NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Lublinie

LLU – 4101-019-01/2014
P/14/093

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Lublinie
ul. Okopowa 7, 20-022 Lublin
T +48 81 461 31 20, F +48 81 461 31 11
llu@nik.gov.pl
Adres korespondencyjny: Skr. poczt. P-112, 20-001 Lublin 1

I. Dane identyfikacyjne kontroli

Numer i tytuł kontroli	P/14/093 – Dotacje z Funduszu Pracy na podjęcie działalności gospodarczej w Polsce Wschodniej.
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Lublinie
Kontroler	Paweł Szafran – główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 92210 z 9 września 2014 r. (dowód: akta kontroli, str. 1-2)
Jednostka kontrolowana	Powiatowy Urząd Pracy w Opolu Lubelskim (dalej: „Urząd" lub „PUP")
Kierownik jednostki kontrolowanej	Dariusz Czarnowski – Dyrektor Urzędu, od 1 czerwca 2000 r. (dowód: akta kontroli, str. 3-4)

II. Ocena kontrolowanej działalności

Ocena ogólna	Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie[1] wykorzystanie przez PUP w Opolu Lubelskim środków z Funduszu Pracy na finansowanie aktywizacji zawodowej bezrobotnych w formie podjęcia działalności gospodarczej w latach 2010-2014 (do 30 września).
Uzasadnienie oceny ogólnej	Zapotrzebowanie na środki Funduszu Pracy przeznaczone na finansowanie podjęcia działalności gospodarczej ustalano rzetelnie, wykorzystując informacje uzyskiwane z dostępnych źródeł, w tym wyniki analiz rynku pracy i dane wynikające z rozpoznania potrzeb bezrobotnych na aktywne formy przeciwdziałania bezrobociu. Środki te przyznawane były i rozliczane zgodnie z przepisami ustawy o promocji zatrudnienia[2], rozporządzeniami wykonawczymi do tej ustawy oraz uregulowaniami wewnętrznymi wprowadzonymi przez Dyrektora PUP. Urząd weryfikował również wypełnianie przez bezrobotnych obowiązku utrzymania działalności przez wymagany przepisami okres.

[1] Najwyższa Izba Kontroli stosuje 3-stopniową skalę ocen: pozytywna, pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości, negatywna.
[2] Ustawa z dnia 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy (Dz. U. z 2013 r. poz. 674, ze zm.).

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

1. Planowanie działań w zakresie aktywizacji zawodowej bezrobotnych w formie dofinansowania podjęcia działalności gospodarczej

1.1. Działania Urzędu w zakresie rozpoznawania potrzeb na finansowanie podjęcia działalności gospodarczej

Opis stanu faktycznego

1) W okresie objętym kontrolą PUP rozpoznawał wśród bezrobotnych potrzeby w zakresie skorzystania z aktywizacji zawodowej w formie dofinansowania podjęcia działalności gospodarczej, poprzez m. in.:

- świadczenie usług doradczych przez doradców zawodowych i bieżące kontakty pośredników pracy z bezrobotnymi, podczas których opracowywano Indywidualne Plany Działania oraz informowano bezrobotnych o możliwości i zasadach korzystania z poszczególnych form aktywizacji zawodowych,
- udzielanie bezrobotnym porad grupowych, m.in. z zakresu przedsiębiorczości,
- analizę lokalnego rynku pracy, w tym badanie ofert zatrudnienia składanych przez pracodawców i prowadzenie monitoringu zawodów deficytowych i nadwyżkowych.

Zastępca Dyrektora PUP wyjaśniła m.in., że z uwagi na to, że powiat opolski ma typowo rolniczy charakter, blisko 73% ogółu bezrobotnych to mieszkańcy terenów wiejskich, z powodu braku ofert pracy, jedyną alternatywą powrotu przez nich na rynek pracy jest prowadzenie działalności gospodarczej. Wspieranie rozwoju przedsiębiorczości jest jednym z priorytetów rozwoju powiatu opolskiego – m.in. ze względu na niski wskaźnik przedsiębiorczości[3], zbyt małą liczbę pracodawców, a co za tym idzie małą liczbę ofert pracy.

(dowód: akta kontroli, str. 87)

2) Wysokość środków przeznaczonych na dofinansowanie podjęcia działalności gospodarczej, ujętych w opracowanym przez PUP projekcie podziału środków Funduszu Pracy przyznanych wg algorytmu[4], ustalana była na podstawie m.in.:

- analizy liczby składanych i zrealizowanych wniosków o przyznanie dotacji w roku poprzednim,
- zgłaszanych (w trakcie porad indywidualnych i grupowych) potrzeb bezrobotnych w zakresie podejmowania działalności gospodarczej,
- analizy możliwości pozyskania środków na finansowanie tej formy aktywizacji zawodowej z innych źródeł, w tym kwot przyznanych dla PUP w ramach projektu systemowego „Człowiek najlepsza inwestycja" – Priorytet VI, Działanie 6.1, Poddziałanie 6.1.3 PO KL, współfinansowanego ze środków Unii Europejskiej w ramach Europejskiego Funduszu Społecznego (dalej: EFS),
- wytycznych zawartych w Krajowym i Regionalnym Planie Działania w zakresie wspierania przedsiębiorczości na poszczególne lata,
- wyników analiz zawartych w Strategii Rozwoju Powiatu Opolskiego na lata 2008-2015, dotyczących poziomu przedsiębiorczości na terenie powiatu.

(dowód: akta kontroli, str. 5-38,88)

---

[3] W Strategii Rozwoju Powiatu Opolskiego na lata 2008-2015 (upublicznionej na stronie internetowej http://www.bip.lublin.pl/powiatopole) podano, że wskaźnik przedsiębiorczości w 2007 r. (liczba zarejestrowanych podmiotów na 1000 mieszkańców) wyniósł dla powiatu 53,5 przedsiębiorstw i był o 31% niższy niż średnia w województwie (70 podmiotów) oraz o 81% niższy niż średnia w kraju (97 podmiotów).

[4] Ustalone na podstawie § 3 rozporządzenia Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 17 lipca 2009 r. w sprawie algorytmu ustalania kwot środków Funduszu Pracy na finansowanie zadań w województwie (Dz. U. z 2014 r., poz. 352).

Propozycje podziału środków Funduszu Pracy na aktywne formy przeciwdziałania bezrobociu, stosownie do wymagań określonych w art. 22 ust. 6 w zw. z ust. 5 pkt 3 oraz art. 109 ust 9 ustawy o promocji zatrudnienia[5] opiniowane były przez powiatową radę zatrudnienia.

(dowód: akta kontroli, str. 5-38)

3) Z wyjaśnień Zastępcy Dyrektora Urzędu wynika m.in., że wysokość środków przyznawanych w ramach: algorytmu z Funduszu Pracy oraz projektu systemowego „Człowiek najlepsza Inwestycja" na początku roku była wystarczająca. Limit środków przyznawanych według algorytmu zazwyczaj rozdysponowywany był po pierwszym naborze, a środki z EFS – z uwagi na to, że ich limit był większy – również w trakcie kolejnych naborów. W związku ze zwiększającym się zainteresowaniem bezrobotnych tą formą aktywizacji zawodowej występowano o zwiększenie środków na finansowanie działań aktywizacyjnych dla określonych grup bezrobotnych, będących w szczególnej sytuacji na rynku pracy, np. bezrobotnych do 30 roku życia oraz bezrobotnych powyżej 50 roku życia. Kwota dodatkowo przyznanych środków na dofinansowanie założenia działalności gospodarczej stanowiła: w 2010 r. 16%, w 2011 r. 6%, w 2012 r. 26%, w 2013 r. 12%. W 2014 r. (do 30 września) Urząd nie wnioskował o dodatkowe środki, ponieważ ustalony na 2014 r. limit nie został rozdysponowany. Biorąc pod uwagę liczbę wniosków rozpatrzonych pozytywnie (tzn. liczbę wniosków, które uzyskały wymaganą liczbę punktów do objęcia wsparciem) w stosunku do liczby wniosków przekazanych do realizacji (wniosków, które uzyskały największą liczbę punktów w poszczególnych naborach), kwoty dodatkowo pozyskiwanych środków nie były wystarczające w stosunku do potrzeb składanych przez osoby bezrobotne.

(dowód: akta kontroli, str. 88-89)

1.2. Działania Urzędu w zakresie identyfikowania barier związanych z podjęciem działalności gospodarczej

Opis stanu faktycznego

W Strategii Rozwoju Powiatu Opolskiego na lata 2008-2015 jako główne bariery utrudniające założenie własnej firmy wskazano trudności finansowe oraz brak kwalifikacji i doświadczenia.

PUP identyfikował bariery związane z podjęciem działalności gospodarczej na podstawie doświadczeń w zakresie przyznawania środków na działalność gospodarczą, wyników bezpośrednich rozmów pośredników pracy i doradców zawodowych z bezrobotnymi oraz rozeznania na lokalnym rynku pracy. Do barier tych zaliczono:

- brak wiedzy bezrobotnych na temat zakładania i prowadzenia działalności gospodarczej,
- brak rzetelnego rozpoznania przez bezrobotnych lokalnego rynku pracy, konkurencji,
- brak zdolności rozpoznawania przez bezrobotnych własnych predyspozycji i możliwości prowadzenia firmy,
- brak doradztwa wspierającego „młode" firmy na lokalnym rynku pracy[6],
- trudności z ustanowieniem przez bezrobotnych zabezpieczenia zwrotu przyznanych środków.

W celu przezwyciężenia tych barier Urząd organizował szkolenia, a doradcy zawodowi pomagali określać bezrobotnym ich predyspozycje.

(dowód: akta kontroli, str. 89,216-222)

[5] W brzmieniu obowiązującym do 26 maja 2014 r.

[6] W powiecie opolskim nie funkcjonuje żadna instytucja udzielająca porad w zakresie prowadzenia własnego przedsiębiorstwa.

1.3. Opracowanie przez PUP procedur przyznawania bezrobotnym środków na podjęcie działalności gospodarczej

Opis stanu faktycznego

1) W okresie objętym kontrolą obowiązywały opracowane przez PUP regulaminy przyznawania bezrobotnym środków na podjęcie działalności gospodarczej[7]. Ustalono w nich m.in. elementy brane pod uwagę przy ocenie wniosku, a w procedurach obowiązujących od 2011 r. – wskazano kryteria oceny tych wniosków i przyporządkowano im określone wartości punktowe.

Według procedur przyznawania środków na podjęcie działalności gospodarczej, obowiązujących w 2010 r., przy ocenie wniosku brano pod uwagę m.in.: uwarunkowania lokalnego rynku pracy, w tym zapotrzebowanie na dany rodzaj planowanej działalności, ocenę działalności (tj. pomysł, realność powodzenia), jej rodzaj (produkcyjna, usługowa, handlowa), udział środków własnych oraz długość okresu pozostawania w ewidencji osób bezrobotnych.

Wprowadzone od 2011 r. kryteria oceny wniosków dotyczyły w szczególności przynależności do jednej z grup bezrobotnych, znajdujących się w szczególnej sytuacji na rynku pracy, rodzaju działalności i miejsca jej prowadzenia, zgodności posiadanego wykształcenia oraz doświadczenia zawodowego z planowaną działalnością. Kryteriom tym przyznano od jednego do 15 pkt, w tym np. za posiadanie odpowiedniego wykształcenia i kwalifikacji zawodowych – maksymalnie 5 pkt. Największa liczba punktów (maksymalnie 15) przyznana została kryterium, w ramach którego oceniano przygotowanie wniosku pod względem merytorycznym, w tym m.in. szanse utrzymania działalności przez okres dłuższy niż 12 miesięcy, deklaracje przedsiębiorców i przyszłych klientów o nawiązaniu współpracy, działania już podjęte w kierunku rozpoczęcia działalności gospodarczej. Od 1 lipca 2014 r. wprowadzono zmiany tego kryterium, wskazano, że ocenie będą podlegać: analiza finansowa za okres pierwszych 12 miesięcy prowadzenia działalności, rozeznanie dotyczące konkurencji na rynku, zgodność wydatków z planowanym rodzajem działalności, planowanie wydatków, posiadanie zaplecza, a także przygotowanie miejsca prowadzenia działalności umożliwiające kompleksową realizację przedsięwzięcia, dołączone do wniosku oferty handlowe dotyczące planowanych zakupów[8].

Pozostałe zmiany wprowadzane do procedur w okresie objętym kontrolą polegały m.in. na dodaniu od 2012 r. kryteriów: adekwatności przewidywanych wydatków i ich zgodności z planowanymi działaniami i rodzajem działalności oraz planowania wydatków w sposób umożliwiający kompleksową realizację przedsięwzięcia.

(dowód: akta kontroli, str. 39-83,89-90,93-120)

Dyrektor Urzędu wyjaśnił, że „ważniejszym od istotnego kryterium, jakim jest udokumentowane doświadczenie i kwalifikacje związane z profilem działalności (...), jest sam „pomysł na działalność", czyli realność powodzenia całej inwestycji. Analizując prawidłowość kryteriów oceny uznano, że istotnym jest doprecyzowanie wagi kryterium doświadczenia i przyznanie liczby punktów w zależności od posiadanych lat pracy związanych z profilem działalności. W 2010 r., przy braku opracowania szczegółowych kryteriów wraz z wartościami punktowymi, Urząd przyznawał środki na podjęcie działalności gospodarczej w oparciu o zasady

[7] Załączniki do zarządzeń Dyrektora Urzędu w sprawie powołania Komisji Ocen Wniosków dotyczących przyznawania bezrobotnemu środków na podjęcie działalności oraz form zabezpieczenia zwrotu otrzymanych środków w PUP w Opolu Lubelskim (zarządzenia: nr 3/2009 z dnia 21 kwietnia 2009 r., nr 7/2011 z dnia 24 marca 2011 r., nr 5/2012 z dnia 14 lutego 2012 r. oraz nr 14 z dnia 1 lipca 2014 r.).

[8] W ramach tego kryterium możliwe było uzyskanie: w latach 2011-2014 (do 30 czerwca) –maksymalnie 15 pkt, a od 1.07.2014 r. – 18 pkt, co stanowiło odpowiednio: 33,3% (w 2011 r.), 27,2% (w latach 2012-2013 i I półroczu 2014 r.) i 42,9% (od 1.07.2014 r.) możliwej do uzyskania liczby punktów.

wynikające z rozporządzenia MPiPS z dnia 17 kwietnia 2009 r.[9] Wnioski były oceniane wg kolejności wpływu do Urzędu z zachowaniem zasad obowiązujących w tym rozporządzeniu."

(dowód: akta kontroli, str. 217)

2) Stosownie do wprowadzonych procedur, Urząd wymagał od osób ubiegających się o przyznanie dofinansowania na podjęcie działalności gospodarczej podawania informacji dotyczących przewidywanych przychodów i kosztów jej prowadzenia oraz udziału środków własnych w planowanym przedsięwzięciu.

(dowód: akta kontroli, str. 74-75,115-117,146-186,215)

3) W regulaminach przyznawania środków na podjęcie działalności gospodarczej wskazane zostały dodatkowe warunki ich przyznawania, poza wymienionymi w przepisach rozporządzenia Ministra Pracy i Polityki Społecznej z 23 kwietnia 2012 r. w sprawie dokonywania z Funduszu Pracy refundacji kosztów wyposażenia lub doposażenia stanowiska pracy dla skierowanego bezrobotnego oraz przyznawania bezrobotnemu środków na podjęcie działalności gospodarczej[10] (oraz przepisach rozporządzeń, obowiązujących w poprzednim okresie – z 25 lipca 2011 r.[11] i 17 kwietnia 2009 r.). Określono m.in. udział poszczególnych składników w ogólnej kwocie dofinansowania (zakupy towarów do 80% przyznanych środków, koszty reklamy – do 10%, remonty – do 20%, zakup samochodów – od 25% do 60% w poszczególnych latach). Przy ocenie wniosków preferowano osoby należące do jednej z grup bezrobotnych znajdujących się w szczególnej sytuacji na rynku pracy, tj.: w wieku do 25 lat lub w przedziale od 50 do 64 lat, długotrwale bezrobotnych oraz bezrobotnych niepełnosprawnych. Preferowano również takie elementy jak: prowadzenie działalności gospodarczej na terenie powiatu, rodzaj działalności (w kolejności: produkcja, usługi, handel), posiadane zaplecze lokalowe (własność, użyczenie, najem).

(dowód: akta kontroli, str. 41-42,51-52,56,60,65,97,106-108)

4) Bezrobotnym zapewniono równy dostęp do środków na podjęcie działalności gospodarczej m.in. poprzez upublicznienie ogłoszeń o naborze oraz regulaminów przyznawania środków na stronach internetowych[12] oraz w siedzibie Urzędu. W latach 2010-2014 odbyło się łącznie 55 posiedzeń komisji oceniających wnioski, w tym: w 2010 r. – 25, w 2011 r. – pięć, w 2012 r. – osiem, w 2013 r. – 12, w 2014 r. (do 30.09.) – pięć.

(dowód: akta kontroli, str. 138-145)

Ustalone nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości.

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działalność kontrolowanej jednostki w zbadanym zakresie.

---

[9] Rozporządzenia Ministra Pracy i Polityki Społecznej z 17 kwietnia 2009 r. w sprawie dokonywania z Funduszu Pracy refundacji kosztów wyposażenia lub doposażenia stanowiska pracy dla skierowanego bezrobotnego oraz przyznawania bezrobotnemu środków na podjęcie działalności gospodarczej (Dz. U. Nr 62, poz. 512, ze zm.). Rozporządzenie obowiązywało do 30 lipca 2011 r.

[10] Dz.U. z 2012 r., poz. 457, ze zm.

[11] Rozporządzenia Ministra Pracy i Polityki Społecznej z 25 lipca 2011 r. w sprawie dokonywania z Funduszu Pracy refundacji kosztów wyposażenia lub doposażenia stanowiska pracy dla skierowanego bezrobotnego oraz przyznawania bezrobotnemu środków na podjęcie działalności gospodarczej (Dz. U. Nr 155, poz. 922). Rozporządzenie obowiązywało do 29 kwietnia 2012 r.

[12] www.pupopolelubelskie.pl.

2. Przyznawanie i rozliczanie środków na podjęcie działalności gospodarczej

2.1. Wysokość środków przeznaczonych na podjęcie działalności gospodarczej

Opis stanu faktycznego

W latach 2010-2014 (do 30 września) wydatki poniesione przez PUP na dofinansowanie podjęcia działalności gospodarczej stanowiły 22,4% środków przeznaczonych na aktywizację zawodową i wyniosły ogółem 11.302,2 tys. zł. Pomocą objęto 586 bezrobotnych.

(dowód: akta kontroli, str. 127)

2.2. Przyznawanie środków na dofinansowanie podjęcia działalności gospodarczej

Opis stanu faktycznego

1) W okresie objętym kontrolą do PUP wpłynęło łącznie 996 wniosków o przyznanie dofinansowania na rozpoczęcie działalności gospodarczej, na kwotę ogółem 19.504,3 tys. zł, z których pozytywnie rozpatrzono[13] 774 (77,7%). Dofinansowanie przyznano:

- w 2010 r. 242 osobom (97,6% wniosków rozpatrzonych pozytywnie) na kwotę 4.542,3 tys. zł,
- w 2011 r. – 60 osobom (43,5%) na kwotę 1.136,7 tys. zł,
- w 2012 r. – 99 osobom (62,9%) na kwotę 1.837,2 tys. zł,
- w 2013 r. 119 osobom (70,4%) na kwotę 2.422,1 tys. zł,
- w 2014 r. (do 30 września) – 66 osobom (86,8%) na kwotę 1.363,9 tys. zł.

(dowód: akta kontroli, str. 128)

Od beneficjentów umieszczonych na tzw. „listach rankingowych", którzy nie otrzymali dofinansowania, pomimo że ich wnioski zostały pozytywnie rozpatrzone, wymagano ponownego złożenia wniosków w trakcie prowadzonych kolejnych naborów. W wyjątkowych sytuacjach, w związku z uzyskaniem dofinasowania pod koniec roku, bądź niewykorzystaniem części środków, dofinansowanie przyznawano bezrobotnym, na podstawie kolejnych miejsc na listach rankingowych. Dotyczyło to pięciu osób w 2011 roku, dwóch w 2012 r. i pięciu w 2013 r. Posiedzenia Komisji w tych sprawach odbyły się odpowiednio: 8 grudnia 2011 r., 6 grudnia 2012 r. i 30 września 2013 r.

(dowód: akta kontroli, str. 90,138-139,143-145)

Dyrektor Urzędu podał, że: „przypadki przyznania dofinansowania na podjęcie działalności gospodarczej bez przeprowadzenia kolejnego naboru były sytuacją jednostkową (...). Sytuacja taka powstała w związku z otrzymaniem dodatkowych środków z rezerwy Ministra w grudniu, jak również z powstałymi oszczędnościami (np. z powodu rezygnacji osób, którym przyznano dotacje). Dzięki podjętej decyzji o utworzeniu listy rezerwowej, Urząd mógł przyznawać środki osobom, które otrzymały wymaganą liczbę punków, ale ze względu na brak środków wnioski ich nie zostały przekazane do realizacji w poprzednich naborach."

(dowód: akta kontroli, str. 217)

2) Analiza 23 losowo wybranych postępowań związanych z przyznaniem środków na podjęcie działalności gospodarczej[14] wykazała m.in., że:

---

[13] Wnioski które uzyskały wymaganą regulaminami, minimalną liczbę punktów uzasadniającą umieszczenie na listach rankingowych.

[14] Kontrolą objęto po pięć postępowań przeprowadzonych w latach 2010-2013 oraz trzy postępowania zakończone zawarciem umowy w 2014 r.

- umowy z beneficjentami zawierano w terminie od 23 do 88 dni od złożenia wniosku o przyznanie dofinansowania (średnio: 53 dni). Wypłaty środków dokonywano w terminie do sześciu dni od podpisania umów, przy czym w 10 przypadkach dofinansowanie przekazano w dniu podpisania umowy;
- przed podpisaniem umowy, trzech bezrobotnych pozostawało bez pracy (było zarejestrowanych w ewidencji PUP) przez okres do trzech miesięcy, ośmiu – od trzech do sześciu miesięcy, a 12 – ponad sześć miesięcy;
- wszyscy beneficjenci środków zamieszkiwali na terenie powiatu opolskiego;
- sześciu beneficjentów (26,1%) uczestniczyło w szkoleniach z zakresu prowadzenia działalności gospodarczej, natomiast wszyscy przed złożeniem wniosków korzystali z porad doradcy zawodowego oraz pośrednika pracy na temat zagadnień związanych z prowadzeniem działalności gospodarczej i zamierzonym przedsięwzięciem;
- wnioski o dofinansowanie zostały złożone zgodnie z § 6 rozporządzenia Ministra Pracy i Polityki Społecznej z 23 kwietnia 2012 r. oraz przepisami rozporządzeń obowiązujących w poprzednim okresie – z 25 lipca 2011 r. i 17 kwietnia 2009 r., a przy przyznawaniu środków uwzględniono przepisy § 7 tych rozporządzeń oraz regulacje wewnętrzne;
- bezrobotni otrzymali środki na podstawie umów zawartych ze starostą, reprezentowanym przez Dyrektora lub Zastępcę Dyrektora Urzędu, w których uwzględniono elementy wymienione w § 8 ww. rozporządzeń;
- zabezpieczeniem zwrotu dofinansowania był weksel wraz z poręczeniem dwóch osób;
- spośród 23 beneficjentów, siedmiu nie posiadało odpowiednich kwalifikacji, co zostało uwzględnione, zgodnie z regulaminem przyznawania środków, przy ocenie wniosków. Spośród tych osób sześć nadal prowadziło działalność gospodarczą;
- rozliczenie wydatkowanych środków zostało złożone przez beneficjentów w terminie do dwóch miesięcy od dnia podjęcia działalności;
- od beneficjentów nie żądano potwierdzenia wniesienia wkładu własnego, a także wysokości osiąganych przychodów, pomimo że informacje w tym zakresie podawane były w składanych wnioskach o przyznanie dofinansowania.
  Według wyjaśnień Dyrektora Urzędu informacje te, pomimo tego, że w zasadach oceny wniosku obowiązujących w 2010 r. wskazano, że wkład własny będzie brany pod uwagę, nie stanowiły kryteriów oceny wniosków, były one elementem, mającym na celu zapewnienie realności zamierzeń wnioskodawców;
- przyznane środki zostały wydatkowane zgodnie z postanowieniami zawartych umów;
- 19 beneficjentów dofinansowania wywiązało się z obowiązku prowadzenia działalności gospodarczej przez co najmniej 12 miesięcy. W czterech badanych sprawach okres ten jeszcze nie minął.

(dowód: akta kontroli, str. 146-185,215-222)

Dyrektor Urzędu wyjaśnił, że w ramach wyeliminowania barier utrudniających rozpoczęcie działalności, Urząd inicjował i przeprowadzał porady z bezrobotnymi zamierzającymi rozpocząć działalność, które dotyczyły planowanych przedsięwzięć i korzyści z tego wynikających, organizował (w miarę posiadanych środków) szkolenia dla określonych grup bezrobotnych (np. osoby do 30 oraz powyżej 50 roku życia). W latach 2010-2014 zorganizowano 13 szkoleń dla 117 bezrobotnych.

(dowód: akta kontroli, str. 217-222)

Zagadnienia związane z przyznawaniem i rozliczaniem środków z Funduszu Pracy na podjęcie działalności gospodarczej były przedmiotem kontroli Lubelskiego

Urzędu Wojewódzkiego w Lublinie (kontrolami[15] objęto postępowania z lat 2009-2011). Nie stwierdziły one nieprawidłowości.

(dowód: akta kontroli, str. 186)

W wyniku oględzin przeprowadzonych u trzech beneficjentów w toku kontroli NIK (21 października 2014 r.) stwierdzono, że wszystkie podmioty prowadziły działalność gospodarczą. W jednym przypadku urządzenie, zakupione w ramach umowy nr 29/2013, zostało oddane do naprawy (w dniu 14 października 2014 r.). U jednego beneficjenta stwierdzono, że zakupiony 24 lipca 2014 r. podnośnik dwukolumnowy hydrauliczny (ze środków Funduszu Pracy, za kwotę 8,7 tys. zł), do dnia oględzin nie został zamontowany i znajdował się w oryginalnym opakowaniu. W pozostałych przypadkach zakupione wyposażenie było wykorzystywane w prowadzonej działalności.

(dowód: akta kontroli, str. 170-182)

Dnia 29 października 2014 r. do Urzędu wpłynęło pismo, w którym beneficjent (umowa 9/2014 z 29 maja 2014 r.) poinformował o rozpoczęciu montażu podnośnika dwukolumnowego oraz zobowiązał się do poinformowania PUP o zakończeniu montażu tego urządzenia. Podmiot ten prowadził działalność (zgodnie z wpisem do ewidencji działalności gospodarczej) od 4 czerwca 2014 r.

(dowód: akta kontroli, str.172-181)

Ustalone nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości.

Uwagi dotyczące badanej działalności

Uwagi NIK dotyczą określenia w 15 (z 23 objętych kontrolą) umowach, że zabezpieczenie zwrotu środków stanowi weksel in blanco wraz z deklaracją wekslową wystawiony przez bezrobotnego i podpisany przez poręczyciela. Natomiast w prowadzonych postępowaniach w sprawie przyznania środków na podjęcie działalności gospodarczej, PUP wymagał – zgodnie z regulaminem przyznawania środków – ustanowienia przez beneficjenta dwóch poręczycieli.

(dowód: akta kontroli, str. 146-169,177-182,186)

Zastępca Dyrektora Urzędu podała, że zamieszczenie w umowach nieprecyzyjnych zapisów określających sposób zabezpieczenia zwrotu otrzymanych środków wynikało z przeoczenia, a zapis ten zostanie doprecyzowany w nowo zawartych umowach.

(dowód: akta kontroli, str. 137)

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działalność kontrolowanej jednostki w zbadanym zakresie.

3. Sprawowanie nadzoru nad prawidłowością wykorzystania środków przyznanych na podjęcie działalności gospodarczej i monitorowanie efektów tej formy aktywizacji zawodowej bezrobotnych

3.1. Zasoby kadrowe PUP

Opis stanu faktycznego

W okresie objętym kontrolą w Urzędzie zatrudnionych było ogółem 38 pracowników w 2011 r., 32 – w 2012 r., 33 – w 2013 r. i 30 w 2014 r. (do 30 września). Średnia

[15] Przeprowadzonymi w 2010 r., 2012 r. i 2013 r.

liczba pracowników kluczowych[16] wynosiła w latach 2011-2013 odpowiednio: 14, 12 i 13 osób, tj. była wyższa od minimalnej określonej na podstawie § 85 i § 86 rozporządzenia Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 14 września 2010 r. w sprawie standardów i warunków prowadzenia usług rynku pracy[17] (11 – w 2011 r. i 10 – w latach 2012-2013). Według stanu na 30 września 2014 r. zatrudnionych było 10 doradców klienta, stosownie do § 86 w zw. z § 89 rozporządzenia Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 14 maja 2014 w sprawie szczegółowych warunków realizacji oraz trybu i sposobów prowadzenia usług rynku pracy[18].
Na jednego pracownika kluczowego/doradcę klienta przypadało: 318,6 bezrobotnych w 2011 r., 370,8 – w 2012 r., 337,7 – w 2013 r., 362,4 – w 2014 r.

(dowód: akta kontroli, str. 129-130)

3.2. Nadzór nad przyznawaniem i wykorzystaniem środków

Opis stanu faktycznego

W Urzędzie nie opracowano procedur dotyczących kontroli wykorzystania środków na podjęcie działalności gospodarczej u beneficjentów. Na podstawie badanej próby 23 umów, ustalono, że prawidłowość realizacji tych umów była sprawdzana poprzez weryfikację dokumentów (dowodów zakupu, informacji o zgłoszeniu działalności do Urzędu Skarbowego i ZUS, danych z ewidencji działalności gospodarczej), przedłożonych przez beneficjenta w ramach rozliczenia przyznanych środków. W wyniku tej weryfikacji, w jednym przypadku wezwano i wyegzekwowano od wnioskodawcy zwrot (16.08.2011 r.) niewykorzystanej części dotacji (128,32 zł) wraz z odsetkami. W pozostałych przypadkach nie stwierdzono nieprawidłowości. Sprawdzenia wywiązywania się przez beneficjentów z obowiązku prowadzenia działalności gospodarczej przez wymagany okres (12 miesięcy) dokonywano poprzez weryfikację zaświadczeń z urzędów skarbowych, ZUS i dokumentacji finansowo-księgowej, potwierdzających prowadzenie działalności gospodarczej. Pracownicy Urzędu przeprowadzili ponadto 6 kontroli (26% umów objętych badaniem) w miejscu prowadzenia działalności gospodarczej. Kontrole te nie wykazały nieprawidłowości.

(dowód: akta kontroli, str. 135-136,146-169,183-185,216)

3.3. Współpraca Urzędu z beneficjentami dotacji na podjęcie działalności gospodarczej

Opis stanu faktycznego

Współpraca PUP z pracodawcami, w tym z beneficjentami środków na podjęcie działalności gospodarczej, polegała w szczególności na pośrednictwie pracy, pozyskiwaniu ofert pracy oraz udzielaniu pracodawcom wsparcia w postaci organizacji stażu oraz refundacji kosztów doposażenia lub wyposażenia stanowisk pracy. Z badanej próby 23 beneficjentów, dwóch skorzystało z możliwości organizacji staży.

(dowód: akta kontroli, str. 90-92,146-169)

Zastępca Dyrektora Urzędu podała, że: od 2010 r. staże zorganizowano u 22 przedsiębiorców. Warunkiem otrzymania wsparcia był fakt prowadzenia działalności gospodarczej przez co najmniej sześć miesięcy. Jeden przedsiębiorca wnioskował (i otrzymał dofinansowanie) o doposażenie stanowiska pracy dla nowego pracownika. Powodem tak słabego zainteresowania nowo powstałych firm ubieganiem się o przyznanie wsparcia finansowego jest konieczność utrzymania stanowiska pracy przez dwa lata (...). Prawdopodobnie niepewność i obawa o utrzymanie firmy dłużej niż rok zniechęca do zatrudniania pracownika i ubiegania

[16] Tj. pośredników pracy, doradców zawodowych, specjalistów do spraw rozwoju zawodowego, specjalistów do spraw programów, liderów klubów pracy, doradców i asystentów EURES.
[17] Dz.U. Nr 177, poz. 1193, ze zm.
[18] Dz.U. z 2014 r., poz. 667.

się o dofinansowanie doposażenia stanowiska pracy. Informacje o możliwości współpracy w zakresie wsparcia firm w postaci organizacji stażu czy doposażenie stanowisk pracy dla nowych pracowników przekazywane są już na etapie podpisywania umów o przyznanie środków na podjęcie działalności gospodarczej. W dalszej kolejności pośrednicy pracy, zajmujący się kontaktami z pracodawcami, udzielali takich informacji w trakcie wizyt monitorujących w firmach. Informacje na temat wsparcia znajdują się również na stronie internetowej Urzędu".

(dowód: akta kontroli, str. 90-91)

3.4. Analizowanie przez Urząd skuteczności i efektywności dotacji na podjęcie działalności gospodarczej

Opis stanu faktycznego

Zgodnie z przyjętą przez MPiPS metodologią liczenia mierników efektywności zatrudnieniowej[19] i kosztowej[20], dotacje na podjęcie działalności gospodarczej uznawane były za efektywną formę aktywizacji zawodowej bezrobotnych w momencie wyrejestrowania beneficjenta z rejestru bezrobotnych.

Efektywność zatrudnieniowa w PUP wynosiła 100% w latach 2010-2011 i 2013-2014 (do 30 września). Natomiast w 2012 r. stanowiła 96%, z powodu niepodjęcia działalności gospodarczej przez czterech beneficjentów[21], którzy dokonali zwrotu środków przed upływem terminu do ich rozliczenia.

Koszt utworzenia stanowiska pracy dla jednego bezrobotnego podejmującego własną działalność gospodarczą w ramach otrzymanej dotacji (efektywność kosztowa) zwiększył się w badanym okresie o 10,1%. W 2010 r. wyniósł 18.769,8 zł, w 2011 r. – 18.945 zł, w 2012 r. – 19.338,95 zł, w 2013 r. – 20.353,78 zł, w 2014 r. (do 30 września) – 20.665,15 zł.

(dowód: akta kontroli, str. 131-132,202-209)

Dane wykazane w sprawozdaniu MPiPS-02 wynikały z ewidencji PUP. Natomiast informacje uzyskane z systemu SYRIUSZ nieznacznie odbiegały od powyższych danych pod względem liczby osób, które otrzymały dotacje. Różnice wystąpiły w latach 2012 i 2013 i dotyczyły jednej osoby. Przyczyną rozbieżności była pomyłka przy wprowadzaniu danych.

(dowód: akta kontroli, str. 131,187-209,215)

3.5. Analizowanie przez Urząd skuteczności i efektywności dotacji na podjęcie działalności gospodarczej po upływie 12-miesiecznego okresu jej prowadzenia

Opis stanu faktycznego

1) W Urzędzie gromadzono i analizowano informacje o efektach udzielonych dotacji na podjęcie działalności gospodarczej w okresie: do 18 miesięcy, od 18 do 24 miesięcy i powyżej 24 miesięcy od rozpoczęcia działalności, z uwzględnieniem rodzaju prowadzonej działalności (handel, produkcja, usługi). Badaniami przeprowadzonymi w marcu 2014 r. objęto beneficjentów, którym przyznano dotacje w latach 2010-2011, a beneficjentów, którzy dotacje otrzymali w 2012 r., zweryfikowano poprzez analizę, czy osoby te ponownie zarejestrowały się jako bezrobotne. W wyniku tych analiz stwierdzono m.in., że:

---

[19] Miernik efektywności zatrudnieniowej określony przez MPiPS jako wskaźnik ponownego zatrudnienia, udział procentowy liczby osób, które w trakcie lub po zakończeniu udziału w podstawowych formach aktywizacji zawodowej zostały wykazane jako zatrudnione, w stosunku do liczby osób, które zakończyły udział w podstawowych formach aktywizacji zawodowej.

[20] Miernik efektywności kosztowej określany przez MPiPS jako koszt ponownego zatrudnienia, stosunek kwoty wydatków Funduszu Pracy poniesionych na finansowanie podstawowych form aktywizacji zawodowej do liczby osób, które w trakcie lub po zakończeniu udziału w podstawowych formach aktywizacji zawodowej zostały wykazane jako zatrudnione.

[21] Środki dotyczyły dofinansowania rozpoczęcia działalności w formie spółdzielni socjalnej.

– ponad 50% podmiotów gospodarczych, utworzonych w latach 2010-2011 przy udziale środków Funduszu Pracy, prowadziło działalność gospodarczą dłużej niż dwa lata;
– 67% bezrobotnych, którzy otrzymali dofinansowanie podjęcia działalności gospodarczej w latach 2010-2012, nie powróciło do rejestru bezrobotnych,
– osoby bezrobotne, które kończą działalność i powracają do ewidencji Urzędu wykazują większą aktywność w procesie poszukiwania zatrudnienia i podejmowania działań edukacyjnych,
– od 2010 r. nie odnotowano przypadków niewywiązania się beneficjentów z obowiązku prowadzenia działalności gospodarczej przez co najmniej 12 miesięcy,
– przyznawane środki wydatkowane były we wszystkich przypadkach zgodnie z przeznaczeniem.

(dowód: akta kontroli, str. 91,121-124)

2) Na podstawie danych zawartych w systemie Syriusz[22] stwierdzono, że liczba osób, które nie zarejestrowały się ponownie jako bezrobotne w stosunku do osób, które otrzymały dotacje, wyniosła:
– w 2010 r. – 156 (na 242), co oznacza, że skuteczność[23] tej formy aktywizacji zawodowej wyniosła 64,5%, a efektywność[24] 29.117,31 zł;
– w 2011 r. – 37 (na 60), skuteczność 61,7% i efektywność 30.721,62 zł;
– w 2012 r. – 76 (na 99), skuteczność 76,8%, efektywność 24.173,68 zł;
– w 2013 r. – 109 (na 119), skuteczność 91,6%, efektywność 22.221,10 zł;
– w 2014 r. (do 30.09.) – 66 (na 66), skuteczność 100%, efektywność 20.665,15 zł.

(dowód: akta kontroli, str. 132)

W badanym okresie 142 osoby zaprzestały prowadzenia działalności gospodarczej i ponownie zarejestrowały się w ewidencji bezrobotnych. W przypadku 89 osób (62,7%) ponowna rejestracja nastąpiła w okresie do dwóch lat od podjęcia działalności.

(dowód: akta kontroli, str. 133)

Na podstawie ankiet przeprowadzonych wśród 50 beneficjentów dotacji, którzy ponownie zarejestrowali się jako bezrobotni, stwierdzono, że głównymi przyczynami zaprzestania przez nich prowadzenia działalności gospodarczej były: trudna sytuacja na rynku (60% ankietowanych wskazało taką odpowiedź) oraz nieosiąganie spodziewanych przychodów z działalności (24%). Na skomplikowane procedury związane z prowadzeniem działalności gospodarczej wskazało 20% badanych, a 6% skorzystało z możliwości podjęcia innej pracy. Jedna osoba jako przyczynę zaprzestania działalności podała brak płatności przez inwestora.

(dowód: akta kontroli, str. 223-322)

W latach 2010-2014 działalność gospodarczą, sfinansowaną ze środków przekazanych przez PUP, podjęły 582 osoby. Analiza danych Centralnej Ewidencji i Informacji o Działalności Gospodarczej dotyczących 50 beneficjentów, dla których upłynął 12 miesięczny okres prowadzenia działalności gospodarczej, wykazała, że na dzień 29 września 2014 r. działalność prowadziło 28 beneficjentów (56%),

[22] Narzędzie informatyczne dla powiatowych urzędów pracy wspomagające realizację zadań związanych z promocją zatrudnienia i łagodzeniem skutków bezrobocia zgodnie z ustawą o promocji zatrudnienia.
[23] Wskaźnik przyjęty na potrzeby kontroli NIK, liczony jako procentowy udział liczby osób, które otrzymały w danym roku dotacje na podjęcie działalności gospodarczej i nie powróciły do rejestru bezrobotnych, w łącznej liczbie osób, które otrzymały w danym roku dotacje na podjęcie działalności gospodarczej.
[24] Wskaźnik przyjęty na potrzeby kontroli NIK, liczony jako stosunek kwoty wydatków Funduszu Pracy poniesionych w danym roku na finansowanie dotacji na podjęcie działalności gospodarczej do liczby osób, które otrzymały w danym roku dotacje i nie powróciły do rejestru bezrobotnych.

15 zostało wykreślonych z ewidencji działalności gospodarczej (w tym 10 po upływie roku, czterech po upływie dwóch lat, jeden po trzech latach), siedmiu zawiesiło swoją działalność (w tym pięciu po upływie roku, dwóch po upływie dwóch lat).

(dowód: akta kontroli, str. 125-126)

Faktyczna skuteczność[25] i efektywności[26] aktywizacji zawodowej w formie dofinansowania podjęcia działalności gospodarczej w badanej próbie kształtowała się następująco:

- w 2010 r. – z 22 osób objętych badaniem, 12 prowadziło działalność gospodarczą. Skuteczność aktywizacji wyniosła 54,5%, a efektywność 34,6 tys. zł;
- w 2011 r. – z ośmiu badanych, czterech prowadziło działalność. Skuteczność wyniosła 50,0%, a efektywność 38 tys. zł
- w 2012 r. – z 14 badanych, ośmiu prowadziło działalność. Skuteczność wyniosła 57,1%, a efektywność 34,4 tys. zł
- w 2013 r. – z sześciu osób badanych, czterech prowadziło działalność. Efektywność wyniosła 30,8 tys. zł, skuteczność 66,7%.

(dowód: akta kontroli, str. 134)

Z danych uzyskanych z Urzędu Skarbowego w Opolu Lubelskim wynika, że 10 beneficjentów (wybranych spośród osób prowadzących działalność gospodarczą, z badanej grupy 50 podmiotów) osiągało przychody z tego tytułu.

(dowód: akta kontroli, str. 210-211)

Ustalone nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości.

Uwagi dotyczące badanej działalności

W latach 2010-2014 Urząd w niewielkim zakresie wykorzystywał uprawnienia do przeprowadzania kontroli działalności gospodarczej w miejscu jej prowadzenia. Ogółem, na 586 zawartych w latach 2010-2014 umów, kontrolami objęto 17 (2,9%). Skontrolowano siedem (2,9%) umów zawartych w 2010 r., osiem (8,1%) – z 2012 r. i dwie (1,7%) – z 2013 r.

Na zasadność przeprowadzenia kontroli w szerszym zakresie wskazuje m.in. ujawnienie w trakcie kontroli NIK faktu, że zakupione ze środków Funduszu Pracy wyposażenie (umowa nr 9/2014 z dnia 29 maja 2014 r.) prawie trzy miesiące pozostawało niezamontowane, co świadczy o tym, że nie było wykorzystywane do prowadzenia działalności gospodarczej.

(dowód: akta kontroli, str. 135-136,170-181,212)

Dyrektor Urzędu wyjaśnił, że: „wizyty kontrolne przeprowadzane są przez pracowników PUP w miarę posiadanych możliwości (...). Z uwagi na niski odsetek dotychczas przeprowadzonych kontroli w zakresie wykorzystania wydatkowanych środków z Funduszu Pracy, od 2015 r. zwiększona zostanie liczba kontroli u beneficjentów, a także zostaną wprowadzone szczegółowe zapisy w umowach dotyczące faktycznego wykorzystywania zakupionego sprzętu. Zgodnie z zawartymi umowami, Urząd kontroluje ich realizację poprzez weryfikację rozliczeń oraz uzyskiwanie informacji potwierdzających prowadzenie przez beneficjentów działalności przez wymagany okres czasu".

(dowód: akta kontroli, str. 216)

---

[25] Wskaźnik przyjęty na potrzeby kontroli NIK, liczony jako procentowy udział liczby osób, które prowadziły działalność gospodarczą w dniu kontroli w łącznej liczbie badanych osób, które otrzymały dotacje na podjęcie działalności gospodarczej i nie powróciły do rejestru bezrobotnych.

[26] Wskaźnik przyjęty na potrzeby kontroli NIK, liczony jako stosunek kwoty wydatków Funduszu Pracy poniesionych w danym roku na finansowanie wybranej próby dotacji na podjęcie działalności gospodarczej do liczby osób, które w dniu kontroli prowadziły działalność gospodarczą.

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działalność kontrolowanej jednostki w zbadanym zakresie.

IV. Pozostałe informacje i pouczenia

Prawo zgłoszenia zastrzeżeń

Wystąpienie pokontrolne zostało sporządzone w dwóch egzemplarzach; jeden dla kierownika jednostki kontrolowanej, drugi do akt kontroli.

Zgodnie z art. 54 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli[27] kierownikowi jednostki kontrolowanej przysługuje prawo zgłoszenia na piśmie umotywowanych zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, w terminie 21 dni od dnia jego przekazania. Zastrzeżenia zgłasza się do dyrektora Delegatury NIK w Lublinie.

Obowiązek poinformowania NIK o sposobie wykorzystania uwag

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK proszę o poinformowanie Najwyższej Izby Kontroli, w terminie 21 dni od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykorzystania uwag oraz o podjętych działaniach lub przyczynach niepodjęcia tych działań.

W przypadku wniesienia zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, termin przedstawienia informacji liczy się od dnia otrzymania uchwały o oddaleniu zastrzeżeń w całości lub zmienionego wystąpienia pokontrolnego.

Lublin, dnia 28 listopada 2014 r.

Kontroler Paweł Szafran główny specjalista kontroli państwowej	Dyrektor Delegatury Najwyższej Izby Kontroli w Lublinie Edward Lis
..... *podpis*	..... *podpis*

[27] Dz. U. z 2012 r., poz. 82, ze zm.