

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 skrócona



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: 978-83-62384-33-4

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.

Druk:
Drukarnia Pasaż sp. z o.o.
ul. Rydlówka 24
30-363 Kraków

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. Dotacje – skala zjawiska	12
2.1 Podstawa prawna i źródła finansowania dotacji na podjęcie działalności gospodarczej	12
2.2 Wysokość dotacji	15
2.3 Profil działalności firm	17
III. Efektywność dotacji	22
IV. Wpływ dotacji na sytuację beneficjentów na rynku pracy	26
4.1 Charakterystyka badanych przedsiębiorców	26
4.2 Beneficjenci dotacji	29
4.3 Komu dotacje dają przewagę	34
V. Organizacja procesu przyznawania dotacji jako element polityki rynku pracy	38
5.1 Aplikowanie	39



5.1.1 Regulamin przyznawania środków	39
5.1.2 Dostęp do informacji o jednorazowych środkach na podjęcie działalności gospodarczej	41
5.2 Uzupelnienie kompetencji beneficjentów	42
5.3 Weryfikacja wniosku	44
5.3.1 Kryteria merytoryczne oceny wniosków	45
5.3.2 Odrzucanie wniosków	47
5.3.3 Procedura odwoławcza	48
5.4 Monitorowanie procesu przyznawania dotacji	49
5.5 Ocena procedury z punktu widzenia beneficjentów	51
VI. Wnioski i rekomendacje	53
Spis tabel	59
Spis wykresów	60



Wstęp

Przez sześć ostatnich lat dzięki jednorazowym środkom na podjęcie działalności gospodarczej powstało w Małopolsce ponad 24 tys. firm. Stosując ten instrument urzędy przyczyniły się do powstania dużej liczby miejsc pracy. Jednak dotacje na założenie firmy mają znaczenie nie tylko dla poziomu zatrudnienia, ale też dla 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 nową ustawą 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 projekty¹ w ramach Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki. Uzupełniająco uwzględnione zostało wsparcie oferowane przez inne instytucje, które przyznają dotacje ze środków unijnych².

Z roku na rok wykorzystanie środków na podjęcie działalności gospodarczej dynamicznie rosło, jednak w 2011 roku – w związku ze zmniejszeniem budżetu Funduszu Pracy – dostęp do tego instrumentu został ograniczony. Budzi to szereg pytań, między innymi o to, kto sięga po dotacje, w jaki sposób je wykorzystuje, czy jest to skuteczna forma pomagania ludziom poszukującym swojego miejsca na rynku pracy, czy istnieje możliwość poprawy dotychczas funkcjonującego systemu³. Raport, który składamy na Państwa ręce, zawiera odpowiedzi na

- 1 W ramach Poddziałania 6.1.3 PO KL Poprawa zdolności do zatrudnienia oraz podnoszenie poziomu aktywności zawodowej osób bezrobotnych.
- 2 Chodzi o operatorów środków unijnych, którzy są wylaniani w konkursach Działania 6.2 PO KL Wsparcie oraz promocja przedsiębiorczości i samozatrudnienia.
- 3 Szczegółowa lista zagadnień badawczych zostanie zaprezentowana przy okazji opisywania poszczególnych źródeł danych, które zostały wykorzystane do przygotowania opracowania.



te pytania. W trakcie prac udało się zidentyfikować szereg źródeł dotyczących przyznawania środków na podjęcie działalności gospodarczej. Nie było możliwe, by wszystkie analizy wykonane na ich podstawie przywołać w niniejszym opracowaniu, dlatego przygotowano wersję rozszerzoną raportu dostępną w wersji elektronicznej na stronie internetowej Małopolskiego Obserwatorium Rynku Pracy i Edukacji. Zawiera ona szczegółowe informacje o procesie przyznawania środków na podjęcie działalności gospodarczej, ocenie tego procesu dokonywanej przez osoby, które otrzymały dotację, a także pogłębienie wątków, które pojawiają się w niniejszym raporcie.

Przekazując publikację chcielibyśmy podziękować wszystkim osobom, które przyczyniły się do jej powstania. Zachęcając Państwa do lektury raportu, zapraszamy do dalszej współpracy przy realizacji badań dotyczących rynku pracy i edukacji.



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.)⁴
 - 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 2006-2009⁵
 - 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.

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

5 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 wywiadach⁶.

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 starają się 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 właścicieli firm.

6 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 pomocy, do badania włączono taką grupę porównawczą. Cechy wspólne obu grup to podjęcie działalności gospodarczej w podobnych warunkach ekonomicznych (tzn. w tym samym okresie i na tym samym terenie przedstawiciele obu grup stworzyli jednoosobową działalność gospodarczą lub mikroprzedsiębiorstwo). 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_WS01/2011

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 firmy w taki sposób, by spełnić warunki opracowane na podstawie informacji będących w naszej dyspozycji w trakcie jego projektowania. Założono, że z każdego powiatu Małopolski będzie pochodzić reprezentacja osób do badania. Ich udział uzależniony będzie od ilości dotacji przyznawanych na danym obszarze w 2007 i 2008 roku.

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

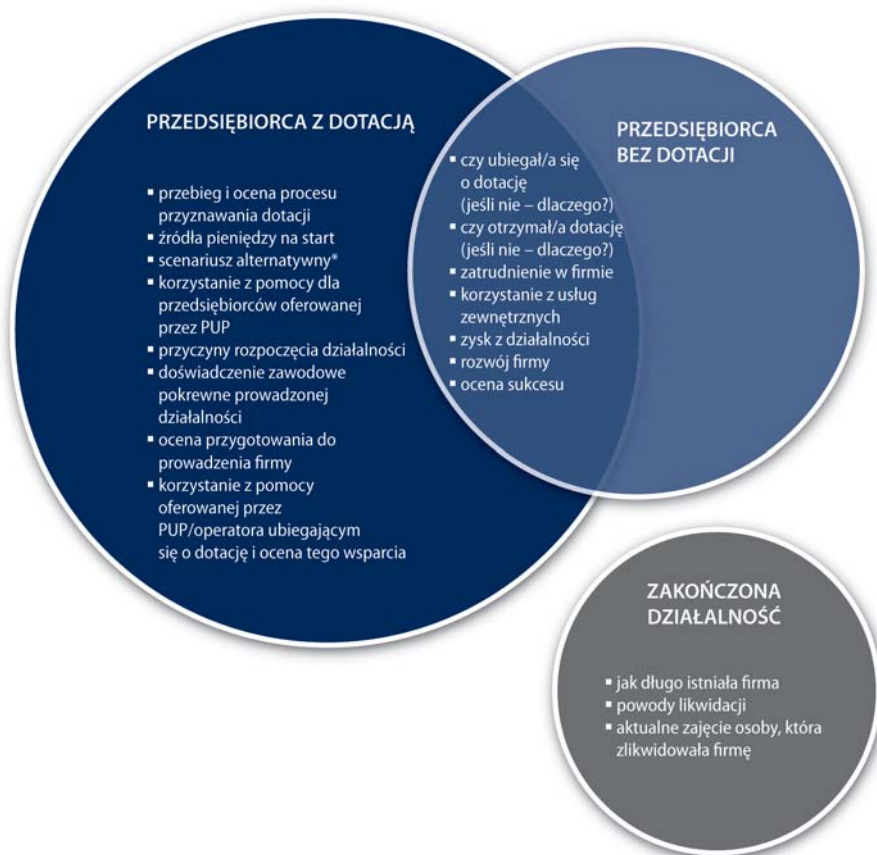
DNZF_WS02/2011

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 Wojewódzkiego Urzędu Pracy w Krakowie.

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_WS03/2011

*Scenariusz alternatywny – por. ramka w rozdziale 4.3., s. 34.

Na wstępie warto zaznaczyć jeszcze jedno. Sformułowanie „jednorazowe środki na podjęcie działalności gospodarczej” jest 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 4.1.

II. Dotacje – skala zjawiska

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 uchwaloną w kwietniu 2004 roku. Jednorazowe środki na podjęcie działalności gospodarczej przyznawane w formie dotacji zastąpiły inny instrument wykorzystywany od 1990 roku przez powiatowe urzędy pracy dla aktywnego przeciwdziałania bezrobociu – pożyczki.

2.1 Podstawa prawna i źródła finansowania dotacji na podjęcie działalności gospodarczej

JEDNORAZOWE ŚRODKI NA PODJĘCIE DZIAŁALNOŚCI GOSPODARCZEJ 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 bezwrotnej 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.

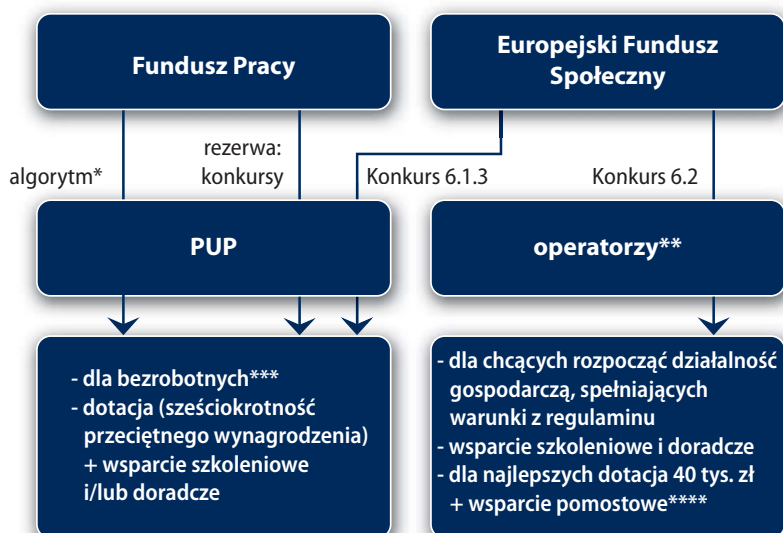
Bezrobotni mogą podjąć działalność we wszystkich sektorach z wyjątkiem działalności w sektorach rybołówstwa i akwakultury (objętych rozporządzeniem Rady (WE) nr 104/2000), w dziedzinie produkcji podstawowej produktów rolnych wymienionych w załączniku I do Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską 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 bezwrotna, 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.

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

Źródła finansowania dotacji na podjęcie działalności gospodarczej



* Algorytm 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. Algorytm 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_WS04/2011

FUNDUSZ PRACY jest państwowym funduszem celowym, którego dysponentem jest minister właściwy do spraw pracy⁷. Środki Funduszu Pracy pochodzą głównie z obowiązkowych składek⁸, 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). 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 Ministrów⁹. Osobno tworzona jest rezerwa, pozostająca w dyspozycji ministra pracy, która może być wydatkowana w zależności od potrzeb zgłaszanych przez instytucje uprawnione do finansowania działań z Funduszu Pracy. Każde-

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

8 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 wynagrodzenie. Więcej na ten temat w wersji rozszerzonej raportu.

9 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.



go 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”. W roku 2010 część pieniędzy została przeznaczona na wsparcie osób, które straciły zatrudnienie w konsekwencji zniszczenia zakładów pracy przez powódź.

Dotacje oferowane w ramach **Poddziałania 6.1.3 Poprawa zdolności do zatrudnienia oraz podnoszenie poziomu aktywności zawodowej osób bezrobotnych** są 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). Tak samo jak w przypadku dotacji z urzędu pracy początkujący przedsiębiorca musi prowadzić działalność gospodarczą minimum przez rok, w innym wypadku jest zobowiązany do zwrotu otrzymanych środków.

2.2 Wysokość dotacji

Maksymalna wysokość dotacji w latach 2004–2007 nie mogła przekroczyć pięciokrotnego przeciętnego wynagrodzenia, a od maja 2008 roku – sześciokrotności tej kwoty. Maksymalna dopuszczalna kwota dotacji na podjęcie działalności gospodarczej rośnie każdego roku, gdyż jest uzależniona od wysokości przeciętnego wynagrodzenia. Mimo to najczęściej przyznawaną kwotą w Małopolsce w badanym okresie było 13 tys. zł. Międzypowiatowe zróżnicowanie przyznanych sum możemy prześledzić na przykładzie 2008 roku, w którym firmę otworzyło najwięcej uczestników badania. W dwóch powiatach (chrzanowskim i wielickim) przyjęto strategię „wszystkim po równo” – każdy beneficjent otrzymał 13 000 zł. W pozostałych urzędach pracy różnicowano wysokość dotacji. Przy średniej wojewódzkiej 13 022 zł, najniższa średnia dotacji wystąpiła w powiecie olkuskim (11 326 zł), a najwyższa – w krakowskim (14 180 zł). Mediana¹⁰ wojewódzka wyniosła 13 000 zł, przy czym najniższa była mediana dotacji w Tarnowie (11 000 zł), a najwyższa w Nowym Sączu (14 550 zł). Największa różnica między przyznanymi kwotami wystąpiła w Powiatowym Urzędzie Pracy w Tarnowie: najniższa dotacja wyniosła tam 6 890 zł, a najwyższa 14 000 zł. Najwyższą kwotę przyznano w powiecie nowosądeckim (17 000 zł). W powiecie miechowskim najmniejsza dotacja była wyższa od średniej wojewódz-

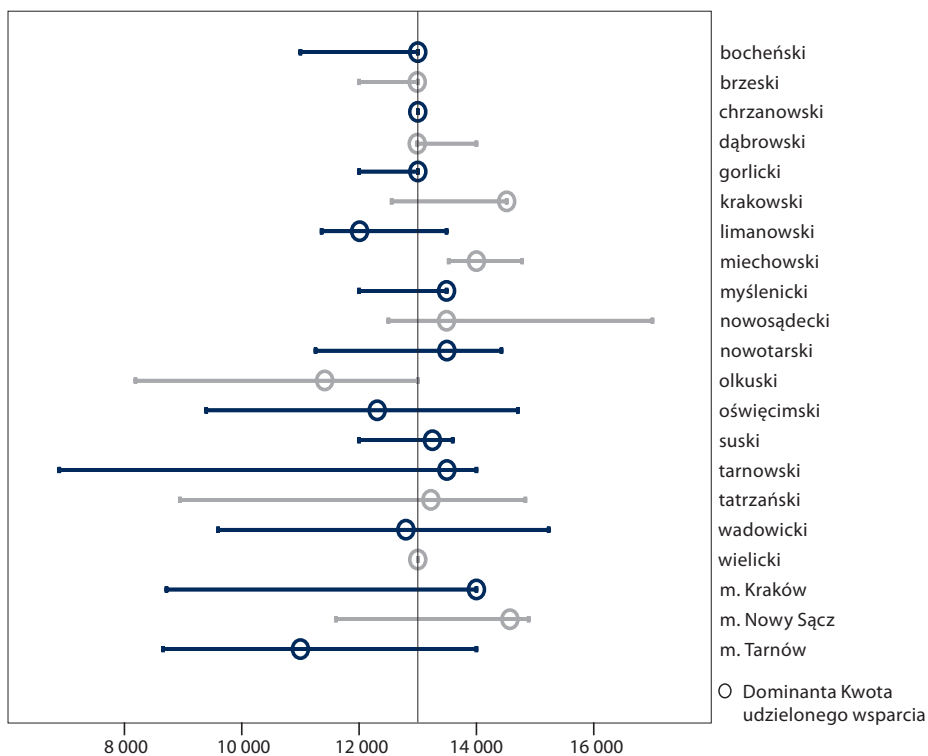
10 Mediana to wartość, która dzieli zbiór na połowę. Oznacza to, że w Małopolsce połowa beneficjentów objętych badaniem otrzymała dotację mniejszą niż 13 000 zł, a połowa – większą.



kiej (równiej 13 031 zł) i wyniosła 13 550 zł. Jednocześnie w czterech powiatach (olkuskim, bocheńskim, gorlickim i brzeskim) żadna dotacja nie przewyższyła 13 000 zł.

Średnia dotacji udzielonych w 2008 roku kobietom wyniosła 12 988 zł i była nieco niższa niż średnia wartość dotacji udzielonych mężczyznom (13 053 zł). Na poniższym wykresie okrąg oznacza najczęściej przyznawaną kwotę dotacji¹¹, zaś linia prezentuje rozpiętość kwot dotacji najmniejszych i największych w danym powiecie¹².

Średnia kwota dotacji w powiatach



DNZF_WS05/2011

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. W roku 2011 na skutek zmniejszenia się środków w dyspozycji Funduszu Pracy nastąpiło ograniczenie możliwości finansowania dotacji przez urzędy pracy. Również w roku 2012 liczba przyznanych dotacji będzie niewielka w porównaniu z latami poprzednimi.

11 Dominanta.

12 Rozstęp.



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 (SUP) i PUP dla Powiatu Nowosądeckiego.

DNZF_WS06/2011

Łącznie w latach 2005–2010 w Małopolsce w oparciu o dotacje z Funduszu Pracy i Europejskiego Funduszu Społecznego założono ponad 24,4 tys. jednoosobowych działalności gospodarczych. Dla porównania w latach 2005–2010 w Małopolsce w Krajowym Rejestrze Gospodarki Narodowej REGON (KRUPGN REGON) zarejestrowano 163 880 nowych podmiotów gospodarczych, w tym 162 636 jednoosobowych działalności gospodarczych. W tym czasie wykreślono z tego rejestru 120 118 podmiotów, z czego 110 184 stanowiły osoby fizyczne prowadzące działalność gospodarczą.

2.3 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_WS07/2011

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-księgowa oraz usługi medyczne.

W oparciu o sprawozdania powiatowych urzędów pracy przygotowano poniższą tabelę, prezentującą TOP 20 działalności gospodarczych założonych w Małopolsce w 2009 r. z wykorzystaniem dotacji z powiatowego urzędu pracy (według klas PKD 2007). Dość łatwo można wyróżnić w niej działalności „męskie” i „kobiece”. 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_WS08/2011

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 pracy¹³.

Porównanie danych o podmiotach rejestrowanych w REGON z informacjami PUP o profilu firm tworzonych w oparciu o dotacje z Funduszu Pracy¹⁴ pokazuje, w jaki sposób udzielanie dotacji wpływa na strukturę gospodarczą regionu. W 2009 roku 16% firm nowo zarejestro-

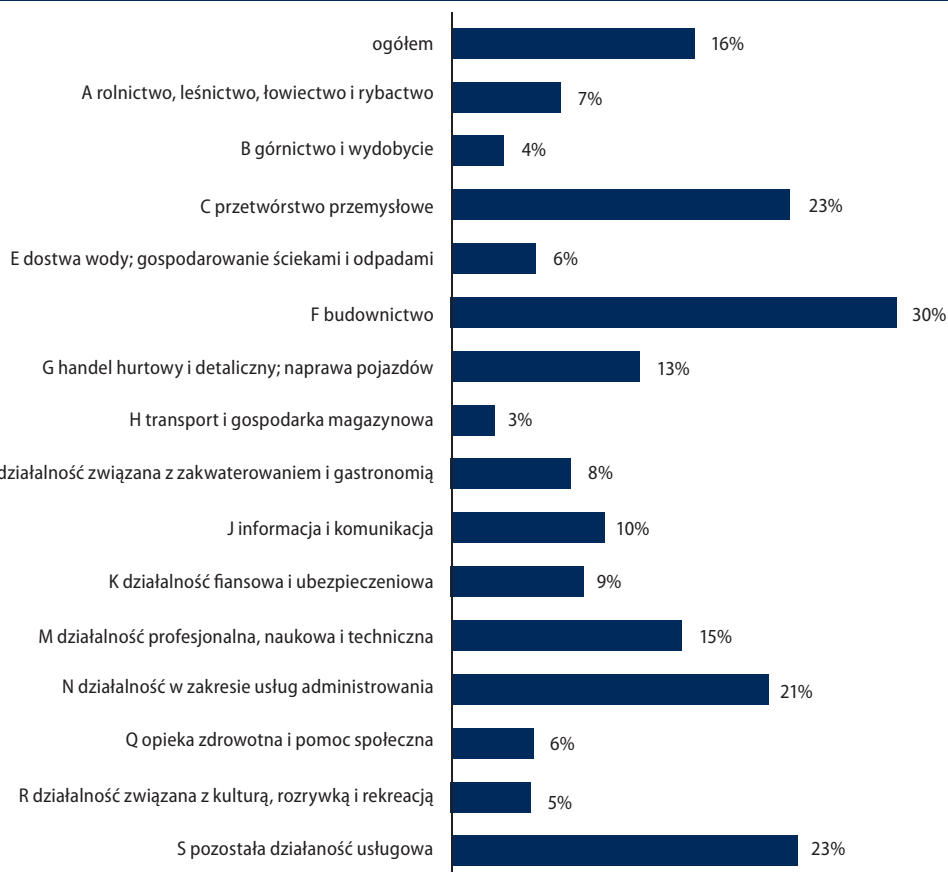
13 Wiele powiatowych urzędów pracy w regulaminach przyznawania jednorazowych środków na podjęcie działalności gospodarczej premiuje rodzaj planowanej działalności, przyznając największą liczbę punktów tym wnioskodawcom, którzy chcą uruchomić firmę produkcyjną oraz najniższą (a nawet zerową lub ujemną)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

14 Porównanie zostało dokonane w oparciu o dane z REGON uzyskane z Banku Danych Lokalnych i sprawozdania PUP za rok 2009.



wanych w REGON założono w oparciu o dotację¹⁵. Takie firmy stanowiły niemal jedną trzecią jednoosobowych firm budowlanych, prawie jedną czwartą mikrofirm działających w branżach przetwórstwo przemysłowe i pozostała działalność usługowa oraz ponad jedną piątą jednoosobowych podmiotów oferujących usługi w zakresie administrowania. Dzięki dotacji powstała również co siódma jednoosobowa działalność oferująca usługi z zakresu działalności profesjonalnej, naukowej i technicznej oraz co ósmy podmiot handlowy założony jako działalność osoby fizycznej.

Udział w rejestrze KRUPGN REGON firm powstałych z wykorzystaniem dotacji wg sekcji PKD



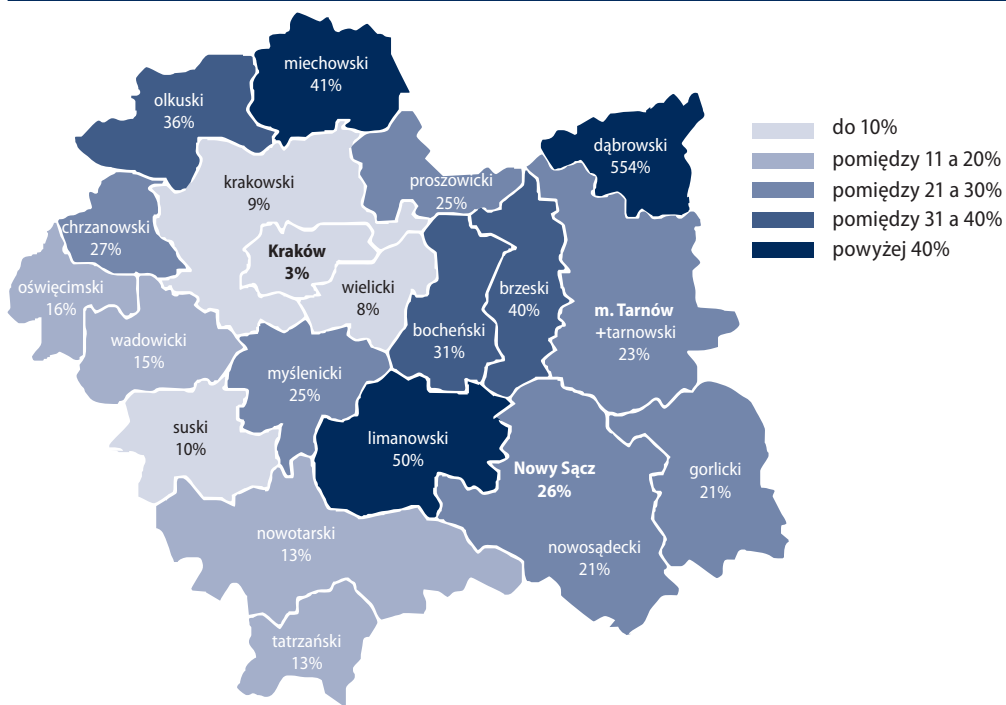
DNZF_WS09/2011

Udział firm z dotacją jest różny w poszczególnych powiatach. Jak wspomniano, kwota środków przyznanych na aktywne formy przeciwdziałania bezrobociu jest określana algorytmem, który uwzględnia między innymi wskaźnik bezrobocia na danym terenie. Im większe jest bezrobocie w danym powiecie, tym więcej pieniędzy na rozwiązywanie tego problemu otrzymuje dany urząd pracy. Od decyzji władz lokalnych zależy, jaka część tych pieniędzy zostanie przeznaczona na dotacje. Jako aktywny instrument rynku pracy dotacje pozwalają na przywrócenie bezrobotnych do aktywnego życia zawodowego. Jednocześnie, co nie zawsze jest zamierzonym efektem, dotacje w wielu powiatach szczególnie mocno dotkniętych bezrobociem finansują znaczną część rozwoju przedsiębiorczości (stanowią jedno z głównych źródeł środków na tworzenie nowych firm). Udział podmiotów z dotacją wśród nowo zarejestrowanych w REGON w 2009 roku obrazuje poniższa mapa.

¹⁵ W roku 2009 w Małopolsce zarejestrowano 31 388 nowych podmiotów gospodarczych, w tym 27 670 działalności prowadzonych przez osoby fizyczne. Z tej liczby 4 885 firm powstało dzięki dotacji.



Udział firm z dotacją wśród nowo zarejestrowanych w REGON w 2009 roku



DNZF_WS10/2011

W wielu powiatach dotacje przyznawane są w tych branżach, które dominują w lokalnej gospodarce. 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 zazwyczaj dotowane w Małopolsce (przywołanych powyżej). W powiecie tatrzańskim wyróżniają się podmioty związane z zakwaterowaniem i gastronomią (24% wszystkich powstałych firm w powiecie wobec 3% w województwie). W powiecie wielickim wyróżniającymi się branżami były: działalność związana z obsługą rynku nieruchomości (7% wobec 1% w Małopolsce) oraz usługach w zakresie administrowania (8% wobec 4%). Z kolei w Krakowie udział firm powstałych dzięki dotacjom był większy w obszarze komunikacja i informacja (7% wobec 3%) oraz opieka zdrowotna (5% wobec 2%).

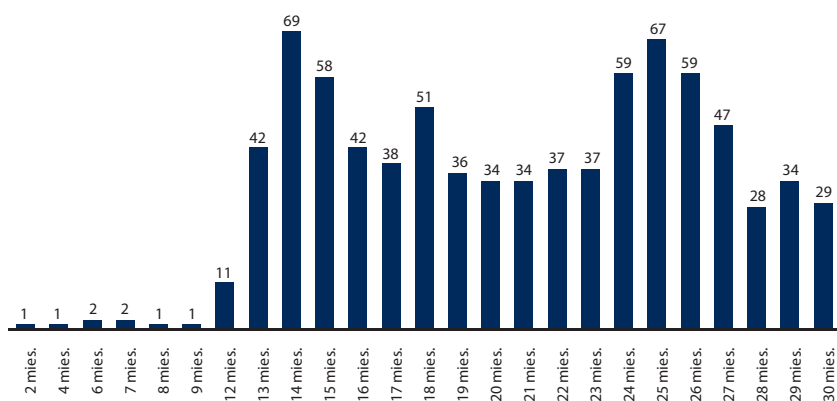
III. Efektywność dotacji

O efektywności dotacji można mówić w co najmniej dwóch aspektach. Po pierwsze dotacje powinny być efektywne jako instrument rynku pracy – beneficjenci pomocy w wyniku otrzymania wsparcia uzyskują trwałe zatrudnienie, przy czym nie jest powiedziane, że musi to być praca na własny rachunek. Po drugie efektywność dotacji może się przejawiać przeżywalnością firm stworzonych w oparciu o te środki. Oba rodzaje efektywności można sprawdzić na podstawie źródeł administracyjnych.

Na podstawie danych z systemów informatycznych powiatowych urzędów pracy dotyczących osób bezrobotnych, które otrzymały dotację na rozpoczęcie działalności gospodarczej, sprawdzono, czy osoby te po otrzymaniu dotacji powracają do rejestru urzędu. 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

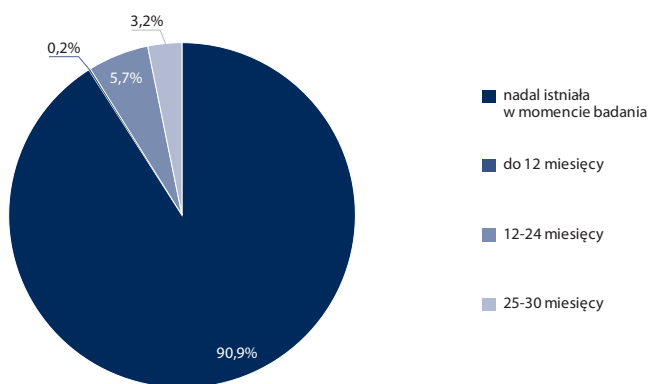


DNZF_WS11/2011

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.

W wypadku działalności gospodarczych, które zostały zlikwidowane, średni czas przetrwania firmy – obliczony na podstawie danych z powiatowych urzędów pracy – wyniósł około 21 miesięcy. Większość firm, które upadły, istniała przez 26 miesięcy¹⁶.

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



DNZF_WS12/2011

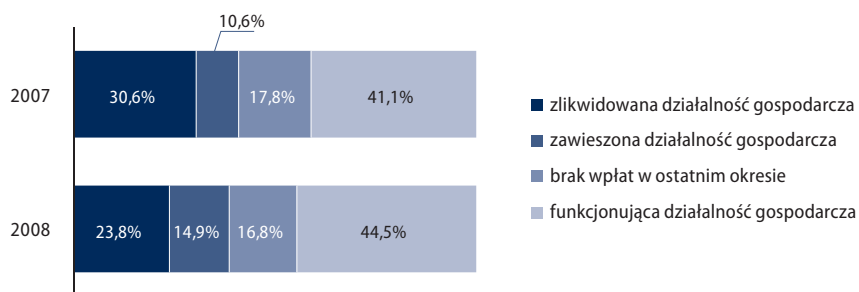
Biorąc pod uwagę, że celem dotacji jako instrumentu rynku pracy jest przywrócenie bezrobotnego beneficjenta do trwałego zatrudnienia, należy stwierdzić, że są one w tym kontekście bardzo efektywne. Nawet jeżeli omawiane firmy są likwidowane przed upływem 30 miesięcy od rozpoczęcia działalności, brak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

¹⁶ Dominanta.



Dla drugiego rodzaju efektywności znaleziono jeszcze inne, bardziej adekwatne źródło weryfikacji: dane izb skarbowych o opłacaniu podatków przez firmy założone w oparciu o dotację¹⁷. Jest to jeden z najbardziej obiektywnych sposobów oceny, czy dana firma funkcjonuje. Na podstawie tych informacji można stwierdzić, że co najmniej 41% firm, które powstały z pomocą publiczną, funkcjonuje trwale. Obrazuje to poniższy wykres. Spośród firm założonych z dotacji co najmniej 3 lata przed momentem badania zlikwidowano nieco poniżej jednej trzeciej podmiotów. Spośród firm założonych z pomocą publiczną w trakcie spowolnienia gospodarczego nie dotrwała do początku 2011 roku niecała jedna czwarta.

Opłacanie podatków przez firmy założone w oparciu o dotację z PUP



DNZF_WS13/2011

Dla porównania warto przyjrzeć się danym o przeżywalności podmiotów gospodarczych na rynku małopolskim, jakie publikuje Urząd Statystyczny w Krakowie¹⁸. Spośród wszystkich podmiotów gospodarki narodowej zarejestrowanych w REGON w Małopolsce w 2007 roku do końca 2010 roku przetrwało 68,3%, zaś spośród podmiotów nowo zarejestrowanych w 2008 roku – 74,9%. Prezentuje to szczegółowo poniższa tabela. Porównując dane z Urzędu Statystycznego i z Izby Skarbowej w Krakowie należy pamiętać, że z rejestru REGON wykreślane są tylko te podmioty, które zgłoszono jako zlikwidowane (nie sposób zidentyfikować firm, które zawiesiły działalność lub zakończyły ją, ale ich właściciele nie poinformowali o tym fakcie urzędu statystycznego). Zatem porównaniu podlega 69,4% działalności gospodarczych założonych w oparciu o dotację w 2007 roku figurujących w systemie informatycznym małopolskich izb skarbowych jako niezlikwidowane oraz 68,3% podmiotów gospodarki narodowej nowo zarejestrowanych w REGON w 2007 roku i nadal obecnych w rejestrze pod koniec 2010 roku. W przypadku firm powstałych w 2008 roku są to odpowiednio wartości 76,2% i 74,9%.

17 Izbę Skarbową w Krakowie poproszono o przesłanie informacji, co dzieje się z podmiotami gospodarczymi powstałymi w oparciu o dotację z punktu widzenia opłacania podatków. W tym celu przesłano do Izby Skarbowej dane 6 893 osób, na 7 153 osoby, które w latach 2007 i 2008 otrzymały dotację. Dla 260 osób nie udało się zgromadzić wszystkich danych niezbędnych do ich jednoznacznej identyfikacji w odpowiednich bazach danych. Izba Skarbowa przesłała zwrótnie 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.

18 *Sytuacja społeczno-gospodarcza województwa małopolskiego. IV kwartał 2010*, Małopolski Ośrodek Badań Regionalnych, Kraków: Urząd Statystyczny w Krakowie, 2011.



Przeżywalność podmiotów gospodarki narodowej w kolejnych latach aktywności na rynku w województwie małopolskim

Rok rejestracji podmiotu w REGON	Liczba podmiotów nowo zarejestrowanych w REGON	Wskaźnik przeżycia podmiotów (w %)			
		pierwszego roku	drugiego roku	trzeciego roku	czwartego roku
2006	24 367	82,6	71,4	65,9	61,1
2007	24 119	85,1	75,1	68,3	
2008	27 059	87,3	74,9		
2009	31 388	87,3			

DNZF_WS14/2011

Podmioty najmniejsze są na ogół bardziej narażone na upadłość¹⁹, a firmy zakładane dzięki dotacji przyznanej osobie bezrobotnej – choćby z uwagi na utrudniony dostęp do kapitału²⁰ – mogą borykać się z utrudnieniami w działalności, które skłoniłyby przedsiębiorcę do zakończenia działalności. Zbliżony wynik przeżywalności firm z dotacją (czyli w ogromnej większości jednoosobowych działalności) i ogólnego wyniku przetrwania wszystkich podmiotów zarejestrowanych w Małopolsce (niezależnie od klasy wielkości według zatrudnienia i źródła finansowania) pozwala stwierdzić, że przeżywalność firm z dotacją nie odbiega od przeciętnej.

Analiza danych o podmiotach gospodarczych pochodzących ze źródeł administracyjnych wskazuje na wysoką efektywność dotacji zarówno w wymiarze zatrudnieniowym, jak i w wymiarze stabilności firm tworzonych w oparciu o tę formę pomocy publicznej. Warto jednak zwrócić uwagę, że ten instrument nie jest jednakowo efektywny w skali całego województwa. Dane na ten temat zostaną zaprezentowane w dalszej części opracowania. W tym miejscu nie jest to możliwe z uwagi na niepełną dostępność danych (ze źródeł administracyjnych) na poziomie powiatów.

19 Między innymi firmy małe i mikro (zatrudniające odpowiednio 10–50 osób i do 9 osób) mają utrudniony dostęp do kredytów i są bardziej zagrożone niewypłacalnością w przypadku nieterminowości wpłat kontrahentów. Przyczynia się to do większej liczby upadłości takich firm w trakcie spowolnienia i kryzysu gospodarczego. Por. *Gospodarka, przedsiębiorczość, zatrudnienie w Małopolsce. Raport za rok 2010*, Kraków: Wojewódzki Urząd Pracy w Krakowie, Kraków 2011.

20 Założenie takie jest uprawdopodobnione występowaniem o pomoc publiczną kierowaną do bezrobotnych, zamiast korzystania z innych źródeł finansowania kapitału początkowego. Ponadto przedsiębiorca z dotacją nie może wydać uzyskanych pieniędzy na bieżące opłaty, m. in. podatki i składki na ubezpieczenia społeczne, zatem w sytuacji utraty płynności finansowej może być zmuszony do likwidacji działalności.



IV. Wpływ dotacji na sytuację beneficjentów na rynku pracy

4.1 Charakterystyka badanych przedsiębiorców

Opis badanych przedsiębiorców²¹ uwzględnia zarówno beneficjentów dotacji, jak i grupę porównawczą, aby pokazać na ile struktura osób korzystających przy zakładaniu działalności gospodarczej z pomocy publicznej różni się od ogółu mikroprzedsiębiorców w regionie. Ma to istotne znaczenie dla polityki rynku pracy.

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.

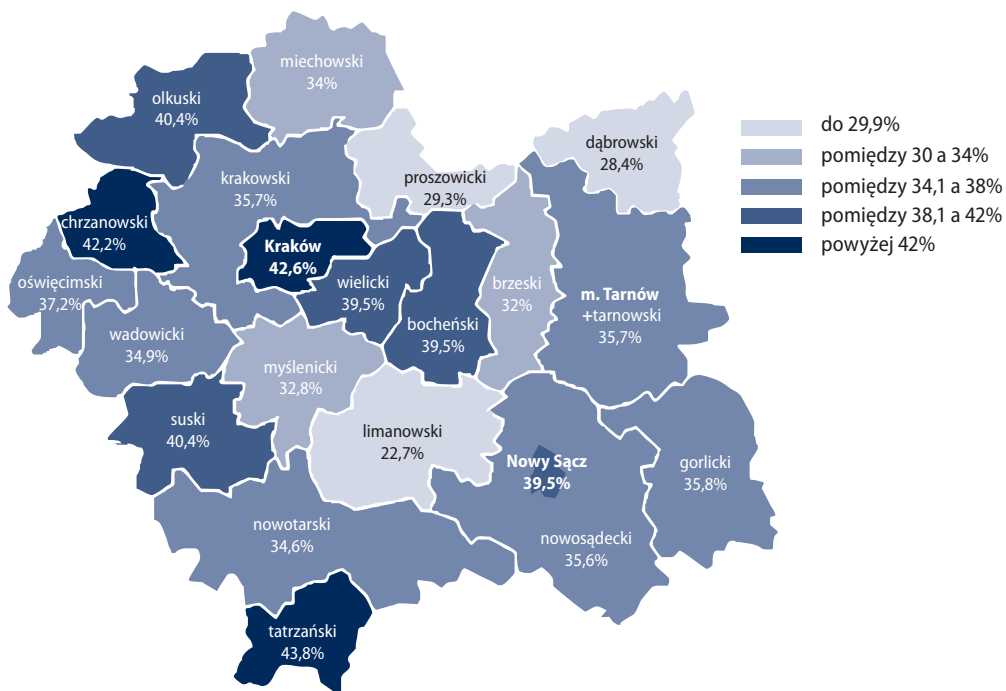
Kobiety stanowiły jedną trzecią beneficjentów dotacji i nieco mniejszą część (31,4%) przedsiębiorców, którzy nie korzystali z pomocy publicznej przy zakładaniu firmy. Taki wynik jest zbliżony z wynikami innych badań prowadzonych w Polsce w ostatnich latach, a także danymi pochodzącymi z PUP (36,6%). 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%).

21 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.



Udział kobiet w dotacjach jest zróżnicowany przestrzennie. Najwięcej kobiet zakłada firmy z dotacją w powiatach: tatrzańskim (43,8%), Krakowie (42,6%), powiecie chrzanowskim (42,2%), suskim i olkuskim (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).

Udział kobiet i mężczyzn w grupie beneficjentów dotacji w powiatach



DNZF_WS15/2011

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 powyższych 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, jest zrozumiały, 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.

Zarówno wśród mężczyzn jak i wśród kobiet 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 dłuższą edukację), jak również z pełnieniem funkcji opiekuńczych nad osobami zależnymi. Z danymi tymi korespondują te, które odnoszą się do stażu pracy oraz czasu pozostawania na bezrobociu.

Struktura wieku i płci przedsiębiorców

	płeć		ogółem	
	kobieta	mężczyzna		
wiek				
	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_WS16/2011

Badani przedsiębiorcy charakteryzowali się dość długim stażem pracy: średnio przepracowali 13 lat i 4 miesiące, przy czym staż mężczyzn był zwykle dłuższy niż kobiet (odpowiednio 13 lat i 5 miesięcy oraz 13 lat i 1 miesiąc). 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 – rejestracja była dla nich środkiem do uzyskania dostępu do pieniędzy na rozpoczęcie działalności. Pozostali badani byli bezrobotni średnio przez 1 rok i 8 miesięcy, najczęściej przez pół roku, choć rekordzista widniał w rejestrze łącznie przez 25 lat. Średni łączny czas pozostawania w bezrobociu w przypadku kobiet był o rok dłuższy niż w przypadku mężczyzn i wyniósł 2,4 roku.

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 dziewięciu badanych i te osoby można uznać za szczególnie dobrze przygotowane do prowadzenia firmy.

Doświadczenie posiadane przez beneficjentów dotacji



- doświadczenie zawodowe
- doświadczenie zawodowe i związane z prowadzeniem firmy
- doświadczenie związane z prowadzeniem firmy
- brak doświadczenia

DNZF_WS17/2011

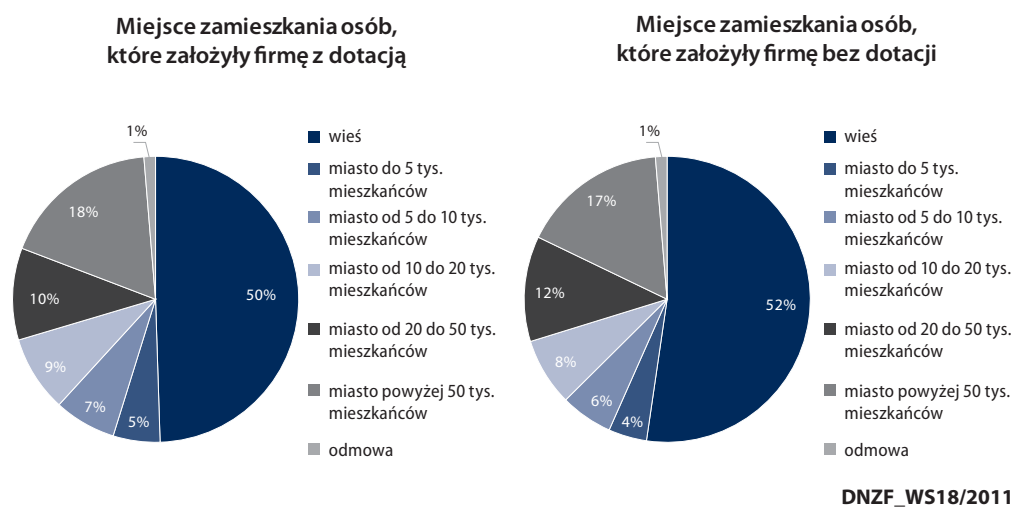


Kobiety-respondentki charakteryzowały się najczęściej wykształceniem wyższym (35,6%), jedna trzecia miała wykształcenie średnie zawodowe. Wśród mężczyzn więcej było osób z wykształceniem średnim zawodowym (36,7%) niż wyższym (27,3%). Osoby z wykształceniem zasadniczym zawodowym miały dwukrotnie niższy 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%).

Zauważono też nieznaczne różnice w wykształceniu beneficjentów dotacji i przedsiębiorców, którzy nie korzystali z dotacji. 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.

Około połowy wszystkich badanych stanowili mieszkańcy 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



4.2 Beneficjenci dotacji

Uczestnicy wywiadów IDI (*In-Depth Interview* – wywiad pogłębiony) zostali poproszeni, by na podstawie własnych obserwacji wskazali grupy osób, które najczęściej ubiegają się o dotacje. Z zebranych informacji wyłaniają się pewne typy aplikujących. Z uwagi na to, że typologia powstała w oparciu o spostrzeżenia pracowników PUP, a nie dane ilościowe, 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 Małopolskiej Agencji Rozwoju Regionalnego, gdzie premiowane 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 zróżnicowania omawianej zbiorowości.

Typy osób ubiegających się o dotację

młodzi profesjonaliści

- 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_WS19/2011

Powyższe charakterystyki opierają się na trzech głównych cechach: posiadaniu kompetencji i doświadczenia, sytuacji danej osoby na rynku pracy oraz motywacji do podjęcia się prowadzenia firmy (motywy psychologiczne i/lub ekonomiczne). Powyższym cechom towarzyszą określone cechy demograficzne. Wyniki badania telefonicznego potwierdziły istnienie tych grup oraz pokazały, jakie są efekty udzielanego wsparcia w zależności od cech beneficjentów.



Na podstawie poniższej tabeli prezentującej udział osób o określonej charakterystyce w grupie beneficjentów dotacji oraz wśród osób, które powróciły do rejestru, można zauważyć, że dotacje mają różną efektywność w zależności od cech demograficznych beneficjenta. Udział kobiet wśród beneficjentów, którzy powrócili do rejestru, wskazuje, że ich szanse na powodzenie są mniejsze niż mężczyzn – proporcje obu płci wśród ponownie bezrobotnych są wyrównane, ale kobiety-przedsiębiorcy z dotacją stanowiły tylko jedną trzecią badanych. Większe szanse na powodzenie mają osoby w wieku 26–40 lat, mniejsze – osoby najmłodsze (do 25. roku życia) i w wieku tzw. aktywnym zawodowo niemobilnym (45+). Osoby z wyższym wykształceniem oraz takie, które ukończyły szkołę zawodową (zasadniczą lub średnią) rzadziej wracają do rejestru bezrobotnych, zaś takie, które nie kończyły szkoły uczącej zawodu albo uzupełniały wykształcenie w szkołach pomaturalnych czy policealnych – częściej. Mieszkańcy wsi rejestrują się ponownie jako bezrobotni zdecydowanie rzadziej niż mieszkańcy miast.

Poziom powodzenia osób podejmujących działalność w oparciu o dotację z PUP²²

cechy demograficzne beneficjentów dotacji z PUP		udział wśród korzystających z dotacji	udział wśród osób, które ponownie zarejestrowały się jako bezrobotne
płeć	kobieta	37%	49%
	mężczyzna	63%	51%
wiek	do 25 lat	23%	30%
	26 - 30 lat	26%	23%
	31 - 35 lat	19%	13%
	36 - 40 lat	12%	11%
	41 - 45 lat	8%	8%
	46 - 50 lat	6%	7%
	51 - 55 lat	4%	6%
	powyżej 55 lat	1%	2%
wykształcenie	brak lub niepełne podstawowe	0%	0%
	podstawowe	6%	7%
	gimnazjalne	0%	0%
	zasadnicze zawodowe	27%	26%
	średnie ogólnokształcące	11%	13%
	średnie zawodowe	25%	24%
	średnie zawodowe 4-letnie	4%	4%
	pomaturalne/policealne	6%	8%
miejsce zamieszkania	wyższe (w tym licencjat)	20%	16%
	miasto	49%	56%
	wieś	51%	44%

DNZF_WS20/2011

Kolejną kwestią jest motywacja beneficjentów. W badaniu telefonicznym osoby, które otrzymały dotację na założenie firmy, były pytane o powody, dla których zdecydowały się rozpocząć działalność gospodarczą. Beneficjenci pomocy równie często jak motywami ekonomicznymi kierowali się czynnikami psychologicznymi – chęcią samorealizacji, sprawdzenia siebie,

22 Tabelę przygotowano w oparciu o dane z PUP o beneficjentach dotacji na podjęcie działalności gospodarczej.

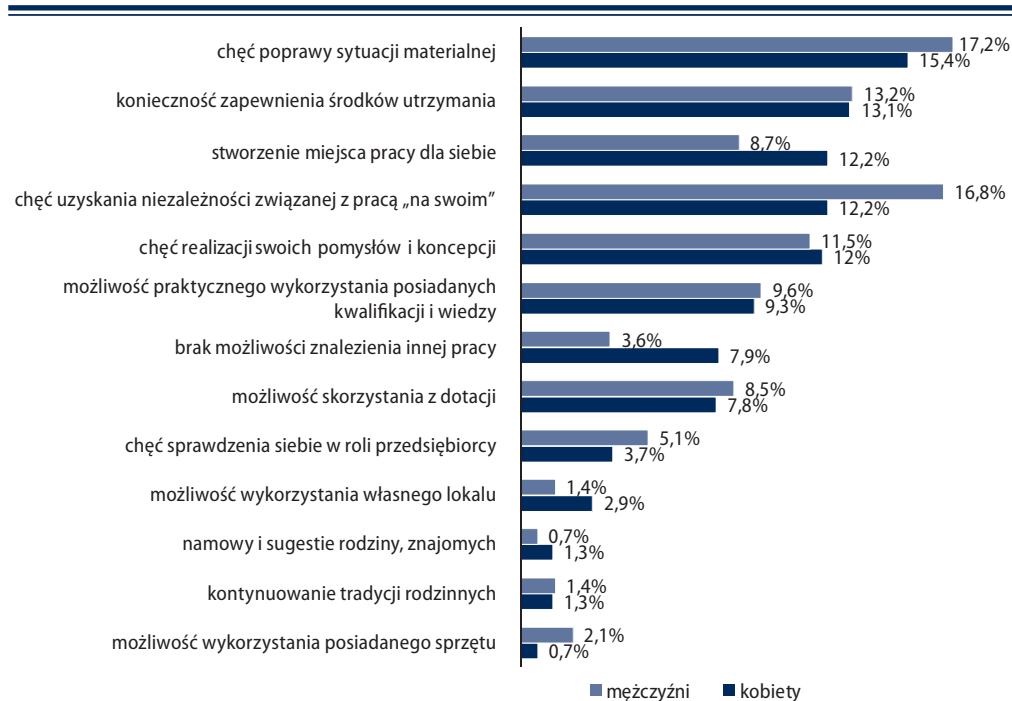


uniezależnienia się. Jest to jeszcze bardziej widoczne, gdy pod uwagę weźmiemy najważniejsze motywy decyzji o założeniu firmy²³.

Niewiele osób rozpoczęło działalność gospodarczą pod wpływem innych (kontynuowanie tradycji rodzinnych, namowy i sugestie rodziny czy znajomych, porady pracownika instytucji oferującej dotacje), co należy uznać za dobrą tendencję. Ciekawą obserwacją jest stosunkowo niewielka ilość wskazań na założenie własnej firmy jako jedyny sposób na znalezienie pracy. 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 była równie ważna 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. Z kolei skorzystanie z dotacji 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_WS21/2011

23 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.



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 ustawą²⁴, jako wyróżnik przyjęliśmy kryterium wieku oraz (w przypadku długotrwale bezrobotnych) okres pozostawania na bezrobociu.

Dla osób młodych większe znaczenie niż dla większości badanych miała niezależność, chęć sprawdzenia siebie w roli przedsiębiorcy oraz możliwość skorzystania z pieniędzy przyznawanych 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 ustawowym²⁵. 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.

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 ponadprzeciętny udział wśród osób motywowanych w trakcie zakładania firmy przymusem 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

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

25 Zgodnie z art. 2 ust. 1. pkt. 5 ustawy o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy osobą bezrobotną długotrwale 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.

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)²⁶. Wśród osób kierujących się wyłącznie przymusem 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.

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 ustawę²⁷ 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.

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 dotacje nie tylko przyczyniają się do rozwoju lokalnego rynku pracy (dzięki nim powstają nowe miejsca pracy), ale i do zatrudnienia bezrobotnych w trudnej sytuacji. Fakt, iż dla dużej części beneficjentów skorzystanie z pomocy publicznej jest ułatwieniem rozpoczęcia działalności gospodarczej, a nie jedyną szansą na pracę, może być argumentem za rozważaniem obecnie powrotem do pożyczek (zamiast dotacji).

4.3 Komu dotacje dają przewagę

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 urucho- mił(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 zdecydowałyby się na otwarcie firmy nawet, gdyby nie uzyskała dotacji. Taką sytuację nazywa się efektem jałowego biegu.

²⁶ Tabele obrazujące opisywane zjawisko znajdują się w części 2 Aneksu w wersji rozszerzonej raportu.

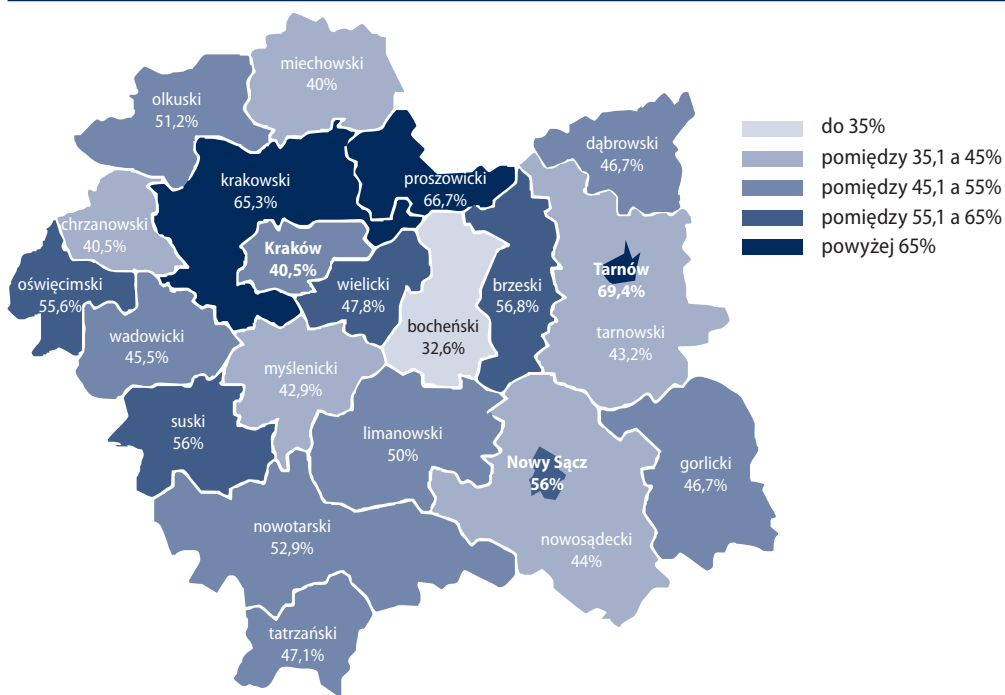
²⁷ Art. 49 ustawy o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy.



EFEKT JAŁOWEGO BIEGU (*dead-weight loss*) – zjawisko polegające na tym, że część miejsc pracy²⁸ 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). 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.

Udział firm, które powstałyby bez dotacji



DNZF_WS22/2011

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.

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 deklarowały, 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 deklarowały, że brak dotacji nie powstrzymałby ich przed założeniem firmy (55% wobec 48,5% osób bez doświadczenia).

28 W tym wypadku – jednoosobowych działalności gospodarczych.

Odpowiedzi respondentów na pytanie o to, czy otworzyliby działalność bez dotacji, różnicuje również ich wiek oraz branża, w jakiej podejmowali działalność. 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.

Osoby wychodzące z szarej strefy to szczególna grupa wśród beneficjentów dotacji i jak wskazują odpowiedzi badanych – niemała. Na trzynastu respondentów reprezentujących PUP i operatorów środków unijnych dziesięciu 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 takiej działalności na około 30% ubiegających się o przyznanie środków. Część tej grupy stanowią osoby powracające z zagranicy. Ponadto osoby działające w branży budowlanej bez rejestracji 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. Obok szarej strefy funkcjonują też firmy zatrudniające na czarno. Pośród badanych 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).

Nierejestrowana działalność, nielegalne zatrudnienie i ich legalizacja z wykorzystaniem pomocy publicznej z wielu powodów budzi kontrowersje. Warto zastanowić się, dlaczego osoby, które prowadzą już działalność lub mogłyby ją założyć bez pomocy publicznej, dostają dotację. Po pierwsze na gruncie aktów prawnych regulujących przyznawanie dotacji dość trudno je wyeliminować spośród wnioskodawców. Brak możliwości zgromadzenia kapitału we własnym zakresie nie jest przeszkodą w uzyskaniu dofinansowania – 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. Niektóre powiatowe urzędy pracy przywiązują dużą wagę do eliminacji takich przypadków, które budzą wątpliwości co do tego, czy chodzi o rzeczywiste założenie nowej działalności gospodarczej, czy też o legalizację już istniejącej



lub przejęcie jej od kogoś innego. Przykłady takich dobrych praktyk zgromadzono w kolejnym rozdziale.

Inną przyczyną, dla której przyznaje się dotacje osobom, zdolnym do założenia firmy bez wsparcia PUP, jest wysoka efektywność dotacji przyznanych takim osobom. Ponieważ posiadają one kwalifikacje, narzędzia czy przystosowany lokal, bazę klientów, doświadczenie, których brak osobom dopiero rozpoczynającym działalność, mają one szansę utworzyć dużo lepiej funkcjonujące firmy. Zatem z punktu widzenia efektywności rozumianej jako poziom przetrwania podmiotów wspieranie tej grupy bezrobotnych jest jak najbardziej celowe.

Innym motywem akceptowania takich działań jest przekonanie o tym, że legalizacja działalności przyniesie korzyści zarówno beneficjentom, jak i państwu. Wiele osób działających w szarej strefie decyduje się z niej wyjść m.in. ze względu na przyszłe świadczenia emerytalne oraz chcąc zalegalizować dotychczasową działalność. Ponadto stosowanie tego instrumentu rynku pracy przynosi państwu korzyści w postaci podatków od zalegalizowanej działalności oraz odciążenia kosztami ponoszonymi na ubezpieczenie i zasiłki dla bezrobotnego.

Należy jednak pamiętać, że udzielanie pomocy publicznej w takich sytuacjach ma także negatywne skutki. Ten typ interwencji na rynku pracy nie był pomyślany jako sposób na legalizację działalności gospodarczej. Po drugie przejmowanie firmy od członka rodziny czy byłego pracodawcy albo rozszerzanie zakresu działalności, jak w przypadku wynajmu pokoi w górach, uniemożliwiają dostęp 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 za posiadanie powyższych zasobów można otrzymać dodatkowe punkty, 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). Należy też pamiętać, że część osób zakładających działalność gospodarczą decyduje się na to pod przymusem pracodawcy, który zatrudniał ich dotąd często na czarno i od samozatrudnienia uzależnia dalszą współpracę. Mamy tu do czynienia z paradoksalną sytuacją, w której tworzenie firm w oparciu o dotacje skutkuje wzrostem wskaźnika zatrudnienia, ale nie powoduje realnego wzrostu miejsc pracy, a jedynie ich ujawnienie.

V. Organizacja procesu przyznawania dotacji jako element polityki rynku pracy

Przyznając dotacje na założenie firmy decydenci mogą kierować się zamiarem udzielenia wsparcia w miarę możliwości wszystkim, którzy zgłaszają taką potrzebę lub tym, którzy ze względu na predyspozycje, przygotowanie i posiadane zaplecze mają największą szansę na powodzenie. Na ogół instytucje przyznające środki deklarują łączenie tych dwóch podejść: beneficjenci powinni chcieć rozpocząć działalność i jednocześnie posiadać odpowiednie przygotowanie i biznesplan. Jednak jeśli chodzi o procedury przyznawania dotacji i związanych z nią dokumentów, to łatwo dostrzec różnice, które wskazują, jakie motywy przeważają²⁹.

Choć ogólne zasady przyznawania dotacji na podjęcie działalności gospodarczej reguluje prawo krajowe, procedura przyznawania środków jest zróżnicowana w poszczególnych urzędach. Pewne elementy są wspólne, ale stosuje się je – w zależności od instytucji – w różny sposób i nie we wszystkich PUP da się je wprost wyodrębnić. Te elementy to: **aplikowanie**, **uzupełnienie kwalifikacji**, **weryfikacja wniosku** (i wynikające z niej przyznanie dotacji bądź odrzucenie wniosku) oraz **kontrola**. Poniżej zaprezentowano różne rozwiązania dotyczące organizacji procesu przyznawania dotacji.

²⁹ Rozważania te należy jeszcze opatrzyć jednym komentarzem: prawdopodobnie nie zawsze przyjęcie takiego a nie innego kształtu procedury przyznawania dotacji wynika w pełni z celowego kształtowania polityki rynku pracy. Czasem jest to działanie rutynowe: skoro są środki na te formy wsparcia i jest nią zainteresowanie, to należy przyznawać dotacje. Warto zawsze przemyśleć, czemu dana interwencja ma służyć, jak pomoc publiczna wpłynie na beneficjentów i ogólnie – na sytuację na danym obszarze



5.1 Aplikowanie

Każdy z badanych urzędów pracy stosował inną procedurę przyznawania dotacji na podjęcie działalności gospodarczej – różna była liczba etapów, wymagane dokumenty i moment ich składania. A zatem wnioskodawca musi znać nie tylko ogólne zasady przyznawania środków (wynikające z ustawy i rozporządzeń), ale także regulamin udzielania wsparcia w konkretnym powiatowym urzędzie pracy. W tym kontekście istotna jest również możliwość dotarcia do potrzebnych informacji – czy to za pośrednictwem Internetu, czy bezpośrednio w PUP.

Dość częstą praktyką wśród bezrobotnych jest rozpoczynanie starań o dotację 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 dokumentacji³⁰. 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 przyszłego zysku i siły konkurencji (są to elementy biznesplanu). Oznacza to, że większość osób ubiegających się o dotacje nie posiada kompetencji wystarczających do przejścia procedury. Przyczyny tego mogą być dwojakie: po pierwsze w trakcie edukacji i pracy 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 Grodzkiego Urzędu Pracy w Krakowie (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 nieznaności czy niezrozumienia procedury, na przykład zachęcając bezrobotnych do korzystania z porad 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.

5.1.1 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 Za-trudnienia (regulamin wprowadzono w 2009 roku).

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

30 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 nazwą niż „Dla bezrobotnych”, czy „Do pobrania”. A zatem w niektórych wypadkach nieznanosc dokumentacji może wynikać z trudności w dostępie do informacji, a nie z braku kompetencji czy chęci u bezrobotnych.

zatrudnienia i instytucjach rynku pracy) oraz z doświadczeń zdobytych przez pracowników merytorycznych w poprzednich latach. W części urzędów pracy korekta regulaminu wynikała z chęci uproszczenia procedur i dokumentów, które sprawiały problemy bezrobotnym lub pracownikom PUP. Inne powody wiązały się z polityką wspierania rozwoju lokalnej przedsiębiorczości, np. odpowiadały na zapotrzebowanie na dany typ działalności, miały na celu umożliwienie dostępu do środków większej liczbie osób, skłonienie beneficjentów pomocy do takiego inwestowania otrzymanych środków, by większość była wydatkowana na środki produkcji, a nie środki obrotowe i towar czy przeciwdziałanie 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.

Regulaminy w poszczególnych powiatach są konstruowane w podobny sposób, to jest ich treść ma podobną strukturę. Kolejne rozdziały i paragrafy zawierają następujące informacje:

- kto udziela dotacji (dyrektor powiatowego urzędu pracy reprezentujący starostę lub prezydenta miasta w przypadku Krakowa, Tarnowa i Nowego Sącza)
- 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 prościej, a przez to przystępniej)
- 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 zakodowaliśmy³¹ 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 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.

31 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.



Specyficzne zapisy regulaminów, stosowane przez niektóre tylko urzędy, dotyczą kilku obszarów: przejmowania działalności i relacji rodzinnych, zapotrzebowania na określone rodzaje działalności w powiecie, promowania zwiększania zatrudnienia, a także zakazu pewnych rodzajów działalności oraz ograniczeń dotyczących przeznaczenia dotacji. Zapisy te zostały szczegółowo opisane w wersji rozszerzonej raportu, dostępnej na stronie internetowej Obserwatorium³².

5.1.2 Dostęp do informacji o jednorazowych środkach na podjęcie działalności gospodarczej

Dostęp do informacji i ich jakość jest kluczowym elementem przy podejmowaniu decyzji. Osoby bezrobotne chcące skorzystać ze wsparcia finansowego na rozpoczęcie działalności gospodarczej, zanim wypełnią wniosek, muszą zapoznać się z zasadami przydzielania środków i warunkami ich otrzymania. 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 sprawdzone³³ pod kątem dostępności informacji skierowanych do bezrobotnych chcących założyć własną firmę. Kryteria, jakie wzięto pod uwagę, to m.in. łatwość w ich odnalezieniu (związana z nazwą działu, umiejscowieniem na stronie), dostępność ze strony głównej, treść informacji.

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, działający dotyczący urzędu, statystyk itp. Czyni to strony bardziej czytelnymi – adresaci konkretnych wiadomości mogą szybciej odnaleźć to, co ich interesuje.

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 Suchoj 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”³⁴ / „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 (UPPK). Zamiast w dziale „ABC Bezrobotnego”, do którego kieruje intuicja, ukryto je pod nazwą „Biura UPPK”, a dalej w dziale o tytule „Biuro rozwoju przedsiębiorczości”.

Dodatkowym ułatwieniem dla użytkowników stron jest umieszczenie przy odpowiednich informacjach hiperłącza umożliwiającego pobranie regulaminu i wniosku o dotację. Nie wszys-

32 *Dotacje na założenie firmy – wpływ na rynek pracy w Małopolsce. Badanie jednorazowych środków na podjęcie działalności gospodarczej – wersja rozszerzona*, Kraków: Wojewódzki Urząd Pracy w Krakowie, 2011, <http://www.obserwatorium.malopolska.pl/pl/publikacje-projektu/raporty-z-badan.html>.

33 W sierpniu 2010 r.

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

kie 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.

Dobłą praktyką w zakresie dostępu do informacji jest **strona internetowa PUP w Gorlicach**. Materiały dotyczące jednorazowych środków na podjęcie działalności gospodarczej znajdują się w dziale „Działalność gospodarcza” w menu „Bezrobotni”. Dzięki odpowiedniej nazwie menu i podstrony nawigacja jest bardzo intuicyjna. Informacje dostępne są już z poziomu strony głównej, co pozwala uniknąć poszukiwań w głębi serwisu oraz korzystania z wewnętrznej wyszukiwarki. Są one również prezentowane 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 możemy znaleźć praktycznie wszystkie informacje dotyczące dotacji: po skrótowym przedstawieniu warunków uczestnictwa w programie załączono regulamin oraz dane kontaktowe osoby odpowiedzialnej za współpracę z wnioskodawcami.

5.2 Uzupelnienie kompetencji beneficjentów

Dwie trzecie beneficjentów dotacji w momencie rozpoczynania działalności gospodarczej dysponowało doświadczeniem zawodowym związanym z profilem działalności, a 15% z nich – doświadczeniem w zakresie prowadzenia firmy. Jeden na dziewięciu miał oba rodzaje doświadczenia (takie osoby były szczególnie dobrze przygotowane do prowadzenia działalności). Jedna trzecia badanych nie posiadała żadnego doświadczenia przydatnego w prowadzeniu firmy. Dodatkowo dla 13% problemem było zrozumienie języka dokumentów i procedury, związanych z ubieganiem się o dotację.

Pracownicy powiatowych urzędów pracy i instytucji realizujących projekty unijne, w ramach których przyznawane są dotacje, dostrzegali luki kompetencyjne u osób ubiegających się o wsparcie działalności gospodarczej. 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 działalności gospodarczej: nieświadomości istnienia konkurencji lub niedoceniania zagrożenia, jakie ona stanowi, albo też o nieumiejętności zdobywania zleceń.

Z powyższymi obserwacjami korespondują informacje o problemach, jakie beneficjenci napotkali podczas ubiegania się o dotację³⁵. Jedna czwarta 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 niezamierzonej przepisy.

³⁵ Dwie trzecie badanych, którzy otrzymali dotację, wskazała na co najmniej jeden problem, jaki napotkali ubiegając się o przyznanie środków.



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.

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 – 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 analizowane w niniejszym badaniu) uczestnicy otrzymują wsparcie przed przyznaniem im dotacji, a także już w trakcie prowadzenia działalności.

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.

Spśród badanych urzędów kilka oferowało bardzo kompleksowe wsparcie, najczęściej będące obowiązkowym elementem procedury aplikowania o środki.

Dobre praktyki – wsparcie merytoryczne oferowane ubiegającym się o środki

W Urzędzie Pracy Powiatu Krakowskiego 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”. 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 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 spośród badanych PUP.



Grodzki Urząd Pracy 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.

W pozostałych urzędach szkolenia i inne formy wsparcia merytorycznego są oferowane w ramach projektów finansowanych z rezerwy ministra. Często wsparcie (doradztwo, szkolenia z przedsiębiorczości i zawodowe) jest dostępne dla chętnych. Niestety wtedy cieszy się zwykle znikomym zainteresowaniem.

Badani beneficjenci dotacji na etapie ubiegania się o środki najczęściej korzystali z pomocy przy sporządzaniu wniosku o dotację (jedna trzecia, z czego 95% oceniła takie wsparcie jako przydatne). Popularne (i dobrze oceniane) były też konsultacje i porady dotyczące konstruowania biznesplanu. Jedna trzecia badanych nie korzystała z żadnej formy wsparcia merytorycznego podczas starań o dotację.

Główną przeszkodą w oferowaniu bardziej kompleksowego wsparcia dla podejmujących działalność gospodarczą był brak wystarczających środków. Zdaniem pracowników urzędów, w których oferta wsparcia była dość szeroka, usunięcie przeszkody finansowej pozwoliłoby uzupełnić obowiązkowe szkolenia z przedsiębiorczości o szczegółowe szkolenia przydatne w prowadzeniu działalności o profilu wybranym przez beneficjentów. Z kolei dla osób, które rozpoczęły działalność dzięki dotacji, można by 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, badane pracowniczki uznały, że przydatne byłyby szkolenia zwiększające wiedzę o prowadzeniu firmy, na przykład kurs małej przedsiębiorczości czy dotyczący zasad rozliczania się z ZUS. Natomiast dla prowadzących firmę przydatne byłoby doradztwo lub mentoring, prowadzone przez kogoś, kto mógłby wskazywać kontakty przydatne w biznesie. Istnieje jednak niebezpieczeństwo, że szersza oferta mogłaby nie spotkać się z zainteresowaniem potencjalnych beneficjentów, gdyż nawet przy mniejszym zakresie wsparcia merytorycznego osoby zainteresowane założeniem firmy oraz takie, które już zaczęły ją prowadzić, na ogół niechętnie uczestniczą w dodatkowych spotkaniach czy szkoleniach, gdyż są zbyt zajęte i nie mają czasu. Stąd dużą wagę powinno się przywiązywać do informowania beneficjentów o korzyściach z podnoszenia kwalifikacji.

5.3 Weryfikacja wniosku

Jak już wspomniano, weryfikacja wniosku ma odmienny przebieg w poszczególnych urzędach i zależy od tego, jak wygląda cały proces przyznawania dotacji oraz jakie dokumenty są wymagane od wnioskodawcy. Weryfikacji podlega spełnianie kryteriów formalnych, które wynikają z ustawy i rozporządzenia³⁶ lub z lokalnie stosowanych regulacji zawartych w regulaminie, oraz kryteria merytoryczne, w tym przede wszystkim biznesplan.

W proces weryfikacji zaangażowani są pracownicy zespołu PUP odpowiedzialnego za udzielanie dotacji (najczęściej prowadzą oni weryfikację formalną) oraz członkowie powołanej w tym celu komisji (zwykle zajmują się oceną merytoryczną wniosku). Czasem w proces rozpatrywania wniosków włączane są też inne osoby, np. doradca zawodowy (ocenia predyspozycje wnioskodawcy do prowadzenia firmy) czy księgowy (ocenia finansową część biznesplanu).

36 Por. listę aktów prawnych regulujących przyznawanie dotacji, jaka znajduje się w części 1 Aneksu w wersji rozszerzonej raportu.

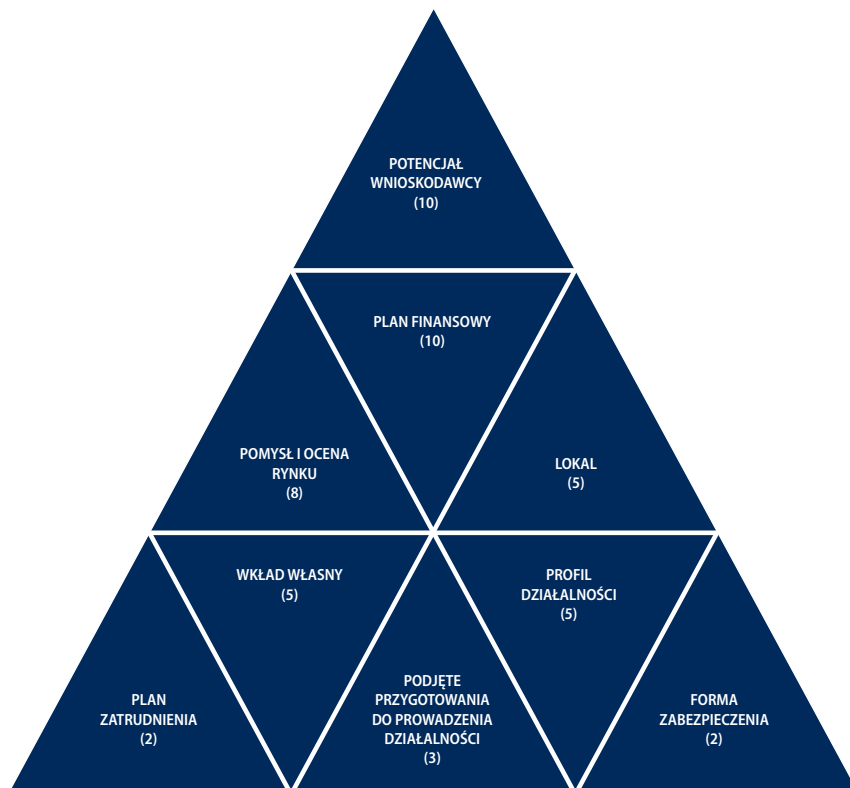


Pośród badanych urzędów znalazły się takie, w których procedura przyznawania środków jest wieloetapowa – weryfikacja jest podzielona na kilka części. Przykładowo w Urzędzie Pracy Powiatu Krakowskiego bezrobotny na podstawie ankiety aplikacyjnej kwalifikowany jest do rozmowy z doradcą zawodowym, który określa jego predyspozycje do prowadzenia firmy. Po kolejnych dwóch etapach komisja ocenia biznesplan. Po jego pozytywnej ocenie beneficjent musi złożyć szczegółowy wniosek, na podstawie którego podejmowana jest decyzja o przyznaniu dotacji. Z kolei w Grodzkim Urzędzie Pracy komisja ocenia wstępny wniosek, ale nie decyduje o przyznaniu środków, lecz o zakwalifikowaniu wnioskodawcy do udziału w szkoleniu, podczas którego bezrobotni uczą się pisania biznesplanu. Podstawą przyznania środków jest opinia jednostki szkolącej i ocena biznesplanu. W większości urzędów pracy weryfikacja wniosku jest jednak mniej skomplikowana. Pracownicy zespołu PUP weryfikują kompletność wniosku³⁷ oraz spełnianie kryteriów formalnych, a komisja ocenia go merytorycznie i rekomenduje do dofinansowania lub odrzuca³⁸.

5.3.1 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_WS23/2011

37 W kilku urzędach niekompletne wnioski są zwracane bezrobotnym do uzupełnienia.

38 Bardziej szczegółowe informacje na temat sposobu weryfikacji wniosków znajdują się w raporcie rozszerzonym, dostępnym na stronie internetowej Obserwatorium.

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.

W przypadku dotacji na podjęcie działalności gospodarczej jednym z najbardziej kontrowersyjnych warunków jest wymóg wniesienia wkładu własnego. 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.

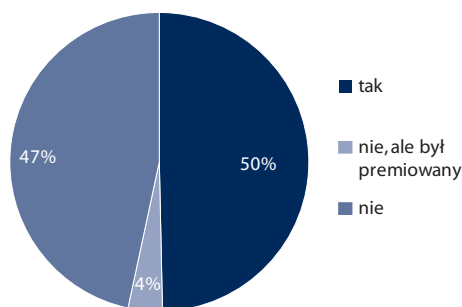
W żadnej z badanych instytucji wkład własny nie jest uważany za barierę w dostępie do tej formy pomocy. Taki pogląd uczestnicy wywiadów uzasadnili dopuszczalnością różnych form wkładu własnego oraz praktyką objaśniania klientom sposobu jego wykazywania. Przykładowo pracownicy urzędów, pomagając bezrobotnym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

Badanie przedsiębiorców potwierdziło, że dla osób, które otrzymały dotację i założyły firmę, wniesienie wkładu własnego nie było dużą barierą – stosunkowo niewielka ilość (7%) wskazań na konieczność zapewnienia wkładu własnego jako problem napotkany podczas ubiegania się o dotację pozwala przyjąć, że choć wniesienie go może stanowić problem, to większość zainteresowanych spełniających inne warunki przyznania dotacji radzi sobie z jego rozwiązaniem.

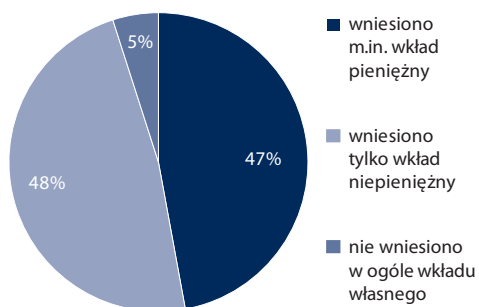


Wnoszenie wkładu własnego

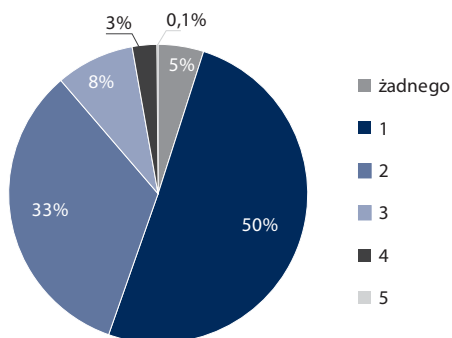
Czy operator wymagał wniesienia wkładu własnego?



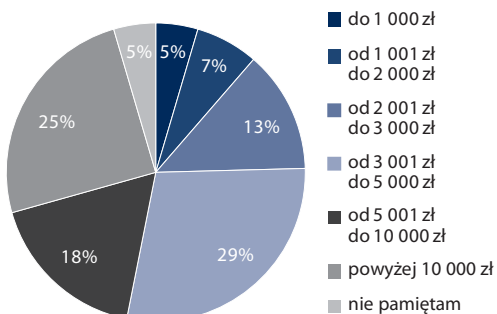
Czy wniesiono wkład własny?



Ile form wkładu własnego wniosła dana osoba?



Kwota wkładu własnego pieniężnego



DNZF_WS24/2011

Ogromna większość beneficjentów wniosła wkład własny, częściej pieniężny niż rzeczowy. Połowa osób postarała się o jedną formę wkładu własnego, 33% – o dwie, a 11% o trzy lub więcej. W przypadku wkładu pieniężnego przeszło połowa osób wniosła do 5 tys. zł, a jedna czwarta powyżej 10 tys. zł. Wkład rzeczowy miał najczęściej postać narzędzi, lokalu lub pomieszczeń dla firmy, rzadziej stanowiły go sprzęty biurowe (jak komputery, drukarki, telefony).

Kobiety tylko minimalnie rzadziej niż mężczyźni wносиły wkład własny, ale częściej niż w wypadku mężczyzn dysponowały własnym lokalem (48%). Mężczyźni rozpoczynający działalność częściej od kobiet posiadali niezbędny sprzęt. W wypadku wkładu pieniężnego różnice dotyczyły wysokości wkładu oraz źródła pieniędzy – mężczyźni częściej korzystali z własnych oszczędności i wnosili powyżej 5 tys. zł, kobiety dysponowały mniejszymi kwotami i częściej korzystały z pieniędzy pożyczonych od bliskich.

5.3.2 Odrzucanie wniosków

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.

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.

5.3.3 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 przejrzenie oceny wniosku i złożenie pisma z prośbą, by wniosek obejrzał dyrektor PUP. W dwóch PUP – w Bochni i w Dąbrowie Tarnowskiej – nie istnieje żadna możliwość odwołania się od 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. Umożliwiają również składanie odwołań na różnych etapach procesu (rekrutacji do udziału w projekcie, kwalifikowania do udziału w szkoleniach, oceny biznesplanów).



5.4 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-nastęce miesięcy. 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.



5.5 Ocena procedury z punktu widzenia beneficjentów

Choć ogromna większość beneficjentów była bardzo zadowolona z uzyskania dotacji³⁹, część z nich miała zastrzeżenia do samej procedury jej przyznawania. Dwie trzecie badanych, którzy otrzymali dotację, wskazała na co najmniej jeden problem, jaki napotkali ubiegając się o przyznanie środków. Największym była konieczność zapewnienia zabezpieczenia finansowego i poręczenia. Szczegółowo tę kwestię opisuje poniższy wykres.

Problemy napotymane podczas ubiegania się o dotację



DNZF_WS25/2011

Dość dobrze oceniane jest wsparcie oferowane przez urzędy osobom ubiegającym się o dotację: odpowiedzi beneficjentów wskazują, że może ono być przydatne⁴⁰. 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 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 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.

39 94% badanych przedsiębiorców z dotacją mając możliwość ponownego podjęcia decyzji rozpoczęłyby taką samą lub inną działalność z wykorzystaniem dotacji.

40 Uczestnicy badania CATI byli pytani o to, jakie formy pomocy, inne niż finansowe i podatkowe, byłyby ich zdaniem przydatne dla osób podejmujących działalność gospodarczą. Do wyboru mieli sześć różnych możliwości.



Przeanalizowanie dostępnego materiału badawczego (regulaminy, strony internetowe PUP, wywiady z pracownikami instytucji i z beneficjentami dotacji) pokazało najistotniejsze elementy procedury przyznawania środków oraz ich optymalny kształt. Najlepsze i godne polecenia rozwiązania w tym zakresie to:

Regulamin – napisany prostym i klarownym językiem, możliwie krótki i jednocześnie ograniczający możliwość wykorzystania dotacji niezgodnie z przeznaczeniem i lokalnymi potrzebami.

Dostęp do informacji – poprzez intuicyjną stronę internetową, w oparciu o komunikaty napisane prostym językiem, z łatwym dostępem do potrzebnych dokumentów, a także w urzędzie – dzięki pracownikom udzielającym niezbędnych informacji oraz w razie potrzeby – pomocy w zrozumieniu dokumentów.

Weryfikacja wniosku – wstępna weryfikacja poprawności i kompletności wniosku o przyznanie dotacji oraz jego zwrot do poprawy lub uzupełnienia, choć wymaga dodatkowego nakładu pracy od osoby przyjmującej wnioski, ułatwia pracę personelu urzędu oraz komisji oceniającej. Umożliwienie wnioskodawcy usunięcia usterek (zamiast odrzucenia wniosku i poinformowania go o możliwości ponownej aplikacji) pozytywnie wpływa na wizerunek urzędu.

Indywidualizacja wsparcia merytorycznego – jest zrozumiałe, że z uwagi na brak środków na zapewnienie kompleksowego wsparcia wszystkim beneficjentom oraz zróżnicowany poziom przygotowania bezrobotnych do prowadzenia działalności gospodarczej, obejmowanie obowiązkowymi szkoleniami i doradztwem każdej osoby, której przyznano dotację, jest bezzasadne. Niemniej jednak, skoro ocena merytorycznego przygotowania do prowadzenia działalności gospodarczej jest elementem oceny wniosku o przyznanie dotacji, warto zadbać o to, by każdej osobie zapewnić wsparcie merytoryczne adekwatne do jej potrzeb. Należy też szczególnie naciskać na uświadamianie beneficjentom, jak ważne na rynku pracy i w prowadzeniu własnej firmy jest uzupełnianie kompetencji.

Wsparcie merytoryczne także dla prowadzących działalność – biorąc pod uwagę skalę problemów wynikających z braku pełnej wiedzy potrzebnej do prowadzenia działalności (w tym znajomości przepisów czy nieumiejętności radzenia sobie z konkurencją, brakiem zamówień i innymi problemami firmy) dla zwiększenia efektywności dotacji istotne jest zapewnienie beneficjentom wsparcia ekspertów, najlepiej w formie mentoringu. Nie jest to zadanie wynikające bezpośrednio z kompetencji urzędu pracy. Niemniej warto poszukać rozwiązań, które umożliwią oferowanie wsparcia dla rozpoczynających działalność gospodarczą w środowisku lokalnym.

Wymóg wkładu własnego – przy czym należy dopuszczać wkład niepieniężny. Zainwestowanie posiadanych środków w prowadzoną działalność zwiększa zaangażowanie beneficjenta w starania o uzyskanie jak najlepszych wyników i pozytywnie wpływa na osiągnięty zysk.

Kontrola – jest niezbędnym elementem całego procesu. Dyscyplinuje beneficjentów i pozwala na monitorowanie i ewaluację stosowania tego instrumentu rynku pracy. Kontrola powinna być możliwie nieuciążliwa, konsekwentna, a instytucji dostarczać informacji, które zostaną wykorzystane do podejmowania decyzji o kształcie i skali wsparcia oferowanego w kolejnych latach.



VI. Wnioski i rekomendacje

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 – niemal połowa badanych miała 26–35 lat. Warty uwagi jest większy udział osób młodych wśród beneficjentów dotacji oraz większy udział osób starszych wśród przedsiębiorców w średnim wieku w grupie, która nie korzystała z pomocy publicznej przy zakładaniu firmy. W przypadku tej drugiej grupy wiąże się to z posiadaniem większego kapitału merytorycznego i materialnego, zgromadzonego w trakcie życia zawodowego.
- 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.

Wnioski – czynniki wpływające na powodzenie działalności gospodarczej

- Do czynników wpływających na powodzenie działalności gospodarczej należą:
 - Płeć – mężczyźni osiągają większe zyski z działalności i rzadziej wracają do rejestru bezrobotnych.
 - Wykształcenie – firmy bez dotacji: im wyższe jest wykształcenie szefa, tym osiągają one większe zyski, lepiej się rozwijają, częściej korzystają z outsourcingu i dają większe zadowolenie właścicielowi. Pomoc publiczna w pewnym stopniu niweluje opisywany efekt w przypadku przedsiębiorców nie korzystających ze wsparcia.



- Wiek – z analiz wynika, że ludzie młodzi (do 25. roku życia) częściej niż osoby z pozostałych grup wiekowych po zakończeniu „okresu obowiązkowego” wracają do rejestrów. Wynikać to może m.in. z niedostatecznych kwalifikacji, mniejszego doświadczenia zawodowego, a także kapitału materialnego i społecznego. Jednak firmy osób młodszych, którym udało się przetrwać „okres obowiązkowy”, rozwijają się nieco lepiej, przy czym 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.

Rekomendacja:

Wymóg wkładu własnego powinien być stosowany we wszystkich urzędach pracy. Przemawia za tym zarówno fakt większego zaangażowania przedsiębiorcy w działalność, w którą zainwestował swoje środki, jak i osiągnięte efekty w postaci zysków i wzrostu zatrudnienia.

- Skłonność do uruchomienia firmy bez dotacji (scenariusz alternatywny) – osoby, które były gotowe na założenie firmy nawet bez dotacji, lepiej sobie radziły z jej prowadzeniem. Najbardziej było to widoczne w ocenach zyskowności przedsięwzięcia, sytuacji zatrudnieniowej oraz korzystaniu z outsourcingu. Świadczy to o determinacji tych osób oraz względnie dobrym przygotowaniu.
- Doświadczenie – związane z pracą na stanowisku podobnym do profilu obecnie prowadzonej firmy przekłada się na większą zyskowność przedsięwzięcia. W prowadzeniu działalności gospodarczej znaczenie mają kompetencje związane z działalnością firmy oraz doświadczenie w tej dziedzinie.
- 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 przekłada się na sukces w mniejszym stopniu. Dla powodzenia firmy zdecydowanie ważniejsze są wiedza i umiejętności związane z jej działalnością podstawową niż czynnościami organizacyjno-administracyjnymi.
- 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 udzielanie dotacji osobom z takim przygotowaniem i jednocześnie nie należących do grup w trudnej sytuacji na rynku pracy jest działaniem wzmacniającym efekt jałowego biegu.

Rekomendacje:

Podczas weryfikacji wniosku o przyznanie dotacji oraz kompetencji osoby ubiegającej się o środki na podjęcie działalności gospodarczej należy większą wagę przywiązywać do jakości pomysłu na działalność oraz posiadania przez aplikującego odpowiednich kompetencji, popartych doświadczeniem w obszarze planowanej działalności. Sprawność aplikanta w obszarze organizacyjno-administracyjnym, ważna na etapie starania się o dotację, ma mniejsze znaczenie dla powodzenia nowo zakładanej firmy niż wiedza i doświadczenie związane z działalnością podstawową. Ponadto istnieje możliwość wydzielenia czynności organizacyjno-administracyjnych związanych z prowadzeniem firmy oraz zlecenie ich zewnętrznym podmiotom (prowadzenie rachunkowości, rozliczenia z instytucjami finansowymi, sprawozdawczość etc.). Dzięki temu można poświęcić więcej czasu na działalność zasadniczą. Zasad-



ne byłoby stworzenie na poziomie powiatu komórki czy instytucji, która działałaby podobnie do inkubatorów przedsiębiorczości (w obszarze organizacyjno-administracyjnym) i stanowiła pomoc dla nowo powstałych firm. Instytucja taka mogłaby również pełnić funkcje doradcze oraz monitorująco-kontrolne.

Wnioski – wpływ dotacji na powodzenie przedsięwzięcia

- 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. Problemy tej drugiej grupy są pochodną braków kompetencyjnych.

Rekomendacje:

Należy przywiązywać dużą wagę do kwestii rozpoznania konkurencji i planów w zakresie poszukiwania klientów na etapie weryfikacji wniosku o przyznanie dotacji. Warto też zwrócić uwagę na ilość dotacji przyznawanych na rozpoczęcie działalności w danej branży i lokalizacji (szczególnie w handlu). Ponadto trzeba stworzyć przedsiębiorcom z dotacją możliwości korzystania z doradztwa osób doświadczonych w prowadzeniu firmy, np. w formie mentoringu. Taka możliwość uzupełniania wiedzy pozytywnie wpłynęłaby na efektywność dotacji.

Wnioski – wpływ dotacji na rynek pracy

- 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. Duży udział firm handlowych i mały – produkcyjnych utrzymuje się pomimo preferowania przez powiatowe urzędy pracy działalności wytwórczej. Przyczyną takiego stanu rzeczy może być fakt, iż kwota rzędu kilkunastu tysięcy to niewystarczające środki, by rozpocząć działalność produkcyjną. Wśród osób, które mają predyspozycje i chcą podejmować taką działalność należy promować inne źródła środków.
- 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.
- Ponad 30% beneficjentów dotacji zadeklarowało, że brak dotacji nie powstrzymałby ich przed założeniem firmy. Może to oznaczać, 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. Ponieważ możliwość 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 szukać innych rozwią-



zań, będących w zakresie kompetencji urzędów pracy, które pozwolą na zmniejszenie skali wsparcia kierowanego do osób, które poradziłyby sobie i bez niego.

- Duża popularność wśród badanych klientów PUP psychologicznych motywów podjęcia działalności gospodarczej, takich 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 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 jedyną 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. W niektórych przypadkach uprawnione jest mówienie o psuciu rynku.

Wnioski – 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.
- Ogromna większość (91%) beneficjentów dotacji nie wraca do rejestru bezrobotnych w okresie dwóch i pół roku od otrzymania wsparcia. Jednocześnie na podstawie statystyk opracowanych w oparciu o dane instytucji publicznych (powiatowe urzędy pracy, Izba Skarbowa w Krakowie) ustalono, że co najmniej 40% firm założonych dzięki dotacji istnieje dłużej niż dwa 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. 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 pracowały (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 wrócili do rejestru bezrobotnych albo pracowali na czas określony lub na zlecenie, zaś w przypadku kobiet – prowadziły dom, zajęły się wychowaniem dziecka lub opieką nad innym domownikiem.

Wnioski – organizacja przyznawania dotacji

- Wprowadzenie do regulaminu szczegółowych warunków ubiegania się o dotację, choć zniechęca część bezrobotnych, może zapobiegać nieadekwatnemu rozdysponowaniu środków.
- 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.
- 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.

Rekomendacje:

Należy dążyć do uproszczenia regulaminu przyznawania dotacji – pisać go prostszym językiem, zredukować liczbę zapisów do niezbędnego minimum, ograniczającego możliwość wykorzystania środków niezgodnie z przeznaczeniem czy lokalnymi potrzebami. Jednocześnie trzeba położyć większy nacisk 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 niezajomości przepisów. Służyć temu może promocja kształcenia przez całe życie.

- 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.

Rekomendacja:

por. drugi wniosek w części „Wpływ dotacji na rynek pracy”.



- Rozbudowana kontrola może być uciążliwa zarówno dla beneficjentów, jak i dla urzędników, jednak 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.

Rekomendacja:

Należy tak zaprojektować system kontroli dotacji, aby była ona jak najmniej uciążliwa, a jednocześnie konsekwentna i systematyczna. Wyniki kontroli powinny być przesłanką dla wsparcia doradczego beneficjenta (por. drugi wniosek w części „Wpływ dotacji na rynek pracy”).

- 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.

Rekomendacja:

Badanie przeżywalności firm powinno obejmować okres po 2-2,5 roku od założenia firmy. Wprowadzenie nowego ogólnokrajowego systemu ewidencji działalności gospodarczej powinno ułatwić prowadzenie takiego badania dzięki stworzeniu źródła danych administracyjnych, eliminującego konieczność kontaktu z każdym beneficjentem pomocy.

Dotacje finansowane z Funduszu Pracy zostały zaplanowane jako instrument służący przywracaniu do trwałego zatrudnienia. Jest to najważniejsza funkcja, ale nie jedyna. Dotacje:

- stymulują rozwój zdolności beneficjentów do odnalezienia się na rynku pracy. Prowadzenie firmy pomaga beneficjentom uwierzyć we własne siły i możliwości, rozwinąć umiejętności zawodowe i administracyjno-menedżerskie
- finansują tworzenie nowych miejsc pracy – oprócz stanowiska pracy dla beneficjenta powstają często dodatkowe miejsca w firmie, jak i poza nią – u kontrahentów, w firmach zajmujących się obsługą finansową
- pomagają legalizować podmioty działające dotąd w szarej strefie, a także dokapitalizować najmniejsze, czasem tylko potencjalne podmioty gospodarcze
- służą rozwojowi przedsiębiorczości – głównie na terenach, gdzie nie funkcjonują agencje zajmujące się tego typu działalnością.

Powyższe efekty stosowania dotacji są pozytywne, jednak wymagają od powiatowych urzędów pracy podejmowania dodatkowej roli – instytucji wspierania przedsiębiorczości. Warto przemyśleć strategię wykorzystywania środków na stymulowanie rynku pracy – zastąpienie części dotacji pożyczkami, udzielanie bardziej kompleksowego wsparcia merytorycznego, poszukiwanie rozwiązań i źródeł finansowania pozwalających na rozwijanie przedsiębiorczości w skali lokalnej.



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. Liczba dotacji udzielonych ze środków Funduszu Pracy	17
4. Profile działalności firm uczestników badania	18
5. TOP 20 działalności gospodarczych z dotacją	19
6. Przeżywalność podmiotów gospodarki narodowej w kolejnych latach aktywności na rynku w województwie małopolskim	25
7. Struktura wieku i płci przedsiębiorców	28
8. Poziom powodzenia osób podejmujących działalność w oparciu o dotację z PUP	31



Spis wykresów

1. Zagadnienia poruszane w wywiadach telefonicznych	11
2. Źródła finansowania dotacji na podjęcie działalności gospodarczej	14
3. Średnia kwota dotacji w powiatach	16
4. Udział w rejestrze KRUPGN REGON firm powstałych z wykorzystaniem dotacji wg sekcji PKD	20
5. Udział firm z dotacją wśród nowo zarejestrowanych w REGON w 2009 roku	21
6. Liczba osób, które otrzymały dotację na założenie firmy i wróciły do rejestru PUP	23
7. Okres istnienia firm założonych w oparciu o dotację – na podstawie informacji o powrocie beneficjenta do rejestru PUP	23
8. Opłacanie podatków przez firmy założone w oparciu o dotację z PUP	24
9. Udział kobiet i mężczyzn w grupie beneficjentów dotacji w powiatach	27
10. Doświadczenie posiadane przez beneficjentów dotacji	28
11. Struktura przedsiębiorców z dotacją i bez dotacji według miejsca zamieszkania	29
12. Typy osób ubiegających się o dotację	30
13. Powody rozpoczęcia działalności gospodarczej	32
14. Udział firm, które powstałyby bez dotacji	35
15. Stosowane kryteria oceny wniosków	45
16. Wnoszenie wkładu własnego	47
17. Problemy napotymane podczas ubiegania się o dotację	51



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