przeciwdziałania nadużyciom, na przykład związanym z przejmowaniem działalności od członków rodziny czy pracodawcy („zamiana miejsc”) albo ubieganiem się o dotację na rozszerzenie już prowadzonej działalności, której rejestracja nie była dotąd wymagana (np. wynajem pokoi dla turystów). Na podobną motywację wskazano w Grodzkim Urzędzie Pracy w Krakowie. W tym ostatnim przypadku wzięto również pod uwagę zapotrzebowanie na dany typ działalności.

Zazwyczaj treść regulaminu jest przygotowywana przez pracowników na co dzień zajmujących się dotacjami na podjęcie działalności gospodarczej. Przygotowany przez nich dokument opiniują – w zależności od urzędu – członkowie komisji do spraw oceny wniosków, doradcy

9 Por. podrozdział 2.4 „Zainteresowanie dotacjami”, s. 25.

10 Por. podrozdział 2.8.1 „Znajomość procedur związanych z aplikowaniem o środki wśród beneficjentów”, s. 37.



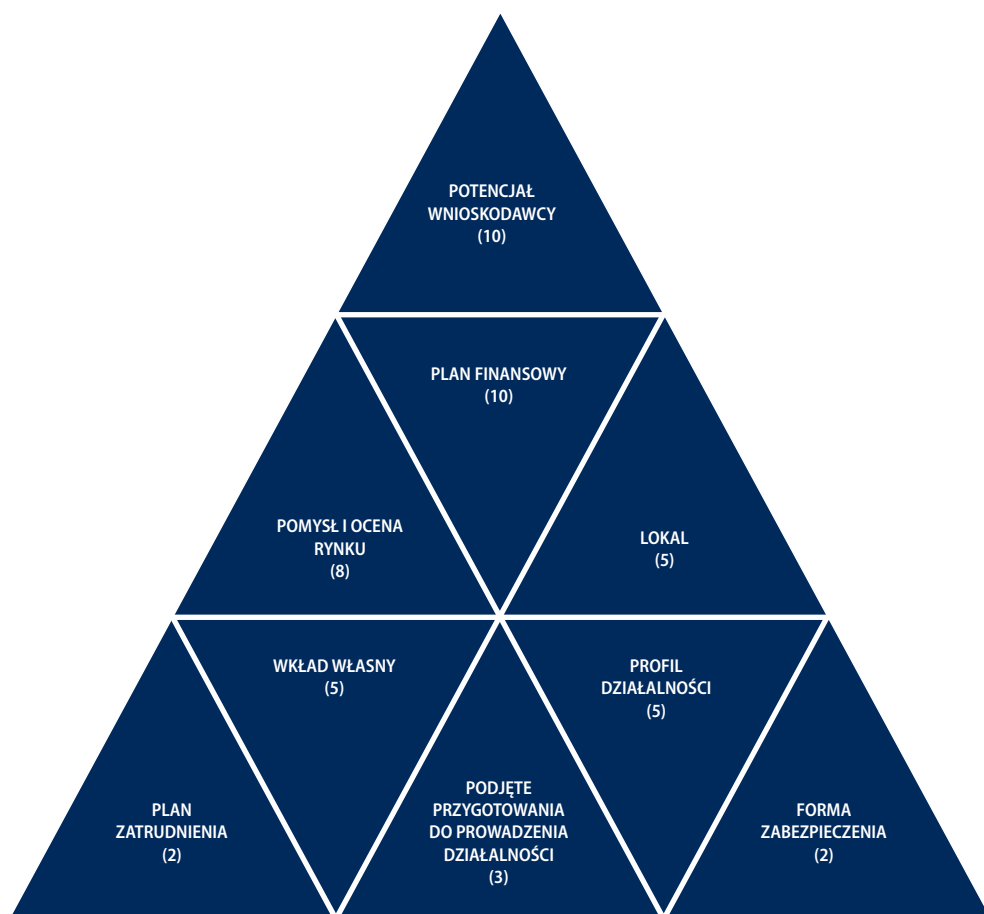
zawodowi, dyrektor lub Powiatowa Rada Zatrudnienia. Tylko w jednym urzędzie regulamin przygotowuje radca prawny, a dokument opiniują pracownicy merytoryczni. Ostateczną wersję zatwierdza dyrektor PUP lub jego zastępca, czasem starosta danego powiatu.

W przypadku projektów finansowanych w ramach Działania 6.2 PO KL, realizowanych przez operatorów (fundacje i Małopolską Agencję Rozwoju Regionalnego – MARR), regulamin jest proponowany przez Wojewódzki Urząd Pracy w Krakowie jako instytucję pośredniczącą drugiego stopnia. Na jego ostateczny kształt mają wpływ doświadczenia instytucji realizującej projekt.

2.3.5 Kryteria merytoryczne oceny wniosków

W każdej z badanych instytucji podczas oceny wniosków stosuje się inny zestaw wymogów, a poszczególnym kryteriom przypisuje różną wartość punktową. Niektóre PUP nie stosują oceny punktowej (ocena kryteriów odbywa się na zasadzie „spełnia/nie spełnia”) albo też podchodzą do wag elastycznie.

Stosowane kryteria oceny wniosków



DNZF_WR05/2011

Najczęściej stosowane kryteria to potencjał wnioskodawcy i plan finansowy. Pod pierwszym pojęciem kryją się takie elementy jak kwalifikacje i doświadczenie związane z profilem planowanej działalności, a w niektórych PUP – predyspozycje, znajomość branży lub deklaracja



zatrudnienia pracownika posiadającego odpowiednie kompetencje. Plan finansowy to najczęściej biznesplan, ale także harmonogram wydatków. W tym kryterium pod uwagę bierze się adekwatność wydatków do planowanego profilu działalności. Popularnym kryterium oceny wniosków jest pomysł na firmę i analiza szans na powodzenie na lokalnym rynku, w tym wykazanie jego znajomości. Nieco rzadziej o przyznaniu dotacji decyduje posiadanie lokalu oraz wniesienie wkładu własnego (w tym materialnego – w postaci maszyn i narzędzi). Część PUP przyznaje punkty premiowe za wybór profilu działalności. Zwykle najniżej oceniane jest podejmowanie działalności w handlu, a najwyżej w produkcji. Z kolei MARR przyznaje premię za podejmowanie działalności innowacyjnej w jednej z branż wskazanych w Regionalnej Strategii Innowacyjności.

Niektóre urzędy pracy premią wnioskodawców, którzy na etapie ubiegania się o środki podjęli już działania w kierunku rozpoczęcia działalności gospodarczej, np. mogą się wykazać posiadaniem kontaktów z dostawcami, przedstawić listy intencyjne, umowy współpracy itp. W kilku urzędach premiuje się niektóre formy zabezpieczenia przyznanych środków oraz plany zatrudnienia pracownika. W pojedynczych PUP stosuje się takie rozwiązania, jak przyznawanie zróżnicowanej liczby punktów osobom o różnym statusie na rynku pracy i z różnym czasem pozostawania na bezrobociu, preferencje dla działalności na terenie powiatu lub w gminach ościennych, czy też prezentację pomysłu przez wnioskodawcę przed komisją oceniającą.

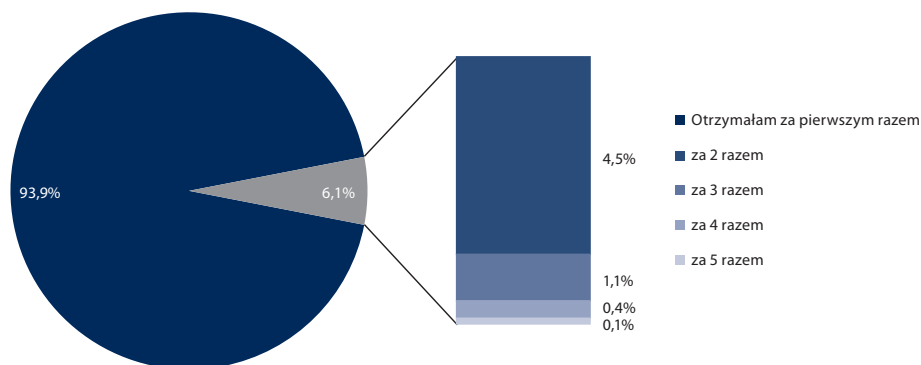
2.4 Zainteresowanie dotacjami

W niemal wszystkich badanych PUP zainteresowanie dotacjami przekracza możliwości ich finansowania przez poszczególne urzędy. W trzech z nich zainteresowanie jednorazowymi środkami na podjęcie działalności gospodarczej z roku na rok zwiększa się znacząco. W jednym urzędzie odnotowano spadek zainteresowania dotacjami, co było spowodowane pojawieniem się innych możliwości zdobycia środków na założenie firmy. Nie oznacza to jednak, że środki nie są wykorzystywane w całości. Osoby, które nie otrzymały dotacji z powodu braku środków, są informowane o możliwości złożenia wniosku w kolejnym naborze.

Zainteresowanie przewyższające liczbę miejsc w projekcie zgłosiły również MARR oraz Fundacja im. Hetmana Jana Tarnowskiego. Ta ostatnia poinformowała osoby niezakwalifikowane o możliwości złożenia aplikacji w kolejnej edycji.

Ogromna większość badanych przez nas beneficjentów jednorazowych środków na podjęcie działalności gospodarczej otrzymała dotację w pierwszym podejściu. Najwytrwalsi ponawiali starania cztery, a nawet pięć razy.

Ile razy ubiegał(a) się Pan(i) o przyznanie dotacji zanim ją dostał(a)?

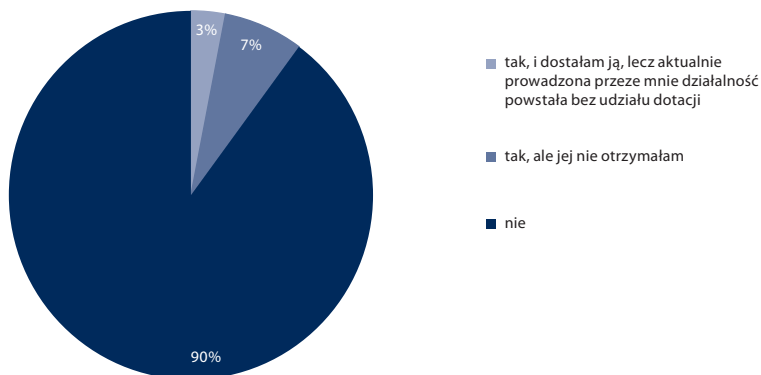


DNZF_WR06/2011



Zainteresowanie dotacjami odnotowano również wśród przedsiębiorców, którzy prowadzoną działalność założyli bez wsparcia publicznego. O to wsparcie ubiegał się co dziesiąty z nich. Jedna trzecia aplikujących dotację otrzymała, ale w momencie, gdy badanie było realizowane, prowadziła już inną firmę. 7% respondentów po złożeniu wniosku otrzymała decyzję odmowną.

Czy kiedykolwiek starał(a) się Pan(i) o dotację na podjęcie działalności gospodarczej?



DNZF_WR07/2011

Tylko 9% osób, które nigdy nie starały się o przyznanie środków na założenie firmy, stwierdziło, że nie odczuwało potrzeby skorzystania z tej formy wsparcia, gdyż dysponowało wystarczającymi środkami, by ją założyć. Duża część badanych stwierdziła, że nie brała tego pod uwagę albo nie spełniała warunków, by ubiegać się o pieniądze na rozpoczęcie działalności gospodarczej. Sporą grupę stanowili też ci, którzy z różnych powodów nie znali procedury (nie mieli czasu, by się z nią zapoznać, sposób aplikowania wydał im się zbyt skomplikowany albo w ogóle nie wiedzieli o takiej możliwości).

Dlaczego nie ubiegał(a) się Pan(i) o dotację na podjęcie działalności gospodarczej?

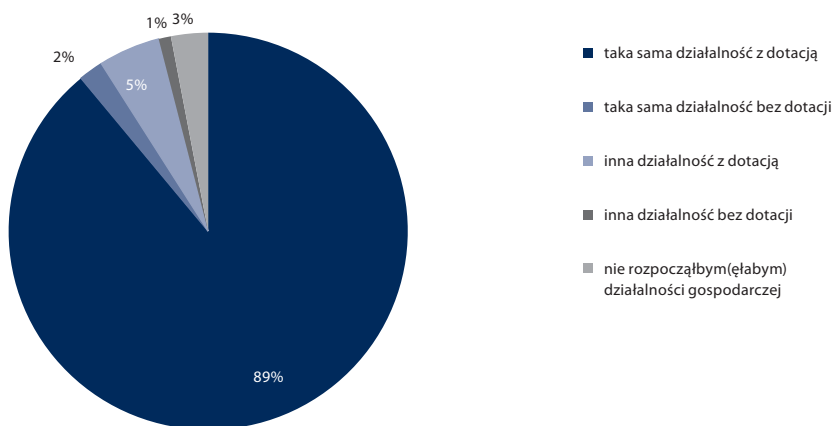


DNZF_WR08/2011



Jak wynika z wywiadów telefonicznych, beneficjenci dotacji bardzo cenią sobie otrzymane wsparcie. Niemal 90% z nich – mając możliwość ponownego podjęcia decyzji – założyłoby taką samą działalność gospodarczą w oparciu o tę samą formę pomocy publicznej. Około 5% zmieniłoby branżę, ale chciałoby skorzystać z dotacji. Tylko 2,5%, czyli co czterdziesta osoba, założyłaby taką samą lub inną firmę, ale bez ubiegania się o dotację. Niezadowolonych z dotacji było mniej niż osób, które w ogóle nie rozpoczęłyby działalności gospodarczej (niecałe 3%).

Gdyby mógł(a) Pan(i) jeszcze raz podjąć decyzję o rozpoczęciu działalności gospodarczej - jaka by ona była?



DNZF_WR09/2011

Faktem jest niewątpliwa popularność tego instrumentu rynku pracy. Jak stwierdził jeden z przedsiębiorców uczestniczących w badaniu telefonicznym:

„15 tysięcy piechotą nie chodzi”.

Kwota rzędu kilkunastu, a w przypadku projektów w Działaniu 6.2 PO KL – 40 tys. zł jest dużym i przydatnym wsparciem. Tym niemniej z wypowiedzi pracowników powiatowych urzędów pracy oraz instytucji realizujących projekty w Działaniu 6.2 PO KL wynika, że to nie wysokość kwoty decyduje o sukcesie bądź porażce przedsiębiorcy i jego firmy. Jej najistotniejszym zasobem jest kapitał ludzki.

2.4.1 Wysokość dotacji

Na podstawie dostępnych danych określono wysokość dotacji przyznawanych w Małopolsce.

Kwoty dotacji przyznawane w Małopolsce w latach 2007-2009

rok przyznania dotacji	średnia	mediana	dominanta	minimum	maksimum	maksymalna kwota wsparcia w danym roku
2007	12 105	12 500	13 000	7 290	14 900	13 455,15
2008	13 022	13 000	13 000	6 890	17 000	17 663,28
2009	14 308	14 474	13 000	11 000	18 400	18 617,76

DNZF_WR10/2011



Dotacje w Małopolsce

Środki na podjęcie działalności gospodarczej cieszą się w Małopolsce dużym zainteresowaniem praktycznie od początku stosowania tego instrumentu rynku pracy, czyli od 2005 roku. Liczba dotacji na rozpoczęcie działalności gospodarczej i kwota na nie wydatkowana z roku na rok rosła.

Liczba dotacji udzielonych ze środków Funduszu Pracy

	2005	2006	2007	2008	2009	razem
PUP Bochnia	82	95	132	161	225	695
PUP Brzesko	44	72	131	177	217	641
PUP Chrzanów	59	116	186	221	260	842
PUP Dąbrowa Tarnowska	60	66	105	114	173	518
PUP Gorlice	71	129	138	106	172	616
GUP	98	170	229	271	295	1 063
UPPK	126	191	209	235	210	971
PUP Limanowa	215	240	331	485	571	1 842
PUP Miechów	51	57	81	129	127	445
PUP Myślenice	67	95	113	174	249	698
SUP		199	184	237	313	1 167
PUP dla Powiatu Nowosądeckiego	234*	201	254	323	347	1 125
PUP Nowy Targ	31	72	106	138	197	544
PUP Olkusz	93	104	175	220	336	928
PUP Oświęcim	100	133	147	147	157	684
PUP Proszowice	17	30	47	39	59	192
PUP Sucha Beskidzka	38	46	70	74	84	312
PUP Tarnów	160	186	260	377	516	1 499
PUP Wadowice	66	87	94	122	187	556
PUP Wieliczka	55	49	71	107	84	366
PUP Zakopane	25	26	87	135	106	379
ogółem	1 692	2 364	3 150	3 992	4 885	16 083
kwota w tys. zł	18 272	26 545,8	37 724,5	53 105,1	81 222,2	179 145
średnia kwota dotacji w zł	10 799	11 229	11 976	13 309	16 627	

*Do 2005 roku istniał jeden PUP w Nowym Sączu obsługujący powiaty ziemski i grodzki. W 2006 roku został on podzielony na Sądecki Urząd Pracy i PUP dla Powiatu Nowosądeckiego.

DNZF_WR12/2011

2.4.2 Sposoby zwiększania puli środków

Trzech pracowników PUP, z którymi przeprowadzono wywiady, stwierdziło, że dostępne środki zaspokajają zapotrzebowanie na dotacje, ponieważ urząd zabiega o pozyskanie niezbędnych funduszy z innych źródeł niż przewidziane algorytmem środki Funduszu Pracy oraz Poddziałanie 6.1.3 PO KL. W wielu urzędach jest to metoda zwiększania puli środków. Dodatkowe źródła to przede wszystkim wspomniana już rezerwa ministra pracy, a także środki unijne przyznawane w trybie konkursowym (Działanie 6.2 PO KL), przy czym ta ostatnia możliwość została w Małopolsce zamknięta dla PUP w połowie 2009 roku.



W jednym PUP metodą na przyznanie większej liczby dotacji jest przyznawanie kwot niższych od maksymalnej przewidzianej w rozporządzeniu, dzięki czemu pieniądze wystarcza dla większej liczby beneficjentów. Podobne rozwiązanie jest stosowane w projektach finansowanych w ramach Działania 6.2.

2.5 Odrzucanie wniosków

Jak już wspomniano, nie wszyscy zainteresowani otrzymują dotację. Instytucje zarządzające środkami odrzucają maksymalnie do dwóch trzecich wniosków, przy czym w przypadku większości badanych PUP udział odpowiedzi odmownych jest niewielki (1-4%). Większa liczba odrzuconych wniosków występuje w tych urzędach, gdzie rekrutacja jest wieloetapowa oraz w dużych miastach – Krakowie i Nowym Sączu. W PUP w Gorlicach odrzucane są pojedyncze aplikacje. Wiąże się to m. in. z liczbą osób, która je składa oraz dostępną pulą środków – im więcej chętnych i mniej pieniędzy, tym „gęstsze sito”, przez które muszą przejść wnioskujący. Z kolei w urzędach, w których zainteresowanie nieznacznie przekracza dostępne środki i procedury, stosujący je pracownicy zachęcają do poprawiania czy uzupełniania złożonych dokumentów tak, by osiągnęły one wymagany poziom merytoryczny i formalny.

2.5.1 Główne powody odrzucania wniosków

Najczęstszym powodem odrzucania wniosków są względy formalne – braki lub błędy w składanych dokumentach oraz niespełnianie przez wnioskodawców warunków określonych w ustawie. Nieco rzadziej wnioski są odrzucane ze względu na ich niską wartość merytoryczną (mówiły o tym rozmówczynie reprezentujące operatorów środków unijnych). W części badanych PUP przyczyną negatywnego rozpatrzenia części wniosków o dotację było wyczerpanie puli środków, przy czym pracownicy dążą do zmniejszania liczby aplikacji odrzuconych z tego powodu oraz zachęcają do ponownego ich złożenia w momencie pozyskania dodatkowych pieniędzy. Kolejnym powodem był brak dostatecznych kompetencji, w tym wiedzy na temat prowadzenia działalności gospodarczej. Rzadziej wskazywano na brak predyspozycji, źle przygotowany biznesplan oraz rezygnacje w trakcie oceny wniosku. Błędy w biznesplanie to najczęściej planowanie nieuzasadnionych zakupów albo nieuwzględnienie funkcjonowania konkurencji (np. w biznesplanie kawiarni na Krupówkach). W pojedynczych przypadkach powodem odrzucenia dokumentów był brak lokalu dostosowanego do wymogów planowanego profilu działalności, problem lokalizacji planowanej działalności poza powiatem, w którym był składany wniosek, brak wkładu własnego oraz brak poręczycieli. W Zakopanem zaobserwowano zjawisko „etatowych” poręczycieli. Aby ich wyeliminować, pracowniczka PUP stworzyła ich listę. Od tego momentu podanie kogoś, kogo nazwisko na niej widnieje, jest traktowane jako brak poręczyciela.



Główne powody odrzucania wniosków o przyznanie dotacji



DNZF_WR13/2011

Spośród uczestników badania CATI, którzy prowadzili firmę założoną bez dotacji, 7% (51 osób) stanowiły osoby, które wcześniej starały się o środki na podjęcie działalności gospodarczej, ale ich nie otrzymały. Najczęściej niepowodzenie przy pierwszym aplikowaniu skłaniało ich do porzucenia starań o dotację, jednak nieliczne osoby składały wniosek dwa (7 osób), a nawet 3 razy (4 osoby). Odpowiedzi na pytanie o powody niepowodzenia przy ubieganiu się o środki są zbieżne z odpowiedziami pracowników instytucji udzielających dotacji. Obrazuje to poniższy wykres.

Jaki był powód, dla którego nie przyznano wtedy dotacji?



DNZF_WR14/2011



2.5.2 Procedura odwoławcza

Przyznanie bądź nieprzyznanie jednorazowych środków na podjęcie działalności gospodarczej nie jest decyzją administracyjną, ale sposobem rozpatrzenia wniosku, dlatego zgodnie z Kodeksem Postępowania Administracyjnego nie ma możliwości odwołania się od wyniku naboru. Niemniej w powiatowych urzędach pracy przyjęto sposoby postępowania w sytuacjach, gdy osoba, której wniosek został odrzucony, zgłasza uwagi co do sposobu jego rozpatrzenia. Najczęściej stosowanym rozwiązaniem jest umożliwienie złożenia poprawionego wniosku lub złożenia nowej dokumentacji z ustosunkowaniem się do zarzutów z oceny – taki sposób postępowania został zgłoszony przez respondentów z urzędów pracy w Chrzanowie, Gorlicach, Zakopanem i z UPPK. W PUP w Zakopanem oraz w SUP wnioskodawcy są także informowani o możliwości złożenia nowej aplikacji (w obu tych urzędach prowadzony jest ciągły nabór). Pojedyncze urzędy umożliwiają wnioskodawcom złożenie skargi (GUP), złożenie przez wnioskodawcę wyjaśnień, po których następuje ponowna ocena wniosku (PUP Brzesko) lub przejrzanie oceny wniosku i złożenie pisma prośbą, by wniosek obejrzał dyrektor PUP. W dwóch PUP – w Bochni i w Dąbrowie Tarnowskiej – nie istnieje żadna możliwość odwołania się od wyniku oceny wniosku.

Z kolei operatorzy realizujący projekty unijne (Działanie 6.2) informują beneficjentów, których biznesplany zostały wysoko ocenione, ale nie otrzymali dotacji z powodu braku środków, że mogą ubiegać się o dotację w kolejnej edycji. Tylko MARR umożliwia odwołanie się na każdym z etapów procesu (rekrutacji do udziału w projekcie, kwalifikowania do udziału w szkoleniach, oceny biznesplanów).

2.6 Monitorowanie procesu przyznawania dotacji

Operatorzy środków wydatkowanych w formie dotacji na podjęcie działalności gospodarczej, niezależnie od tego, czy ich źródłem jest Fundusz Pracy, czy Europejski Fundusz Społeczny, mają obowiązek monitorowania sytuacji powstałych firm, w tym przede wszystkim prawidłowości wykorzystania przyznanych funduszy. Monitoring odbywa się w tzw. okresie obowiązkowym, czyli w trakcie dwunastu miesięcy od momentu przyznania dotacji, kiedy beneficjent nie może zakończyć działalności gospodarczej. Ponadto po upływie piętnastu miesięcy od przyznania środków PUP mają obowiązek sprawdzenia, czy beneficjent pomocy ponownie zarejestrował się jako bezrobotny. Nieliczne instytucje monitorują przeżywalność firm po „okresie obowiązkowym”.

Niemal wszyscy badani operatorzy prowadzą monitoring zainteresowania środkami, to znaczy zbierają informacje o składanych dokumentach aplikacyjnych (wyjątkiem jest PUP Brzesko oraz Fundacja im. Hetmana Jana Tarnowskiego). Najczęściej stosowaną formą monitoringu jest prowadzenie specjalnego rejestru składanej dokumentacji lub archiwizacja wniosków. Prawie każdy z badanych urzędów w sposób świadomy wykorzystuje gromadzone dane, jednak najczęściej służą one wyłącznie sprawozdawczości. PUP w Gorlicach na ich podstawie przygotowuje informacje o pracy urzędu (którą następnie publikuje), zaś SUP – informację dla Powiatowej Rady Zatrudnienia. Pojedynczy respondenci zadeklarowali, że wiedza na temat skali zainteresowania wnioskami pomaga w usprawnianiu bieżącej pracy, przygotowywaniu kolejnych edycji/projektów (MARR), a także wprowadzaniu zmian w naborze wniosków. W Zakopanem rozbudowany rejestr służy sprawdzeniu, czy aplikujący starają się o dotację po raz pierwszy i jaki był powód odrzucenia ich poprzedniej aplikacji. Można więc powiedzieć, że uświadomione i celowe wykorzystanie zebranych danych do kształtowania procedur udzielania wsparcia jest rzadkie. Z wywiadów wynika natomiast, że we wszystkich badanych instytucjach wiedza o liczbie i jakości składanych wniosków oraz o zainteresowaniu środkami jest wykorzystywana przy podejmowaniu decyzji w urzędzie. Jak już wcześniej wspomniano zazwyczaj doświadczenie i wiedza pracowników merytorycznych jest podstawą zmian regulaminu i organizacji procesu przyznawania dotacji.



Monitorowanie firm odbywa się najczęściej w formie kontroli w miejscu prowadzenia działalności gospodarczej. Celem wizyty jest sprawdzenie zgodności poniesionych wydatków z biznesplanem oraz stwierdzenie, czy zakupiony sprzęt jest wykorzystywany w działalności jednostki. Kontrole przeprowadzają wszystkie badane instytucje z wyjątkiem PUP w Dąbrowie Tarnowskiej. Na ogół odbywa się ona w trakcie „okresu obowiązkowego”, ale są też urzędy, gdzie ma miejsce na etapie weryfikacji wniosku (jej celem jest ocena przystosowania lokalu do planowanej działalności) lub dopiero po dwunastu miesiącach prowadzenia działalności. W jednym urzędzie i jednym projekcie unijnym beneficjent pomocy spotyka się z kontrolerami aż dwa razy. W przypadku projektu realizowanego przez MARR pierwszą kontrolę prowadzi partner realizujący go na danym terenie (w trakcie pierwszych sześciu miesięcy działania firmy), drugą przeprowadza MARR po upływie dwunastu miesięcy od założenia firmy. Jest też urząd, w którym kontrole są prowadzone wyrywkowo (nie obejmują wszystkich firm powstałych w oparciu o dotację).

Ponieważ beneficjent ma miesiąc na wydanie przyznanej kwoty, po tym okresie część PUP wymaga przedstawienia rozliczenia dotacji, zwykle dokonując kontroli faktur w celu sprawdzenia ich zgodności z zapisami wniosku o przyznanie środków na podjęcie działalności gospodarczej. W przypadku instytucji realizujących projekt w ramach Działania 6.2 PO KL beneficjenci pomocy mają obowiązek składania sprawozdań z wydatkowania środków zgodnie z biznesplanem.

Kolejną postacią kontroli firm powstałych w oparciu o dotację jest obowiązkowe składanie dokumentów potwierdzających prowadzenie działalności. Poszczególne instytucje stosują różne warianty tej formy monitoringu, to znaczy dokumenty z ZUS, Urzędu Statystycznego, oświadczenia lub zaświadczenia o prowadzeniu działalności gospodarczej należy składać co kwartał, co pół roku lub dopiero po 12 miesiącach prowadzenia działalności. Po zakończeniu okresu obowiązkowego niektóre PUP wymagają od beneficjenta złożenia sprawozdania, zawierającego zestawienie przychodów i kosztów oraz składek ZUS albo też wypełnienia ankiety na temat tego, czy nadal prowadzi działalność.

Najbardziej rozbudowane procedury kontrolne ma PUP w Bochni: kontrola lokalu odbywa się już na etapie weryfikacji wniosku. Po przyznaniu dotacji beneficjent ma dwa miesiące na przedstawienie wypisu z REGON, dokumentów poświadczających rozpoczęcie działalności oraz faktur i rozliczenia otrzymanych środków. Po zakończeniu „okresu obowiązkowego” należy złożyć dokumenty z ZUS i Urzędu Statystycznego, a PUP dokonuje ponownej kontroli lokalu i dokumentacji.

Choć rozbudowana kontrola może być uciążliwa zarówno dla beneficjentów, jak i dla urzędników, to pozwala na bieżący ogląd sytuacji, dostrzeżenie występujących problemów bądź patologii przed upływem „okresu obowiązkowego”. Dlatego warto optymalizować monitoring firm powstałych w oparciu o dotacje oraz starać się, by efektem kontroli było także wsparcie beneficjentów w postaci doradztwa, choćby nieformalnego.

Jak już wspomniano, po piętnastu miesiącach od przyznania dotacji PUP sprawdza, czy beneficjent tej pomocy ponownie zarejestrował się jako bezrobotny. Osoba, która skorzystała z tej formy pomocy publicznej ma obowiązek prowadzić działalność gospodarczą przez dwa miesiące. Zatem stwierdzenie, że po upływie „okresu obowiązkowego” dana osoba powróciła do rejestru bezrobotnych nie pociąga za sobą konsekwencji w postaci obowiązku zwrotu otrzymanych środków. Dla większości PUP jest to jedyna i wystarczająca forma monitorowania efektywności jednorazowych środków na podjęcie działalności gospodarczej. Niektóre z nich za wskaźnik sukcesu firm powstałych w oparciu o dotacje uznają fakt, że ich właściciele powracają do urzędu jako przedsiębiorcy ubiegający się o wsparcie na utworzenie bądź doposażenie nowych miejsc pracy lub korzystający z pośrednictwa pracy przy poszukiwaniu pracowników (jednak nie prowadzi się systematycznych statystyk takich zdarzeń).

Cztery urzędy kontrolują przeżywalność firm w sposób bardziej usystematyzowany: w Chrzanowie i Zakopanem złożono prośbę do gmin o udzielenie informacji, czy firmy założone dwa lata wstecz nadal są zarejestrowane, w Gorlicach powtórzono kontrolę rejestru bezrobotnych po półtora – dwóch latach. W SUP zorganizowano badanie po półtora i po dwóch latach od założenia działalności. Ponadto osoby, które zakończyły „okres obowiązkowy”, zostały poproszone o wypełnienie ankiety ewaluacyjnej.

Badania sprawdzające przeżywalność firm w dłuższej perspektywie są istotnym elementem oceny efektywności wydatkowania środków. Dla wielu osób, które otrzymały dotację, konieczność jej zwrotu w wypadku przerwania działalności w ciągu pierwszego roku byłaby tak dużym obciążeniem, że prowadzą firmę nawet, gdy jest to nieopłacalne. Dopiero kontynuacja działalności w kolejnych latach pokazuje, czy zainwestowane środki przyniosły efekt w postaci trwałego zatrudnienia, a nie tylko zniknięcia osoby z rejestru bezrobotnych. W tym kontekście inicjatywy podejmowane przez PUP w celu weryfikacji istnienia firm powstałych w oparciu o dotacje należy uznać za element świadomej polityki rynku pracy, prowadzonej w oparciu o rzetelne dane.

2.7 Typologia osób ubiegających się o dotację

Uczestnicy wywiadów IDI zostali poproszeni, by na podstawie własnych obserwacji wskazywali grupy osób, które najczęściej ubiegają się o dotacje. Z zebranych informacji wyłaniają się pewne typy aplikujących. Z uwagi na to, że typologia powstała na bazie doświadczenia pracowników PUP, a nie danych ilościowych, nie jest możliwe oszacowanie wielkości poszczególnych grup. Tym niemniej podobne grupy wyodrębniono we wszystkich badanych instytucjach. Pewne różnice natomiast zarysowały się w profilu osób, pragnących uzyskać wsparcie na danym terenie bądź od konkretnej instytucji. Przykładowo w MARR, gdzie premiovane jest podejmowanie działalności innowacyjnej i zgodnej z Regionalną Strategią Innowacyjności dla Małopolski, częściej aplikują osoby z dobrze przemyślanymi pomysłami na działalność gospodarczą i wysoko zmotywowane, a niewielu jest wnioskodawców z kategorii „przedsiębiorca ostatniej szansy” (patrz schemat poniżej). Z kolei w powiatach, gdzie część pieniędzy na dotacje pochodzi z rezerwy ministra, wśród aplikantów więcej jest osób spełniających kryteria danego programu, np. młodych z trudnościami w znalezieniu odpowiedniego zatrudnienia albo starszych zwolnionych z przyczyn zakładu pracy.

Poniższy schemat prezentuje najpopularniejsze typy osób, choć nie wyczerpuje różnicowania omawianej zbiorowości.



Typy osób ubiegających się o dotację

młodzi profesjaliści

- osoby z wyższym wykształceniem w kierunkach, które pozwalają na samodzielne świadczenie usług
- zwykle posiadają niewielki staż pracy najemnej (np. na etacie lub na zlecenie)
- są zniechęceni do pracy dla innego pracodawcy albo nie mogą znaleźć satysfakcjonującej pracy
- mają motywację do pracy na własny rachunek
- najczęściej mają małą wiedzę na temat prowadzenia własnej firmy

doświadczeni specjaliści

- osoby z wykształceniem średnim zawodowym, rzadziej wyższym
- posiadają długoletnie doświadczenie zawodowe, często na różnych stanowiskach (także kierowniczych) w branży, w której się specjalizują
- posiadają dużą orientację w rynku
- stracili zatrudnienie w wyniku problemów firmy lub zrezygnowali z niej, gdyż nie odpowiadały im warunki pracy
- ze względu na wiek mają problemy ze znalezieniem pracy na etacie
- pracę na własny rachunek postrzegają jako jedyną szansę na godziwą pracę
- częściej mężczyźni

majstrowie „na swoim”

- wykształcenie średnie lub zawodowe związane z branżą budowlano-wykończeniową lub naprawą pojazdów
- mają doświadczenie zawodowe, często również zdobyte za granicą
- w wieku 30-35 lat
- mają orientację w rynku, a nawet listę klientów (w tej grupie sporo legalizujących działalność w szarej strefie)

przedsiębiorcy ostatniej szansy

- utracili pracę lub zrezygnowali z niej ze względu na pełnienie funkcji opiekuńczych (np. nad dziećmi)
- ich kwalifikacje są zdezaktualizowane albo nieadekwatne do potrzeb lokalnego rynku pracy
- mają problemy ze znalezieniem zatrudnienia
- zwykle nie są zmotywowani do prowadzenia własnej firmy, zostali do tego namówieni „bo to jedyna szansa na pracę”
- na ogół brak doświadczenia w kierowaniu firmą
- ich pomysł na firmę jest słabo przemyślany

DNZF_WR15/2011

2.8 Przygotowanie osób ubiegających się o środki do prowadzenia własnej firmy

Niemal dwie trzecie przedsiębiorców, którzy założyli firmę po otrzymaniu dotacji, zgromadziła wcześniej doświadczenie zawodowe zbieżne z profilem prowadzonej działalności, przy czym częściej byli to mężczyźni niż kobiety (odpowiednio 66% i 59%)¹⁵. Niemal 16% badanych (w tym 17% mężczyzn i 14% kobiet) posiadało doświadczenie w prowadzeniu własnego biznesu. Aż jedna trzecia nie posiadała żadnej przydatnej wiedzy (ani z zakresu prowadzenia firmy, ani w pracy na podobnym stanowisku). Oba rodzaje doświadczenia posiadał jeden na dziewięciu badanych i te osoby można uznać za szczególnie dobrze przygotowane do prowadzenia firmy.

¹⁵ Por. tabela w podrozdziale 3.1 „Charakterystyka badanych przedsiębiorców” na str. 55.



Osoby, które rozpoczęły działalność w oparciu o dotację, pytaliśmy o ocenę przygotowania do prowadzenia firmy. Miały ocenić – na pięciostopniowej skali – swoją wiedzę i umiejętności, jakie posiadały w momencie ubiegania się o nią. Niektórzy jednak ocenili siebie lepiej niż pozwalała ta skala (odnosząc się do skali szkolnej), więc zanotowano również odpowiedzi „na szóstkę”. Najlepiej ocenianym aspektem była znajomość branży, w której działa firma, co miało zapewne związek z tym, że ponad dwie trzecie mikroprzedsiębiorców miało doświadczenie w pracy na stanowisku podobnym do profilu zakładanej działalności. Ponad połowa beneficjentów oceniła się tutaj na piątkę. Ponadto był to obszar, w którym najwięcej osób przyznało sobie szóstkę, a jednocześnie najmniej nie potrafiło dokonać samooceny. Największą słabością badanych – według nich samych – była wiedza o przepisach dotyczących prowadzenia firmy. Tylko jedna osoba uznała siebie za perfekcyjnie przygotowaną w tym zakresie, na ocenę najczęstszą (czwórkę) wskazało tylko 38% (najmniejszy odsetek wskazań na ocenę dominującą spośród wszystkich ocenianych aspektów). Najwięcej problemów w ocenie sprawiło respondentom promowanie / reklamowanie działalności i oferty firmy oraz zdolność pozyskiwania nowych zleceń / zamówień (odpowiednio 20 i 22 odpowiedzi „trudno powiedzieć”).

Generalnie badani wysoko ocenili swoje przygotowanie do prowadzenia firmy, jednak oceny najwyższe dotyczyły kwalifikacji związanych z realizacją oferty firmy¹⁶, a wiedza i umiejętności z zakresu zarządzania firmą otrzymały średnie oceny poniżej czwórki. Co ciekawe, kobiety w niemal wszystkich aspektach oceniały swoje przygotowanie lepiej niż mężczyźni. Wyjątkiem była znajomość branży. Szczególnie duża różnica średniej ocen (rzędu 0,3) wystąpiła w przypadku wiedzy o przepisach oraz umiejętności załatwiania spraw urzędowych. Może to mieć związek z poziomem wykształcenia – większość kobiet badanych legitymowała się wykształceniem wyższym, zaś wśród mężczyzn dominowały osoby z wykształceniem zawodowym (średnim lub zasadniczym). Dłuższy okres edukacji przekłada się na większą łatwość radzenia sobie z językiem formalnym, używanym w urzędach.

Jak z perspektywy czasu ocenia Pan(i) swoje przygotowanie do prowadzenia działalności w momencie gdy się Pan(i) starał(a) o dotację?

Jak z perspektywy czasu ocenia Pan(i) swoje przygotowanie do prowadzenia działalności w momencie gdy się Pan(i) starał(a) o dotację?	średnia ocen	najczęstsza ocena
wiedza o przepisach dotyczących prowadzenia firmy	3,43	4
zarządzanie finansami firmy	3,65	4
znajomość branży, w której działa firma	4,40	5
umiejętność załatwiania spraw urzędowych	3,82	4
promowanie / reklamowanie działalności i oferty firmy	3,79	4
zdolność pozyskiwania nowych zleceń / zamówień	4,02	4

DNZF_WR16/2011

Pracownicy powiatowych urzędów pracy i instytucji realizujących projekty unijne, w ramach których przyznawane są dotacje, kompetencje osób ubiegających się o wsparcie działalności gospodarczej oceniają niżej. Według nich największym atutem składających wnioski jest wysoka motywacja. Kwalifikacje i doświadczenia w pracy pokrewnej planowanej działalności gospodarczej lub w kierowaniu firmą również były dostrzegane, ale nie wszyscy, którzy ubiegają się o dotacje, posiadają te atuty. Tylko w Grodzkim Urzędzie Pracy w Krakowie jako mocną stroną wnioskodawców wskazano orientację w rynku. Podobne są natomiast oceny braków kompetencji. Urzędnicy najczęściej wskazywali brak wiedzy ekonomicznej, umiejętności administracyjno-biurowych (jak tworzenie pism czy wypełnianie dokumentów), brak doświadczenia w branży i kwalifikacji niezbędnych do realizacji pomysłu na firmę. Urzędnicy i pracownicy projektów wspominali też o braku umiejętności związanych z prowadzeniem

16 To jest: znajomość branży, zdolność pozyskiwania zleceń, promocja oferty firmy.



działalności gospodarczej: nieświadomości istnienia konkurencji lub niedoceniającego zagrożenia, jakie ona stanowi, albo też o nieumiejętności zdobywania zleceń.

Z powyższymi obserwacjami korespondują informacje o problemach, jakie beneficjenci napotkali podczas ubiegania się o dotację¹⁷. Jedną czwartą z nich miała trudności ze zrozumieniem dokumentów i procedur z tym związanych. Jednocześnie dla co trzeciej osoby kłopotliwa była konieczność poświęcenia czasu na udział w spotkaniach i szkoleniach organizowanych przez instytucję, która przyznała dotację. Skala i zakres wspomnianych wyżej problemów ze zrozumieniem słowa pisanego i poruszaniem się w gąszczu przepisów z różnych dziedzin prawa są niepokojące w kontekście kapitału ludzkiego i programów skierowanych na jego rozwój. Widoczne tu jest niedopasowanie między kompetencjami językowymi i poznawczymi osób, do których pomoc jest kierowana, a językiem dokumentów i procedur. Jednocześnie najbardziej oczywisty sposób niwelowania tego niedopasowania, czyli szkolenia i spotkania, nie budzi entuzjazmu dużej części beneficjentów. W niektórych urzędach pracy upraszcza się regulaminy (zarówno język, jak i liczbę zapisów). Jest to rozwiązanie godne polecenia. Jednocześnie jednak większy nacisk trzeba położyć na uświadomienie bezrobotnym, że czas poświęcony na szkolenie nie jest stracony, gdyż przyrost kompetencji przekłada się na powodzenie firmy i obniża koszty działalności związane z pokrywaniem strat wynikłych z nieznamomości przepisów.

Posiadanie kwalifikacji jest na ogół weryfikowane przez instytucję przyznającą środki na etapie ubiegania się o dotację. W niektórych urzędach i projektach unijnych jest to warunek otrzymania dotacji lub jeden z aspektów, za które przyznaje się punkty podczas oceny wniosku. Osobom, które nie posiadają danej kompetencji, oferuje się udział w szkoleniach, doradztwo czy inną formę podnoszenia kwalifikacji. W podrozdziale 2.9.1 „Wsparcie dla osób ubiegających się o środki” zaprezentowano informacje o tym, jaka część badanych beneficjentów korzystała z takiego dodatkowego wsparcia i jak je oceniają.

2.8.1 Znajomość procedur związanych z aplikowaniem o środki wśród beneficjentów

Osobną kwestią poruszaną w badaniu było przygotowanie bezrobotnych i osób zainteresowanych rozpoczęciem działalności gospodarczej do ubiegania się o przyznanie jednorazowych środków na jej podjęcie. O ile bowiem wiele instytucji umożliwia uzupełnianie braków kompetencyjnych (np. przez oferowane szkolenia, stanowiące niejednokrotnie element wsparcia), to znajomość i zrozumienie procedury jest warunkiem przystąpienia do aplikowania o dotację. Tymczasem dość częstą praktyką jest rozpoczynanie starań o nią od wizyty w odpowiednim wydziale urzędu. Bezrobotni pytają o całą procedurę, a ich pytania wskazują, że nie zapoznali się z dokumentacją udostępnianą na stronie internetowej jednostki. Można to tłumaczyć nie dość powszechnym dostępem do Internetu, szczególnie w małych miejscowościach, ale też niechęcią do czytania dokumentacji¹⁸. Co więcej osoby, które przed wizytą w PUP zapoznały się z dokumentami, również wykazują słabą znajomość procedury. Wielu wnioskodawców ma również problemy ze zrozumieniem i wypełnieniem formularzy oraz oszacowaniem zysku i siły konkurencji (są to elementy biznesplanu). Oznacza to, że większość osób ubiegających się o dotację nie posiada kompetencji wystarczających do przejścia procedury. Może to mieć przyczyny dwojakiego rodzaju: po pierwsze w procesie edukacji, a później w trakcie pracy

17 Dwie trzecie badanych, którzy otrzymali dotację, wskazało na co najmniej jeden problem, jaki napotkali ubiegając się o przyznanie środków.

18 Przy okazji analizy dokumentacji wyjaśniającej procedurę przyznawania jednorazowych środków na podjęcie działalności gospodarczej, jaka jest umieszczana na stronach internetowych PUP i instytucji realizujących projekty unijne, dostrzeżono, że w niektórych z nich dostęp do dokumentów jest utrudniony przez mało intuicyjny sposób umieszczenia odpowiednich plików czy całych podstron. Przykładowo dział „Instrumenty rynku pracy” jest o wiele mniej intuicyjną destynacją, niż „Dla bezrobotnych”, czy „Do pobrania”. A zatem w niektórych wypadkach nieznamomość dokumentacji może wynikać z trudności w dostępie do informacji, a nie z braku kompetencji czy chęci u bezrobotnych.



zawodowej, nie nabyli oni niezbędnych umiejętności i wiedzy, po drugie procedura oraz język dokumentów jest zbyt trudny, niezrozumiały przez swoją formalność i hermetyczność. Potwierdzają to odpowiedzi pracowników z PUP w Zakopanem i z GUP, mówiące o tym, że uproszczenie procedur i dokumentów pozytywnie wpłynęło na stopień przygotowania osób aplikujących o środki. Większość badanych PUP próbuje niwelować problemy wynikające z nieznamośności czy niezrozumienia procedury, na przykład zachęcając bezrobotnych do korzystania z pomocy pracowników urzędu przy przygotowywaniu wniosku. Czasem modyfikuje się procedurę, np. wprowadzając obowiązek przedłożenia wniosku do weryfikacji i czyniąc z tego warunek przyjęcia do oceny jego ostatecznej wersji. Inną formą modyfikacji procedury ubiegania się o dotację jest poprzedzenie złożenia dokumentów podlegających ocenie merytorycznej obowiązkiem złożenia ankiety, przejścia rozmowy, szkolenia, czy innego etapu diagnozującego braki kompetencyjne, które mogą skutkować niską jakością wniosku.

Problemy napotymane podczas ubiegania się o dotację



DNZF_WR17/2011

DOSTĘP DO INFORMACJI O JEDNORAZOWYCH ŚRODKACH NA PODJĘCIE DZIAŁALNOŚCI GOSPODARCZEJ

Dostęp do informacji i ich jakość jest kluczowym elementem w czasie podejmowania decyzji. Osoby bezrobotne chcące skorzystać ze wsparcia finansowego na rozpoczęcie działalności gospodarczej, zanim wypełnią wniosek, muszą zapoznać się z zasadami przydzielania środków i warunkami otrzymania wsparcia. Informacje na ten temat mogą uzyskać od osób zajmujących się dotacjami (osobiście lub telefonicznie), jak też ze stron internetowych urzędów pracy w poszczególnych powiatach.

Strony internetowe urzędów zostały sprawdzone¹⁹ pod kątem dostępności informacji skierowanych do bezrobotnych chcących założyć własną firmę. Kryteria, jakie wzięto pod uwagę to m.in. łatwość w odnalezieniu informacji (związana z nazwą działu, umiejscowieniem na stronie), dostępność ze strony głównej, treść informacji. Odnalezienie informacji nt. dotacji dla bezrobotnych na niektórych witrynach jest bardzo proste, na innych z kolei wymaga większego zaangażowania.

19 W sierpniu 2010 r.



Poruszanie się po stronie internetowej powinno być intuicyjne i proste dla potencjalnego użytkownika. Część urzędów pracy np. w Myślenicach, Nowym Sączu, Gorlicach, wprowadza w swoich serwisach tematyczny podział informacji: dla bezrobotnych, dla pracodawców, dział dotyczący urzędu, statystyk itp. Czyni to strony bardziej czytelnymi – adresaci konkretnych wiadomości mogą szybko znaleźć interesujące je informacje.

Poszczególne urzędy pracy używają różnych haseł na określenie tego samego instrumentu, na przykład w PUP w Myślenicach: środki na podjęcie działalności gospodarczej, w Tarnowie – dotacje, w Gorlicach: działalność gospodarcza, w Suchej Beskidzkiej: bezzwrotne środki na działalność gospodarczą.

Niektóre strony urzędów pracy skonstruowane są w ten sposób, że pozwalają na dostęp do informacji o środkach na rozpoczęcie działalności gospodarczej już z poziomu strony głównej (np. PUP w Gorlicach – „Działalność gospodarcza” w dziale „Bezrobotni”). Inne z kolei wymagają od zainteresowanego dotacją zagłębienia się w hierarchię wielopoziomowego menu. Dla przykładu na witrynie jednego urzędu pracy, aby odnaleźć informacje, o których mowa, należy przejść przez kategorie: „ABC Bezrobotnego i Poszukującego Pracy” / „Instrumenty rynku pracy”²⁰ / „Środki na podjęcie działalności gospodarczej”. Taka kategoryzacja zapewne wynika z konieczności odpowiedniego posegregowania dużej liczby informacji, jednak dla osoby bezrobotnej, która chce do nich dotrzeć, może być kłopotliwa. Najtrudniej odnaleźć dotacje na stronie Urzędu Pracy Powiatu Krakowskiego. Zamiast w dziale „ABC Bezrobotnego”, do którego kieruje intuicja, ukryto je pod nazwą „Biura UPPK”, a dalej w dziale o tytule „Biuro rozwoju przedsiębiorczości”.

Dodatковым ułatwieniem dla użytkowników stron jest umieszczenie przy odpowiednich informacjach hiperłącza umożliwiającego pobranie regulaminu i wniosku o dotację. Nie wszystkie urzędy jednak stosują takie rozwiązanie. Niekiedy interesujące danego użytkownika pliki są umieszczone w jednym dziale wraz z pozostałymi formularzami i drukami, co utrudnia proces wyszukiwania.

Materiały dotyczące jednorazowych środków na podjęcie działalności gospodarczej przez osobę bezrobotną można bardzo szybko znaleźć na stronie PUP w Gorlicach. Informacje na ten temat znajdują się w dziale „Działalność gospodarcza” w menu „Bezrobotni”. Dzięki odpowiedniej nazwie menu i podstrony nawigacja staje się bardzo intuicyjna. Informacje dostępne są już z poziomu strony głównej, co pozwala uniknąć poszukiwań w głębi serwisu oraz korzystania z wyszukiwarki wewnątrz serwisu. Informacje zaprezentowane zostały w bardzo czytelny sposób. Tekst jest odpowiednio sformatowany, zastosowano m.in.: większe czcionki dla tytułów i odpowiednie wcięcia dla list numerowanych. W ramach jednej podstrony serwisu możemy znaleźć praktycznie wszystkie informacje dotyczące dotacji. Po skrótowym przedstawieniu warunków uczestnictwa w programie, załączony został regulamin oraz dane kontaktowe osoby odpowiedzialnej za współpracę z wnioskodawcami.

2.9 Formy wsparcia oferowane przez operatorów

Jak już wspomniano, braki kompetencyjne są słabą stroną osób zainteresowanych uzyskaniem jednorazowych środków na podjęcie działalności gospodarczej. Dotyczą one zarówno znajomości czy możliwości zrozumienia procedury aplikacyjnej, jak i kompetencji potrzebnych do założenia i prowadzenia firmy, co zostało opisane w poprzednich rozdziałach. Tym samym braki kompetencyjne utrudniają osobom zainteresowanym rozpoczęciem działalności gospodarczej dostęp do środków, a także mogą wpływać na efektywność przyznanego

20 Pojęcie „instrumenty rynku pracy” jest kategorią zrozumiałą dla pracowników urzędu, jednak dla osoby bezrobotnej jego znaczenie może nie być tak oczywiste.



wsparcia (osoby nie posiadające odpowiedniej wiedzy i umiejętności mają problemy w prowadzeniu firmy, przez co ich samozatrudnienie nie jest stabilne). Dlatego instytucje udzielające dotacji mają obowiązek zadbać o to, by ta forma wsparcia była kierowana do osób posiadających odpowiednie przygotowanie. Wywiązują się z niego albo poprzez selekcję beneficjentów, albo uzupełnianie ich kompetencji. Najczęściej jednak łączą oba podejścia. W ramach Działania 6.2 PO KL w Małopolsce, począwszy od 2009 roku do realizacji i dofinansowania kwalifikuje się wyłącznie te projekty, które zakładają zastosowanie wszystkich instrumentów wsparcia, tj. doradztwa, szkoleń, przyznania środków finansowych na rozpoczęcie działalności gospodarczej oraz wsparcia pomostowego (zarówno podstawowego na okres 6 miesięcy, jak i przedłużonego na okres do 12 miesięcy). Szkolenia poprzedzają napisanie biznesplanu, którego ocena jest podstawą przyznania środków na rozpoczęcie działalności gospodarczej. W projektach realizowanych w ramach Działania 6.2 (także tych, które były badane w niniejszym projekcie), uczestnicy otrzymują wsparcie przed przyznaniem im dotacji, a także już w trakcie prowadzenia działalności gospodarczej.

W przypadku PUP wsparcie merytoryczne udzielane osobom zainteresowanym uzyskaniem dotacji przyjmuje różny zakres i formę, co jest zależne od kilku czynników. Po pierwsze pula środków z Funduszu Pracy przyznana danemu powiatowi jest zazwyczaj mniejsza niż łączne potrzeby w danym PUP. Dlatego udzielane wsparcie jest ograniczone ze względu na dostępne środki. Po drugie według obserwacji pracowników PUP różne jest zainteresowanie bezrobotnych korzystaniem z dodatkowych form wsparcia. Dlatego w poszczególnych urzędach są one oferowane jako nieobowiązkowe albo obowiązkowe.

2.9.1 Wsparcie dla osób ubiegających się o środki

W UPPK bezrobotni zainteresowani tą formą wsparcia mogą wziąć udział w spotkaniach informacyjnych, poświęconych procedurze zakładania działalności gospodarczej, w zajęciach „Profesjonalny Przedsiębiorca” oraz w warsztatach grupowych „Rozpoczynam własną działalność gospodarczą”. Jak już wspomniano, obowiązkowym elementem procedury ubiegania się o dotację jest spotkanie z doradcą zawodowym oraz kurs przedsiębiorczości. Ponadto Biuro Rozwoju Przedsiębiorczości we współpracy z działem szkoleń oferuje indywidualne szkolenia służące uzupełnieniu kwalifikacji zawodowych.

PUP w Chrzanowie oferuje klientom usługi doradcze w Klubie Pracy oraz doradztwo indywidualne. W tym celu zatrudniono jednego doradcę specjalnie dla zainteresowanych działalnością gospodarczą. Szkolenia z zakresu przedsiębiorczości są prowadzone przez specjalistów z PUP, jak również zamawiane w firmach zewnętrznych. Ponadto na potrzeby osób ubiegających się o dotację prowadzona jest współpraca z biurem rachunkowym, które szkoli i udziela porad w zakresie swojej działalności. Osobom, które nie posiadają potrzebnych kwalifikacji, oferowane są indywidualne szkolenia zawodowe. Można też skorzystać ze szkoleń dotyczących procedury zakładania działalności gospodarczej, ubiegania się o środki na jej podjęcie oraz pomysłu na działalność.

PUP w Brzesku z uwagi na ograniczone środki nie oferuje dodatkowych form wsparcia osobom ubiegającym się o dotację z Funduszu Pracy – jedynie nieobowiązkowe szkolenia zawodowe, które bezrobotni mogą odbyć przed złożeniem wniosku. Urzędnicy dostrzegają jednak potrzebę dodatkowej pomocy, dlatego pozyskali pieniądze z rezerwy ministra pracy. Dzięki temu beneficjenci wsparcia w ramach programu dla osób do 30. roku życia korzystają z usług doradcy zawodowego, IPD²¹ oraz z nieobowiązkowych szkoleń z podstaw przedsiębiorczości.

21 Indywidualny Plan Działań – IPD to osobisty program poszukiwania pracy przygotowany przy współpracy osoby bezrobotnej i poszukującej pracy z pośrednikiem pracy, doradcą zawodowym, specjalistą do spraw szkoleń czy też liderem Klubu Pracy. IPD polega na ustaleniu z pozostającym bez pracy szeregu działań dostosowanych do jego sytuacji osobistej i lokalnego rynku pracy. Efektem podjętych działań jest zatrudnienie osoby, podjęcie przez nią działalności gospodarczej lub innej pracy zarobkowej.

Źródło: <http://www.pupdzierzoniow.pl/abc-bezrobotnego/indywidualny-plan-dziaania.html>.



W PUP w Dąbrowie Tarnowskiej szkolenie „ABC przedsiębiorczości” jest obowiązkowe dla osób, które otrzymują dotację z rezerwy ministra pracy dla osób do 30. roku życia. Pozostali zainteresowani mogą z niego skorzystać, ale zainteresowanie jest niewielkie, podobnie jak w przypadku szkoleń zawodowych.

W PUP w Gorlicach bezrobotnym oferowane jest zarówno doradztwo, szkolenia z przedsiębiorczości, jak i spotkania informacyjne na temat zakładania działalności gospodarczej i ubiegania się o dotację. Istnieje również możliwość odbycia szkolenia zawodowego, jeśli posiadanie uprawnień jest potrzebne do założenia firmy, jednak niewiele osób korzysta z takiej formy wsparcia.

PUP w Myślenicach oferuje klientom pomoc w wypełnianiu wniosków, siedmiodniowe szkolenie z podstaw przedsiębiorczości, szkolenia zawodowe dające uprawnienia, a także zwrot kosztów dojazdu na szkolenia. Jest to jedna z najbardziej kompleksowych ofert pośród badanych PUP.

W Bochni klienci PUP mogą skorzystać z doradztwa, informacji i pomocy w wypełnianiu wniosków, szkolenia „ABC przedsiębiorczości” oraz szkoleń zawodowych dających uprawnienia. SUP proponuje bezrobotnym doradztwo indywidualne i IPD, nieobowiązkowe szkolenia z przedsiębiorczości i szkolenia zawodowe (przed złożeniem wniosku).

W Zakopanem bezrobotni mogą w PUP uzyskać informacje o zasadach i procedurach przyznawania dotacji, zaś w Klubie Pracy skorzystać z pomocy w wypełnianiu wniosku i pisaniu biznesplanu oraz z porad. Ponadto mogą uczestniczyć w szkoleniach z przedsiębiorczości oraz zawodowych (nie tylko takich, które pozwalają na zdobycie uprawnień zawodowych). GUP osobom ubiegającym się o dotację oferuje doradztwo oraz udział w szkoleniach zawodowych. Z uwagi na przyjętą procedurę przyznawania środków na podjęcie działalności gospodarczej, szkolenia z przedsiębiorczości są oferowane bezrobotnym, którzy pomyślnie przeszli etap weryfikacji wniosku o przyznanie dotacji – dla tych osób jest to szkolenie obowiązkowe.

Osoby, które prowadziły firmę założoną dzięki dotacji, spytano, czy korzystali z jakiejś pomocy powiatowego urzędu pracy podczas starań o nią oraz o to, jak oceniają przydatność otrzymanych form wsparcia. Za najbardziej przydatną uznano pomoc w sporządzeniu wniosku o dotację, z której skorzystała jedna trzecia badanych (w sumie 95% wskazań na bardzo lub raczej przydatne). Konsultacje i porady dotyczące konstruowania biznesplanu uzyskały nieznacznie niższą ocenę (94% odpowiedzi bardzo lub raczej przydatne), podobnie kursy zawodowe (92% odpowiedzi pozytywnych), choć w tych ostatnich wzięło udział stosunkowo mało badanych. Najwięcej osób dobrze oceniło kursy przedsiębiorczości (85% odpowiedzi „przydatne”). Z najlepiej ocenianych form pomocy częściej korzystały kobiety. Najniższą notę wystawiono poradom prawnym (15% odpowiedzi „nieprzydatne”) oraz poradnictwu i informacji zawodowej (19% odpowiedzi negatywnych). Były to też mało popularne formy wsparcia. Jedna trzecia beneficjentów nie uzyskała żadnej pomocy oprócz dotacji. Takich osób było więcej wśród mężczyzn (21%) niż wśród kobiet (13%).

Formy pomocy, z których korzystały osoby otrzymujące dotację



DNZF_WR18/2011

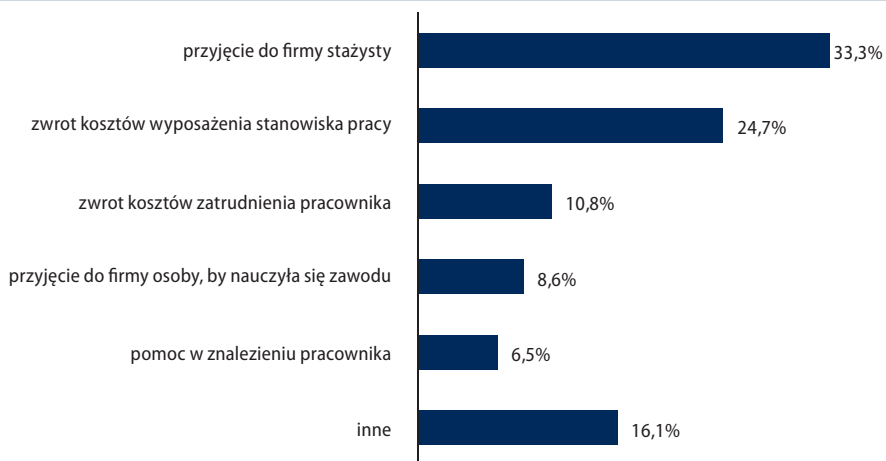
2.9.2 Wsparcie udzielane osobom, które podjęły działalność gospodarczą w oparciu o dotację

Część rozmówców twierdziła, że ustawa o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy nie zezwala PUP na wspieranie przedsiębiorców, dlatego nie oferują wsparcia tym, którzy już rozpoczęli działalność gospodarczą. Przykładowo w Gorlicach urzędnicy kierują zainteresowanych przedsiębiorców do innych instytucji, które mogą udzielić wsparcia. W innych PUP pomaga się właścicielom firm w doborze kandydatów do pracy (poradnictwo zawodowe oraz pośrednictwo pracy), doposaża miejsca pracy lub refunduje koszty zatrudnienia. Pracownicy PUP dostrzegają, że beneficjenci jednorazowych środków na podjęcie działalności gospodarczej mają większą świadomość dostępności wspomnianych instrumentów rynku pracy niż przedsiębiorcy, którzy nie mieli tak intensywnego kontaktu z urzędem pracy. W niektórych PUP właściciele firm mogą skorzystać z zupełnie niestandardowych form pomocy. Na przykład osoby, które rozpoczęły działalność gospodarczą dzięki dotacji z UPPK, mają możliwość reklamowania swojej działalności w wydawanym przez urząd „Biuletynie Przedsiębiorczości” oraz na stronie internetowej urzędu.

Spośród uczestników badania, którzy prowadzą firmę założoną w oparciu o dotację, tylko co dziesiąty skorzystał z pomocy oferowanej przedsiębiorcom przez powiatowy urząd pracy (w sumie takich osób było 74). Najczęściej było to przyjęcie do firmy stażysty skierowanego z PUP lub zwrot kosztów wyposażenia stanowiska pracy.



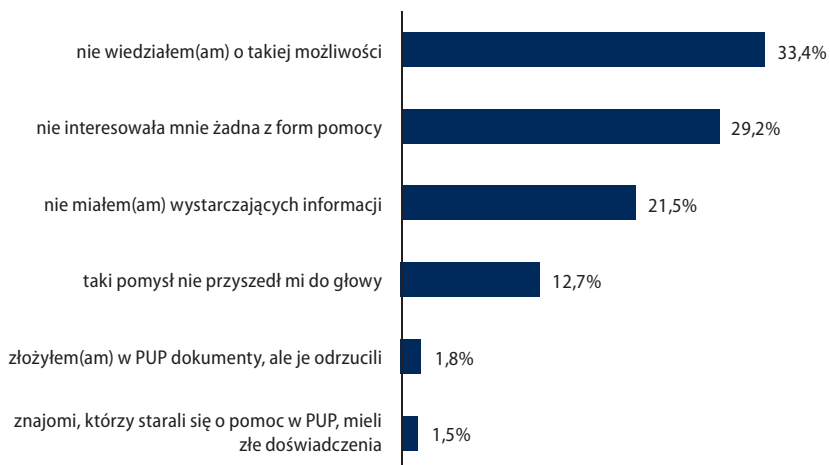
Z jakich oferowanych przez PUP form wsparcia dla przedsiębiorców Pan(i) korzystał(a)?



DNZF_WR19/2011

Pozostałych przedsiębiorców z dotacją spytano, dlaczego z takiej pomocy nie korzystali. Jedna trzecia nie wiedziała o takiej możliwości, nieco mniej badanych stwierdziło, że nie interesowało ich żadne wsparcie. Co piąta osoba nie miała wystarczających informacji, co ósmej taki pomysł nie przyszedł do głowy. Niecałe 2% (co dwudziesta osoba) ubiegała się o pomoc, ale jej nie otrzymała. Pojawiły się też osoby zniechęcone przez znajomych, którzy mieli złe doświadczenia związane ze staraniem się o pomoc z PUP dla przedsiębiorców.

Dlaczego nie korzystał(a) Pan(i) z form pomocy oferowanych przez PUP?



DNZF_WR20/2011

FORMY POMOCY OFEROWANE PRZEZ PUP PRZEDSIĘBIORCOM

Osoba prowadząca działalność gospodarczą może zwrócić się do PUP o wsparcie związane z tworzeniem miejsc pracy. Wsparcie to może przyjąć następujące formy:

Zwrot kosztów wyposażenia stanowiska pracy – pracodawca, który stworzy miejsce pracy dla bezrobotnego skierowanego z PUP, może ubiegać się o refundację kosztów wyposażenia lub doposażenia jego stanowiska pracy. Kwota refundacji może wynieść maksymalnie



6-krotność przeciętnego wynagrodzenia. Pomoc musi zostać zwrócona z odsetkami, jeżeli pracodawca zatrudnił na utworzonym stanowisku pracy skierowanego lub skierowanych bezrobotnych w pełnym wymiarze czasu pracy łącznie przez okres krótszy niż 24 miesiące albo naruszył inne warunki umowy o refundację.

Zwrot kosztów zatrudnienia pracownika – pracodawca, który stworzy miejsce pracy dla bezrobotnego skierowanego z PUP, może ubiegać się o refundację kosztów poniesionych z tytułu opłaconych za takiego pracownika składek na ubezpieczenia społeczne (ZUS). Refundacja jest jednorazowa i nie może przekroczyć 300% wysokości minimalnego wynagrodzenia za pracę. Warunkiem uzyskania zwrotu kosztów jest zatrudnianie danej osoby przez co najmniej 12 miesięcy w pełnym wymiarze czasu oraz kontynuacja umowy o pracę po upływie 12 miesięcy.

Przyjęcie do firmy stażysty – staż oznacza nabywanie przez bezrobotnego umiejętności praktycznych do wykonywania pracy poprzez wypełnianie zadań w miejscu pracy bez nawiązania stosunku pracy pomiędzy pracodawcą i bezrobotnym. Do odbycia stażu kierowane są określone grupy bezrobotnych (znajdujące się w trudniejszej sytuacji na rynku pracy): osoby do 25. roku życia albo powyżej 50. roku życia, absolwenci szkół wyższych do 27. roku życia (do 12 miesięcy od ukończenia studiów), kobiety, które nie podjęły zatrudnienia po urodzeniu dziecka, samotnie wychowujący co najmniej jedno dziecko do 18. roku życia, długotrwale bezrobotni, osoby bez kwalifikacji zawodowych, bez doświadczenia zawodowego lub bez wykształcenia co najmniej średniego, niepełnosprawni, a także osoby, które po odbyciu kary pozbawienia wolności nie podjęły zatrudnienia. Czas trwania stażu wynosi od 3 do 6 miesięcy, a dla osób do 25. roku życia i absolwentów szkół wyższych, którzy nie ukończyli 27 lat – do 12 miesięcy. Staż odbywa się na podstawie umowy zawartej przez starostę z organizatorem stażu, według programu określonego w umowie. Przy ustalaniu programu powinny być uwzględnione predyspozycje psychofizyczne i zdrowotne, poziom wykształcenia oraz dotychczasowe kwalifikacje zawodowe bezrobotnego. Bezrobotnemu w okresie odbywania stażu przysługuje stypendium w wysokości 120% zasiłku dla bezrobotnych. Koszty stypendium oraz ubezpieczeń ponosi PUP.

Przyjęcie do firmy osoby, by nauczyła się zawodu – Pracodawca może we współpracy z PUP prowadzić przygotowanie zawodowe dorosłych bezrobotnych, pozwalające na uzyskanie przez nich kwalifikacji lub umiejętności zawodowych. Przygotowanie zawodowe dorosłych może mieć dwie formy: praktycznej nauki zawodu dorosłych albo przyuczenia do pracy dorosłych. Praktyczna nauka zawodu dorosłych trwa od 12 do 18 miesięcy, a przyuczenie do pracy dorosłych – od 3 do 6 miesięcy. Jedną ze stron uczestniczących w przygotowaniu zawodowym może być instytucja szkoleniowa. Przygotowanie zawodowe jest realizowane według programu, który ma zapewnić nabycie umiejętności praktycznych oraz zdobycie wiedzy teoretycznej, niezbędnych do wykonywania zadań zawodowych. Program praktycznej nauki zawodu dorosłych musi uwzględniać standardy wymagań będące podstawą przeprowadzania egzaminu na tytuł zawodowy, tytuł czeladnika lub podstawy programowe kształcenia w zawodzie. Praktyczna nauka zawodu dorosłych kończy się egzaminem kwalifikacyjnym na tytuł zawodowy lub egzaminem czeladniczym, przyuczenie do pracy dorosłych kończy się egzaminem sprawdzającym.

Przygotowanie zawodowe musi obejmować część praktyczną i teoretyczną w proporcji 80%-20%. Nabywanie umiejętności praktycznych odbywa się u pracodawcy, a w przypadku, gdy pracodawca nie może zapewnić warunków do zrealizowania w pełni programu praktycznej nauki zawodu dorosłych, 20% czasu przygotowania może być prowadzone przez centrum kształcenia praktycznego lub centrum kształcenia ustawicznego. Zdobywanie wiedzy teoretycznej odbywa się u pracodawcy lub we wskazanej instytucji szkoleniowej (w takim przypadku pracodawca jest obowiązany udzielić uczestnikowi przygoto-



wania zawodowego czasu wolnego na uczestnictwo w zajęciach w wymiarze przewidzianym programem).

Uczestnikowi przygotowania zawodowego dorosłych przysługuje stypendium w wysokości 120% zasiłku, może on też uzyskać finansowanie kosztów przejazdu do miejsca odbywania przygotowania zawodowego dorosłych, a w uzasadnionych przypadkach, także koszty zakwaterowania i wyżywienia. Również pracodawca może otrzymać refundację wydatków poniesionych na uczestnika przygotowania zawodowego dorosłych, w szczególności na materiały i surowce, eksploatację maszyn i urządzeń, odzież roboczą, posiłki regeneracyjne i inne środki niezbędne do realizacji programu przygotowania zawodowego dorosłych w wymiarze do 2% przeciętnego miesięcznego wynagrodzenia za każdy pełny miesiąc realizacji programu. Ponadto pracodawcy przysługuje jednorazowa premia ze środków Funduszu Pracy po zakończeniu programu, jeżeli uczestnik ukończył go i zdał egzamin.

Pomoc w znalezieniu pracownika – pracodawcy mają ustawowy obowiązek zgłaszania ofert pracy (informacji o wolnych miejscach pracy) do PUP, jednak na ogół nie jest on respektowany. Pracodawcy w mniejszych miejscowościach korzystają z pośrednictwa pracy oferowanego przez PUP dużo częściej, niż w dużych miastach, gdzie podobne usługi świadczą wyspecjalizowane firmy i media. Pracodawca może skorzystać z pomocy PUP przy rekrutowaniu pracowników: poradnictwa zawodowego, pomocy przy redagowaniu ogłoszenia, z kierowania bezrobotnych do pracodawcy. Usługi te PUP świadczy bezpłatnie.

2.9.3 Jakiego wsparcia brakuje

W związku z tym, że brak środków był wskazywany jako przeszkoda w oferowaniu bardziej kompleksowego wsparcia dla podejmujących działalność gospodarczą, w badaniu techniką IDI spytano, jakie formy pomocy warto byłoby udostępnić bezrobotnym oraz beneficjentom dotacji, gdyby były na to pieniądze. W urzędach, w których oferta została oceniona jako dość szeroka i wystarczająca, proponowano uzupełnienie obowiązkowych szkoleń z przedsiębiorczości o szczegółowe szkolenia przydatne w prowadzeniu działalności o profilu wybranym przez beneficjentów. Proponowano też, by dla osób, które rozpoczęły działalność dzięki dotacji, poprowadzić szkolenia z zakresu pozyskiwania środków unijnych na rozwój przedsiębiorstw (w tej chwili odsyła się zainteresowanych do innych instytucji prowadzących takie szkolenia). W PUP, w których nie wszyscy beneficjenci dotacji są objęci szkoleniami z przedsiębiorczości, uczestniczki badania uznały, że przydatne byłyby szkolenia zwiększające wiedzę o prowadzeniu firmy, na przykład kurs małej przedsiębiorczości czy dotyczący zasad rozliczania się z ZUS. Jednocześnie część pracowników PUP zwracało uwagę, że osoby zainteresowane założeniem firmy oraz takie, które już zaczęły ją prowadzić, na ogół nie zgłaszają zainteresowania udziałem w dodatkowych spotkaniach czy szkoleniach, gdyż są zbyt zajęte i nie mają czasu na uczestnictwo w nich. Kilka osób stwierdziło, że dla prowadzących firmę przydatne byłoby doradztwo lub mentoring, prowadzone przez kogoś, kto mógłby wskazywać kontakty przydatne w biznesie. Jedna z urzędniczek uważała, że bezrobotni przed złożeniem wniosku powinni przechodzić kompleksowe szkolenie na temat jego wypełniania.

Z kolei odpowiedzi beneficjentów dotacji wskazują, że kompleksowe wsparcie doradcze dla osób podejmujących działalność gospodarczą²² może być przydatne. Najlepiej oceniono pomoc w przygotowaniu wniosku, doradztwo osób mających doświadczenie w prowadzeniu działalności gospodarczej oraz porady księgowo-finansowe (86-87% odpowiedzi „przydatne”). Pozostałe odpowiedzi: porady prawne, doradztwo w zakresie promocji i reklamy oraz w zakresie kontaktów z klientami uzyskały ponad 72% odpowiedzi pozytywnych. Wysokie oceny przydatności wsparcia doradczego wskazują przede wszystkim na potrzebę konsulta-

22 Uczestnicy badania CATI byli pytani o to, jakie formy pomocy, inne niż finansowe i podatkowe, byłyby ich zdaniem przydatne dla osób podejmujących działalność gospodarczą. Odpowiadając, mieli wskazać które z 6 podanych form wsparcia byłyby przydatne.



cji z osobą, która ma doświadczenie w danym obszarze. Mentoring, czyli doradztwo osoby, która realizowała działalność gospodarczą i ma konkretne doświadczenia w tym obszarze jest postrzegane jako cenna pomoc, szczególnie w sytuacjach problemowych, wymagających ponadstandardowych zachowań. Wysoki udział odpowiedzi dotyczących porad księgowo-finansowych oraz pomocy w przygotowaniu wniosku wskazuje w sposób pośredni na występowanie problemów w tym obszarze.

2.10 Wkład własny

W przypadku dotacji na podjęcie działalności gospodarczej wymóg wniesienia wkładu własnego może się wydawać kwestią kontrowersyjną. Skoro jest to forma wsparcia kierowana do osób, które nie posiadają wystarczających środków na założenie firmy i nie są w stanie ich pozyskać z innego źródła, można mieć wątpliwości, czy będą one w stanie spełnić taki warunek. Z drugiej strony jest oczywiste, że zaangażowanie własnych środków skłania beneficjenta pomocy do większych starań na rzecz utrzymania i rozwoju działalności. Te dylematy znajdują odzwierciedlenie w różnorodności zasad stosowanych przy udzielaniu dotacji w poszczególnych instytucjach. Spośród trzynastu, które były badane, w trzech urzędach pracy wkład własny jest obowiązkowy, przy czym w dwóch musi on stanowić minimum 25% wnioskowanej sumy dotacji, w jednym poziom nie jest ustalony. W kolejnych pięciu wkład własny nie jest obowiązkowy, ale premiuje się go punktami przy ocenie wniosku.

W żadnej z badanych instytucji wkład własny nie jest uważany za barierę w dostępie do tej formy pomocy. Taki pogląd uczestnicy wywiadów uzasadnili dopuszczalnością różnych form wkładu własnego oraz praktyką objaśniania klientom sposobu jego wykazywania. Przykładowo pracownicy urzędów, pomagając bezrobotnym wypełnić wniosek, pytają o posiadany sprzęt przydatny w prowadzeniu działalności.

Dopuszczalne formy wkładu własnego obrazuje poniższy schemat.



Formy wkładu własnego dopuszczane w poszczególnych PUP



SPRZĘT, NARZĘDZIA

PUP Chrzanów
PUP Brzesko
PUP Dąbrowa Tarnowska
PUP Gorlice
PUP Myślenice
PUP Zakopane
GUP



LOKAL, DZIAŁKA

PUP Chrzanów
PUP Brzesko
PUP Dąbrowa Tarnowska
PUP Myślenice
PUP Bochnia
PUP Zakopane



PIENIĄDZE

PUP Chrzanów
PUP Brzesko
PUP Dąbrowa Tarnowska
PUP Gorlice
PUP Bochnia



ŚRODKI TRANSPORTU

PUP Chrzanów
PUP Myślenice
GUP



TOWAR

PUP Brzesko
PUP Myślenice

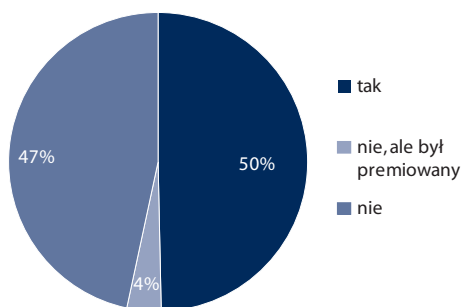
DNZF_WR21/2011

Badanie przedsiębiorców potwierdziło, że dla osób, które otrzymały dotację i założyły firmę, wniesienie wkładu własnego nie było dużą barierą.²³

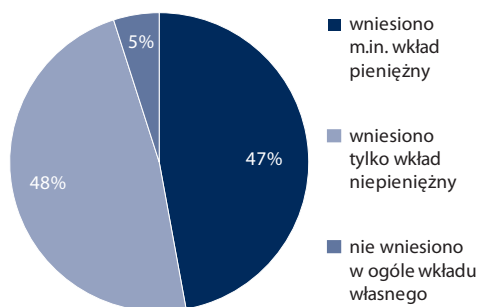
23 Badanie zostało tak skonstruowane, że nie było możliwe sprawdzenie, czy wkład własny jest barierą w dostępie do tej formy wsparcia dla bezrobotnych zainteresowanych założeniem firmy (badana była tylko część tej grupy – beneficjenci dotacji). Niemniej stosunkowo niewielka ilość (7%) wskazań na odpowiedź „konieczność zapewnienia wkładu własnego” w pytaniu „Co stanowiło dla Pana/i problem podczas ubiegania się o dotację?” (por. podrozdział 2.8.1 „Znajomość procedur związanych z aplikowaniem o środki wśród beneficjentów”, wykres str. 38) pozwala przyjąć, że choć wniesienie wkładu własnego może stanowić problem, to większość zainteresowanych spełniających inne warunki przyznania dotacji radzi sobie z jego rozwiązaniem.

Wnoszenie wkładu własnego

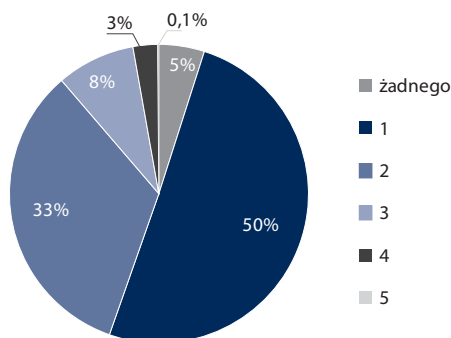
Czy operator wymagał wniesienia wkładu własnego?



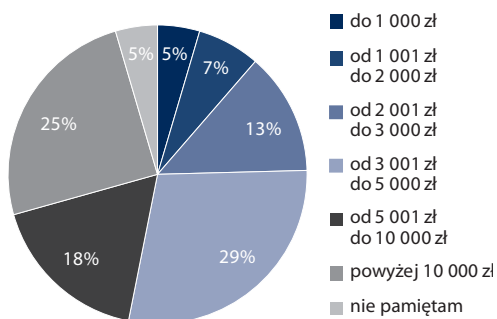
Czy wniesiono wkład własny?



Ile form wkładu własnego wniosła dana osoba?



Kwota wkładu własnego pieniężnego

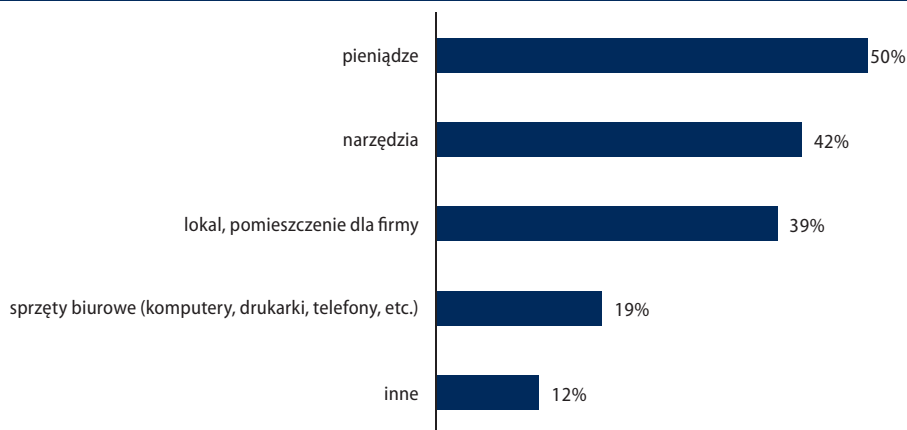


DNZF_WR22/2011

Generalnie wkład własny, mimo że w większości przypadków nie był wymagany, był wnoszony przez osoby, które starały się o wsparcie (nie zrobiło tego zaledwie 5% ankietowanych). 48% uczestników badania wniosła wkład rzeczowy, a 47% wkład pieniężny. Połowa osób postarała się o jedną formę wkładu własnego, 33% – o dwie, a 8% o trzy lub więcej. W przypadku wkładu pieniężnego – najczęściej wskazywanej formy wkładu własnego – przeszło połowa osób wniosła do 5 tys. zł, a jedna czwarta powyżej 10 tys. zł.



Formy wniesionego wkładu własnego



DNZF_WR23/2011

Wśród badanych wystąpiło znaczące zróżnicowanie pod względem wnoszenia wkładu własnego, jego formy oraz kwoty wkładu pieniężnego. Czynnikiem odpowiadającym za największą zmienność jest płeć. Kobiety tylko minimalnie rzadziej niż mężczyźni wnoszą wkład własny, ale częściej niż w wypadku mężczyzn dysponują własnym lokalem (48%). Mężczyźni rozpoczynający działalność częściej od kobiet dysponują niezbędnym sprzętem. W wypadku wkładu pieniężnego różnice dotyczą wysokości wkładu oraz źródła pieniędzy – mężczyźni częściej korzystają z własnych oszczędności i wnoszą powyżej 5 tys. zł, kobiety dysponują mniejszymi kwotami i częściej korzystają z pieniędzy pożyczonych od bliskich.

2.11 Wpływ wysokości dotacji na powodzenie firmy

Kolejną kwestią, o którą pytano pracowników PUP i operatorów środków unijnych, był wpływ wysokości środków otrzymanych na podjęcie działalności gospodarczej na przeżywalność firmy. W odpowiedzi większość badanych porównywała sytuację beneficjentów dotacji przyznawanych z Funduszu Pracy bądź w ramach projektów systemowych (Podziałanie 6.1.3 PO KL) z sytuacją beneficjentów projektów konkursowych (finansowanych w ramach Działania 6.2 PO KL), czyli tych, którzy otrzymali kilkanaście tysięcy zł i osób, które uzyskały pomoc w kwocie 40 tys. zł oraz wsparcie pomostowe. Dominowały opinie, że wielkość przyznanej dotacji nie warunkuje przeżywalności firmy. Jedna z respondentek stwierdziła:

*„Jeśli ktoś ma mniej środków, ale jest przygotowany
umie pozyskiwać klientów, to sobie poradzi.
Gdy ktoś ma duże środki, ale sobie nie radzi, to i tak nie osiągnie sukcesu
– trzeba umieć tym zarządzać”.*

Zdaniem innej z badanych osób tym, co stanowi różnicę, jest udzielane wsparcie dodatkowe – mentoring oraz pieniądze wypłacane w ramach wsparcia pomostowego. Jednocześnie podkreślano, że swego rodzaju barierą dla zainteresowanych dotacją stanowi czas oczekiwania na przyznanie środków. W przypadku Funduszu Pracy i projektów systemowych jest to kwestia jednego – dwóch miesięcy, zaś w projektach konkursowych nawet do roku od momentu rozpoczęcia udziału w projekcie. Ta różnica zniechęca zainteresowanych do ubiegania się o większą i bogatszą formę pomocy, gdyż obawiają się, że w tym czasie ktoś inny zajmie ich niszę na rynku albo też nie będą mieli środków utrzymania. Ta wypowiedź nie była odosobniona – w innym PUP o środki w ramach projektu konkursowego²⁴ ubiegają się tylko

24 Ten urząd pracy prowadził rekrutację do jednego z projektów z Działania 6.2, realizowanego przez innego operatora.

najbardziej zmotywowani bezrobotni. Pozostali twierdzą, że „to za długa ścieżka, a nie ma pewności przyznania”. Ponadto część obawia się problemów z wydaniem czy ewentualnym zwrotem tak dużej sumy. W tym samym urzędzie pracy niewiele składanych biznesplanów zakłada zakup drogich maszyn, których sfinansowanie nie mieści się w kwocie kilkunastu tysięcy zł. Większość wnioskodawców dostosowuje budżet do kwot, jakie mogą uzyskać. Nawet w dużych miastach kwota kilkunastu tysięcy bywa odbierana jako nie dość wysoka, ale mimo to dająca szansę na start.

Z kolei według pracowniczkę jednego z urzędów pracy, która uważała, że wielkość dotacji (ok. 17 tys. lub 40 tys. zł) wpływa na przyszłą sytuację firmy, beneficjenci większej pomocy mogą kupić lepszej jakości sprzęt, a także więcej materiałów i towaru, a to zwiększa szanse na przetrwanie interesu. Inna badana uważała, że ma to szczególne znaczenie w działalności handlowej i usługowej.

Wspomniano również, że zdarzały się przypadki, gdy beneficjenci mieli problemy z wydaniem nawet niższych kwot dotacji. Jeden z przedstawicieli PUP stwierdził ponadto, że jeśli istnieje konieczność zakupu dużych maszyn, to nawet kwota 40 tys. zł może być niewystarczająca. Jego zadaniem dotacja w wysokości 30 tys. zł zadowoliłaby większość zainteresowanych. Respondentki reprezentujące instytucje realizujące projekty konkursowe uważały, że środki przyznawane w ramach ich projektów są duże i wystarczające. Jedna z badanych stwierdziła też, że na ogół beneficjenci kierują się racją ekonomiczną. Biorą pod uwagę, że po raz pierwszy prowadzą działalność gospodarczą, dlatego w biznesplanie zakładają zakup sprzętu używanego i jego wymianę, jeśli firma utrzyma się na rynku.

2.12 Dotacja jako sposób na legalizowanie działalności prowadzonej w szarej strefie

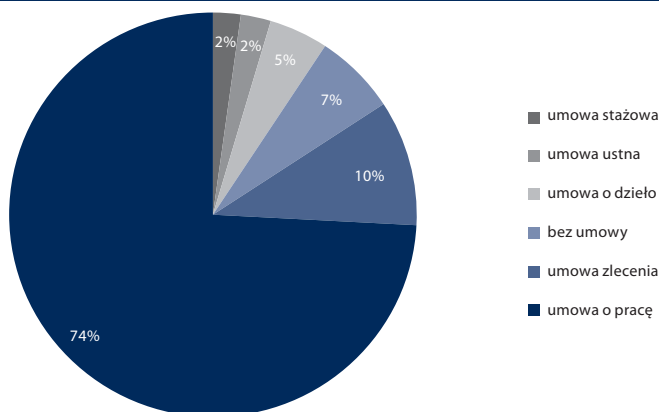
Ostatnią kwestią poruszaną w ramach wywiadu z pracownikami PUP i operatorów środków unijnych była szara strefa. Dziesięciu na trzynastu respondentów spotkało się ze zjawiskiem wychodzenia z szarej strefy poprzez ubieganie się o jednorazowe środki na podjęcie działalności gospodarczej. Najczęściej ma to miejsce w przypadku działalności prowadzonej w zakresie usług remontowo-budowlanych i instalacyjnych. Jedna z badanych osób oszacowała skalę legalizowania w ten sposób tego typu działalności na około 30% ubiegających się o przyznanie środków. Część tej grupy stanowią osoby powracające z zagranicy. Ponadto osoby działające w tej branży, co było już sygnalizowane w niniejszym raporcie, mają tendencję do uciekania w szarą strefę po zakończeniu okresu obowiązkowego oraz w sytuacji, gdy warunki atmosferyczne przez długi okres utrudniają prowadzenie działalności.

Sporadycznie zjawisko legalizacji działalności było obserwowane w innych branżach: w usługach osobistych (fryzjerstwie), a w Zakopanem dotyczyło także wynajmu pokoi, która to działalność dawniej nie musiała być rejestrowana, jeśli w danym gospodarstwie oferowano do pięciu pokoi.

Pośród biorących udział w badaniu telefonicznym beneficjentów dotacji 9% stanowiły osoby, które przed otwarciem działalności gospodarczej pracowały nielegalnie na stanowisku pracy podobnym do profilu założonej działalności: 7% stwierdziło, że pracowało bez umowy, kolejne 2% – na umowę ustną. Pośród tych osób najwięcej było budowlańców (22 osoby) oraz osób, które pracowały na czarno w firmach produkcyjnych (8).



Forma umowy osób wcześniej pracujących



DNZF_WR24/2011

Omawiane zjawisko z wielu powodów budzi kontrowersje. Wiele osób działających w szarej strefie decyduje się z niej wyjść m.in. ze względu na brak zapewnienia przyszłych świadczeń emerytalnych oraz chcąc zalegalizować dotychczasową działalność. Ponieważ posiadają one kwalifikacje, narzędzia, bazę klientów, doświadczenie, której nie mają osoby dopiero rozpoczynające działalność, mają szansę utworzyć dużo lepiej funkcjonujące firmy. Z punktu widzenia efektywności rozumianej jako poziom przetrwania firm wspieranie tej grupy bezrobotnych jest jak najbardziej celowe. Z drugiej strony jednak ten typ interwencji na rynku pracy nie był pomyślany jako sposób na legalizację działalności gospodarczej. Ponadto przejmowanie firmy od członka rodziny czy byłego pracodawcy albo rozszerzanie zakresu działalności, jak w przypadku wynajmu pokoi w górach, są powodem wykluczenia dostępu do dotacji. Osoby prowadzące działalność posiadają już doświadczenie, sprzęt (przynajmniej część), przystosowany lokal, towar czy środki transportu, a zatem zyskują przewagę wobec tych, którzy nigdy nie prowadzili firmy. W powiatach, gdzie o sposobie rozpatrzenia wniosku o dotację decyduje liczba punktów uzyskanych za wykazanie posiadania powyższych zasobów, przedsiębiorców działających w szarej strefie można uznać za uprzywilejowanych. W takiej sytuacji mamy do czynienia z nieuczciwą konkurencją zarówno wobec innych wnioskodawców (którzy mogą uzyskać maksymalnie taką samą dotację, jak osoby już posiadające część lub całość bazy materialnej, potrzebnej do prowadzenia działalności gospodarczej) jak i wobec przedsiębiorców prowadzących legalną firmę (uzyskując pomoc publiczną nie należną przedsiębiorcy). Ponadto zastosowanie tej formy wsparcia wobec osób już prowadzących działalność gospodarczą nie tworzy de facto nowych miejsc pracy. Należy też pamiętać, że część osób zakładających działalność gospodarczą decyduje się na to pod przymusem pracodawcy, który zatrudniał ich dotąd legalnie lub na czarno i od samozatrudnienia uzależnia dalszą współpracę. W tym przypadku trudno mówić o wzroście przedsiębiorczości czy powstaniu nowego miejsca pracy. Choć stosowanie tego instrumentu rynku pracy przynosi państwu pewne korzyści w postaci podatków od zalegalizowanej działalności oraz odciążenia kosztami ponoszonymi na ubezpieczenie i zasiłki dla bezrobotnego, to jednocześnie szkodzi gospodarce narodowej, naruszając równowagę lokalnego rynku oraz zasady prowadzenia działalności i współzycia społecznego.

III. Przedsiębiorca z dotacją czy bez?

3.1 Charakterystyka badanych przedsiębiorców

Przy tworzeniu opisu beneficjentów jednorazowych środków na podjęcie działalności gospodarczej wykorzystano zarówno wyniki badania osób, które prowadzą działalność gospodarczą (w tym z wykorzystaniem dotacji), jak i dane z systemów informatycznych PUP o osobach, które otrzymały dotacje. Źródła te uzupełniają się pod względem informacji, natomiast w części wspólnej (kwestiach pojawiających się w obydwu zbiorach) dostarczane informacje są zbieżne. W zależności od potrzeb przywoływane będzie jedno bądź drugie źródło.

Spośród 753 osób badanych, które uruchomiły biznes dzięki dotacji, 713 otrzymało na to środki z powiatowego urzędu pracy (Fundusz Pracy lub fundusze europejskie), a 31 – z innej instytucji dysponującej funduszami europejskimi. 6 osób wskazało inne źródło środków, a 3 nie pamiętały, skąd otrzymały pieniądze.

Korzystanie z dotacji w zależności od płci

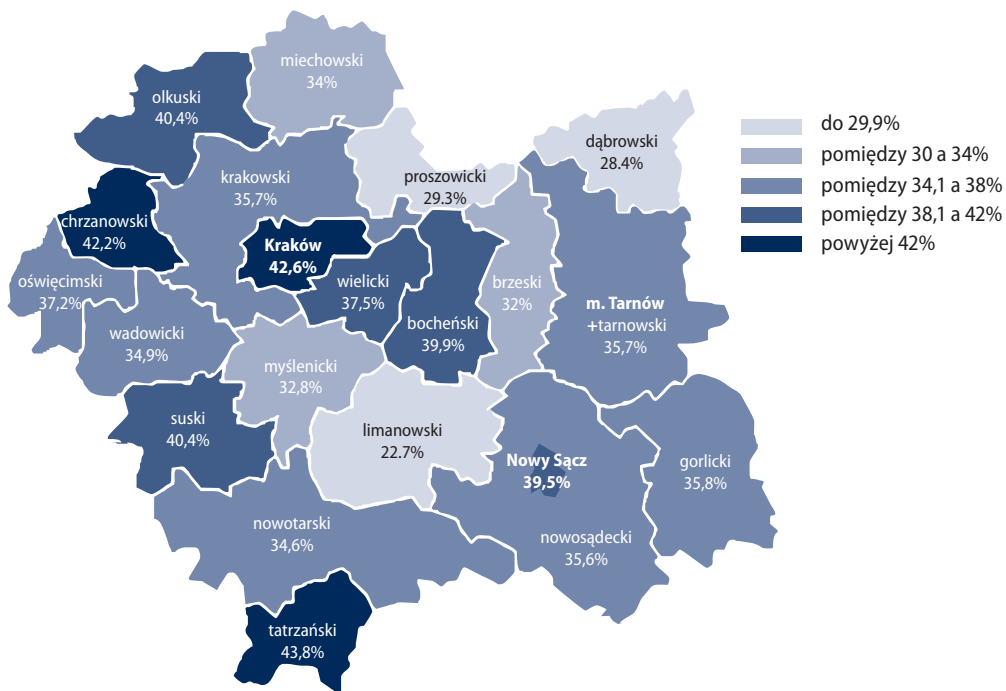
Czy firma powstała w oparciu o dotację?		płeć respondenta		ogółem
		kobieta	mężczyzna	
tak	liczebność	267	531	798
	%	33,5%	66,5%	100%
nie	liczebność	241	527	768
	%	31,4%	68,6%	100%
ogółem	liczebność	508	1 058	1 566
	%	32,4%	67,6%	100%

DNZF_WR25/2011



Kobiety stanowiły jedną trzecią beneficjentów dotacji i nieco mniejszą część przedsiębiorców, którzy nie korzystali z pomocy publicznej przy zakładaniu firmy. Taki wynik jest zbliżony z wynikami innych badań prowadzonych w Polsce w ostatnich latach, a także danymi pochodzącymi z PUP (36,6%). Około 30-procentowy udział kobiet wśród przedsiębiorców jest bardzo dobrym osiągnięciem, plasującym nasz kraj w europejskiej czołówce. Warto zwrócić uwagę, że wśród osób, które zdecydowały się na prowadzenie działalności z wykorzystaniem dotacji udział kobiet jest większy (33,5% wobec 31,4%).

Udział kobiet i mężczyzn w grupie beneficjentów dotacji w powiatach

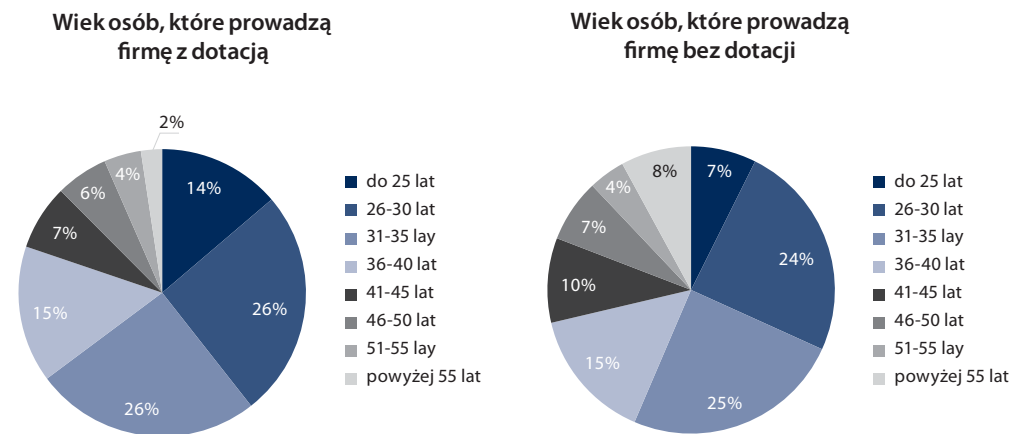


DNZF_WR26/2011

Udział kobiet w dotacjach jest zróżnicowany przestrzennie. Najwięcej kobiet zakłada firmy z dotacją w powiatach: tatrzańskim (43,8%), mieście Krakowie (42,6%), powiecie chrzanowskim (42,2%), suskim i oluskim (po 40,4%). Powiaty o największym udziale kobiet zakładających firmy to te o największym poziomie urbanizacji (udziale mieszkańców miast) oraz o najwyższym wskaźniku przedsiębiorczości (udziale firm przypadających na mieszkańca).

Jak pokazują wyniki badania telefonicznego, małopolscy mikroprzedsiębiorcy są dość młodzi. Jedna czwarta respondentów miała 26-30 lat. Minimalnie większa część badanych była w wieku 31-35 lat. Beneficjenci dotacji i osoby, które z niej nie korzystały, miały podobny udział w tych dwóch kategoriach wiekowych. Elementem odróżniającym te dwie grupy jest większy udział osób młodych wśród beneficjentów dotacji (14% wobec 7% w grupie osób bez dotacji) oraz większy udział osób starszych wśród tych, którzy prowadzą firmę bez dotacji. Większy udział przedsiębiorców w średnim wieku w grupie, która nie korzystała z pomocy publicznej przy zakładaniu firmy, jest zrozumiałe, biorąc pod uwagę ich większy kapitał (zarówno merytoryczny – w postaci wiedzy, doświadczenia zawodowego i znajomości branży – jak i materialny, zgromadzony w trakcie życia zawodowego). Dobrą informacją jest duży udział beneficjentów dotacji wśród respondentów, którzy nie skończyli 26. roku życia. Oznacza to bowiem, że ten instrument jest wykorzystywany do wspierania osób w szczególnej sytuacji na rynku pracy – młodych, m. in. absolwentów, którym trudno jest rozpocząć życie zawodowe czy też w inny sposób zdobyć środki na założenie firmy.

Struktura wiekowa przedsiębiorców z dotacją i bez dotacji



DNZF_WR27/2011

Udział kobiet i mężczyzn w poszczególnych grupach jest różny. W jednej i drugiej grupie dominowały osoby w wieku od 26 do 30 lat, jednakże mężczyźni zakładający działalność z dotacją byli nieznacznie młodszy (większy był ich udział w najmłodszych grupach wiekowych). Przesunięcie to może być związane z czasem nauki (generalnie kobiety częściej decydują się na dłuższe pozostawanie w edukacji), jak również z pełnieniem funkcji opiekuńczych nad osobami zależnymi. Z danymi tymi korespondują te, które odnoszą się do stażu pracy oraz czasu pozostawania w bezrobociu.

Struktura wieku i płci przedsiębiorców

	wiek	płeć		ogółem
		kobieta	mężczyzna	
	do 25 lat	9,3%	13%	11,7%
	26-30 lat	24,6%	27,7%	26,6%
	31-35 lat	23,2%	22,5%	22,8%
	36-40 lat	16,9%	13,1%	14,5%
	41-45 lat	11,3%	8,7%	9,7%
	46-50 lat	7,4%	6,7%	6,9%
	51-55 lat	5,4%	4,9%	5,1%
	powyżej 55 lat	2%	3,4%	2,9%
	ogółem	100%	100%	100%

DNZF_WR28/2011

Badani przedsiębiorcy charakteryzowali się dość długim stażem pracy: średnio przepracowali 13 lat i 5 miesięcy, przy czym staż mężczyzn był zwykle dłuższy niż kobiet. Najwięcej osób zadeklarowało, że przepracowało 11 lat. Ponad jedna czwarta wszystkich respondentów nigdy nie była bezrobotna. Wśród przedsiębiorców, którzy nie korzystali z dotacji, takie osoby stanowiły 50%, natomiast wśród tych, którzy ją otrzymali – 5,4%. Ta ostatnia informacja jest o tyle zaskakująca, że większość z nich otrzymała wsparcie z powiatowego urzędu pracy, a przecież status bezrobotnego jest w tym przypadku jednym z warunków uzyskania dotacji. A zatem osoby te prawdopodobnie nie postrzegały siebie jako bezrobotnych – zarejestrowały się wyłącznie po to, by uzyskać finansową pomoc. Pozostali badani byli bezrobotni średnio



przez 1 rok i 8 miesięcy, najczęściej przez pół roku, choć rekordzista widniał w rejestrze łącznie przez 25 lat.

Staż pracy i bezrobocia przedsiębiorców według płci

płeć respondenta	średni łączny staż pracy w latach	średni łączny staż bezrobocia w latach
kobieta	13,1	2,4
mężczyzna	13,5	1,4
ogółem	13,4	1,8

DNZF_WR29/2011

Niemal dwie trzecie przedsiębiorców, którzy założyli firmę po otrzymaniu dotacji, zgromadziła wcześniej doświadczenie zawodowe zbieżne z profilem prowadzonej działalności, przy czym częściej byli to mężczyźni niż kobiety (odpowiednio 65,7% i 58,8%). Niemal 16% badanych (w tym 17,1% mężczyzn i 13,6% kobiet) posiadało doświadczenie w prowadzeniu własnego biznesu. Aż jedna trzecia nie posiadała żadnej przydatnej wiedzy (ani z zakresu prowadzenia firmy, ani w pracy na podobnym stanowisku). Oba rodzaje doświadczenia posiadał jeden na dziesięciu badanych i te osoby można uznać za szczególnie dobrze przygotowane do prowadzenia firmy.

Doświadczenie posiadane przez beneficjentów dotacji

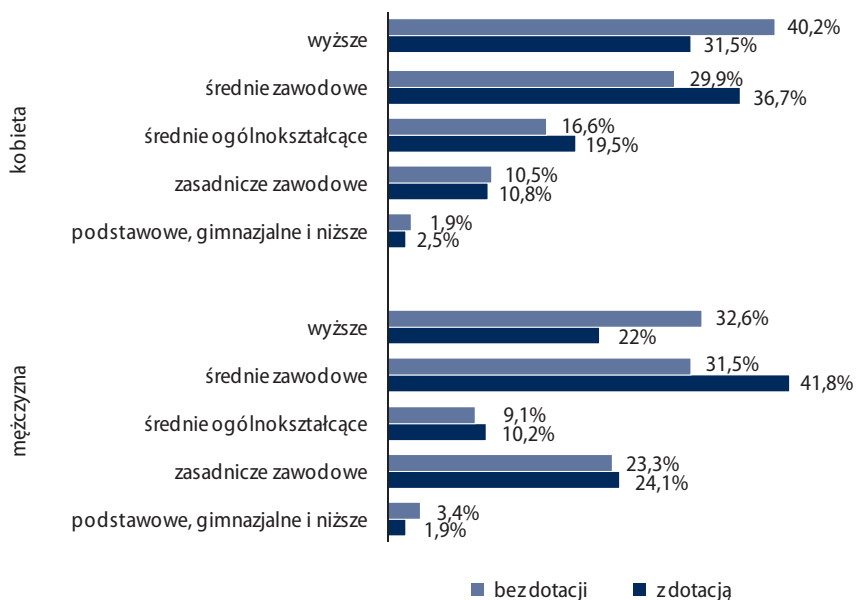
		Czy wcześniej pracował(a) Pan(i) na stanowisku takim samym lub podobnym do obecnie prowadzonej działalności?		ogółem
		tak	nie	
Czy kiedykolwiek przed rozpoczęciem aktualnie prowadzonej działalności gospodarczej prowadził(a) Pan(i) własną firmę?	tak	11,6%	4,4%	15,9%
	nie	51,9%	32,1%	84,1%
ogółem		63,5%	36,5%	100%

DNZF_WR30/2011

Kobiety-respondentki charakteryzowały się najczęściej wykształceniem wyższym (35,6%), jedna trzecia miała wykształcenie średnie zawodowe. Wśród mężczyzn więcej było osób z wykształceniem średnim zawodowym (36,7%) niż wyższym (27,3%). Osoby z wykształceniem zasadniczym zawodowym miały dwukrotnie niższy udział wśród kobiet niż wśród mężczyzn (K – 10,6%, M – 23,7%). Odwrotne proporcje wystąpiły w przypadku wykształcenia średniego ogólnego (K – 18,1%, M – 9,6%). Osób z wykształceniem podstawowym, gimnazjalnym i niższym wśród respondentów było niewiele (2,4%).

Jeśli chodzi o kobiety, które korzystały z dotacji, to częściej posiadały one wykształcenie średnie ogólnokształcące i zawodowe, rzadziej – wyższe, podstawowe i niższe oraz gimnazjalne. Wśród mężczyzn chętniej korzystały z dotacji osoby z wykształceniem wyższym oraz podstawowym, gimnazjalnym i niższym.

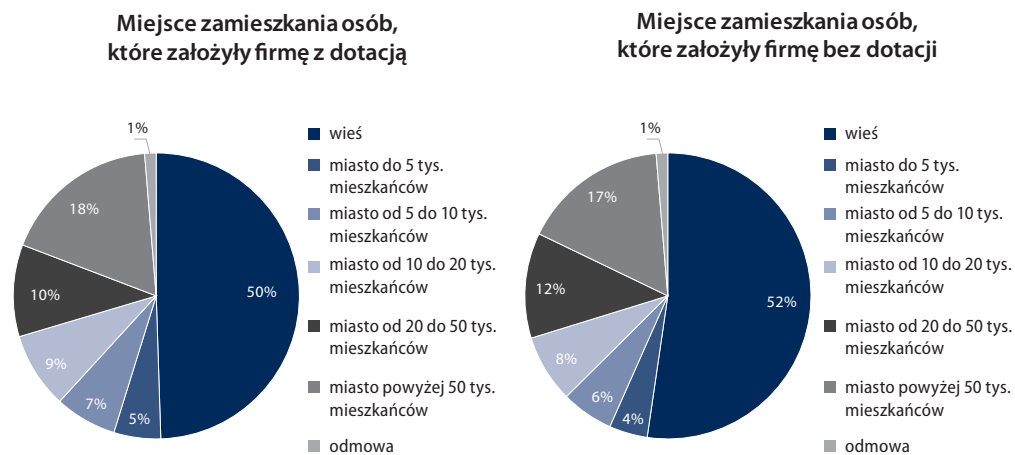
Korzystanie z dotacji ze względu na płeć i wykształcenie



DNZF_WR31/2011

Około połowy wszystkich badanych stanowili mieszkańcy i mieszkanki wsi, ponad jedną czwartą – osoby zamieszkujące w miastach powyżej 20 tys. mieszkańców. Jedynie pośród mieszkańców wsi oraz miast liczących 20-50 tys. mieszkańców występowało mniej beneficjentów omawianej formy pomocy publicznej niż osób, które zakładały działalność gospodarczą korzystając z własnych źródeł finansowania.

Struktura przedsiębiorców z dotacją i bez dotacji według miejsca zamieszkania



DNZF_WR32/2011



3.2 Profil działalności firm

Badanie pozwoliło wskazać rodzaje działalności popularne wśród osób zakładających firmę jednoosobową oraz wyróżnić branże, w których działalność chętniej zakładają kobiety i takie, które są zdominowane przez mężczyzn. Do branż zdecydowanie kobiecych należą handel, działalność związana z zakwaterowaniem i gastronomią, działalność profesjonalna, naukowa i techniczna, edukacja, opieka zdrowotna i pomoc społeczna oraz pozostała działalność usługowa (tu dominują usługi fryzjerskie i kosmetyczne). Z kolei branżą typowo męską jest budownictwo, które jest też najpopularniejszą branżą w Małopolsce, jeśli chodzi o zakładanie firm ze wsparciem publicznym.

Profile działalności firm uczestników badania

sekcja wg PKD 2007	płeć respondenta		występowanie dotacji		ogółem
	kobieta	mężczyzna	tak	nie	
A rolnictwo, leśnictwo, łowiectwo i rybactwo	1,8%	2,1%	1%	3%	2%
C przetwórstwo przemysłowe	10,6%	11,5%	12,5%	9,9%	11,2%
E dostawa wody; gospodarowanie ściekami i odpadami	0,6%	0,2%	0,1%	0,5%	0,3%
F budownictwo	3,5%	35,9%	31,3%	19,3%	25,4%
G handel hurtowy i detaliczny; naprawa pojazdów	31,7%	19,9%	22,3%	25,3%	23,8%
H transport i gospodarka magazynowa	2%	4,8%	1,4%	6,5%	3,9%
I działalność związana z zakwaterowaniem i gastronomią	6,9%	1,5%	2,1%	4,4%	3,3%
J informacja i komunikacja	1,6%	3,3%	2,1%	3,4%	2,7%
K działalność finansowa i ubezpieczeniowa	5,1%	4,3%	4,1%	4,9%	4,5%
L działalność związana z obsługą rynku nieruchomości	0,6%	0,6%	0,5%	0,7%	0,6%
M działalność profesjonalna, naukowa i techniczna	11,2%	6,5%	8,4%	7,7%	8%
N działalność w zakresie usług administrowania	2,8%	2,6%	2%	3,3%	2,6%
P edukacja	3,1%	1,8%	2,1%	2,3%	2,2%
Q opieka zdrowotna i pomoc społeczna	4,3%	2,5%	1,1%	5,1%	3,1%
R działalność związana z kulturą, rozrywką i rekreacją	1,6%	0,7%	1,3%	0,7%	1%
S pozostała działalność usługowa	12,6%	1,9%	7,5%	3,1%	5,4%
ogółem	100%	100%	100%	100%	100%

DNZF_WR33/2011

Wśród profili działalności – niezależnie od źródła pieniędzy na start – dominuje budownictwo i roboty wykończeniowe (31% firm z dotacją i 19% bez dotacji) oraz handel i naprawy (19% działalności z pomocą publiczną i 25% bez takiej pomocy). Popularnością wśród jednych i drugich cieszy się też „pozostała indywidualna działalność usługowa” czyli fryzjerstwo i usługi kosmetyczne. Zauważalne są różnice między profilem firm zakładanych w oparciu o środki i tych, których właściciele nie korzystali z dotacji. Większym zainteresowaniem osób, które otrzymały dotację, cieszyły się produkcja odzieży oraz usługi, których świadczenie wiąże się z posiadaniem wykształcenia wyższego (działalność związana z finansami i ubezpieczeniami



oraz usługi takie jak projektowanie czy fotografia). Z kolei wśród osób, które zakładając firmę nie korzystały z pieniędzy publicznych, popularnością cieszyły się handel hurtowy, transport lądowy i zakwaterowanie, a z branż wymagających wyższych kwalifikacji – działalność prawnicza, rachunkowo-księgową oraz usługi medyczne.

Prześledzenie powyższej tabeli pozwala na dokładne zorientowanie się, jakiego rodzaju działalność gospodarcza jest podejmowana przez osoby, które otrzymały dotację. Trzy poniższe tabele uszeregowane są według wzrastającego stopnia szczegółowości informacji o rodzaju prowadzonej działalności gospodarczej. Każdorazowo starano się zachować informację o przynależności do wyższej klasy²⁵. Przy kolejnych tabelach na niższym poziomie prezentowane były tylko sytuacje najczęstsze.

Najpopularniejsze działalności gospodarcze wśród osób, które otrzymały dotację*

sekcja PKD	dział wg PKD 2007	kobieta	mężczyzna	ogółem
F	43 roboty budowlane specjalistyczne	2,2%	36%	24,7%
G	47 handel detaliczny, z wyłączeniem handlu detalicznego pojazdami	25,1%	5,6%	12,2%
G	45 handel hurtowy i detaliczny pojazdami samochodowymi; naprawa	2,2%	10%	7,4%
F	41 roboty budowlane związane ze wznoszeniem budynków	0,4%	9,2%	6,3%
S	96 pozostała indywidualna działalność usługowa	17,2%	0,4%	6%
K	66 działalność wspomagająca usługi finansowe oraz ubezpieczenia	5,2%	2,6%	3,5%
M	74 pozostała działalność profesjonalna, naukowa i techniczna	5,6%	2,3%	3,4%
G	46 handel hurtowy, z wyłączeniem handlu pojazdami samochodowymi	2,2%	3%	2,8%
C	14 produkcja odzieży	7,1%	0%	2,4%
C	31 produkcja mebli	0,7%	3,2%	2,4%
M	71 działalność w zakresie architektury i inżynierii	2,2%	2,3%	2,3%
C	25 produkcja metalowych wyrobów gotowych, z wyłączeniem maszyn	0%	3,2%	2,1%
P	85 edukacja	3%	1,7%	2,1%
C	16 produkcja wyrobów z drewna oraz korka, z wyłączeniem mebli	1,9%	1,9%	1,9%
S	95 naprawa i konserwacja komputerów i artykułów użytku osobistego	1,5%	1,5%	1,5%
M	73 reklama, badanie rynku i opinii publicznej	1,5%	1,3%	1,4%
M	69 działalność prawnicza, rachunkowo-księgową	3,4%	0,2%	1,3%
H	49 transport lądowy oraz transport rurociągowy	0,4%	1,5%	1,1%
I	55 zakwaterowanie	2,6%	0,4%	1,1%
N	81 działalność usługowa związana z utrzymaniem porządku w budynkach	1,9%	0,8%	1,1%
Q	86 opieka zdrowotna	1,1%	1,1%	1,1%
C	23 produkcja wyrobów z pozostałych mineralnych surowców	0,7%	1,1%	1%
I	56 działalność usługowa związana z żywnością	2,2%	0,4%	1%
	pozostałe firmy	9,4%	10,4%	10%

*w tabeli uwzględniono tylko te firmy, których udział stanowił więcej niż 1%

DNZF_WR34/2011

25 Według klasyfikacji działalności gospodarczej (PKD 2007) sekcje dzielą się na działy, a te z kolei dzielą się na klasy. Dla przykładu działalność z klasy „tynkowanie” nr 43.31, przynależy do działu nr 43 – „roboty budowlane specjalistyczne”, które wchodzi w skład sekcji F budownictwo.



W oparciu o sprawozdania powiatowych urzędów pracy przygotowano poniższą tabelę, prezentującą TOP 20 działalności gospodarczych założonych w Małopolsce w 2009 z wykorzystaniem dotacji z powiatowego urzędu pracy (według klas PKD 2007). Dość łatwo można wyróżnić w niej „męskie” i „kobiece” rodzaje działalności. Potwierdza ona również obserwacje z badania dotyczące popularności branż, szczególnie wśród osób korzystających z pomocy publicznej.

TOP 20 działalności gospodarczych z dotacją

sekcja PKD	nr działu i klasy PKD	zakres działalności według klas PKD 2007	liczba beneficjentów	środki w tys. zł
F	41.20	roboty budowlane związane ze wznoszeniem budynków mieszkalnych i niemieszkalnych	414	6 943,5
G	45.20	konserwacja i naprawa pojazdów samochodowych, z wyłączeniem motocykli	253	4 160,9
S	96.02	fryzjerstwo i pozostałe zabiegi kosmetyczne	239	3 962,8
F	43.39	wykonywanie pozostałych robót budowlanych	225	3 702,6
F	43.33	posadzkarstwo; tapetowanie i oblicowywanie ścian	154	2 539,4
F	43.31	tynkowanie	144	2 369,3
G	47.71	sprzedaż detaliczna odzieży prowadzona w wyspecjalizowanych sklepach	137	2 224,7
F	43.21	wykonywanie instalacji elektrycznych	110	1 826
F	43.22	wykonywanie instalacji wodno-kanalizacyjnych, ciepłych, gazowych i klimatyzacyjnych	100	1 682,6
M	74.20	działalność fotograficzna	89	1 528,4
G	47.91	sprzedaż detaliczna prowadzona przez domy sprzedaży wysyłkowej lub Internet	84	1 356,6
M	74.10	działalność w zakresie specjalistycznego projektowania	79	1 340,9
F	43.99	pozostałe specjalistyczne roboty budowlane, gdzie indziej niesklasyfikowane	77	1 273,7
G	47.11	sprzedaż detaliczna prowadzona w niewyspecjalizowanych sklepach z przewagą żywności, napojów i wyrobów tytoniowych	68	1 123,3
F	43.32	zakładanie stolarki budowlanej	64	1 061,3
C	14.13	produkcja pozostałej odzieży wierzchniej	59	996
G	47.76	sprzedaż detaliczna kwiatów, roślin, nasion, nawozów, żywych zwierząt domowych, karmy dla zwierząt domowych prowadzona w wyspecjalizowanych sklepach	59	964,6
F	43.91	wykonywanie konstrukcji i pokryć dachowych	55	920,7
I	56.10	restauracje i pozostałe placówki gastronomiczne	55	907,6
F	41.10	realizacja projektów budowlanych związanych ze wznoszeniem budynków	51	851,5

DNZF_WR35/2011

Tylko jedna na dziewięć dotowanych działalności gospodarczych prowadzonych przez osoby objęte badaniem zajmuje się produkcją. Niemal jedna czwarta podmiotów założonych dzięki pomocy publicznej to firmy handlowe, dwie trzecie – usługowe. Warto zauważyć, że duży udział firm handlowych i mały – produkcyjnych utrzymuje się pomimo preferencji stosowanych przez powiatowe urzędy pracy²⁶.

26 Wiele powiatowych urzędów pracy w regulaminach przyznawania jednorazowych środków na podjęcie działalności gospodarczej premiuje rodzaj planowanej działalności, przyznając największą liczbę punktów tym wnioskodawcom, którzy chcą uruchomić firmę produkcyjną oraz najniższą (a nawet zerową lub ujemną) punktację osobom wnioskującym o pieniądze na rozpoczęcie biznesu w handlu.



Udział firm powstałych z dotacji według najliczniejszych sekcji PKD

powiat	C – przetwórstwo przemysłowe	F – budownictwo	G – handel hurtowy i detaliczny, naprawa pojazdów	M – działalność profesjonalna, naukowa i techniczna	S – pozostała działalność usługowa	Pozostałe podmioty	ogółem
bocheński	10%	34%	23%	8%	7%	19%	100%
brzeski	7%	41%	23%	7%	6%	16%	100%
chrzanowski	12%	27%	22%	9%	15%	15%	100%
dąbrowski	11%	33%	26%	3%	10%	17%	100%
gorlicki	15%	32%	21%	11%	5%	16%	100%
krakowski	13%	31%	24%	12%	8%	11%	100%
limanowski	6%	57%	21%	5%	4%	8%	100%
miechowski	19%	25%	23%	10%	7%	16%	100%
myślenicki	13%	38%	29%	2%	7%	10%	100%
nowosądecki	13%	33%	22%	9%	9%	15%	100%
nowotarski	16%	31%	22%	6%	8%	17%	100%
olkuski	11%	28%	33%	7%	7%	15%	100%
oświęcimski	11%	31%	17%	10%	11%	20%	100%
proszowicki	8%	32%	37%	3%	12%	8%	100%
suski	28%	23%	20%	7%	8%	15%	100%
tatrzański	10%	20%	17%	15%	3%	36%	100%
wadowicki	19%	30%	16%	7%	10%	17%	100%
wielicki	8%	28%	22%	12%	4%	27%	100%
m. Kraków	16%	19%	5%	27%	9%	24%	100%
m. Nowy Sącz	10%	23%	32%	13%	6%	16%	100%
m. Tarnów + tarnowski	13%	29%	23%	7%	9%	19%	100%
Małopolskie	12%	33%	23%	9%	8%	16%	100%

DNZF_WR36/2011

Z punktu widzenia zróżnicowania przestrzennego widoczne jest, że w wielu powiatach dotacje przyznawane są w tych branżach, które dominują w lokalnej gospodarce, co potwierdzają przywołane w powyższej tabeli informacje o pięciu najpopularniejszych sekcjach, w jakich założono firmy z dotacją. Punktem odniesienia dla porównań jest ogólny udział firm w Małopolsce. W branży budowlanej proporcjonalnie więcej niż średnio w województwie podmiotów z dotacją (33%) powstało w powiatach: limanowskim (57%), brzeskim (41%) i myślenickim (38%), w przetwórstwie przemysłowym (12%) więcej podmiotów z dotacją było w takich powiatach jak: suski (28%), wadowicki (19%) i miechowski (19%), w handlu i naprawach (23%) w takich powiatach jak: proszowicki (37%), olkuski (33%) i w mieście Nowy Sącz (32%), w działalności profesjonalnej (9%) – w mieście Kraków (27%), powiecie tatrzańskim (15%) i mieście Nowy Sącz (13%), z kolei w pozostałej działalności usługowej (8%) w takich powiatach jak: chrzanowski (15%), proszowicki (12%) i oświęcimski (11%). Analiza kategorii „pozostałe sekcje” wskazuje, w których powiatach działa stosunkowo duży odsetek podmiotów innych niż za-



zwyczaj dotowanych w Małopolsce (przywołanych powyżej). W powiecie tatrzańskim wyróżniają się podmioty związane z działalnością związaną z zakwaterowaniem i gastronomią (24% wszystkich powstałych firm w powiecie wobec 3% w województwie). W powiecie wielickim branżami wyróżniającymi się były: działalność związana z obsługą rynku nieruchomości (7% wobec 1% w Małopolsce) oraz usługach w zakresie administrowania (8% wobec 4%). Z kolei w Krakowie większy był udział firm powstałych dzięki dotacjom w obszarze: komunikacja i informacja (7% wobec 3%) oraz opieka zdrowotna (5% wobec 2%).

3.3 Pomoc adekwatnie adresowana – czy pieniądze trafiają do tych, którzy ich potrzebują?

Ważnym elementem charakterystyki osób, które korzystają z dotacji na podjęcie działalności gospodarczej, jest to, czy otrzymanie wsparcia finansowego było rzeczywiście warunkiem koniecznym założenia przez nich firmy. W tym celu zadaliśmy badanym pytanie „Czy uruchomił(a)by Pan(i) firmę, gdyby nie uzyskał(a) Pan(i) dotacji?”. Taka ocena dokonywana z perspektywy czasu ma pewne ograniczenia. W badaniu brały udział osoby, których firmy powstały w latach 2007-2008 i które w momencie badania (październik 2010 r.) działały od 23 do 46 miesięcy. Można więc powiedzieć, że odniosły sukces. Ponadto ocena dokonywana była z perspektywy kilku lat, co wiąże się z psychologicznym mechanizmem wypierania gorszych wspomnień. Oba te czynniki mogą się przyczyniać do większego optymizmu badanych. Niemniej uznaliśmy, że oceny beneficjentów będą zbliżone do rzeczywistości. Odpowiedź negatywną nazwaliśmy scenariuszem alternatywnym.

SCENARIUSZ ALTERNATYWNY – czy osoby, które otrzymały dotację na założenie firmy, stałyby się przedsiębiorcami, gdyby nie otrzymały takiej pomocy.

Z analizy udzielonych odpowiedzi wynika, że niemal połowa (49,7%) beneficjentów pomocy właściwie nie potrzebowała jej, gdyż zdecydowałaby się na otwarcie firmy nawet, gdyby nie uzyskała dotacji. Taką sytuację nazywa się efektem jałowego biegu.

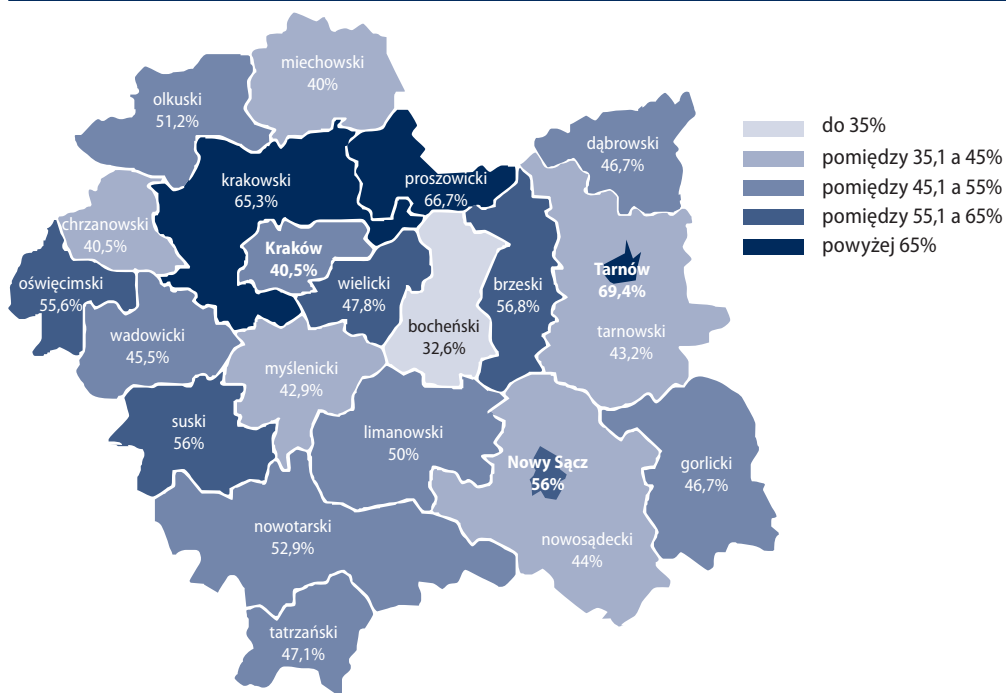
EFEKT JAŁOWEGO BIEGU (dead-weight loss) – zjawisko polegające na tym, że część miejsc pracy²⁷ stworzonych w oparciu o dotację powstałaby bez wsparcia ze środków publicznych.

Wśród mieszkańców wsi przeważały osoby, które nie założyłyby firmy bez dotacji (52,1%). Z kolei wśród mieszkańców miast liczących 20-50 tys. mieszkańców i więcej przeważały osoby, których brak dotacji nie powstrzymałby przed rozpoczęciem działalności (54,2% osób mieszkających w miastach o liczbie mieszkańców 20-50 tys. i 53,8% osób z większych miast). Wielkość miejscowości zamieszkania nie różnicowała w znaczący sposób odpowiedzi na to pytanie w wypadku osób z mniejszych miast (liczących do 20 tys. mieszkańców). Różnicowanie jest bardziej widoczne, gdy pod uwagę weźmiemy powiat, z którego pochodzą badani przedsiębiorcy. Osoby, które rozpoczęłyby działalność bez dotacji, stanowiły ponad 50% badanych w powiatach: brzeskim, krakowskim, nowotarskim, olkuskim, oświęcimskim, proszowickim, suskim oraz w Nowym Sączu i w Tarnowie. W żadnym powiecie Małopolski ta grupa nie stanowiła mniej niż 30% beneficjentów pomocy. Oznacza to, że spora część osób, które otrzymały wsparcie, prawdopodobnie poradziłaby sobie bez niego.

27 W tym wypadku – jednoosobowych działalności gospodarczych.



Udział firm, które powstałyby bez dotacji



DNZF_WR37/2011

Widoczne jest również silne zróżnicowanie ze względu na płeć: bez dotacji firmę założyłaby tylko jedna trzecia kobiet, które wzięły udział w badaniu i niemal dwie trzecie mężczyzn.

Odpowiedzi respondentów na pytanie o to, czy otworzyliby działalność bez dotacji, różnicuje również ich wiek, branża, w jakiej podejmowali działalność oraz wykształcenie. Najwięcej osób, których brak środków pomocowych nie powstrzymałby od założenia firmy, było wśród 31-35-latków. Z kolei w grupach wiekowych 36-40, 41-45 i powyżej 55 lat przeważały osoby, które bez pomocy publicznej nie stałyby się przedsiębiorcami. Jeśli chodzi o branże, to brak dotacji byłby przeszkodą dla tych, którzy zakładali firmę produkcyjną (sekcja C – przetwórstwo przemysłowe) lub w jednej z dwóch branż usługowych – działalności profesjonalnej, naukowej i technicznej (sekcja M) i w pozostałej działalności usługowej (sekcja S, w której mieszczą się przede wszystkim usługi fryzjersko-kosmetyczne). Z kolei w budownictwie (sekcja F), edukacji (sekcja P) oraz opiece zdrowotnej i pomocy społecznej (sekcja Q – głównie świadczenie usług medycznych lub opieka) nieotrzymanie dotacji nie powstrzymałoby większości respondentów przed rozpoczęciem działalności. Powyższe ustalenia można po części wyjaśnić inną prawidłowością zaobserwowaną w badaniu – w branżach usługowych związanych z działalnością profesjonalną i pozostałymi usługami większość badanych przedsiębiorców stanowiły kobiety. W odpowiedzi na inne pytanie jako główną barierę w podejmowaniu działalności gospodarczej wskazały one brak kapitału. Z kolei wśród przedsiębiorców, którzy zadeklarowali, że rozpoczęliby prowadzenie firmy nawet bez dotacji, dominowali budowlańcy. Budowlańcy to zwykle mężczyźni z konkretnym, praktycznym wykształceniem i sporym doświadczeniem zawodowym, posiadający wkład własny w postaci sprzętu oraz kontakty w branży, a czasem – dzięki zatrudnieniu u innego pracodawcy czy w szarej strefie – renomę i grono klientów. Stanowi to poważny kapitał początkowy, skłaniający do podjęcia ryzyka związanego z działaniem na własny rachunek.

Jeśli chodzi o wykształcenie, to osoby z zasadniczym zawodowym, średnim ogólnokształcącym lub niższym częściej odpowiadały, że bez dotacji nie rozpoczęłyby działalności. Z kolei



osoby z wykształceniem średnim zawodowym lub wyższym deklarywały, że rozpoczęłyby prowadzenie firmy nawet bez dotacji. Posiadane doświadczenie zawodowe nie wpływało na odpowiedź dotyczącą scenariusza alternatywnego. Natomiast pewne znaczenie miało wcześniejsze doświadczenie w prowadzeniu własnej firmy: osoby, które je posiadały, nieco częściej niż pozostałe deklarywały, że brak dotacji nie powstrzymałby ich przed założeniem firmy (55% wobec 48,5% osób bez doświadczenia).

Zakładaliśmy, że osoby pochodzące z rodzin o tradycjach przedsiębiorczych mogą mieć inne podejście do prowadzenia własnej firmy niż te, które nie miały wcześniej kontaktu z codziennym życiem przedsiębiorcy. Niemal dwie trzecie beneficjentów pomocy deklaryowało, że ktoś z ich rodziny prowadził firmę, przy czym taka sytuacja miała miejsce częściej wśród kobiet (70%) niż wśród mężczyzn (62%). Nie miało to jednak wpływu na nastawienie badanych osób do kwestii rozpoczęcia działalności bez dotacji: nieprzyznanie jej nie powstrzymałoby zarówno połowy spokrewnionych lub spowinowaconych z innym przedsiębiorcą jak i tych, którzy nie mieli w rodzinie osoby prowadzącej firmę (odpowiednio 50,5% i 48%).

Zatem spośród rozważanych czynników wpływających na przygotowanie do podjęcia działalności gospodarczej jedynie wykształcenie (średnie zawodowe lub wyższe) i doświadczenie w prowadzeniu firmy mają związek z decyzją o założeniu biznesu nawet bez dotacji. Istnieją zatem przesłanki by stwierdzić, że wspieranie osób z takim przygotowaniem i jednocześnie nie należących do grup w trudnej sytuacji na rynku pracy jest działaniem wzmacniającym efekt jałowego biegu.

Wyniki analizy pytania o scenariusz alternatywny sugerują, że środki przeznaczone głównie na wspieranie przedsiębiorczości wśród bezrobotnych często stanowią pomoc dla osób dość przedsiębiorczych, by poradzić sobie bez wsparcia publicznego i zdolnych do zgromadzenia kapitału w inny sposób. Jest kwestią dyskusyjną, czy taki sposób wydatkowania publicznych pieniędzy jest optymalny. Trzeba bowiem pamiętać, że brak możliwości zgromadzenia kapitału we własnym zakresie nie jest przeszkodą w uzyskaniu dotacji – wnioskodawca ma prawo ubiegać się o pomoc publiczną i otrzymać ją, jeśli spełnia warunki z regulaminu. Jak wynika z wypowiedzi pracowników PUP, którzy brali udział w badaniu, część osób traktuje środki publiczne jako coś, co im się należy. W tym kontekście można uznać, że optymalizacja sposobu wydatkowania środków na tę formę wsparcia zależy od zmiany nastawienia potencjalnych beneficjentów. Niemniej warto poszukać innych rozwiązań, będących w zakresie kompetencji urzędów pracy, które pozwolą na zmniejszenie efektu jałowego biegu.

3.4 Powody rozpoczęcia działalności

W potocznym i medialnym odbiorze beneficjentami dotacji są bezrobotni, którzy nie mając innej możliwości zatrudnienia, próbują stworzyć sobie miejsce pracy i źródło utrzymania. W badaniu telefonicznym osoby, które otrzymały dotację na założenie firmy, były pytane o powody, dla których zdecydowały się rozpocząć działalność gospodarczą. Z analizy odpowiedzi wynika, że beneficjenci pomocy równie często jak motywami ekonomicznymi kierowali się czynnikami psychologicznymi – chęcią samorealizacji, sprawdzenia siebie, uniezależnienia się. Jest to jeszcze bardziej widoczne, gdy pod uwagę weźmiemy najważniejsze motywy decyzji o założeniu firmy²⁸.

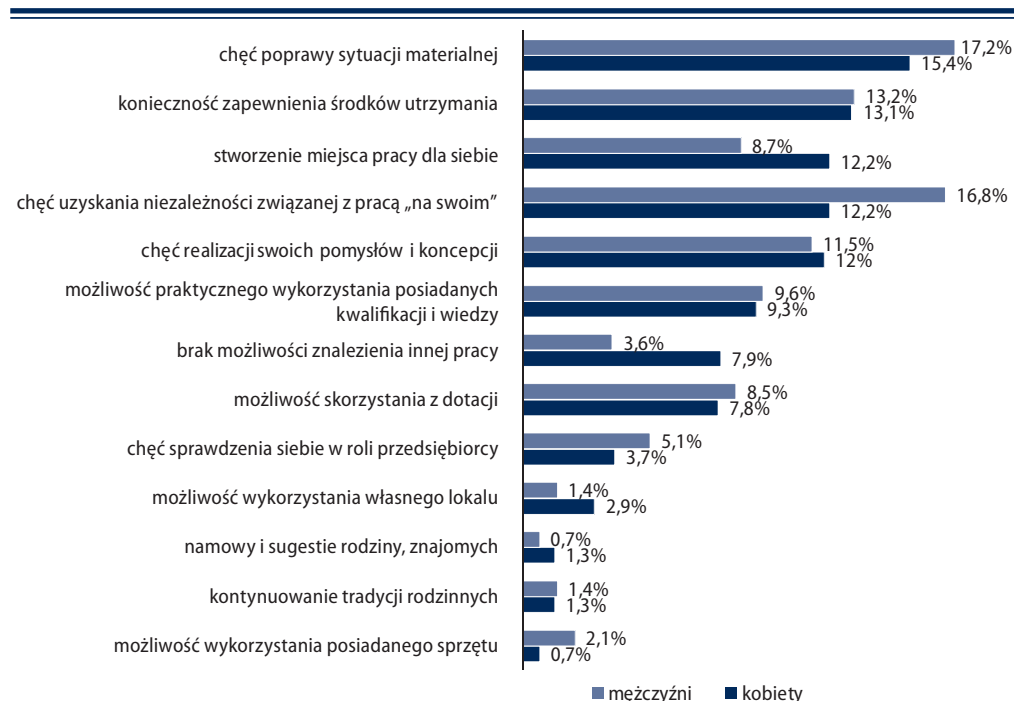
Niewiele osób rozpoczęło działalność gospodarczą pod wpływem innych (kontynuowanie tradycji rodzinnych, namowy i sugestie rodziny czy znajomych, porady pracownika instytucji oferującej dotację), co należy uznać za dobrą tendencję. Ciekawą obserwacją jest stosunkowo niewielka ilość wskazań na założenie własnej firmy jako jedyny sposób na znalezienie pracy.

28 W badaniu respondenci w pierwszej kolejności zostali poproszeni o wskazanie czynników, które zdecydowały o otwarciu działalności gospodarczej, a następnie ze wskazanych powodów mieli wybrać ten, który był najważniejszy.

W pewien sposób przeczy to potocznemu i medialnemu wizerunkowi osób zakładających firmę w oparciu o dotację z urzędu pracy.

Widoczne jest pewne zróżnicowanie motywów rozpoczęcia działalności gospodarczej wśród kobiet i mężczyzn. Najczęściej wskazywaną przez obie płcie przyczyną była chęć poprawy sytuacji materialnej, ale podało ją niemal o 2 punkty procentowe (p.p.) więcej mężczyzn niż kobiet. Na kolejnych miejscach znalazły się konieczność zapewnienia środków utrzymania oraz chęć uzyskania niezależności związanej z pracą „na swoim”, przy czym niezależność była ważniejsza dla mężczyzn (o jedną trzecią więcej wskazań niż wśród kobiet i w wypadku mężczyzn – druga przyczyna pod względem liczby wskazań). Chęć realizacji swoich pomysłów i koncepcji był równie ważny dla kobiet i mężczyzn. W przypadku kobiet ważniejszą przyczyną było stworzenie miejsca pracy dla siebie (o połowę większy udział tej odpowiedzi niż wśród mężczyzn). Na brak możliwości znalezienia innej pracy wskazało 3,6% mężczyzn i aż 7,9% kobiet. Skorzystanie z dotacji z kolei nieznacznie częściej motywowało mężczyzn niż kobiety. Mężczyźni częściej od kobiet chcieli się sprawdzić w roli przedsiębiorcy. Hierarchię ważności motywów pokazuje poniższy wykres.

Powody rozpoczęcia działalności gospodarczej



DNZF_WR38/2011

Odmienne były motywy, jakimi kierowały się osoby należące do grup w szczególnej sytuacji na rynku pracy. Ponieważ uczestnicy badania nie byli pytani o kwestie pozwalające jednoznacznie określić ich przynależność do tych grup definiowanych zgodnie z ustawą²⁹, jako wyróżnik przyjęliśmy kryterium wieku oraz (w przypadku długotrwale bezrobotnych) okres pozostawania na bezrobociu. Poniższa ilustracja przedstawia te motywy, które dla poszczególnych grup miały dużo większe bądź dużo mniejsze znaczenie niż średnio w całej badanej zbiorowości.

Dla osób młodych większe znaczenie niż dla większości badanych miała niezależność, chęć sprawdzenia siebie w roli przedsiębiorcy oraz możliwość skorzystania z pieniędzy przyznawa-

²⁹ Art. 49 ustawy o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy.



nych przez urząd pracy. Istotne było też kontynuowanie tradycji rodzinnych oraz fakt posiadania odpowiedniego sprzętu. Jednocześnie mniejsze znaczenie niż dla innych przedsiębiorców miała dla nich konieczność zdobycia środków do życia, rzadziej też kierowali się brakiem możliwości znalezienia innego zatrudnienia. Ten opis jest zbliżony z sylwetką „młodego specjalisty” z zaproponowanej przez nas typologii osób rozpoczynających działalność gospodarczą, z jednym zastrzeżeniem: kontynuacja tradycji rodzinnych sugeruje dziedziczenie zawodu lub firmy rodzinnej.

Przyjęliśmy, że osoby w wieku 26-30 lat z ponad dwuletnim okresem bezrobocia z dużym prawdopodobieństwem mogły doświadczyć długotrwałego bezrobocia w rozumieniu ustawowym³⁰. Potwierdzeniem tego jest ponadprzeciętna ważność motywów związanych z brakiem zatrudnienia (brak możliwości znalezienia innej pracy oraz chęć poprawy sytuacji materialnej). Większe znaczenie miało też w tym wypadku sprawdzenie siebie w roli przedsiębiorcy i możliwość wykorzystania posiadanego sprzętu.

Ostatnią z analizowanych grup tworzyły osoby w wieku powyżej 50 lat. W tej grupie czynniki psychologiczne, w tym związane z samorealizacją, miały zdecydowanie mniejsze znaczenie. Najistotniejszymi motywami były: zapewnienie środków utrzymania, brak możliwości znalezienia innej pracy i stworzenie miejsca pracy dla siebie. Co zrozumiałe, częściej niż inni przedsiębiorcy osoby te dysponowały na starcie własnym sprzętem i lokalem. Z całą pewnością pomogło im to w podjęciu decyzji o założeniu firmy.

Motywy założenia firmy kierujące osobami w szczególnej sytuacji na rynku pracy



DNZF_WR39/2011

30 Zgodnie z art. 2 ust. 1. pkt. 5 ustawy o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy osobą bezrobotną długotrwanie jest bezrobotny pozostający w rejestrze powiatowego urzędu pracy łącznie przez okres ponad 12 miesięcy w okresie ostatnich 2 lat, z wyłączeniem okresów odbywania stażu i przygotowania zawodowego dorosłych.

Pośród rozpatrywanych motywów znalazły się cztery czynniki, które można jednoznacznie zidentyfikować jako **przymus ekonomiczny**.

Przymus ekonomiczny – sytuacja, w której osoba decyduje się na założenie działalności gospodarczej ze względu na konieczność zapewnienia środków utrzymania, chęć poprawy sytuacji materialnej, brak możliwości znalezienia innej pracy i/lub konieczność stworzenia miejsca pracy dla siebie.

Osoby wskazujące wyłącznie czynniki z tej grupy (i żadnych psychologicznych czy związanych z przygotowaniem do podjęcia działalności gospodarczej) uznaliśmy za zmuszone sytuacją zawodową i ekonomiczną do wybrania pracy na własny rachunek. Kryteria tak zdefiniowanej grupy spełniło 57 respondentów (nieco ponad 7% osób, które otrzymały dotację na podjęcie działalności gospodarczej). Ponad połowę z nich stanowiły kobiety, co w kontekście ich mniejszego udziału wśród przedsiębiorców wskazuje na ich ponadprzeciętny udział wśród osób motywowanych w trakcie zakładania firmy przynusem ekonomicznym. Przymus ekonomiczny dotyczył w największym stopniu osób w wieku 51-55 lat (wskazała na to niemal jedna czwarta osób w tym wieku), ze stażem pracy 26-30 i 31-35 lat (po jednej piątej obu grup), czyli osób w wieku produkcyjnym niemobilnym – zbliżających się do wieku emerytalnego i mających w związku z tym problemy na rynku pracy. Duży był też udział osób kierujących się motywami ekonomicznymi wśród mieszkańców dużych miast (9,6% w miastach liczących 20-50 tys. mieszkańców i 11,9% w większych – wobec 6,3% na wsi i około 4% w mniejszych miastach)³¹. Wśród osób kierujących się wyłącznie przynusem ekonomicznym więcej było takich, które nie rozpoczęłyby działalności bez dotacji (tak odpowiedziało 56% z nich, podczas gdy w całej badanej grupie beneficjentów brak środków pomocowych powstrzymałby przed założeniem firmy 49,7% osób).

Z powyższej analizy wynika, że osoby ubiegające się o dotację – rozpoczynając biznes – kierują się na ogół czynnikami obiektywnymi, w tym oceną swojej sytuacji ekonomicznej, w mniejszym zaś stopniu opiniami innych. Takie nastawienie może się przekładać na większą odpowiedzialność za podejmowane decyzje, co niewątpliwie pomaga w prowadzeniu firmy.

Duża popularność wśród badanych klientów PUP takich motywów podjęcia działalności gospodarczej jak samorealizacja czy uniezależnienie się od szefa sugeruje, że z pomocy korzystają nie tylko osoby pozbawione innej możliwości zarobkowania, ale i ci, którzy nie są zadowoleni ze swojej pozycji na rynku pracy i są dość przedsiębiorczy, by ją zmienić. De facto zatem JŚNPDG częściej przyczyniają się do rozwoju lokalnego rynku pracy (dzięki nim powstają nowe miejsca pracy) niż do zatrudnienia bezrobotnych w trudnej sytuacji. Może to być argumentem za rozważanym obecnie powrotem do pożyczek (zamiast dotacji), gdyż dla większości beneficjentów skorzystanie z pomocy publicznej jest ułatwieniem rozpoczęcia działalności gospodarczej, a nie jedyną szansą na pracę.

Motywacja związana z czynnikami ekonomicznymi występuje częściej wśród osób zaliczających się do grup, które mają problemy na rynku pracy: kobiet, długotrwale bezrobotnych i osób po 50. roku życia. Dwie z nich znajdują się na liście grup definiowanych przez ustawę³² jako znajdujące się w szczególnej sytuacji na rynku pracy. Może to pośrednio potwierdzać tezę, że dla nich założenie własnej firmy w oparciu o dotację jest ostatnią szansą na znalezienie pracy. W kolejnym rozdziale rozważymy, czy firmy prowadzone w oparciu o dotację mają szanse na powodzenie.

31 Tabele obrazujące opisywane zjawisko znajdują się w części 2 aneksu.

32 Art. 49 ustawy o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy.

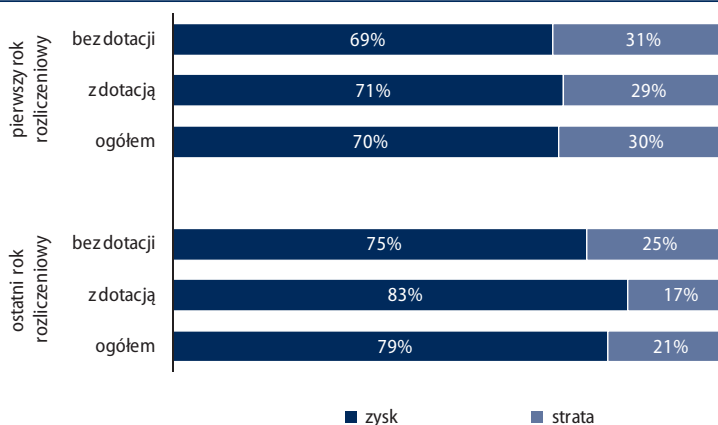


IV. Wpływ dotacji na losy firmy i beneficjenta

4.1 Z dotacją łatwiej

Celem porównania powodzenia podmiotów powstałych z wykorzystaniem dotacji oraz tych, które działają bez nich, zadano szereg pytań pozwalających ocenić, na ile firma odniosła sukces. Pytano między innymi o takie kwestie jak wypracowywanie zysku, rozwój zakresu działalności firmy, zatrudnianie nowych osób oraz podzlecanie prac, których firma nie może samodzielnie realizować. Obok obiektywnych czynników wskazujących na poziom rozwoju biznesów ich właściciele mogli ocenić prowadzenie firmy w kategoriach osobistego sukcesu.

Zysk firmy w pierwszym i ostatnim roku rozliczeniowym



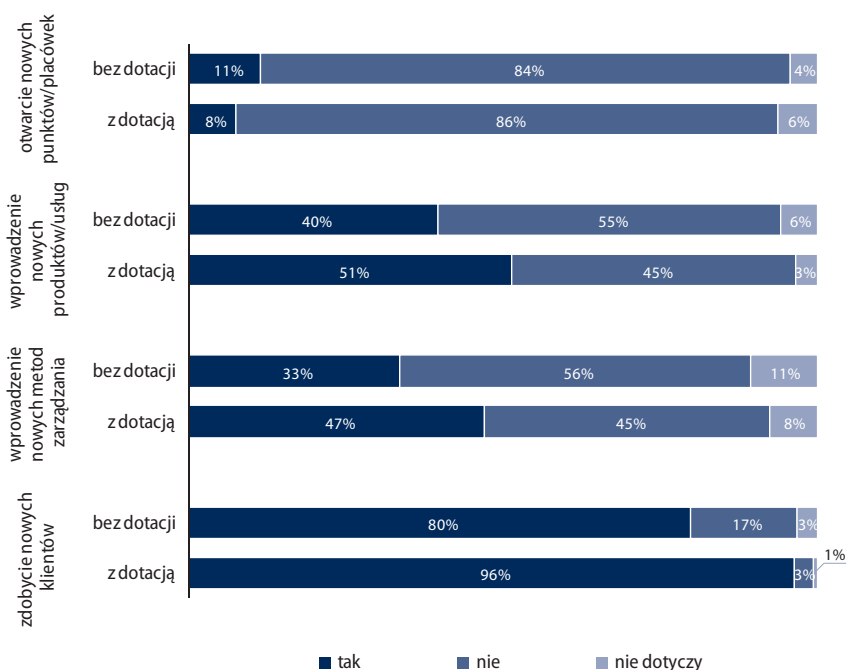
DNZF_WR40/2011



Firmy, które uczestniczyły w badaniu, w 70% przypadków w pierwszym roku osiągnęły zysk, przy czym to, czy firma powstała w oparciu o dotację nie miało wielkiego znaczenia (różnica 2 p.p.). Znaczące różnice ujawniły się dopiero przy ocenie ostatniego zamkniętego roku rozliczeniowego. Ogólny udział firm, które zamknęły go z zyskiem, wyniósł 79%, przy czym tych z dotacją było 83%, natomiast tych bez dotacji – 75% (o 8 p.p. mniej). Generalnie od rozpoczęcia prowadzenia działalności gospodarczej do zamknięcia ostatniego roku rozliczeniowego udział firm, które wyszły na plus, wzrósł.

Kolejny obszar, który pozwala na porównanie powodzenia firm, odnosi się do różnych aktywności ich właścicieli, przy czym uzyskane dane nie dają jednoznacznej odpowiedzi. Na to, co w największej mierze świadczy o rozwoju firmy i z punktu widzenia rozwoju działalności jest najbardziej kosztowne, to jest na otwieranie nowych placówek, zdecydowało się niewiele osób, a różnice pomiędzy firmami z dotacją i bez były niewielkie. Pozostałe trzy obszary, to jest: wprowadzenie nowych produktów lub usług, zdobycie nowych klientów i wprowadzenie nowych metod zarządzania, osoby, których firmy działają dzięki dotacji oceniali dużo lepiej, a różnica punktowa ocen właścicieli firm z dotacją i bez była dużo większa.

Aspekty rozwoju firm z dotacją i bez dotacji

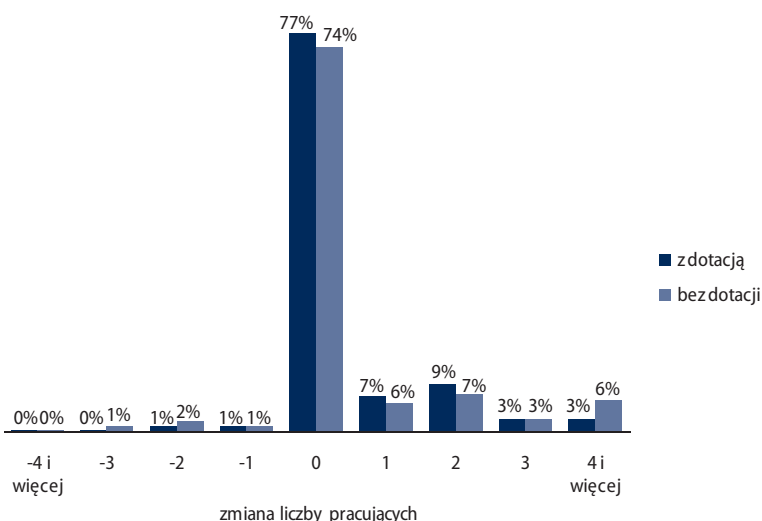


DNZF_WR41/2011

Niemal wszyscy przedsiębiorcy z dotacją wskazywali na to, że od rozpoczęcia działalności gospodarczej udało im się zdobyć nowych klientów (ci bez dotacji o 16 p.p. rzadziej). Połowa osób prowadzących firmy z dotacją wprowadziła nowe metody zarządzania (47%) oraz nowe produkty lub usługi (51%). Rozwój w tych samych obszarach firm bez dotacji był słabszy.



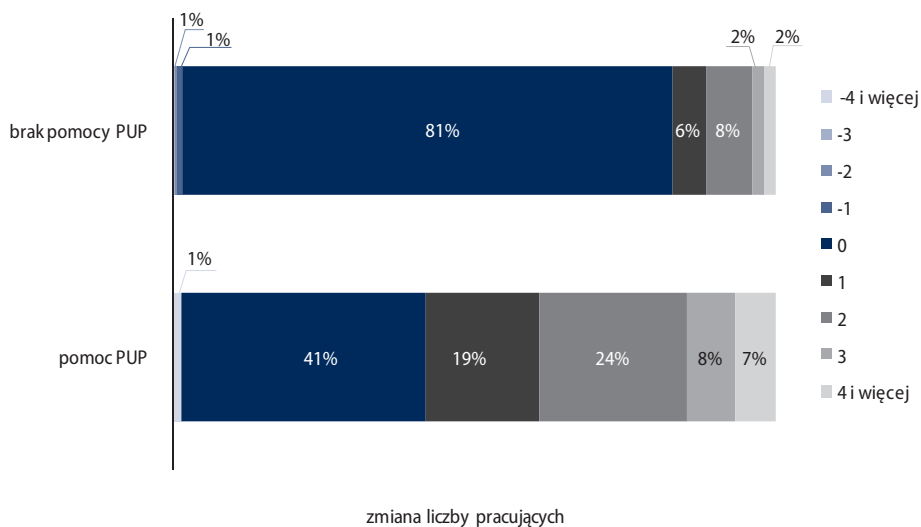
Bilans zatrudnienia firm



DNZF_WR42/2011

Obszar powodzenia firm, który ma największe znaczenie z punktu widzenia rynku pracy, to wzrost zatrudnienia. Trzy czwarte firm od momentu rozpoczęcia działalności gospodarczej nie zmieniło jego wielkości (w przypadku firm z dotacją udział był nieznacznie większy). W firmach bez dotacji zmiany zatrudnienia były większe (większy był udział tych, w których miało miejsce zmniejszenie bądź zwiększenie liczby pracowników). Widać również, że w firmach z dotacją nieznacznie częściej wzrosła liczba pracowników o jedną i dwie osoby, natomiast rzadziej o czterech pracowników i więcej. Generalnie w firmach bez dotacji daje się zauważyć większą fluktuację pracowników. Per saldo w firmach bez dotacji liczba pracujących wzrosła o 491 osób (na 723 firmy, czyli o 68%), podczas gdy w firmach z dotacją wzrost był mniejszy i wyniósł 344 osób (na 753 firmy, co przełożyło się na 46% wzrost). Na podstawie tych danych widać, że pod względem zatrudnienia lepiej rozwijają się firmy powstałe bez dotacji. Prawdopodobnie wzrost zatrudnienia w firmach powstałych z dotacją byłby jeszcze mniejszy, gdyby nie możliwość korzystania z kolejnych form wsparcia.

Bilans zatrudnienia a korzystanie z pomocy PUP dla firm



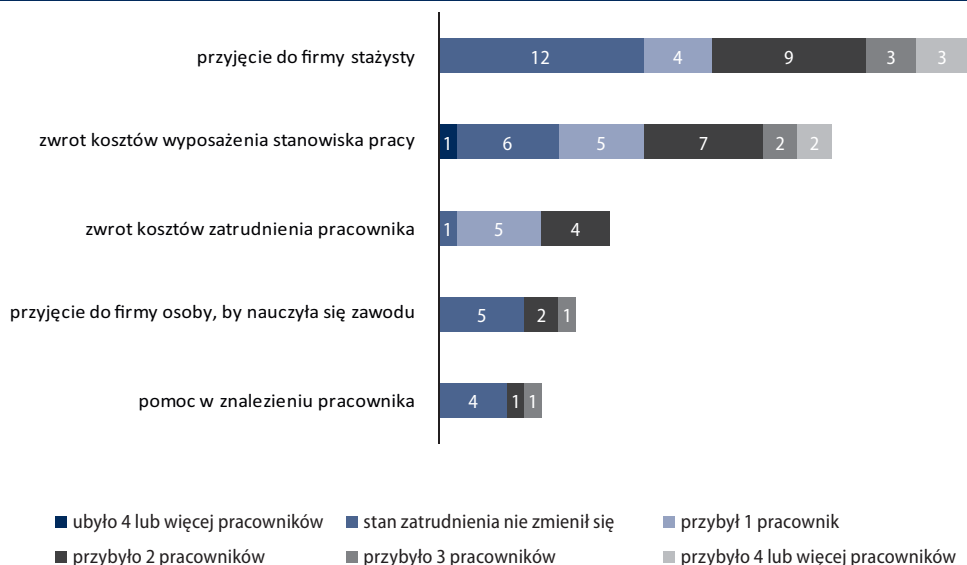
DNZF_WR43/2011

Na powyższym wykresie zaprezentowano firmy z punktu widzenia zmian w zatrudnieniu, przy czym rozróżniono te, które korzystały z dodatkowej oferty PUP (obok wykorzystania jednorazowych środków na podjęcie działalności gospodarczej). Z zestawienia widać, że znaczna część powstałych miejsc pracy wsparta była pomocą publiczną. Spośród firm, które korzystały z dodatkowej formy pomocy, 41% utrzymała stan zatrudnienia z początku działalności firmy, podczas gdy w przypadku 19% z nich liczba pracujących wzrosła o jedną osobę, dla 24% był to wzrost o dwie osoby, dla 8% o trzy osoby, a dla 7% o cztery i więcej. W grupie firm z dotacją, które nie korzystały z dodatkowej pomocy, udział tych z dodatnim bilansem zatrudnienia był bardzo skromny (zatrudnienie zwiększyło 185 firm).

Spośród oferowanych dodatkowych form wsparcia najbardziej popularna wśród firm powstałych dzięki dotacji, szczególnie tych, których saldo zatrudnienia było zerowe lub cechowało się wzrostem, to przyjęcie do firmy stażysty. Udział podmiotów, które nie zwiększyły zatrudnienia, był wysoki wśród tych, które korzystały z form wsparcia nie podnoszących zatrudnienia, takich jak przyjęcie osoby, by nauczyła się zawodu oraz pomoc w znalezieniu pracownika. Firmy, które zwiększyły bilans zatrudnienia, korzystały z takich form pomocy jak zwrot kosztów wyposażenia stanowiska oraz zwrot kosztów zatrudnienia pracownika. Osoby zachęcane otrzymaniem dotacji na założenie działalności gospodarczej chcąc rozwijać swoją firmę sięgają po pieniądze dostępne w powiatowych urzędach pracy.



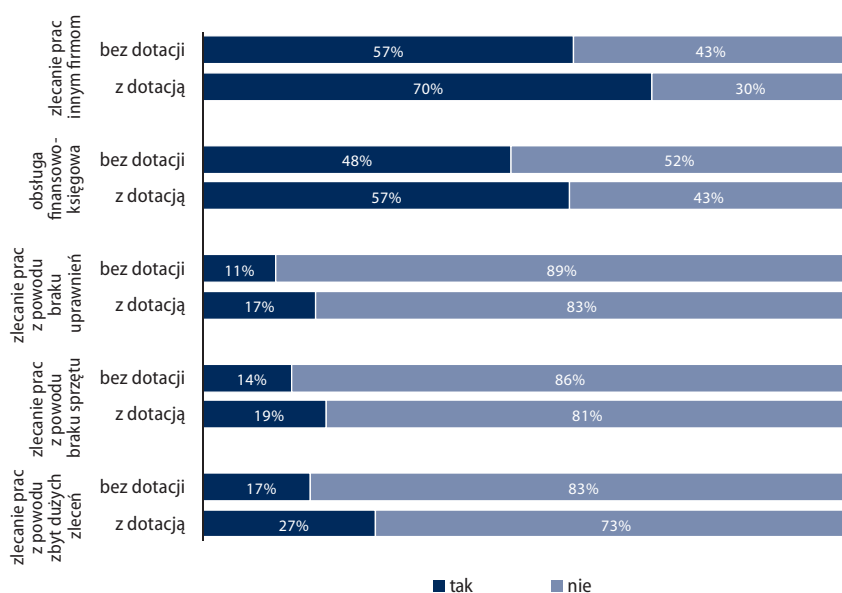
Bilans zatrudnienia a korzystanie z pomocy PUP



DNZF_WR44/2011

Kolejnym obszarem prowadzenia firmy, który może świadczyć o jej rozwoju, jest zlecenie części prac innym podmiotom. Praktyka taka wynika z różnych powodów. Czasami właściciele firm wolą się koncentrować na podstawowym zakresie działalności firmy, a dodatkowe obowiązki związane z prowadzeniem firmy, takie jak księgowość, finanse czy kwestie prawne, zlecić zewnętrznym firmom specjalizującym się w danym zakresie. Generalnie z tego typu form pomocy korzysta 57% podmiotów powstałych z wykorzystaniem dotacji oraz 48% tych bez dotacji. Pozostałe przyczyny korzystania z pomocy firm zewnętrznych, to zbyt duże zlecenia (27% firm z dotacją i 17% bez), brak sprzętu (19% z dotacją i 14% bez) oraz brak właściwych uprawnień (17% z dotacją i 11% bez). Ogólnie rzecz ujmując 60% firm korzysta z usług innych podmiotów, przy czym udział tych z dotacją jest większy. Monitorowanie wzrostu zatrudnienia oraz poziomu wykorzystania zewnętrznych firm do prowadzenia własnej działalności ma znaczenie ze względu na wzrost zapotrzebowania na pracowników. Pieniądze wydankowane na aktywizację osób bezrobotnych oddziałują na rynek pracy na szereg różnorodnych sposobów, zarówno za sprawą samozatrudnienia osób bezrobotnych, które w ten sposób wracają na rynek pracy, jak również poprzez zatrudnienie nowych pracowników w powstałych jednostkach oraz zlecenia dla podwykonawców (co również w sposób pośredni generuje nowe miejsca pracy).

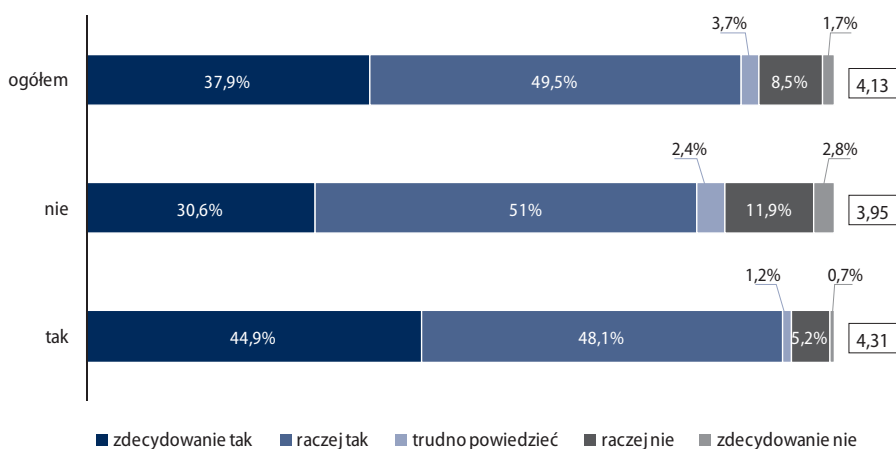
Zlecanie prac innym firmom a korzystanie z dotacji



DNZF_WR45/2011

Ostatnim obszarem wskazującym na poziom powodzenia firmy są subiektywne oceny samych właścicieli firm mówiące o tym, na ile prowadzenie działalności jest dla nich osobistym sukcesem. Beneficjenci pomocy z nielicznymi wyjątkami byli przekonani, że prowadzenie firmy jest ich osobistym sukcesem. Świadczy o tym zarówno średnia ocen (4,31 – o 0,18 wyższa od średniej dla ogółu badanych), jak również dużo większy udział osób, które zgodziły się ze stwierdzeniem, że prowadzenie firmy uważa za osobisty sukces. Zatem doświadczenie bycia przedsiębiorcą wpływa na wzrost samooceny i wiary we własne siły. I jedno i drugie, składając się na kondycję psychiczną, ma duże znaczenie na rynku pracy. Można zatem uznać, że poprawa w tym zakresie jest bardzo pozytywnym efektem dotacji jako instrumentu rynku pracy kierowanego do bezrobotnych.

Ocena powodzenia prowadzenia firmy w kategoriach osobistego sukcesu a fakt otrzymania dotacji



DNZF_WR46/2011



4.2 Co decyduje o sukcesie?

W badaniu poddano ocenie wpływ dotacji na sytuację firmy. Na podstawie informacji na temat jej kondycji, rozpatrywanej w kilku powyżej opisanych aspektach (rozszerzania zatrudnienia, generowania zysków, rozwoju zakresu działania firmy, podzlecenia części prac oraz subiektywnej oceny powodzenia) stworzono indeks powodzenia firmy. Jest on uszeregowany w ten sposób, że najwyższą wartość przyjął on w przypadku tych podmiotów, które rozwijały się najprężniej. Poszczególne pytania oraz ilość punktów, które można było uzyskać w danym obszarze, zawiera poniższa tabela. Przedstawiono również średnią ilość punktów, którą użytkownicy w badaniu wszyscy pracodawcy, jak również średnie punktów w grupach osób, których firmy działają z dotacją oraz bez dotacji.

Indeks powodzenia – aspekty ocen składowych

aspekt oceny	przedmiot oceny	wartość oceny			
		zakres	średnia	z dotacją	bez dotacji
zyskowność przedsięwzięcia	Czy firma wypracowała zysk w pierwszym roku rozliczeniowym? Czy firma wypracowała zysk w ostatnim zamkniętym roku rozliczeniowym? Czy był on większy/mniejszy, niż w pierwszym roku? Czy w bieżącym roku badany spodziewa się zysku z działalności firmy?	0 do 3	2,28	2,36	2,2
rozwój firmy	Czy w dotychczasowej działalności firmy udało się: - zdobyć nowych klientów - wypracować lub wprowadzić nowe metody zarządzania - wprowadzić na rynek nowe produkty/usługi - otworzyć nowe punkty/placówki?	0 do 4	1,84	2,02	1,64
sytuacja zatrudnieniowa	Czy liczba zatrudnionych w firmie wzrosła/zmalęła w stosunku do wielkości zatrudnienia w momencie uruchomienia działalności? Jakie były plany dotyczące zmiany liczby zatrudnionych?	-1 do 5	1,07	1,05	1,08
korzystanie z outsourcingu	zlecenie części prac innym firmom lub osobom nie zatrudnionym w firmie (w tym ze względu na brak sprzętu lub uprawnień niezbędnych do wykonania prac) zatrudnianie podwykonawców (przy dużej liczbie zleceń/dużych zleceniach) korzystanie z obsługi księgowo-finansowej, kadrowej lub prawnej	0 do 5	1,27	1,47	1,06
subiektywna ocena sukcesu	Czy prowadzenie firmy uważa Pan(i) za osobisty sukces?	0 do 2	1,25	1,38	1,12
łącznie		- 1 do 19	7,73	8,29	7,13

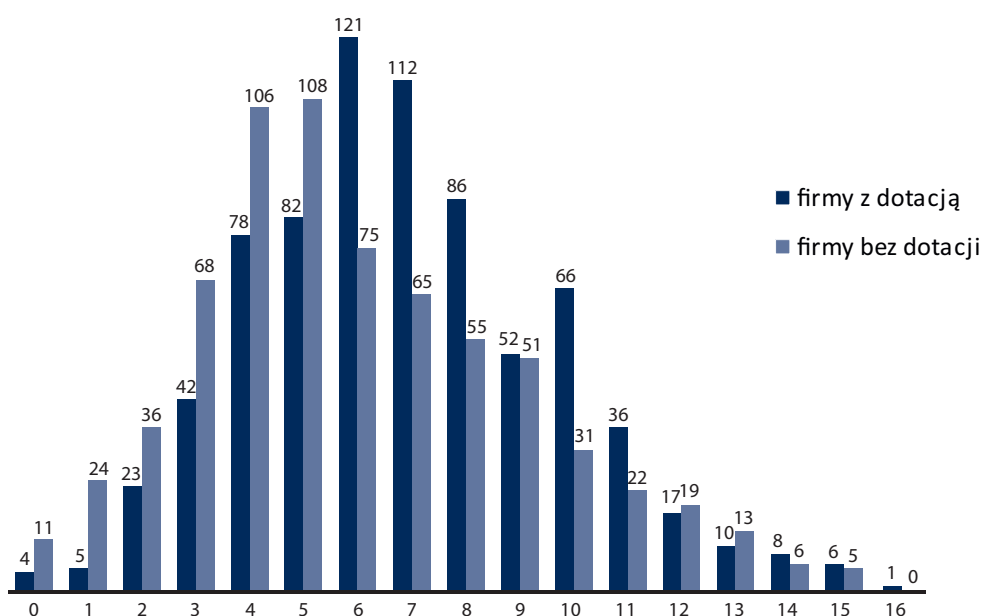
DNZF_WR47/2011

Stworzony indeks przyjmuje wartości z przedziału od -1 do 19 punktów. Analiza ocen powodzenia firm założonych bez dotacji i tych, które powstały dzięki pomocy publicznej pokazuje, że środki na podjęcie działalności gospodarczej nie tylko pomagają założyć biznes, ale pozytywnie wpływają na jego kondycję, dając właścicielom pewną przewagę nad przedsiębiorca-



mi, którzy nie korzystali ze wsparcia. Średnia ocen dla firm z dotacją była wyższa od średniej dla podmiotów bez dotacji o 1,2 punktu i wyniosła 8,3.

Indeks powodzenia firm



DNZF_WR48/2011

Powyższy wykres prezentuje rozkład ocen. Widoczne jest przesunięcie ocen firm z dotacją w stronę wyższych wartości indeksu. Choć taka sytuacja cieszy – bo świadczy o efektywności wsparcia (firma rozwijająca się i odnosząca sukces daje większą szansę na stabilne zatrudnienie) – to warto rozważyć, czy głosy mówiące o psuciu rynku za pomocą dotacji nie zawierają ziarna prawdy. Skoro przedsiębiorcy, którzy je uzyskali, odnoszą większy sukces niż ci, którzy założyli firmę bez pomocy publicznej, prawdopodobnie środki przyznawane przez urząd nie tyle wyrównują szanse, co dają beneficjentom pomocy przewagę konkurencyjną.

Wartość indeksu powodzenia pozwala na wskazanie tych cech osób starających się o dotację oraz tych warunków otrzymania dotacji, które sprzyjają powodzeniu firmy. Z punktu widzenia cech demograficznych wyższą wartość indeksu odnotowano wśród mężczyzn (średnio 1 punkt różnicy)³³, przy czym w największym stopniu cecha ta różnicowała poziom zyskowności przedsięwzięcia (na korzyść mężczyzn) oraz intensywność korzystania z pracowników innych firm. Wskazywana wcześniej w raporcie powszechniejsza wśród kobiet umiejętność załatwiania spraw urzędowych oraz znajomość przepisów prawnych znajduje przełożenie na działalność gospodarczą. Mężczyźni, słabiej radzący sobie z niektórymi organizacyjno-prawnymi kwestiami związanymi z prowadzeniem firmy, częściej decydują się na zlecenie tych czynności zewnętrznym podmiotom. Uwolniony w ten sposób czas pozwala na skoncentrowanie się na głównej działalności firmy.

W przypadku wykształcenia sytuacja jest bardzo ciekawa. W przypadku osób, które otrzymały dotację, trudno dostrzec jakąkolwiek prawidłowość, natomiast wśród osób bez dotacji im wyższe wykształcenie (mierzone liczbą lat), tym wyższy wskaźnik indeksu powodzenia. Prawidłowość tę można dostrzec we wszystkich składowych (tj. przy zyskowności przedsięwzięcia, rozwoju firmy, korzystaniu z outsourcingu oraz subiektywnej ocenie), z wyjątkiem sytuacji zatrudnieniowej. Wśród przedsiębiorców prowadzących działalność bez dotacji wyższe

³³ Tabele obrazujące opisywane zjawisko znajdują się w części 2 aneksu.



wykształcenie przekłada się na lepsze wyniki prowadzonego przedsięwzięcia, podczas gdy w grupie osób z dotacją tej prawidłowości nie ma – pomoc publiczna w pewnym stopniu niweluje opisywany efekt występujący wśród przedsiębiorców nie korzystających ze wsparcia.

W przypadku wieku wartość indeksu powodzenia maleje wraz ze wzrostem wieku. Firmy osób młodszych rozwijają się lepiej, jednak różnice pomiędzy poszczególnymi grupami wiekowymi nie są bardzo duże.

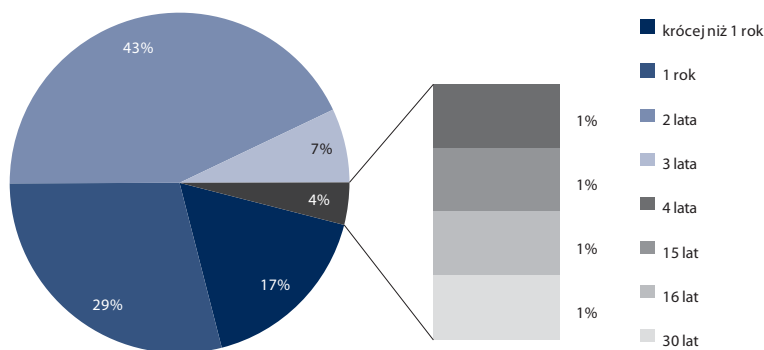
Spośród czynników związanych ze staraniem się o dotację znaczenie miały te związane z wkładem własnym, wykorzystaniem innych form pomocy z PUP oraz doświadczeniem związanym z wykonywaniem pracy na stanowisku podobnym do prowadzonej działalności gospodarczej, co obrazują tabele zawarte w części 2 aneksu. Z punktu widzenia wniesienia wkładu własnego najwyższą wartość wskaźnika miały te firmy, które wniosły wkład pieniężny, następnie te, które wniosły jakikolwiek wkład, a najniższą wartość – te, które nie wniosły go wcale. Rodzaj wniesionego wkładu oraz liczba jego form miał szczególnie duże przełożenie na powodzenie w zakresie rozwoju firmy oraz sytuację zatrudnieniową. Najbardziej odstawały od pozostałych osoby, które nie wniosły wkładu własnego w ogóle. Z kolei ci, którzy zainwestowali więcej pieniędzy w rozpoczęcie działalności, częściej zatrudniali nowych pracowników. To, czy dana osoba byłaby skłonna uruchomić firmę, gdyby nie otrzymała dotacji, również różnicuje wartość indeksu. Osoby, które były gotowe na prowadzenie firmy nawet bez dotacji, lepiej sobie radziły z jej prowadzeniem. Najbardziej było to widoczne w ocenach zyskowności przedsięwzięcia, sytuacji zatrudnieniowej oraz korzystaniu z outsourcingu. Stosunkowo słabo bieżące powodzenie firmy różnicują wcześniejsze prowadzenie działalności gospodarczej oraz to, że ktoś z rodziny miał doświadczenie w prowadzeniu firmy. Indeks powodzenia jest wyższy w wypadku obu grup, lecz różnica między nimi, a ogółem nie jest znacząca. Dużo większe różnice można dostrzec porównując osoby z doświadczeniem zawodowym na stanowisku podobnym do profilu obecnie prowadzonej firmy. Elementem różnicującym jest przede wszystkim zyskowność przedsięwzięcia – osoby, które dotychczas pracowały na podobnym do prowadzonej działalności gospodarczej stanowisku pracy, osiągają lepsze wyniki finansowe.

Ostatni obszar opisywany z wykorzystaniem indeksu powodzenia dotyczy oceny wiedzy i umiejętności osób w momencie starania się o wsparcie z publicznych środków. Oceniane były wiedza o przepisach dotyczących prowadzenia firmy, zarządzanie jej finansami, znajomość branży, w której działa, umiejętność załatwiania spraw urzędowych, promowanie i reklamowanie działalności i oferty firmy oraz zdolność do pozyskiwania nowych zleceń. Generalnie wraz z wyższymi ocenami przygotowania w danym obszarze w momencie aplikowania o wsparcie publiczne wzrasta również subiektywna ocena sukcesu. Obszarami, w których ocena własnych umiejętności znacząco przekładała się na powodzenie przedsięwzięcia, były w pierwszej kolejności zdolność pozyskiwania nowych zamówień, następnie promowanie i reklamowanie działalności i oferty firmy oraz znajomość branży, w której działa. Wartość wskaźnika powodzenia w tych obszarach była wyższa głównie za sprawą większych wartości w części opisującej zyskowność przedsięwzięcia oraz rozwój firmy. Jeśli idzie o wiedzę o przepisach dotyczących prowadzenia działalności gospodarczej, zarządzania finansami oraz o umiejętność załatwiania spraw urzędowych, to indeks powodzenia nie różnicował znacząco ocen w tych obszarach. Wynika z nich jedynie, że dla powodzenia firmy zdecydowanie ważniejsze są wiedza i umiejętności związane z jej działalnością podstawową niż czynnościami organizacyjno-administracyjnymi.

4.3 Jak prowadzenie firmy wpływa na dalsze losy osoby na rynku pracy

Pośród półtora tysiąca badanych znalazły się osoby, które w trakcie prowadzenia firmy napotkały na problemy na tyle istotne, by podjąć decyzję o zmianach. 53 przedsiębiorców, którzy rozpoczęli działalność dzięki dotacji, zmieniło profil działalności (7% firm z dotacją). 93 osoby, głównie beneficjenci środków na założenie firmy (54), zawiesiło działalność. Spośród 90 osób, które zostały zaproszone do udziału w badaniu ze względu na zakończenie działalności gospodarczej, połowę stanowili beneficjenci dotacji. Tę ostatnią grupę poprosiliśmy o odpowiedzi na kilka pytań dotyczących przyczyn rozwiązania firmy oraz ich dalszych losów.

Jak długo prowadził(a) Pan(i) firmę?



DNZF_WR49/2011

I tak co piąta osoba prowadziła firmę przez okres krótszy niż jeden rok. Kolejne 29% zakończyło działalność po roku. Warto w tym kontekście zauważyć, że osoby, które uzyskały dotację na podjęcie działalności gospodarczej, mają obowiązek prowadzić firmę przez okres dwunastu miesięcy, co ma ich zachęcić do dołożenia wszelkich starań, by ich samozatrudnienie było trwałe. Najwięcej osób zamykało działalność gospodarczą po około dwóch latach – 43%. Prawdopodobnie wynika to z tego, że w tym momencie tracą uprawnienia do preferencyjnych stawek składki na ubezpieczenia społeczne. Rekordzista prowadził firmę przez 30 lat.

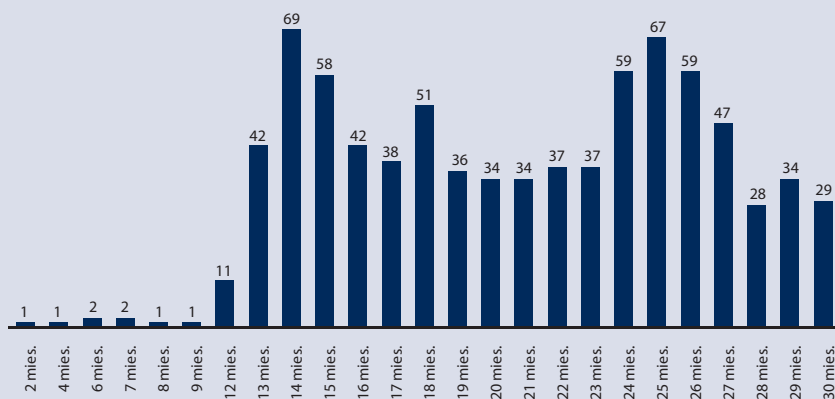
JAK DŁUGO ISTNIEJĄ FIRMY POWSTAŁE DZIĘKI ŚRODKOM NA PODJĘCIE DZIAŁALNOŚCI GOSPODARCZEJ?

Na podstawie danych z systemów informatycznych powiatowych urzędów pracy dotyczących osób bezrobotnych, które otrzymały dotację na rozpoczęcie działalności gospodarczej, sprawdziliśmy, jak długo istnieją firmy założone w oparciu o dotację. Czas żywotności firm mierzony był tym, czy osoby bezrobotne po otrzymaniu dotacji powracają do rejestrów danego PUP.

W analizie uwzględniono osoby, które otrzymały dotację w latach 2006-2008. Zbadano, czy w ciągu 30 miesięcy od przyznania środków beneficjent zarejestrował się w urzędzie pracy jako bezrobotny. Wybrano okres 2,5 roku ze względu na możliwość analizy takiego przedziału czasowego dla każdego z trzech roczników. Ponadto przyjęto, że likwidacja działalności gospodarczych często może być związana z zakończeniem okresu obowiązkowego (czyli nastąpiłaby po minimum 12 miesiącach, ale przed 24. miesiącem istnienia firmy) lub z utratą przez przedsiębiorcę prawa do obniżonej stawki ZUS (po upływie 24 miesięcy od przyznania dotacji). Założenia znalazły odzwierciedlenie w danych.

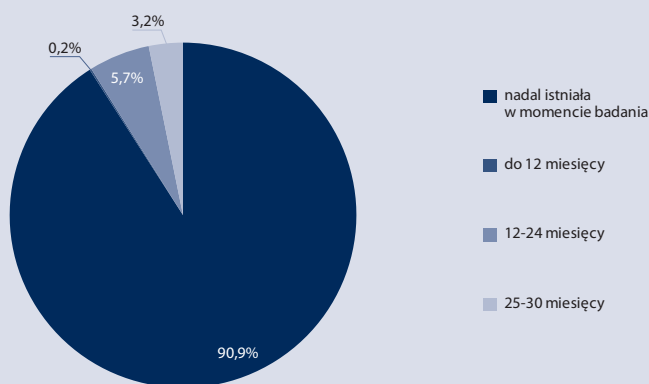


Liczba osób, które otrzymały dotację na założenie firmy i wróciły do rejestru PUP



DNZF_WR50/2011

Okres istnienia firm założonych w oparciu o dotację – na podstawie informacji o powrocie beneficjenta do rejestru PUP



DNZF_WR51/2011

91% bezrobotnych, którzy otrzymali w Małopolsce jednorazowe środki na podjęcie działalności gospodarczej, nie wróciło do rejestru bezrobotnych w ciągu 30 miesięcy od otrzymania tej formy pomocy publicznej. Nieliczne firmy zostały zlikwidowane w trakcie tzw. okresu obowiązkowego, około 6% zakończyło działalność w drugim roku istnienia. Właściciele kolejnych 3% biznesów stali się na powrót bezrobotnymi po dwóch latach.

Średni czas przetrwania firmy obliczony na podstawie danych z powiatowych urzędów pracy dotyczących beneficjentów dotacji na podjęcie działalności gospodarczej wyniósł około 21 miesięcy. Większość firm, które upadły, istniała przez 26 miesięcy³⁴.

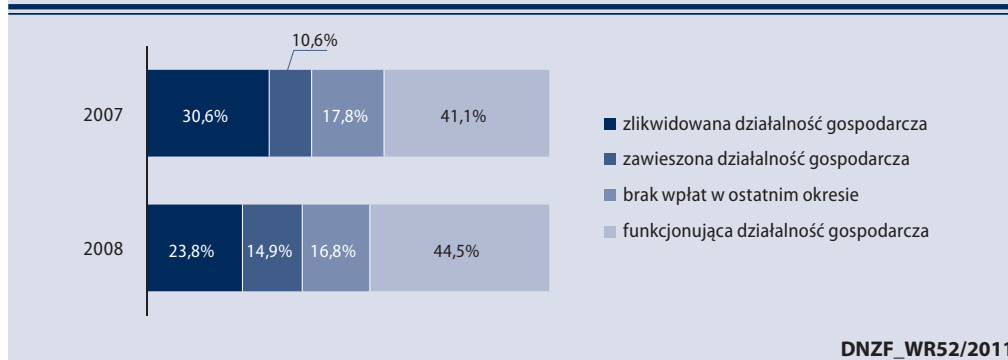
By zweryfikować powyższe ustalenia przetrwania firm z dotacją poproszono Izbę Skarbową w Krakowie o informacje, co dzieje się z podmiotami gospodarczymi powstałymi w oparciu o dotację z punktu widzenia opłacania podatków. Jest to bowiem jeden z najbardziej obiektywnych sposobów oceny, czy dana firma funkcjonuje. W tym celu przesłano do Izby Skarbowej dane 6 893³⁵ osób, które w latach 2007 i 2008 otrzymały dotację. Izba

³⁴ Dominanta.

³⁵ Na 7 153 osoby, które w tych latach otrzymały dotację. Dla 260 osób nie udało się zgromadzić wszystkich danych niezbędnych do ich jednoznacznej identyfikacji w bazach danych izb skarbowych w Małopolsce.

Skarbowa przesłała zwrotnie informację, o tym, czy wymienione firmy w kwietniu 2011 nadal opłacały podatki bądź figurowały w systemie jako zlikwidowane, zawieszono lub nie dokonujące wpłat w ostatnim okresie. Na podstawie tych informacji można stwierdzić, że ponad 40% firm, które powstały z pomocą publiczną, funkcjonuje trwale.

Opłacanie podatków przez firmy założone w oparciu o dotację z PUP



Biorąc pod uwagę, że celem dotacji jako instrumentu rynku pracy jest przywrócenie bezrobotnego beneficjenta do trwałego zatrudnienia, należy stwierdzić, że są one w tym kontekście bardzo efektywne. Nawet jeżeli omawiane firmy są likwidowane przed upływem 30 miesięcy od rozpoczęcia działalności, brak ponownej rejestracji beneficjentów tej formy pomocy w urzędzie pracy pozwala przyjąć, że znaleźli oni inne zatrudnienie (w kraju lub za granicą). De facto zatem zostali zaktywizowani zawodowo.

4.4 Główne powody niepowodzenia firm stworzonych w oparciu o dotację

Ogromna większość właścicieli firm zakładanych w oparciu o dotację prowadzi działalność przez cały okres obowiązkowy. Nie oznacza to jednak, że instrument rynku pracy, jakim są dotacje, jest stuprocentowo efektywnym narzędziem wprowadzania bezrobotnych do stabilnego zatrudnienia. Obowiązek zwrotu dotacji w przypadku zakończenia działalności przed upływem roku skłania beneficjentów pomocy do podtrzymywania istnienia nawet nieopłacalnego przedsięwzięcia. Ostatecznie ze względu na liczne problemy jest ono likwidowane, tyle, że później – w ciągu kolejnych dwóch lat. Problemy te można podzielić na następujące kategorie:

Koszty działalności

Oszacowanie przyszłych kosztów i przychodów z działalności stanowi dla osób rozpoczynających działalność gospodarczą największą trudność przy pisaniu biznesplanu. Tymczasem zależy od tego nie tylko uzyskanie dotacji, ale i powodzenie całego przedsięwzięcia. Wśród powodów porażki podawanych przez beneficjentów dotacji znalazły się dwa rodzaje kosztów: najmu lokalu oraz składek na ubezpieczenie społeczne. Ich wzrost jest częstym powodem rozwiązania działalności gospodarczej.

- **Wzrost kosztów najmu lokalu** – problem ten dotyczy nie tylko firm zakładanych w oparciu o dotację. Wielu początkujących przedsiębiorców, którzy nie posiadają biura lub pomieszczeń odpowiadających potrzebom planowanej działalności, decyduje się na ich wynajem przez krótki okres (na próbę), licząc na możliwość wypowiedzenia umowy, jeśli działalność okaże się nieopłacalna, lub na możliwość renegeacji jej warunków.

Jednak po kilku miesiącach wzrost opłat w tym zakresie okazuje się zbyt dużym obciążeniem dla firmy, która nie uzyskała jeszcze stabilnej sytuacji na rynku.

- **Wysoki ZUS** – jest to problem pojawiający się po dwóch latach działalności. Wcześniej przedsiębiorca ma prawo do opłacania składki ZUS w obniżonym wymiarze. Pełna stawka jest odbierana jako spore obciążenie, szczególnie w wypadku jednoosobowej działalności, i skłania część przedsiębiorców do ucieczki w szarą strefę lub likwidacji biznesu.

Brak rozeznania rynku

Osoby, które rozpoczynając działalność gospodarczą nie mają doświadczeń zawodowych związanych z daną branżą, często nie doceniają wagi znajomości lokalnego rynku. Tymczasem jego uwarunkowania na ogół są inaczej postrzegane z punktu widzenia klienta czy pracownika najemnego, a inaczej z punktu widzenia przedsiębiorcy. Do najczęściej „niedoszacowanych” elementów rynku respondenci zaliczyli następujące kwestie:

- **Konkurencja** – we wniosku o przyznanie dotacji na podjęcie działalności gospodarczej wnioskodawca musi wykazać się m. in. świadomością istnienia konkurencji i uwzględnić jej wpływ na szanse powodzenia własnego pomysłu. Brak tego elementu jest zazwyczaj jednym z powodów odrzucenia aplikacji. Jednocześnie zdarza się, że zarówno osoby składające, jak i oceniający wnioski nie biorą pod uwagę, że w jakiejś branży powstaje bardzo dużo firm, również w oparciu o dotację. Instytucje przyznające takie środki są oskarżane przez przedsiębiorców już działających o psucie rynku i przyczynianie się do wzrostu bezrobocia w danym segmencie rynku.
- **Brak klientów** – w przypadku usług świadczonych w „wąskich” branżach problemem może być złe oszacowanie wielkości rynku. Przykładowo z takich usług jak architektura wnętrz czy organizacja wesel korzystają dobrze sytuowani klienci, stąd przedsiębiorcy oferujący te usługi spodziewają się sporych zysków. Niestety nie wszyscy biorą pod uwagę, że korzysta się z nich rzadko, zatem nie można liczyć, że stali klienci ustabilizują sytuację firmy. Rozwiązaniem może być polecenie usługodawcy znajomym, jednak również taki rynek jest ograniczony. Ponadto z uwagi na złożoność tego typu usług, ich pracochłonność i koszty niezbędnego sprzętu, mikroprzedsiębiorstwa i firmy jednoosobowe działające w takich branżach zazwyczaj nie łączą różnych zakresów działalności.
- **Niedogodna lokalizacja** – to istotny problem w przypadku usług świadczonych „stacjonarnie” oraz w handlu, szczególnie na terenach wiejskich. Fakt, że nowa firma będzie oferowała asortyment czy usługi uważane za niezbędne dla lokalnej społeczności nie oznacza, że zaowocuje to stabilną sytuacją biznesu. Właściciele lokalnych sklepów spożywczych dla utrzymania swojej działalności muszą niejednokrotnie zaakceptować konieczność udzielania kredytów swoim klientom, utrzymującym się z zasiłków i małohektarowych gospodarstw rolnych.
- **Sezonowy zastój** – ten problem dotyczy głównie branży budowlano-remontowej i skłania mikroprzedsiębiorców oraz samozatrudnionych do podejmowania działań niezgodnych z zasadami przyznawania dotacji. Jeśli przedsiębiorstwo nie osiąga przychodów pozwalających przetrwać słabszy okres, osoba, która je prowadzi, może przechodzić do szarej strefy (co powala obniżyć koszty pracy o wysokość podatków), szukać zatrudnienia (zazwyczaj na czarno, by uniknąć obowiązku zwrotu dotacji) lub zmienić profil działalności.

Brak wiedzy o prowadzeniu działalności czy umiejętności niezbędnych do prowadzenia firmy

Jest to problem dostrzegany przez pracowników powiatowych urzędów pracy już na etapie ubiegania się o dotację. Kursy przedsiębiorczości niestety nie rozwiązują go w pełni. Jak wskazywała respondentka z Powiatowego Urzędu Pracy w Brzesku, choć wiele osób rozpoczyna



działalność z zapalem, przerasta ich ilość procedur czy problemy z zaopatrzeniem, zdobywaniem klientów itp.

Czynniki psychiczno-demograficzne

- **Niemожność godzenia ról życiowych** – ten problem dostrzeżono w Urzędzie Pracy Powiatu Krakowskiego, który prowadził program dotacyjny skierowany do kobiet. Ze względu na kulturowo określone role kobiety oraz poziom rozwoju infrastruktury (brak dostępu do placówek opieki nad dziećmi), szczególnie na terenach wiejskich, część beneficjentek rezygnowało z prowadzenia działalności gospodarczej – musiały przejąć lub już sprawowały opiekę nad dziećmi, wnukami bądź inną osobą zależną.
- **Motywy podjęcia zatrudnienia** – beneficjenci pomocy w formie środków na podjęcie działalności gospodarczej decydują się na jej przyjęcie z kilku różnych powodów. Część z nich samozatrudnienie postrzega jako ostateczność, na którą decydują się z braku innych ofert. Ich motywacja do prowadzenia firmy jest w gruncie rzeczy negatywna, a to nie pomaga w osiągnięciu sukcesu. Kolejną grupę stanowią osoby, które zweryfikowały swoje wyobrażenie na temat prowadzenia biznesu i uznały, że nie znajdują się w tej roli. Jeszcze innym działalność nie przyniosła spodziewanego poziomu zysków czy innych korzyści (psychicznych, np. poczucia spełnienia czy prestiżu).

Powyższa lista przyczyn likwidacji działalności, stworzona na podstawie wywiadów z pracownikami powiatowych urzędów pracy i instytucji przyznających dotacje w ramach projektów unijnych, znalazła potwierdzenie w wynikach telefonicznego badania przedsiębiorców, którzy zakończyli działalność. Dla ponad połowy z nich największym problemem były zbyt niskie dochody. Na tę przyczynę częściej wskazywały osoby, które nie korzystały z dotacji. Kolejnym często wskazywanym powodem były zbyt wysokie podatki i ZUS (znów częściej wskazywane przez osoby, które nie korzystały z dotacji). Jedna trzecia byłych przedsiębiorców za największy problem uznała dużą konkurencję i trudności ze znalezieniem klientów. To z kolei było najbardziej uciążliwe dla beneficjentów dotacji. Przyczyny likwidacji firm prowadzonych przez uczestników badania ilustruje poniższy wykres.

Główne powody rozwiązania działalności gospodarczej

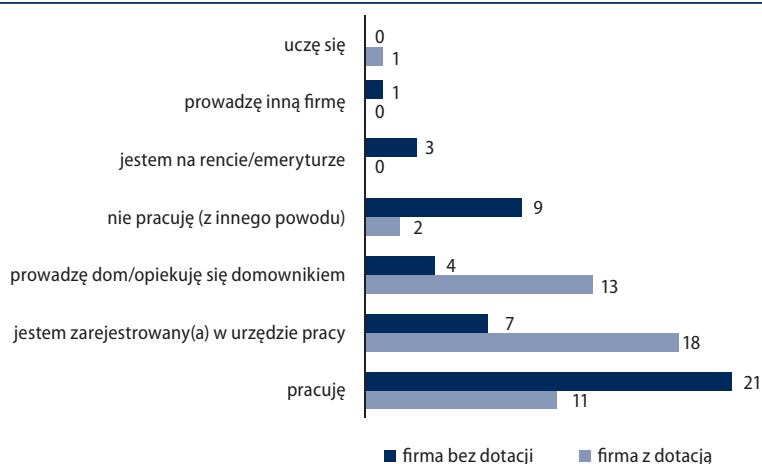


DNZF_WR53/2011



Sytuacja osób, które rozwiązały działalność gospodarczą założoną w oparciu o dotację i tych, które przy zakładaniu firmy nie korzystały z niej, różni się. Te drugie najczęściej pracują (trzy czwarte na umowę na stałe), jedna osoba założyła kolejną firmę. Beneficjenci jednorazowych środków na podjęcie działalności gospodarczej albo wrócili do rejestru bezrobotnych, albo – w przypadku kobiet – prowadzą dom, zajęły się wychowaniem dziecka lub opieką nad innym domownikiem. Jeśli pracują, to raczej na czas określony lub na zlecenie. Przy tak małej liczebności osób udzielających odpowiedzi trudno wyciągać z tych danych daleko idące wnioski. Można jednak pokusić się o spostrzeżenie, że osoby, które rozpoczęły działalność gospodarczą o własnych siłach, są bardziej samodzielne i lepiej sobie radzą na rynku pracy. Z kolei dla osób, które otrzymały wsparcie z urzędu pracy, bo nie mogły odnaleźć się na rynku pracy, ta forma aktywizacji zawodowej nie jest najlepszym sposobem przywrócenia do trwałego zatrudnienia, o ile nie posiadają predyspozycji do prowadzenia własnej działalności gospodarczej.

Sytuacja byłych przedsiębiorców na rynku pracy



DNZF_WR54/2011

V. Wnioski

Charakterystyka beneficjentów

Kobiety stanowiły jedną trzecią badanych przedsiębiorców. Taki wynik jest zbliżony z wynikami innych badań prowadzonych w Polsce w ostatnich latach, a także danymi pochodzącymi z PUP (36,6%). Około 30-procentowy udział kobiet wśród przedsiębiorców jest bardzo dobrym osiągnięciem, plasującym nasz kraj w europejskiej czołówce. Powiaty o największym udziale kobiet zakładających firmy to te o największym poziomie urbanizacji (udziale mieszkańców miast) oraz o najwyższym wskaźniku przedsiębiorczości (udziale firm przypadających na mieszkańca).

Małopolscy mikroprzedsiębiorcy są dość młodzi: jedna czwarta respondentów miała 26-30 lat, minimalnie większa część badanych była w wieku 31-35 lat. Warty uwagi jest większy udział osób młodych wśród beneficjentów dotacji oraz większy udział osób starszych wśród osób, które prowadzą firmę bez dotacji. Większy udział przedsiębiorców w średnim wieku w grupie, która nie korzystała z pomocy publicznej przy zakładaniu firmy wiąże się z posiadaniem większego kapitału merytorycznego i materialnego, zgromadzonego w trakcie życia zawodowego.

Połowa przedsiębiorców bez dotacji nigdy nie była bezrobotna. Takie osoby stanowiły też 5,4% beneficjentów dotacji. Ta ostatnia informacja jest o tyle zaskakująca, że niemal wszyscy otrzymali wsparcie z powiatowego urzędu pracy, a przecież status bezrobotnego jest w tym przypadku jednym z warunków uzyskania dotacji. A zatem osoby te prawdopodobnie nie postrzegały siebie jako bezrobotnych - zarejestrowały się wyłącznie po to, by uzyskać finansową pomoc.

Osoby ubiegające się o dotację – rozpoczynając biznes – kierują się na ogół czynnikami obiektywnymi, w tym oceną swojej sytuacji ekonomicznej, w mniejszym zaś stopniu opiniami innych. Takie nastawienie może się przekładać na większą odpowiedzialność za podejmowane decyzje, co niewątpliwie pomaga w prowadzeniu firmy.



Czynniki wpływające na powodzenie działalności gospodarczej

Spośród rozważanych czynników wpływających na przygotowanie do podjęcia działalności gospodarczej jedynie wykształcenie (średnie zawodowe lub wyższe) i doświadczenie w prowadzeniu firmy mają związek z decyzją o założeniu biznesu nawet bez dotacji. Istnieją zatem przesłanki by stwierdzić, że wspieranie osób z takim przygotowaniem i jednocześnie nie należących do grup w trudnej sytuacji na rynku pracy jest działaniem wzmacniającym efekt jałowego biegu.

Do czynników wpływających powodzenie działalności gospodarczej należą:

Płeć – mężczyźni osiągają większe zyski z działalności.

Wykształcenie – firmy bez dotacji osiągają tym większe zyski, tym lepiej się rozwijają, częściej korzystają z outsourcingu i dają większe zadowolenie właścicielowi, im wyższe jest wykształcenie szefa. Pomoc publiczna w pewnym stopniu niweluje opisywany efekt występujący wśród przedsiębiorców nie korzystających ze wsparcia.

Wiek – firmy osób młodszych rozwijają się lepiej, jednak różnice pomiędzy poszczególnymi grupami wiekowymi nie są bardzo duże.

Czynniki związane ze staraniem się o dotację i prowadzeniem firmy:

Wkład własny – im większe jest zaangażowanie środków własnych (finansowych i innych) tym większa szansa na sukces. Ci, którzy zainwestowali więcej pieniędzy w rozpoczęcie działalności, częściej zatrudniali nowych pracowników.

Skłonność do uruchomienia firmy bez dotacji (scenariusz alternatywny) – osoby, które były gotowe na prowadzenie firmy nawet bez dotacji, lepiej sobie radziły z jej prowadzeniem. Najbardziej było to widoczne w ocenach zyskowności przedsięwzięcia, sytuacji zatrudnieniowej oraz korzystaniu z outsourcingu.

Doświadczenie – jeśli jest związane z pracą na stanowisku podobnym do profilu obecnie prowadzonej firmy przekłada się na większą zyskowność przedsięwzięcia; jeśli dotyczy wcześniejszego prowadzenia firmy i spokrewnienia/spowinowacenia z innym przedsiębiorcą – indeks powodzenia jest wyższy w wypadku obu grup, lecz różnica między nimi, a ogółem nie jest znacząca.

Wiedza i umiejętności osób w momencie starania się o wsparcie z publicznych środków – subiektywna ocena sukcesu wzrasta wraz z wyższymi ocenami przygotowania w danym obszarze w momencie aplikowania o wsparcie publiczne. Obszary, w których ocena własnych umiejętności znacząco przekładała się na powodzenie przedsięwzięcia, to przede wszystkim zdolność pozyskiwania nowych zamówień, następnie promowanie i reklamowanie działalności i oferty firmy oraz znajomość branży, w której działa – wysokie oceny w tych zakresach współwystępują z większą zyskownością oraz rozwojem firmy. Z kolei wiedza o przepisach dotyczących prowadzenia działalności gospodarczej, umiejętność zarządzania finansami oraz załatwiania spraw urzędowych nie przekłada się w takim stopniu na sukces. Dla powodzenia firmy zdecydowanie ważniejsze są wiedza i umiejętności związane z jej działalnością podstawową niż czynnościami organizacyjno-administracyjnymi.

Wpływ dotacji na powodzenie przedsięwzięcia

Pod względem zatrudnieniowym badane firmy bez dotacji rozwijały się lepiej, niż założone z pomocą publiczną (stworzyły o ponad 40% więcej dodatkowych miejsc pracy), choć fluktuacja pracowników dotyczyła ich w większym stopniu. Z kolei beneficjenci dotacji zwiększają stan osobowy firmy chętniej korzystają ze środków publicznych na tworzenie nowych miejsc pracy.

Przedsiębiorcy z dotacją, jeśli ich firma przetrwa pierwsze dwa lata działalności, osiągają sukces częściej, niż ci, którzy rozpoczęli działalność bez pomocy publicznej – częściej osiągają zysk, wprowadzają nowe metody zarządzania czy rozszerzają ofertę o nowe produkty i usługi. Z kolei osoby, które założyły firmę bez dotacji, lepiej radzą sobie ze zdobywaniem nowych klientów.

Przyczyny likwidacji firmy były na ogół odmienne w przypadku przedsiębiorców z dotacją i tych bez. Dla osób, które nie korzystały z dotacji częściej problemem były zbyt niskie dochody, zbyt wysokie podatki i ZUS. Z kolei z dużą konkurencją i trudnościami ze znalezieniem klientów częściej borykali się beneficjenci dotacji.

Wpływ dotacji na rynek pracy

Dotacje na założenie firmy mają znaczenie nie tylko dla poziomu zatrudnienia, ale i rozwoju lokalnej gospodarki. Jest to bowiem forma pomocy publicznej, mająca wpływ na konkurencyjność przedsiębiorstw.

Tylko jedna na dziewięć dotowanych działalności gospodarczych prowadzonych przez osoby objęte badaniem zajmuje się produkcją. Niemal jedna czwarta podmiotów założonych dzięki pomocy publicznej to firmy handlowe, dwie trzecie – usługowe. Warto zauważyć, że duży udział firm handlowych i mały – produkcyjnych utrzymuje się pomimo preferencji stosowanych przez powiatowe urzędy pracy.

60% firm korzysta z usług innych podmiotów, przy czym udział tych z dotacją jest większy. Monitorowanie wzrostu zatrudnienia oraz poziomu wykorzystania zewnętrznych firm do prowadzenia własnej działalności ma znaczenie ze względu na wzrost zapotrzebowania na pracowników. Pieniądze wydatkowane na aktywizację osób bezrobotnych oddziałują na rynek pracy na szereg różnorodnych sposobów, zarówno za sprawą samozatrudnienia osób bezrobotnych, które w ten sposób wracają na rynek pracy, jak również poprzez zatrudnienie nowych pracowników w powstałych jednostkach oraz zlecenia dla podwykonawców, co również w sposób pośredni generuje nowe miejsca pracy.

Spora część osób, które otrzymały wsparcie, prawdopodobnie poradziłyby sobie bez niego. Według deklaracji beneficjentów dotacji osoby, które rozpoczęłyby działalność bez takiej pomocy stanowiły powyżej 30% beneficjentów pomocy. Wyniki badania sugerują, że środki przeznaczone na wspieranie przedsiębiorczości wśród bezrobotnych często stanowią pomoc dla osób dość przedsiębiorczych, by poradzić sobie bez wsparcia publicznego i zdolnych do zgromadzenia kapitału w inny sposób. Jest kwestią dyskusyjną, czy taki sposób wydatkowania publicznych pieniędzy jest optymalny. Trzeba bowiem pamiętać, że brak możliwości zgromadzenia kapitału we własnym zakresie nie jest przeszkodą w uzyskaniu dotacji – wnioskodawca ma prawo ubiegać się o pomoc publiczną i otrzyma ją, jeśli spełnia warunki z regulaminu. Warto poszukać innych rozwiązań, będących w zakresie kompetencji urzędów pracy, które pozwolą na zmniejszenie efektu jałowego biegu.

Duża popularność wśród badanych klientów PUP psychologicznych motywów podjęcia działalności gospodarczej, jak samorealizacja czy uniezależnienie się od szefa sugeruje, że z po-



mocy korzystają nie tylko osoby pozbawione innej możliwości zarobkowania, ale i ci, którzy nie są zadowoleni ze swojej pozycji na rynku pracy i są dość przedsiębiorczy, by ją zmienić. De facto zatem jednorazowe środki na podjęcie działalności gospodarczej częściej przyczyniają się do rozwoju lokalnego rynku pracy (dzięki nim powstają nowe miejsca pracy) niż do zatrudnienia bezrobotnych w trudnej sytuacji. Może to być argumentem za rozważanym obecnie powrotem do pożyczek (zamiast dotacji), gdyż dla większości beneficjentów skorzystanie z pomocy publicznej jest ułatwieniem rozpoczęcia działalności gospodarczej, a nie jedyną szansą na pracę.

Motywacja związana z czynnikami ekonomicznymi występuje częściej wśród osób zaliczających się do grup, które mają problemy na rynku pracy: kobiet, długotrwale bezrobotnych i osób po 50. roku życia. Dwie z nich znajdują się na liście grup definiowanych przez ustawę jako znajdujące się w szczególnej sytuacji na rynku pracy. Może to pośrednio potwierdzać tezę, że dla nich założenie własnej firmy w oparciu o dotację jest ostatnią szansą na aktywizację zawodową.

Analiza ocen powodzenia firm założonych bez dotacji i tych, które powstały dzięki pomocy publicznej pokazuje, że środki na podjęcie działalności gospodarczej nie tylko pomagają założyć biznes, ale pozytywnie wpływają na jego kondycję, dając właścicielom pewną przewagę nad przedsiębiorcami, którzy nie korzystali ze wsparcia. Lepszy rozwój firm z dotacją, choć świadczy o efektywności wsparcia (firma rozwijająca się i odnosząca sukces daje większą szansę na stabilne zatrudnienie), budzi też pewne wątpliwości. Skoro przedsiębiorcy, którzy je uzyskali, odnoszą większy sukces niż ci, którzy założyli firmę bez pomocy publicznej, prawdopodobnie środki przyznawane przez urząd nie tyle wyrównują szanse, co dają beneficjentom pomocy przewagę konkurencyjną. Warto zatem rozważyć, czy głosy mówiące o psuciu rynku za pomocą dotacji nie zawierają ziarna prawdy.

Efektywność dotacji

Z punktu widzenia powiatowych urzędów pracy pozytywne efekty dotacji jako formy wsparcia to znikoma ilość rezygnacji z otrzymanego wsparcia, aktywizacja zawodowa i zdobycie umiejętności poruszania się na rynku pracy oraz to, że beneficjenci już jako pracodawcy wracają po środki na stworzenie miejsc pracy.

Na podstawie statystyk opracowanych w oparciu o dane instytucji publicznych (powiatowe urzędy pracy, Izba Skarbowa w Krakowie) ustalono, że ponad 40% firm założonych dzięki dotacji istnieje dłużej, niż 2 lata. Firmy po takim okresie zyskują dość stabilną sytuację i funkcjonują już w normalnych warunkach rynkowych (preferencje typu dotacja czy obniżone stawki ZUS nie mają już bezpośredniego wpływu na zyskowność przedsięwzięcia). Należy zatem uznać, że te firmy dają już swoim właścicielom stabilne zatrudnienie. Jednocześnie 91% beneficjentów dotacji nie wraca do rejestru bezrobotnych w okresie 2,5 roku od otrzymania wsparcia. Powyższe ustalenia pozwalają stwierdzić, że jednorazowe środki na podjęcie działalności gospodarczej są efektywnym instrumentem zarówno w kontekście rozwoju przedsiębiorczości, jak i w aspekcie przywracania do trwałego zatrudnienia.

Beneficjenci pomocy z nielicznymi wyjątkami byli przekonani, że prowadzenie firmy jest ich osobistym sukcesem. Doświadczenie bycia przedsiębiorcą wpływa na wzrost samooceny i wiary we własne siły. I jedno i drugie, składając się na kondycję psychiczną, ma duże znaczenie na rynku pracy. Można zatem uznać, że poprawa w tym zakresie jest bardzo pozytywnym efektem dotacji jako instrumentu rynku pracy kierowanego do bezrobotnych.

Sytuacja osób, które rozwiązały działalność gospodarczą założoną w oparciu o dotację i tych, które przy zakładaniu firmy nie korzystały z niej, różni się. Osoby, które rozpoczęły działalność gospodarczą o własnych siłach, są bardziej samodzielne i lepiej sobie radzą na rynku



pracy – po zakończeniu działalności najczęściej pracują (zwykle na umowę na stałe), jedna osoba założyła kolejną firmę. Z kolei dla osób, które otrzymały wsparcie z urzędu pracy, bo nie mogły odnaleźć się na rynku pracy, ta forma aktywizacji zawodowej nie jest najlepszym sposobem przywrócenia do trwałego zatrudnienia, o ile nie posiadają predyspozycji do prowadzenia własnej działalności gospodarczej. Beneficjenci jednorazowych środków na podjęcie działalności gospodarczej albo wrócili do rejestru bezrobotnych, albo – w przypadku kobiet – prowadzą dom, zajęły się wychowaniem dziecka lub opieką nad innym domownikiem. Jeśli pracują, to raczej na czas określony lub na zlecenie.

Organizacja przyznawania dotacji

Wprowadzenie do regulaminu szczegółowych warunków ubiegania się o dotację może zapobiegać nieadekwatnemu rozdysponowaniu dotacji, ale może też być czynnikiem działającym niekorzystnie na wykorzystanie tego instrumentu przez bezrobotnych. Zbyt duża liczba wymogów do spełnienia może zniechęcać wnioskujących.

Istotnym ułatwieniem bądź utrudnieniem dla osób ubiegających się o dotację może być organizacja strony internetowej PUP, sposób umieszczenia na niej informacji o procedurze i warunkach przyznawania środków oraz forma językowa tych informacji. Należy tu brać pod uwagę, że kompetencje językowe bezrobotnych są na ogół odmienne od kompetencji językowych urzędników.

Braki kompetencyjne utrudniają osobom zainteresowanym rozpoczęciem działalności gospodarczej dostęp do środków, a także mogą wpływać na efektywność przyznanego wsparcia (osoby nie posiadające odpowiedniej wiedzy i umiejętności mają problemy w prowadzeniu firmy, przez co ich samozatrudnienie nie jest stabilne). Dlatego instytucje udzielające dotacji mają obowiązek zadbać o to, by ta forma wsparcia była kierowana do osób posiadających odpowiednie przygotowanie.

Skala i zakres problemów osób ubiegających się o środki na założenie firmy związanych ze zrozumieniem dokumentów i poruszaniem się w gąszczu przepisów są niepokojące w kontekście kapitału ludzkiego i programów skierowanych na jego rozwój. Widoczne tu jest niedopasowanie między kompetencjami językowymi i poznawczymi osób, do których pomoc jest kierowana, a językiem dokumentów i procedur. Jednocześnie najbardziej oczywisty sposób niwelowania tego niedopasowania, czyli szkolenia i spotkania, nie budzi entuzjazmu dużej części beneficjentów. W niektórych urzędach pracy upraszcza się regulaminy (zarówno język, jak i liczbę zapisów). Jest to rozwiązanie godne polecenia. Jednocześnie jednak większy nacisk trzeba położyć na uświadomienie bezrobotnym, że czas poświęcony na szkolenie nie jest stracony, gdyż przyrost kompetencji przekłada się na powodzenie firmy i obniża koszty działalności związane z pokrywaniem strat wynikłych z nieznamomości przepisów.

Wysokie oceny przydatności wsparcia doradczego wskazują przede wszystkim na potrzebę konsultacji z osobą, która ma doświadczenie w danym obszarze. Mentoring, czyli doradztwo osoby, która realizowała działalność gospodarczą i ma konkretne doświadczenia w tym obszarze jest postrzegana jako cenna pomoc, szczególnie w sytuacjach problemowych, wymagających ponadstandardowych zachowań. Wysoki udział odpowiedzi dotyczących porad księgowo-finansowych oraz pomocy w przygotowaniu wniosku wskazuje w sposób pośredni na występowanie problemów w tym obszarze.

Choć rozbudowana kontrola może być uciążliwa zarówno dla beneficjentów, jak i dla urzędników, pozwala ona na bieżący ogląd sytuacji, dostrzeżenie występujących problemów bądź patologii przed upływem „okresu obowiązkowego”. Dlatego warto optymalizować monitoring firm powstałych w oparciu o dotacje oraz starać się, by efektem kontroli było także wsparcie beneficjentów w postaci doradztwa, choćby nieformalnego.



Badania sprawdzające przeżywalność firm w dłuższej perspektywie są istotnym elementem oceny efektywności wydatkowania środków. Dla wielu osób, które otrzymały dotację, konieczność jej zwrotu w wypadku przerwania działalności w ciągu pierwszego roku byłaby tak dużym obciążeniem, że prowadzą firmę nawet, gdy jest to nieopłacalne. Dopiero kontynuacja działalności w kolejnych latach pokazuje, czy zainwestowane środki przyniosły efekt w postaci trwałego zatrudnienia, a nie tylko zniknięcia osoby z rejestru bezrobotnych. W tym kontekście inicjatywny podejmowane przez PUP w celu weryfikacji istnienia firm powstałych w oparciu o dotacje należy uznać za element świadomej polityki rynku pracy, prowadzonej w oparciu o rzetelne dane.



VI. Aneks

część 1. Akty prawne regulujące przyznawanie bezrobotnym środków na podjęcie działalności gospodarczej (stan na 24.03.2011 r.)

1. Ustawa z dnia 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy (Dz. U. z 2008 r. Nr 69, poz. 415 z późn. zm.).
2. Ustawa z dnia 13 czerwca 2003 r. o zatrudnieniu socjalnym (Dz. U. z 2003 r. Nr 122, poz. 1143 z późn. zm.).
3. Ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. o komornikach sądowych i egzekucji (Dz. U. z 1997 r. Nr 133 poz. 882 z późn. zm.).
4. Ustawa z dnia 27 kwietnia 2006 r. o spółdzielniach socjalnych (Dz. U. z 2006 r. Nr 94, poz. 651 z późn. zm.).
5. Ustawa z dnia 16 września 1982 r. – Prawo spółdzielcze (Dz. U. z 2003 r. Nr 188, poz. 1848 z późn. zm.).
6. Ustawa z dn. 2 lipca 2004r. o swobodzie działalności gospodarczej (Dz. U. z 2007r. Nr 155, poz. 1095, z późn. zm. oraz tekst jednolity Dz. U. z 2010 r. nr 220 poz. 1447).
7. Ustawa z dnia 30 kwietnia 2004 r. o postępowaniu w sprawach dotyczących pomocy publicznej (Dz. U. z 2007 Nr 59 poz. 404 z późn. zm.).
8. Rozporządzenie Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 17 kwietnia 2009 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie dokonywania refundacji kosztów wyposażenia lub doposażenia stanowiska pracy dla skierowanego bezrobotnego, przyznawania bezrobotnemu środków na podjęcie działalności gospodarczej(Dz. U. z 2009 r. Nr 62, poz. 512 z późn. zm.).
9. Rozporządzenie Komisji (WE) nr 1998/2006 z dnia 15.12.2006 r. w sprawie stosowania art. 87 i 88 Traktatu do pomocy de minimis (Dz. Urz. UE L 379 z 28.12.2006 r. str. 5).
10. Rozporządzenie Komisji (WE) nr 800/2008 z dnia 6 sierpnia 2008 w sprawie stosowania art. 87 i 88 Traktatu (Dz. Urz. UE L 214 z 09.08.2008 r., str. 3).



11. Rozporządzenie Komisji (WE) nr 875/2007 z dnia 24 lipca 2007 r. w sprawie stosowania art. 87 i 88 Traktatu WE w odniesieniu do pomocy w ramach zasady de minimis dla sektora rybołówstwa i zmieniającego rozporządzenie (WE) nr 1860/2004 (Dz. Urz. UE L 193 z 25.07.2007 r. str. 6).
12. Rozporządzenie Komisji (WE) nr 1860/2004 z dnia 6 października 2004 r. w sprawie stosowania art. 87 i 88 Traktatu WE w odniesieniu do pomocy w ramach zasady de minimis dla sektora rolnego (Dz. Urz. L. 325 z 28.10.2004 r., str. 4).
13. Kodeks Postępowania Administracyjnego.
14. Kodeks Cywilny.
15. Kodeks Postępowania Cywilnego.

część 2. Tabele szczegółowe dotyczące rozkładów wybranych cech badanych

Struktura płci osób kierujących się przymusem ekonomicznym jako motywem założenia firmy

przymus ekonomiczny*		płeć		ogółem
		kobieta	mężczyzna	
nie	liczebność	237	504	741
	%	88,8%	94,9%	92,9%
tak**	liczebność	30	27	57
	%	11,2%	5,1%	7,1%
ogółem	liczebność	267	531	798
	%	100%	100%	100%

* **Przymus ekonomiczny** – sytuacja, w której osoba decyduje się na założenie działalności gospodarczej ze względu na konieczność zapewnienia środków utrzymania, chęć poprawy sytuacji materialnej, brak możliwości znalezienia innej pracy i/ lub stworzenie miejsca pracy dla siebie.

** Jako „tak” zakodowano odpowiedzi tych respondentów, którzy wskazali wyłącznie na motywy rozpoczęcia działalności gospodarczej wchodzące w skład kategorii „przymus ekonomiczny”.

DNZF_WR55/2011

Struktura wieku osób kierujących się przymusem ekonomicznym jako motywem założenia firmy

przymus ekonomiczny		wiek								ogółem
		do 25 lat	26-30 lat	31-35 lat	36-40 lat	41-45 lat	46-50 lat	51-55 lat	powyżej 56 lat	
nie	liczebność	106	192	197	108	49	42	25	19	738
	%	96,4%	94,6%	97%	88,5%	84,5%	89,4%	75,8%	100%	92,8%
tak	liczebność	4	11	6	14	9	5	8	0	57
	%	3,6%	5,4%	3%	11,5%	15,5%	10,6%	24,2%	0%	7,2%
ogółem	liczebność	110	203	203	122	58	47	33	19	795
	%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%

DNZF_WR56/2011



Struktura stażu pracy osób kierujących się przymusem ekonomicznym jako motywem założenia firmy

przymus ekonomiczny		staż pracy								ogółem
		do 5 lat	6-10 lat	11-15 lat	16-20 lat	21-25 lat	26-30 lat	31-35 lat	powyżej 36 lat	
nie	liczebność	189	208	150	82	46	30	15	7	727
	%	93,6%	93,3%	93,2%	96,5%	93,9%	78,9%	78,9%	100%	92,7%
tak	liczebność	13	15	11	3	3	8	4	0	57
	%	6,4%	6,7%	6,8%	3,5%	6,1%	21,1%	21,1%	0%	7,3%
ogółem	liczebność	202	223	161	85	49	38	19	7	784
	%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%

DNZF_WR57/2011

Struktura miejsca zamieszkania osób kierujących się przymusem ekonomicznym jako motywem założenia firmy

przymus ekonomiczny		miejsce zamieszkania – wielkość miejscowości							ogółem
		wieś	miasto do 5 tys. mieszkańców	miasto 5-10 tys. mieszkańców	miasto 10-20 tys. mieszkańców	miasto 20-50 tys. mieszkańców	miasto powyżej 50 tys. mieszkańców	odmowa odpowiedzi	
nie	liczebność	370	40	54	66	75	126	10	741
	%	93,7%	95,2%	96,4%	95,7%	90,4%	88,1%	100%	92,9%
tak	liczebność	25	2	2	3	8	17	0	57
	%	6,3%	4,8%	3,6%	4,3%	9,6%	11,9%	0%	7,1%
ogółem	liczebność	395	42	56	69	83	143	10	798
	%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%

DNZF_WR58/2011



Wartość indeksu powodzenia, a czynniki związane ze staraniem o dotację

kategorie		liczebność	indeks powodzenia	zyskowność przedsięwzięcia	rozwój firm	sytuacja zatrudnieniowa	korzystanie z outsourcingu	subiektywna ocena sukcesu
Czy wniesiono wkład pieniężny?	wniesiono m.in. wkład pieniężny	352	8,37	2,32	2,08	1,14	1,42	1,4
	wniesiono tylko wkład niepieniężny	360	8,27	2,42	1,99	0,99	1,52	1,36
	nie wniesiono w ogóle wkładu własnego	37	7,7	2,24	1,81	0,78	1,51	1,35
	ogółem	749	8,29	2,36	2,02	1,05	1,47	1,38
Ile form wkładu własnego wniosła dana osoba?	brak wkładu własnego	37	7,7	2,24	1,81	0,78	1,51	1,35
	1	379	8,22	2,37	2,04	1,07	1,39	1,36
	2	249	8,41	2,38	2,01	1,07	1,51	1,41
	3	63	8,35	2,41	1,98	0,89	1,66	1,36
	4	20	8,6	2,05	2,25	1,25	1,70	1,35
	5	1	15	3	3	4	4	1
	ogółem	749	8,29	2,36	2,02	1,05	1,47	1,38
Czy mógłby Pan(i) wskazać w jakim przedziale mieścił się finansowy wkład własny?	do 1 000 zł	16	8,75	2,44	2,19	1,06	1,63	1,44
	od 1 001 zł do 2 000 zł	24	7,25	2,25	1,92	0,88	0,92	1,29
	od 2 001 zł do 3 000 zł	47	7,87	2,17	2,13	0,85	1,32	1,4
	od 3 001 zł do 5 000 zł	101	8,33	2,29	2,21	0,92	1,48	1,44
	od 5 001 zł do 10 000 zł	60	8,7	2,48	2	1,18	1,55	1,37
	powyżej 10 000 zł	87	8,78	2,26	1,93	1,67	1,53	1,4
ogółem	351	8,36	2,31	2,08	1,13	1,43	1,4	
Czy uruchomił(a) by Pan(i) firmę, gdyby nie uzyskał(a) Pan(i) dotacji?	tak	373	8,91	2,48	2,07	1,25	1,7	1,39
	nie	376	7,68	2,24	1,98	0,84	1,25	1,36
	ogółem	749	8,29	2,36	2,02	1,05	1,47	1,38
Czy korzystał(a) Pan(i) z innych form pomocy oferowanych przedsiębiorcom przez PUP?	tak	73	10,21	2,34	2,46	2,23	1,64	1,49
	nie	676	8,08	2,36	1,97	0,92	1,45	1,37
	ogółem	749	8,29	2,36	2,02	1,05	1,47	1,38
Czy kiedykolwiek przed rozpoczęciem aktualnie prowadzonej działalności gospodarczej prowadził(a) Pan(i) własną firmę?	tak	120	8,48	2,35	2,04	1,18	1,51	1,39
	nie	629	8,25	2,36	2,02	1,02	1,46	1,38
	ogółem	749	8,29	2,36	2,02	1,05	1,47	1,38
Czy ktoś z Pana/i rodziny prowadzi bądź prowadził własną działalność gospodarczą?	tak	483	8,36	2,4	2,04	1,07	1,46	1,38
	nie	266	8,15	2,28	2	1,01	1,48	1,38
	ogółem	749	8,29	2,36	2,02	1,05	1,47	1,38
Czy wcześniej pracował(a) Pan(i) na stanowisku takim samym lub podobnym do obecnie prowadzonej działalności?	tak	474	8,43	2,46	2,02	1,04	1,51	1,38
	nie	275	8,05	2,18	2,03	1,06	1,4	1,37
	ogółem	749	8,29	2,36	2,02	1,05	1,47	1,38

DNZF_WR59/2011



Wartość indeksu powodzenia, a czynniki związane z przygotowaniem do prowadzenia działalności

czynniki związane z przygotowaniem do prowadzenia działalności	kategorie	liczebność	indeks powodzenia	zyskowość przedsięwzięcia	rozwój firm	sytuacja zatrudnieniowa	korzystanie z outsourcingu	subiektywna ocena sukcesu
Wiedza o przepisach dotyczących prowadzenia firmy	1 – najsłabsza	28	8,75	2,39	2,04	1,04	1,93	1,36
	2	91	8,23	2,34	2,13	0,89	1,49	1,37
	3	260	8,12	2,28	1,94	1,03	1,53	1,33
	4	287	8,44	2,44	2,04	1,1	1,47	1,39
	5 – najlepsza	81	8,28	2,37	2,15	1,15	1,06	1,51
	6 – nie czytać	1	12	3	3	1	3	2
	ogółem	753	8,29	2,36	2,02	1,05	1,47	1,38
Zarządzanie finansami firmy	1 – najsłabsza	24	6,92	2	1,71	0,88	1,08	1,25
	2	85	8,31	2,24	2,07	1,02	1,66	1,32
	3	192	8,21	2,3	2,02	1,01	1,58	1,3
	4	308	8,29	2,44	1,97	0,98	1,45	1,44
	5 – najlepsza	128	8,73	2,39	2,19	1,31	1,4	1,42
	6 – nie czytać	3	7,33	2	2,33	1	0,33	1,67
	ogółem	753	8,29	2,36	2,02	1,05	1,47	1,38
Znajomość branży, w której działa firma	1 – najsłabsza	3	4,33	1	1,67	0,33	0	1,33
	2	18	8	2	1,89	1,06	1,89	1,17
	3	68	7,65	2,15	1,99	0,93	1,31	1,28
	4	270	8,08	2,31	1,97	1,06	1,4	1,32
	5 – najlepsza	380	8,55	2,46	2,08	1,04	1,53	1,44
	6 – nie czytać	11	9,91	2,64	2,09	1,73	1,64	1,82
	ogółem	753	8,29	2,36	2,02	1,05	1,47	1,38
Umiejętność załatwiania spraw urzędowych	1 – najsłabsza	21	8,57	2,33	1,95	0,9	2,14	1,24
	2	61	7,87	2,26	1,92	0,92	1,64	1,13
	3	156	7,92	2,28	1,95	1,05	1,29	1,32
	4	323	8,29	2,44	2,03	0,97	1,44	1,41
	5 – najlepsza	183	8,65	2,31	2,1	1,2	1,55	1,46
	6 – nie czytać	4	11	3	2	2,5	1,75	1,75
	ogółem	753	8,29	2,36	2,02	1,05	1,47	1,38
Promowanie/reklamowanie działalności i oferty firmy	1 – najsłabsza	21	7,05	2	1,76	0,95	1,33	1
	2	61	7,13	2,18	1,69	0,87	1,11	1,25
	3	190	7,79	2,28	1,88	0,94	1,42	1,27
	4	312	8,72	2,48	2,11	1,1	1,6	1,43
	5 – najlepsza	144	8,67	2,37	2,22	1,16	1,35	1,55
	6 – nie czytać	5	10	2	2,4	2,2	1,8	1,6
	ogółem	753	8,29	2,36	2,02	1,05	1,47	1,38
Zdolność pozyskiwania nowych zleceń/zamówień	1 – najsłabsza	12	7,33	1,83	1,67	1,25	1,58	1
	2	31	6	1,65	1,65	0,52	1,1	1,1
	3	147	7,57	2,16	1,88	0,97	1,29	1,24
	4	355	8,46	2,47	2,05	0,99	1,54	1,4
	5 – najlepsza	181	9,24	2,54	2,27	1,34	1,55	1,54
	6 – nie czytać	5	9,4	3	1,6	0,8	2	2
	ogółem	753	8,29	2,36	2,02	1,05	1,47	1,38

DNZF_WR60/2011



Wartość indeksu powodzenia, a czynniki demograficzne

czynniki demograficzne	Czy firma powstała w oparciu o dotację?	liczebność	indeks powodzenia	zyskowność przedsięwzięcia	rozwój firm	sytuacja zatrudnieniowa	korzystanie z outsourcingu	subiektywna ocena sukcesu	
płeć	tak	kobieta	267	7,56	2,16	1,97	1,01	0,98	1,42
		mężczyzna	531	8,64	2,45	2,05	1,06	1,7	1,36
		ogółem	798	8,29	2,36	2,02	1,05	1,47	1,38
	nie	kobieta	241	6,46	1,91	1,56	1,06	0,84	1,13
		mężczyzna	527	7,43	2,34	1,68	1,1	1,16	1,12
		ogółem	768	7,13	2,2	1,64	1,08	1,06	1,12
wykształcenie	tak	podstawowe, gimnazjalne i niższe	24	6,92	2	1,71	0,88	1,08	1,25
		zasadnicze zawodowe	85	8,31	2,24	2,07	1,02	1,66	1,32
		średnie ogólnokształcące	192	8,21	2,3	2,02	1,01	1,58	1,3
		średnie zawodowe	308	8,29	2,44	1,97	0,98	1,45	1,44
		wyższe	128	8,73	2,39	2,19	1,31	1,40	1,42
		ogółem	3	7,33	2	2,33	1	0,33	1,67
	nie	podstawowe, gimnazjalne i niższe	24	4,04	1,83	0,7	0,3	0,57	0,65
		zasadnicze zawodowe	149	6,79	2,31	1,40	1,01	0,93	1,12
		średnie ogólnokształcące	88	6,78	2,19	1,63	0,86	1	1,04
		średnie zawodowe	238	7,37	2,16	1,80	1,24	1,08	1,05
		wyższe	269	7,49	2,22	1,72	1,12	1,17	1,25
		ogółem	768	7,13	2,2	1,64	1,08	1,06	1,12
wiek	tak	do 25 lat	110	8,78	2,41	2,21	1,28	1,48	1,42
		26 – 30 lat	203	8,62	2,39	2,14	1,19	1,53	1,37
		31 – 35 lat	203	8,53	2,40	2,07	0,98	1,63	1,42
		36 – 40 lat	122	7,74	2,37	1,93	0,78	1,34	1,3
		41 – 45 lat	58	7,79	2,21	1,75	1,14	1,38	1,3
		46 – 50 lat	47	7,36	2,15	1,7	0,79	1,36	1,36
		51 – 55 lat	33	7,57	2,3	1,9	0,97	1,13	1,27
		powyżej 55 lat	19	8,11	2,22	1,72	1,22	1,33	1,61
		ogółem	795	8,29	2,36	2,02	1,05	1,47	1,38
	nie	do 25 lat	56	6,84	2,3	1,46	0,9	1,04	1,08
		26 – 30 lat	187	7,77	2,37	1,8	1,3	1,11	1,16
		31 – 35 lat	188	7,77	2,17	1,77	1,27	1,3	1,27
		36 – 40 lat	114	6,87	2,08	1,63	1,02	1,03	1,1
		41 – 45 lat	73	6,68	2,13	1,54	0,93	1,06	0,97
		46 – 50 lat	54	6,47	2,17	1,48	0,92	0,88	0,98
		51 – 55 lat	31	5,93	2,07	1,48	0,7	0,69	0,97
		powyżej 55 lat	60	5,77	2,13	1,29	0,68	0,64	1,02
		ogółem	763	7,13	2,2	1,64	1,09	1,06	1,12
ogółem		1444	7,73	2,28	1,84	1,07	1,27	1,25	

DNZF_WR61/2011



Spis tabel

1. Rozkład i liczebności badanych grup	9
2. Informacja o liczbie osób fizycznych prowadzących działalność gospodarczą, liczbie dotacji w latach 2007 i 2008 oraz firmach objętych badaniem	10
3. Kwoty dotacji przyznawane w Małopolsce w latach 2007-2009	27
4. Liczba dotacji udzielonych ze środków Funduszu Pracy	29
5. Jak z perspektywy czasu ocenia Pan(i) swoje przygotowanie do prowadzenia działalności w momencie gdy się Pan(i) starał(a) o dotację?	36
6. Formy wkładu własnego dopuszczane w poszczególnych PUP	47
7. Udział kobiet i mężczyzn w grupie beneficjentów dotacji w powiatach	53
8. Struktura wieku i płci przedsiębiorców	54
9. Staż pracy i bezrobocia przedsiębiorców według płci	55
10. Doświadczenie posiadane przez beneficjentów dotacji	55
11. Profile działalności firm uczestników badania	57
12. Najpopularniejsze działalności gospodarcze wśród osób, które otrzymały dotację*	58
13. TOP 20 działalności gospodarczych z dotacją	59
14. Udział firm powstałych z dotacji według najliczniejszych sekcji PKD	60
15. Indeks powodzenia – aspekty ocen składowych	73
16. Struktura płci osób kierujących się przymusem ekonomicznym jako motywem założenia firmy	89
17. Struktura wieku osób kierujących się przymusem ekonomicznym jako motywem założenia firmy	89
18. Struktura stażu pracy osób kierujących się przymusem ekonomicznym jako motywem założenia firmy	90
19. Struktura miejsca zamieszkania osób kierujących się przymusem ekonomicznym jako motywem założenia firmy	90
20. Wartość indeksu powodzenia, a czynniki związane ze staraniem o dotację	91
21. Wartość indeksu powodzenia, a czynniki związane z przygotowaniem do prowadzenia działalności	92
22. Wartość indeksu powodzenia, a czynniki demograficzne	93



Spis wykresów

1. Zagadnienia poruszane w wywiadach telefonicznych	11
2. Źródła finansowania dotacji na podjęcie działalności gospodarczej	15
3. Stosowane kryteria oceny wniosków	24
4. Ile razy ubiegał(a) się Pan(i) o przyznanie dotacji zanim ją dostał(a)?	25
5. Czy kiedykolwiek starał(a) się Pan(i) o dotację na podjęcie działalności gospodarczej?	26
6. Dlaczego nie ubiegał(a) się Pan(i) o dotację na podjęcie działalności gospodarczej?	26
7. Gdyby mógł(a) Pan(i) jeszcze raz podjąć decyzję o rozpoczęciu działalności gospodarczej - jaka by ona była?	27
8. Średnia kwota dotacji w powiatach	28
9. Główne powody odrzucania wniosków o przyznanie dotacji	31
10. Jaki był powód, dla którego nie przyznano wtedy dotacji?	31
11. Typy osób ubiegających się o dotację	35
12. Problemy napotymane podczas ubiegania się o dotację	38
13. Formy pomocy, z których korzystały osoby otrzymujące dotację	42
14. Z jakich oferowanych przez PUP form wsparcia dla przedsiębiorców Pan(i) korzystał(a)?	43
15. Dlaczego nie korzystał(a) Pan(i) z form pomocy oferowanych przez PUP?	43
16. Wnoszenie wkładu własnego	48
17. Formy wniesionego wkładu własnego	49
18. Forma umowy osób wcześniej pracujących	51
19. Korzystanie z dotacji w zależności od płci	52
20. Struktura wiekowa przedsiębiorców z dotacją i bez dotacji	54
21. Korzystanie z dotacji ze względu na płeć i wykształcenie	56
22. Struktura przedsiębiorców z dotacją i bez dotacji według miejsca zamieszkania	56
23. Udział firm, które powstałyby bez dotacji	62
24. Powody rozpoczęcia działalności gospodarczej	64
25. Motywy założenia firmy kierujące osobami w szczególnej sytuacji na rynku pracy	65



26. Zysk firmy w pierwszym i ostatnim roku rozliczeniowym	67
27. Aspekty rozwoju firm z dotacją i bez dotacji	68
28. Bilans zatrudnienia firm	69
29. Bilans zatrudnienia a korzystanie z pomocy PUP dla firm	70
30. Bilans zatrudnienia a korzystanie z pomocy PUP	71
31. Zlecenie prac innym firmom a korzystanie z dotacji	72
32. Ocena powodzenia prowadzenia firmy w kategoriach osobistego sukcesu a fakt otrzymania dotacji	72
33. Indeks powodzenia firm	74
34. Jak długo prowadził(a) Pan(i) firmę?	76
35. Liczba osób, które otrzymały dotację na założenie firmy i wróciły do rejestru PUP	77
36. Okres istnienia firm założonych w oparciu o dotację – na podstawie informacji o powrocie beneficjenta do rejestru PUP	77
37. Opłacanie podatków przez firmy założone w oparciu o dotację z PUP	78
38. Główne powody rozwiązania działalności gospodarczej	80
39. Sytuacja byłych przedsiębiorców na rynku pracy	81



Małopolskie Obserwatorium Rynku Pracy i Edukacji to projekt badawczy Wojewódzkiego Urzędu Pracy w Krakowie. W 2011 r. obchodzi pięćdziesiąt lat istnienia.

Obserwatorium **prowadzi badania cykliczne, jednorazowe oraz analizy desk research** małopolskiego rynku pracy.

Opracowuje również nowe rozwiązania w zakresie udostępniania i rozpowszechniania informacji o rynku pracy. **Zarządza Internetową Biblioteką Małopolskich Obserwatoriów**. Publikuje wskaźniki w module „Wizualizacji danych”.

Więcej informacji w serwisie
www.obserwatorium.malopolska.pl.

Wydawca: Wojewódzki Urząd Pracy w Krakowie
plac Na Stawach 1, 30-107 Kraków
tel. 12 42 87 870, faks 12 42 29 785
e-mail: kancelaria@wup-krakow.pl
www.wup-krakow.pl



KAPITAŁ LUDZKI
NARODOWA STRATEGIA SPÓJNOŚCI

UNIA EUROPEJSKA
EUROPEJSKI
FUNDUSZ SPOŁECZNY



Publikacja współfinansowana przez Unię Europejską w ramach Europejskiego Funduszu Społecznego