

2014



Wojewódzki Urząd Pracy
w Krakowie

Przedsiębiorcy z dotacją



**Efektywność dotacji na założenie
działalności gospodarczej finansowanych
z Europejskiego Funduszu Społecznego**

Przedsiębiorcy z dotacją

Efektywność dotacji na założenie działalności
gospodarczej finansowanych z Europejskiego
Funduszu Społecznego



Opracowanie powstało na zlecenie Wojewódzkiego Urzędu Pracy w Krakowie, w ramach projektu Małopolskie Obserwatorium Rynku Pracy i Edukacji, na podstawie wyników „Badania efektywności dotacji na założenie działalności gospodarczej finansowanych z Europejskiego Funduszu Społecznego”, zrealizowanego przez BioStat Sp.J.

Redakcja:

Maria Leńczuk

Marcin Węgrzyn

Małgorzata Szczygiet

Agata Chrzęścjanek

Ewa Guzik

Aleksandra Kaczmarek

Copyright by Wojewódzki Urząd Pracy w Krakowie

Kopowanie i rozpowszechnianie może być dokonywane z podaniem źródła.

ISBN: 978-83-63961-33-6

Wydawca:

Wojewódzki Urząd Pracy w Krakowie

pl. Na Stawach 1

30-107 Kraków

tel.: 12 428 78 70

faks: 12 422 97 85

kancelaria@wup-krakow.pl

www.wup-krakow.pl

Layout środka publikacji:

Robert Krzeszowiak, www.robуска.com

Skład i opracowanie graficzne:

LOOZ DESIGN Tomasz Merwart, www.looz-design.pl

Publikacja jest dystrybuowana bezpłatnie.

Spis treści

I. Wnioski z badania	7
II. Wyniki badań	11
1. Ogólne informacje o dotacjach	11
2. Charakterystyka osób, które otrzymały dotacje w Małopolsce	13
3. Charakterystyka firm, które powstały z dotacji	20
4. Proces przyznawania dotacji	27
4.1 Motywacje	27
4.2 Doświadczenie	30
4.3 Kompleksowość wsparcia	31
4.4 Problemy napotymane podczas ubiegania się o dotację	34
4.5 Czas zakładania firmy	35
4.6 Wkład własny	38
4.7 Wsparcie pomostowe	39
5. Efektywność dotacji	40
5.1 Przetrwanie firmy	40
5.2 Efektywność zatrudnieniowa	47
6. Czynniki decydujące o efektywności	50
6.1 Kluczowe czynniki decydujące o przeżywalności	50
6.2 Pozostałe cechy i ich wpływ na przeżywalność firm	57
6.3 Przeżywalność a branża	58
7. Założenia badawcze	59
7.1 Charakterystyka uczestników badania telefonicznego	63

7.2 Struktura branżowa firm powstałych z dotacją z POKL w poszczególnych konkursach ogłaszanych przez WUP w Krakowie	65
7.3 Wyniki regresji logistycznej czynników wpływających na przetrwanie firm z dotacją	65
Aneks	67
1. Informacje o projektach PUP w Poddziałaniu 6.1.3. Kryteria uczestnictwa w projekcie	67
2. Dotacje z Funduszu Pracy i w projektach systemowych. Proces przyznawania dotacji z projektu	69
2.1 Zasady kwalifikowania do projektu	69
2.2 Szkolenie i dodatkowe wsparcie	70
3. Zmiany w regulaminach przyznawania dotacji i powody ich wprowadzania	72
4. Wysokość przyznawanych dotacji i czynniki, które na nią wpływają	73
5. Czynniki uwzględniane przy ocenie wniosków	74
6. Wkład własny	77
7. Zainteresowanie dotacjami oraz poziom wiedzy wnioskujących na temat możliwości otrzymania dotacji i zasad ich przyznawania	79
7.1 Niesłabnąca popularność dotacji	79
7.2 Poziom wiedzy wnioskujących na temat dotacji i prowadzenia firmy	79
7.3 Dotacja „się należy”	80
8. Charakterystyka ubiegających się o dotacje	80
9. Rodzaje działalności traktowane priorytetowo i najchętniej zakładane dzięki dotacjom	82
10. Monitorowanie losów osób, które otrzymały dotację. Czy beneficjenci dotacji wracają do rejestru bezrobotnych?	84
11. Ocena skuteczności instrumentu dotacji przez pracowników PUP, kryteria powodzenia działalności	87
12. Podsumowanie wywiadów z przedstawicielami powiatowych urzędów pracy	90
13. Metodologia badania powiatowych urzędów pracy i źródła danych	92
Spis wykresów	93
Spis tabel	95
Spis map i schematów	96



Szanowni Państwo,

W latach 2008–2013 w Małopolsce powiatowe urzędy pracy i inne instytucje dysponujące dotacjami wsparły prawie 39,7 tysięcy osób rozpoczynających działalność gospodarczą. Ze środków Europejskiego Funduszu Społecznego (EFS) udzielono 13,8 tysięcy dotacji na założenie firmy. Oznacza to, że 25% osób zakładających własny biznes w latach 2008–2013 skorzystało z publicznego wsparcia (9% – z EFS). Te liczby uświadamiają, jak istotną rolę odgrywają dotacje w naszym województwie. Dysponując nimi, wspieramy przedsiębiorczość Małopolan – pomagamy tworzyć miejsca pracy dla nich samych i dla innych. Firmy z dotacją powstają jako samozatrudnienie, jednak tworzą też dodatkowe stanowiska i zwiększają popyt na usługi.

Raport, który Państwu przekazujemy, potwierdza zasadność kryteriów zastosowanych w konkursach wyłaniających operatorów środków dotacyjnych. Dużą część firm, które otrzymały dofinansowanie, założyły kobiety i osoby młode, co służy wyrównywaniu szans i pomaga wejść na rynek pracy. Dzięki Regionalnej Strategii Innowacji stymulowaliśmy powstawanie podmiotów bazujących na nowych technologiach i wysokich kwalifikacjach. Dotacje przyznawane osobom chcącym stworzyć dla siebie miejsce pracy i zrealizować swoje pomysły na biznes pozwoliły uruchomić firmy, które istnieją co najmniej tak samo długo, jak te bez publicznego wsparcia.

Badanie prezentowane w raporcie służyło sprawdzeniu, jak działa system udzielania dotacji i na ile są one efektywne. Zyskaliśmy wiedzę, którą chcemy wykorzystać w nowej perspektywie finansowej – by skuteczniej pomagać przedsiębiorczym Małopolanom i rozwijać ich potencjał.

Roman Ciepiela
Wicemarszałek Województwa Małopolskiego

I. Wnioski z badania

- Choć dotacje są postrzegane jako jeden instrument, stosowany w różnych programach i przez różne instytucje, wyniki badania wskazują na **istotne zróżnicowanie beneficjentów, procesu przyznawania oraz efektów wsparcia. Jest to wynik odmiennych zasad udzielania dotacji oraz charakterystyk klientów instytucji.** Powiatowe urzędy pracy – niezależnie od tego, czy przyznają dotacje z Funduszu Pracy czy Europejskiego Funduszu Społecznego – muszą stosować zasady wynikające z ustawy o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy. Tym samym wspierają wyłącznie osoby bezrobotne, w tym dużą liczbę bezrobotnych długotrwale. Wśród korzystających ze wsparcia PUP większość stanowią osoby z wykształceniem zawodowym lub technicznym, ale tylko część z nich posiada doświadczenie zawodowe, a wiele, odczuwając przez długi czas problemy ze znalezieniem i utrzymaniem pracy, ma obniżone poczucie własnej wartości i wiary we własne siły. Pozostali projektodawcy zdecydowanie rzadziej mają do czynienia z osobami bezrobotnymi. Większość ich beneficjentów to osoby pracujące lub bierne zawodowo (np. tuż po szkole, studiach, po okresie opieki nad dzieckiem), chcące stworzyć sobie lepsze warunki pracy i płacy, zrealizować swoje pomysły, uniezależnić się. Beneficjenci projektodawców innych niż PUP mają najczęściej wyższe wykształcenie, co jest jedną z cech zwiększających prawdopodobieństwo przetrwania firmy.
- **Odmienność charakterystyk beneficjentów PUP i pozostałych projektodawców to także efekt odmiennych warunków konkursów.** O ile wśród osób, które otrzymały dotacje z PUP, udział kobiet i mężczyzn był zbliżony do udziału w całej populacji przedsiębiorców w Polsce (mężczyźni stanowili prawie dwie trzecie beneficjentów, kobiety – około jednej trzeciej), o tyle w grupie beneficjentów innych projektodawców wystąpiła istotna nadreprezentacja kobiet (56%). Wynika to z preferowania w konkursach w Działaniu 6.2 projektów, w których większe szanse na uzyskanie wsparcia miały osoby w szczególnej sytuacji na rynku pracy, m.in. kobiety (w tym zwłaszcza powracające oraz wchodzące po raz pierwszy na rynek pracy po przerwie związanej z urodzeniem i wychowaniem dzieci).

Z kolei wysoki udział beneficjentów z wykształceniem ponadgimnazjalnym (niemal 65%) jest pochodną m.in. wymogów stawianych ubiegającym się o dotację w PUP: jednym z najistotniejszych warunków jej otrzymania było posiadanie kompetencji zbliżonych z profilem planowanej działalności (czy to będących pochodną wykształcenia, czy doświadczenia zawodowego). W projektach pozostałych instytucji zdecydowanie dominowały osoby po studiach, co wynika między innymi z zastosowania kryterium zgodności profilu firm z Regionalną Strategią Innowacji.

W efekcie zaistniała następująca prawidłowość: głównymi beneficjentami dotacji przyznawanych przez PUP byli mężczyźni z wykształceniem ponadgimnazjalnym, zaś w projektach prowadzonych przez inne instytucje – kobiety z wyższym wykształceniem.

- **Wśród beneficjentów dominowały osoby młode**, jednak i tu wystąpiło zróżnicowanie struktury populacji ze względu na typ projektodawcy (PUP i inni projektodawcy) oraz na płeć. W PUP przewaga mężczyzn była szczególnie duża w najmłodszych i najstarszych rocznikach. W najliczniejszych liczba kobiet była zbliżona wśród beneficjentów PUP i innych projektodawców. W rocznikach starszych – liczba beneficjentek była wyższa w populacji osób, które uzyskały wsparcie z PUP. Ze względu na kryteria przyjęte w projektach realizowanych przez PUP w Działaniu 6.2 udział osób w wieku do 25. i powyżej 50. roku życia w grupie beneficjentów był zdecydowanie wyższy, zarówno w porównaniu z projektami systemowymi realizowanymi przez PUP, jak i z innymi projektami w Działaniu 6.2.
- Charakterystyka beneficjentów PUP i pozostałych projektodawców oraz kryteria konkursowe przełożyły się także na strukturę branżową firm utworzonych dzięki dofinansowaniu. Zdecydowanie **najpopularniejszym rodzajem działalności zakładanej z dotacji były usługi budowlane** (prawie 27%). Popularne były również: „Działalność handlowa i naprawa pojazdów” (18%), „Działalność profesjonalna, naukowa i techniczna” oraz „Przetwórstwo przemysłowe” (po 12%). „Pozostała działalność usługowa” wybrana została przez 8% beneficjentów. Jednocześnie wystąpiło zróżnicowanie ze względu na typ operatora. W przypadku osób otrzymujących dotację z PUP przeważały firmy, do prowadzenia których potrzebne są kwalifikacje i uprawnienia na poziomie szkoły ponadgimnazjalnej: budowlane (niemal jedna trzecia podmiotów z dotacją) oraz handlowe i zakłady mechaniki pojazdowej (jedna piąta podmiotów). Większy udział niż wśród beneficjentów innych projektodawców miały też firmy zajmujące się przetwórstwem przemysłowym lub pozostałą działalnością usługową. Z kolei beneficjenci innych projektodawców zakładali głównie podmioty prowadzące działalność profesjonalną, naukową i techniczną. Bardzo popularne były wśród nich również inne rodzaje działalności, wymagające kwalifikacji na poziomie studiów wyższych: informacja i komunikacja, edukacja, opieka zdrowotna i pomoc społeczna czy działalność związana z kulturą, rozrywką i rekreacją.
- **Struktura branżowa działalności uruchomionych przez beneficjentów dotacji była silnie uwarunkowana płcią**. Za branże kobiece, tj. takie, które miały większy udział wśród firm założonych z dotacją przez kobiety, należały: „Pozostała działalność usługowa”, „Działalność profesjonalna, naukowa i techniczna” oraz „Działalność związana z zakwaterowaniem i usługami gastronomicznymi”. Wśród pań popularniejsze niż wśród panów były też „Handel” (ale bez handlu i naprawy pojazdów, które są domeną mężczyzn), „Działalność w zakresie usług administrowania i działalność wspierająca” i „Działalność finansowa i ubezpieczeniowa” oraz „Edukacja”. Działalnością typowo męską jest budownictwo – w tej branży powstało aż 43% firm założonych przez beneficjentów mężczyzn. Panowie mieli też większy udział w branżach: „Informacja i komunikacja” oraz „Transport i gospodarka magazynowa”. Wyrównany udział obu płci w branży „Przetwórstwo przemysłowe” występuje tylko na poziomie sekcji – jednej z najbardziej zróżnicowanych. Panowie zajmujący się produkcją na ogół finansowali z dotacji uruchomienie produkcji mebli, panie – szycie odzieży.
- **Widoczne jest też terytorialne zróżnicowanie branż, w których uruchamiano firmy z dotacją**. W niemal każdym powiecie wśród podmiotów z dofinansowaniem dominowały budowlane, wyjątek stanowiły powiaty chrzanowski i olkuski, gdzie większy udział przypadł na firmy z sekcji handlu i naprawy pojazdów, powiat tatrzański – tu przeważała sekcja pozostałych usług – oraz Kraków, gdzie 26% stanowiły podmioty z sekcji działalności profesjonalnej, naukowej i technicznej. Ta ostatnia branża jest popularna głównie w powiatach miejskich, należących do Krakowskiego Obszaru Metropolitalnego, a także w niektórych charakteryzujących się stosunkowo wysokim (ponad trzydziestoprocentowym) udziałem ludności miejskiej.
- **Główną przyczyną ubiegania się o dotację na rozpoczęcie działalności gospodarczej była chęć realizacji swoich pomysłów i koncepcji**. Popularnymi pobudkami były też chęć uniezależnienia się, możliwość praktycznego wykorzystania wiedzy i posiadanych kwalifikacji oraz stworzenia miejsca pracy dla siebie. Wysokie pozycje zajęły czynniki związane z poprawą sytuacji materialnej i pozycji na rynku pracy. Zdecydowanie najczęściej beneficjenci kierowali się czynnikami związanymi z aktywnością, przedsiębiorczością, chęcią poprawy własnej sytuacji. Można zatem uznać, że jeden z głównych celów instrumentu, czyli promowanie przedsiębiorczości i samozatrudnienia oraz aktywizacja beneficjentów, zostały osiągnięte.

Nieznacznie mniejsze znaczenie miały motywy pragmatyczne – możliwość skorzystania z dotacji, wykorzystania posiadanego sprzętu, lokalu. Zdecydowanie mniej osób kierowało się opiniami i namową innych czy też brakiem możliwości znalezienia pracy. Motywacje beneficjentów nie

były oczywiście jednolite, występowały istotne różnice w zależności od ich cech demograficznych i statusu na rynku pracy.

- **Motywacje beneficjentów poszczególnych działań były zgodne z zakładanym profilem uczestników.** Beneficjenci projektów realizowanych przez powiatowe urzędy pracy w ramach Poddziałania 6.1.3 częściej niż pozostali byli dopingowani brakiem możliwości znalezienia innej pracy. Najczęstszym motywem była dla nich sytuacja finansowa. Uzyskanie niezależności oraz realizacja swoich pomysłów zachęcała do założenia działalności gospodarczej ponad jedną trzecią beneficjentów Poddziałania 6.1.3. W tej grupie i wśród osób tracących pracę w związku z problemami firmy (Poddziałanie 8.1.2) częstą motywacją była też chęć stworzenia dla siebie miejsca pracy. Beneficjenci projektów outplacementowych najczęściej mieli pomysł na działalność, chcieli zapewnić sobie źródło utrzymania i wykorzystać możliwość uzyskania dotacji. Z kolei uczestnicy Działania 6.2, wśród których większość stanowiły osoby zatrudnione lub bierne zawodowo, najczęściej zamierzali zrealizować swoje pomysły, poprawić sytuację materialną, uniezależnić się i skorzystać z dotacji. Zdecydowanie częściej niż inni chcieli sprawdzić się w roli przedsiębiorcy.
- **W prowadzeniu firmy pomaga kierunkowe wykształcenie i doświadczenie zawodowe.** Profil działalności zgodny ze swoim wykształceniem wybrało około dwóch trzecich beneficjentów. Najczęściej były to osoby z wykształceniem wyższym (około 70%) i pomaturalnym (około 60%), a także prowadzący działalność wymagającą uprawnień lub wyspecjalistycznego przygotowania (w budownictwie, naprawie pojazdów, działalności profesjonalnej, naukowej i technicznej, edukacji, opiece zdrowotnej oraz pozostałej indywidualnej działalności usługowej). 86% badanych beneficjentów pracowało wcześniej najemnie, najczęściej u jednego, dwóch lub trzech pracodawców. Ci, których firmy przetrwały, częściej wykonywali pracę taką samą lub podobną do profilu podmiotu założonego z dotacją (80% z nich – dłużej niż dwa lata), na ogół także była to praca u ostatniego pracodawcy (85%).
- Czas udziału w projekcie do momentu rozpoczęcia działalności gospodarczej jest w przypadku beneficjentów powiatowych urzędów pracy średnio pięciokrotnie krótszy niż u innych projektodawców. Przekłada się to na kompleksowość udzielonego wsparcia. Głównym czynnikiem wydłużającym proces jest udział w szkoleniu i doradztwie oraz przygotowanie biznesplanu. PUP najczęściej albo prowadzą szkolenie i spotkania doradcze przed zakwalifikowaniem osoby do udzielenia dotacji (w dużo mniejszym wymiarze godzin i często siłami urzędników), albo rezygnują z oferowania takiego wsparcia. Rezygnację ze szkoleń i doradztwa motywują obniżaniem kosztów dofinansowania przypadających na jednego beneficjenta i przesuwaniem zaoszczędzonych pieniędzy na większą liczbę udzielonych dotacji, a także opiniami o niskiej jakości i przydatności tego typu wsparcia. Biorąc jednak pod uwagę (przeciętnie) niższe kompetencje ogólne beneficjentów PUP, **rezygnacja ze wsparcia szkoleniowo-doradczego może być jedną z przyczyn niższej przeżywalności firm** przez nich prowadzonych.
- **Istnieje znacząca różnica pomiędzy poziomem przeżywalności firm powstałych z dotacji otrzymanych od PUP oraz tych, które przyznawali inni projektodawcy.** Im wcześniej firma powstała, tym różnica na korzyść podmiotów powstałych z dotacji od innych projektodawców jest większa. W dłuższym okresie poziom przeżywalności dla firm powstałych dzięki dotacjom z PUP spada gwałtowniej. Różnice w długości funkcjonowania podmiotów, które otrzymały pomoc od urzędów pracy i innych projektodawców, były pochodną takich czynników jak cechy demograficzne osób starających się o dotacje (wykształcenie, płeć, wiek) oraz warunki rozpoczynania dotacji (niższa kwota dla klientów PUP oraz brak wsparcia pomostowego).
- **Firmy z dotacją z EFS cechują się wyższą przeżywalnością w pierwszych latach funkcjonowania niż powstałe bez dotacji.** Po czterech latach poziom przeżywalności podmiotów z dotacją z EFS oraz bez niej wyrównuje się. Wynika to z wyczerpania się premii, jaką na starcie otrzymują firmy powstałe z pomocą UE. Premia ta polega na otrzymaniu dofinansowania o charakterze bezzwrotnym – przy utrzymaniu działalności w okresie obowiązkowym – oraz wsparcia pomostowego; do tego dochodzą preferencyjne składki na ZUS przez pierwsze dwa lata istnienia nowo powstałego podmiotu.
- Poziom przeżywalności firm był wyższy w przypadku podmiotów powstałych dzięki dotacjom udzielonym przez projektodawcę innego niż PUP, jednak ewentualna likwidacja takiego biznesu następowała wcześniej (dominanta 12 miesięcy). W przypadku firm powstałych dzięki dotacji z PUP poziom przeżywalności był niższy, ale beneficjenci odkładali w czasie moment rozwiązania działalności.

- Najczęstszą przyczyną likwidacji działalności gospodarczej były problemy związane z podatkami i ubezpieczeniami społecznymi. Dużych trudności przysparzało również znalezienie klientów oraz nadmierna konkurencja. Można zatem uznać, że **obok wysokości podatków oraz obciążeń z tytułu ubezpieczeń społecznych głównym problemem był brak umiejętności odpowiedniego zaplanowania i prowadzenia firmy**. W czasie pogorszenia koniunktury staje się to bardzo istotnym zagrożeniem dla przetrwania działalności.
- Efektywność na poziomie poszczególnych projektów rozumiana jest jako udział osób, których firmy przetrwały ponad 27 miesięcy. Przyjęcie takiej miary wynika z dotychczasowych analiz przeżywalności podmiotów gospodarczych. Po 24 miesiącach następuje druga fala ich likwidacji, dlatego zaproponowano miarę, która uwzględnia funkcjonowanie firmy przez kwartał w warunkach rynkowych (bez dodatkowego wsparcia w postaci zmniejszonych obciążeń z tytułu ubezpieczeń społecznych). Można ją uznać za wskaźnik efektywności dotacji, który umożliwia porównanie poszczególnych działań i poddziałań, projektodawców, projektów itd.
- **Efektywność udzielonych dotacji jest odwrotnie proporcjonalna do odsetka osób, które otrzymały je w danym projekcie** (wskaźnik korelacji wyniósł -0,41). Zatem im mniej uczestników projektu otrzymało dotację (większa konkurencja wewnątrzprojektowa), tym wyższą efektywnością się on cechował. Wynika stąd, że rozwiązanie zakładające przyznanie dofinansowania wszystkim uczestnikom bądź większości z nich nie jest dobrym pomysłem. Prowadzenie dodatkowej selekcji osób, którym przyznaje się wsparcie, powoduje zwiększoną konkurencję oraz umożliwia wybranie tych beneficjentów, którzy najlepiej rokują z punktu widzenia możliwości utrzymania firmy.
- **Działanie 6.2 w największej mierze przekłada się na efekty zatrudnieniowe**. Każde zakładane 100 podmiotów daje szansę na zatrudnienie dodatkowych 27 osób. Po uwzględnieniu poziomu przeżywalności firm w momencie realizacji badania, liczba osób aktywnych zawodowo przekraczała liczbę przyznanych dotacji o 11%. W przypadku pozostałych działań liczba aktywnych zawodowo była mniejsza od liczby osób objętych wsparciem (dla Poddziałania 6.1.3 efekt zatrudnieniowy wyniósł 80%, a dla 8.1.2 – 91%).
- **Prawdopodobieństwo przetrwania firmy maleje w przypadku osób, które wcześniej prowadziły działalność**, które dotację uzyskują z PUP, a także wraz z niższym poziomem wykształcenia oraz w grupie kobiet i mieszkańców wsi. Najwyższą wartość prawdopodobieństwa oszacowano dla zmiennej dotyczącej wcześniejszego prowadzenia firmy. Poziom przeżycia podmiotów należących do osób, które kiedyś już próbowały swoich sił w biznesie („przedsiębiorca drugiej szansy”), wynosił 21%, podczas gdy wśród osób wcześniej nieposiadających żadnej działalności – 65%. Analiza powiatowa ujawnia istnienie takich obszarów, dla których wskaźnik ten wynosi niespełna 10% (czyli na 10 firm, które powstały dzięki przyznaniu dotacji osobom wcześniej prowadzącym działalność gospodarczą, upadło dziewięć!). Powiatami o wyjątkowo niskim poziomie przeżywalności firm „przedsiębiorców drugiej szansy” były tatrzański, limanowski, nowotarski, gorlicki, wadowicki, bocheński, brzeski oraz dąbrowski. W przypadku tych powiatów należałoby rozważyć zasadność udzielania dotacji osobom, które wcześniej prowadziły inną firmę.

Poziom likwidacji działalności gospodarczych zakładanych dzięki dofinansowaniu przez osoby wcześniej posiadające inną firmę współgra z ogólnym poziomem przeżywalności podmiotów z dotacjami. Wszystkie powiaty o przeżywalności „firm drugiej szansy” w okolicach 10% cechowały się niższym od przeciętnej poziomem przeżywalności. Podobnie jak w przypadku wcześniej analizowanych cech problemy pojawiały się na terenie tych samych powiatów i u obu typów operatorów, różniły się tylko skalą.

- Jednym z instrumentów dodatkowych jest wsparcie pomostowe (udzielane na wniosek beneficjenta dotacji na okres od 6 do 12 miesięcy od dnia rozpoczęcia działalności gospodarczej; obejmuje ono zazwyczaj pomoc finansową w wysokości nie większej niż 800 zł miesięcznie). **Różnica w przeżywalności firm korzystających i niekorzystających z niego była marginalna**, co stawia pod dużym znakiem zapytania zasadność stosowania tej formy wsparcia. Nie generuje ona znaczących różnic w poziomie przeżywalności firm, a jest instrumentem kosztownym.

II. Wyniki badań

1. Ogólne informacje o dotacjach

Dotacje na założenie działalności gospodarczej to forma wsparcia określona w Ustawie o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy¹, stosowana przez powiatowe urzędy pracy jako instrument aktywizacji osób bezrobotnych². Została również zaadaptowana w ramach Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki, przy czym cele, którym służy jej stosowanie, są odmienne w poszczególnych działaniach i poddziałaniach POKL.

działanie/poddziałanie	cel (dla działania)
6.1.3 Poprawa zdolności do zatrudnienia oraz podnoszenie poziomu aktywności zawodowej osób bezrobotnych	Podniesienie poziomu aktywności zawodowej oraz zdolności do zatrudnienia osób pozostających bez zatrudnienia oraz stworzenie warunków dla rozwoju aktywności zawodowej w regionie.
6.2 Wsparcie oraz promocja przedsiębiorczości oraz samozatrudnienia	Promocja oraz wspieranie inicjatyw i rozwiązań zmierzających do tworzenia nowych miejsc pracy oraz budowy postaw kreatywnych, służących rozwojowi przedsiębiorczości i samozatrudnienia .
8.1.2 Wsparcie procesów adaptacyjnych i modernizacyjnych w regionie	Podniesienie i dostosowanie kwalifikacji i umiejętności osób pracujących do potrzeb regionalnej gospodarki.

W latach 2008–2012 ze środków Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki w Małopolsce przyznano ponad 10,4 tys. dotacji na rozpoczęcie działalności gospodarczej (w ramach analizowanych w niniejszym raporcie działań 6.1.3, 6.2 i 8.1.2). W tym czasie ze środków Funduszu Pracy powiatowe

1 Ustawa z dnia 20 kwietnia 2004, tekst jednolity Dz. U. z 2013 r. poz. 674, 675, 829, 1291, 1623, 1645, 1650.

2 Szczegółowe informacje o instrumencie rynku pracy o nazwie „jednorazowe środki na podjęcie działalności gospodarczej” znalazły się w raporcie *Dotacje na założenie firmy – wpływ na rynek pracy w Małopolsce. Raport z badania jednorazowych środków na podjęcie działalności gospodarczej*, Kraków: Wojewódzki Urząd Pracy w Krakowie, 2011.

urzędy pracy udzieliły niemal 12,9 tys. dotacji na ten sam cel. Łącznie dotacje na uruchomienie działalności gospodarczej otrzymało ponad 23,3 tys. osób zamieszkujących w Małopolsce. Z porównania tej liczby z liczbą podmiotów gospodarczych nowo zarejestrowanych w Rejestrze Gospodarki Narodowej (REGON) uzyskujemy informację, że dzięki dofinansowaniu powstało 14,8% firm.

Stosowany w raporcie podział na powiatowe urzędy pracy (PUP) i pozostałych projektodawców³ wynika z odmienności zasad, określających adresatów przyznawanej pomocy, trybu jej przyznawania oraz wysokości dotacji i katalogu innych form wsparcia, jakie może uzyskać beneficjent. PUP-y, nawet działając jako operatorzy projektów w Działaniu 6.2 i Poddziałaniu 8.1.2, musiały stosować tryb ustawy (por. poniższy schemat). Z tego powodu inna była charakterystyka beneficjentów PUP i pozostałych operatorów, warunki startowe dla firm przez nich zakładanych i osiągnięte efekty.

W sumie w okresie od stycznia 2008 do czerwca 2013 r. w ramach POKL małopolskie PUP przyznały 8 730 dotacji (w tym 8 564 w Poddziałaniu 6.1.3, gdzie były jedynym dopuszczalnym operatorem – tzw. projekt systemowy; 153 dotacje w projektach z Działania 6.2 i 13 dotacji w Poddziałaniu 8.1.2). Pozostali operatorzy przyznali w tym czasie 2 897 dotacji (2 676 w projektach z działania 6.2 i 221 w Poddziałaniu 8.1.2).

Schemat 1. Zasady udzielania dotacji na podjęcie działalności gospodarczej – tryb ustawowy i tryb POKL



1 Operatorzy to instytucje (np. agencje rozwoju regionalnego, fundacje, firmy, szkoły wyższe), które – realizując projekt w Działaniu 6.2 lub Poddziałaniu 8.1.2 POKL – udzielają wsparcia osobom chcącym rozpocząć działalność gospodarczą, w tym udzielają dotacji na ten cel. Operatorami kilku projektów (pięć w działaniu 6.2 i dwa w działaniu 8.1.2) były też PUP.

2 Za bezrobotnych uznaje się osoby zarejestrowane w powiatowym urzędzie pracy, nieposiadające zatrudnienia i gotowe podjąć pracę.

3 Projektami outplacementowymi mogą być objęci pracodawcy i pracownicy pracodawców przechodzących procesy restrukturyzacyjne. Outplacement polega na wsparciu osób zwolnionych, przewidzianych do zwolnienia lub zagrożonych zwolnieniem z pracy w związku z restrukturyzacją firmy (zmianą zakresu działalności). W projektach w Poddziałaniu 8.1.2 mogą również brać udział osoby, które utraciły posadę z przyczyn dotyczących zakładu pracy w okresie nie dłuższym niż sześć miesięcy przed dniem przystąpienia do projektu.

4 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, a także doradztwo i pomoc w efektywnym wykorzystaniu dotacji.

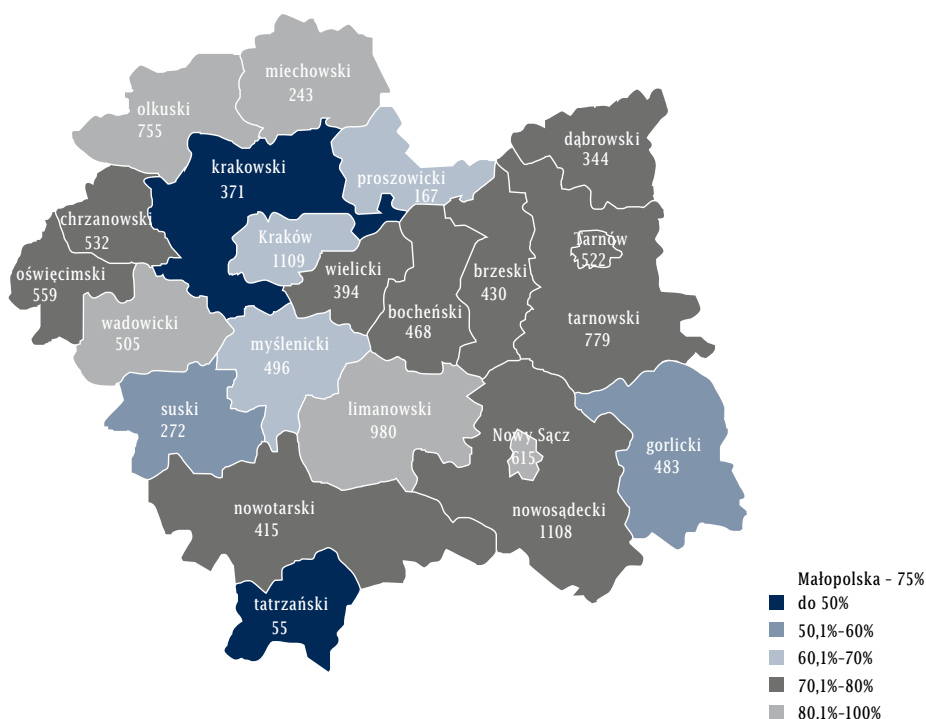
3 Sformułowanie „pozostali projektodawcy” jest w raporcie stosowane zamiennie z określeniem „inni projektodawcy”.

2. Charakterystyka osób, które otrzymały dotacje w Małopolsce

Kryteria formalne stosowane w projektach stawiały beneficjentom wymóg zamieszkiwania (w rozumieniu Kodeksu Cywilnego), a w przypadku projektów z Działania 6.2 – co najmniej wykonywania pracy i/lub uczenia się na terenie województwa małopolskiego. W efekcie **niemal wszystkie osoby, które w badanym okresie otrzymały w Małopolsce dotację, zamieszkiwały w województwie małopolskim**. Adres spoza regionu miało zaledwie 25 beneficjentów. Większość z nich (11) było zameldowanych w województwie podkarpackim, trzy – w śląskim, po dwóch w Mazowieckim, Opolskim, Podlaskim i Świętokrzyskim, a pojedyncze osoby – w województwach dolnośląskim, lubelskim i zachodniopomorskim.

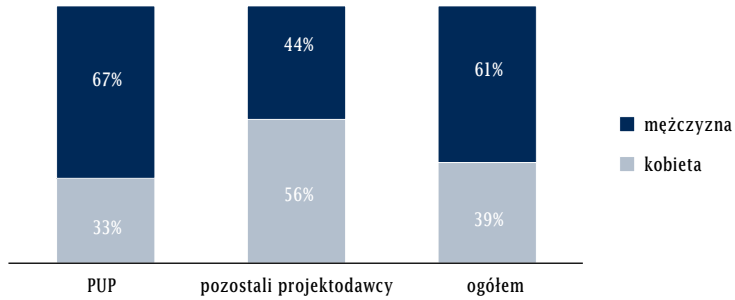
Najwięcej dotacji otrzymali mieszkańcy Krakowa (1 109) oraz powiatów nowosądeckiego (1 108) i limanowskiego (980), najmniej – powiatu tatrzańskiego (55). W ostatnim przypadku ich mała liczba wynika z niestosowania omawianego instrumentu w ramach projektu systemowego (Podziałanie 6.1.3). **Ponad trzy czwarte wszystkich dotacji przyznały powiatowe urzędy pracy.**

Mapa 1. Liczba dotacji według powiatu zamieszkania beneficjentów i udział dotacji przyznanych przez PUP



Analizując cechy demograficzne, dostrzegamy wyraźne różnice między profilem beneficjentów powiatowych urzędów pracy i pozostałych projektodawców. Jak już wspomniano, różnice te wynikają między innymi z odmiennych warunków stawianych PUP i innym projektodawcom.

Wśród osób, które otrzymały dotacje z PUP, **udział kobiet i mężczyzn** był zbliżony do udziału w całej populacji przedsiębiorców w Polsce. Nadreprezentacja kobiet w grupie beneficjentów innych projektodawców wynika po części z preferowania projektów, w których większe szanse na uzyskanie wsparcia miały osoby w szczególnej sytuacji na rynku pracy, m.in. kobiety (w tym zwłaszcza powracające oraz wchodzące po raz pierwszy na rynek pracy po przerwie związanej z urodzeniem i wychowaniem dzieci).

Wykres 1. Osoby, które otrzymały dotacje według płci i typu operatora

Innym czynnikiem różnicującym populację beneficjentów dotacji było wykształcenie. Na 11 625 badanych ponad połowę stanowiły osoby z wykształceniem ponadgimnazjalnym (6 254 osoby, czyli 53,8%). Drugą pod względem liczebności grupą były osoby z wykształceniem wyższym (3 495 – 30,1%). Liczną zbiorowość stanowiły osoby z wykształceniem pomaturalnym (1 230 – 10,6%). Osoby z wykształceniem gimnazjalnym lub podstawowym były stosunkowo nieliczne (odpowiednio 135 osób – 1,2% oraz 511 osób – 4,4%). **W porównaniu z populacją Małopolski wśród beneficjentów dotacji występowała nadreprezentacja osób z wykształceniem wyższym** (według danych Narodowego Spisu Powszechnego 2011 wśród osób w wieku 20 lat i więcej osoby z wyższym wykształceniem stanowią 19,1%) oraz niedoreprezentowanie osób z wykształceniem podstawowym (w NSP 2011: 14,5% plus 0,9% osób z niepełnym wykształceniem podstawowym i bez wykształcenia).

Kobiety przeważały wśród osób z wykształceniem wyższym (kobiety po studiach stanowiły 16,7% wszystkich beneficjentów) i pomaturalnym. Wśród mężczyzn dominowały osoby, które skończyły gimnazjum (mężczyźni z takim wykształceniem stanowili niemal dwie piąte wszystkich beneficjentów), było ich też znacznie więcej niż kobiet wśród osób z wykształceniem podstawowym (K=1,2%, M=3,2% populacji beneficjentów) oraz gimnazjalnym (odpowiednio K=0,3% i M=0,9%).

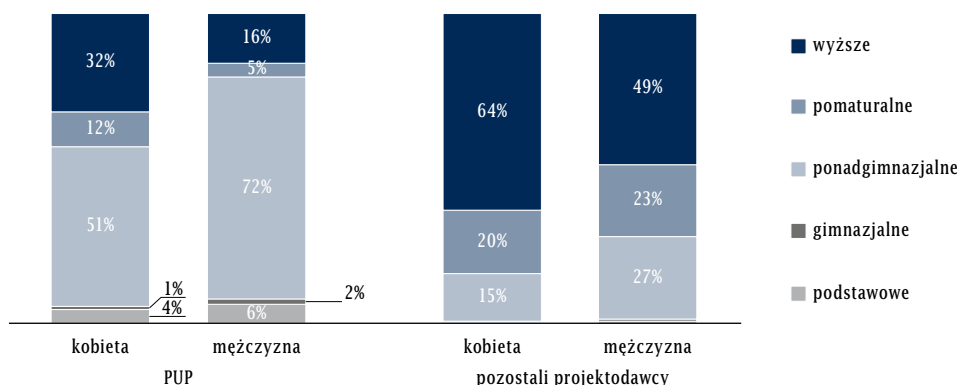
Tabela 1. Struktura beneficjentów ze względu na płeć i wykształcenie

wykształcenie	płeć		ogółem
	kobieta	mężczyzna	
podstawowe	3,0%	5,3%	4,4%
gimnazjalne	0,7%	1,4%	1,2%
ponadgimnazjalne	38,4%	63,5%	53,8%
pomaturalne	14,7%	8,0%	10,6%
wyższe	43,1%	21,8%	30,1%
ogółem	100,0%	100,0%	100,0%

Różnice wykształcenia i płci są jeszcze większe, gdy uwzględnimy typ projektodawców. Populacja beneficjentów urzędów pracy charakteryzowała się niższym poziomem wykształcenia – mniej było w niej osób z wykształceniem wyższym lub pomaturalnym, więcej – z podstawowym lub gimnazjalnym. Przede wszystkim jednak dominowały osoby z wykształceniem ponadgimnazjalnym (niemal 65%). Może to być wynikiem wymogów stawianych ubiegającym się o dotacje w PUP: jednym z najistotniejszych warunków jej otrzymania było posiadanie kompetencji zbliżonych z profilem planowanej działalności (czy to będących pochodną wykształcenia, czy doświadczenia zawodowego). W projektach pozostałych instytucji zdecydowanie dominowały osoby po studiach, a tych z wykształceniem pomaturalnym było więcej niż z ponadgimnazjalnym. Ci, którzy ukończyli tylko szkołę podstawową lub gimnazjum, stanowili zaledwie 1% w grupie beneficjentów projektodawców innych niż PUP. Gdy pod uwagę weźmiemy jeszcze płeć, widoczna staje się następująca prawidłowość: **głównymi beneficjentami dotacji przyznawanych przez PUP byli mężczyźni z wykształceniem ponadgimnazjalnym, zaś w projektach prowadzonych przez inne instytucje – kobiety z wyższym wykształceniem.**

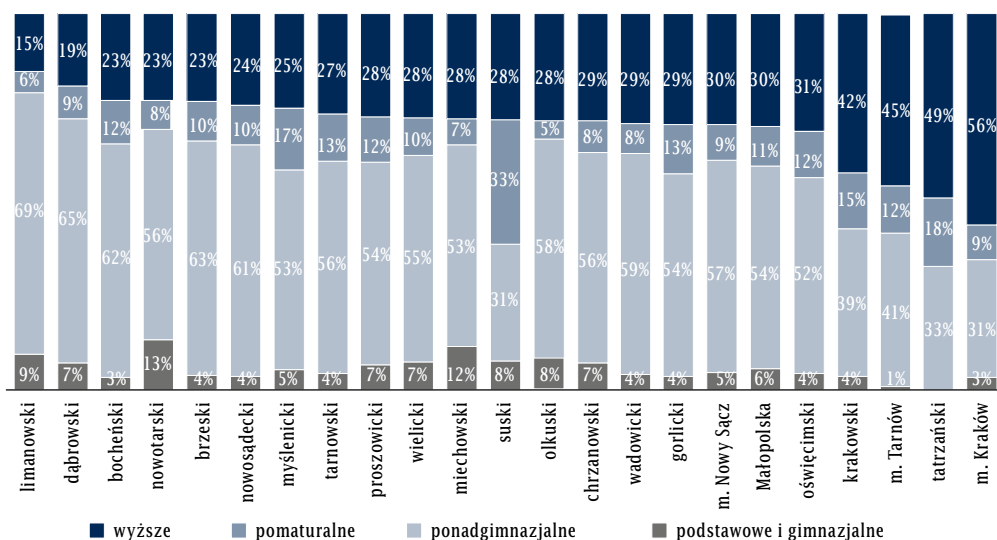
Nawet w projektach realizowanych przez PUP w ramach Działania 6.2, gdzie ponad połowę beneficjentów dotacji stanowiły kobiety, struktura wykształcenia była bardziej podobna do ogólnej struktury beneficjentów PUP niż do struktury beneficjentów projektów z Działania 6.2, realizowanych przez innych projektodawców (ponad połowę stanowiły osoby z wykształceniem ponadgimnazjalnym, ponad jedną trzecią – z wykształceniem wyższym; beneficjentki częściej niż beneficjenci miały wykształcenie wyższe, ale nawet wśród kobiet dominowały osoby z wykształceniem ponadgimnazjalnym).

Wykres 2. Osoby, które otrzymały dotacje, w podziale na płeć, wykształcenie i typ operatora



Analizując strukturę wykształcenia beneficjentów w powiatach, należy pamiętać o niewielkiej liczbie dotacji udzielonych mieszkańcom części z nich (przez co przy tej samej liczbie osób z danym typem wykształcenia udział procentowy tej kategorii będzie mniejszy w powiecie, w którym zamieszkiwało wielu beneficjentów, niż w powiecie, w którym mieszkała mniejsza liczba beneficjentów). Istotny jest też udział dotacji przyznanych przez PUP i innych projektodawców, co (jak już wspomniano) istotnie wpływa na charakterystyki beneficjentów. Pamiętając o tych zastrzeżeniach, warto zwrócić uwagę na wysoki udział osób z wykształceniem: podstawowym w powiatach nowotarskim (13,3%) i miechowskim (9,9%), gimnazjalnym w powiatach tarnowskim i nowosądeckim (po 3,5%), ponadgimnazjalnym w powiecie limanowskim (69,5%), pomaturalnym w powiecie suskim (33,1%) oraz wyższym w Krakowie (56,2%).

Wykres 3. Struktura wykształcenia beneficjentów dotacji według powiatów



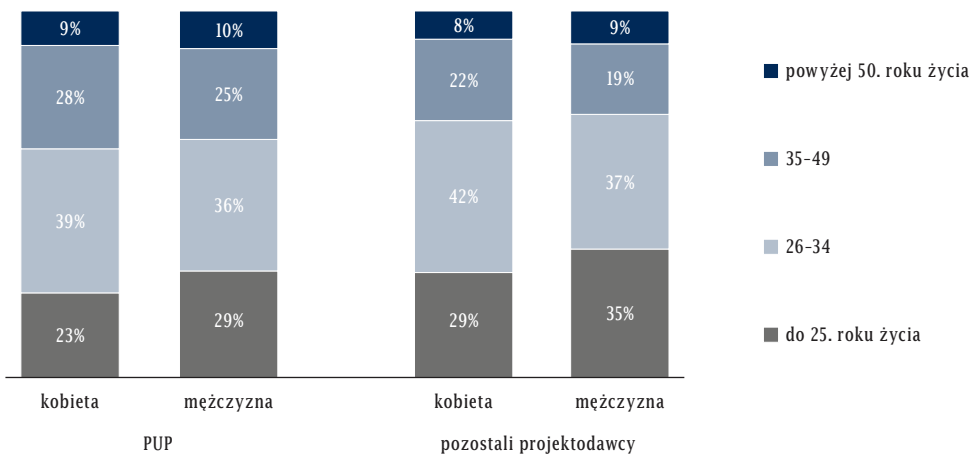
Wśród beneficjentów dominowały osoby młode. Dotacje otrzymało niemal 4,4 tys. wnioskodawców w wieku 26–34 lata, prawie 3,3 tys. do 25. roku życia, prawie 2,9 tys. w wieku 35–49 lat i zaledwie 1,1 tys. w wieku 50+. Uwzględniając płeć, największą grupę wśród osób, które otrzymały dotację, stanowili mężczyźni w wieku 26–34 lata (22,1%).

Tabela 2. Beneficjenci według wieku i płci

grupy wiekowe	płeć		ogółem
	kobieta	mężczyzna	
do 25. roku życia	9,7%	18,5%	28,2%
26–34	15,5%	22,1%	37,6%
35–49	10,1%	14,6%	24,7%
powyżej 50. roku życia	3,4%	6,2%	9,5%
ogółem	38,7%	61,3%	100,0%

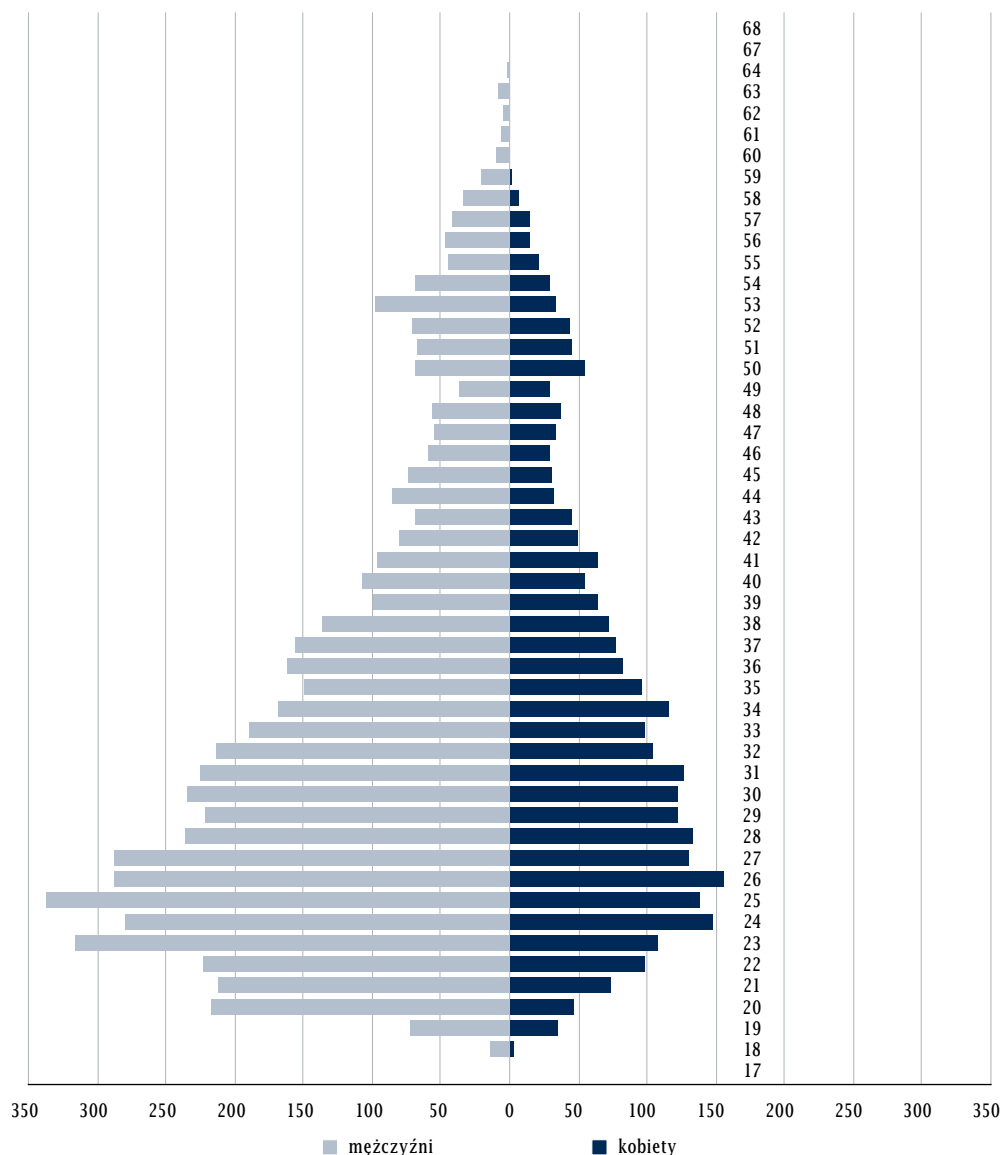
Osoby, które otrzymały dotację z PUP, były nieco starsze niż beneficjenci innych projektodawców, a efekt ten w przypadku kobiet był silniejszy niż u mężczyzn. Beneficjenci PUP mieli najczęściej 25 lat w przypadku mężczyzn i 26 – w przypadku kobiet, a średni wiek beneficjentów wyniósł odpowiednio 32,7 (M) i 33,3 lata (K). Jeśli chodzi o innych projektodawców, to beneficjenci (niezależnie od płci) mieli najczęściej 24 lata. Średnia wieku dla kobiet wyniosła 31,9 lat, zaś dla mężczyzn – 31,4.

Wykres 4. Osoby, które otrzymały dotacje w podziale na płeć, wiek i typ operatora

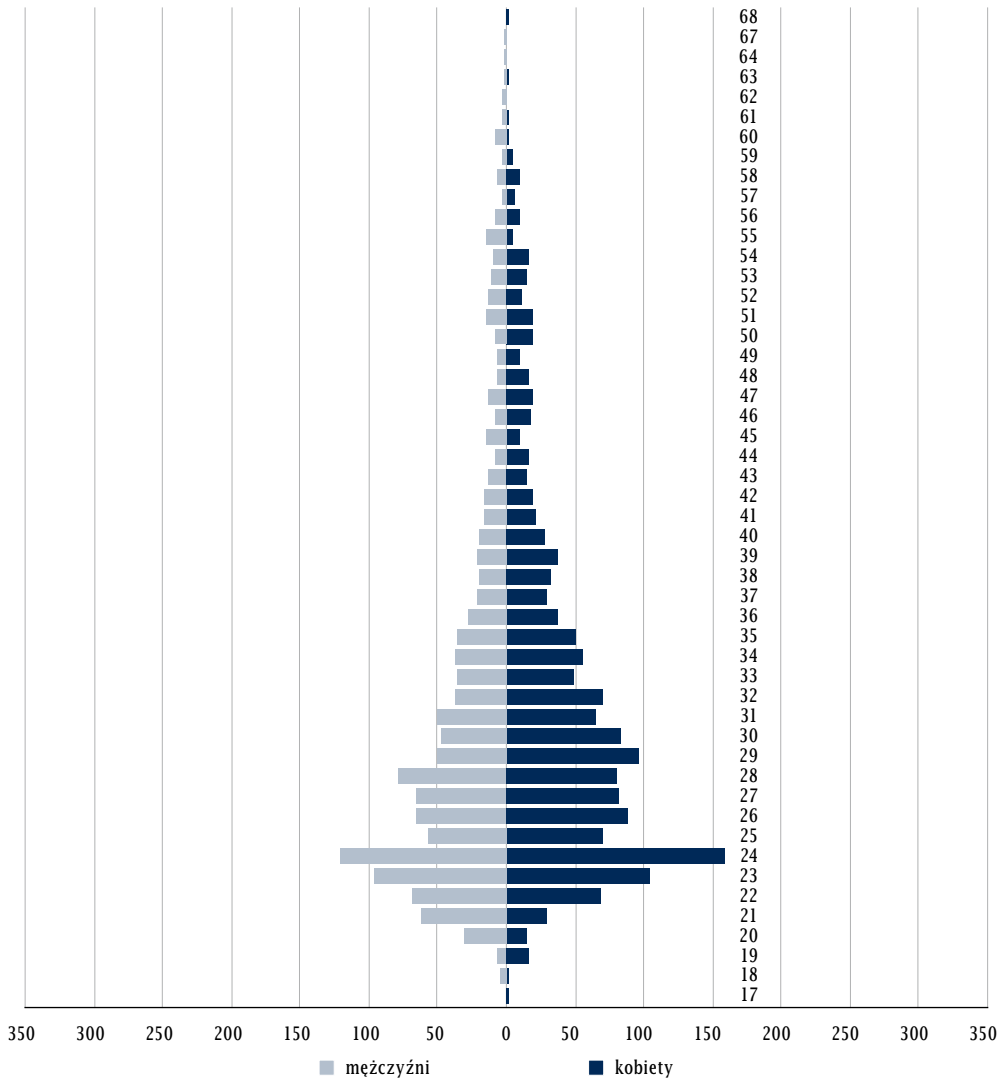


Poniższe wykresy pokazują szczegółowo zróżnicowanie struktury populacji beneficjentów PUP i innych projektodawców ze względu na wiek i płeć. W przypadku osób, które otrzymały dotację z PUP, widoczna jest przewaga mężczyzn – szczególnie duża w najmłodszych i najstarszych rocznikach. Wśród tych, którzy otrzymali wsparcie od innych projektodawców, przeważały kobiety, jednakże ta przewaga była dużo mniejsza niż przewaga mężczyzn w przypadku beneficjentów PUP. W najliczniejszych rocznikach zaobserwowano zbliżoną liczbę kobiet – beneficjentek PUP i innych projektodawców. W rocznikach starszych – liczba beneficjentek była wyższa w populacji osób, które uzyskały wsparcie z PUP.

Wykres 5. Wiek w momencie przystąpienia do projektu – PUP



Wykres 6. Wiek w momencie przystąpienia do projektu – pozostali projektodawcy



Powyższa charakterystyka w przypadku PUP odnosi się przede wszystkim do uczestników projektów systemowych⁴. Ze względu na kryteria przyjęte w projektach realizowanych przez PUP w Działaniu 6.2 faworyzowano osoby w wieku do 25. i powyżej 50. roku życia, stąd ich udział w grupie beneficjentów był zdecydowanie wyższy, zarówno w porównaniu z projektami systemowymi realizowanymi przez PUP, jak i z innymi projektami w Działaniu 6.2.

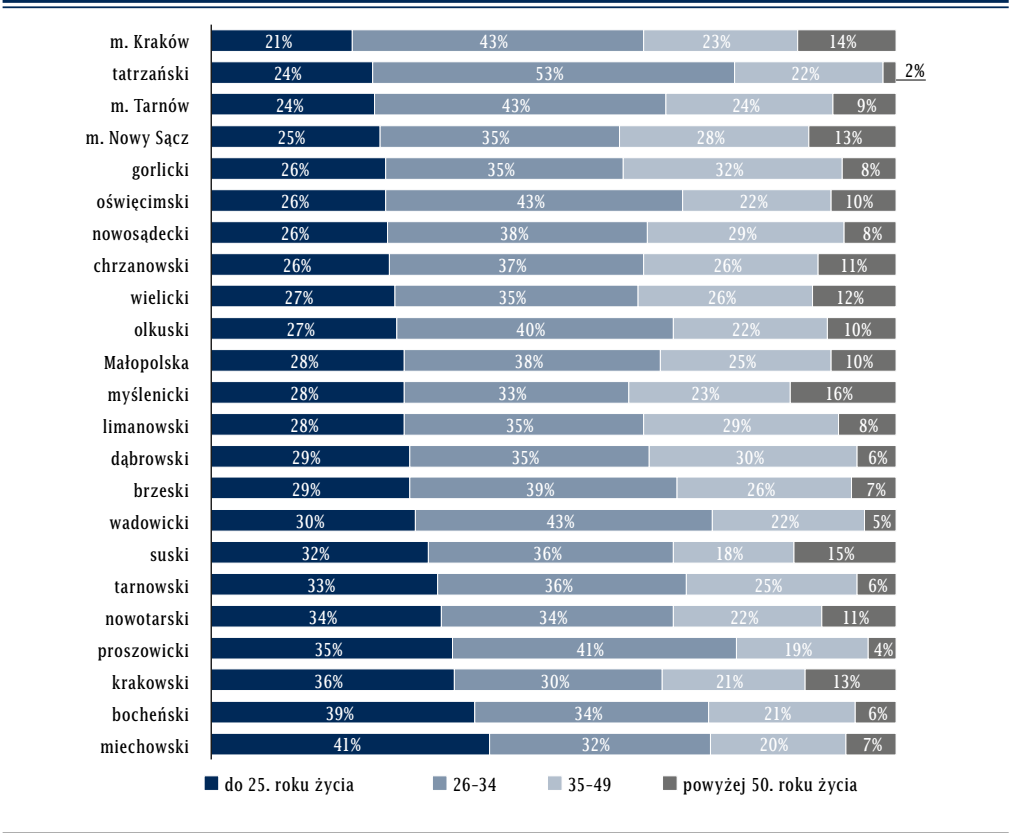
4 W odniesieniu do projektów, w których przyznawane są dotacje na rozpoczęcie działalności gospodarczej, projektami systemowymi są projekty realizowane w Poddziałaniu 6.1.3 POKL. Projekty systemowe mogą być realizowane tylko przez konkretne instytucje, wskazane w Szczegółowym Opisie Priorytetów POKL lub Planie Działania, w tym wypadku przez powiatowe urzędy pracy.

Tabela 3. Struktura wieku i płci beneficjentów PUP

nazwa poddziałania POKL	wiek w kategoriach	płeć		ogółem
		kobieta	mężczyzna	
6.2 Wsparcie oraz promocja przedsiębiorczości i samozatrudnienia	do 25. roku życia	38,0%	52,7%	45,1%
	26-34	30,4%	14,9%	22,9%
	35-49	12,7%	5,4%	9,2%
	powyżej 50. roku życia	19,0%	27,0%	22,9%
	ogółem	100,0%	100,0%	100,0%
6.1.3 Poprawa zdolności do zatrudnienia oraz podnoszenie poziomu aktywności zawodowej osób bezrobotnych	do 25. roku życia	22,7%	28,8%	26,8%
	26-34	39,5%	36,2%	37,3%
	35-49	28,7%	24,9%	26,2%
	powyżej 50. roku życia	9,1%	10,1%	9,8%
	ogółem	100,0%	100,0%	100,0%
8.1.2 Wsparcie procesów adaptacyjnych i modernizacyjnych w regionie	do 25. roku życia	0,0%	14,3%	7,7%
	26-34	66,7%	28,6%	46,2%
	35-49	33,3%	57,1%	46,2%
	ogółem	100,0%	100,0%	100,0%

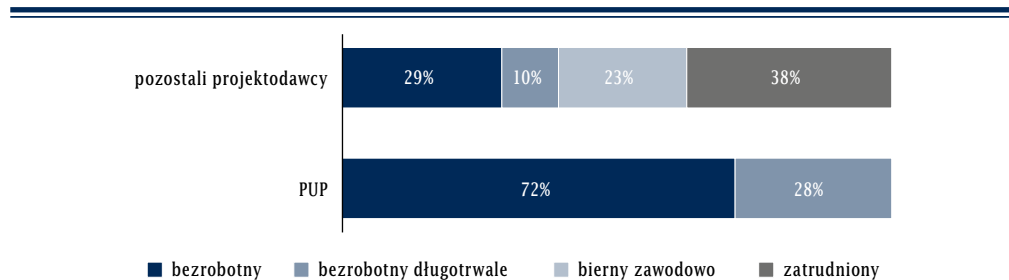
Pamiętając o zastrzeżeniach poczynionych przy okazji analizy struktury wykształcenia w powiatach, warto zwrócić uwagę na zróżnicowanie wieku beneficjentów zamieszkujących poszczególne powiaty. Obok tych z wyraźną dominacją jednej z kategorii wiekowych (najczęściej 26-34) są te o wyrównanych udziałach grup wiekowych (np. powiat dąbrowski). Są też powiaty z wyraźną nadreprezentacją osób do 25. roku życia (miechowski – 40,7% i bocheński – 38,5%) i powyżej 50. roku życia (myślenicki – 15,5% i suski – 14,7%).

Wykres 7. Struktura wieku beneficjentów według powiatu zamieszkania



Udział w projekcie prowadzonym przez powiatowy urząd pracy mogły wziąć wyłącznie osoby bezrobotne. Wśród nich w Małopolsce 28% stanowili długotrwale bezrobotni (tzn. pozostający bez pracy i zarejestrowani w PUP przez minimum 12 miesięcy w ciągu ostatnich 24 miesięcy). Pozostali projektodawcy mogli kwalifikować do projektu również osoby bierne zawodowo oraz pracujące, zainteresowane rozpoczęciem działalności gospodarczej⁵. W rezultacie wśród ogółu zakwalifikowanych bezrobotni stanowili 39% (z czego jedna czwarta to bezrobotni długotrwale), 23% – osoby bierne zawodowo, a zatrudnieni – 38%.

Wykres 8. Status osób, które otrzymały dotację, według typu projektodawcy



Według danych będących w posiadaniu Wojewódzkiego Urzędu Pracy w Krakowie w latach 2008–2012 w projektach realizowanych w Priorytecie VI POKL dotację otrzymało 197 osób niepełnosprawnych, jednak osoby te nie zostały uwzględnione w obliczeniach wykonanych na potrzeby niniejszego raportu z uwagi na brak możliwości ich identyfikacji w bazie PEFS⁶.

3. Charakterystyka firm, które powstały z dotacji

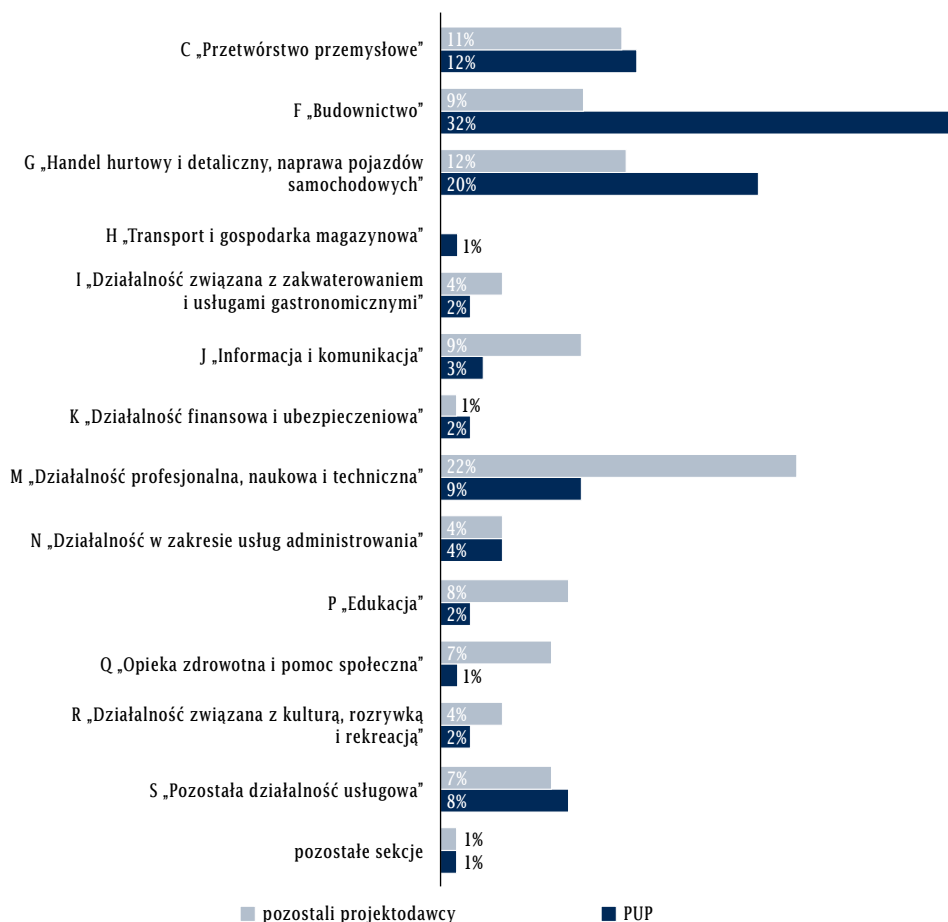
Informacje o profilu prowadzonej działalności zgromadzono dla 11 412 podmiotów gospodarczych utworzonych w Małopolsce dzięki dotacji z Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki. Zdecydowanie **najpopularniejszy rodzaj działalności zakładanej z dotacją to usługi budowlane** (sekcja F, 3 060 firm, czyli 26,8%). Na drugim miejscu uplasowała się „Działalność handlowa i naprawa pojazdów” (sekcja G, 2 056 firm, 18%), na trzecim – ex aequo: sekcja M „Działalność profesjonalna, naukowa i techniczna” oraz sekcja C „Przetwórstwo przemysłowe” (po 12,2%; odpowiednio: 1 393 i 1 388 firm), a na czwartym – „Pozostała działalność usługowa (sekcja S, 883 firmy, czyli 7,7%).

Warto przy tym zauważyć, że wśród beneficjentów PUP popularne były inne rodzaje działalności, niż wśród osób, które otrzymały dotację od innego projektodawcy. W przypadku osób dofinansowanych przez PUP przeważały firmy budowlane (niemal jedna trzecia podmiotów z dotacją) oraz firmy handlowe i zakłady mechaniki pojazdowej (jedna piąta podmiotów). Większy udział niż wśród beneficjentów innych projektodawców miały też firmy zajmujące się przetwórstwem przemysłowym (12,4% wobec 11,4% z dotacją z PUP) lub pozostałą działalnością usługową (7,9% wobec 7,2%). Z kolei beneficjenci innych projektodawców zakładali głównie firmy prowadzące działalność profesjonalną, naukową i techniczną (sekcja M – 22,5%). Dużą popularnością wśród nich cieszyły się też branże, w których powstała największa część firm z dotacją z PUP („Usługi budowlane”, „Przetwórstwo przemysłowe”, „Handel i naprawa pojazdów” oraz „Pozostała działalność usługowa”). Jednak wśród osób, które pozyskały środki od innych projektodawców, bardzo popularne były rodzaje działalności wymagające kwalifikacji na poziomie studiów wyższych: „Informacja i komunikacja” (sekcja J – 8,7% wobec 2,7% wśród beneficjentów PUP), „Edukacja” (odpowiednio 8% i 1,8%), „Opieka zdrowotna i pomoc społeczna” (sekcja Q, odpowiednio 7% i 1,2%) czy „Działalność związana z kulturą, rozrywką i rekreacją” (sekcja R, 4,3% i 1,8%).

⁵ A w przypadku projektów realizowanych w Poddziałaniu 8.1.2 – osoby objęte outplacementem oraz takie, które utraciły pracę z przyczyn dotyczących zakładu pracy w ciągu maksymalnie sześciu miesięcy przed przystąpieniem do projektu. Por. wyjaśnienia do schematu 1.

⁶ PEFS 2007 (Podsystem monitorowania Europejskiego Funduszu Społecznego) jest systemem przeznaczonym do monitorowania efektów realizacji projektów dofinansowanych z EFS poprzez zbieranie danych od osób oraz instytucji bezpośrednio objętych wsparciem w ramach POKL. Baza PEFS zawiera dane o uczestnikach projektów finansowanych z POKL, służące m.in. wdrażaniu i ewaluacji projektów.

Wykres 9. Struktura PKD zakładanych firm według typu operatora



Pozostałe sekcje – patrz przypis⁷.

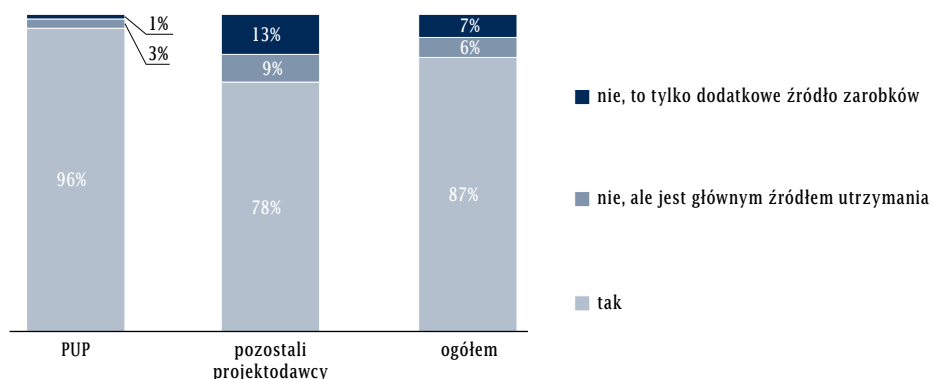
Przyczyn takiego zróżnicowania struktury branżowej firm zakładanych dzięki dotacjom uzyskanym z PUP oraz od innych projektodawców należy upatrywać w kilku kwestiach. Pierwsza z nich to cechy społeczno-demograficzne beneficjentów: opisana już struktura płci i wykształcenia, która w znacznym stopniu determinuje wybór branży. Po pierwsze niektóre rodzaje działalności wymagają posiadania uprawnień lub ukończenia studiów wyższych (co nie jest tożsame z uprawnieniami). Po drugie (jak opisano to w dalszej części raportu) pewne typy działalności są preferowane przez kobiety (np. handel, fryzjerstwo i usługi kosmetyczne), a pewne przez mężczyzn (budownictwo, transport). Po trzecie o środki z PUP mogą się ubiegać wyłącznie osoby zarejestrowane jako bezrobotne, a w projektach innych projektodawców prawo uczestnictwa mają także osoby zatrudnione lub bierne zawodowo.

Analiza danych z bazy PEFS wskazuje, że osoby niebędące bezrobotnymi stanowiły ponad 60% beneficjentów projektów innych projektodawców, w tym 37% to osoby zatrudnione w momencie przystąpienia do projektu, a 23% – nieaktywne zawodowo. Z kolei beneficjentami PUP byli bezrobotni, w tym 28% stanowiły osoby długotrwale bezrobotne. **Z usług PUP korzystają częściej osoby słabiej wykształcone oraz z wykształceniem zawodowym.** Osoby z wykształceniem wyższym (zwłaszcza jeśli posiadają doświadczenie zawodowe) zdecydowanie rzadziej rejestrują

⁷ Rodzaje działalności gospodarczej reprezentowane łącznie (tj. wśród firm z dotacją z PUP i od pozostałych operatorów) przez mniej niż 100 podmiotów zostały połączone w kategorię „pozostałe sekcje”. Wśród nich znalazły się (wartości ogółem): Sekcja A „Rolnictwo, leśnictwo, łowiectwo i rybactwo” (68 podmiotów), Sekcja B „Górnictwo i wydobywanie” (4), Sekcja D „Wytwarzanie i zaopatrywanie w energię elektryczną” (4), Sekcja E „Dostawa wody, gospodarowanie ściekami i odpadami” (22), Sekcja L „Działalność związana z obsługą rynku nieruchomości” (61), Sekcja O „Administracja publiczna i obrona narodowa” (1), Sekcja T „Gospodarstwa domowe zatrudniające pracowników” (1).

się jako bezrobotne (a jeśli to robią, najczęściej kierują się chęcią uzyskania konkretnego rodzaju wsparcia – ubezpieczenia, szkolenia, dotacji, a nie pośrednictwa pracy). Jest to więc strukturalnie inna grupa, niż beneficjenci dotacji udzielanych przez innych projektodawców. Jak wynika z przeprowadzonego na zlecenie WUP badania, 22% beneficjentów innych projektodawców łączyła prowadzenie firmy z zatrudnieniem u innego pracodawcy. W przypadku beneficjentów PUP osoby łączące prowadzenie firmy z pracą dla innego pracodawcy stanowiły 4%. Rodzaje działalności oparte na pracy umysłowej są częściej zakładane z dotacji udzielanej przez projektodawcę, mogącego wspierać nie tylko osoby bezrobotne, niż ze środków uzyskanych z PUP.

Wykres 10. Czy prowadzenie firmy jest Pana(-i) jedyną formą zarobkowania?



Drugim czynnikiem są wymagania stawiane projektodawcom: istotna część dotacji (549, czyli ponad 5% wszystkich analizowanych i niemal 22% przyznanych przez innych projektodawców) została przyznana w ramach projektów wyłonionych w konkursie, w którym preferowano przedsięwzięcia kierowane do osób mających innowacyjny pomysł na działalność gospodarczą⁸. Odbywało się to za pomocą premii punktowej – do łącznej liczby punktów za oceniony pozytywnie wniosek projektowy dodawano kolejne 20. Innowacyjność zdefiniowano jako działalność w branżach określonych w Regionalnej Strategii Innowacji (RSI) – uznanych za szczególnie istotne z punktu widzenia rozwoju województwa. Znalazły się wśród nich inżynieria środowiska wraz z projektowaniem architektonicznym i przemysłowym, infrastruktura techniczna i transport, ochrona środowiska i krajobrazu, energetyka odnawialna, inżynieria materiałowa wraz z technologiami i technikami odlewniczymi oraz hutniczymi, technologie i techniki w inżynierii chemicznej, technologie i techniki w budownictwie, ochrona zdrowia – przemysł uzdrowiskowy, rekreacja, turystyka, technologie medyczne, biologia i biotechnologia, edukacja w kształtowaniu kultury innowacji, technologie i techniki informacyjne. Preferowanie tych działalności znalazło odbicie w strukturze branżowej firm powstałych z dotacją przyznaną przez projektodawców realizujących projekty w Działaniu 6.2. W efekcie zastosowania RSI jako kryterium premiowego w tym konkursie, 25% dotacji otrzymały podmioty z sekcji M „Działalność profesjonalna, naukowa i techniczna”, a 10% z sekcji Q „Opieka zdrowotna i pomoc społeczna”. Były to najwyższe udziały tych sekcji spośród wszystkich konkursów.

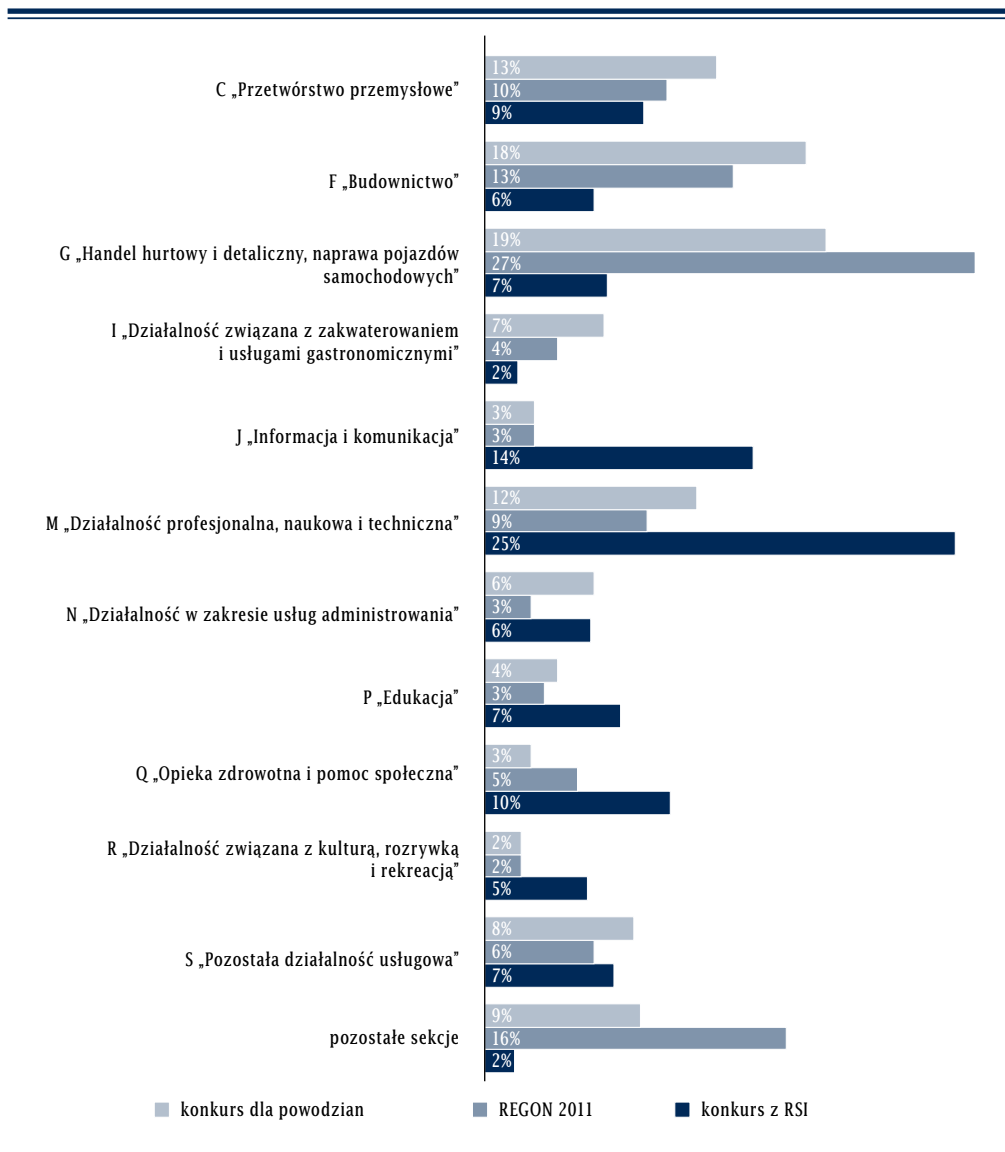
W porównaniu z konkursami, w których zgodność profilu zakładanych firm z RSI nie stanowiła kryterium, wysoki był również udział podmiotów powstałych w sekcjach J „Informacja i komunikacja” (15%) i R „Działalność związana z kulturą, rozrywką i rekreacją” (5%). Niski był natomiast udział podmiotów prowadzących działalność budowlaną (6%) lub w zakresie handlu i naprawy pojazdów (7%). Najniższy w porównaniu z innymi konkursami był udział sekcji C „Przetwórstwo przemysłowe” (9%), wpisującej się częściowo w RSI. Powodem było zapewne to, że dotacja na założenie indywidualnej działalności nie jest wystarczająco wysoka, by uruchomić innowacyjną produkcję (przyznawana kwota nie pozwala na zakup czy wdrożenie innowacyjnej technologii produkcyjnej).

⁸ Konkurs numer POKL/6.2/1A/10.

O specyficznym profilu uruchamianych działalności możemy również mówić w przypadku konkursu zakładającego wsparcie osób poszkodowanych przez powódź i osuwiska, jakie wystąpiły w Małopolsce w 2010 r.⁹. Beneficjenci dotacji przyznanych w tym konkursie częściej niż beneficjenci pozostałych podejmowali działalność budowlaną (13%), w szczególności w zakresie rozbioru i przygotowania terenu pod budowę (4% w tym konkursie i 1% wszystkich firm z dotacją POKL w Małopolsce), a także w zakresie zakwaterowania i działalności związanej z wyżywieniem (7%; 3% w całej populacji firm z dotacją z POKL). Więcej firm budowlanych powstało tylko w projektach systemowych Poddziałania 6.1.3.

Poniższy wykres prezentuje strukturę branżową działalności powstałych dzięki dwóm wspomnianym konkursom w porównaniu do struktury firm działających w Małopolsce w 2011 r.

Wykres 11. Struktura PKD firm w Małopolsce w 2011 roku oraz firm powstałych dzięki konkursom POKL.6.2/IA/10 (RSI) i POKL.6.2/IB/10 (dla powodzi)



9 Konkurs numer POKL/6.2/IB/10.

W niemal każdym powiecie wśród firm z dotacją dominowały firmy budowlane, ale największy udział miały one w powiatach limanowskim (45%) i brzeskim (42%). Wyjątek stanowiły powiaty chrzanowski i olkuski, gdzie większy udział przypadł na podmioty z sekcji handlu i naprawy pojazdów, tatrzański – tu przeważała sekcja pozostałych usług – oraz Kraków, gdzie 26% stanowiły firmy z sekcji działalności profesjonalnej, naukowej i technicznej. Ta ostatnia branża jest popularna głównie w powiatach miejskich, należących do Krakowskiego Obszaru Metropolitalnego, a także w niektórych charakteryzujących się stosunkowo wysokim (ponad trzydziestoprocentowym) udziałem ludności miejskiej.

Tabela 4. Udział sekcji F i sekcji M w liczbie firm utworzonych z dotacją z EFS w powiatach

powiat	sekcja F „Budownictwo”	sekcja M „Działalność profesjonalna, naukowa i techniczna”
bocheński	30%	10%
brzeski	42%	11%
chrzanowski	21%	14%
dąbrowski	30%	8%
gorlicki	23%	11%
krakowski	19%	17%
limanowski	45%	6%
m. Kraków	14%	26%
m. Nowy Sącz	19%	13%
m. Tarnów	16%	15%
miechowski	31%	8%
myślenicki	28%	11%
nowosądecki	30%	11%
nowotarski	31%	10%
olkuski	25%	8%
oświęcimski	24%	13%
proszowicki	31%	10%
suski	23%	9%
tarnowski	33%	7%
tatrzański	12%	15%
wadowicki	25%	13%
wielicki	22%	15%
Małopolska	27%	12%

Jak już wspomniano, **struktura branżowa działalności uruchomionych przez beneficjentów dotacji była silnie uwarunkowana płcią**. Za branże kobiece, tj. takie, które miały większy udział wśród firm założonych z dotacją przez kobiety, należały: „Pozostała działalność usługowa” (sekcja S – 16%), „Działalność profesjonalna, naukowa i techniczna” (sekcja Q – 17%) oraz „Działalność związana z zakwaterowaniem i usługami gastronomicznymi” (I – 5%). Wśród pań popularniejsze niż wśród panów były też „Handel” (sekcja G – 22%, ale bez handlu i naprawy pojazdami, które są domeną mężczyzn), „Działalność w zakresie usług administrowania i działalność wspierająca” (sekcja N – 7%) i „Działalność finansowa i ubezpieczeniowa” (sekcja K – 2%) oraz „Edukacja” (sekcja P – 6%).

Działalnością typowo męską jest budownictwo – w tej branży powstało aż 43% firm założonych przez beneficjentów mężczyzn. Panowie mieli też większy udział w branżach: „Informacja i komunikacja” (sekcja J – 5%) oraz „Transport i gospodarka magazynowa” (sekcja H – 1%).

Wyrównany udział obu płci w branży „Przetwórstwo przemysłowe” (sekcja C – po 12%) występuje tylko na poziomie sekcji – jednej z najbardziej zróżnicowanych. Panowie zajmujący się produkcją na ogół finansowali z dotacji uruchomienie produkcji mebli, panie – szycie odzieży.

Wykres 12. Struktura PKD zakładanych firm według płci

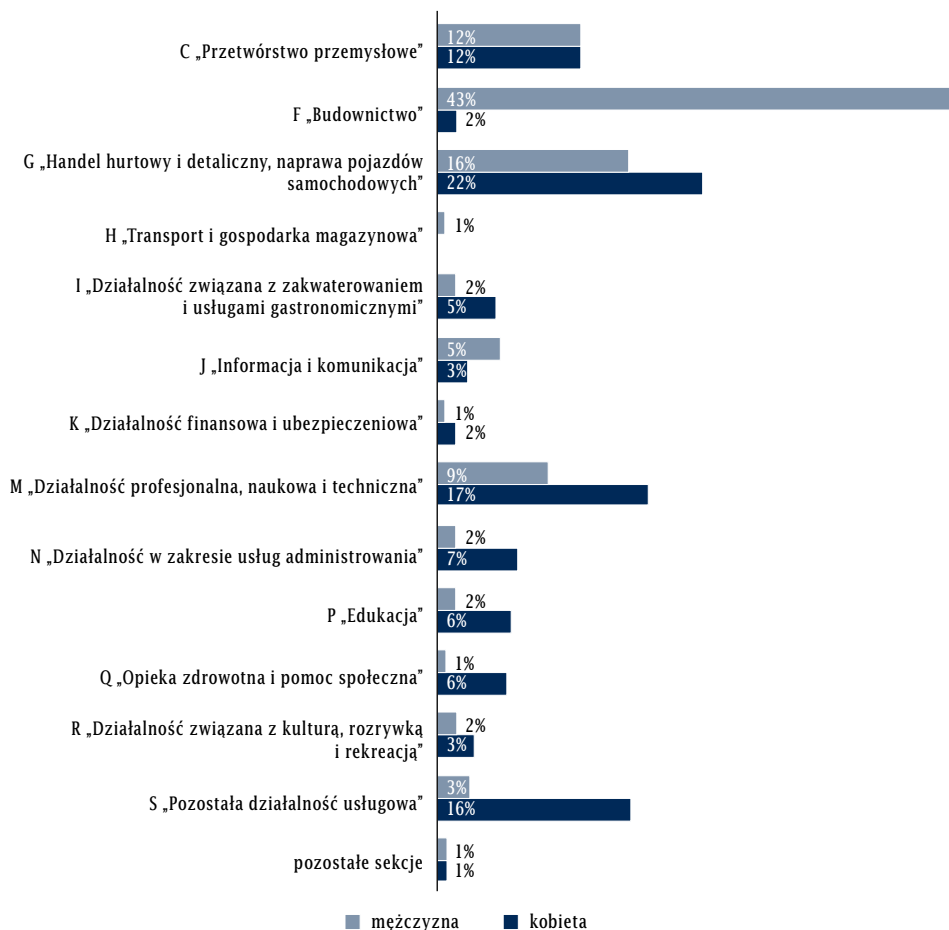


Tabela 5. Najpopularniejsze profile działalności firm zakładanych przez kobiety i mężczyzn (TOP20) – kobiety

	kod PKD	nazwa profilu działalności	liczba firm	udział profilu w ogóle firm założonych przez beneficjentki
1	S9602Z	Fryzjerstwo i pozostałe zabiegi kosmetyczne	500	11,1%
2	M7410Z	Działalność w zakresie specjalistycznego projektowania	185	4,1%
3	G4771Z	Sprzedaż detaliczna odzieży prowadzona w wyspecjalizowanych sklepach	169	3,8%
4	C1413Z	Produkcja pozostałej odzieży wierzchniej	150	3,3%
5	G4791Z	Sprzedaż detaliczna prowadzona przez domy sprzedaży wysyłkowej lub internet	137	3,0%
6	M7111Z	Działalność w zakresie architektury	133	3,0%
7	M7420Z	Działalność fotograficzna	119	2,6%
8	G4711Z	Sprzedaż detaliczna prowadzona w niewyspecjalizowanych sklepach z przewagą żywności, napojów i wyrobów tytoniowych	97	2,2%
9	I5610A	Restauracje i inne stałe placówki gastronomiczne	92	2,0%
10	P8559B	Pozostałe pozaszkolne formy edukacji, gdzie indziej niesklasyfikowane	90	2,0%
11	Q8690A	Działalność fizjoterapeutyczna	82	1,8%
12	N8121Z	Niespecjalistyczne sprzątanie budynków i obiektów przemysłowych	76	1,7%
13	G4776Z	Sprzedaż detaliczna kwiatów, roślin, nasion, nawozów, żywych zwierząt domowych, karmy dla zwierząt domowych prowadzona w wyspecjalizowanych sklepach	69	1,5%
14	M6920Z	Działalność rachunkowo-księgowa; doradztwo podatkowe	69	1,5%
15	G4719Z	Pozostała sprzedaż detaliczna prowadzona w niewyspecjalizowanych sklepach	66	1,5%
16	Q8690E	Pozostała działalność w zakresie opieki zdrowotnej, gdzie indziej niesklasyfikowana	65	1,4%
17	S9609Z	Pozostała działalność usługowa, gdzie indziej niesklasyfikowana	64	1,4%
18	P8559A	Nauka języków obcych	62	1,4%
19	M7311Z	Działalność agencji reklamowych	60	1,3%
20	K6622Z	Działalność agentów i brokerów ubezpieczeniowych	58	1,3%

Tabela 6. Najpopularniejsze profile działalności firm zakładanych przez kobiety i mężczyzn (TOP20) – mężczyźni

	kod PKD	nazwa profilu działalności	liczba firm	udział profilu w ogóle firm założonych przez beneficjentów
1	F4120Z	Roboty budowlane związane ze wznoszeniem budynków mieszkalnych i niemieszkalnych	695	9,7%
2	G4520Z	Konserwacja i naprawa pojazdów samochodowych, z wyłączeniem motocykli	549	7,7%
3	F4339Z	Wykonywanie pozostałych robót budowlanych wykończeniowych	428	6,0%
4	F4333Z	Posadzkarstwo; tapetowanie i oblicowywanie ścian	324	4,5%
5	F4331Z	Tynkowanie	281	3,9%
6	F4322Z	Wykonywanie instalacji wodno-kanalizacyjnych, ciepłych, gazowych i klimatyzacyjnych	242	3,4%
7	F4321Z	Wykonywanie instalacji elektrycznych	231	3,2%
8	M7112Z	Działalność w zakresie inżynierii i związane z nią doradztwo techniczne	152	2,1%
9	F4391Z	Wykonywanie konstrukcji i pokryć dachowych	147	2,1%
10	F4332Z	Zakładanie stolarki budowlanej	134	1,9%
11	F4399Z	Pozostałe specjalistyczne roboty budowlane, gdzie indziej niesklasyfikowane	129	1,8%
12	M7420Z	Działalność fotograficzna	126	1,8%
13	J6201Z	Działalność związana z oprogramowaniem	121	1,7%
14	M7311Z	Działalność agencji reklamowych	98	1,4%
15	M7111Z	Działalność w zakresie architektury	86	1,2%
16	C3102Z	Produkcja mebli kuchennych	83	1,2%
17	F4334Z	Malowanie i szklenie	81	1,1%
18	G4791Z	Sprzedaż detaliczna prowadzona przez domy sprzedaży wysyłkowej lub internet	77	1,1%
19	F4312Z	Przygotowanie terenu pod budowę	76	1,1%
20	N8130Z	Działalność usługowa związana z zagospodarowaniem terenów zieleni	75	1,1%

4. Proces przyznawania dotacji

Analizy zawarte w tym rozdziale dotyczą czynników istotnych na etapie ubiegania się o dotację na rozpoczęcie działalności gospodarczej i mogących wpłynąć na powodzenie przedsięwzięcia. Dotyczą także samej procedury i jej oceny przez beneficjentów.

4.1 Motywacje

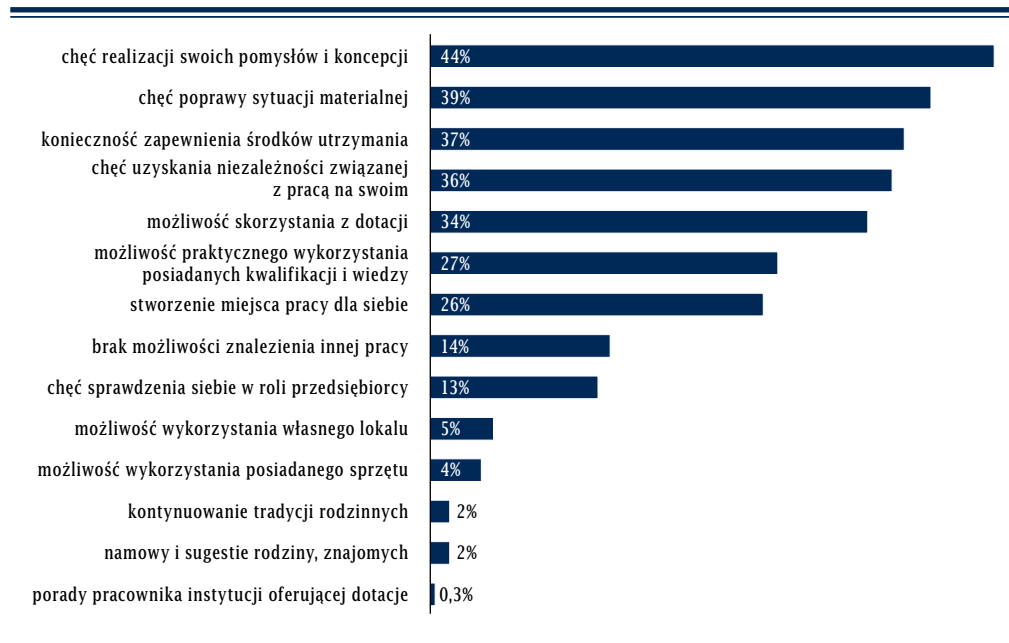
Jedną z kluczowych kwestii związanych z dotacjami na rozpoczęcie działalności gospodarczej jest motywacja. Stopień zmotywowania osoby ubiegającej się o dofinansowanie jest zwykle oceniany na etapie rekrutacji do projektu.

W badaniu telefonicznym zwrócono uwagę na przesłanki, które skłoniły beneficjentów do ubiegania się o wsparcie¹⁰. Z analizy najważniejszych motywów wynika, że **główną przyczyną ubiegania się o dotację na rozpoczęcie działalności gospodarczej jest chęć realizacji swoich pomysłów i koncepcji**. Dość popularnymi pobudkami są też chęć uniezależnienia się (czwarte

10 Respondenci mogli wybierać spośród 14 zaproponowanych odpowiedzi. Następnie osoby, które wskazały na więcej niż trzy odpowiedzi, proszono o wybranie trzech najważniejszych.

miejsce), możliwość praktycznego wykorzystania wiedzy i posiadanych kwalifikacji (szóste miejsce) oraz stworzenie miejsca pracy dla siebie (siódme miejsce). Wysokie pozycje zajęły czynniki związane z poprawą sytuacji materialnej i pozycji na rynku pracy. Zdecydowanie najczęściej beneficjenci kierowali się aktywnością, przedsiębiorczością, chęcią poprawy własnej sytuacji. Nieznacznie mniejsze znaczenie miały motywy pragmatyczne – możliwość skorzystania z dotacji, wykorzystania posiadanego sprzętu, lokalu. Zdecydowanie mniej osób kierowało się opiniami i namową innych czy też brakiem możliwości znalezienia pracy.

Wykres 13. Główne przyczyny zakładania firm przez beneficjentów dotacji



Motywacje beneficjentów nie były oczywiście jednolite. Występowały istotne różnice w zależności od ich cech demograficznych i statusu na rynku pracy. Nie bez znaczenia był też preferowany w danym konkursie typ beneficjenta.

Dla bezrobotnych, w tym bezrobotnych długotrwale, najistotniejsza była konieczność zapewnienia środków utrzymania (wskazało na tę odpowiedź odpowiednio 40% i 43% respondentów). Dla bezrobotnych pozostających w rejestrze krócej niż 12 miesięcy w ostatnich dwóch latach niemal równie istotne były chęć realizacji pomysłów (39%) oraz chęć poprawy sytuacji materialnej (38%), a tylko nieco rzadziej – uzyskanie niezależności (36%). Bezrobotni, częściej niż osoby o innym statusie na rynku pracy, postrzegały firmę z dotacją jako szansę na stworzenie miejsca pracy dla siebie (28% – bezrobotni, 27% – długotrwale bezrobotni, 22% – bierni zawodowo i 20% – zatrudnieni).

Długotrwale bezrobotni częściej wskazywali na możliwość poprawy sytuacji materialnej (40%) niż na samorealizację (36%), a chęć uzyskania niezależności była dla nich równie ważna, jak możliwość uzyskania dotacji (po 36%). Ponadto osoby pozostające bez pracy przez długi czas w ciągu dwóch lat poprzedzających uzyskanie dotacji częściej niż te z pozostałych grup podejmowały decyzję pod wpływem namów rodziny i znajomych (5%) lub kierując się poradami pracowników instytucji przyznającej dotację (1%). 5% z nich chciało kontynuować tradycje rodzinne.

Osoby, które ubiegając się o dotację były bierne zawodowo, chciały głównie realizować swoje pomysły (59%). Najpopularniejsza w tej grupie była niezależność, wskazywana przez 39% jej członków. Zestaw motywów najważniejszych dla osób biernych zawodowo dopełniają zdobycie środków utrzymania (37%) oraz możliwość skorzystania z dotacji (36%).

Motywacje osób, które ubiegając się o dotację miały zatrudnienie, odbiegają od najważniejszych przyczyn, jakimi kierowały się osoby o innym statusie na rynku pracy. Choć główną przesłanką

dla nich była realizacja swoich pomysłów (61% wskazań), na drugim miejscu znalazła się chęć poprawy sytuacji materialnej, a na trzecim – możliwość uzyskania dotacji (40%). I te właśnie motywy wśród zatrudnionych zebrały największą liczbę wskazań. Uniezależnienie się było zachętą dla 38% pracujących. Częściej niż inni chcieli oni wykorzystać posiadaną wiedzę i kwalifikacje (34%) lub sprawdzić się w roli przedsiębiorcy (18%).

Różnice motywacji wystąpiły też między kobietami i mężczyznami. Dla kobiet najważniejszym powodem była realizacja swoich pomysłów. Wskazała na nią połowa kobiet i 40% mężczyzn. Wśród pań popularniejsza była odpowiedź dotycząca braku możliwości znalezienia innej pracy (17% – o 6 p.p. więcej niż wśród mężczyzn), a także możliwości zastosowania wiedzy i kompetencji (28% kobiet i 26% mężczyzn). Częściej też ulegały namowom bliskich (2% kobiet, 1% mężczyzn).

Mężczyźni najczęściej kierowali się koniecznością zapewnienia środków utrzymania (42% mężczyzn i 32% kobiet) i chęcią poprawy sytuacji materialnej (40% mężczyzn, 37% kobiet). Częściej myśleli o uniezależnieniu się (37% mężczyzn, 34% kobiet). Przedstawiciele obu płci w takim samym stopniu chcieli skorzystać z dotacji (po 34% wskazań) i sprawdzić się w roli przedsiębiorcy (po 13%).

Dla osób z wykształceniem podstawowym lub gimnazjalnym najpopularniejszym motywem (39%) było samo uzyskanie dotacji (gdyż jako grupa w szczególnej sytuacji na rynku pracy miały największe szanse na jej uzyskanie). Pobudkami nieznacznie rzadziej wskazywanymi w tej grupie były chęć uniezależnienia się (37%), a także zapewnienia środków utrzymania (35%) i poprawy sytuacji materialnej (34%). Dwa ostatnie motywy były najważniejsze dla osób z wykształceniem ponadgimnazjalnym (po 41%). Często kierowały się one chęcią realizacji swoich pomysłów (36%) i możliwością uzyskania dotacji (34%).

Realizacja pomysłów była najważniejsza dla niemal połowy (48%) osób z wykształceniem pomałowanym. Inne motywy – poprawa sytuacji materialnej (37%) i zapewnienie środków utrzymania (36%), a także uzyskanie niezależności i dotacji (po 33%) cieszyły się zdecydowanie mniejszą popularnością.

Wśród osób legitymujących się wyższym wykształceniem najczęstszym motywem była realizacja swoich pomysłów (52%). Usamodzielnienie się (39% wskazań) było nieco ważniejsze niż poprawa sytuacji materialnej (37%), zdobycie środków utrzymania (35%) lub dotacji (34%).

Zróźnicowanie motywacji w grupach wiekowych wskazuje na odmienną sytuację tych zbiorowości na rynku pracy i związane z tym postawy życiowe. Analizując motywy najważniejsze dla ich przedstawicieli lub częściej przez nich wybierane, można nakreślić następujące charakterystyki:

- Osoby bardzo młode (do 25. roku życia) cechuje młodzieńczy entuzjazm i optymizm. Główne motywy przez nich wskazywane to realizacja pomysłów, zyskanie niezależności, sprawdzenie siebie w roli przedsiębiorcy.
- Dla beneficjentów w wieku od 26. do 34. roku życia własna firma to kolejny etap w karierze, życiu zawodowym. Ich motywacją była najczęściej realizacja pomysłów, poprawa sytuacji materialnej, uzyskanie niezależności, wykorzystanie posiadanych kwalifikacji oraz możliwość uzyskania dotacji.
- Osoby w wieku 35–39 lat biorą odpowiedzialność za własne sprawy w swoje ręce. Zakładając firmę, chciały zapewnić sobie środki utrzymania, poprawić sytuację materialną, zrealizować swoje pomysły, wykorzystać posiadane kwalifikacje i uzyskać niezależność.
- Beneficjentami 50+ kierowały przede wszystkim motywy finansowe (zapewnienie środków utrzymania, poprawa sytuacji materialnej, możliwość uzyskania dotacji) oraz brak innych perspektyw (niemożność znalezienia innej pracy).

Motywacje beneficjentów poszczególnych działań były zgodne z zakładanym profilem uczestników. Beneficjenci projektów realizowanych przez powiatowe urzędy pracy w ramach Działania 6.1.3 częściej niż pozostali byli dopingowani brakiem możliwości znalezienia innej pracy (17% wskazań; w Poddziałaniu 8.1.2 – 12% i w Działaniu 6.2 – 9%). Najczęstszym motywem była dla nich sytuacja finansowa (zapewnienie środków utrzymania – 41%, poprawa sytuacji materialnej – 39%). Uzyskanie niezależności (36%) oraz realizacja swoich pomysłów (34%) zachęciła do założenia działalności gospodarczej ponad jedną trzecią beneficjentów Poddziałania 6.1.3. W tej

grupie i wśród osób tracących pracę w związku z problemami firmy (Poddziałanie 8.1.2) częstą motywacją była też chęć stworzenia dla siebie miejsca pracy (27%).

Beneficjenci projektów outplacementowych najczęściej mieli pomysł na działalność (62%), chcieli zapewnić sobie źródło utrzymania (50%) i wykorzystać możliwość uzyskania dotacji (41%).

Z kolei uczestnicy Działania 6.2, wśród których większość stanowiły osoby zatrudnione lub bierne zawodowo, najczęściej zamierzali zrealizować swoje pomysły (56%), poprawić sytuację materialną (38%), uniezależnić się (37%) i skorzystać z dotacji. Zdecydowanie częściej niż inni chcieli sprawdzić się w roli przedsiębiorcy (16%; 11% w Poddziałaniu 6.1.3 i 8% w Poddziałaniu 8.1.2).

Informacje o motywach rozpoczęcia działalności przeanalizowano również w zestawieniu z odpowiedziami dotyczącymi skłonności do uruchomienia działalności bez dotacji. Dla osób gotowych założyć firmę bez wsparcia najczęstszą pobudką była realizacja swoich pomysłów i koncepcji (48%) albo uzyskanie niezależności (42%). Również dla tych, którzy nie byłoby skłonni rozpocząć działalności bez dotacji, najistotniejsze było realizowanie pomysłów i koncepcji (43%). Niemal równie ważna okazała się możliwość uzyskania dofinansowania (41%). Dla osób niezdecydowanych na podjęcie działalności bez dotacji główną motywacją była konieczność zapewnienia środków utrzymania (51%), jednak chęć realizacji pomysłów (43%) kierowała nimi podobnie często jak przedstawicielami pozostałych grup. Tylko nieliczni respondenci (około 1% każdej z grup) zostali namówieni do prowadzenia firmy, nie mając ku temu własnych motywów.

Wyniki te, choć są pochodną subiektywnych ocen, jednoznacznie wskazują na aktywność beneficjentów dotacji. Można zatem uznać, że jeden z głównych celów instrumentu, czyli promowanie przedsiębiorczości i samozatrudnienia oraz aktywizacja beneficjentów, zostały osiągnięte.

4.2 Doświadczenie

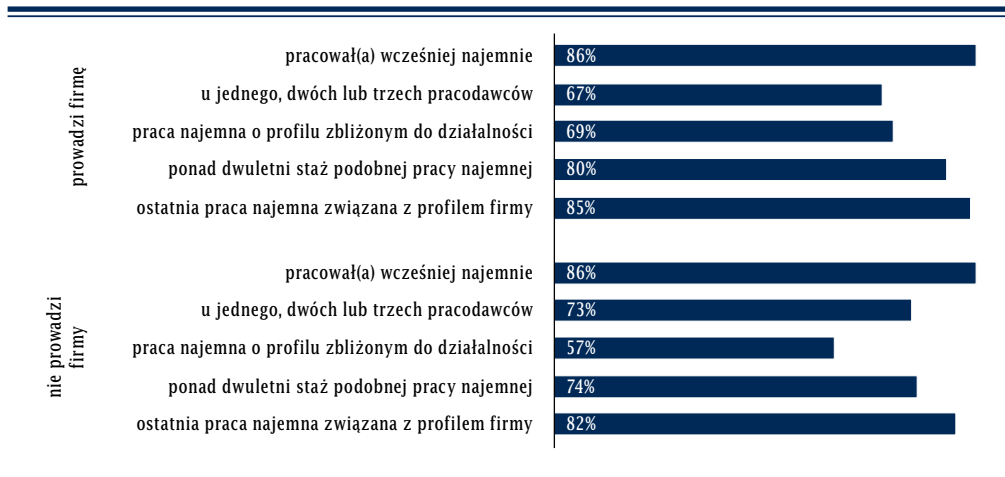
66% osób, które w momencie badania nie prowadziły już firmy powstałej dzięki dotacji, oraz prawie 62% nadal posiadających taką działalność, decydowało się na profil biznesowy zgodny ze swoim wykształceniem. Wybierały go najczęściej osoby po studiach (około 70% prowadzących działalność z dotacją i tych, którzy z niej zrezygnowali) oraz z wykształceniem pomaturalnym (około 60%), a także właściciele firm wymagających posiadania uprawnień lub wysokospecjalistycznego przygotowania, to jest z zakresu budownictwa, naprawy pojazdów, działalności profesjonalnej, naukowej i technicznej, edukacji, opieki zdrowotnej oraz pozostałej indywidualnej działalności usługowej.

Osoby, które wcześniej miały firmę (w badaniu CATI: 16% nieprowadzących już biznesu z dotacją i 18% kontynuujących go), dość rzadko decydowały się na uruchomienie dzięki unijnemu dofinansowaniu działalności o podobnym profilu co wcześniej (odpowiednio 37% i 42%). Podobny zakres wybierały osoby prowadzące biznes budowlany oraz z obszaru pozostałej indywidualnej działalności usługowej (przede wszystkim fryzjerstwa), czyli taki, która wymaga długiej praktycznej nauki zawodu. Osoby doświadczone w handlu z reguły wybierały branżę inną niż ta, w której działały wcześniej.

Wśród beneficjentów dotacji wysoki był udział osób, które miały w rodzinie przedsiębiorcę: w przypadku prowadzących firmę w momencie badania wynosił on 64%, zaś wśród tych, którzy już nie prowadzili działalności – 69%. Rzadko jednak decydowano się na profil biznesowy podobny do rodzinnego (odpowiednio 28% i 25%). Zbieżność najczęściej dotyczyła produkcji z drewna i materiałów do wyplatania, budownictwa oraz działalności związanej z żywnością.

86% badanych beneficjentów pracowało wcześniej dla innego pracodawcy. Najczęściej pracownicy najemni byli wcześniej zatrudnieni w jednej, dwóch lub w trzech firmach. Przy tym osoby, które w momencie badania nie prowadziły już działalności, częściej niż osoby ją kontynuujące miały nie więcej niż trzech pracodawców i rzadziej wykonywały u nich pracę taką samą lub podobną do profilu firmy założonej dzięki finansowemu wsparciu. Osoby kontynuujące działalność miały też dłuższe doświadczenie w podobnej pracy: cztery piąte wykonywało pracę najemną o zbliżonym profilu dłużej niż dwa lata (wśród niekontynuujących działalności – niepełna trzy czwarte). Tacy beneficjenci nieznacznie częściej w ostatnim miejscu pracy przed założeniem firmy wykonywali pracę nieróżniącą się wiele od profilu uruchomionej działalności.

Wykres 14. Zbieżność doświadczenia zawodowego beneficjentów dotacji z profilem założonej firmy



Wśród badanych nieliczne były osoby bez doświadczenia zawodowego (około 1%), a osoby z maksymalnie dwuletnim stażem pracy stanowiły około 5%. Osoby pracujące 20 lat i więcej stanowiły 18% niekontynuujących działalności i 22% nadal prowadzących firmę.

Ze względu na specyfikę dotacji jako formy wsparcia i fakt, że ogromną większość z nich przyznawały powiatowe urzędy pracy, wśród beneficjentów wysoki był udział osób, które w przeszłości doświadczyły bezrobocia. W badaniu 68% osób nieprowadzących już działalności było na bezrobociu (ale 71% z nich – do dwóch lat), a 87% z nich figurowało w rejestrach PUP. Odsetek bezrobotnych był wyższy wśród kontynuujących działalność: 76% było bez pracy (70% do dwóch lat) i niemal wszyscy (95%) zarejestrowali się w PUP.

Spośród osób kontynuujących działalność 87% utrzymywało się tylko z dochodów firmy.

Dla 6% firma była głównym, ale nie jedynym źródłem utrzymania, zaś prawie 8% traktowało działalność gospodarczą jako pracę dodatkową. Osoby łączące prowadzenie firmy z inną aktywnością zawodową najczęściej miały też umowę na czas nieokreślony (42% „przedsiębiorców na część etatu”, czyli 5% kontynuujących działalność), jedna piąta była zatrudniona na czas określony lub na zastępstwo (2% kontynuujących działalność), 9% pracowało na zlecenie (1% prowadzących firmę), a 5% zawierało dodatkowo umowy o dzieło (mniej niż 1% prowadzących firmę).

4.3 Kompleksowość wsparcia

Wskazywaliśmy ją jako konieczność w badaniu z 2011 r. W dyskusjach nad przyczynami kilkuletniej zaledwie przeżywalności firm często podnoszoną kwestią jest brak odpowiedniego przygotowania przedsiębiorców, szczególnie tych, dla których założenie własnej działalności było jedyną szansą na pracę. Jednocześnie wsparcie szkoleniowe oferowane klientom PUP i beneficjentom projektów unijnych spotyka się z krytyką mediów i opinii publicznej jako mało efektywne, niedostosowane do rzeczywistych potrzeb rynku pracy.

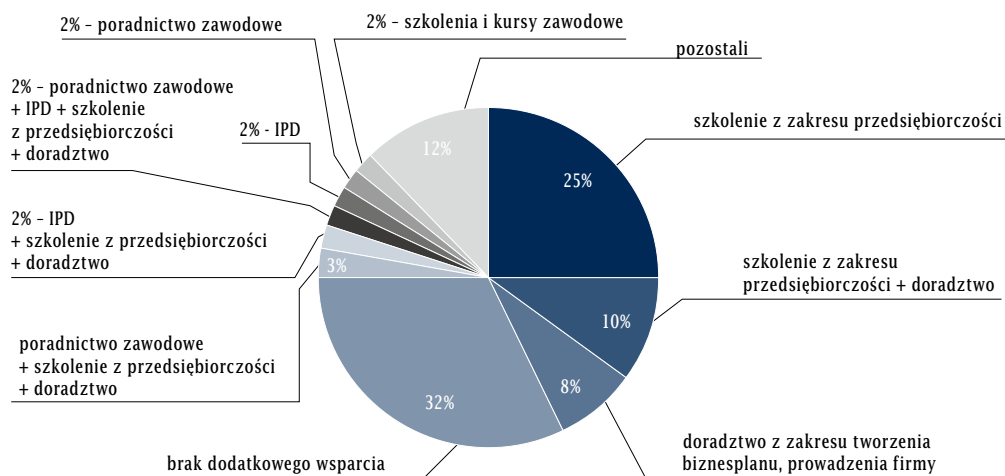
Z wywiadów z pracownikami PUP wynika, że powiatowe urzędy pracy często rezygnują z dodatkowych form wsparcia, by móc jak największą kwotę przeznaczyć na dotacje. Motywują to większą efektywnością dotacji, definiowaną jako pozostawanie w zatrudnieniu (albo poza rejestrem bezrobotnych) trzy miesiące po zakończeniu udziału w danej formie wsparcia, w porównaniu z innymi instrumentami. Znajduje to potwierdzenie w danych z tegorocznego badania pracowników PUP¹¹.

Największą kategorię wśród badanych beneficjentów dotacji przyznawanych w ramach projektów systemowych (realizowanych przez powiatowe urzędy pracy) stanowiły osoby, które poza środkami finansowymi otrzymały również wsparcie szkoleniowe z zakresu przedsiębiorczości (50%, w tym połowa – wyłącznie szkolenie, reszta – także inne formy). Osoby, które poza pie-

11 Pełne wyniki wywiadów są dostępne w Aneksie.

nieudzielnymi nie otrzymali w projekcie innej formy wsparcia, stanowiły niemal jedną trzecią. Ogólnie rzecz biorąc beneficjentów, którzy otrzymali kompleksowe wsparcie (tzn. dotację, szkolenie z zakresu przedsiębiorczości plus inną formę wsparcia) było mniej niż w projektach z pozostałych badanych działań.

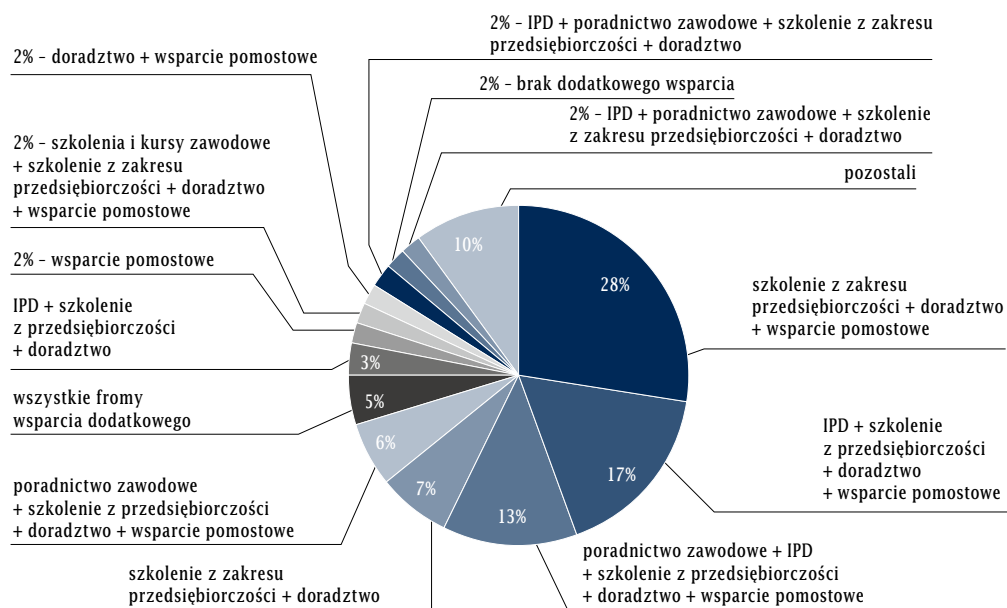
Wykres 15. Formy wsparcia otrzymanego przez beneficjentów dotacji w Poddziałaniu 6.1.3



**IPD – indywidualny plan działań, forma doradztwa indywidualnego polegająca na przygotowaniu przez klienta przy wsparciu doradcy planu działań, prowadzących do osiągnięcia zadowolającej klienta pozycji na rynku pracy (podjęcia zatrudnienia, innej formy pracy zarobkowej lub prowadzenia własnej działalności gospodarczej).*

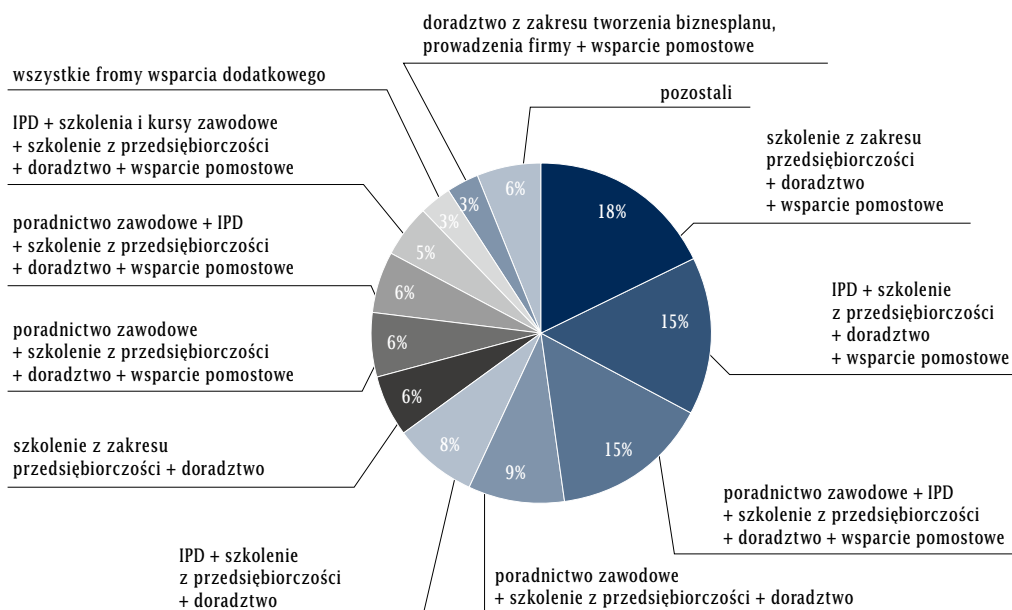
Zdecydowanie bardziej kompleksowe wsparcie otrzymywali beneficjenci projektów w Działaniu 6.2. Zgodnie z zasadami konkursów wspierających rozwój przedsiębiorczości i samozatrudnienia, prowadzonych od 2009 roku, projektodawcy musieli stosować łącznie wszystkie instrumenty wsparcia, tj. doradztwo, szkolenia, przyznanie środków finansowych na rozpoczęcie działalności gospodarczej oraz wsparcie pomostowe (zarówno podstawowe – na okres sześciu miesięcy, jak i przedłużone – na okres do 12 miesięcy). Oferowane były też poradnictwo zawodowe oraz indywidualne plany działań. Zwykle miały one jednak zastosowanie na etapie rekrutacji. 15 beneficjentów dotacji z projektów zrealizowanych w Działaniu 6.2 stwierdziło, że nie otrzymało żadnego wsparcia poza dotacją. Mogły to być osoby, które wcześniej ubiegały się o wsparcie, uczestniczyły w szkoleniu i doradztwie, ale nie uzyskały wtedy pieniędzy.

Wykres 16. Formy wsparcia otrzymanego przez beneficjentów dotacji w Działaniu 6.2



Szczególną grupę stanowią beneficjenci projektów z Poddziałania 8.1.2. Otrzymywali oni bardzo kompleksową pomoc, co obrazuje poniższy wykres. Trzeba jednak pamiętać, że większość badanych z tej grupy (46 z 66, z którymi przeprowadzono pełen wywiad) stanowiły osoby, które otrzymały dotację w 2013 roku, a więc w momencie badania były jeszcze w trakcie tzw. okresu obowiązkowego i uczestniczyły w projektach, których kompleksowość wymuszały zasady konkursu. Osoby, które otrzymały wsparcie wcześniej, na ogół nie miały możliwości ubiegać się o wsparcie pomostowe (nie było im ono oferowane).

Wykres 17. Formy wsparcia otrzymanego przez beneficjentów dotacji w Poddziałaniu 8.1.2

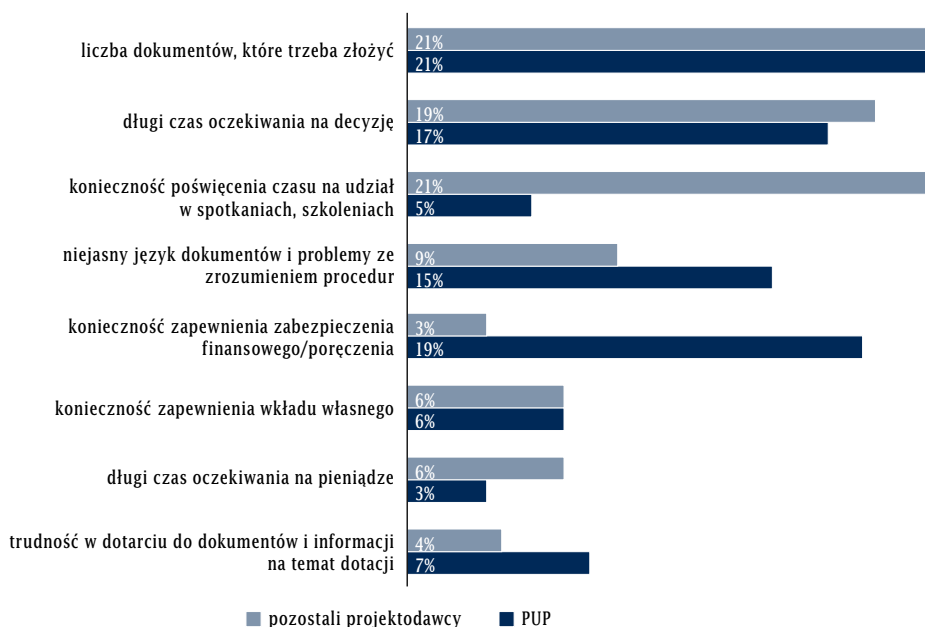


Beneficjenci poproszeni o ocenę uzyskanego wsparcia (na skali 1–5, gdzie jeden oznacza całkowicie nieprzydatne, a pięć – bardzo przydatne) najlepiej oceniali wsparcie pomostowe (średnia ocen: 4,9). Najbardziej wyrównane oceny wśród beneficjentów Działania 6.2 zgromadziło wsparcie pomostowe oraz indywidualny plan działań (średnia ocen 4,3). Wśród beneficjentów PUP najniższe oceny otrzymały poradnictwo zawodowe i szkolenia z zakresu przedsiębiorczości (średnia ocen 3,9), zaś wśród beneficjentów pozostałych projektodawców: poradnictwo zawodowe oraz szkolenia i kursy zawodowe (średnia ocen 4,1). Oceny te są dość wysokie. Nieliczne wskazania na złą jakość wsparcia doradczo-szkoleniowego pojawiły się w odpowiedziach o problemy napotykane przy ubieganiu się o dotację.

4.4 Problemy napotykane podczas ubiegania się o dotację

Uczestnicy badania telefonicznego zostali poproszeni o wskazanie problemów, jakie napotkali podczas ubiegania się o dotację, a następnie wskazanie najważniejszego z nich. W odpowiedziach beneficjentów PUP i pozostałych projektodawców wystąpiły wyraźne różnice. Głównym problemem wskazanym przez jednych i drugich była liczba dokumentów, jakie musieli złożyć w urzędzie lub innej instytucji przyznającej dotację. Jednak w dalszej kolejności osoby, które otrzymały dotację z urzędu pracy, narzekały na konieczność zagwarantowania zabezpieczenia finansowego lub poręczenia. Częściej niż beneficjenci pozostałych projektodawców wskazywały też na trudność w dotarciu do dokumentów i informacji na temat dotacji oraz konieczność zapewnienia wkładu własnego. Z kolei beneficjenci innych projektodawców za uciążliwe uznali konieczność udziału w czasochłonnym według nich spotkaniach i szkoleniach oraz długie oczekiwanie na decyzję o przyznaniu dotacji i przekazanie pieniędzy.

Wykres 18. Problemy napotykane podczas ubiegania się o dotację w PUP i u pozostałych projektodawców



Główne problemy wskazywane przez osoby, które otrzymały dotację, nie wynikały z braków kompetencyjnych (trudności w dotarciu do dokumentów i informacji na temat dotacji, niejasnego języka dokumentów czy niezrozumiałych procedur), ale z biurokracji (liczby wymaganych dokumentów oraz długiego czasu oczekiwania na decyzję). Z badania telefonicznego wynika, że wykształcenie różnicowało wypowiedzi beneficjentów na temat problemów napotykanych na etapie ubiegania się o dotację. Więcej trudności zgłaszali respondenci z wykształceniem wyższym lub pomaturalnym niż z wykształceniem ponadgimnazjalnym i niższym.

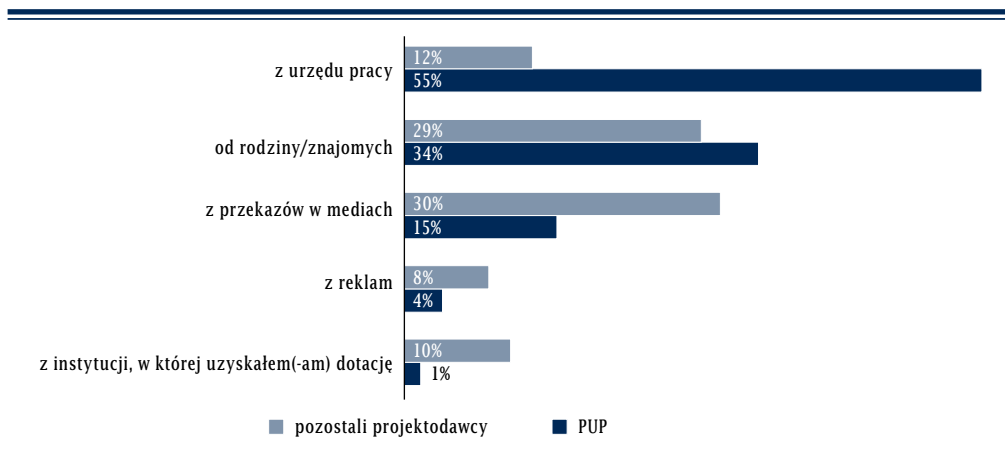
Niewielkie różnice wystąpiły we wskazaniach kobiet i mężczyzn. Najpoważniejsze dotyczyły liczby dokumentów, które należało złożyć – częściej skarżyły się na to kobiety (23%) niż mężczyźni (20%). Ponadto dla 7% kobiet i 5% mężczyzn problemem było zapewnienie wkładu własnego. W przypadku długiego czasu oczekiwania na decyzję panowie okazali się bardziej niecierpliwi niż panie (przeszkadzało to 20% beneficjentów i 17% beneficjentek).

Osoby młode (do 25. roku życia i w wieku od 26 do 34 lat) częściej niż przeciętnie wskazywały na uciążliwość udziału w spotkaniach i szkoleniach. Pozostałe osoby (35 lat i więcej) rzadziej uznawały to za kłopot. Najmniej problemów zgłaszały osoby w wieku od 26 do 34 lat. Beneficjenci od 35. do 49. roku życia częściej niż inni mieli kłopot z zapewnieniem poręczenia czy zabezpieczenia finansowego oraz ze zrozumieniem dokumentów i procedur. Osoby 50+ rzadziej niż młodszy beneficjenci narzekały na problemy związane z biurokracją, częściej natomiast barierą były dla nich kwestie finansowe (wkład własny i długi czas oczekiwania na pieniądze).

Nie zauważono różnic w ocenach mieszkańców miast i terenów wiejskich.

Choć trudności w dotarciu do informacji na temat dotacji nie były uciążliwym problemem, warto zwrócić uwagę na to, skąd beneficjenci PUP i pozostałych projektodawców dowiadywali się o wsparciu. Osoby, które otrzymały je z urzędu pracy, najczęściej tam właśnie po raz pierwszy usłyszały o takiej możliwości. Często też były informowane przez bliskich. W przypadku osób wspartych przez innych projektodawców najskuteczniejszym kanałem informacji były przekazy medialne, w tym internet.

Wykres 19. Źródła informacji o możliwości uzyskania dotacji przez beneficjentów PUP i pozostałych projektodawców

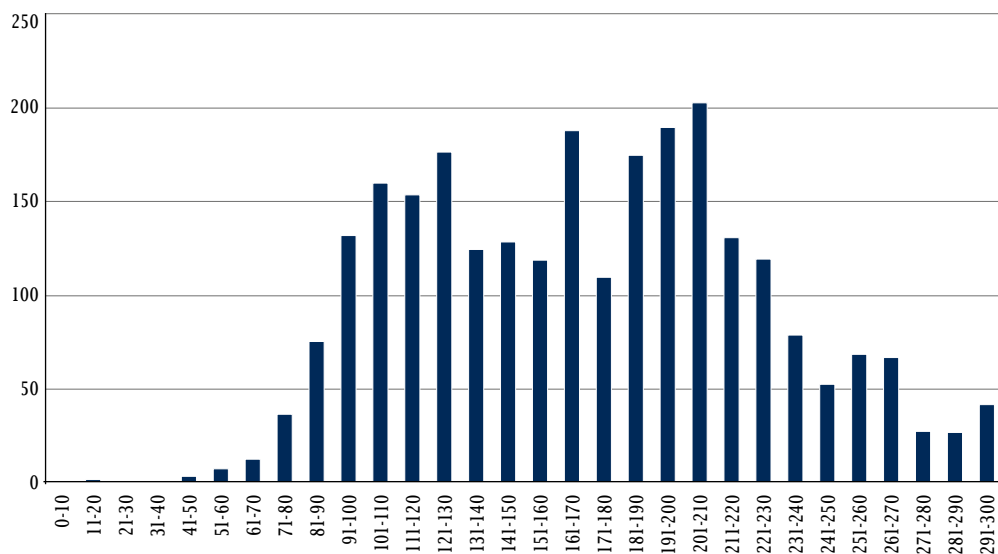


4.5 Czas zakładania firmy

Jak już wspomniano, udział w projekcie EFS, w ramach którego przyznawane są dotacje, wiąże się z uczestnictwem w określonych procedurach (takich jak ocena motywacji, pomysłu na biznes, biznesplanu, szkolenia i inne formy wsparcia merytorycznego). Czas trwania tych procedur determinuje długość okresu, jaki upływa od momentu przystąpienia do projektu do chwili rozpoczęcia działalności gospodarczej. Bazując na danych administracyjnych (PEFS w połączeniu z danymi uzyskanymi z Izby Skarbowej), określono ten okres jako czas oczekiwania na dotację. Został on obliczony jako różnica pomiędzy datą rozpoczęcia udziału w projekcie oraz datą powstania firmy¹².

¹² Uzyskana wartość – różnica pomiędzy datą klasyfikacji do projektu oraz datą powstania firmy – została pozbawiona wartości skrajnych. Zdecydowano o obcięciu 5% obserwacji najwyższych i najniższych. W ten sposób wyeliminowano 10% beneficjentów, w przypadku których okres między rozpoczęciem udziału w projekcie i rejestracją firmy wyniósł mniej niż 12 dni lub więcej niż 234 dni. W efekcie w analizie uwzględniono 8 060 beneficjentów PUP i 2 282 beneficjentów innych projektodawców.

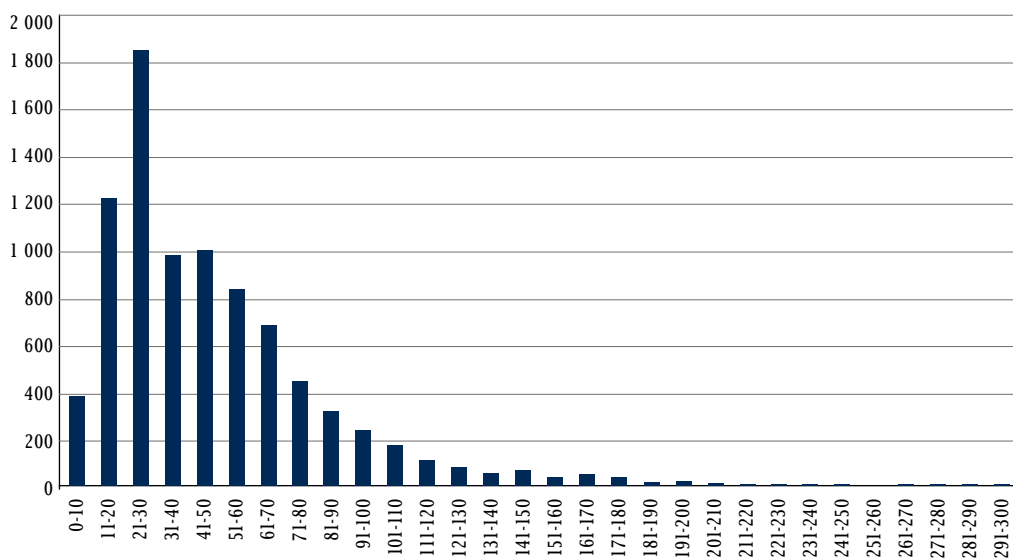
Wykres 20. Czas oczekiwania na dotację w miesiącach od dnia przystąpienia do projektu realizowanego przez pozostałych projektodawców



Z analizy wynika, że beneficjenci PUP rozpoczynali działalność najczęściej po 28 dniach (średnio – po 50 dniach) od dnia rozpoczęcia udziału w projekcie. W projektach prowadzonych przez inne instytucje średni czas oczekiwania na dotację wynosił 158 dni, a najczęściej beneficjenci rozpoczynali działalność po 188 dniach. Oznacza to, że **czas, jaki beneficjenci poświęcali na udział w projekcie prowadzonym przez PUP** (wynoszący jeden-dwa miesiące) **był kilkakrotnie krótszy niż w przypadku beneficjentów pozostałych projektodawców** (którzy zwykle poświęcili na to pięć-sześć miesięcy).

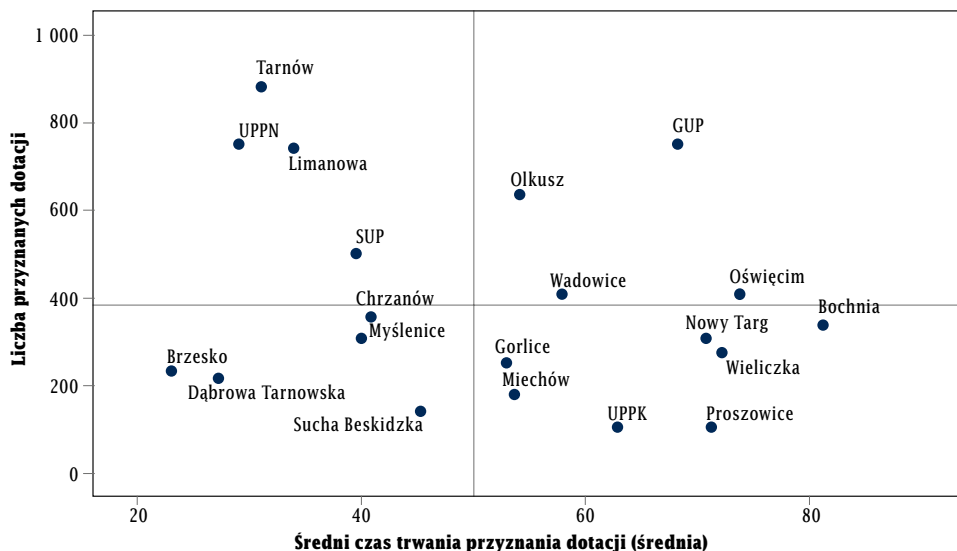
Biorąc pod uwagę poczynione wcześniej uwagi dotyczące kompleksowości wsparcia można z niewielkim uproszczeniem przyjąć, że w przypadku PUP czas między przystąpieniem do projektu a rozpoczęciem prowadzenia działalności jest bardzo zbliżony do czasu oceny biznesplanu i podjęcia decyzji o przyznaniu dotacji. W przypadku pozostałych projektodawców, oferujących bardziej kompleksowe wsparcie, czas ten obejmuje również szkolenia i prace nad przygotowaniem biznesplanu.

Wykres 21. Czas oczekiwania na dotację w miesiącach od dnia przystąpienia do projektu realizowanego przez PUP



W przypadku PUP należy zauważyć znaczące różnice w długości okresu rozpatrywania wniosków w poszczególnych powiatach. Najdłuższy średni czas oczekiwania na dotację odnotowano w PUP w Bochni (81 dni), w Oświęcimiu (74 dni), w Wieliczce (72 dni) oraz w Proszowicach i Nowym Targu (71 dni). Najkrótszy średni czas oczekiwania na dotację wystąpił w powiatach: brzeskim (23 dni), dąbrowskim (27 dni) oraz w PUP dla Powiatu Nowosądeckiego (29 dni). Biorąc pod uwagę najczęstszy czas oczekiwania na dotację (dominanta), najkrócej czekali beneficjenci w powiecie nowosądeckim (22 dni), limanowskim i w Sądeckim Urzędzie Pracy (26 dni), najdłużej w Wadowicach, Proszowicach (63 dni), Bochni (62 dni) oraz Miechowie (60 dni)¹³.

Wykres 22. Liczba przyznanych dotacji a średni czas przyznania dotacji w PUP



¹³ Na wykresie brakuje powiatu tatrzańskiego. W przypadku dotacji przyznawanych przez PUP pojawiło się tu tylko 15 obserwacji, dla których wartość średnia to 157 dni oczekiwania. Wartość nie mieści się w prezentowanym zakresie.

Czas oczekiwania na dotację przez kobiety i mężczyzn różni się nieznacznie. Zarówno w projektach prowadzonych przez PUP, jak i przez innych beneficjentów jest on w przypadku kobiet dłuższy (różnica ta jest większa w PUP i wynosi średnio cztery dni).

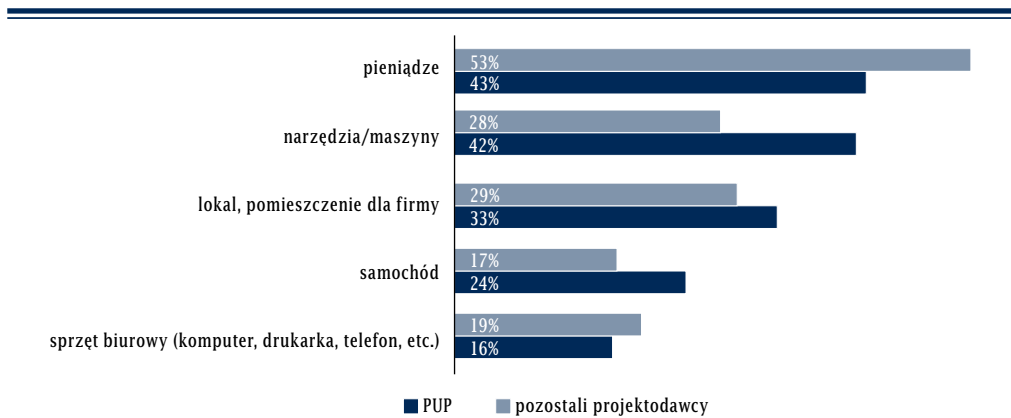
Tabela 7. Różnica w czasie oczekiwania na dotację (liczba dni pomiędzy datą rozpoczęcia udziału w projekcie a datą powstania firmy) – kobiety a mężczyźni

typ projektodawcy	płeć	N	średnia	mediana
PUP	kobieta	2 635	53,34	45,00
	mężczyzna	5 425	48,76	40,00
	ogółem	8 060	50,26	42,00
pozostali projektodawcy	kobieta	1 270	158,03	163,00
	mężczyzna	1 012	157,79	159,00
	ogółem	2 282	157,93	162,00

4.6 Wkład własny

Wkład własny jest uznawany za jeden z lepszych gwarantów zaangażowania beneficjenta w rozwój firmy. Choć, jak wspomniano, konieczność jego wniesienia stanowi dla niektórych beneficjentów problem, angażowanie własnych środków w rozpoczynane przedsięwzięcie jest dość powszechne. Spośród niemal 2,1 tys. przedsiębiorców uczestniczących w badaniu telefonicznym zdecydowało się na to 89%. Wkład był wnoszony częściej przez beneficjentów urzędów pracy (90%) niż pozostałych projektodawców (88%). Często jednak PUP wymagały lub premiowały takie zaangażowanie. Choć wkład pieniężny był najpopularniejszy (wniosło go 48% wszystkich beneficjentów), bardzo często wykorzystywano też dobra materialne (narzędzia, lokal, samochód, wyposażenie biura), własną pracę (np. przy remoncie) oraz wiedzę. Wkład materialny niepieniężny częściej wnosili beneficjenci PUP. U innych projektodawców powszechniejsze było angażowanie przez beneficjentów pieniędzy i sprzętu elektronicznego.

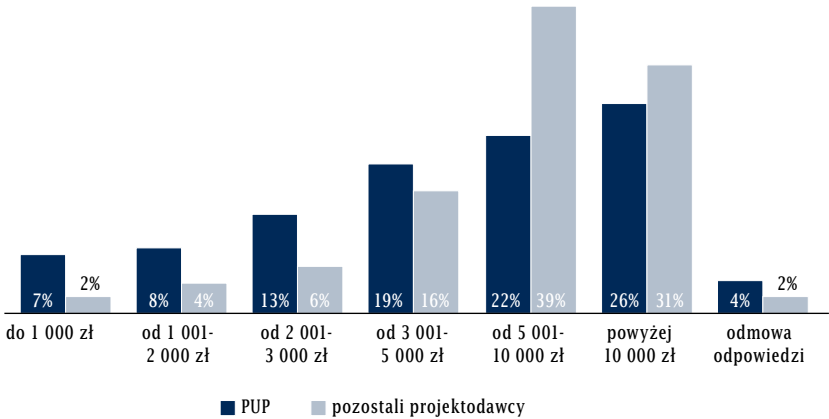
Wykres 23. Typy wkładu własnego wnoszonego przez osoby, które otrzymały dotację z PUP i od pozostałych projektodawców



Wkład pieniężny najczęściej pochodził z własnych oszczędności (skorzystało z nich 86% beneficjentów PUP i 87% beneficjentów pozostałych projektodawców). Proszono też o wsparcie rodzinę (17% – PUP i 16% – pozostali), zaciągano kredyty bankowe (po 5%) i pożyczki u znajomych (po 3%). Nieliczne osoby wskazywały na inne źródła (np. odprawa z ostatniego miejsca pracy lub odszkodowanie powypadkowe).

31% tych beneficjentów, którzy w uruchomienie działalności włożyli własne pieniądze, wydało na to od 5 do 10 tys. zł, niewiele mniejsza grupa (29%) – powyżej 10 tys. zł. Mniejsze kwoty częściej angażowali beneficjenci PUP.

Wykres 24. Wysokość pieniężnego wkładu własnego wnoszonego przez osoby, które otrzymały dotację z PUP i od pozostałych projektodawców



4.7 Wsparcie pomostowe

Wsparcie pomostowe to sześć- lub dwunastomiesięczna¹⁴ pieniężna i doradcza pomoc w rozwoju firmy, przyznawana na wniosek osoby, która uzyskała dotację. W województwie małopolskim w ramach badanych działań takie wsparcie otrzymało 2 427 beneficjentów, w tym 53 osoby – z PUP (w ramach projektów z konkursu POKL/6.2/1/09).

Tabela 8. Występowanie wsparcia pomostowego u pozostałych projektodawców

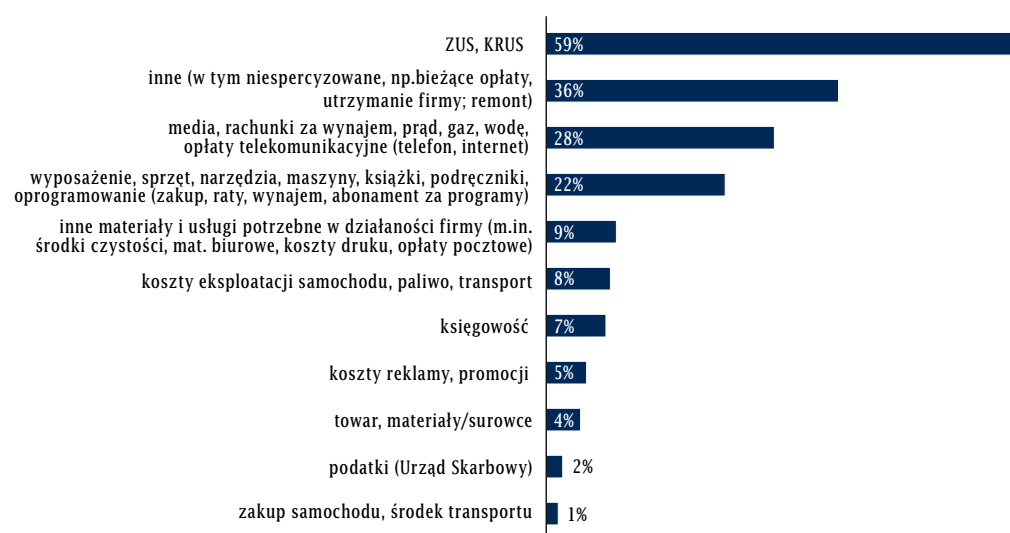
rok ogłoszenia konkursu			występowania wsparcia pomostowego		ogółem
			nie	tak	
2008	numer konkursu	POKL/6.2/1/08	126	392	518
	ogółem		126	392	518
2009	numer konkursu	POKL/6.2/1/09	4	268	272
		POKL/6.2/II/09	210	608	818
		POKL/8.1.2/1/09	10	1	11
	ogółem		224	877	1 101
2010	numer konkursu	POKL/6.2/IA/10	5	589	594
		POKL/6.2/IB/10	1	199	200
		POKL/8.1.2/1/10	9	0	9
	ogółem		15	788	803
2011	numer konkursu	POKL/8.1.2/1/11	1	43	44
	ogółem		1	43	44
2012	numer konkursu	POKL/6.2/IA/12		274	274
	ogółem			274	274

14 To tzw. przedłużone wsparcie pomostowe, o które beneficjent musi się ubiegać w osobnym wniosku.

Wsparcie pomostowe było najlepiej ocenianą formą pomocy: 99,8% beneficjentów, którzy z niej korzystali, oceniło ją jako przydatną (w tym 92,5% jako bardzo przydatną).

Niemal 59% beneficjentów, którzy otrzymali wsparcie pomostowe, przeznaczyło je na opłacenie składek ZUS. Ponad 28% dzięki uzyskanym pieniądзом opłacało rachunki za wynajem lokalu, energię i inne media, rachunki telekomunikacyjne, a 22% kupiło niezbędne wyposażenie i materiały związane z rodzajem prowadzonej działalności. Mniej liczne wskazania dotyczyły pokrycia kosztów transportu (niecałe 10%, w tym zakup samochodu, paliwa, biletów) oraz innych materiałów i usług niezbędnych firmie (niecałe 9%, zaliczono tu m.in. zakup materiałów biurowych, środków czystości, koszty druku, ubezpieczenia, obsługi strony internetowej, opłaty pocztowe). Znaczną grupę stanowiły osoby finansujące ze wsparcia pomostowego koszty obsługi księgowej (ponad 7%). W kategorii „inne” znalazły się przede wszystkim odpowiedzi typu „bieżące opłaty”, „koszty prowadzenia firmy” czy „koszty utrzymania działalności”. Zaliczono tu także nieliczne wskazania dotyczące kosztów remontu i urządzienia lokalu. Uwagę zwraca natomiast mała liczebność wskazań dotyczących kosztów szkoleń i kursów dla przedsiębiorcy i pracowników oraz zakupu surowców, materiałów i towaru.

Wykres 25. Na co wydano pieniądze przyznane jako wsparcie pomostowe



Spośród uczestników badania telefonicznego, którzy otrzymali dotacje i wsparcie pomostowe z Działania 6.2 w latach 2009–2011, od jednej czwartej do jednej trzeciej nie prowadziło działalności w momencie realizacji badania.

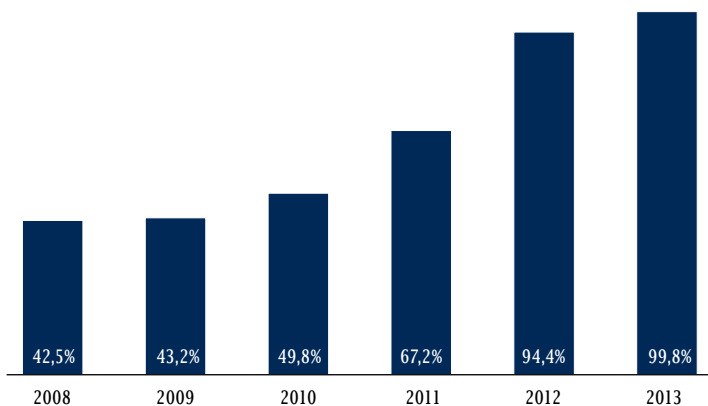
5. Efektywność dotacji

5.1 Przetrwanie firmy

Poziom przetrwania był różny dla firm powstałych w poszczególnych latach. Informacja o tym, czy dany podmiot istnieje, została pozyskana z Izby Skarbowej na początku listopada 2013 roku. Z punktu widzenia tej daty, analizowane firmy cechowały się różnym czasem trwania od momentu powstania (okres od początku 2008 do końca 2013 to sześć lat). Dla firm powstających w kolejnych latach szansa na przetrwanie do 2013 roku rosła. Na różny moment powstania należy również nałożyć informację o tzw. okresie obowiązkowym (likwidacja firmy w okresie 12 miesięcy od przyznania dotacji wiąże się z koniecznością zwrotu pieniędzy wraz z odsetkami; jest to zatem okres, w którym prowadzenie firmy jest „obowiązkiem” beneficjenta) oraz o preferencji dla nowo powstałych firm, polegającej na możliwości opłacania połowy składek na ZUS przez pierwsze dwa lata ich istnienia. Zniknięcie tych dwóch zachęt do kontynuacji działalności skłania część osób do jej likwidacji.

Do listopada 2013 r. przetrwało 42,5% firm powstałych w 2008 r. Udział podmiotów powstałych w kolejnych latach, które funkcjonowały do wzmiankowanej daty, rósł: od 43,2% dla działalności założonych w 2009 r., do 99,8% dla powstałych w 2013. Wyraźnie widać, że opisane wyżej zachęty mają bardzo duży wpływ na przetrwanie firm.

Wykres 26. Udział firm z dotacją funkcjonujących w listopadzie 2013 roku według roku powstania



Jak już wspomniano, typ operatora dotacji (PUP i pozostali projektodawcy)¹⁵ był czynnikiem, który w największym stopniu decyduje o zróżnicowaniu warunków powstania firm wspartych przez Unię Europejską. Ze względu na fakt, że w 2008 roku dotacje na założenie działalności gospodarczych przyznawały w Małopolsce tylko PUP, nie istnieje możliwość porównywania danych w najbardziej różnicującym przekroju. Dlatego też w dalszych analizach dotyczących efektywności dotacji, firmy z 2008 roku zostały pominięte. Spośród wszystkich przebadanych (11 408) do prezentowanych niżej zestawień zaklasyfikowano te, które powstały w latach 2009–2011 (łącznie 6 971, 61% wszystkich)¹⁶. Poniższa tabela zawiera informacje o podmiotach włączonych do kolejnych analiz.

Tabela 9. Liczba firm z dotacją funkcjonujących w listopadzie 2013 roku według roku powstania i typu operatora

typ projektodawcy			Czy firma istniała w dniu 05.11.2013 r.?		
			nie	tak	ogółem
PUP	rok powstania firmy	2009	616	909	1 525
		2010	863	1 005	1 868
		2011	963	537	1 500
	ogółem		2 442	2 451	4 893
pozostali projektodawcy	rok powstania firmy	2009	164	115	279
		2010	489	356	845
		2011	687	267	954
	ogółem		1 340	738	2 078

Udział podmiotów, które przetrwały, wśród firm założonych w latach 2008–2013 wyniósł 62% (wśród założonych z dotacją PUP – 59%, dla pozostałych projektodawców – 73%). Dla analizowanego okresu (2009–2011) ogólny wskaźnik przeżywalności osiągnął 54% (PUP – 50%, pozostali projektodawcy – 65%). Różnica efektywności pomiędzy PUP i pozostałymi projektodawcami dla

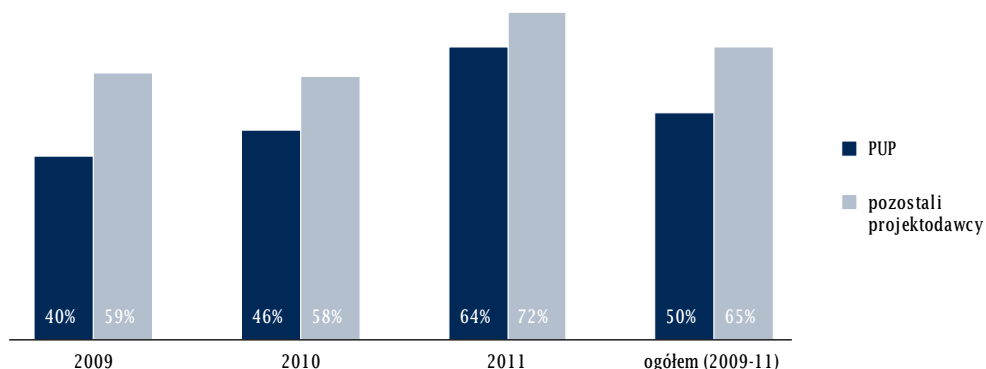
¹⁵ A dokładniej: odmiennosc zasad, według jakich są zobowiązane przyznawać dotacje PUP i pozostali operatorzy.

¹⁶ W przypadku danych, w których rok powstania firmy nie odgrywa znaczenia (np. czas przetrwania firmy w miesiącach), do analiz były brane wszystkie informacje. Fakt ten jest każdorazowo sygnalizowany w tekście.

trzech opisywanych lat wyniosła 15 p.p. Im wcześniej firma powstała, tym rozbieżności były większe (dla 2009 – 19 p.p.; dla 2010 – 12 p.p.; dla 2011 – 8 p.p.). Wynika z tego, że w dłuższym okresie poziom przeżywalności dla firm powstałych dzięki dotacjom z PUP spadał. Różnice w długości funkcjonowania podmiotów, które otrzymały pomoc od urzędów pracy i innych projektodawców, były pochodną takich czynników jak:

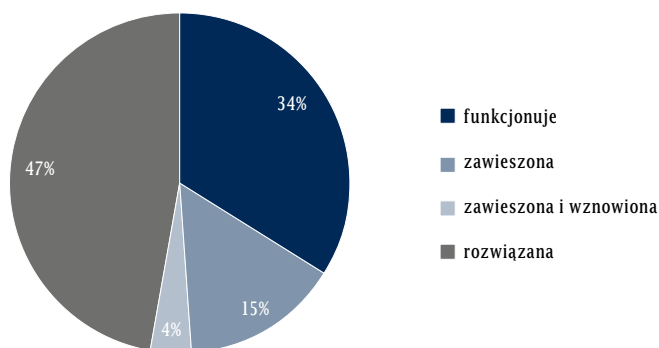
- cechy demograficzne osób starających się o dotacje (wykształcenie, płeć, wiek)
- warunki rozpoczynania dotacji (niższa kwota dla klientów PUP oraz brak wsparcia pomostowego).

Wykres 27. Udział firm istniejących w listopadzie 2013 roku według daty powstania i operatora



Wśród firm powstałych w latach 2009–2011 (54%) i istniejących w 2013 r. w momencie pozyskiwania o nich danych¹⁷ 15% było zawieszonych, a 4% wznowiło działalność po okresie zawieszenia. Pośród podmiotów powstałych dzięki dotacjom przyznawanym przez PUP udział zawieszonych był nieznacznie mniejszy niż w przypadku pozostałych projektodawców.

Wykres 28. Status firmy w rejestrach Izby Skarbowej w listopadzie 2013 roku



Urząd Statystyczny w Krakowie publikuje wskaźnik przeżycia podmiotów gospodarczych, informujący, jaki procent powstałych w danym roku firm (dzięki dotacjom i bez nich) przetrwał kolejny rok. Dla przykładu 87,3% działalności zarejestrowanych w 2008 roku funkcjonowało do 2009 (jeden rok). Dwa lata przetrwało 74,9% podmiotów powstałych w 2008 roku, trzy lata – 67,7%, a cztery lata – 61%. Analogiczne wyliczenie dla firm uruchomionych dzięki dotacjom z EFS przyznawanym w Małopolsce wskazuje na wyższy poziom przeżywalności w pierwszym roku (90,2%) oraz niższy w kolejnych

¹⁷ Czyli 05.11.2013 r.

latach. Lata te skonsumowały z nawiązką przewagi z pierwszych dwunastu miesięcy. Poziom przeżywalności dla drugiego roku wynosił 70,2%, dla trzeciego – 54,2%, a dla czwartego – 44,6%.

Tabela 10. Wskaźnik przeżycia podmiotów gospodarczych według danych Urzędu Statystycznego (w %)

rok rejestracji	liczba nowo zarejestrowanych podmiotów gospodarczych	pierwszy rok	drugi rok	trzeci rok	czwarty rok
2009	31 388	87,3	74,9	67,7	61,0*
2010	36 383	86,1	75,0	66,9*	
2011	30 667	85,7	74,9*		

*Wartości oszacowane jako średnia wartość dla dwóch poprzednich lat.

Źródło: Ośrodek Badań Regionalnych, Urząd Statystyczny w Krakowie.

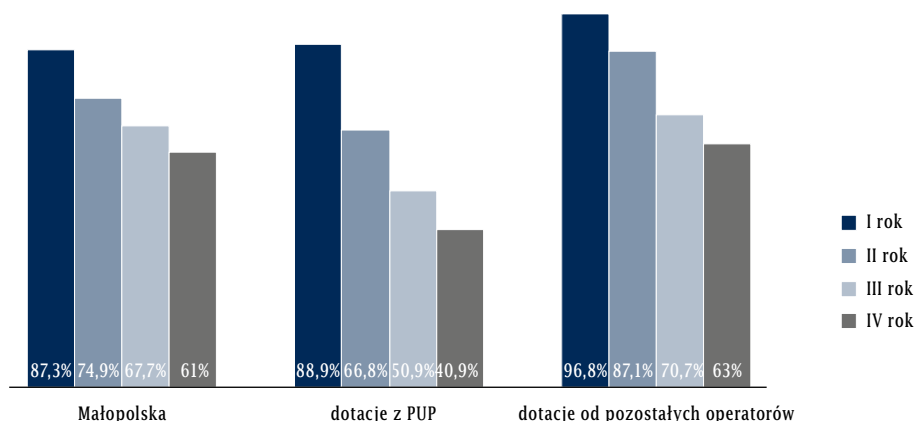
Tabela 11. Wskaźnik przeżycia podmiotów gospodarczych utworzonych z dotacją (w %)

rok rejestracji	liczba nowo zarejestrowanych podmiotów gospodarczych	pierwszy rok	drugi rok	trzeci rok	czwarty rok
2009	1 849	90,2	70,2	54,2	44,6
2010	2 766	86,7	61,0	50,8	
2011	2 531	85,0	68,2		

Źródło: Obliczenia własne.

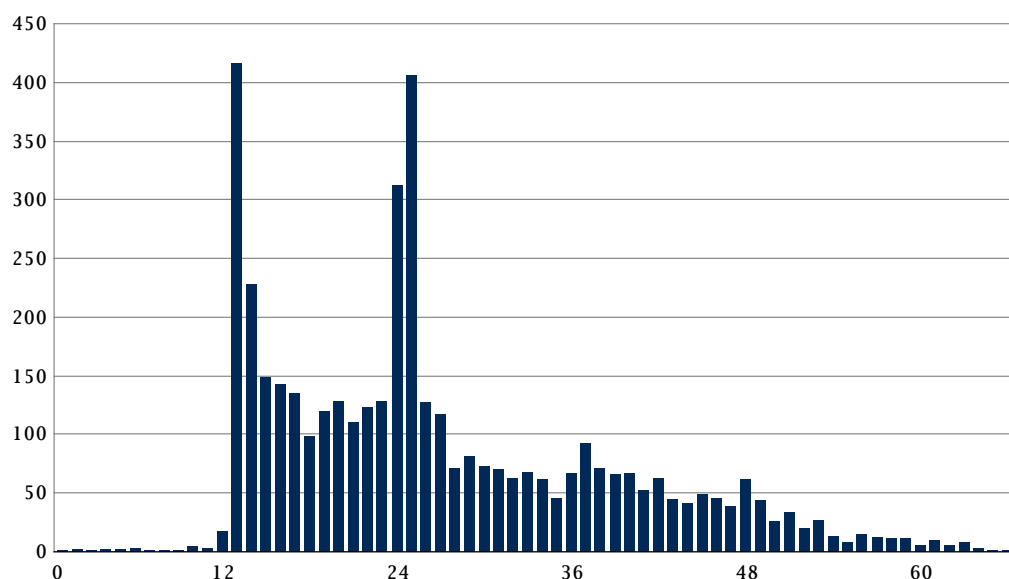
Porównanie poziomu przeżywalności wszystkich firm w Małopolsce z tymi powstałymi dzięki dotacjom przyznany przez PUP oraz innych projektodawców wskazuje na ciekawą prawidłowość: **podmioty powstałe z unijną pomocą, ze względu na okres obowiązkowy, po pierwszym roku cechowały się wyższą przeżywalnością. Po tym okresie następował spadek – szczególnie widoczny w przypadku podmiotów uruchomionych z wykorzystaniem dotacji z PUP** (o 22 p.p. w przypadku firm zarejestrowanych w 2009 roku; analogiczna wartość dla ogółu podmiotów to 12 p.p., a dla tych z dotacją przyznaną przez pozostałych projektodawców – 10 p.p.). **Po drugim roku działalności następowała wzmożona likwidacja firm powstałych dzięki pomocy z Unii Europejskiej** (wzrost o 16 p.p. dla obydwu typów projektodawców). Spadek poziomu przeżywalności w drugim roku wśród ogółu podmiotów był mniejszy – wyniósł 7 p.p. Po czterech latach poziom przeżywalności firm powstałych dzięki dotacjom otrzymanym od projektodawców innych niż PUP niemal zrównywał się z poziomem przeżywalności ogółu tego typu działalności w Małopolsce (63% wobec 61%), co może wskazywać na wyczerpanie się premii, jaką na starcie otrzymują firmy powstałe z pomocą UE. Udział istniejących podmiotów powstałych dzięki dotacjom PUP po czterech latach wynosił tylko 41%.

Wykres 29. Przeżywalność firm z dotacją w porównaniu do wszystkich podmiotów gospodarczych powstałych w 2009 roku (z uwzględnieniem typu operatora)



Inną miarą przeżywalności firm niż procent tych, które istnieją w danym momencie, jest średni czas ich funkcjonowania¹⁸. Spośród wszystkich analizowanych podmiotów 4 328 zostało zlikwidowanych. **Średni czas funkcjonowania firmy to prawie 26 miesięcy.** Mediana (wartość środkowa) wyniosła 24 miesiące, dominanta (wartość najczęstsza) – 12 miesięcy. Na poniższym wykresie bardzo wyraźnie widać **momenty szczególnie sprzyjające kończeniu działalności gospodarczych**, koncentrujące się wokół dwóch wartości: **12 miesięcy (rok) oraz 24 miesiące (dwa lata)**. Likwidacje firm w innych okresach występują na dużo mniejszą skalę. W 12. miesiącu upadło 326 firm, w 24. miesiącu – 348. Aż do 26. miesiąca liczba wyrejestrowań działalności wynosiła około 100 miesięcznie. Później ich liczba spadała.

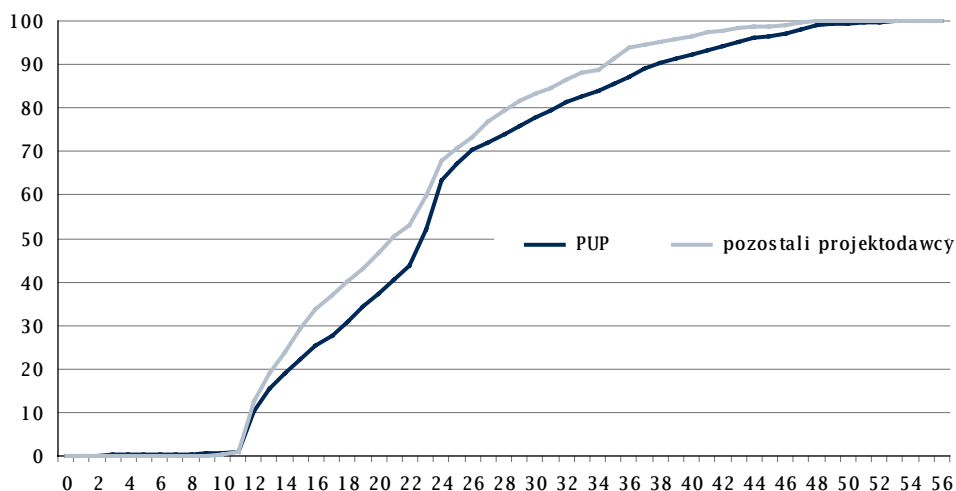
Wykres 30. Okres istnienia firm z dotacją, które zostały zlikwidowane (w miesiącach)



18 Prezentowane dane dotyczące czasu funkcjonowania firm obejmują wszystkie analizowane 11 627 przypadki.

Moment kończenia działalności znacząco się różnił ze względu na typ operatora, który przyznał dotację. W przypadku osób, które otrzymały pomoc z PUP, czas działania firmy był dłuższy (średnia – 27 miesięcy, mediana – 24, dominanta – 24) niż w przypadku podmiotów, które otrzymały dotację od pozostałych projektodawców (kolejno w miesiącach: średnia – 22, mediana – 21, dominanta – 12). Prawidłowość ta jest dobrze widoczna na poniższym wykresie¹⁹. Osoby, które otrzymały dotację od innego projektodawcy, jeśli decydowały się na rozwiązanie firmy, to robiły to wcześniej. Ci, którzy otrzymali środki na prowadzenie biznesu z PUP, decyzję o jego zamknięciu odraczali w czasie. Podsumowując: poziom przeżywalności firm (udział tych, które istnieją w danej jednostce czasu) był wyższy w przypadku podmiotów powstałych dzięki dotacjom udzielonym przez projektodawcę innego niż PUP. Ale ewentualna likwidacja takiego biznesu następowała wcześniej (dominanta 12 miesięcy). W przypadku firm powstałych z dotacji z PUP poziom przeżywalności był niższy, ale moment rozwiązania działalności beneficjenci odkładali w czasie.

Wykres 31. Procent firm zlikwidowanych w kolejnych miesiącach od ich założenia w podziale na projektodawców



Osoby, które zlikwidowały działalność gospodarczą, poproszono o wskazanie przyczyn, które o tym zdecydowały. Wśród nich na pierwszym miejscu znalazły się, sygnalizowane w komentarzach do powyższych wykresów, problemy związane z podatkami i ubezpieczeniami społecznymi. Kolejną dużą grupę stanowiły trudności ze znalezieniem klientów lub dużą konkurencją. Można zatem uznać, że **obok wysokości podatków oraz obciążeń z tytułu ubezpieczeń społecznych, głównym problemem był brak umiejętności odpowiedniego zaplanowania i prowadzenia działalności gospodarczej**. W czasie pogorszenia koniunktury staje się to bardzo istotnym zagrożeniem dla przetrwania firmy.

19 Na wykresie zaprezentowano wszystkie rozwiązane firmy powstałe w latach 2009–2011 w podziale na typ projektodawcy. Wznoszące się linie to skumulowana liczba wyrejestrowanych podmiotów w ujęciu procentowym (od 0 do 100). Wykres pokazuje, w którym momencie następuje rozwiązanie firmy.

Wykres 32. Powody rozwiązania działalności gospodarczej z dotacją

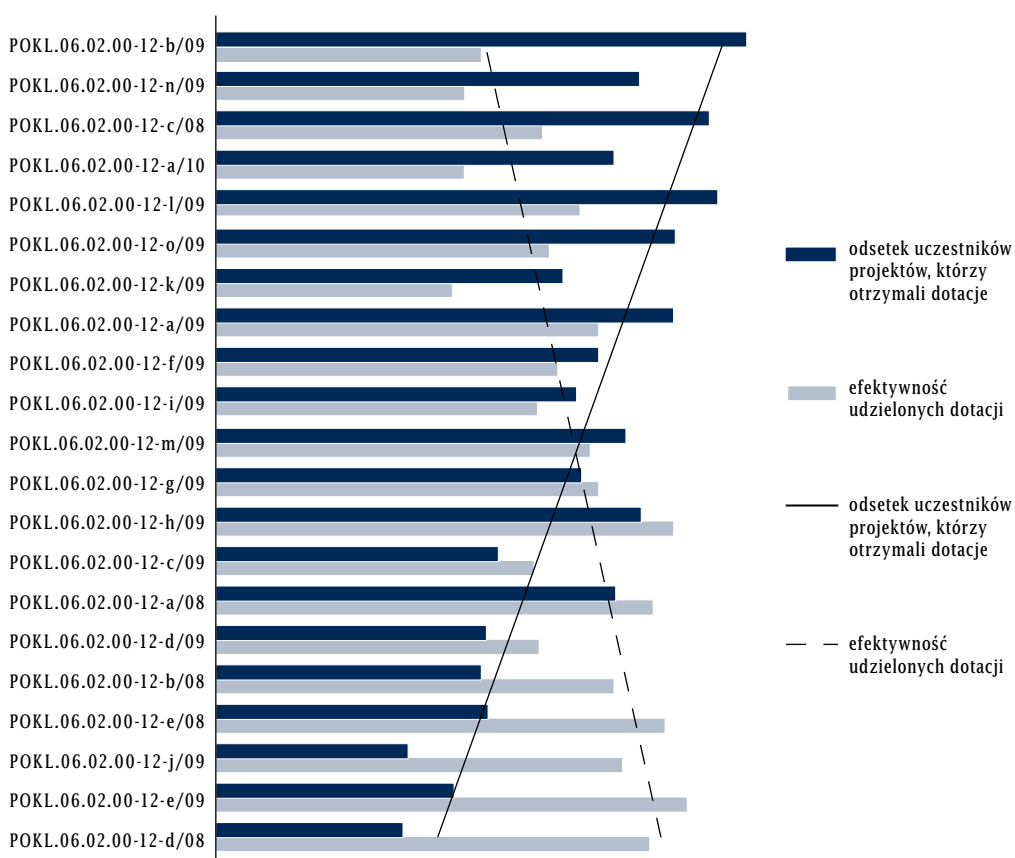
W maju 2010 roku Ministerstwo Rozwoju Regionalnego wydało zalecenie, by w projektach z Działania 6.2 „premiować kompleksowe projekty z zakresu rozwoju przedsiębiorczości, w których propozycja wsparcia finansowego w stosunku do szkoleń i doradztwa wynosi minimum 90:10”²⁰. Zalecenie Instytucji Zarządzającej nie znalazło odzwierciedlenia w kryteriach stosowanych w Małopolsce. Analizowane dane pozwalają na zweryfikowanie jego zasadności z punktu widzenia przeżywalności firm. W tym celu porównano udział osób, które otrzymały dotacje, w liczbie wszystkich uczestników danego projektu, z efektywnością udzielonych dotacji. Efektywność na poziomie poszczególnych projektów rozumiana jest jako udział osób, których firmy przetrwały ponad 27 miesięcy. Przyjęcie takiej miary wynika z dotychczasowych analiz przeżywalności podmiotów gospodarczych. Po 24 miesiącach następuje druga fala likwidacji działalności, dlatego zaproponowano miarę, która uwzględnia funkcjonowanie firmy przez kwartał w warunkach rynkowych (bez dodatkowego wsparcia w postaci zmniejszonych obciążeń z tytułu ubezpieczeń społecznych). Można ją uznać za wskaźnik efektywności dotacji, który umożliwia porównanie poszczególnych programów, projektodawców, projektów itd.

Do analizy włączono te projekty, w przypadku których wszystkie działalności gospodarcze powstały przed 5 sierpnia 2011 roku (27 miesięcy przed datą weryfikacji informacji o podmiotach, dokonaną przez Urząd Skarbowy 5 listopada 2013). Łącznie do porównań weszło 21 projektów. Dzięki nim dotację otrzymało 1 156 osób. Każda firma powstała w ten sposób miała szansę istnieć przynajmniej 27 miesięcy, a efektywność projektów była liczona jako udział osób, których działalność przetrwała taki okres, do ogółu osób, które otrzymały dotację w ramach danego projektu. Ostatecznie efektywność wskazanych 21 projektów wyniosła 67,2%. Innymi słowy spośród 1 156 podmiotów, które otrzymały dotację, 67,2% przetrwało dłużej niż 27 miesięcy. W przypadku poszczególnych działań wartość wskaźnika przeżycia po 27 miesiącach wyniosła: 69% dla Działania 6.2; 67% dla Poddziałania 6.1.3 oraz 81% dla Poddziałania 8.1.2²¹.

20 Pismo Ministerstwa Rozwoju Regionalnego, Departament Zarządzania EFS, do instytucji pośredniczących POKL z dnia 10 maja 2010 roku, nr DZF-I-82209-28-MKo/10 NK: 63019/10.

21 W przypadku tego poddziałania tylko 26 firm zostało założonych przed 5 sierpnia 2011 roku.

Wykres 33. Odsetek uczestników projektów, którzy otrzymali dotacje, a efektywność tych projektów²²



Z analizy wynika, że efektywność udzielonych dotacji jest odwrotnie proporcjonalna do odsetka osób, które otrzymały dotacje w danym projekcie (wskaźnik korelacji wyniósł -0,41). Zatem **im mniej uczestników projektu otrzymało dotację (większa konkurencja wewnątrzprojektowa), tym wyższą efektywnością się on cechował**. Wynika stąd, że **rozwiązanie zakładające przyznanie dotacji wszystkim, bądź większości uczestników, nie jest dobrym pomysłem**. Prowadzenie dodatkowej selekcji osób, którym przyznaje się wsparcie, powoduje zwiększoną konkurencję oraz umożliwia wybranie tych beneficjentów, którzy najlepiej rokują z punktu widzenia możliwości utrzymania firmy.

5.2 Efektywność zatrudnieniowa

Dotacje przyznawane w poszczególnych działaniach i poddziałaniach miały różne cele (por. pierwszy rozdział). Należy o tym pamiętać, określając ich efektywność w projektach. W związku z różnym formułowaniem oczekiwań możliwe jest wskazanie kilku miar efektów zatrudnieniowych. Osoby, które otrzymały dotację w projekcie z Działania 6.2, miały stworzyć nowe miejsca pracy (co najmniej dla siebie). W ich przypadku o efektywności zatrudnieniowej świadczyć będzie utrzymanie firmy, a co za tym idzie podtrzymanie samozatrudnienia. W przypadku osoby bezrobotnej lub biernej zawodowo, która kończy działalność gospodarczą (likwiduje ją), ale potem znajduje zatrudnienie i je utrzymuje, możemy mówić o efekcie zatrudnieniowym polegającym na tym, że beneficjent dzięki prowadzeniu firmy zdołał podtrzymać aktywność zawodową. Do efektywności zatrudnieniowej wliczane będą również miejsca pracy powstałe w wyniku działania tych podmiotów (kreacja zatrudnienia w nowo powstałych podmiotach, jak i u kooperantów, choć w tym ostatnim przypadku jest to trudne do zmierzenia).

²² W prezentowanych na pionowej osi wykresu numerach projektów wprowadzono kod literowy w celu anonimizacji danych.

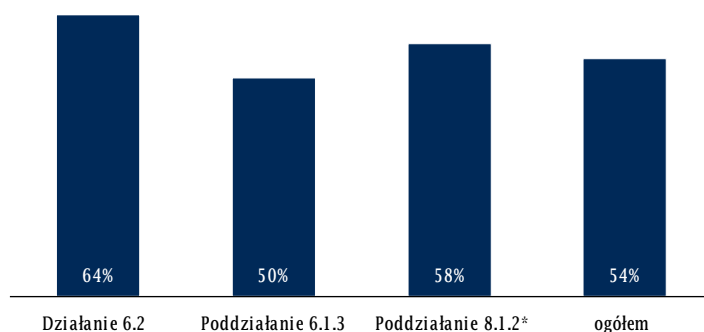
Przez efektywność zatrudnieniową rozumiemy:

- utrzymanie firmy, a przez to zachowanie stanowisk pracy osób samozatrudnionych
- trwałe przywrócenie bezrobotnego lub biernego zawodowo do zatrudnienia, w sytuacji, w której firma została rozwiązana, lecz osoba ją zakładająca zdołała znaleźć pracę
- stworzenie nowych miejsc pracy w firmach powstałych dzięki dotacjom
- generowanie zleceń dla innych firm lub osób (w ramach umów cywilnoprawnych).

W związku z tym, że zaproponowane wskaźniki efektywności zatrudnieniowej mają różny charakter, trudno będzie znaleźć dla nich wspólny mianownik i porównać je. Jeśli chodzi o trzy pierwsze miary, to efekt zatrudnieniowy zostanie odniesiony do liczby osób, które otrzymały dotacje. W pierwszym przypadku zostanie wskazane, jaki procent firm przetrwał, w drugim – jaki procent osób, których firmy upadły, zdołał znaleźć pracę, w trzecim – ilu pracowników udało się zatrudnić w odniesieniu do liczby założonych firm (w procentach). Jeśli chodzi o ostatnią miarę, odnoszącą się do podzlecania usług, to trudno ją odnieść do liczby osób, dlatego zostanie zaprezentowana jako udział firm korzystających z pomocy innych podmiotów i osób, ze wskazaniem, jaki charakter miały realizowane prace. Wszystkie zaproponowane miary zostaną policzone dla wymienionych wyżej: Działania 6.2 oraz poddziałań 6.1.3 i 8.1.2.

Podobnie jak w przypadku analizy przeżywalności firm zakres danych zostanie ograniczony do podmiotów powstałych w latach 2009–2011. Pozostałe informacje pochodzą będą z sondażu i ze względu na szacunkowy charakter mogą być obarczone błędami. W przypadku działalności powstałych z Poddziałania 8.1.2 w bazie PEFS znajdowały się 234 podmioty, a firmy powstawały stosunkowo późno (w latach 2009–2011 tylko 26 podmiotów). W badaniu udało się dotrzeć do 66 osób, które uruchomiły biznes z wykorzystaniem środków z tego źródła. Mało liczna reprezentacja podmiotów gospodarczych nakazuje ostrożność w interpretacji wyników badania.

Wykres 34. Poziom przeżycia dla firm powstałych w latach 2009–2011 w podziale na poddziałania



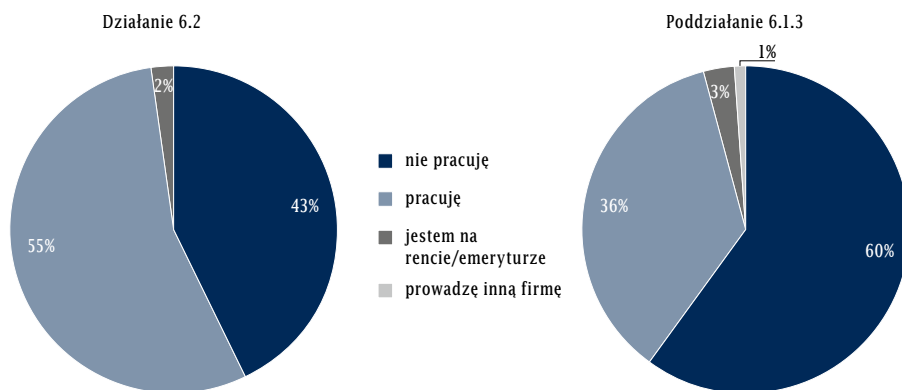
*Wyliczone na podstawie 26 obserwacji.

Najwyższy poziom przetrwania cechował firmy powstałe z Działania 6.2 (dotacje przyznawane głównie przez pozostałych projektodawców). 64% podmiotów zarejestrowanych w latach 2009–2011 przetrwało do 5 października 2013 roku. W przypadku pozostałych działań poziom przeżycia był niższy: dla Poddziałania 8.1.2 wyniósł 58%, a dla Poddziałania 6.1.3 – 50% (projekty powiatowych urzędów pracy).

W trakcie badania telefonicznego ustalony został status osób, których firmy zostały zlikwidowane. Przeszło połowa (55%) tych, którzy zakończyli działalność gospodarczą powstałą dzięki Działaniu 6.2, pracowała. Ta grupa stanowiła 20% wszystkich, którzy założyli firmę z działania nastawionego na promocję przedsiębiorczości i samozatrudnienia.

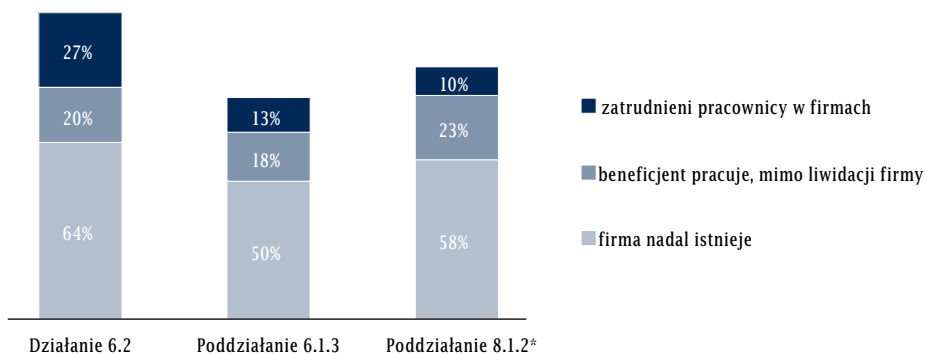
W przypadku Poddziałania 6.1.3 wśród tych, którzy zlikwidowali działalność, udział pracujących wyniósł 36% (w odniesieniu do ogółu osób zakładających firmy z tego działania – 18%).

Wykres 35. Udział osób pracujących jesienią 2013 roku wśród tych, których firmy zakończyły działalność



Niektórzy właściciele firm, którzy otrzymali dotację, rozwinęli biznes do tego stopnia, że zaczęli zatrudniać dodatkowych pracowników. Spośród grup pracodawców największą liczbę zatrudnionych zadeklarowały osoby, które dotację otrzymały z Działania 6.2. Na 900 przebadanych właścicieli łączna liczba pracowników wyniosła 383 osoby, co daje 0,43 osoby na firmę (43 osoby na 100 firm). Uwzględniając poziom przeżycia podmiotów gospodarczych w tym działaniu (64%) okazuje się, że każda dotacja przełożyła się na trwałą kreację 0,27 miejsca pracy (na każde zakładane 100 podmiotów szanse na zatrudnienie miało dodatkowe 27 osób). W przypadku pozostałych działań liczba nowych miejsc pracy była mniejsza. Dla Działania 6.1.3 wskaźnik wyniósł 0,13, a dla Poddziałania 8.1.2 – 0,1. Łącznie efekt zatrudnieniowy w podziale na poszczególne działania (poniższe zestawienie) wskazuje, że **w przypadku Działania 6.2 liczba pracujących w momencie realizacji badania** (obejmująca samozatrudnionych, pracujących po likwidacji działalności oraz pracowników zatrudnionych w powstałych firmach) **przekroczyła liczbę osób, którym przyznano dotację, o 11%. W przypadku pozostałych poddziałań liczba pracujących była mniejsza niż 100%** (dla 6.1.3 osiągnęła poziom 80%, a dla 8.1.2 – 91%).

Wykres 36. Efekt zatrudnieniowy dotacji przyznanych w ramach poszczególnych poddziałań

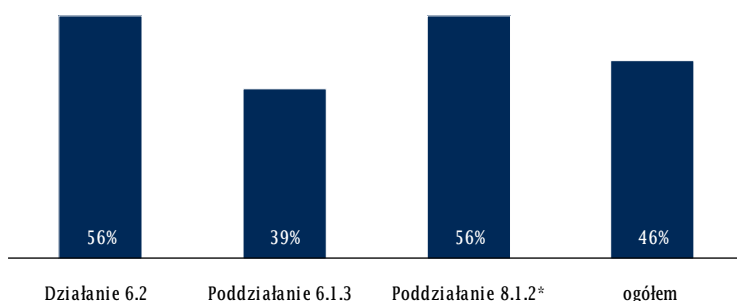


*Wyliczone na podstawie 26 obserwacji.

Dodatkowo 37% właścicieli firm powstałych dzięki dotacjom planowało w ciągu najbliższych 12 miesięcy zatrudniać nowych pracowników (w przypadku Działania 6.2 – 36%, Poddziałania 6.1.3 – 37%, a 8.1.2 – 38%).

Do efektywności zatrudnieniowej należy również wliczyć trudną do oszacowania **kreację miejsc pracy poprzez podzlecanie wybranych czynności czy procesów zewnętrznym podmiotom lub osobom niepracującym w firmie**. Spośród badanych beneficjentów dotacji 46% wskazało, że posiłkuje się pomocą z zewnątrz (najmniejszy udział wśród firm z Działania 6.1.3 – 39%).

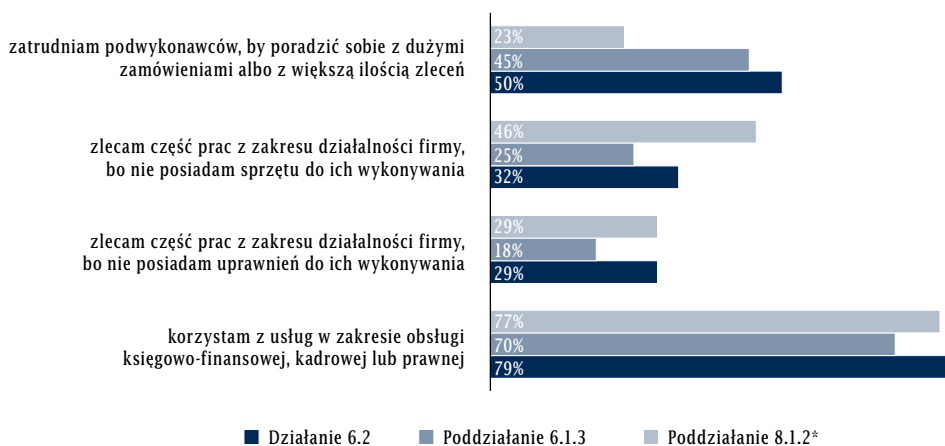
Wykres 37. Udział firm z dotacją zlecających część prac innym podmiotom



*Wyliczone na podstawie 26 obserwacji.

Wśród odpowiedzi uszczegółowiających charakter prac zleczanych innym podmiotom najczęściej znajdowały się usługi o charakterze księgowo-finansowym, kadrowym oraz prawnym (przeszło 70%; stosunkowo niewielkie zróżnicowanie w ramach poszczególnych działań i poddziałań). W drugiej kolejności wskazywane były prace z zakresu działania firmy, zlecane podwykonawcom przy dużej ilości zamówień/zleceń. Najczęściej kategorię tę wymieniali beneficjenci Działania 6.2 (stanowili oni połowę wszystkich korzystających z pomocy podmiotów zewnętrznych), najrzadziej – beneficjenci Poddziałania 8.1.2 (23%). Pozostałe wskazania dotyczyły podzlecania prac innym firmom/osobom w związku z brakiem odpowiedniego sprzętu, niezbędnego do realizacji zadań (25% w Poddziałaniu 6.1.3 oraz 46% w Poddziałaniu 8.1.2) lub w związku z brakiem właściwych uprawnień (od 18% w Poddziałaniu 6.1.3 do 29% w pozostałych).

Wykres 38. Charakter prac zleczanych innym podmiotom przez firmy dotacja



*Wyliczone na podstawie 26 obserwacji.

6. Czynniki decydujące o efektywności

6.1 Kluczowe czynniki decydujące o przeżywalności

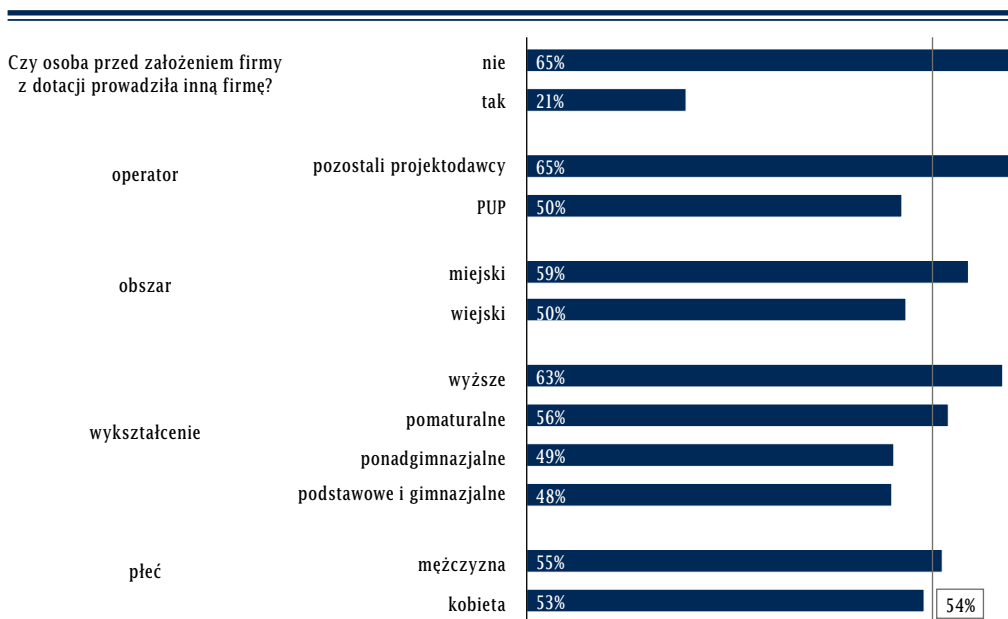
Chcąc oszacować wpływ poszczególnych czynników na przetrwanie firm, skorzystano z regresji logistycznej – techniki analitycznej, która pozwala określić zależności pomiędzy zmienną jakościową (przetrwanie firmy versus rozwiązanie firmy) a innymi zmiennymi jakościowymi i ilościowymi. Celem analizy było sprawdzenie, o ile procent wzrasta lub spada prawdopodobieństwo przetrwania firmy w zależności od występowania innych cech (posiadania danego wykształcenia, płci czy wcześniejszego prowadzenia firmy).

Opis metodologii oraz szczegółowe wyniki analizy regresji znajdują się w tabeli zamieszczonej w aneksie. Analizując je, możemy powiedzieć, że:

1. Prawdopodobieństwo przetrwania firmy **maleje** o 87,4% dla osób, które prowadziły kiedyś firmę, w porównaniu do osób, które wcześniej nie prowadziły żadnego biznesu.
2. Prawdopodobieństwo przetrwania firmy **maleje** o 52,3% dla osób, które wzięły dotację z PUP, w porównaniu do osób, które dotację otrzymały od innego projektodawcy.
3. Prawdopodobieństwo przetrwania firmy **maleje** o 42,3% dla osób, które mają wykształcenie podstawowe lub gimnazjalne w porównaniu do osób z wyższym wykształceniem.
4. Prawdopodobieństwo przetrwania firmy **maleje** o 38,2% dla kobiet, w porównaniu do mężczyzn.
5. Prawdopodobieństwo przetrwania firmy **maleje** o 38% dla osób, które mają wykształcenie ponadgimnazjalne, w porównaniu do osób z wyższym wykształceniem.
6. Prawdopodobieństwo przetrwania firmy **maleje** o 28,3% dla osób, które mają wykształcenie pomaturalne, w porównaniu do osób z wyższym wykształceniem.
7. Prawdopodobieństwo przetrwania firmy **maleje** o 26,1% dla osób, które zamieszkują wieś, w porównaniu do osób z miasta.

Podsumowując, **prawdopodobieństwo przetrwania firmy maleje w przypadku osób, które wcześniej prowadziły firmę, które dotację uzyskują z PUP, a także wraz z niższym poziomem wykształcenia oraz w grupie kobiet i mieszkańców wsi**. Poniżej zaprezentowano również poziomy przetrwania firm należących do osób o poszczególnych cechach (dla zmiennych, które włączono do modelu).

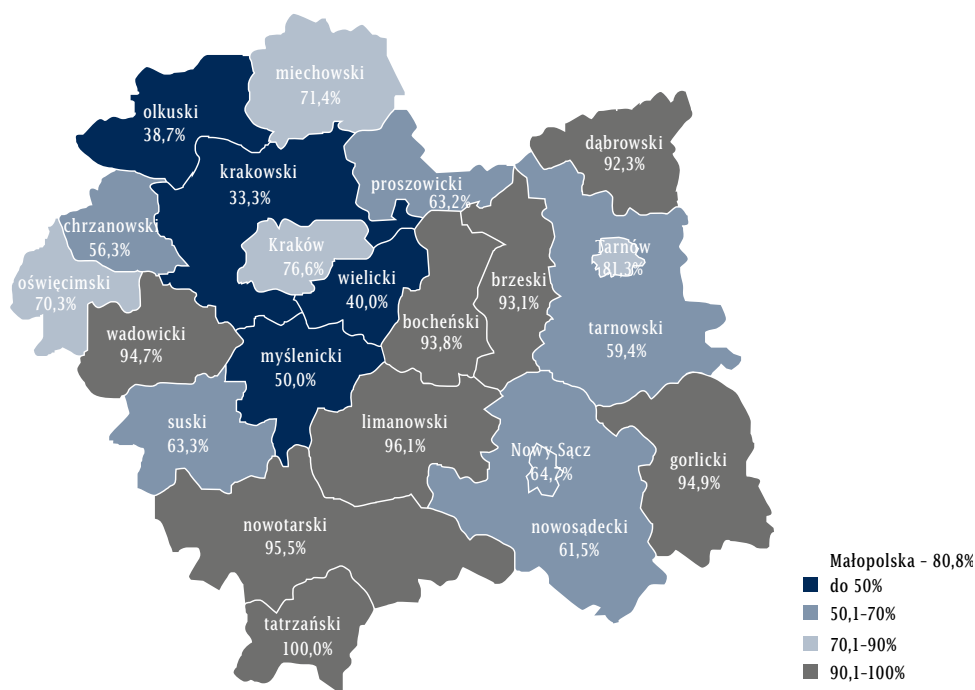
Wykres 39. Przeżywalność firm w zależności od wybranych cech



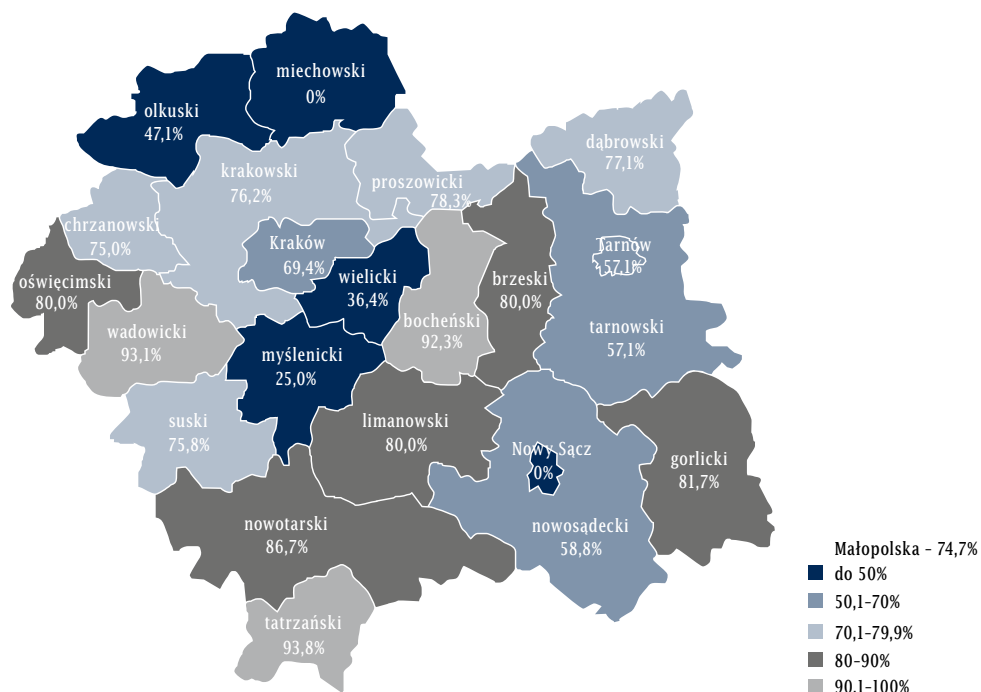
Najwyższą wartość prawdopodobieństwa oszacowano dla zmiennej dotyczącej wcześniejszego prowadzenia firmy. Poziom przeżycia podmiotów należących do osób, które kiedyś już próbowały swoich sił w biznesie („przedsiębiorca drugiej szansy”) wynosił 21%, podczas gdy wśród osób wcześniej nieposiadających żadnej działalności – 65%. Analiza powiatowa ujawnia istnienie takich obszarów, dla których wskaźnik ten wynosi niespełna 10% (czyli na 10 firm, które powstały dzięki przyznaniu dotacji osobom wcześniej prowadzącym działalność gospodarczą, upadło dziewięć!). Poniższe mapy prezentują poziom przeżywalności tego typu podmiotów zarówno wśród firm z dotacją z PUP, jak i z dotacją od innego projektodawcy²³.

23 W przypadku przekrojów powiatowych zestawienia prezentowane są w podziale na typ operatora. Wartość średnia dla wszystkich dotacji z EFS zbliżona jest do tych dla PUP ze względu na przeważającą liczebność beneficjentów urzędów pracy w bazie danych.

Mapa 2. Likwidacja firm założonych przez osoby, które przed otrzymaniem dotacji prowadziły inną działalność gospodarczą, według typu operatora – PUP



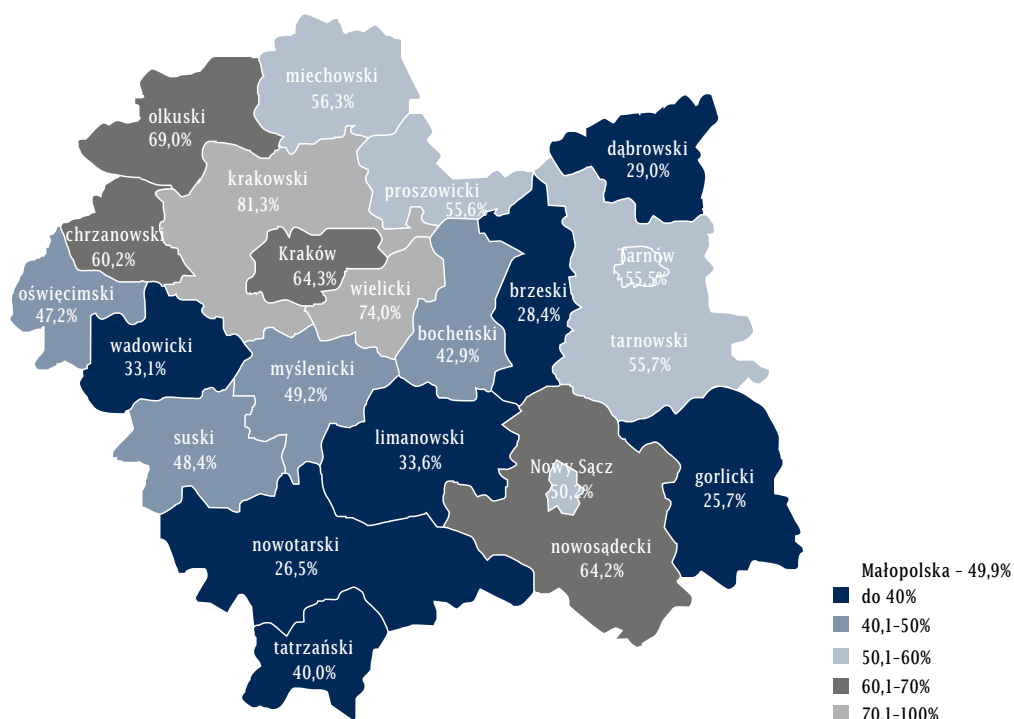
Mapa 3. Likwidacja firm założonych przez osoby, które przed otrzymaniem dotacji prowadziły inną działalność gospodarczą, według typu operatora – pozostali projektodawcy



Wśród powiatów, w których likwidacje firm „przedsiębiorców drugiej szansy” były bardzo częste (według wskaźnika dla dotacji z PUP), znalazły się: tatrzański (100%²⁴), limanowski (96%), nowotarski (96%), gorlicki (95%), wadowicki (95%), bocheński (94%), brzeski (93%) oraz dąbrowski (92%). W wymienionych powiatach zamykanie firm przez osoby z wcześniejszym doświadczeniem w biznesie było częste zarówno wśród beneficjentów PUP, jak i innych projektodawców. Zazwyczaj wartości omawianego wskaźnika w przypadku innych projektodawców oscylowały wokół 90%-80%.

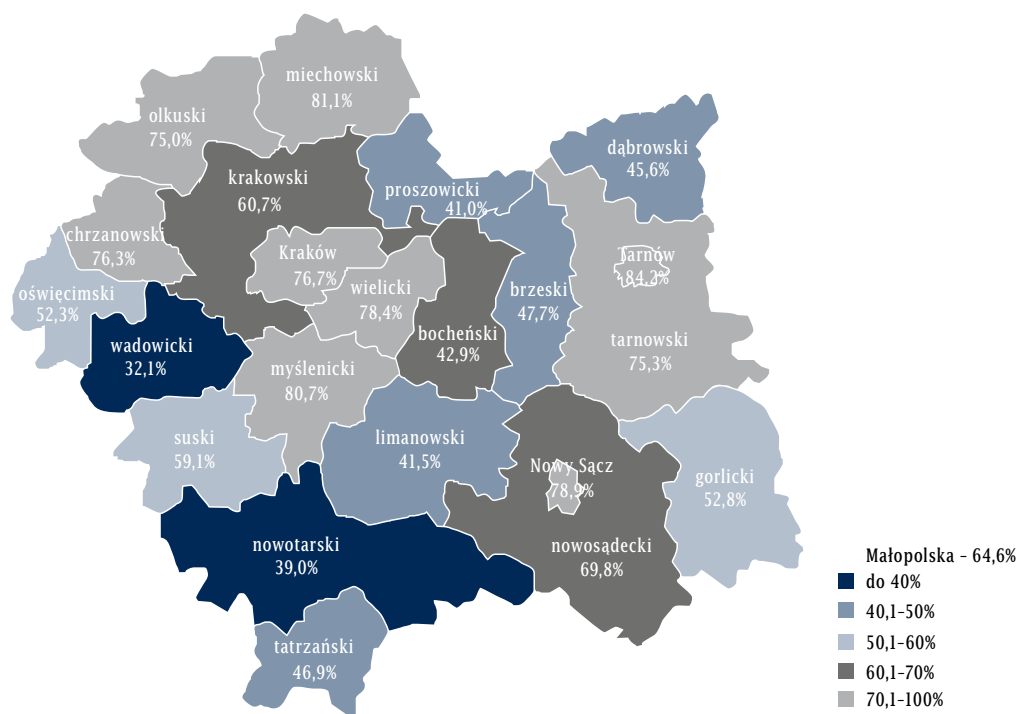
Poziom likwidacji działalności gospodarczych z dotacją zakładanych przez osoby wcześniej posiadające inną firmę współgra z ogólnym poziomem przeżywalności podmiotów z dofinansowaniem. Wszystkie powiaty o przeżywalności „firm drugiej szansy” w okolicach 10% i niższej cechowały się niższym od przeciętnej poziomem przeżywalności. Podobnie jak w przypadku wcześniej analizowanych cech problemy pojawiały się na terenie tych samych powiatów i u obu typów operatorów, różniły się tylko skalą. Wśród powiatów o najniższej przeżywalności firm utworzonych dzięki dotacjom znalazły się: gorlicki (do 5 listopada 2013 roku przetrwało tu 26% podmiotów dofinansowanych w latach 2009-2011 przez PUP i 53% - przez innych projektodawców), nowotarski (odpowiednio 27% i 39%), brzeski (28% i 48%), dąbrowski (29% i 46%), wadowicki (33% i 32%), limanowski (33% i 42%) oraz tatrzański (40% i 47%).

Mapa 4. Poziom przeżywalności firm z dotacją, według powiatu i typu operatora - PUP



24 Osób, które wcześniej prowadziły firmę, a po jej rozwiązaniu otrzymały dotacje na otwarcie kolejnej, nie było w powiecie tatrzańskim wiele. W okresie 2009-2011 ich liczba wyniosła 15.

Mapa 5. Poziom przeżywalności firm z dotacją, według powiatu i typu operatora – pozostali projektodawcy



A zatem większa liczba likwidacji firm założonych dzięki dotacjom przez osoby z doświadczeniem w biznesie może być po części wynikiem ogólnego, gorszego klimatu dla przedsiębiorczości w niektórych powiatach. Nie tłumaczy to jednak skali zjawiska. **W przypadku powiatów limanowskiego, nowotarskiego, gorlickiego, wadowickiego, bocheńskiego, brzeskiego, dąbrowskiego oraz tatrzańskiego należałoby rozważyć zasadność udzielania dotacji osobom, które wcześniej prowadziły inną firmę.** Ponad dziewięćdziesięcioprocentowa „śmiertelność” takich podmiotów nie była przypadkiem. Wynikała albo z cech osobowościowych właścicieli, niezdiagnozowanych właściwie na etapie rekrutacji, albo trwania beneficjentów przy nietrafionych pomysłach biznesowych, albo celowej strategii polegającej na likwidowaniu działalności po osiągnięciu założonego celu lub po określonym czasie. W każdym razie udzielanie dotacji takim beneficjentom nie przynosi zadowalających efektów w postaci aktywizacji zawodowej i zwiększenia przedsiębiorczości osób, którym udzielane jest wsparcie.

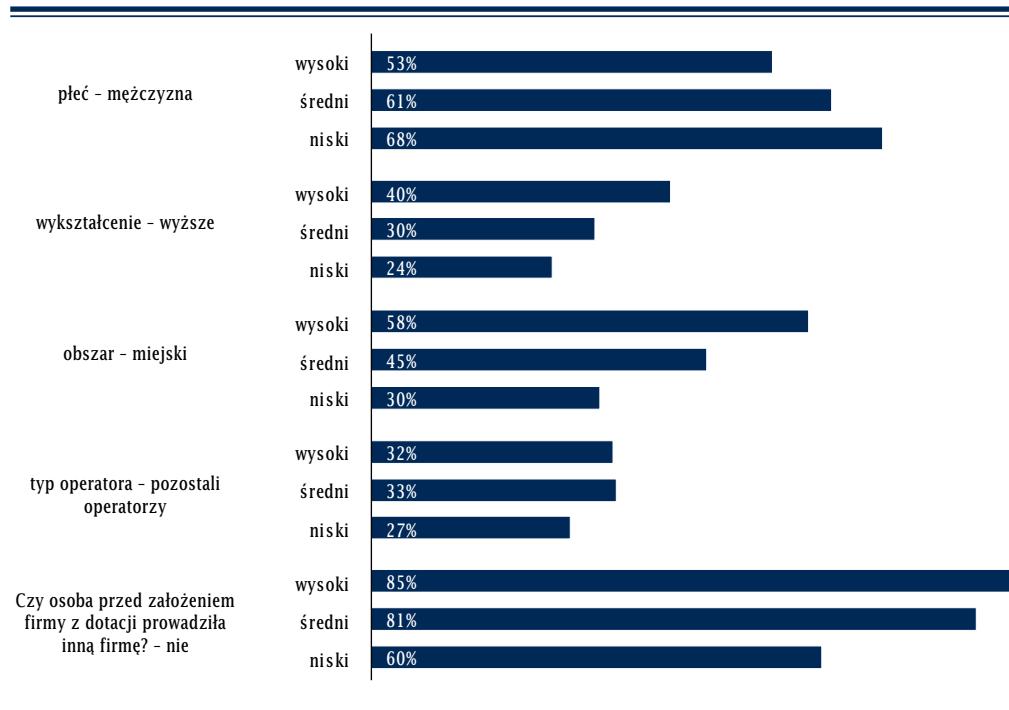
W wyniku segmentacji powiatów według poziomu przeżywalności firm utworzono trzy grupy tych jednostek administracyjnych: o niskim, średnim oraz wysokim udziale podmiotów, które przetrwały. Poniższa tabela pokazuje efekty grupowania.

Tabela 12. Grupy powiatów według poziomu przeżywalności firm

powiat	poziom przeżywalności firm	klasa przeżywalności	liczba dotacji w powiatach z grupy
nowotarski	29,3%	niska (7 powiatów)	2 961
wadowicki	32,9%		
brzeski	33,0%		
dąbrowski	33,6%		
limanowski	34,8%		
gorlicki	39,0%		
tatrzański	44,7%		
oświęcimski	48,6%	średnia (7 powiatów)	2 078
proszowicki	48,8%		
bocheński	49,2%		
suski	54,6%		
m. Nowy Sącz	55,8%		
myślenicki	60,8%		
tarnowski	61,6%		
m. Tarnów	63,5%	wysoka (8 powiatów)	2 083
miechowski	63,7%		
chrzanowski	64,8%		
nowosądecki	66,0%		
krakowski	67,9%		
m. Kraków	68,2%		
olkuski	69,8%		
wielicki	75,8%		

Na podstawie analizy regresji wskazane zostały cechy właścicieli, które sprzyjały funkcjonowaniu firm w dłuższym okresie. Należały do nich: bycie mężczyzną, posiadanie wykształcenia wyższego, zamieszkiwanie w mieście, dotacja od innego niż PUP projektodawcy oraz nieprowadzenie działalności przed jej założeniem. Analiza tych cech pokazuje, że w przypadku powiatów o wysokiej przeżywalności firm występowało ich nagromadzenie.

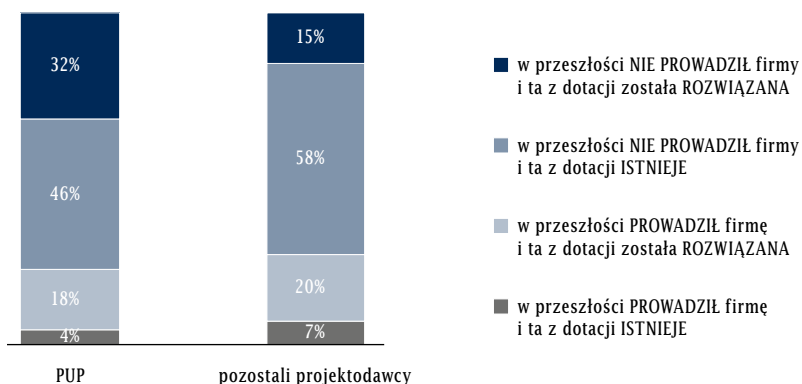
Wykres 40. Cechy właścicieli w grupach powiatów według klasy przeżywalności



W przypadku pozostałych cech niebagatelne znaczenie miało ich łączne występowanie u beneficjentów w danym powiecie. W grupie powiatów o wysokim poziomie przeżywalności firm właścicieli z wyższym wykształceniem odnotowano niemal dwa razy więcej niż w grupie powiatów o niskiej przeżywalności (40% wobec 24%). Podobnie dwa razy większy był udział beneficjentów zamieszkujących miasta w grupie powiatów o wyższej przeżywalności (58% wobec 30%). W przypadku pozostałych cech różnice nie były aż tak spektakularne, lecz należy mieć na uwadze, że tworzyły efekt poprzez łączne występowanie na danym terenie. Pełne zestawienie cech osób z poszczególnych grup powiatów znajduje się na powyższym wykresie. Zróżnicowaną wartość wskaźnika przeżywalności firm zlokalizowanych na terenie danego powiatu wytłumaczyć można tym, że o dotacje starały się bardzo różne osoby. W przypadku powiatów o lepszych wskaźnikach przeżywalności częściej dotacje otrzymywali wnioskodawcy o cechach, które predysponowały ich do działalności do przetrwania.

Wzięcie pod uwagę wcześniejszego doświadczenia w prowadzeniu biznesu wspartego dotacją oraz poziomu przetrwania firm, a następnie nałożenie na te cechy typu projektodawcy pokazuje, że grupa „przedsiębiorców drugiej szansy” była proporcjonalnie liczniejsza wśród tych, którzy wsparcie otrzymali od innego niż PUP projektodawcy. Ponadto udział w tej grupie firm zlikwidowanych również był większy. Mimo to najliczniejsi wśród beneficjentów projektodawców innych niż PUP byli ci, którzy w przeszłości nie prowadzili firm. Podmioty powstałe z dotacji istniały w momencie realizacji badania (58%).

Wykres 41. Powodzenie firmy powstałej dzięki dotacji a posiadanie firmy w przeszłości



6.2 Pozostałe cechy i ich wpływ na przeżywalność firm

Cechy, które nie zostały włączone do modelu, poddano osobnej analizie. Poniższe wykresy prezentują przeżywalność firm powstałych w latach 2009–2011, w podziale na te powstałe dzięki dotacjom otrzymanym z PUP oraz od innych projektodawców (różne efektywności dla tych grup pozwalają na porównanie pozostałych cech tylko w ramach poszczególnych typów projektodawców).

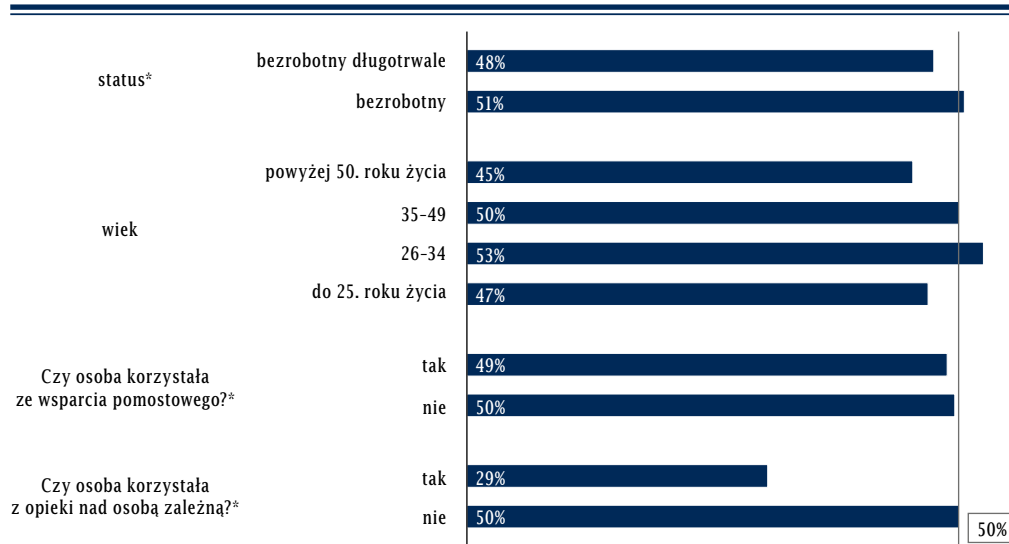
Do modelu w początkowej fazie analizy regresji logistycznej włączono wiek osób zakładających firmę mierzony w latach, lecz obliczenia nie wykazały zasadności tego kroku. Porównanie kategorii wiekowych wskazało, że **w przypadku osób, które otrzymały wsparcie z PUP, najniższą przeżywalność miały firmy beneficjentów najstarszych i najmłodszych**. Podmioty osób do 25. roku życia w 45% przypadków przetrwały, osób powyżej 50. roku – w 47%, wobec 50% wśród ogółu osób z dotacją z PUP. Najwyższą przeżywalność cechowała firmy właścicieli z przedziału wiekowego 25–34 lata (53%). W przypadku podmiotów wspartych dotacjami od pozostałych projektodawców różnice efektywności w przypadku różnych grup wiekowych niemal nie występowały (rozstęp pomiędzy skrajnymi wartościami dla grup wiekowych wynosił 2 p.p., podczas gdy dla beneficjentów PUP – 6 p.p.).

Z punktu widzenia statusu na rynku pracy określanego przez urzędy pracy wśród beneficjentów PUP **lepiej wypadły osoby bezrobotne**²⁵ (51%) **niż osoby długotrwale bezrobotne** (48%). Prawidłowość tę zauważono również w przypadku innych projektodawców. Ze względu na występowanie w projektach różnych od PUP projektodawców osób zatrudnionych oraz biernych zawodowo możliwe było porównanie tych kategorii do bezrobotnych. Przeżywalność firm prowadzonych przez te osoby była taka sama (zatrudnieni i bierni zawodowo po 67%) i przeciętnie o 10 p.p. wyższa niż w przypadku osób bezrobotnych.

Przeżywalność firm może być analizowana pod kątem korzystania z opieki nad osobą zależną i ze wsparcia pomostowego tylko w grupie firm powstałych z dotacji od innych niż PUP projektodawców. Różnice w okresie funkcjonowania działalności gospodarczych w przypadku tych czynników były małe (wynosiły w przybliżeniu 1 p.p.). **Stawia to pod dużym znakiem zapytania zasadność stosowania wsparcia pomostowego. Nie generuje ono znaczących różnic w poziomie przeżywalności firm, a jest instrumentem kosztownym.**

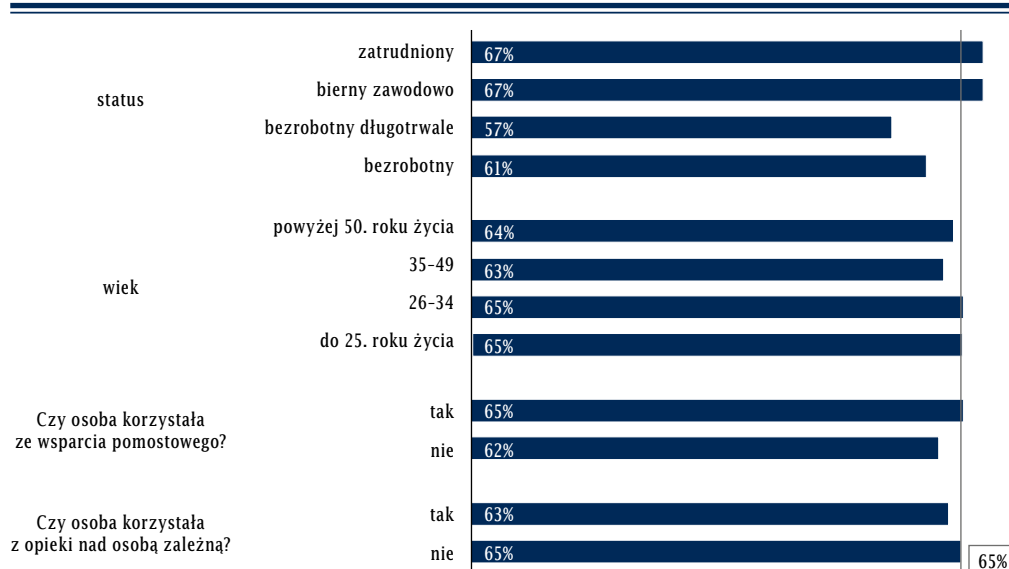
25 Osoby bezrobotne to osoby pozostające w rejestrach PUP nie dłużej niż 12 miesięcy (w momencie kwalifikacji do projektu), w odróżnieniu od osób długotrwale bezrobotnych, tj. takich, które w ciągu ostatnich dwóch lat w rejestrach pozostawały dłużej niż 12 miesięcy.

Wykres 42. Przeżywalność firm w zależności od wybranych cech (dotacja z PUP)



*W zaznaczonych przypadkach analizowano bardzo małe liczebności i należy zachować szczególną ostrożność przy interpretacji wyników: wsparcie pomostowe otrzymały 53 osoby (odpowiedź „tak”), z opieki nad osobą zależną korzystały 72 osoby. W przypadku statusu z zestawienia wyłączono czterech biernych zawodowo i 17 zatrudnionych.

Wykres 43. Przeżywalność firm w zależności od wybranych cech (dotacja od pozostałych operatorów)



6.3 Przeżywalność a branża

Jeśli chodzi o rodzaj działalności gospodarczej, to wyższą przeżywalnością cechowały się przede wszystkim sekcje, w których firmy zakładały osoby z wyższym wykształceniem. Wśród nich wyróżniały się podmioty związane z obsługą rynku nieruchomości (71%), informacją i komunikacją (65%), opieką zdrowotną i pomocą społeczną (64%) oraz działalnością profesjonalną, naukową i techniczną (63%).

Tabela 13. Udział firm z dotacją istniejących w listopadzie 2013 roku według sekcji PKD 2007

sekcje	firma istniała dnia 05.11.2013 roku
sekcja C „Przetwórstwo przemysłowe”	52,5%
sekcja F „Budownictwo”	50,0%
sekcja G „Handel hurtowy i detaliczny, naprawa pojazdów samochodowych”	51,1%
sekcja H „Transport i gospodarka magazynowa”	62,5%
sekcja I „Działalność związana z zakwaterowaniem i usługami gastronomicznymi”	48,7%
sekcja J „Informacja i komunikacja”	65,2%
sekcja K „Działalność finansowa i ubezpieczeniowa”	49,0%
sekcja L „Działalność związana z obsługą rynku nieruchomości”	71,1%
sekcja M „Działalność profesjonalna, naukowa i techniczna”	63,1%
sekcja N „Działalność w zakresie usług administrowania i działalność wspierająca”	51,0%
sekcja P „Edukacja”	60,3%
sekcja Q „Opieka zdrowotna i pomoc społeczna”	63,6%
sekcja R „Działalność związana z kulturą, rozrywką i rekreacją”	58,2%
sekcja S „Pozostała działalność usługowa”	51,3%
ogółem	54,3%

Zmiana profilu firmy nie wpływa znacząco na jej przetrwanie. 6,5% beneficjentów (czyli 746) zmieniło profil działalności, w tym ponad połowa (380) – sekcję. Zmiany te mogły wynikać z chęci lepszego dopasowania się do rynku, choć odbywały się najczęściej między najpopularniejszymi branżami. W 21 przypadkach budownictwo ustąpiło handlowi, a w 20 – handel budownictwu. Częściej profil działalności zmieniały firmy założone w pierwszych badanych rocznikach – od jednej ósmej podmiotów powstałych w roku 2008 do nieco ponad 1% założonych w 2013 r. Z powodów uprzednio zaprezentowanych analizę przeżywalności firm, które się przebranżowiły, przeprowadzono na bazie informacji o podmiotach utworzonych dzięki dotacjom w latach 2009–2011. Wynika z niej, że zmiana profilu działalności nie zwiększyła istotnie prawdopodobieństwa przetrwania biznesu, ale być może odroczyła moment jego likwidacji.

7. Założenia badawcze

Celem badania było określenie efektywności dotacji oraz wsparcia dodatkowego (pieniężnego i niepieniężnego).

Przez efektywność dotacji rozumiemy:

- efektywność zatrudnieniową dwojakiego rodzaju: po pierwsze fakt pozostawania beneficjenta dotacji w zatrudnieniu przez kolejne miesiące po okresie obowiązkowych dwunastu miesięcy od dnia rozpoczęcia działalności (kiedy znika już sankcja konieczności zwrotu uzyskanej dotacji w przypadku zakończenia działalności gospodarczej); po drugie tworzenie dodatkowych miejsc pracy i trwałość tych miejsc;
- przeżywalność firm, czyli okres działania podmiotów stworzonych w oparciu o dotację (ze szczególnym uwzględnieniem przeżywalności powyżej 24 miesięcy).

Celem badania było również określenie, które czynniki wpływają na efektywność dotacji. Za kluczowe uznano motywację osób rozpoczynających działalność gospodarczą z unijnym wsparciem, ich cechy społeczno-demograficzne, a także sposób i jakość pomocy oferowanej przez operatorów dotacji (zarówno powiatowych urzędów pracy, jak i innych projektodawców).

Podjęto też próbę oszacowania wpływu dotacji na sytuację regionu w kontekście przedsiębiorczości. W tym celu porównano strukturę branżową działalności utworzonych dzięki dofinansowaniu ze strukturą podmiotów gospodarczych zarejestrowanych w Małopolsce. Ponieważ istotną część dotacji została przyznana w konkursie promującym tworzenie firm, których działalność wpisywała się w Regionalną Strategię Innowacji, oszacowano wpływ „Strategii...” na strukturę podmiotów utworzonych w ramach projektów wyłonionych w przywołanym konkursie.

Badanie oparto na analizie danych pochodzących z bazy beneficjentów Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki (baza PEFS), którą dysponuje Wojewódzki Urząd Pracy w Krakowie (WUP). W analizie uwzględniono ponad 11,6 tys. beneficjentów, którzy otrzymali dotację w projektach wyłonionych w konkursach zorganizowanych przez WUP w latach 2008–2012 i do połowy 2013 roku. Spośród osób wymienionych w PEFS wybrano te, dla których możliwe było przyłączenie danych pozyskanych z Izby Skarbowej.

Dzięki współpracy z Izłą Skarbową w Krakowie WUP uzyskał dane o beneficjentach dotacji dotyczące: dat rejestracji firm, zawieszenia lub zakończenia działalności, rozpoczęcia innej (w przeszłości, jak i po uzyskaniu dotacji), rodzaju prowadzonej działalności i zmianach w tym zakresie. Pobrane dane dotyczyły stanu na dzień 05.11.2013 roku.

Większość beneficjentów (8 564 osób) otrzymała dotację z powiatowych urzędów pracy w ramach projektów systemowych (Poddziałanie 6.1.3). Drugą pod względem liczebności grupę tworzyły osoby, które otrzymały wsparcie od operatorów realizujących projekty z Działania 6.2 (2 829 osób, w tym 153 beneficjentów PUP). W ramach tej grupy szczególną uwagę zwrócono na uczestników projektów wyłonionych w konkursach z 2010 roku – z uwagi na specyfikę warunków stawianych operatorom (konkurs POKL/6.2/IA/10 promował projekty nastawione na wspieranie powstawania działalności gospodarczych wpisujących się w Regionalną Strategię Innowacji; konkurs POKL/6.2/IB/10 miał na celu wyłonienie operatorów środków wspierających aktywność gospodarczą osób poszkodowanych w 2010 r. przez powódź lub osuwiska). Najmniejszą grupę stanowili beneficjenci projektów z Poddziałania 8.1.2, gdzie udzielanie dotacji stanowiło jedną ze ścieżek wsparcia (łącznie 234 osoby, w tym 13 beneficjentów PUP).

W konkursie POKL/6.2/IA/10 **innowacyjność** zdefiniowano jako działalność w branżach uznanych w Regionalnej Strategii Innowacji za szczególnie istotne z punktu widzenia rozwoju województwa (tj. inżynieria środowiska wraz z projektowaniem architektonicznym i przemysłowym, infrastruktura techniczna i transport, ochrona środowiska i krajobrazu, energetyka odnawialna, inżynieria materiałowa wraz z technologiami i technikami odlewniczymi oraz hutniczymi, technologie i techniki w inżynierii chemicznej, technologie i techniki w budownictwie, ochrona zdrowia, przemysł uzdrowiskowy, rekreacja, turystyka, technologie medyczne, biologia i biotechnologia, edukacja w kształtowaniu kultury innowacji, technologie i techniki informacyjne).

Tabela 14. Liczba przyznanych dotacji w podziale na konkursy

rok ogłoszenia konkursu	numer konkursu	typ projektodawcy		ogółem
		PUP	pozostali projektodawcy	
2008	POKL/6.1.3/ I /08 SYSTEM	8 564	0	8 564
	POKL/6.2/ I /08	0	518	518
	ogółem	8 564	518	9 082
2009	POKL/6.2/ I /09	53	272	325
	POKL/6.2/ II /09	0	818	818
	POKL/8.1.2/ I /09	0	26	26
	ogółem	53	1 116	1 169
2010	POKL/6.2/ IA /10	0	594	594
	POKL/6.2/ IB /10	0	200	200
	POKL/8.1.2/ I /10	0	12	12
	ogółem	0	806	806
2011	POKL/8.1.2/ I /11	13	183	196
	ogółem	13	183	196
2012	POKL/6.2/ IA /12	100	274	374
	ogółem	100	274	374

Przyznawanie dotacji w projektach wyłonionych w poszczególnych konkursach trwało na ogół dłużej niż rok (w przypadku projektów systemowych – Poddziałanie 6.1.3 – dotacje były przyznawane w latach 2008–2013).

Ponieważ podział na PUP i pozostałych projektodawców niemal pokrywa się z podziałem na projekty z Poddziałania 6.1.3 oraz z Działania 6.2 i Poddziałania 8.1.2, dla uproszczenia przyjęto w analizie, że dotacje udzielone w Działaniu 6.2 i Poddziałaniu 8.1.2 są tożsame z dotacjami przyznanymi przez operatorów innych niż PUP („pozostali projektodawcy”). Tam, gdzie wystąpiły znaczące różnice w charakterystykach beneficjentów projektów prowadzonych przez powiatowe urzędy pracy w ramach Działania 6.2 i Poddziałania 6.1.3, w raporcie zamieszczono odpowiednią, dodatkową informację.

W celu uzupełnienia danych administracyjnych przeprowadzono badanie telefoniczne na próbie dogodnościowej, skonstruowanej w oparciu o kwoty.

Dla beneficjentów Działania 6.2 kwota została przygotowana w oparciu o strukturę bazy, przekazanej wykonawcy. Dla potrzeb realizacji analiz założono minimalną liczebność próby $N=800$, co pozwalało na osiągnięcie stopy zwrotu na poziomie 33%. W obliczeniach pominięto respondentów, dla których w bazie nie ma ani jednego numeru telefonu. Baza zawierała kontakty do 2 424 beneficjentów ostatecznych projektów z Działania 6.2 z co najmniej jednym numerem telefonu, którzy mogli zakończyć już obowiązkowy rok prowadzenia założonej działalności.

Do kategorii „bez pracy” zaliczono osoby, które w momencie przystąpienia do projektu były zarejestrowane jako bezrobotne lub były bierne zawodowo.

W przypadku roku powstania firmy dla ułatwienia przyjęto, że jest on tożsamy z rokiem w dacie przystąpienia do projektu. Z uwagi na niewielką liczebność osób, które przystąpiły do projektu w roku 2008 i w roku 2012, przyjęto kategorie syntetyczne: do 2009 – dla roku 2008 i 2009 oraz po 2010 – dla roku 2011, 2012 i 2013.

Tabela 15. Struktura kwoty dla Działania 6.2

		bez wsparcia pomostowego			ze wsparciem pomostowym			
		kobiety	mężczyźni	razem	kobiety	mężczyźni	razem	razem
konkurs nr 6.2/I/08, w tym:		19	22	41	64	63	127	168
do 25 r.ż.	bez pracy	2	5	7	11	15	26	33
	zatrudnieni	3	3	7	4	9	13	20
powyżej 50 r.ż.	bez pracy	0	0	0	2	3	5	5
	zatrudnieni	0	1	1	3	1	4	5
średnia grupa wieku	bez pracy	3	3	6	18	16	33	40
	zatrudnieni	10	10	20	26	20	46	66
konkurs nr 6.2/I/09, w tym:		1	0	1	62	44	106	107
do 2009		0	0	1	11	12	23	24
do 25 r.ż.	bez pracy	0	0	1	2	1	3	4
	zatrudnieni	0	0	0	1	1	3	3
powyżej 50 r.ż.	bez pracy	0	0	0	1	1	1	1
	zatrudnieni	0	0	0	4	4	8	8
średnia grupa wieku	bez pracy	0	0	0	4	4	8	8
	zatrudnieni	0	0	0	4	5	8	8
2010		1	0	1	51	32	83	83
do 25 r.ż.	bez pracy	0	0	0	11	7	18	18
	zatrudnieni	0	0	0	1	1	2	2
powyżej 50 r.ż.	bez pracy	0	0	0	4	6	10	10
	zatrudnieni	1	0	1	32	15	47	48
średnia grupa wieku	bez pracy	1	0	1	3	3	6	6
	zatrudnieni	0	0	0				
konkurs nr 6.2/II/09, w tym:		43	26	69	117	82	199	268
2010		43	26	69	112	80	192	261
do 25 r.ż.	bez pracy	5	4	9	19	18	38	47
	zatrudnieni	3	3	6	5	6	11	16
powyżej 50 r.ż.	bez pracy	1	1	2	3	3	6	9
	zatrudnieni	0	1	1	2	2	3	4
średnia grupa wieku	bez pracy	15	7	21	47	24	71	92
	zatrudnieni	19	11	30	36	27	63	93
po 2010		0	0	0	5	2	7	7
do 25 r.ż.	bez pracy	0	0	0	2	1	3	3
	zatrudnieni	0	0	0	2	1	2	2
średnia grupa wieku	bez pracy	0	0	0	2	0	2	2
	zatrudnieni	0	0	0	2	0	2	2
konkurs nr 6.2/IA/10, w tym:		1	1	2	109	66	176	177
do 25 r.ż.	bez pracy	0	0	0	38	28	66	66
	zatrudnieni	0	0	0	17	10	26	26
powyżej 50 r.ż.	bez pracy	0	0	0	1	2	3	3
	zatrudnieni	0	0	0	1	0	1	1
średnia grupa wieku	bez pracy	0	0	0	26	17	43	43
	zatrudnieni	0	0	1	27	10	37	38
konkurs nr 6.2/IB/10, w tym:		0	0	0	28	37	64	65
2010		0	0	0	3	7	10	10
do 25 r.ż.	bez pracy	0	0	0	0	2	3	3
	zatrudnieni	0	0	0	2	2	4	4
średnia grupa wieku	bez pracy	0	0	0	1	2	3	3
	zatrudnieni	0	0	0				
po 2010		0	0	0	25	30	55	55
do 25 r.ż.	bez pracy	0	0	0	3	5	8	8
	zatrudnieni	0	0	0	3	4	7	7

		bez wsparcia pomostowego			ze wsparciem pomostowym			
		kobiety	mężczyźni	razem	kobiety	mężczyźni	razem	razem
powyżej 50 r.ż.	bez pracy	0	0	0	3	2	5	5
	zatrudnieni	0	0	0	1	1	2	2
średnia grupa wieku	bez pracy	0	0	0	7	6	13	13
	zatrudnieni	0	0	0	8	12	20	20
konkurs nr 6.2/IA/12, w tym:		0	0	0	9	6	16	16
do 25 r.ż.	bez pracy	0	0	0	1	3	4	4
powyżej 50 r.ż.	bez pracy	0	0	0	0	0	1	1
średnia grupa wieku	bez pracy	0	0	0	8	3	11	11
suma		64	50	113	389	298	687	800

7.1 Charakterystyka uczestników badania telefonicznego

W badaniu telefonicznym reprezentowane były wszystkie powiaty województwa małopolskiego, najliczniej Kraków, powiaty: nowosądecki, tarnowski, limanowski, gorlicki, oświęcimski oraz Tarnów. Najmniej respondentów pochodziło z powiatu tatrzańskiego, jednak w tym przypadku przebadano 40% wszystkich beneficjentów dotacji. W próbie znalazły się także osoby spoza Małopolski (zameldowane poza nią w chwili przystąpienia do projektu), ale przebywające (uczące się lub pracujące) na jej terenie, które w naszym województwie otrzymały dotację.

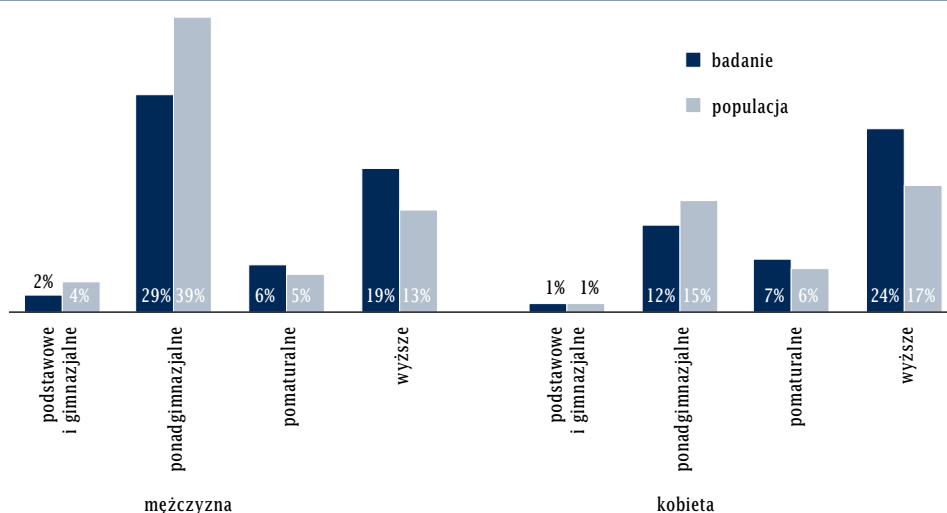
Tabela 16. Liczba beneficjentów działań 6.1.3, 6.2 i 8.1.2 uczestniczących w pełnym badaniu telefonicznym według powiatów

powiat zamieszkania	działanie/poddziałanie			ogółem
	6.1.3	6.2	8.1.2	
bocheński	45	40	0	85
brzeski	45	23	0	68
chrzanowski	50	41	0	91
dąbrowski	26	20	3	49
gorlicki	53	65	1	119
krakowski	31	58	9	98
limanowski	92	36	2	130
m. Kraków	92	88	28	208
m. Nowy Sącz	59	16	0	75
m. Tarnów	51	44	9	104
miechowski	40	18	0	58
myślenicki	49	41	3	93
nowosądecki	91	90	0	181
nowotarski	40	42	0	82
olkuski	73	22	2	97
oświęcimski	60	45	1	106
proszowicki	22	20	0	42
suski	28	39	0	67
tarnowski	80	65	5	150
tatrzański	0	22	0	22
wadowicki	54	33	0	87
wielicki	41	28	3	72
inne	1	4	0	5
ogółem	1 123	900	66	2 089

Kobiety stanowiły 43,7% badanych i ich udział był o prawie 5 p.p. większy niż w całej populacji beneficjentów dotacji w Małopolsce. Było to pochodną założeń przyjętych przy konstrukcji próby badawczej.

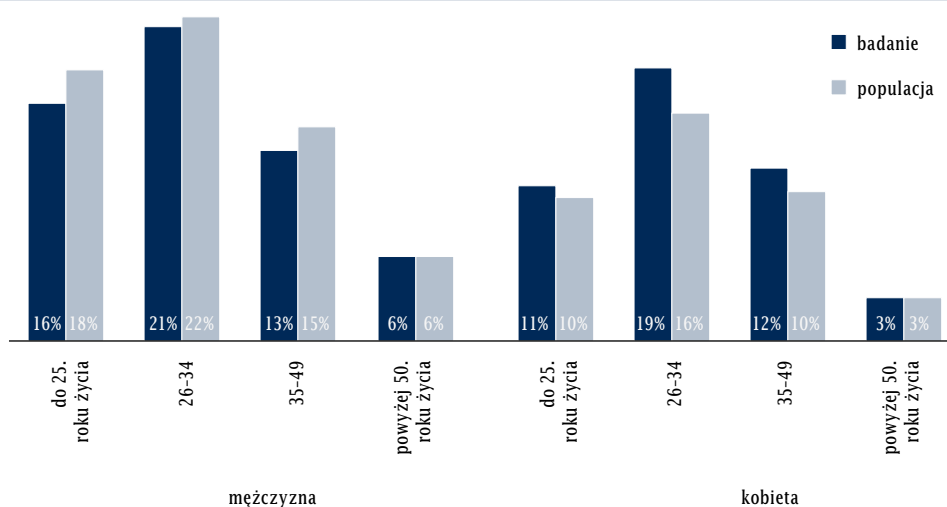
Wśród uczestników badania telefonicznego osoby z wykształceniem pomaturalnym i wyższym miały większy udział niż w całej populacji beneficjentów. Pozostałe kategorie wykształcenia były niedoreprezentowane. Jest to efekt założeń badawczych – w badaniu miały uczestniczyć osoby, które nadal prowadziły firmę założoną dzięki dotacji, a tych było więcej wśród osób z wykształceniem pomaturalnym lub wyższym.

Wykres 44. Udział kobiet i mężczyzn w grupach wykształcenia – uczestnicy badania telefonicznego oraz populacja osób, które otrzymały wsparcie z EFS



Struktura wieku i płci uczestników badania telefonicznego również odbiegała od struktury całej populacji beneficjentów dotacji – udział kobiet w każdej grupie wiekowej, oprócz najstarszej, był większy niż w populacji, natomiast udział mężczyzn w każdej grupie wiekowej – mniejszy.

Wykres 45. Struktura wieku i płci beneficjentów – uczestnicy badania telefonicznego oraz populacja osób, które otrzymały wsparcie z EFS



7.2 Struktura branżowa firm powstałych z dotacją z POKL w poszczególnych konkursach ogłaszanych przez WUP w Krakowie

Tabela 17. Liczba firm powstałych z dotacji udzielonych w poszczególnych konkursach w podziale na sekcje (PKD 2007)

numer konkursu	sekcje PKD													ogółem
	C	F	G	I	J	K	M	N	P	Q	R	S	inne	
POKL/6.1.3/I/08	1 057	2 789	1 704	198	227	157	759	331	151	97	150	663	217	8 500
POKL/6.2/I/08	62	53	41	15	57	4	104	15	48	30	23	26	11	489
POKL/6.2/I/09	39	20	45	23	24	3	72	7	21	21	14	24	4	317
POKL/6.2/II/09	88	57	108	26	48	0	188	23	65	68	34	62	12	779
POKL/6.2/IA/10	48	32	36	10	80	0	139	31	41	55	30	38	9	549
POKL/6.2/IB/10	25	35	37	13	5	3	23	12	8	5	4	16	2	188
POKL/6.2/IA/12	38	44	51	17	18	2	55	24	31	21	13	43	7	364
POKL/8.1.2/I/09	7	2	4	0	4	1	4	1	1	1	0	1	0	26
POKL/8.1.2/I/10	5	2	0	0	0	0	3	0	2	0	0	0	0	12
POKL/8.1.2/I/11	19	26	30	13	8	6	46	7	11	1	8	10	3	188
ogółem	1 388	3 060	2 056	315	471	176	1 393	451	379	299	276	883	265	11 412

7.3 Wyniki regresji logistycznej czynników wpływających na przetrwanie firm z dotacją

Analiza została ograniczona do beneficjentów, którzy założyli firmę w latach 2009–2011 (7 122 osoby, z których 6 953 zostało włączonych do analizy – dla nich dysponowano kompletem danych). Interpretacja otrzymanych z regresji logistycznej wyników sprowadza się do stwierdzenia, o ile procent zmienia się prawdopodobieństwo przetrwania firmy wraz ze zmianą wartości zmiennej niezależnej. Gdy zmienna niezależna jest ilościowa (np. wiek) wyjaśnienie polega na stwierdzeniu, o ile procent zmienia się prawdopodobieństwo przetrwania firmy, gdy wiek założyciela zmieni się o rok. Gdy zmienna niezależna jest jakościowa (np. płeć), interpretacja wyników sprowadza się do stwierdzenia, o ile procent zmienia się prawdopodobieństwo przetrwania firmy, gdy właściciel jest kobietą, w porównaniu do mężczyzny (lub na odwrót: gdy właściciel jest mężczyzną, w porównaniu do kobiet). W przypadku zmiennych jakościowych istnieje potrzeba definiowania tzw. kategorii referencyjnej, to jest tej, do której odnoszą się porównania (w pierwszym przypadku mężczyźni). W przypadku przywoływanej analizy z powodu trudności z definicją kategorii referencyjnej oraz licznych wartości dla danej zmiennej zrezygnowano z włączania do modelu powiatu oraz PKD założonej firmy. Ponadto próbne pozostawienie w modelu zmiennej PKD firmy nie poprawiało jego jakości oraz nie ujawniało istotności związku analizowanych cech. Przeżywalność w kontekście tych dwóch zmiennych została opisana osobno w rozdziale 6.

Początkowo w modelu uwzględniono następujące zmienne:

- płeć (kobieta/mężczyzna)
- wiek (w latach – jedyna zmienna ilościowa)
- powiat (wyłączony z ww. powodów)
- PKD na początku prowadzenia działalności (j.w.)

- wykształcenie (wyższe/pomaturalne/ponadgimnazjalne oraz podstawowe i gimnazjalne – połączone z powodu małych liczebności kategorii „gimnazjalne”)
- opieka nad osobą zależną (tak/nie)
- wsparcie pomostowe (tak/nie)
- rodzaj obszaru (miasto/wieś)
- zmiana rodzaju działalności PKD (tak/nie)
- typ projektodawcy (PUP/inny projektodawca)
- status (bezrobotny/długotrwale bezrobotny/bierny zawodowo/pracujący)
- wcześniejsze prowadzenie firmy (tak/nie).

W wyniku analiz²⁶ do ostatecznej wersji modelu włączono pięć zmiennych:

- płeć (kobieta/mężczyzna – grupa referencyjna)
- wykształcenie (wyższe – grupa referencyjna/pomaturalne/ponadgimnazjalne oraz podstawowe i gimnazjalne)
- rodzaj obszaru (wieś/miasto – grupa referencyjna)
- typ projektodawcy (PUP/inny projektodawca – grupa referencyjna)
- wcześniejsze prowadzenie firmy (tak/nie – grupa referencyjna).

Tabela 18. Wartości współczynników oszacowanego modelu regresji

cechy	B	istotność	Exp(B)
płeć (kobieta)	-.482	.000	.618
wykształcenie		.000	
wykształcenie (podstawowe i gimnazjalne)	-.551	.000	.577
wykształcenie (ponadgimnazjalne)	-.478	.000	.620
wykształcenie (pomaturalne)	-.333	.000	.717
rodzaj obszaru (wieś)	-.302	.000	.739
typ projektodawcy (PUP)	-.740	.000	.477
wcześniejsze prowadzenie firmy (nie)	-2.074	.000	.126
stała	1.843	.000	6.314

26 Analizy prowadzone były pod kątem oceny predykcji modelu, weryfikacji poziomu istotności oraz poziomu dopasowania do danych. Przeprowadzony model analizy wyjaśnia 23,3% wariancji (na podstawie Pseudo-R²).

Aneks

Rola dotacji udzielanych w ramach projektów systemowych realizowanych w Poddziałaniu 6.1.3 POKL w aktywnej polityce rynku pracy

1. Informacje o projektach PUP w Poddziałaniu 6.1.3. Kryteria uczestnictwa w projekcie

Wsparcie oferowane przez urzędy pracy w ramach projektów systemowych z Poddziałania 6.1.3 obejmuje możliwość realizacji następujących form pomocy: szkoleń, staży, przygotowania zawodowego dorosłych, prac interwencyjnych, wyposażenia lub doposażenia stanowiska pracy, przyznania jednorazowych środków na podjęcie działalności gospodarczej. Powyższe instrumenty i usługi wskazuje ustawa z dnia 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy. **Środki EFS pozwalają na realizację zadań statutowych PUP wśród szerszej grupy bezrobotnych.**

Wsparcie kierowane jest do osób zarejestrowanych w powiatowych urzędach pracy jako bezrobotne, przede wszystkim znajdujących się w szczególnej sytuacji na rynku pracy²⁷, tj. bezrobotnych do 25. roku życia, bezrobotnych długotrwale, osób, które zakończyły realizację kontraktu socjalnego, kobiet, które nie podjęły zatrudnienia po urodzeniu dziecka, osób powyżej 50. roku życia, bez kwalifikacji zawodowych, bez doświadczenia zawodowego lub bez wykształcenia średniego, samotnie wychowujących co najmniej jedno dziecko do 18. roku życia, bezrobotnych, którzy po odbyciu kary pozbawienia wolności nie podjęli zatrudnienia, bezrobotnych niepełnosprawnych. Wojewódzki Urząd Pracy w Krakowie, jako instytucja pośrednicząca drugiego stopnia, określając założenia do projektów systemowych realizowanych z Poddziałania 6.1.3, dodatkowo określał wskaźniki, jakie powinny być osiągnięte w wybranych grupach.

Wnioskując o środki na realizację zadań w omawianych projektach, urzędy miały wskazywać wartość liczbową i procentową uczestników i uczestniczek, którzy dzięki projektowi podejmą zatrudnienie. W 2010 roku nie było określonej dokładnej liczby osób. Wytyczne WUP określały, kto może stanowić grupę docelową w projekcie. Miało to być co najmniej: 27% osób do 25. roku życia, 14% osób w grupie wiekowej 50+, 10% długotrwale bezrobotnych, 4% osób niepełnospraw-

27 Wymienionych w art. 49 Ustawy z dnia 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy (Dz. U. z 2008 Nr 69, poz. 415, z późn. zm.).

nych, 21% bezrobotnych z obszarów wiejskich (nie dotyczyło to powiatów grodzkich). Co najmniej 22% beneficjentów miało zostać objętych IPD (indywidualnym planem działania).

Rok później kryteria zostały określone jeszcze dokładniej. Wskaźnik efektywności zatrudnieniowej osiągnięty dzięki projektowi miał wynosić dla osób w wieku 15–24 lata – co najmniej 40%, dla uczestników w wieku 50–64 lata – co najmniej 35%, dla osób niepełnosprawnych – co najmniej 30%, dla osób długotrwale bezrobotnych – co najmniej 30%. Dla uczestników niekwalifikujących się do żadnej z wymienionych grup docelowych wskaźnik efektywności musiał wynieść co najmniej 45%. W całym projekcie systemowym w 2011 roku znaleźć miało się 12% osób powyżej 50. roku życia i 3% niepełnosprawnych. WUP rekomendował również, aby zachęcać członków tych grup do korzystania z instrumentu „jednorazowe środki na podjęcie działalności gospodarczej”. Zalecenie to opierano na wynikach badań i analiz prowadzonych przez regionalne obserwatoria rynku pracy, wskazujące na doświadczane przez osoby niepełnosprawne i osoby w wieku 50+ trudności, związane ze znalezieniem i utrzymaniem zatrudnienia. Trudności te wynikały m.in. z niechęci pracodawców do zatrudniania takich osób, postrzeganych jako mniej wydajne, jak również z ich niskiej aktywności i niewielkiej motywacji do podnoszenia kwalifikacji zawodowych czy też do całkowitego przekwalifikowania w odpowiedzi na potrzeby rynku pracy. Zastosowanie tych kryteriów miało wpłynąć na polepszenie sytuacji tej grupy.

Tak precyzyjnie określone wskaźniki nierzadko stanowiły problem dla realizujących projekty systemowe. Przedstawiciele urzędów pracy (wśród rozmówców byli również koordynatorzy projektów 6.1.3) niejednokrotnie przyznawali, że kryteria te nie były proste do spełnienia, często nie odzwierciedlały struktury zarejestrowanych w urzędzie i co za tym idzie – nie odpowiadały na realne lokalne potrzeby. Głosy te zostały częściowo uwzględnione przy ustalaniu założeń na rok 2013. Udział niepełnosprawnych i osób w wieku powyżej 50. roku życia w grupie docelowej miał być co najmniej proporcjonalny do odsetka tej grupy w populacji bezrobotnych ogółem, zarejestrowanych w rejestrze danego powiatowego urzędu pracy (według stanu na 30.11.2012 r.)²⁸. Jednak wymagania co do efektywności zatrudnieniowej pozostały nadal bardzo szczegółowe (<25 – 40%, 50+ – 35%, niepełnosprawni – 20% (!), długotrwale bezrobotni – 30%, pozostali – 45%).

Urzędy pracy osiągają wskaźniki efektywności zatrudnieniowej określone dla projektu głównie dzięki przyznawaniu dotacji, ponieważ są one, zdaniem rozmówców, najefektywniejszym instrumentem. Dlatego głównym czynnikiem kwalifikującym daną osobę do otrzymania dotacji w ramach projektu było to, czy jej charakterystyka pasuje do kryteriów wskaźnikowych.

Poniżej zamieszczono wypowiedzi kilku przedstawicieli PUP o osobach kwalifikowanych do objęcia dotacją.

„Jeśli są narzucone kryteria, to odbija się to na jakości. Tzn. koncentrujemy się na osiągnięciu wskaźnika, a nie na pomocy osobom, które się o tę dotację starają. Te wymagania nie mają odwzorowania w strukturze powiatu, jego specyfice. Zazwyczaj są problemy z osiągnięciem wskaźników dla grupy 50+ i niepełnosprawnych.” [PUP w Wadowicach]

*„Te procenty – ilości w grupach były wcześniej dla całej Małopolski takie same, tylko że były protesty z PUP, bo nie wszędzie jest tak samo, np. w Krakowie jest najwięcej osób zarejestrowanych 50+. Procent zarejestrowanych w PUP odpowiada procentowi osób objętych projektem, np. osoby 50+ 30% w urzędzie zarejestrowanych – więc tyle powinno być w projekcie. **Dotacje ratują wskaźniki, bo stałe dla 50+ są nieefektywne. Kryteria dostępu dla grup, limity – ogólnie to jest problem te narzucone wartości.** Osoby, które nie należą do którejś z grup – zostaje im składanie do FP (w zeszłym roku była znikoma ilość, w tym roku w ogóle już zamknęliśmy do tych grup – kryteria.). A dotacji jest mniej z FP (teraz około 110 na ten rok, w porównaniu z 6.1.3 – 220).” [GUP]*

²⁸ Poza tym osoby do 30. roku życia stanowiły min. 50% uczestników projektu systemowego, a 100% uczestników projektu miało być objętych wsparciem w postaci IPD.

„Wskaźniki z WUP są uwzględniane, jeśli brakuje do osiągnięcia jakichś założonych grup, to w kolejnym ogłoszeniu o przyjmowaniu wniosków wyróżniają informacje, że preferowane są osoby należące do np. osób 50+ (ale przydzielając dotacje kierujemy się tym, jakie osoby są zarejestrowane.” [PUP w Nowym Targu]

„Do projektu i dotacji przyjmowane są osoby zgodne z tym, jaka struktura na terenie powiatu (dużo osób młodych do 25. i z niższym wykształceniem – nie są one preferowane, ale po prostu taka jest struktura).” [PUP w Proszowicach]

„W 2011 i 2012 r. dodatkowo wyróżniane były osoby w wieku 50+ i osoby niepełnosprawne, ze względu na zapotrzebowanie – dużą liczbę osób spełniających te kryteria i potrzebujących wsparcia.” [PUP w Suchej Beskidzkiej]

2. Dotacje z Funduszu Pracy i w projektach systemowych. Proces przyznawania dotacji z projektu

Podczas rozmów z przedstawicielami PUP chcieliśmy dowiedzieć się, jaka jest specyfika dotacji udzielanych w ramach projektów i czy występują jakieś różnice w stosunku do tych finansowanych ze środków Funduszu Pracy (FP). Interesowało nas również, co decydowało o objęciu klientów PUP pomocą z poszczególnych źródeł.

2.1 Zasady kwalifikowania do projektu

Najczęściej rozmówcy stwierdzali, że przydzielane przez nich dotacje niczym się nie różnią, a starających się obowiązują te same zasady. Wysokość środków jest również taka sama, by nie było różnic i faworyzowania żadnej z grup. Natomiast obowiązek osiągnięcia omówionych wcześniej wskaźników powodował, że ze wsparcia z FP i z projektu systemowego mogły skorzystać inne grupy bezrobotnych. **Generalnie urzędy pracy traktują środki z 6.1.3 jako dodatkowe źródło pieniędzy na realizowane zadania. Dotacje na założenie firmy są najefektywniejszą formą aktywizacji, więc starają się objąć tym wsparciem jak największą liczbę zainteresowanych, którzy spełnią określone kryteria.**

Najczęściej bezrobotni nie są świadomi tego, z jakiego źródła pochodzić będą ich fundusze na założenie firmy. Zdaniem przedstawicieli PUP nie jest to też dla nich ważne. Wyjątkiem jest urząd w Bochni, w którym to bezrobotni wybierają, czy chcą uzyskać dotację w projekcie i co za tym idzie – mieć dodatkowe szkolenia, czy starać się o środki z Funduszu Pracy.

W praktyce większości urzędów bezrobotni składają wnioski o przyznanie środków, które są odpowiednio selekcjonowane do 6.1.3 lub FP, w zależności od tego, do jakiej grupy należą starający się. Priorytetem jest osiągnięcie założonych wskaźników efektywności zatrudnieniowej w projektach dla grup znajdujących się w szczególnej sytuacji na rynku pracy.

„Wymogi co do grup sprawiają, że ogłaszając nabór wskazuje się w pierwszej kolejności te grupy, co do których nie został jeszcze osiągnięty zakładany wskaźnik (narzucony przez WUP), i kiedy np. nie ma osiągniętej kwoty osób 50+, są oni szczególnie zachęcani, dodatkowo punktowani.” [PUP w Wieliczce]

Innym kryterium decydującym o skierowaniu wnioskującego do projektu systemowego było to, czy wnioskujący wcześniej nie korzystał z jakiejkolwiek formy wsparcia w projekcie. Wynika to z zasad obowiązujących w projekcie i z zaleceń dotyczących obliczania wskaźników. Zatem osoba, która wcześniej skorzystała np. ze stażu lub szkoleń, starając się o dotację nie może być liczona jako nowa w projekcie. Będzie to tzw. powrót do projektu, co nie jest korzystne dla PUP. Dlatego ktoś, kto w ramach projektu systemowego w 2009 odbywał staż, ubiegając się o dotację w roku 2011, nie był

już liczony jako nowy uczestnik projektu. Wniosek takiej osoby o dotację kierowano do Funduszu Pracy. Nie jest to regułą, ale wielu rozmówców wskazywało na takie sytuacje.

*„Jeśli osoba już wcześniej uczestniczyła np. w szkoleniach czy stażach z 6.1.3 nie jest ujmowana w statystykach – liczona do wskaźników, stąd raczej powinny wziąć dotację osoby niebędące wcześniej w projekcie, ale nie są dyskwalifikowane te, które uczestniczyły, **w końcu chodzi o to, żeby komuś pomóc, a nie te statystyki wypełnić**. Ale jeśli jest taka możliwość, to kierujemy do FP.” [PUP w Nowym Targu]*

2.2 Szkolenie i dodatkowe wsparcie

W każdym powiecie droga, jaką przechodzą bezrobotni, aby uzyskać dotację, jest inna. Urzędy różnie podchodzą także do kwestii szkoleń i dodatkowego wsparcia, jakie mogą uzyskać beneficjenci.

Większość urzędów (o ile w ogóle prowadzi szkolenia) ogranicza się do zajęć typu „ABC przedsiębiorczości”, realizowanych przez firmę zewnętrzną wyłonioną w przetargu. Część z tych kursów obejmuje również przygotowanie biznesplanu (BP), który na koniec jest opiniowany i przedkładany do dalszej oceny przez komisję w urzędzie. Nie wszyscy muszą uczestniczyć w szkoleniach, zwalniane są z nich osoby z wykształceniem wyższym kierunkowym zgodnym z planowaną działalnością, albo takie, które prowadziły kiedyś firmę (np. w PUP w Limanowej).

Niektóre PUP rezygnowały z kursów, wskazując na ich małą efektywność i niską jakość. Część urzędów woli udzielić więcej dotacji. PUP w Gorlicach zrezygnował z typowego szkolenia na rzecz porad indywidualnych i warsztatów organizowanych przez pracowników zajmujących się dotacjami w urzędzie.

„Można spotkać się z doradcą do spraw przedsiębiorczości, z pracownikiem zajmującym się dotacjami, można się konsultować. Czasem przychodzą, rozmawiają godzinę lub dłużej; można korygować wnioski – to jest lepsze skonsultować wcześniej zanim złożą, niż potem formalnie to uzupełniać.” [PUP w Gorlicach]

Dobrym przykładem jest też PUP w Bochni. Proces przyznawania dotacji jest tu inny niż w pozostałych powiatach, stawia się na podejście indywidualne, a szkolenia dobierane są zgodnie z rodzajem planowanej działalności:

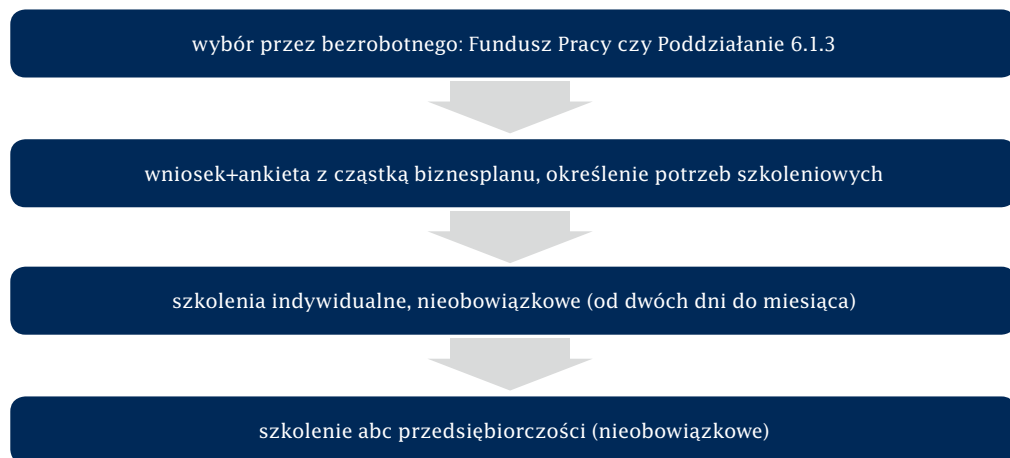
*„Chcąc uczestniczyć w projekcie <<Wiatr w żagle>>, zainteresowany składa kartę zgłoszenia udziału w projekcie ze wskazaniem, że chodzi o dotację, dodatkowo jest ankieta, w której krótko charakteryzuje się pomysł na firmę – taka część wniosku. Zaznacza się, czy potrzebuje się szkolenia, poradnictwa (czasem jak się okazuje, że nie jest określony dobrze pomysł, to się jednak tę osobę zachęca do szkolenia, jeśli nie chciał). **Szkolenia są indywidualne albo branżowe** – nie są one obligatoryjne, ale naprawdę można z nich skorzystać. I tak np. **jeśli ktoś chce założyć kwiaciarnię – to oferujemy kursy florystyczne, jeśli potrzebuje np. spawać w pracy – umie to, ale nie ma uprawnień – to też są szkolenia z certyfikatem**, albo pod inne konkretne sprzęty/urządzenia. Szkolenia trwają od dwóch dni do miesiąca. Są też kursy z przedsiębiorczości – ABC (nie jest obowiązkowe). **Nie chcemy po prostu dawać pieniędzy – chcemy te osoby nastawić na to prowadzenie firmy.**” [PUP w Bochni]*

Tabela 19. Etapy procesu przyznawania dotacji w poszczególnych urzędach pracy (na podstawie rozmów z przedstawicielami PUP)

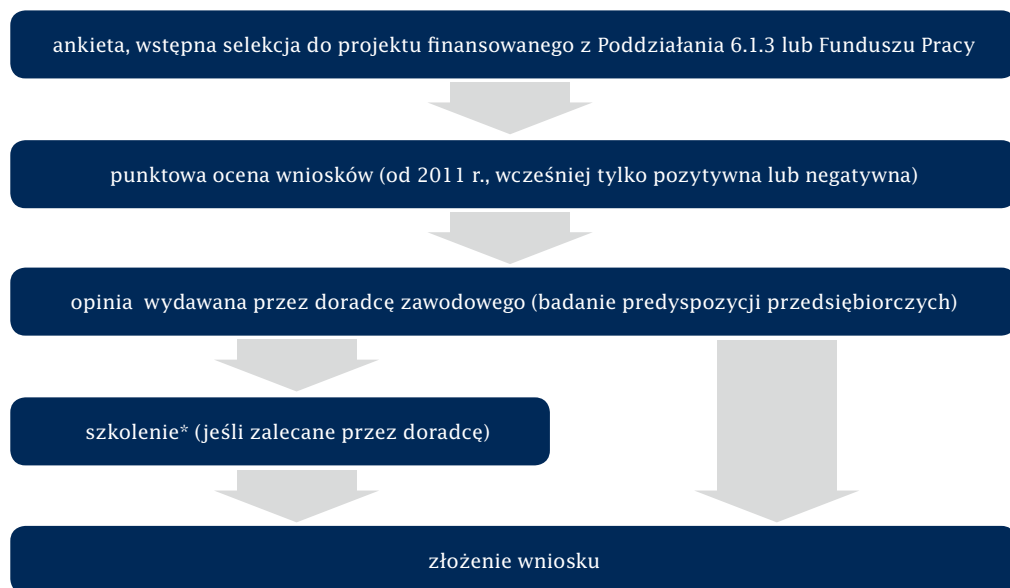
urzędy pracy	etap poprzedzający złożenie wniosku	złożenie wniosku	kwalifikacja wniosku	testy i rozmowy	szkolenie z przedsiębiorczości
Brzesko, Miechów	–	wniosek z elementami biznesplanu	kwalifikacja według kryteriów dla Funduszu Pracy lub 6.1.3	–	brak szkolenia (w Miechowie od 2011, „bo było nieefektywne”)
Dąbrowa Tarnowska	konsultacje			–	brak szkolenia (od 2010, „nie miało sensu”)
Myślenice, UPPK	–			–	szkolenie, na którym opracowywany jest biznesplan (oceniany przez firmę zewnętrzną)
Chrzanów, Nowy Targ, Zakopane	–			–	szkolenie „ABC własnej firmy”
nowosądecki, Olkusz, Tarnów, Wadowice	–			rozmowa z doradcą (w Olkuszu: test predyspozycji przedsiębiorczych)	szkolenie „ABC własnej firmy”
Proszowice	–			rozmowa z doradcą i test przedsiębiorczości	szkolenie, na którym opracowywany jest biznesplan (oceniany przez firmę zewnętrzną)
Oświęcim	–			rozmowa z doradcą, weryfikacja pomysłu	brak szkolenia od 2011 (wcześniej było w 2008 r., miesięczne, w latach 2009-2010 – dwutygodniowe)
GUP	szkolenie, w trakcie którego bezrobotni weryfikują, czy są w stanie podjąć prowadzenie firmy. Około 10% rezygnuje – nie składa wniosku			–	–
Limanowa				konsultacje grupowe, spotkania z doradcą	szkolenie (2-3 dni), podczas którego opracowywany jest biznesplan (oceniany przez firmę zewnętrzną)
Sucha Beskidzka			nabory rozłączne		szkolenie ABC własnej firmy
Gorlice	porady, konsultacje, indywidualne doradztwo, warsztaty przedsiębiorczości prowadzone przez urzędników		do projektu systemowego kierowane są osoby, które mają większą szansę na powodzenie. Ma to ułatwić osiągnięcie wskaźników i oszczędzić urzędowi problemów wynikających ze zwrotu dotacji w przypadku niepowodzenia	–	brak szkolenia od 2012 r. (wcześniej był obowiązkowy trzytygodniowy kurs prowadzony przez jednostkę zewnętrzną oraz warsztaty), teraz urzędnicy sami doradzają

Opracowanie własne na podstawie rozmów z przedstawicielami PUP.

Schemat 2. Schemat udzielania dotacji w PUP w Bochni



Schemat 3. Schemat udzielania dotacji w Sądeckim Urzędzie Pracy



**W szkoleniu nie muszą uczestniczyć osoby, które prowadziły kiedyś firmę albo mają wykształcenie kierunkowe lub wieloletnią praktykę w obszarze planowanej działalności.*

3. Zmiany w regulaminach przyznawania dotacji i powody ich wprowadzania

Podejście urzędów do stosowania regulaminów jest różne. Nie ma ogólnie narzuconej wytycznej co do ich posiadania czy wskazówek, jak mają one wyglądać. Część instytucji ich nie ma, część w badanym okresie je stworzyła bądź zlikwidowała. PUP w Gorlicach nie ma regulaminu, jedynie ogólne zasady przyznawania z odniesieniem do odpowiednich przepisów i wskazaniem form zabezpieczenia ewentualnego zwrotu dotacji. W 2011 roku PUP w Miechowie zrezygnował z regulaminu.

„Od 2011 w ogóle nie stosujemy regulaminu. Uznaliśmy, że nie możemy ograniczać zapisów ustawy i rozporządzeń np. zapisami jak kiedyś mieliśmy – że na samochód tylko 20% albo na zakup towaru 20%.” [PUP w Miechowie]

Z kolei w tym samym roku Sądecki Urząd Pracy wprowadził go zastępując nim ogólne zasady.

Jak opisano wcześniej, PUP stosowały te same regulaminy zarówno w odniesieniu do dotacji przyznawanych w ramach projektu systemowego, jak też środków Funduszu Pracy. Większość urzędów nie zmieniała znacząco przepisów w latach 2008–2012. Wprowadzane modyfikacje wynikały najczęściej z nowelizacji ustaw i rozporządzeń, a w przypadku projektów – ze zmian wymogów wobec udziału poszczególnych grup. Urzędy wprowadzały także zmiany wynikające ze zdobytego w ubiegłych latach doświadczenia, np. starano się upraszczać wzory wniosków. Kilka instytucji wprowadziło zapisy, mające przeciwdziałać zaobserwowanym nadużyciom.

„Zmiany w regulaminach nie były duże, wynikały z doświadczenia poprzednich lat. Upraszczaliśmy to, co sprawiało problem bezrobotnym. Trudność sprawiał opis kwalifikacji i doświadczenia zgodnego z zakładaną działalnością, trochę to uprościliśmy we wniosku. Problemem było też czasem wypełnienie wniosku z elementami BP – np. wskazanie, obliczenie efektów ekonomicznych – teraz należy przedstawić w latach, poprzednio w miesiącach – co było zbyt szczegółowe. Część zmian wynikała z chęci przeciwdziałania nieprawidłowościom. Wprowadziliśmy regulację – zakaz zakupu sprzętu używanego, bo się okazało przy kontroli, że krążył ten sam u kilku przedsiębiorców...” [PUP Brzesko]

Dopisaliśmy katalog wydatków (na co ile procent może być przeznaczone z dotacji); w kolejnych latach dołączyliśmy zapisy przeciwdziałające przejmowaniu firmy od członków rodziny, nie dopuszczamy wniosku, gdy tożsama działalność prowadzona w tym samym domu, zakup używanych narzędzi np. od 1001 zł – wtedy już musi być opodatkowane.” [GUP]

Zmiany wprowadzono ze względu na zmiany w przepisach (ustawy o promocji zatrudnienia i rozporządzeniach), a także z uwagi na bardzo duże zainteresowanie (zaczęto brać pod uwagę okres przebywania na bezrobociu – dotacja tylko dla osoby widniejącej w rejestrze powyżej trzech miesięcy). W celu przeciwdziałania nadużyciom zakazano zakupu sprzętu od osób spokrewnionych w pierwszej linii. Z kolei by ułatwić bezrobotnym zdobycie dotacji, zrezygnowano z wymogu zaświadczenia o poręczeniu/konieczności poręczania dotacji – zamiast tego oświadczenie).” [PUP w Suchej Beskidzkiej]

Część urzędów (m.in. w Olkuszu, Proszowicach, Wadowicach) zmieniła proces oceny wniosków – ze względu na duże zainteresowanie dotacjami zdecydowano się na system punktowy, co znajdowało odzwierciedlenie w dokumentach regulujących udzielanie dotacji.

4. Wysokość przyznawanych dotacji i czynniki, które na nią wpływają

Od 2008 roku, czyli od początku przyznawania dotacji z projektów systemowych, wysokość środków na założenie firmy nie mogła przekroczyć sześciokrotności kwoty przeciętnego wynagrodzenia w gospodarce narodowej. Ze względu na coroczny wzrost przeciętnego wynagrodzenia kwota dotacji zwiększa się każdego roku. Wyjątkiem był rok 2011, w którym zmniejszono środki Funduszu Pracy dla urzędów, co miało odzwierciedlenie w kwocie dotacji w projektach. PUP-y same regulują wysokość przyznawanych przez siebie dotacji. W badaniu ich przedstawicieli pytano, czym kierowały się komisje przy określaniu przyznawanej kwoty i jakie sumy były zazwyczaj przydzielane na rozpoczęcie działalności – wnioskowane czy niższe, a może wszystkim dawano mniej więcej tyle samo?

Większość urzędów nie różnicuje wysokości środków udzielanych w ramach FP i projektu systemowego. Jak wynika z rozmów z osobami zajmującymi się dotacjami, najczęściej przyznawane są kwoty podobnej wysokości. Urzędnicy nie chcą narażać się na niezadowolenie klientów, szczególnie w mniejszych powiatach, w których ludzie się znają i mogą porównać otrzymane sumy.

Część urzędów podchodzi bardziej indywidualnie do potrzeb wnioskujących:

„Jest to indywidualnie oceniane, np. ktoś zakłada kancelarię i wystarczy mu 14 tys., a ktoś firmę budowlaną i wnioskuję więcej niż przewidzieliśmy (18 tys.) – to zdarza się, że dyrektor dorzuci mu tam te dwa tysiące, jeśli dobrze uargumentowane – ważne by się zgadzały finanse ogółem.” [PUP w Dąbrowie Tarnowskiej]

W Nowym Targu, Tarnowie i Olkuszu podobnie – przydzielane są wnioskowane kwoty, które mogą się różnić. Jeśli jednej osobie wystarczy 10 tys., innej można wtedy dać nieco więcej. Należy przy tym mieć na względzie, że osoby muszą posiadać odpowiednie zabezpieczenie środków i czasem wyższa kwota byłaby dla nich nieosiągalna.

PUP w Zakopanem przydziela zazwyczaj mniejsze niż wnioskowane kwoty, ale większej liczbie osób. Oszczędności, a także zwroty dotacji trafiają do puli, którą można po raz kolejny zagospodarować:

„Są osoby, które wnioskują o mniej, bo więcej im nie trzeba, albo uważają że nie mogą tyle wydać. Ale raczej rzadko. Zdarza się też, że ktoś wnioskował o te 20 [tys. zł], ale potem nie wydaje wszystkiego – wtedy wraca to do puli, do której wracają też zwroty z VAT. Gdy rozwiązana działalność przed 12 miesiącami kwota do nas wraca. Z tych pieniędzy, jeśli się uzbiera odpowiednia ilość, staramy się jeszcze jedną edycję zrobić, żeby jeszcze kilka osób mogło dostać dotacje.” [PUP w Wieliczce]

Tabela 20. Przeciętna wysokość dotacji między rokiem 2008 a 2012 w Bochni i Brzesku

rok	kwoty dotacji w PUP (w tysiącach zł)	
	Bochnia	Brzesko
2008	13	13
2009	17	17
2010	18	17
2011	17	12
2012	20	15

Oba urzędy zazwyczaj przydzielają kwoty wnioskowane, takie same wszystkim, chyba że jakieś wydatki są nieuzasadnione – wtedy sugeruje się zmianę w biznesplanie.

5. Czynniki uwzględniane przy ocenie wniosków

Podstawowym kryterium branym pod uwagę przy ocenie wniosków są posiadane kwalifikacje oraz doświadczenie zgodne z profilem planowanej działalności. Podkreślali to praktycznie wszyscy rozmówcy. Jeśli prowadzenie działalności związane jest z koniecznością posiadania uprawnień czy certyfikatów – osoba powinna przedłożyć odpowiednie dokumenty razem z wnioskiem. Jednak spełnienie tego kryterium bywa trudne, szczególnie w przypadku osób młodych lub mających innowacyjny pomysł:

„Czasem są to działalności zupełnie nowe, wtedy trudno mieć doświadczenie w tym wcześniej, ale wtedy się spotykamy z tą osobą, są rozmowy i jak widać, że ma pomysł na tę firmę i predyspozycje – to się mu udziela dotacji, czasem też wysyłamy do doradcy, wypełnia testy przedsiębiorczości.” [PUP w Brzesku]

Ważna jest logika opisu, jasny sposób formułowania pomysłu, wskazujący na to, że wnioskodawca wie, o czym pisze. W ocenie wniosków bierze się pod uwagę rodzaj działalności i zapotrzebowanie na nią na lokalnym rynku, możliwość prowadzenia całorocznej firmy przez cały rok (pomysły, które mają charakter sezonowy, są oceniane niżej).

„Musi być dobrze opisana planowana działalność, wskazywać na przewagę konkurencyjną. Oceniamy sezonowość – powinna firma działać cały rok. Staramy się te całoroczne dotować. Np. ktoś zakłada wypożyczalnię sprzętu zimowego, ale też w sezonie ciepłym stawia na rowery. Albo konserwacja zieleni w ciepłym sezonie, a do tego odśnieżanie w zimie. Liczy się realność pomysłu – wnioskujący tworzą mini-SWOT (za i przeciw, słabe i mocne strony).” [PUP dla Powiatu Nowosądeckiego]

Kolejnym kryterium oceny są dobrze zaplanowane wydatki – adekwatne, sensowne i odpowiednie do rodzaju działalności.

Nieco rzadziej rozmówcy wskazywali, że czynnikiem branym pod uwagę są predyspozycje przedsiębiorcze wnioskującego (oceniane testami). W PUP w Proszowicach z takiego testu można uzyskać 70 punktów, a za pomysł 30!

Nie we wszystkich urzędach pracy zwraca się uwagę na poziom motywacji wnioskujących. Ważne, by osoba ubiegająca się o dotację wykazała zaangażowanie i przygotowanie do prowadzenia firmy, przy czym jest ono czasem definiowane nie w kategoriach psychologicznych, a materialnych – jako wymóg dysponowania lokalem i częścią narzędzi (wtedy dysponowanie lokalem czy narzędziami niezbędnymi do prowadzenia działalności nie jest kwalifikowane jako wkład własny). Kilka urzędów lepiej ocenia wniosek dotyczący działalności budowlanej, gdy wnioskujący przedstawia wstępne umowy lub oświadczenia o współpracy. Ma to pokazywać zaangażowanie i gwarantować przetrwanie na rynku minimum 12 miesięcy.

Część urzędów wymaga, by siedziba firmy znajdowała się na terenie powiatu lub dodatkowo punktuje ten fakt.

„...nie musi być firma w granicach powiatu, bo wolny rynek; choć dodatkowe punkty dajemy za miejsce prowadzenia w powiecie lub ościennych powiatach, potem w województwie.” [PUP w Brzesku]

Tabela 21. Kryteria oceny wniosków

lp.	PUP	kwalifikacje i doświadczenie zgodne z profilem planowanej firmy	rodzaj działalności	działalność zgodna z potrzebami rynku	dobry pomysł	trafność, adekwatność zakupów	zdolności, predyspozycje przedsiębiorcze	dysponowanie lokalem, narzędziami	realność powodzenia	odbyte szkolenia, certyfikaty, posiadane uprawnienia	siedziba firmy na terenie powiatu	predyspozycje psychologiczne - motywacja	wstępne umowy lub oświadczenia o współpracy
1	Bochnia	1	1								1		
2	Brzesko	1			1			1					
3	Chrzanów	1	1	1	1	1	1		1	1			1
4	Dąbrowa T.	1			1		1	1	1		1		
5	Gorlice	1			1				1				
6	Limanowa	1			1		1	1		1		1	1
7	Miechów	1		1	1	1		1					
8	Myślenice	1	1			1	1			1	1		
9	nowosądecki	1	1	1	1			1	1	1			
10	SUP	1	1	1		1		1					
11	Nowy Targ	1		1	1								
12	Oświęcim	1	1			1	1						1
13	Olkusz	1		1			1			1		1	1
14	Proszowice	1	1	1	1		1		1			1	
15	Sucha B.		1						1			1	
16	Tarnów		1	1		1							
17	Wadowice	1	1	1	1	1		1					
18	Wieliczka	1	1	1							1		
19	Zakopane	1	1	1	1								
20	UPPK	1		1	1	1							
21	GUP	1	1	1	1						1		
		19	13	13	13	8	7	7	6	5	5	4	4

Opracowanie na podstawie rozmów z pracownikami PUP.

Przykład oceny punktowej – PUP w Myślenicach:

Przy rozpatrywaniu wniosków uwzględniane są następujące kryteria:

- Uprawnienia, kwalifikacje i doświadczenie bezrobotnego do prowadzenia danej działalności, potwierdzone odpowiednim dokumentem (maksymalnie 10 pkt):
 - wykształcenie kierunkowe – 3 pkt
 - ukończenie kursów, szkoleń (potwierdzonych odpowiednim zaświadczeniem) – 2 pkt
 - udokumentowane doświadczenie zawodowe (zgodnie z definicją ustawy) – 5 pkt.
- Trafność doboru planowanych wydatków na podjęcie działalności gospodarczej w ramach wnioskowanych środków (maksymalnie 5 pkt).
- Stopień przygotowania planowanej działalności gospodarczej (maksymalnie 10 pkt).
- Rodzaj działalności gospodarczej (maksymalnie 10 pkt):
 - wytwórcza – 10 pkt
 - usługowa, budowlana – 5 pkt
 - handlowa, rozpoznawanie i wydobywanie kopalin ze złóż, działalność zawodowa – 0 pkt.
- Osoby znajdujące się w szczególnej sytuacji na rynku pracy zgodnie z art. 49 ustawy (maksymalnie 20 pkt):
 - **pow. 50. roku życia lub/i niepełnosprawni – 20 pkt**
 - pozostali z art. 49 ustawy – 10 pkt.
- Okres pozostawania w rejestrze urzędu (liczone w miesiącach od ostatniej rejestracji)– (maksymalnie 10 pkt):
 - 0-3 – 0 pkt
 - 3-6 – 2 pkt
 - 6-12 – 3 pkt
 - 12-24 – 5 pkt
 - pow. 24 – 10 pkt.
- Ukończenie szkoły w okresie ostatnich 12 miesięcy – (max. 5 pkt).
- Planowane prowadzenie działalności gospodarczej:
 - na terenie powiatu myślenickiego – 5 pkt
 - pozostałe (w tym działalność wykonywana u klienta, handel obwoźny) – 0 pkt.
- Sposób rozwiązania ostatniego stosunku pracy:
 - z przyczyn dotyczących pracodawcy – 5 pkt
 - pozostałe – 0 pkt.
- Wybór formy zabezpieczenia:
 - weksel z poręczeniem wekslowym – 10 pkt
 - gwarancja bankowa, blokada rachunku bankowego, poręczenie – 5 pkt.
- Analiza zapotrzebowania rynku na określoną działalność, uwarunkowania lokalnego rynku – max. 10 pkt.

6. Wkład własny

W badaniu dotacji prowadzonym przez WUP w Krakowie w 2011 roku sprawdzono, czy PUP wymagają zaangażowania własnych środków w planowaną działalność gospodarczą. Spośród trzynastu badanych urzędów wkład własny był obowiązkowy w trzech, zaś w kolejnych pięciu nie był wymagany, ale premiowany dodatkowymi punktami. W tamtym czasie żadna z badanych instytucji nie uważała jego wniesienia za barierę w uzyskaniu dotacji. Omawiany wymóg był rekomendowany z uwagi na wyższe prawdopodobieństwo przetrwania firmy, której właściciel zaangażował w działalność swoje środki oraz ze względu na częstsze tworzenie w takich podmiotach dodatkowych miejsc pracy.

Jak widać w poniższej tabeli, PUP-y raczej nie wdrożyły w życie wspomnianej rekomendacji. Jedynie dwa urzędy wymagają wkładu własnego, określając jego wysokość, PUP w Bochni w 2012 roku zrezygnował z tego wymogu, motywując to zbyt dużym utrudnieniem dla wnioskujących. Kolejnych sześć urzędów nie wymaga wkładu, ale dysponowanie nim jest dodatkowo punktowane, ponieważ wskazuje na zaangażowanie w planowaną działalność. Następne cztery nie dają dodatkowych punktów, ale przychylniej patrzą na wnioski zawierające kalkulację własnych środków. Pozostałe osiem nie wymaga wkładu własnego, będąc zdania, że wnioskujący są osobami bezrobotnymi, często od dłuższego czasu, więc nie można oczekiwać, że dysponują jakimiś funduszami czy oszczędnościami.

Tabela 22. Wymagania PUP względem wnoszenia wkładu własnego w planowaną działalność

lp.	PUP	wkład własny	wysokość	co stanowi	komentarz
1	Dąbrowa Tarnowska	wymagany	10-20%	finansowy i rzeczowy	–
2	Gorlice	wymagany	25%	finansowy i rzeczowy	„zawsze ktoś dysponuje lokalem, sprzętem, albo narzędziami; nie stanowi to problemu”
3	Bochnia	wymagany	25%	tylko finansowy	„wymóg zniesiony w 2012 roku, gdyż stanowił istotną barierę dla wnioskujących”
4	Brzesko*	niewymagany, ale dodatkowo punktowany	–	finansowy i rzeczowy	„raczej nie zdarza się, by ktoś nie miał”
5	Limanowa*	niewymagany, ale dodatkowo punktowany	–	finansowy i rzeczowy	„oceniane jest zaangażowanie, jakieś przygotowanie do prowadzenia działalności, właśnie te narzędzia, miejsce”
6	Oświęcim	niewymagany, ale dodatkowo punktowany	–	finansowy i rzeczowy	–
7	Olkusz	niewymagany, ale dodatkowo punktowany	–	finansowy i rzeczowy	–
8	Wieliczka	niewymagany, ale dodatkowo punktowany	–	finansowy i rzeczowy	„może to być lokal, narzędzia, maszyny”
9	Zakopane	niewymagany, ale dodatkowo punktowany	–	finansowy i rzeczowy	„budynki, lokale, środki transportu, sprzęt, wyposażenie, materiały i środki pieniężne, które wnioskodawca wnosi do firmy jako swój wkład własny”
10	Miechów*	niewymagany, ale dobrze widziany	–	rzeczowy	„w końcu to bezrobotni, nie można wymagać wkładu pieniędzy (ale można wykazać np. rzeczowy i wycenić – wtedy widać, że ktoś jest już zaangażowany)”
11	Proszowice	niewymagany, ale dobrze widziany	–	finansowy i rzeczowy	–
12	Sucha Beskidzka	niewymagany, ale dobrze widziany	–	finansowy i rzeczowy	–
13	Tarnów	niewymagany, ale dobrze widziany	–	finansowy i rzeczowy	–
14	Chrzanów	niewymagany	–	–	–
15	Myślenice	niewymagany	–	–	–
16	nowosądecki*	niewymagany	–	–	–
17	SUP*	niewymagany	–	–	–
18	Nowy Targ	niewymagany	–	–	–
19	Wadowice*	niewymagany	–	–	–
20	UPPK	niewymagany	–	–	–
21	GUP	niewymagany	–	–	„to są bezrobotni, nie można wymagać wkładu”

Opracowanie własne na podstawie rozmów z przedstawicielami PUP.

*Urzędy niewymagające wkładu własnego, ale deklarujące, że dysponowanie lokalem lub posiadanie części koniecznych do pracy narzędzi czy maszyn jest brane pod uwagę jako kryterium w ocenie wniosku.

7. Zainteresowanie dotacjami oraz poziom wiedzy wnioskujących na temat możliwości otrzymania dotacji i zasad ich przyznawania

7.1 Niesłabnąca popularność dotacji

Informacje o dofinansowaniu firm można znaleźć na stronach internetowych urzędów. W ciągu kilku lat od poprzedniego badania dotacji wiele urzędów zmodernizowało swoje witryny, dzięki czemu klienci PUP mogą łatwiej się po nich poruszać i wyszukiwać interesujące ich treści. Osoby rejestrujące się jako bezrobotne są informowane o różnych formach aktywizacji, w tym o możliwości założenia firmy dzięki środkom unijnym lub z Funduszu Pracy. Także doradcy zawodowi przedstawiają taką możliwość, szczególnie, gdy mają styczność z osobą przejawiającą przedsiębiorczy potencjał lub posiadającą jakieś konkretne umiejętności, fach w ręku. Równocześnie wszyscy przedstawiciele PUP zgodnie stwierdzają, że nie potrzebują dodatkowo promować instrumentu dotacji. Co roku więcej osób stara się o środki na rozpoczęcie własnej działalności. O możliwości uzyskania tego wsparcia dowiadują się od znajomych osób lub rodziny, tj. od tych, którzy założyli dzięki niemu firmy i którym się powiodło.

„Jest bardzo wielu chętnych, nikogo nie musimy zachęcać i nawet to nie byłoby wskazane, bo człowiek musi być zmotywowany i chętny, by założyć firmę. To się przekłada na większe prawdopodobieństwo przetrwania firmy.” [PUP w Gorlicach]

„Z roku na rok zainteresowanie jednorazowymi środkami na rozpoczęcie działalności gospodarczej jest coraz większe, a co za tym idzie wiedza, jaką dysponują klienci na temat dotacji, jest coraz większa. Praktycznie wszystkie osoby, które otrzymały dotację, złożyły wnioski z własnej inicjatywy i nie wymagały dodatkowej motywacji ze strony urzędu.” [PUP w Wadowicach]

Większe zainteresowanie wiąże się z większą konkurencją i coraz trudniej otrzymać dotację. W PUP w Limanowej pracownicy obliczyli, że w roku 2008 spośród składających wnioski dofinansowanie otrzymało około 94%, a w roku 2012 – 71%. Rozmówca z PUP w Gorlicach uważa, że dzięki temu zwiększa się poziom wniosków i oceniający mogą wybierać lepsze pomysły.

7.2 Poziom wiedzy wnioskujących na temat dotacji i prowadzenia firmy

O dotacje ubiegają się ludzie o bardzo różnym poziomie wiedzy na ich temat, jak też na temat prowadzenia działalności gospodarczej. Są wśród nich zarówno zdecydowani i przedsiębiorczy, jak i tacy, którzy wymagają większego wsparcia i pomocy ze strony urzędu. Zdaniem przedstawicieli urzędów pracy przeważają osoby aktywne, z konkretnym planem na założenie firmy, zdefiniowane.

„Można powiedzieć, że jest kilka typów. Są tacy, którzy wiedzą po co przychodzą, mają pomysł. Są też tacy, którzy obudzili się rano i stwierdzili, że może założą firmę – zupełnie bez wiedzy ani o dotacjach, ani w ogóle o prowadzeniu firmy... Są też i tacy, którzy na początku myślą, że wszystko wiedzą, ale w trakcie okazuje się, że nie radzą sobie, mimo, że są prowadzeni za rękę, mówią im, gdzie należy pójść, co załatwić w Urzędzie Skarbowym, ZUS, są niesamodzielnymi niezaradnymi.” [PUP w Wieliczce]

Część przedstawicieli urzędów podkreśla, że urzędy wychodzą na przeciw potrzebom osób, które chcą złożyć wniosek. Organizują spotkania i konsultacje. Czas poświęcony wnioskującym przekłada się na lepiej przygotowaną dokumentację. Korzystają zarówno klienci PUP, jak też osoby zajmujące się dotacjami.

„Było sporo słabych wniosków. Postanowiliśmy organizować takie spotkania konsultacyjne dla grup dziesięcioosobowych. Omawiamy dokładanie wniosków, regulamin, wszystkie formalności, żeby uniknąć słabych wniosków na poziomie formalnym i potem uzupełnień. Można też indywidualnie konsultować swoje pomysły.” [PUP w Bochni]

„W urzędzie, nie tylko dla osób w projekcie, organizujemy co tydzień spotkania grupowe – informacyjne na temat dotacji, obowiązują wcześniejsze zapisy, jest lista obecności – dzięki temu też szacujemy, jakie jest zainteresowanie. Prowadzi je osoba zajmująca się dotacjami, udziela odpowiedzi na pytania, możliwa jest konsultacja pomysłów. Omawiane są zasady udzielania dotacji, dokumenty, jakie należy złożyć i w jaki sposób, omawiany jest wniosek...”. [PUP w Tarnowie]

„Chętni przychodzą, pytają o dotacje, rozmawiają z doradcą zawodowym, pośrednikiem pracy, potem z osobą, która się tym zajmuje – udzielamy pełnej informacji, konsultujemy wnioski, pomagamy napisać – na około 100 składanych wniosków dwa-trzy to są napisane przez kogoś – przez firmę jakąś, a głównie sami bezrobotni z naszą pomocą.” [PUP w Miechowie]

7.3 Dotacja „się należy”

Kilku pracowników PUP mówiło o zjawisku rejestrowania się „pod dotację”, inni stwierdzają, że mogą to być tylko ich przypuszczenia, nie mają możliwości ich zweryfikować i np. z takiego powodu odmówić udzielenia wsparcia finansowego. Przedstawiciel PUP w Nowym Targu szacuje, że zjawisko może dotyczyć nawet 60% osób, które starają się o dotację. Rejestrują się jako bezrobotni, by móc skorzystać z tego instrumentu. Twierdzi, iż są nawet tacy, którzy przychodzą i pytają, czy w danym momencie urząd dysponuje środkami – a jeśli nie, to mówią, że przyjdą się zarejestrować innym razem. Wspomina też, że są nawet tacy, którzy zwalniają się z pracy, by dostać dotację. Z kolei w PUP w Brzesku spotkano się z przypadkami (w 2012 i 2013 roku) zmiany zameldowania lub uzyskania zameldowania czasowego na terenie ich powiatu, by móc skorzystać ze środków na założenie firmy.

Niektóre urzędy starają się regulować te kwestie. W Suchej Beskidzkiej do regulaminu wprowadzono wymóg pozostawania w rejestrze bezrobotnych ponad trzy miesiące.

Zdaniem przedstawicieli PUP zdarzają się roszczeniowi klienci, którzy przychodzą, bo można „wziąć pieniądze”. Takie osoby są zdania, że te środki po prostu się im należą. Nie zależy im tak naprawdę na rozpoczęciu własnej działalności.

„Przychodzą różni – z różnymi pomysłami; są też tacy, ale to może 1-2%, którym wydaje się, że są pieniądze do wzięcia, pytają się <<co idzie>> – jaki biznes powinni otworzyć, żeby dostać pieniądze.” [GUP]

„Są ludzie, którzy dotacje traktują jako <<skok na kasę>>. Na forum limanowskim pojawiały się niesłuszne opinie, że łatwo dostać dotację. Kiedy przychodzą, dowiadują się, jakie są wymagania, to często rezygnują. Była też osoba, która wzięła środki tylko po to, by zamknąć firmę po roku, ale przeliczyła się i pomyliła daty, zamknęła działalność za wcześniej o jeden dzień. Musiała zwrócić dotację.” [PUP w Limanowej]

8. Charakterystyka ubiegających się o dotację

Pośród osób starających się o przyznanie dotacji z PUP dużą grupę stanowią osoby młode, które kończą szkoły lub studia i poszukują miejsca na rynku pracy. Zdaniem zajmujących się dotacjami ta grupa cechuje się największą odwagą, która jest niezwykle ważna w prowadzeniu firmy. Mają zapał, nie boją się ryzyka. Są na początku drogi i nie mają wiele do stracenia. Co

prawda nie znają jeszcze dobrze realiów branży, w której zaczynają działać, ale szybko się uczą, sprawnie wykorzystują najnowsze technologie, potrafią się promować i zdobywać klientów. Najczęściej są bardzo krótko zarejestrowani, mają dużą motywację, nie czują się rozczarowani.

Najczęściej o dotację ubiegają się 30- i 40-latkowie. Grupa ta charakteryzowana jest jako najbardziej zdeterminowana, by założyć firmę. Pojawiają się w niej osoby, które straciły pracę z winy zakładu pracy, mają dość krótki staż w rejestrze bezrobotnych, są zmotywowane i chcą działać. Są licznymi klientami PUP, jednak nie stanowią grupy priorytetowej w projektach finansowanych z Poddziałania 6.1.3.

„Głównie zgłaszają się osoby między 30. a 40. rokiem życia. Mają naprawdę ciekawe pomysły. Nie są kwalifikowani jako w szczególnej sytuacji na rynku pracy, przez to mają trudniej, bo wiadomo, pierwszeństwo w projekcie mają np. 50+, którzy raczej nie są firmą zainteresowani. Jak nie ma pieniędzy z Funduszu Pracy, to niestety odchodzą z kwitkiem.” [PUP w Miechowie]

Osoby w tym wieku dysponują już doświadczeniem zawodowym, czasem prowadzili już firmę lub ktoś z ich otoczenia lub rodziny miał własną działalność gospodarczą. Mają rozeznanie w branży, w której planują funkcjonować. Nie zawsze jest to udokumentowane. Jest tak najczęściej w przypadku osób wracających z migracji. Dużą falę powracających odnotowali w ubiegłym roku pracownicy z PUP w Dąbrowie Tarnowskiej.

„Bardzo dużo osób wróciło z zagranicy – bezrobocie skoczyło. Oni tam układali te płytki, malowali, nauczyli się tego fachu. Chcą w Polsce własną firmę założyć, ale ani papieru, ani wykształcenia formalnego nie mają.” [PUP w Dąbrowie Tarnowskiej]

Wśród 30- i 40-latków można wyróżnić kilka podgrup:

- biorący los we własne ręce – chcą zrealizować ciekawe pomysły, sprawdzić się w pracy na swoim
- powracający na swoje – kiedyś mieli własną firmę, chcą zacząć od nowa
- migranci powrotni – chcą wykorzystać doświadczenie zdobyte nieformalnie.

Na pograniczu tej i kolejnej grupy wiekowej pojawia się spora liczba osób **legalizujących działalność**. Problem wyjścia z szarej strefy towarzyszy dotacjom od samego początku. To zjawisko było szerzej opisywane w raporcie z badania realizowanego przez WUP w 2010 roku²⁹. Pracownicy PUP nadal spotykają się z takimi przypadkami, najczęściej dotyczy to branży budowlanej (najpopularniejszej wśród wnioskujących). Rozmówcy nie winią postępujących w ten sposób. Zauważają też, że warunki prowadzenia działalności przez mikrofirmy, w szczególności, gdy charakter pracy jest sezonowy, są często trudne. Odnotowują w końcu przypadki, gdy założenie firmy nie jest legalizacją, a zmianą formy zatrudnienia. Osoby do tej pory pracujące w ramach umów cywilno-prawnych wolą rozliczać się jako podwykonawcy, jako firma.

„Wnioskują głównie mężczyźni w średnim wieku (budownictwo, stolarka). Bardzo dużo z nich wychodzi w ten sposób z szarej strefy, legalizuje działalność. Przez dwa lata płacą niższy ZUS, a potem nie dają rady tego wyższego płacić, zawieszają działalność i znowu pracują na czarno.” [PUP w Zakopanem]

„Zazwyczaj bardziej zaradni są ci, którzy już mieli wcześniej jakieś doświadczenie, pracujący na czarno. To też widać we wnioskach, oni znają konkurencję, mają obycie. Domyślamy się, że oni są z szarej strefy, ale to nie może ich dyskwalifikować, z innej strony nam – urzędowi zależy na tym, by te firmy przetrwały, a oni mają szansę – więc czemu im nie pomóc?” [PUP w Wieliczce]

²⁹ Patrz: Dotacje na założenie firmy – wpływ na rynek pracy w Małopolsce. Raport z badania jednorazowych środków na podjęcie działalności gospodarczej, Kraków: Wojewódzki Urząd Pracy w Krakowie, 2011.

Najmniej chętnych jest wśród osób powyżej 50. roku życia. W tej grupie jest sporo długotrwale bezrobotnych. Osoby starsze mają więcej obaw, działają z rezerwą, są niezdecydowane. Przedstawicielka PUP w Olkuszu uważa, że te obawy, wycofanie i asekuracyjne działanie, a także strach przed porażką powodują, że firmy zakładane przez takich bezrobotnych nie utrzymują się długo na rynku. Tacy przedsiębiorcy często nie potrafią aktywnie zabiegać o klientów. Dużym problemem osób starszych, dłużej pozostających bez pracy, jest ryzyko dezaktualizacji wiedzy i umiejętności. Zdarzają się przypadki, że ktoś rezygnuje z dalszego prowadzenia firmy, bo np. nie ma już takich urządzeń, samochodów, które umiał naprawiać. Przegrywają z nowymi technologiami.

Tę grupę często dotyczą również problemy z motywacją. Nie są oni do końca przekonani, czy własna firma to coś dla nich. Brakuje też myślenia perspektywicznego. Zdaniem przedstawicielki PUP w Wieliczce daje się zauważyć postawa „byle do emerytury”.

„W tej grupie zdarzają się osoby, które traktują założoną z dotacji firmę jako wypracowanie lat pracy do emerytury albo jakąkolwiek aktywność na rynku pracy i szansę na ZUS mniejszy przez dwa lata. Nie traktują własnej działalności jako zmiany i szansy na polepszenie sytuacji życiowej.” [PUP w Wieliczce]

We wszystkich powiatach o dotacje w większości starają się mężczyźni. Przykładowo w PUP w Limanowej w 2012 roku wzięli oni około 70% puli dofinansowań. Panowie najczęściej zainteresowani są działalnością w branży budowlanej, panie z kolei skłaniają się do otwierania salonów fryzjerskich lub kosmetycznych. Podział jest zatem mocno stereotypowy.

Osoby niepełnosprawne, wskazane w ustawie jako będące w szczególnej sytuacji na rynku pracy (a zatem również uwzględniane we wskaźnikach dla projektów realizowanych w Poddziałaniu 6.1.3) zdaniem pracowników PUP wolą starać się o środki na rozpoczęcie działalności z Państwowego Funduszu Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych (PFRON). Mogą tam liczyć na wyższą kwotę dotacji i programy specjalnie dostosowane do ich potrzeb.

9. Rodzaje działalności traktowane priorytetowo i najchętniej zakładane dzięki dotacjom

Przeprowadzone trzy lata wcześniej badanie dotacji z Funduszu Pracy wykazało niższą przeżywalność podmiotów handlowych, dość popularnych wśród beneficjentów (bo stanowiących około jednej czwartej wszystkich założonych z dotacją). W raporcie postulowano promowanie działalności produkcyjnej, a także upowszechnianie wśród osób zainteresowanych tym rodzajem działalności innych źródeł finansowania, dających wyższe dotacje. W tej edycji badania sprawdzono, na ile te rekomendacje wpłynęły na działania PUP.

W sześciu urzędach nie przewidziano dodatkowych punktów za planowany rodzaj działalności. Były to: PUP w Bochni, Brzesku, Wadowicach, Dąbrowie Tarnowskiej, Zakopanem, a także Urząd Pracy dla Powiatu Krakowskiego. PUP w Limanowej do 2011 na pierwszym miejscu stawiał produkcję, następnie usługi, a najniżej oceniał handel, jednak od 2012 wycofał się z faworyzowania poszczególnych sektorów gospodarki. Wszystkie te urzędy są zdania, że należy trzymać się zasady wolnego rynku i konkurencji, nie można w żaden sposób narzucać czy ograniczać ich funkcjonowania.

W 12 z pozostałych 14 powiatów najwyższą premię otrzymują wnioski dotyczące działalności produkcyjnej. PUP w Proszowicach przyznaje najwięcej punktów za działalność usługową, PUP w Chrzanowie – za handel. Kolejne 11 urzędów jako drugie wskazuje usługi. Najmniej punktowany jest handel. Urzędy kierują się wiedzą na temat lokalnego rynku pracy. W PUP w Gorlicach urzędnicy sprawdzają dane GUS dotyczące najczęściej likwidowanych w regionie działalności – i tym się sugerują przy ocenie szans planowanej firmy na lokalnym rynku. Z kolei Dyrektor PUP w Oświęcimiu sam wykonał analizę – prześledził losy podmiotów, które otrzymały dotacje między 2004 a 2010 rokiem, sprawdzając, jakie rodzaje działalności najczęściej były rozwiązywane po obowiązkowym okresie 12 miesięcy. Okazało się, że najgorszą przeżywalnością charakteryzują się podmioty zajmujące się handlem. Dlatego wprowadzono w tym powiecie dodatkowe punkty dla firm produkcyjnych i usługowych.

Rozmówcy wskazują także na możliwość manipulacji PKD: jeśli ktoś chce uzyskać więcej punktów za działalność produkcyjną, to zamiast usług krawieckich wskaże produkcję odzieży, a np. zamiast usług stolarskich – produkcję mebli itp.

Wyróżnianie produkcji zdaniem rozmówców wynika z tego, że ten charakter działalności daje największe szanse na późniejsze zatrudnianie kolejnych osób, co stanowi dodatkową wartość dla rynku pracy. Jednak zdaniem niektórych przedstawicieli PUP kwota, jaką można uzyskać z dotacji przyznawanej przez PUP, jest zbyt niska, by zbudować nawet najprostszą linię produkcyjną.

Część przedstawicieli PUP, dostrzegając niską przeżywalność firm handlowych, wynikającą ze zbyt silnej konkurencji ze strony większych sklepów i marketów, stara się w miarę możliwości ich nie wspierać. Niestety, z rozmów z przedstawicielami PUP nie wynika, by urzędnicy wskazywali/promowali inne źródła finansowania dla przedsiębiorców o profilu produkcyjnym.

Widoczny jest wzrost zainteresowania wykorzystaniem internetu jako przestrzeni do zaistnienia firm handlowych.

Z obserwacji urzędników zajmujących się dotacjami wynika, że dzięki wsparciu udzielanemu w ramach Poddziałania 6.1.3 najczęściej powstają firmy usługowe, kolejno handlowe i produkcyjne.

„Dominują usługi – w 2008 na 108 łącznie [firm założonych] z 6.1.3 i FP 8 było produkcyjnych, 98 usługowych, 21 handlowych. Podobne proporcje utrzymywały się w kolejnych latach.” [PUP w Gorlicach]

„Dzięki dotacjom powstaje około 60% działalności usługowych, około 20% handlowych i 10% produkcyjnych. W powiecie powstają firmy z całego wachlarza PKD – i dobrze, bo różnorodnie.” [Powiatowy Urząd Pracy dla Powiatu Nowosądeckiego]

Lista wskazanych przez przedstawicieli PUP najczęstszych profili firm zakładanych dzięki dotacjom niejako pokrywa się z tą uzyskaną z analizy danych. **Dominują usługi budowlane.** Na kolejnych pozycjach pod względem popularności znalazły się **usługi remontowe i wykończenie wnętrz.** O dotacje na takie rodzaje działalności starają się mężczyźni. Następne w kolejności są firmy należące głównie do pań: **usługi kosmetyczne i fryzjerskie.** Inne profile popularne wśród kobiet to handel odzieżą (także używaną) i handel artykułami spożywczymi. Rozmówczyni z GUP zauważa, że o środki na rozpoczęcie działalności handlowej starają się głównie osoby starsze. Urząd nie jest skłonny wspierać tych firm, zwłaszcza wśród osób młodszych. Dotacje na handel trafiają do tych, którzy nie mają innych pomysłów, głównie kobiet powyżej 50. roku życia. Firmy te, jak wynika z obserwacji pracowników PUP, nie mają dużej szansy na przetrwanie. Dość popularne są usługi informatyczne, świadczone przez przedstawicieli młodszej generacji. Pozostałe podmioty zakładane dzięki dotacjom to m.in.: firmy świadczące usługi elektryczne i utrzymania zieleni, handlujące artykułami chemicznymi, zajmujące się rękodziełem artystycznym, projektowaniem ogrodów i handlem internetowym, produkujące obuwie regionalne i pamiątki, produkujące filmy i spoty reklamowe, umożliwiające naukę pływania, świadczące usługi cateringu, oferujące strzyżenie psów, hotele dla zwierząt, opiekę nad dziećmi i korepetycje, a także gabinety dentystyczne, lecznice dla zwierząt, gabinety urody, biura architektoniczne i projektowe, szkółki narciarskie, gabinety rehabilitacji i fizjoterapii, kancelarie prawne i adwokackie, firmy związane z agroturystyką i wynajmem pokoi.

Popularność profili działalności zależy od lokalizacji firm, np. produkcja obuwia regionalnego i agroturystyka są uruchamiane najczęściej w powiecie limanowskim czy tatrzańskim. W Proszowicach powstały np. hotele dla zwierząt i podmioty oferujące usługi groomerskie (strzyżenie psów) – z myślą o zapotrzebowaniu na taki rodzaj działalności głównie wśród klientów z niedalekiego Krakowa. W powiecie nowosądeckim popularne w ostatnim czasie stały się firmy zajmujące się korepetycjami, najczęściej zakładane przez młodych ludzi po studiach pedagogicznych, którzy nie mają szansy na etat w szkole.

10. Monitorowanie losów osób, które otrzymały dotację. Czy beneficjenci dotacji wracają do rejestru bezrobotnych?

Kolejnym obszarem zainteresowania w badaniu była wiedza pracowników PUP na temat losów osób, które otrzymały dotację. Urzędy raczej nie prowadzą monitoringu założonych dzięki dofinansowaniu firm – poza rozliczeniem po obowiązkowym okresie (zaświadczenie z Urzędu Skarbowego po 12 miesiącach prowadzenia działalności, odebranie weksla) i sprawdzeniem po 15 miesiącach, czy beneficjenci wrócili do ewidencji bezrobotnych.

„Osoby bezrobotne, które otrzymały dotację po okresie 12 miesięcy prowadzenia działalności gospodarczej, dostarczają zaświadczenia z ZUS i Urzędu Skarbowego, na podstawie których weryfikowany jest wymagany okres prowadzenia działalności gospodarczej. Dodatkowo PUP w Wadowicach bada efektywność zatrudnieniową poprzez kontrolę rejestru bezrobotnych po trzech miesiącach od daty upływu 12 miesięcy prowadzenia działalności gospodarczej.” [PUP w Wadowicach]

Z rozmów z przedstawicielami PUP wynika, że coraz większe zainteresowanie dotacjami (zwiększająca się corocznie liczba chętnych na nie), nie idzie w parze ze zwiększeniem zatrudnienia osób zajmujących się ich przydzielaniem. Urzędnikom brakuje czasu i środków na kontakt z osobami, które otrzymały wsparcie. Niektóre PUP-y przeprowadzają kontrole w trakcie obowiązkowych 12 miesięcy tylko wtedy, gdy dostają sygnał o możliwych nieprawidłowościach.

„Zasoby kadrowe nie pozwalają na kontrole w terenie, kontrole są już wtedy, gdy coś nie tak, gdy nie rozliczył się w ciągu dwóch miesięcy od otrzymania dotacji.” [PUP w Wieliczce]

Są też pozytywne przykłady:

„Jeszcze przed podpisaniem umowy jest kontrola wstępna – wszyscy beneficjenci przechodzą! Przed końcem około 11. miesiąca kolejna – sprawdzamy, czy dana firma nadal działa, jak jej idzie, czy nadal posiada zakupiony z dotacji sprzęt, mamy wgląd w dokumenty.” [PUP w Bochni]

*„Kontrolujemy około 20 firm rocznie. Firmy powinny osiągać przychody, nie mówimy tu o zyskach, ale przychody – coś się musi dziać. **Jak jesteśmy na kontroli i okazuje się, że nie robią nic – to się z nimi rozmawia, jakoś się pomaga, sugeruje np. żeby więcej czasu poświęcili na promocję i informowanie o swojej działalności.** Nie przyjmujemy rozliczenia, jeśli działalność nie była faktycznie prowadzona (albo udokumentowana – często oni mają jakiś ruch, ale woła nie wystawiać faktur). Po 15 miesiącach muszą przyjść i nam przedłożyć zaświadczenie z ZUS i książkę przychodów i rozchodów. Sprawdzamy też w Centralnej Ewidencji [i Informacji o Działalności Gospodarczej] i pytamy, czy planują dalej prowadzić firmę.” [PUP w Gorlicach]*

Niemal we wszystkich urzędach część osób, które założyły działalność dzięki dotacji, **ubiegało się o środki dla przedsiębiorców na tworzenie lub doposażenie miejsc pracy**. Jest to bardzo budujące, ponieważ oznacza, że firmy przetrwały i rozwijają się, tworzą nowe miejsca pracy, a część zatrudnia bezrobotnych w ramach staży. Ponadto powrót do urzędu jest pozytywną informacją zwrotną – ktoś skorzystał z pomocy i ocenia ją dobrze. Wraca, bo wie, że nadal może liczyć na wsparcie danej instytucji.

W mniejszych powiatach urzędnicy mają możliwość śledzić losy osób, które starały się o dotację, spotykać beneficjentów projektu, a nawet korzystać z usług, jakie świadczą ich firmy.

*„Czasem słyszymy, że ktoś się rozwija, zatrudnia nowe osoby. Jedna pani była, której z początku bardzo źle szło, niemal nie ruszyła zakupionych narzędzi, dopiero **po 12 miesiącach zaczęło się jej lepiej powodzić, a potem się tak rozkręciła, że teraz zatrudnia 90 osób!**”*
[PUP w Brzesku]

Część urzędów (np. w Chrzanowie, Zakopanem, UPPK) spotyka osoby, które założyły działalność gospodarczą dzięki unijnemu wsparciu, podczas organizowanych przez siebie targów pracy, dni przedsiębiorczości, spotkań.

„...Organizujemy też spotkania w urzędzie dla klientów z pracodawcami. Chcemy pokazać ich sukces jako przykład, że te osoby skorzystały z pomocy urzędu, otrzymały dotację i teraz są przedsiębiorcami.” [PUP w Proszowicach]

Bardzo dobrym przykładem na to, że można utrzymywać kontakt z beneficjentami projektu, jest przypadek PUP w Tarnowie:

*„Jesteśmy w kontakcie z osobami, które otrzymały wsparcie. **Niektóre z tych osób, ich firmy, opisujemy w kwartalniku redagowanym przez urząd. Piszemy o ich sukcesach, opowiadają o tym jak prowadzą firmę** – to zachęca innych i dodaje odwagi, żeby się starać o dotację”.*

Sądecki Urząd Pracy wraz z prezydentem Nowego Sącza organizują konkurs „Mój sposób na biznes”. Warunkiem udziału jest co najmniej półroczny staż w prowadzeniu firmy. Oceny zgłoszonych prac dokonuje specjalnie powołana kapituła, złożona z przedstawicieli samorządu lokalnego, publicznych służb zatrudnienia i szkół wyższych oraz przedsiębiorców. Celem konkursu jest popularyzacja przedsiębiorczości i samozatrudnienia oraz zachęta do tworzenia nowych firm i co za tym idzie – nowych miejsc pracy. W konkursie chodzi też o popularyzację aktywności przedsiębiorców i zaangażowania w rozwój własnej działalności. **SUP zachęca do udziału w tym przedsięwzięciu również osoby, które założyły firmy dzięki dotacjom.**

Z kolei PUP dla Powiatu Nowosądeckiego organizuje corocznie Galę Przedsiębiorczości „Sądecki Lider Biznesu”. Biorą w niej udział także beneficjenci Poddziałania 6.1.3, którzy dzięki dotacjom rozpoczęli działalność i odnieśli sukcesy.

W dniu 16.03.2012 r. w Starym Domu Zdrojowym w Krynicy Zdroju odbyła się Doroczna Gala Przedsiębiorczości „Sądecki Lider Biznesu” organizowana przez Starostwo Powiatowe w Nowym Sączu oraz Powiatowy Urząd Pracy dla Powiatu Nowosądeckiego. Gala zgromadziła wielu przedsiębiorców Sądeckizny zarówno o ukształtowanej już pozycji na rynku pracy, jak i tych początkujących, z których niejeden do niedawna był klientem urzędu, a swoją działalność otwierał przy wsparciu środków z Funduszu Pracy. W trakcie gali rozstrzygnięto konkurs pn. „Start w biznes z urzędem pracy” – była to już czwarta edycja. Konkurs promuje przedsiębiorczość oraz samozatrudnienie na terenie Sądeckizny, dobre praktyki w prowadzeniu działalności gospodarczej, beneficjentów, którzy utworzyli miejsca pracy, są innowacyjni. Konkurs promuje też dobre praktyki współdziałania pracodawców z Powiatowym Urzędem Pracy dla Powiatu Nowosądeckiego. [informacja ze strony internetowej urzędu: <http://www.pup.powiat-ns.pl/nasz-urzad/aktualnosci/art163,gala-przedsiębiorczosci-sadecki-lider-biznesu.html>]

Inną formą sprawdzenia, czy firmy nadal istnieją, jest weryfikacja w Centralnej Ewidencji i Informacji o Działalności Gospodarczej (CEIDG). Część urzędów kontroluje, co dzieje się z firmami po 15 miesiącach, inne robią zestawienia, badając efektywność przydzielonych przez ich instytucje dotacji w dłuższym okresie.

- Po kontroli PUP w Bochni wie, że z firm założonych w 2008 r. po 15 miesiącach nadal działało 89%, z tych powstałych w 2009 – 98%, a w 2010 r. – 100%.

- Podobne wyniki ma PUP w Gorlicach: po 15 miesiącach średnio 95–98% firm nadal prowadzi działalność, po dwóch latach – około 70%.
- Spośród firm założonych dzięki dotacjom otrzymanym z PUP w Limanowej po 15 miesiącach około 98% nadal prowadzi działalność. Z kolei z przeprowadzonego w tym urzędzie badania efektywności wynika, że z podmiotów, które powstały od 2008 r. dzięki dotacji z Poddziałania 6.1.3, po dwóch latach nadal funkcjonowało około 82% (613).
- PUP w Brzesku w 2012 r. przeprowadził kontrolę firm założonych z dotacji, które powstały między 2007 a 2010 rokiem. 50% podmiotów założonych w tym okresie nadal funkcjonowało, 20% zawiesiło działalność, 30% zostało zlikwidowanych.

- „W 2012 r. efektywność zatrudnieniowa tej formy wyniosła aż 97,26% (łącznie Fundusz Pracy i Poddziałanie 6.1.3). Warto dodać, że w ramach Poddziałania 6.1.3 wszystkie osoby, które otrzymały jednorazowe środki na rozpoczęcie działalności gospodarczej, nie powróciły do rejestru bezrobotnych w okresie trzech miesięcy po 12 miesiącach od daty rozpoczęcia działalności gospodarczej (efektywność 100%).” [PUP w Wadowicach]
- „Z szacunków wynika, że po dwóch latach zostaje jeszcze około 50%, próbują funkcjonować z wyższym ZUS-em, ale po trzech latach już może 5%. Około 30% (może nawet trochę więcej) wraca do rejestru bezrobotnych.” [PUP w Zakopanem]
- „Sprawdzamy w centralnej ewidencji – czy firma aktywna czy zawiesiła działalność. I wychodzi na to, że około połowa firm po dwóch latach jest likwidowana i najczęściej wtedy wraca do rejestru bezrobotnych.” [PUP w Miechowie]

Co dzieje się z osobami, którym nie powiodło się jako przedsiębiorcom? Część z nich rozwiązuje działalność i znajduje inne zatrudnienie, część wraca do szarej strefy (przypuszczalnie najczęściej ma to miejsce w branży budowlanej), a część przychodzi do urzędu i ponownie jest wpisywana do rejestru bezrobotnych. Z obserwacji wynika, że takie powroty następują najczęściej po dwóch latach, więc po okresie niższych składek ZUS dla nowo powstałych firm. Nie osiągały one tak dużych zysków, by się utrzymać na rynku bez ulgi – wysokie składki nie pozwalają im na kontynuowanie działalności.

„Niedużo osób wraca do rejestru, po roku mniej, a częściej po dwóch latach, gdy ZUS jest już za wysoki – około jedna czwarta osób.” [PUP w Dąbrowie Tarnowskiej]

„Robiliśmy zestawienie, od początku 2008 roku, ile osób wraca do rejestru. Po dwóch latach spośród osób, które założyły firmę w 2008 roku, wróciło do rejestru bezrobotnych 11 osób, z tych, co zaczęły w 2009 – 6, 2010 – 11, 2011 – już 22 (tu rola kryzysu).” [PUP dla Powiatu Nowosądeckiego]

„Zdarzają się sporadyczne powroty do rejestru bezrobotnych (raczej po trzech-czterech latach); inni znajdują pracę, czasem wyjeżdżają, emigrują.” [PUP w Limanowej]

„Osoby powracające do rejestru bezrobotnych bezpośrednio kontaktują się z pracownikami urzędu pracy w celu aktywizacji zawodowej, osoby zamykające działalność gospodarczą i podejmujące zatrudnienie często informują o tym fakcie przy rozliczeniu całościowym po 12 miesiącach. Nadmienić należy, że jest to sporadyczna grupa, większość po otrzymaniu dotacji kontynuuje działalność swoich firm po wymaganym okresie 12 miesięcznym.” [UPPK]

„Od 2008 r. 744 osoby dostały dotację, do rejestru wróciło około 10%, (w skali roku wraca około 2%).” [GUP]

„Powody rozwiązania firmy są różne, to sprawa indywidualna. Bywa tak, że wracają do rejestru, często są to te mniej zmotywowane osoby, które traktowały dotację jako coś tymczasowego.” [PUP w Wieliczce]

„Po rozwiązaniu firmy część znajduje pracę, inni wracają do rejestru – i to jest większość. Wraca te 20-25%, żeby się zarejestrować, żeby mieć ubezpieczenie. **Ale zazwyczaj łatwiej odnajdują się na rynku pracy, znów znajdują zatrudnienie, nie zostają na długo u nas. Doświadczenie zdobyte w czasie prowadzenia firmy, kwalifikacje, kontakty, ogólna aktywność im pomaga na rynku pracy.** Gdyby nie ten kryzys sadzę, że więcej firm by się utrzymało na rynku, a tak nie mają zleceń. Czasem jest tak, że po dłuższym czasie likwidują – np. wracają po trzech-czterech latach – więc to nie są takie osoby, które tylko ten obowiązkowy okres przetrwały.” [PUP w Olkuszu]

Z wypowiedzi pracowników powiatowych urzędów pracy wynika, że powroty do rejestru nie są bardzo częste. Ważne wydaje się być to, na co wskazała rozmówczyni z PUP w Olkuszu: osoby bezrobotne nie zostają w rejestrach długo. Dzięki zdobytemu doświadczeniu w prowadzeniu firmy łatwiej sobie radzą na rynku pracy. Z pewnością dużą rolę gra tu czynnik psychologiczny. Osoby wychodzące z dłuższego okresu bezrobocia, którym udało się założyć własną działalność gospodarczą, nabierają sił i motywacji do działań.

11. Ocena skuteczności instrumentu dotacji przez pracowników PUP, kryteria powodzenia działalności

Urzędy bardzo pozytywnie oceniają dotacje jako instrument aktywizujący bezrobotnych. Każda założona firma to sukces. Podsumowując wypowiedzi ich przedstawicieli, dotacje to:

- bardzo dobra pomoc na start
- skuteczna forma pomocy
- stuprocentowa efektywność zatrudnieniowa – najskuteczniejszy instrument
- tworzenie nowych miejsc pracy przez samozatrudnienie
- tworzenie nowych miejsc pracy przez beneficjentów zatrudniających nowych pracowników
- polepszenie statusu społeczno-ekonomicznego beneficjentów
- poprawa jakości życia beneficjentów
- zwiększenie u beneficjentów pewności siebie
- zdobycie nowych kwalifikacji i doświadczenia
- trwały efekt
- łatwiejsze odnajdywanie się na rynku pracy w przypadku zamknięcia działalności
- wzmacnia zaufanie do urzędu
- dotacje są bezzwrotne (jeśli wypełni się zapisy umowy) – ludzie boją się pożyczek.

„Dotacje to bardzo dobry instrument – ze względu na efektywność i to, że tworzone są nowe miejsca pracy – zwłaszcza, że nie ma na lokalnym rynku większych pracodawców. Oby tych firm było jak najwięcej.” [PUP w Proszowicach] „Dotacje to bardzo dobry instrument – ze względu na efektywność i to, że tworzone są nowe miejsca pracy – zwłaszcza, że nie ma na lokalnym rynku większych pracodawców. Oby tych firm było jak najwięcej.” [PUP w Proszowicach]

„Osoby nawet jak zakończą działalność, uczą się samodzielności, postawy przedsiębiorczej, znajdują pracę, jakoś na tym rynku się odnajdują. Przede wszystkim zmienia się nastawienie.” [PUP w Gorlicach]

Zdaniem urzędników efektywności dotacji sprzyja szereg czynników wewnętrznych, zależnych od wnioskujących:

- determinacja
- motywacja
- odwaga
- podejmowanie ryzyka
- przedsiębiorcza postawa
- dobry, przemyślany pomysł
- dobre rozeznanie rynku i wśród konkurencji
- myślenie perspektywiczne
- przygotowanie i doświadczenie.

Liczy się też pomoc ze strony urzędu (w tym szkolenia i porady) oraz wybieranie spośród wniosków dobrych pomysłów.

*„Powodzenie dotacji warunkuje odpowiednia motywacja i wiedza wnioskujących, ich pomysł na tę firmę, ale też adekwatność do lokalnego rynku pracy – trzeba się liczyć z konkurencją. A ze strony urzędu – **na pewno pomocne są spotkania informacyjne i konsultacyjne, szkolenie dla osób, które tego potrzebują.** Klienci starający się o dotację, mogą też spotkać się z przedstawicielem ZUS i US – są takie spotkania raz w miesiącu i można zapytać o wszelkie formalności.” [PUP w Tarnowie]*

*„Wszystko zależy od motywacji, **trzeba być trochę upartym i nie poddawać się.** My robimy mocną selekcję – ci, co dostają dotację, naprawdę mają pomysły i wiedzą, jak je realizować. Nie rozdajemy pieniędzy!” [PUP w Proszowicach]*

„Liczy się motywacja osób zakładających firmę. Są tacy, co w ogóle nie myślą perspektywicznie, nie mają odpowiedzialności, nie radzą sobie z terminami, umową – na zasadzie, że jakoś to będzie – a my musimy się rozliczyć z tych pieniędzy.” [PUP w Oświęcimiu]

*„Czynniki, które warunkują skuteczność tego instrumentu, można podzielić na czynniki zewnętrzne i wewnętrzne. Do czynników zewnętrznych zaliczyć należy sytuację gospodarczą w kraju, w regionie oraz na lokalnym rynku, politykę państwa w zakresie podatku dochodowego, podatku VAT oraz składek na ubezpieczenie społeczne itp. Powiatowe urzędy pracy nie mają wpływu na ww. czynniki, mogą natomiast wpływać na czynniki wewnętrzne. Do czynników wewnętrznych zaliczyć można: posiadanie odpowiedniego przygotowania i wiedzy z zakresu prowadzenia działalności gospodarczej przez osobę ubiegającą się o środki, posiadanie odpowiedniej motywacji i determinacji do prowadzenia działalności gospodarczej, pomysł na własną działalność gospodarczą. **Właściwa ocena przez urząd wszystkich tych czynników prowadzi do przyznania środków osobom, wobec których istnieje duże prawdopodobieństwo, że przedsięwzięcie zakończy się sukcesem.**” [PUP w Wadowicach]*

Zatem ogólna ocena dotacji z punktu widzenia PUP jest bardzo dobra. Jednocześnie urzędnicy zauważają trudności, wskazują sprawy, które wymagałyby zmiany:

- Duży stopień sformalizowania – szczególnie w projektach systemowych wnioskującym często trudno jest przebrnąć przez gąszcz przepisów i regulacji.
- Duża pracochłonność tego instrumentu po stronie urzędu.
- Wyśrubowane wskaźniki, zdaniem urzędników PUP stanowiące przeszkodę w osiągnięciu wyższej efektywności.

„Kryteria blokują tych przedsiębiorczych, ale z drugiej strony rynek jest taki, że wymusza to zakładanie firmy dla 50+, bo nie ma miejsc pracy dla tych osób, staże są nieefektywne; często to jedyna szansa, by do emerytury dociągnąć te kilka lat.” [GUP]

„Minusem jest sztuczność wytycznych – co do osiągania wskaźników w grupach – nie odpowiada to rzeczywistości, przez to skupiamy się na wypełnieniu tych wskaźników. Priorytet jest dla 50+ i niepełnosprawnych, konsekwencją tego jest obniżenie jakości wniosków, przechodzą takie przeciętne.” [PUP w Limanowej]

- W części urzędów brak czasu na organizację spotkań i szkoleń dla wnioskujących (problem jest dostrzegany m.in. w tych instytucjach, które w ostatnich latach zrezygnowały z prowadzenia szkoleń z przedsiębiorczości).

„Przydałyby się spotkania z osobami, które chcą składać wnioski, żeby to omówić, wyjaśnić, takie szkolenia też by były przydatne, ale to wydłuża czas oczekiwania na dotację, i nam dokładałoby pracy...” [PUP w Brzesku]

„Brakuje spotkań z osobami starającymi się o dotację – kiedyś z każdym była rozmowa, teraz nie jest to możliwe ze względu na ograniczony czas i środki i liczbę osób. Teraz też udzielamy informacji, w miarę potrzeb wysyłamy do punktu, inkubatora przedsiębiorczości, ale według mnie powinno się przed dotacjami robić test predyspozycji zawodowych i przedsiębiorczości, lepsza selekcja by była – teraz mnóstwo wniosków średnich. Przydałoby się więcej ludzkiego podejścia, bo teraz głównie zajmujemy się obsługą administracyjno-rozliczeniową projektu, bo z roku na rok więcej dotacji, więcej wniosków, a nas tyle samo.” [PUP w Oświęcimiu]

- Brak dodatkowego wsparcia w projektach z Poddziałania 6.1.3 (takiego, jakie jest dostępne w Działaniu 6.2 i Poddziałaniu 8.1.2).

„Nie mamy w 6.1.3 wsparcia pomostowego, a pewnie by się przydało doradztwo i dodatkowe wsparcie finansowe.” [PUP w Wieliczce]

„Wsparcie powinno być już po udzieleniu dotacji, jakieś porady, żeby mogły firmy przetrwać.” [PUP w Miechowie]

- Kwestie finansowe: choć jednostkowe koszty dotacji są dość wysokie w porównaniu z innymi instrumentami rynku pracy, kwoty otrzymywane przez beneficjentów są stosunkowo niskie i trudno z nich sfinansować uruchomienie działalności wytwórczej. W wielu urzędach kwota, jaką rocznie przeznaczają na dotacje, jest niewystarczająca w stosunku do zainteresowania bezrobotnych.

„Ciężkie jest to, że nie mamy tyle funduszy, by zaspokoić potrzeby – dodatkowo są te kryteria grup – więc rodzi to frustrację wnioskujących – odwołują się, piszą skargi, mieliśmy już proces, nawet straszyli Brukselą, trybunałem.” [GUP]

- Wkład własny – jak wspomniano, w części urzędów uważa się, że bezrobotni nie są w stanie go zapewnić. Są jednak PUP-y, w których dostrzega się zalety skłaniania beneficjentów do angażowania własnych środków.

„Może gdyby wkład własny był obowiązkowy i to gotówka, to lepsze by były efekty dotacji. Teraz ludzie sądzą, że to są pieniądze – **należące się** im, nie szanują tak jak swoich, nie czują wartości pieniądza. Inaczej jest, kiedy zaangażujesz swoje środki. A tak – urząd dał, nie muszą się starać. Może powinno być tak, że 20% własne środki, a te 80 [%] z dotacji?” [PUP w Olkuszu]

- Duża ostrożność w ocenie wniosków, niedawanie szansy ryzykownym pomysłom innowacyjnym.

„Za mało nowoczesnych firm wspieramy i czasem się pomylimy, nie dając szansy na jakieś innowacyjne pomysły. Myślimy, że coś nie odniesie sukcesu, ale nie zawsze tak jest. Według mnie **urzędy muszą dać szansę osobom z ciekawymi pomysłami, pasjami**, a czasem trudno przekonać dyrekcję do nowych pomysłów. (...) Czasem takie na pozór dziwne biznesy przetrwają i odnoszą sukces. Np. jeden pan, artysta, założył firmę, która komponowała zapachy do sieci handlowych. Albo były wycieczki quadami, paintball – też odniosło sukces. Jeden pan opatentował i produkował szybkoschnące wylewki. Ktoś się stawiał na wykończenie wnętrz artystyczne (jakieś malowidła, rzeźby, sufity niestandardowe) – i ma klientów, do których należą raczej zamożni odbiorcy w większych miastach. Inny ktoś dotację dostał na założenie firmy – przebierał się za Misia Uszatka i czytał bajki dzieciom w przedszkolach – i po jakimś czasie zatrudniał już cztery osoby!” [PUP w Gorlicach]

- Są też głosy krytyczne wobec kwestii, na które urząd nie ma wpływu – mianowicie **składki ZUS**, które zdaniem urzędników są przyczyną niepowodzeń wielu małych firm, a także są powodem do nadużyć:

„Barierą jest ZUS! – powoduje nadużycia. Przykład firmy budowlanej u nas w powiecie: jedna osoba bierze dotację, resztę zatrudnia na czarno, po dwóch latach preferencyjnego ZUS-u likwiduje i ktoś z tych na czarno kolejny bierze dotację... I tak sobie kupują coraz więcej, inwestują w tę firmę – taka POLSKA ZARADNOŚĆ...” [PUP w Miechowie]

12. Podsumowanie wywiadów z przedstawicielami powiatowych urzędów pracy

- Środki Europejskiego Funduszu Społecznego pozwalają na realizację zadań statutowych urzędów wśród szerszej grupy bezrobotnych. Dotacje na założenie firmy są najefektywniejszą formą aktywizacji, więc powiatowe urzędy pracy starają się objąć tym wsparciem jak największą liczbę zainteresowanych, którzy spełnią określone kryteria.
- Przydzielane przez PUP dotacje z Funduszu Pracy i projektów systemowych nie różnią się, wnioskodawców obowiązują te same zasady. Różnica jest jedynie w grupie docelowej – w projekcie kładzie się nacisk na wspieranie osób w szczególnej sytuacji na rynku pracy.
- Wskaźniki ustalone dla Poddziałania 6.1.3 nie są pozytywnie odbierane, niejednokrotnie stanowią trudność dla PUP i starających się o dotacje. Zdaniem urzędników ich wyznaczanie nie tyle powoduje wzrost aktywności wskazywanych osób i trwałą zmianę ich sytuacji na rynku pracy, co podnosi efektywność zatrudnieniową (niekoniecznie trwale) i pomaga w osiągnięciu celów projektu.
- Mimo pozytywnej dyskryminacji najstarszej grupy wiekowej osoby po 50 r.ż. rzadko starają się o dotację. Najczęściej wnioski składają 30- i 40-latkowie, absolwenci szkół policealnych lub studiów.
- Grupy w szczególnej sytuacji mają zróżnicowane problemy, z czym innym borykają się osoby do 25. roku życia, z czym innym – w wieku 50+. Preferencje w momencie wejścia do projektu nie stanowią wystarczającej pomocy. Brakuje wsparcia (doradztwa, coachingu) i indywidualnego podejścia do beneficjentów. Szczególnie grupa 50+ potrzebuje pomocy zarówno psychologicznej, jak też merytorycznej, szkoleń przed złożeniem wniosku, a także towarzy-

szenia w trakcie prowadzenia działalności. Ciekawym pomysłem jest „dotacyjny tandem” – dofinansowanie mogłoby być udzielane dla dwóch osób – młodszej i starszej, na podstawie wspólnego wniosku. W ten sposób łączone byłoby doświadczenie i fachowa wiedza starszych z zapałem i odwagą młodszych.

- W małopolskich urzędach proces przyznawania dotacji jest bardzo zróżnicowany. Niepokojące jest to, że część z PUP nie prowadzi szkoleń lub zrezygnowała z nich, uważając je za nieefektywne, zbyt kosztowne i czasochłonne. Jednocześnie są urzędy bardzo indywidualnie podchodzące do klientów, oferujące kursy zgodne z profilem planowanych działalności. Te pierwsze zatem powinny wypracować nową formułę szkoleniowego wsparcia, czerpiąc z doświadczeń urzędów, które osiągają na tym polu sukcesy (np. PUP w Bochni).
- PUP-y mają różne wymagania wobec wnioskujących, przy ocenie aplikacji kładą nacisk na inne aspekty. Podstawowym kryterium brany pod uwagę są posiadane przez starających się o środki kwalifikacje i doświadczenie zgodne z profilem planowanej firmy. Oceniany jest też rodzaj działalności i to, czy na lokalnym rynku pracy jest zapotrzebowanie na nią. Przedstawiciele PUP zwracają również uwagę na dobrze zaplanowane wydatki – czy są sensowne i adekwatne do planowanego przedsięwzięcia.
- Niedocenionym i problematycznym zagadnieniem jest wymaganie czy premiowanie wkładu własnego.
- Zainteresowanie dotacjami z roku na rok rośnie. Zgłasza się po nie wielu bezrobotnych. Wnioskujący są, zdaniem pracowników PUP, dobrze poinformowani o możliwościach otrzymania dofinansowania i zmotywowani do założenia firm.
- Urzędy zachęcają do tworzenia podmiotów o profilu produkcyjnym, jednak najczęściej powstaje usługowych. Dominują usługi budowlane i remontowe, zakładane przez mężczyzn; sporo powstaje firm kosmetyczno-fryzjerskich, których właścicielkami są kobiety (kobiety jednak rzadziej starają się o dotacje). Zauważalne wśród wnioskujących jest także zainteresowanie wykorzystaniem internetu jako przestrzeni do zaistnienia podmiotów handlowych, a także świadczenia usług.
- Urzędnicy nadal spotykają się z legalizacją działalności – wyjściem dzięki dotacjom z szarej strefy (najczęściej w branży budowlanej).
- Zdaniem przedstawicieli PUP na powodzenie firm założonych dzięki dotacjom w dłuższej perspektywie wpływają cechy beneficjentów (motywacja, odwaga, determinacja, postawa przedsiębiorcza, podejmowanie ryzyka), doświadczenie w obszarze planowanej działalności i dobrze przemyślany pomysł. Dużą rolę odgrywa też PUP, organizując szkolenia i zapewniając różnorodne wsparcie. Poza tym ważna jest właściwa ocena wniosków – odpowiednia ich selekcja.
- Dotacje na założenie firmy są bardzo pozytywnie oceniane przez PUP dzięki stuprocentowej efektywności zatrudnieniowej. Dzięki nim powstają nowe miejsca pracy (samozatrudnianie oraz zatrudnianie nowych pracowników). Polepsza się też status społeczno-ekonomiczny beneficjentów i ich samoocena. Osoby, które prowadziły firmę, nawet w momencie, gdy zmuszone są zakończyć działalność, łatwiej odnajdują się na rynku pracy dzięki pozyskanym umiejętnościom i doświadczeniu.
- Badanie efektywności dotacji przez PUP na ogół ogranicza się do sprawdzenia, co dzieje się z beneficjentami po trzech miesiącach od zakończenia okresu obowiązkowego (wtedy ponad 90% firm nadal istnieje). Rzadziej urzędy śledzą losy firm po dwóch latach od rozpoczęcia działalności.
- Są też pozytywne przykłady pozostawania w kontakcie z osobami, które dzięki dotacjom założyły firmy i niejednokrotnie odniosły spory sukces (Tarnów, Sądecki Urząd Pracy, powiat nowosądecki – konkursy, gale przedsiębiorczości).
- Dotacje wzmacniają zaufanie do urzędu (osoby zgłaszają się już jako pracodawcy po doposażenie miejsc pracy, organizują staże, zatrudniają pracowników).

13. Metodologia badania powiatowych urzędów pracy i źródła danych

Wykorzystane w tej części raportu informacje na temat środków na rozpoczęcie działalności gospodarczej, przyznawanych przez powiatowe urzędy pracy w ramach projektów systemowych z Poddziałania 6.1.3, pochodzą z dostępnej dokumentacji (m.in. „Sprawozdania z realizacji priorytetów komponentu regionalnego w ramach Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki 2007–2013”, założeń dotyczących realizacji projektów systemowych powiatowych urzędów pracy z Poddziałania 6.1.3, badania jakości projektów systemowych realizowanych w ramach Poddziałania 6.1.3 Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki³⁰). Informacje te zostały uzupełnione wątkami z analizy wywiadów z przedstawicielami powiatowych urzędów pracy w Małopolsce, przeprowadzonych w sierpniu 2013 r. Podobnie jak w poprzednim badaniu dotacji (z 2010 roku), przeprowadzono wywiady indywidualne (IDI). Tym razem rozmawiano z przedstawicielami wszystkich 21 urzędów pracy³¹. Byli to pracownicy z wieloletnim doświadczeniem, dysponujący największą wiedzą w omawianym zakresie, zajmujący się bezpośrednio przyznawaniem dotacji bądź będący koordynatorami tej działalności w PUP.

W czasie rozmów, które trwały około godziny, poruszano zagadnienia ujęte w przygotowanym wcześniej scenariuszu, dotyczące m.in. procesu przyznawania dotacji, grup, do których kierowane jest wsparcie, charakterystyki osób aplikujących o środki, czynników branych pod uwagę w przy ocenie wniosków, najpopularniejszych profili działalności zakładanych firm, spostrzeżeń pracowników na temat czynników sprzyjających efektywności badanego instrumentu.

W wywiadach pytano o dotacje przyznane między 2008 a 2012 rokiem. W tym okresie wszystkie urzędy corocznie wnioskowały do WUP o przyznanie środków na działania prowadzone w projektach z Poddziałania 6.1.3 (ale w PUP w Zakopanem po 2009 roku nie przyznawano z tego źródła dotacji na podjęcie działalności gospodarczej).

30 Badanie zrealizowane na zlecenie Departamentu Zarządzania Europejskiego Funduszu Społecznego (DZF) w Ministerstwie Rozwoju Regionalnego (MRR). Analizowano jakość projektów systemowych realizowanych w ramach Poddziałania 6.1.3 Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki. Badanie miało charakter metaewaluacji, podsumowującej wyniki ilościowe i jakościowe oraz wnioski i rekomendacje płynące z analiz projektów Poddziałania 6.1.3. Analizy były zlecane przez powiatowe urzędy pracy w 2010 r. Raport dostępny jest pod adresem http://www.ewaluacja.gov.pl/Wyniki/Documents/Ocena_jakosci_proj_systemowych_613_POKL_8012013.pdf.

31 W poprzedniej edycji badania pracownicy PUP reprezentowali 10 powiatów: bocheński, brzeski, chrzanowski, dąbrowski, gorlicki, krakowski, myślenicki, zakopiański, miasto Kraków i miasto Nowy Sącz.

Spis wykresów

Wykres 1. Osoby, które otrzymały dotacje według płci i typu operatora	14
Wykres 2. Osoby, które otrzymały dotacje, w podziale na płeć, wykształcenie i typ operatora	15
Wykres 3. Struktura wykształcenia beneficjentów dotacji według powiatów	15
Wykres 4. Osoby, które otrzymały dotacje w podziale na płeć, wiek i typ operatora	16
Wykres 5. Wiek w momencie przystąpienia do projektu – PUP	17
Wykres 6. Wiek w momencie przystąpienia do projektu – pozostali projektodawcy	18
Wykres 7. Struktura wieku beneficjentów według powiatu zamieszkania	19
Wykres 8. Status osób, które otrzymały dotacje, według typu projektodawcy	20
Wykres 9. Struktura PKD zakładanych firm według typu operatora	21
Wykres 10. Czy prowadzenie firmy jest Pana(-i) jedyną formą zarobkowania?	22
Wykres 11. Struktura PKD firm w Małopolsce w 2011 roku oraz firm powstałych dzięki konkursom POKL.6.2/1A/10 (RSI) i POKL.6.2/1B/10 (dla powodzian)	23
Wykres 12. Struktura PKD zakładanych firm według płci	25
Wykres 13. Główne przyczyny zakładania firm przez beneficjentów dotacji	28
Wykres 14. Zbieżność doświadczenia zawodowego beneficjentów dotacji z profilem założonej firmy	31
Wykres 15. Formy wsparcia otrzymanego przez beneficjentów dotacji w Poddziałaniu 6.1.3	32
Wykres 16. Formy wsparcia otrzymanego przez beneficjentów dotacji w Działaniu 6.2	33
Wykres 17. Formy wsparcia otrzymanego przez beneficjentów dotacji w Poddziałaniu 8.1.2	33
Wykres 18. Problemy napotymane podczas ubiegania się o dotację w PUP i u pozostałych projektodawców	34
Wykres 19. Źródła informacji o możliwości uzyskania dotacji przez beneficjentów PUP i pozostałych projektodawców	35
Wykres 20. Czas oczekiwania na dotację w miesiącach od dnia przystąpienia do projektu realizowanego przez pozostałych projektodawców	36
Wykres 21. Czas oczekiwania na dotację w miesiącach od dnia przystąpienia do projektu realizowanego przez PUP	37
Wykres 22. Liczba przyznanych dotacji a średni czas przyznania dotacji w PUP	37
Wykres 23. Typy wkładu własnego wnoszonego przez osoby, które otrzymały dotację z PUP i od pozostałych projektodawców	38
Wykres 24. Wysokość pieniężnego wkładu własnego wnoszonego przez osoby, które otrzymały dotację z PUP i od pozostałych projektodawców	39
Wykres 25. Na co wydano pieniądze przyznane jako wsparcie pomostowe	40
Wykres 26. Udział firm z dotacją funkcjonujących w listopadzie 2013 roku według roku powstania	41

Wykres 27. Udział firm istniejących w listopadzie 2013 roku według daty powstania i operatora	42
Wykres 28. Status firmy w rejestrach Izby Skarbowej w listopadzie 2013 roku	42
Wykres 29. Przeżywalność firm z dotacją w porównaniu do wszystkich podmiotów gospodarczych powstałych w 2009 roku (z uwzględnieniem typu operatora)	44
Wykres 30. Okres istnienia firm z dotacją, które zostały zlikwidowane (w miesiącach)	44
Wykres 31. Procent firm zlikwidowanych w kolejnych miesiącach od ich założenia w podziale na projektodawców	45
Wykres 32. Powody rozwiązania działalności gospodarczej z dotacją	46
Wykres 33. Odsetek uczestników projektów, którzy otrzymali dotacje, a efektywność tych projektów	47
Wykres 34. Poziom przeżycia dla firm powstałych w latach 2009–2011 w podziale na poddziały	48
Wykres 35. Udział osób pracujących jesienią 2013 roku wśród tych, których firmy zakończyły działalność	49
Wykres 36. Efekt zatrudnieniowy dotacji przyznanych w ramach poszczególnych poddziałów	49
Wykres 37. Udział firm z dotacją zlecających część prac innym podmiotom	50
Wykres 38. Charakter prac zleczanych innym podmiotom przez firmy dotacją	50
Wykres 39. Przeżywalność firm w zależności od wybranych cech	51
Wykres 40. Cechy właścicieli w grupach powiatów według klasy przeżywalności	56
Wykres 41. Powodzenie firmy powstałej dzięki dotacji a posiadanie firmy w przeszłości	57
Wykres 42. Przeżywalność firm w zależności od wybranych cech (dotacja z PUP)	58
Wykres 43. Przeżywalność firm w zależności od wybranych cech (dotacja od pozostałych operatorów)	58
Wykres 44. Udział kobiet i mężczyzn w grupach wykształcenia – uczestnicy badania telefonicznego oraz populacja osób, które otrzymały wsparcie z EFS	64
Wykres 45. Struktura wieku i płci beneficjentów – uczestnicy badania telefonicznego oraz populacja osób, które otrzymały wsparcie z EFS	64

Spis tabel

Tabela 1. Struktura beneficjentów ze względu na płeć i wykształcenie	14
Tabela 2. Beneficjenci według wieku i płci	16
Tabela 3. Struktura wieku i płci beneficjentów PUP	19
Tabela 4. Udział sekcji F i sekcji M w liczbie firm utworzonych z dotacją z EFS w powiatach	24
Tabela 5. Najpopularniejsze profile działalności firm zakładanych przez kobiety i mężczyzn (TOP20) – kobiety	26
Tabela 6. Najpopularniejsze profile działalności firm zakładanych przez kobiety i mężczyzn (TOP20) – mężczyźni	27
Tabela 7. Różnica w czasie oczekiwania na dotację (liczba dni pomiędzy datą rozpoczęcia udziału w projekcie a datą powstania firmy) – kobiety a mężczyźni	38
Tabela 8. Występowanie wsparcia pomostowego u pozostałych projektodawców	39
Tabela 9. Liczba firm z dotacją funkcjonujących w listopadzie 2013 roku według roku powstania i typu operatora	41
Tabela 10. Wskaźnik przeżycia podmiotów gospodarczych według danych Urzędu Statystycznego (w %)	43
Tabela 11. Wskaźnik przeżycia podmiotów gospodarczych utworzonych z dotacją (w %)	43
Tabela 12. Grupy powiatów według poziomu przeżywalności firm	55
Tabela 13. Udział firm z dotacją istniejących w listopadzie 2013 roku według sekcji PKD 2007	59
Tabela 14. Liczba przyznanych dotacji w podziale na konkursy	61
Tabela 15. Struktura kwoty dla Działania 6.2	62
Tabela 16. Liczba beneficjentów działań 6.1.3, 6.2 i 8.1.2 uczestniczących w pełnym badaniu telefonicznym według powiatów	63
Tabela 17. Liczba firm powstałych z dotacji udzielonych w poszczególnych konkursach w podziale na sekcje (PKD 2007)	65
Tabela 18. Wartości współczynników oszacowanego modelu regresji	66
Tabela 19. Etapy procesu przyznawania dotacji w poszczególnych urzędach pracy (na podstawie rozmów z przedstawicielami PUP)	71
Tabela 20. Przeciętna wysokość dotacji między rokiem 2008 a 2012 w Bochni i Brzesku	74
Tabela 21. Kryteria oceny wniosków	76
Tabela 22. Wymagania PUP względem wnoszenia wkładu własnego w planowaną działalność	78

Spis map i schematów

Mapy:

Mapa 1. Liczba dotacji według powiatu zamieszkania beneficjentów i udział dotacji przyznanych przez PUP	13
Mapa 2. Likwidacja firm założonych przez osoby, które przed otrzymaniem dotacji prowadziły inną działalność gospodarczą, według typu operatora - PUP	52
Mapa 3. Likwidacja firm założonych przez osoby, które przed otrzymaniem dotacji prowadziły inną działalność gospodarczą, według typu operatora - pozostali projektodawcy	52
Mapa 4. Poziom przeżywalności firm z dotacją, według powiatu i typu operatora - PUP	53
Mapa 5. Poziom przeżywalności firm z dotacją, według powiatu i typu operatora - pozostali projektodawcy	54

Schematy:

Schemat 1. Zasady udzielania dotacji na podjęcie działalności gospodarczej - tryb ustawowy i tryb POKL	12
Schemat 2. Schemat udzielania dotacji w PUP w Bochni	72
Schemat 3. Schemat udzielania dotacji w Sądeckim Urzędzie Pracy	72

Małopolskie Obserwatorium Rynku Pracy i Edukacji to projekt badawczy Wojewódzkiego Urzędu Pracy w Krakowie.

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** oraz serwisem „**Barometr zawodów dla Małopolski**”. Obserwatorium odpowiada również za wybrane wskaźniki prezentowane w **Internetowym Obserwatorze Statystyk Społecznych**.

Więcej informacji w serwisach:

www.obserwatorium.malopolska.pl

www.barometr.obserwatorium.malopolska.pl

www.statystyki.obserwatorium.malopolska.pl.



Wojewódzki Urząd Pracy w Krakowie jest instytucją realizującą zadania Samorządu Województwa Małopolskiego w zakresie kreowania polityki rynku pracy. Inicjuje i wspiera skuteczne rozwiązania, które przyczyniają się do realizacji misji WUP w Krakowie „Kompetentny, wykwalifikowany i pracujący mieszkaniec Małopolski”.

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
ISBN: 978-83-63961-33-6

EGZEMPLARZ BEZPŁATNY



KAPITAŁ LUDZKI
NARODOWA STRATEGIA SPÓJNOŚCI



Małopolska

UNIA EUROPEJSKA
EUROPEJSKI
FUNDUSZ SPOŁECZNY



Publikacja współfinansowana przez Unię Europejską w ramach Europejskiego Funduszu Społecznego