

Magdalena Rękas

Dotacje na rozpoczęcie działalności z Powiatowych Urzędów Pracy jako źródło finansowania fazy startu mikroprzedsiębiorstw na przykładzie powiatu świdnickiego

Ekonomiczne Problemy Usług nr 51, 209-218

2010

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

Tekst jest udostępniony do wykorzystania w ramach dozwolonego użytku.

MAGDALENA REKAS

Uniwersytet Ekonomiczny we Wrocławiu

**DOTACJE NA ROZPOCZĘCIE DZIAŁALNOŚCI
Z POWIATOWYCH URZĘDÓW PRACY JAKO ŹRÓDŁO
FINANSOWANIA FAZY STARTU MIKROPRZEDSIĘBIORSTW
NA PRZYKŁADZIE POWIATU ŚWIDNICKIEGO**

Tworzenie przedsiębiorstwa oraz jego początkowy rozwój to z punktu widzenia pozyskiwania źródeł finansowania najtrudniejszy okres w cyklu życia przedsiębiorstwa. Faza ta wymaga stałego zasilania finansowego, a dostęp do źródeł zewnętrznych jest ograniczony m.in. Z racji wysokiego ryzyka towarzyszącego powstawaniu nowego podmiotu gospodarczego, braku historii kredytowej, braku odpowiednich zabezpieczeń czy braku możliwości udokumentowania zyskowności prowadzonej działalności gospodarczej. Bariery te sprawiają, że przyszli przedsiębiorcy coraz częściej sięgają po środki oferowane przez powiatowe urzędy pracy na założenie indywidualnej działalności gospodarczej. W latach 2007–2008 roku urzędy pracy w całej Polsce odnotowały prawie 30% wzrost ilości przyznanych dotacji na rozpoczęcie działalności gospodarczych z Funduszu Pracy w porównaniu z 2006 rokiem. W roku 2008 dzięki takim dotacjom powstało w Polsce ponad 50 tys. mikroprzedsiębiorstw¹, a w 2009 roku zainteresowanie tą formą finansowania startu przedsiębiorstwa jest jeszcze większe.

Celem artykułu jest przeprowadzenie analizy poziomu wykorzystania oraz ocena efektywności przyznanych dotacji ze środków Funduszu Pracy na przykładzie PUP w Świdnicy w latach 2006–2008. Dla zrealizowania celu zaprezentowane zostaną także ogólne zasady przyznawania dotacji na rozpoczęcie indywidualnej działalności gospodarczej.

¹ P. Jakubczak, w 2008 roku ponad 50 tys. bezrobotnych otrzymało dotacje na założenie własnej firmy, „Gazeta Prawna” 31.03.2009, nr 82, s. 11.

Zasady przyznawania dotacji z funduszu pracy na rozpoczęcie indywidualnej działalności gospodarczej

Dotacje z Funduszu Pracy stanowią dla wielu przyszłych przedsiębiorców jedyne dostępne źródło finansowania fazy startu przedsiębiorstwa. Warunkiem uzyskania dotacji na rozpoczęcie działalności gospodarczej jest posiadanie statusu bezrobotnego, a ponadto prowadzenie działalności gospodarczej po otrzymaniu dotacji przez minimum 12 miesięcy (przy środkach unijnych min. 5 lat), przy czym w okresie tym korzystający z dotacji musi terminowo regulować wszelkie obowiązki publiczno-prawne (podatki, składki ZUS).

Kolejnym warunkiem niezbędnym do uzyskania dotacji jest prowadzenie działalności w formie indywidualnego przedsięwzięcia gospodarczego (samoza-trudnienie) oraz przedstawienie zabezpieczeń (np. weksel in blanco, poręczenie przez osoby trzecie, zastaw). Maksymalna wysokość takiej dotacji to pięciokrotność przeciętnego wynagrodzenia, co w 2008 roku oznaczało kwotę ok. 15 tys. zł, a w 2009 roku maksymalna wysokość dotacji wzrosła do sześciokrotności i wynosi blisko 18,5 tys. zł. Osoby niepełnosprawne mogą ubiegać się o specjalnie dla nich przeznaczoną dotację z Funduszu Pracy w wysokości do 40 tys. zł².

Warto podkreślić, iż tryb ubiegania się o dotację jest znacznie prostszy niż w przypadku pozyskiwania środków unijnych z różnych programów operacyjnych, niemniej każdy urząd pracy może indywidualnie ustalać warunki przyznania dotacji na rozpoczęcie działalności gospodarczej i określić rodzaje działalności preferowane na lokalnym rynku pracy. Obserwuje się znaczne zróżnicowanie wymagań stawianych ubiegającym się o taką pomoc. Pierwsze różnice pojawiają się już na etapie rejestracji. Niektóre Urzędy Pracy pozwalają, złożyć wniosek o przyznanie dotacji nawet w tym samym dniu, w którym bezrobotny się zarejestruje, inne wymagają posiadania statusu bezrobotnego przez co najmniej 3 miesiące, a są takie biura pracy (np. W Poznaniu), które wymagają by status bezrobotnego trwał co najmniej 12 miesięcy w ciągu ostatnich 2 lat. Warunki te najczęściej nie dotyczą młodzieży do 25 roku życia oraz studentów i absolwentów do 27 roku życia.

Dotacja ze środków Funduszu Pracy nie wymaga wkładu własnego, aczkolwiek wywiady z przedsiębiorcami oraz analiza regulaminów przyznawania dotacji np. Z regionu dolnośląskiego wskazuje, iż w zdecydowanej większości urzędów pracy „wnioski o dotację z wkładem własnym” uzyskują pierwszeństwo

² Europejski Fundusz Spójności, <http://www.mpips.gov.pl/index.php?gid=432>.

w przyznaniu dotacji. Część urzędów pracy wręcz wprowadziło skalę punktową zależną od poziomu wkładu własnego³.

Kolejne różnice dotyczą zasad wydatkowania dotacji otrzymanej z PUP. Polityka w zakresie kierunków wydatkowania środków jest zróżnicowana, a szczegółowe zasady dotyczące wydatków kwalifikowanych przy rozliczaniu dotacji należy szukać w regulaminach zatwierdzanych przez dyrektorów urzędów pracy. Ogólnie jednak można wskazać, iż przyznane jednorazowe środki na podjęcie działalności gospodarczej najczęściej można wykorzystać na zakup maszyn, urządzeń, narzędzi, osprzętu, wyposażenia, zakup towarów będących przedmiotem działalności w części nieprzekraczającej 30% przyznanych środków, a także reklamę w części nieprzekraczającej 20% przyznanych środków i przystosowanie lokalu do prowadzenia działalności gospodarczej w części nieprzekraczającej 10% przyznanych środków⁴.

Dotacji z urzędu pracy na rozpoczęcie działalności najczęściej nie można wykorzystać na zakup papierów wartościowych (akcji, obligacji) czy udziałów w spółkach, kaucje, wydatki inwestycyjne związane z kosztami budowy oraz remontów maszyn i urządzeń, leasing maszyn, pojazdów, urządzeń, zakup nieruchomości, gruntów, a także opłaty administracyjne i skarbowe, składki ZUS, wypłaty wynagrodzeń, zakup środków transportu czy zakup sprzętu i rzeczy używanych od członków rodziny⁵.

Podkreślić także należy, iż nie otrzyma dotacji z PUP bezrobotny, który był karany za przestępstwa gospodarcze czy korzystał ze środków Funduszu Pracy lub innych form pomocy publicznej dotyczącej rozpoczynania działalności gospodarczej.

Środki będące do dyspozycji powiatowego urzędu pracy w Świdnicy na tworzenie firmy przez osoby bezrobotne

Powiat świdnicki położony jest w centrum Dolnego Śląska i jest to obszar przemysłowo-rolniczy, mocno nasycony przemysłem i usługami. Jest to powiat, w którym w latach 2000–2008 odnotowano znaczny spadek stopy

³ Na przykład PUP w Kamiennej Górze, który przy wkładzie własnym ponad 50% dotacji przyznaje przy ocenie wniosku 2pkt, przy wkładzie własnym mniejszym niż 50% dotacji – 1 pkt, a przy braku środków własnych – 0 pkt. Wkład własny musi być potwierdzony fakturami lub wyciągiem z rachunku bankowego. <http://www.pupkamiennagora.pl/?a=1299>.

⁴ <http://www.bierzdotacje.pl/dotacje-na-start/dotacje-na-uruchomienie-dzialalnosci-gospodarczej>.

⁵ *Ibidem*.

bezrobocia, a liczba osób bezrobotnych spadła w tym okresie o ponad 9 tys. osób, z 16 125 osób w 2000 roku do 6931 osób na koniec grudnia 2008 roku⁶. Rok 2009 podobnie jak w wielu powiatach regionu wykazuje ponownie tendencję wzrostową zarówno stopy bezrobocia jak i liczby bezrobotnych. Na koniec września 2009 roku liczba zarejestrowanych bezrobotnych wyniosła 7546 osób, a stopa bezrobocia wzrosła z 11,1% (koniec grudnia 2008 r.) do 12,9% (koniec września 2009 r.)⁷.

Jednorazowa dotacja na podjęcie działalności gospodarczej przeznaczona dla osób zarejestrowanych w urzędzie pracy jako osoby bezrobotne cieszy się w powiecie świdnickim bardzo dużym zainteresowaniem, o czym świadczy rosnąca liczba osób otrzymujących tę dotację. W tabeli 1 została zaprezentowana dynamika zmian liczby otrzymanych dotacji przez osoby bezrobotne w powiecie świdnickim w latach 2006–2008 oraz liczba przyznanych dotacji w okresie 1 stycznia–30 września 2009 r.

Tabela 1. Liczba udzielonych dotacji i ich dynamika zmian powiecie w latach 2006–wrzesień 2009

Rok	2006 rok	2007 rok	2008 rok	do 30.09.2009
Liczba dotacji	204	317	338	236
Dynamika zmian (%)	—	55,4	6,6	—

Źródło: opracowanie na podstawie danych statystycznych z Urzędu Pracy w Świdnicy.

Dynamika wzrostu udzielonych dotacji była zdecydowanie najwyższa w 2007 roku i w porównaniu z 2006 rokiem wynosiła 52,45%. W roku 2008 wzrost był znacznie wolniejszy i wyniósł nieco ponad 7% w odniesieniu do 2007 roku. Dane urzędu pracy na koniec września 2009 roku wskazują, iż jest to rok, w którym liczba udzielonych dotacji będzie zbliżona do 2008 roku.

Wysokość środków z Funduszu Pracy, którymi dysponował świdnicki urząd pracy na dotacje przyznawane na rozpoczęcie działalności gospodarczej w latach 2006–2008 przedstawiono w tabeli 2.

⁶ <http://www.praca.swidnica.pl/portal/pl/45/1320/rok2008.html>.

⁷ *Ibidem*.

Tabela 2. Wykorzystanie środków z Funduszu Pracy na wsparcie samozatrudnienia w latach 2006–2008 (zł)

Forma pomocy	2006 rok	2007 rok	2008 rok
Ogół środków na realizację programów na rzecz promocji zatrudnienia, przeciwdziałania bezrobociu	10 481 800	12 517 000	15 386 700
Dotacje na podjęcie działalności gospodarczej	2460 579,61	4083 805,32	4620 371,29
Udział dotacji na podjęcie działalności w ogólnej sumie środków na promocję zatrudnienia (%)	23,47	32,63	30,03
Dynamika zmian udzielonych dotacji (%)	–	65,97	13,14

Źródło: opracowanie na podstawie danych statystycznych z Urzędu Pracy w Świdnicy.

Analiza tabeli 2 wskazuje, iż zarówno poziom (przyrost o blisko 66% w stosunku do 2006 r.) jak i udział środków z Funduszu Pracy przeznaczanych na dotacje na podjęcie działalności gospodarczych w ogólnej kwocie środków z Funduszu Pracy na dany rok znacznie wzrósł w 2007 roku. W kolejnym, 2008 roku wzrost poziomu środków przeznaczonych na dotacje był już wolniejszy i wyniósł zaledwie 13,14%, co przełożyło się także na spadek udziału dotacji w ogólnej sumie środków przeznaczanych na promocję zatrudnienia.

Wykorzystanie i efektywność jednorazowych dotacji z funduszu pracy na finansowanie fazy startu przedsiębiorstw zakładanych przez osoby bezrobotne w latach 2006–2008

Analiza danych zawartych w rocznych sprawozdaniach PUP w Świdnicy pozwala szczegółowo ocenić zmianę poziomu wykorzystania dotacji z Funduszu Pracy na rozpoczęcie działalności gospodarczej. Ponadto umożliwia dokonanie oceny efektywności tego instrumentu wsparcia przedsiębiorczości w fazie startu.

Tabela 3 zawiera dane liczbowe dotyczące liczby złożonych, a także pozytywnie i negatywnie rozpatrzonych wniosków w poszczególnych latach z okresu badawczego.

Tabela 3. Liczba złożonych wniosków do PUP w Świdnicy w latach 2006–2008

Rok	2006 rok	2007 rok	2008 rok	Razem
Liczba złożonych wniosków	265	335	394	994
Liczba wniosków rozpatrzonych pozytywnie	204	317	338	859
Dynamika zmian wniosków rozpatrzonych pozytywnie (%)	–	55,39	6,62	–
Udział wniosków pozytywnie rozpatrzonych (%)	77	94,6	85,8	Średnio 86,4
Liczba wniosków rozpatrzonych negatywnie	61	18	56	135
Dynamika zmian wniosków rozpatrzonych negatywnie (%)	–	- 70,49	211,11	–
Udział wniosków negatywnie rozpatrzonych (%)	23,0	5,4	14,2	Średnio 13,6

Źródło: opracowanie na podstawie danych statystycznych z Urzędu Pracy w Świdnicy.

W okresie badawczym 2006–2008 do Powiatowego Urzędu Pracy w Świdnicy wpłynęło ogółem 994 wnioski od osób bezrobotnych w sprawie przyznania środków na podjęcie działalności gospodarczej, z czego ponad 86%, tj. 859 wniosków, zostało rozpatrzonych pozytywnie, a 135 wniosków (blisko 14%) otrzymało negatywną ocenę i zostało odrzucone. Podkreślić więc należy, iż w analizowanym okresie systematycznie rosło zainteresowanie tą formą wsparcia finansowania założenia indywidualnej działalności gospodarczej.

Wśród powodów negatywnego rozpatrzenia wniosków były najczęściej⁸:

- a) brak właściwych dokumentów do rozpoznania sprawy, wnioski niekompletne, brak spełnienia wymogów formalnych;
- b) brak statusu osoby bezrobotnej – wykreślenie z ewidencji osób bezrobotnych;
- c) odmówienie przez wnioskodawcę bez uzasadnionej przyczyny, w okresie 12 miesięcy poprzedzających dzień złożenia wniosku, propozycji odpowiedniego zatrudnienia, innej pracy zarobkowej, przygotowania zawodowego w miejscu pracy, stażu, szkolenia, wykonywania prac społecznie użytecznych, prac interwencyjnych lub robót publicznych;
- d) zadłużenie wobec ZUS-u lub urzędu skarbowego.

⁸ Sprawozdanie z działalności Powiatowego Urzędu Pracy za rok 2007, Świdnica 2007, s. 51.

Środki z dotacji mogą być przeznaczone przez osoby bezrobotne na podejmowanie przedsięwzięć w formie działalności produkcyjnej, usługowej i handlowej. Szczegółowe dane dotyczące wykorzystania dotacji na podjęcie działalności gospodarczej z uwzględnieniem rodzaju działalności zostały przedstawione w tabeli 4.

Tabela 4. Wykorzystanie dotacji na podjęcie działalności gospodarczej według rodzaju działalności w latach 2006–2008

Rok		2006 rok	2007 rok	2008 rok
Działalność produkcyjna	Liczba osób	19	20	11
	Dynamika zmian działalności produkcyjnej (%)	–	5,26	- 45,00
	Udział w ogólnej liczbie udzielonych dotacji (%)	9,32	6,43	3,30
Działalność usługowa	Liczba osób	127	220	253
	Dynamika zmian działalności usługowej (%)	–	73,23	15,00
	Udział w ogólnej liczbie udzielonych dotacji (%)	62,25	70,74	75,98
Działalność handlowa	Liczba osób	58	71	69
	Dynamika zmian działalności handlowej (%)	–	22,41	- 2,82
	Udział w ogólnej liczbie udzielonych dotacji (%)	28,43	22,83	20,72
Razem liczba osób otrzymujących dotację		204	317	338

Źródło: opracowanie na podstawie danych statystycznych z Urzędu Pracy w Świdnicy.

Jak wynika z tabeli 4, w latach 2006–2008 bezrobotni, którzy otrzymali pomoc w formie dotacji, najchętniej rozpoczynali działalność usługową. Liczba osób otrzymujących dotację i otwierających działalność usługową rosła szybciej niż tych, którzy zakładali swoje firmy zajmujące się działalnością produkcyjną czy handlową. W badanym okresie udział osób, które otrzymały dotację na działalność usługową w ogólnej liczbie przyznanych dotacji, wzrósł z 62,25% w 2006 roku do 75,98% w 2008 roku. Największe tempo dotacji przyznanych na usługi odnotowano w 2007 roku – o ponad 73% więcej. Rok później tempo to znacznie spadło i osiągnęło poziom 15%.

Drugą w kolejności, często podejmowaną działalnością na terenie powiatu świdnickiego, była w badanym okresie działalność handlowa. Liczba bezrobotnych zakładających tę działalność kształtowała się od 58, przez 71 do 69 osób. Ze względu na niewielką rozbieżność, udział działalności handlowej w ogólnej liczbie przyznanych dotacji wahał się w przedziale od 28% w 2006 roku do blisko 21% w 2008 roku.

Najmniejszą popularnością w latach 2006–2008 cieszyło się zakładanie działalności produkcyjnej, której udział w ogóle podejmowanych działalności stale malał z 9,32% w 2006 roku do zaledwie 3,30% w 2008 roku.

Istotną kwestią pozwalającą ocenić efektywność przyznanych dotacji na rozpoczęcie działalności gospodarczej dla bezrobotnych jest wskaźnik umów zakończonych. Z analizy danych PUP w Świdnicy wynika, że udzielanie dotacji na podjęcie działalności gospodarczej obarczone jest stosunkowo niskim ryzykiem. Zazwyczaj 100% osób, które otrzymało dotację, prowadzi działalność przez umowne 12 miesięcy. Jeżeli zdarzają się zwroty takich dotacji, to są to jednostkowe przypadki, np. niewydatkowanie całej kwoty czy przekroczenie terminu jej wydatkowania⁹. Tabela 5 zawiera informacje o efektywności wykorzystania dotacji na rozpoczęcie działalności gospodarczej w latach 2006–2008.

Tabela 5. Efektywność wykorzystania dotacji na finansowanie podjęcia działalności gospodarczej w latach 2006–2008

Rok	2006 rok	2007 rok	2008 rok	Ogółem
Liczba osób, które otrzymały dotację	204	317	338	859
Liczba osób, które wypowiedziały lub rozwiązały umowy	0	1 osoba wypowiedziała umowę	3 osoby rozwiązały umowę na swój wniosek	4
Udział wypowiedzianych lub rozwiązanych umów w ogólnej liczbie dotacji (%)	–	0,30	0,90	0,47
Liczba osób, które zwróciły niewykorzystaną część środków	0	4	9	13
Udział zwrotów niewykorzystanej części środków w ogólnej liczbie dotacji (%)	–	1,26	2,67	1,51
Liczba osób, które ukończyły program	204	316	335	855
Efektywność realna (liczba osób, które ukończyły program/liczbę osób, które otrzymały dotację) · 100 (%)	100,00	99,70	99,10	99,53
Efektywność według metodologii PUP* (liczba zatrudnionych po ukończeniu programu/liczba osób kończących program) · 100 (%)	100,00	100,00	100,00	100,00

* w statystykach PUP wyłączeniu podlegają osoby, które przerwały udział w programie, zrezygnowały lub zostały z niego wycofane przed jego zakończeniem¹⁰.

Źródło: opracowanie na podstawie danych statystycznych z Urzędu Pracy w Świdnicy.

⁹ *Sprawozdanie z działalności Powiatowego Urzędu Pracy...*, s. 64.

¹⁰ *Ibidem*, s. 65.

Analizując tabelę 5 można stwierdzić, że w latach 2006–2008 z 859 udzielonych bezrobotnym dotacji na rozpoczęcie działalności gospodarczej zaledwie 1 umowa została wypowiedziana i 3 umowy zostały rozwiązane na wniosek osób bezrobotnych. Tym samym tylko 0,47% umów, w ramach których udzielono dotacje, nie przyniosło efektów w postaci założenia i prowadzenia działalności gospodarczej przez okres minimum 12 miesięcy. Pozwala to wnioskować, iż zwrot udzielonej dotacji na terenie powiatu świdnickiego następował tylko w szczególnych i pojedynczych przypadkach.

Podkreślić także, należy, iż w przypadku 13 osób nastąpił częściowy zwrot niewydatkowanych w terminie środków z dotacji. Sytuacje takie stanowiły 1,5% wszystkich umów zawartych w okresie 2006–2008, niemniej mimo zwrotu części dotacji osoby te kontynuowały działalność gospodarczą i są uznawane za te, które pozytywnie zakończyły program promocji zatrudnienia.

Wysoki wskaźnik efektywności realnej, sięgający 99,53%, oznacza, że jest to skuteczny program wspierania mikroprzedsiębiorczości w Polsce; 855 osób, które zakończyły program wykorzystało otrzymane dotacje na rozpoczęcie działalności gospodarczej, spełniając warunki przewidziane prawem. Ponadto z informacji Powiatowego Urzędu Pracy w Świdnicy wynika, że nie powróciły one do ewidencji osób bezrobotnych także w kolejnych miesiącach, co daje podstawę stwierdzić, iż powstałe mikroprzedsiębiorstwa dzięki sfinansowaniu fazy ich startu ze środków Funduszu Pracy odnalazły swoje miejsce na rynku.

Zakończenie

Jednym z oferowanych programów rynku pracy jest przyznawanie jednorazowych środków na podjęcie działalności gospodarczej w formie dotacji. Z roku na rok zauważalny jest wzrost zainteresowania tym rodzajem wsparcia, o czym świadczy rosnąca liczba osób korzystających z tej formy finansowania założenia własnej działalności gospodarczej w analizowanym powiecie oraz w całej Polsce.

Wysoka efektywność wykorzystania dotacji, sięgająca w powiecie świdnickim ponad 99% wskazuje, iż dotację stanowią ważny instrument umożliwiający finansowanie fazy startu mikroprzedsiębiorstw w Polsce. Dzięki dotacjom, w całej Polsce powstało ponad 50 tys. mikroprzedsiębiorstw, a w powiecie świdnickim w okresie styczeń 2006 do września 2009 roku powstało 1091 mikroprzedsiębiorstw, które w miarę rozwoju tworzą kolejne miejsca pracy, przyczyniając się tym samym do zmniejszania poziomu bezrobocia.

Korzystanie z dotacji na rozpoczęcie działalności gospodarczej oferowanych przez urzędy pracy jest więc szansą na rozwój mikroprzedsiębiorstw i przyczynia się do przeobrażeń na rynku pracy.

**DISTRICT EMPLOYMENT AGENCY'S GRANTS TO BUSINESS START-UPS
AS a SOURCE OF FINANCING OF MICRO-ENTERPRISE START-UPS
– CASE STUDY OF ŚWIDNICA PROVINCE**

Summary

Starting up a business and getting it established are the most difficult phases of business development from the financial point of view. A start-up requires continuous financial support, while the sources of financing are hardly available yet, so the prospective businessmen are keen to win the grants offered by District Employment Agencies to the sole proprietors in-the-making.

The article focuses on the analysis of absorption and efficiency rates of the grants awarded by the District Employment Agency in Świdnica out of their Labour Fund resources during the 2006–2008 period. To put the analysis results in a proper perspective, the author also presents the general principles governing the grant award system.

Translated by Magdalena Rękas