NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Lublinie

LLU – 4101-019-02/2014
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	Wojciech Szukała, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 92208 z dnia 4.09.2014 r. (dowód: akta kontroli, tom I str. 1-2)
Jednostka kontrolowana	Powiatowy Urząd Pracy w Łukowie, ul. Piłsudskiego 14, 21-400 Łuków (dalej: „PUP" lub „Urząd")
Kierownik jednostki kontrolowanej	Stanisław Puch, dyrektor – od 1 kwietnia 2011 r. (dalej: „Dyrektor PUP") We wcześniejszym okresie jednostką kierowali: Zbigniew Sokół, zastępca dyrektora – od 16 grudnia 2010 r. do 30 marca 2011 r.[1] Zbigniew Gajda, p.o. dyrektora – od 27 maja 2010 r. do 15 grudnia 2010 r. Jerzy Kuśmierczak, dyrektor – do 26 maja 2010 r. (dowód: akta kontroli, tom I str. 3-18)

II. Ocena kontrolowanej działalności

Ocena ogólna	Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie mimo stwierdzonych nieprawidłowości[2] realizację przez Powiatowy Urząd Pracy w Łukowie zadań w zakresie aktywizacji zawodowej bezrobotnych w formie dofinansowania podjęcia działalności gospodarczej w latach 2010-2014 (do 30 września).
Uzasadnienie oceny ogólnej	Ocenę pozytywną uzasadnia: – przyznawanie środków na podjęcie działalności gospodarczej zgodnie z przepisami ustawy o promocji zatrudnienia[3], rozporządzeniami wykonawczymi do tej ustawy oraz uregulowaniami wewnętrznymi wprowadzonymi przez Dyrektora PUP, – skuteczne i efektywne wykorzystanie środków na ten cel, – egzekwowanie zwrotu środków w przypadku naruszenia warunków umownych przez beneficjenta, – należyty nadzór i monitoring prawidłowości wydatkowania przyznanych środków. Stwierdzone nieprawidłowości polegały na: – wyrażeniu zgody na poręczenie zwrotu środków przyznanych na podjęcie działalności gospodarczej przez osobę, niespełniającą wymogów określonych w regulacjach wewnętrznych,

[1] Stanowisko dyrektora pozostawało w tym okresie nieobsadzone.

[2] Najwyższa Izba Kontroli stosuje 3-stopniową skalę ocen: pozytywna, pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości, negatywna.

[3] Ustawa z dnia 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy (Dz. U. z 2013 r. poz. 674, ze zm.).

– niewprowadzeniu wymogu podawania przez bezrobotnych, we wnioskach o przyznanie środków na podjęcie działalności gospodarczej oraz dokumentach rozliczeniowych, danych umożliwiających identyfikację sprzętu zakupionego w ramach przyznanego dofinansowania.

Za dobrą praktykę należy w szczególności uznać przeprowadzanie przez Urząd – we wszystkich przypadkach przyznania środków na podjęcie działalności gospodarczej – co najmniej jednej wizyty monitorującej w miejscu prowadzenia działalności gospodarczej, która obejmowała: weryfikację faktu prowadzenia działalności, oględziny sprzętu zakupionego z dotacji, sprawdzenie prawidłowości odprowadzania składek na ubezpieczenia społeczne.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

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

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

Opis stanu faktycznego

PUP dokonywał analiz rynku pracy, m.in. w zakresie określenia potrzeb bezrobotnych na skorzystanie z różnych form aktywizacji zawodowej, w tym – z dofinansowania podjęcia działalności gospodarczej. W szczególności prowadzono monitoring zawodów deficytowych i nadwyżkowych, a w 2011 r. i 2013 r. przeprowadzenie badań lokalnego rynku pracy zlecono firmie zewnętrznej. Z badań ankietowych (przeprowadzonych do raportu w 2013 r.) wynikało m.in., że pomocą w założeniu działalności gospodarczej zainteresowanych było 12,7% ankietowanych bezrobotnych (wśród osób do 30 roku życia – 19,5%).

(dowód: akta kontroli, tom I str. 22-23, 323, 360-402)

Dyrektor PUP wyjaśnił, że badanie zapotrzebowania na dofinansowanie podjęcia działalności gospodarczej opierało się także na analizie: zapytań bezrobotnych kierowanych do pośredników i doradców zawodowych, działań ujętych w Indywidualnych Planach Działania (dalej: „IPD") oraz poziomu zainteresowania tą formą wsparcia, wynikającego z ilości złożonych wniosków o przyznanie pomocy. Przy planowaniu środków, przeznaczonych na dofinansowanie podjęcia działalności gospodarczej, uwzględniano wysokość środków pozostających w dyspozycji Urzędu na aktywizację bezrobotnych, a także zainteresowanie tą formą wsparcia w roku poprzednim. Przy podziale środków brano pod uwagę również wyniki przeprowadzonego w 2010 r. badania ewaluacyjnego projektu systemowego, które potwierdziły dużą skuteczność jednorazowych środków na podjęcie działalności gospodarczej, co było przesłanką do podtrzymywania tego rodzaju wsparcia dla bezrobotnych. Wysokość środków przeznaczonych na podjęcie działalności gospodarczej była optymalna, uwzględniając różne źródła finansowania, w tym środki z Funduszu Pracy przyznane wg algorytmu[4] oraz środki otrzymane na realizację projektu systemowego.

(dowód: akta kontroli, tom I str. 23, 323-324)

Opracowane przez Urząd propozycje podziału środków Funduszu Pracy na aktywne formy przeciwdziałania bezrobociu były przedstawiane, wraz z informacją o sytuacji

[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).

na lokalnym rynku pracy, Powiatowej Radzie Zatrudnienia w Łukowie, do zaopiniowania, stosownie do wymogów art. 22 ust. 6 w związku z ust. 5 pkt 3 oraz art. 109 ust. 9 ustawy o promocji zatrudnienia[5]. Powiatowa Rada Zatrudnienia rokrocznie pozytywnie opiniowała propozycję podziału środków, wyrażając również zgodę na dokonywanie przez Dyrektora PUP samodzielnych zmian w planie podziału środków.

(dowód: akta kontroli, tom I str. 50-66)

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

Zidentyfikowane przez PUP bariery związane z podjęciem działalności gospodarczej wskazywały m.in. na:

- niską znajomość przepisów prawa i procedur administracyjnych przez bezrobotnych,
- wysokie koszty prowadzenia działalności (składek ZUS, obciążeń podatkowych, usług, m.in. księgowych),
- brak kapitału na samodzielne uruchomienie działalności gospodarczej,
- bariery mentalne, brak wiary we własne siły, obawa ryzyka porażki w prowadzeniu działalności.

W celu przezwyciężenia tych barier Urząd organizował – w ramach Targów Pracy i Edukacji – spotkania informacyjne z pracownikami instytucji państwowych (Zakładu Ubezpieczeń Społecznych, urzędów skarbowych, Powiatowej Inspekcji Pracy) oraz samorządu terytorialnego. Katalog działań aktywizacyjnych, skierowanych do osób bezrobotnych, obejmował zajęcia, których tematem były zagadnienia związane z podjęciem działalności gospodarczej i uzyskaniem środków („Krok po kroku ku własnej firmie", „Własna firma", „Czy ja się do tego nadaję?"). W 2010 r. w ramach środków z rezerwy MPiPS, skierowanej do osób do 30 roku życia, przeprowadzono szkolenie „ABC przedsiębiorczości" dla 100 osób, które ubiegały się o środki na podjęcie działalności gospodarczej. Urząd przygotował również ulotki i broszury informacyjne: „Jak rozpocząć działalność gospodarczą po uzyskaniu dotacji z PUP" „Jak założyć i skutecznie prowadzić własną firmę?", „Zakładamy własną firmę".

(dowód: akta kontroli, tom I str. 23, 324-325, tom II str. 84, 89, 97, 107, 113, 119, 121, 123, 333)

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

W okresie objętym kontrolą w PUP obowiązywały wewnętrzne uregulowania dotyczące przyznawania środków na podjęcie działalności gospodarczej, ustalone kolejno zarządzeniami dyrektorów PUP: nr 15/08 z dnia 29 września 2008 r., nr 6/10 z dnia 9 marca 2010 r., nr 12/11 z dnia 31 maja 2011 r.[6], nr 6/12 z dnia 30 kwietnia 2012 r.[7] (dalej: „Zasady przyznawania środków"). Były one upubliczniane na tablicy ogłoszeń oraz na stronie internetowej Urzędu. W załącznikach do zarządzeń ustalono kryteria przyznawania bezrobotnym jednorazowo środków na podjęcie

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

[6] Ze zmianami wprowadzonymi aneksami z dnia 26 lipca 2011 r. i z dnia 12 października 2011 r.

[7] Ze zmianami wprowadzonymi zarządzeniem nr 5/2014 z dnia 5 lutego 2014 r.

działalności gospodarczej oraz warunki poręczenia zwrotu tych środków[8].

Zasady przyznawania środków określone w załączniku do zarządzenia nr 6/10 przewidywały, że przy rozpatrywaniu wniosków stosowane będą następujące kryteria: rodzaj działalności, udział środków własnych w przedsięwzięciu, stopień przygotowania planowanej działalności oraz ocena tej działalności (pomysł, realność powodzenia i przygotowanie wniosku pod względem merytorycznym i formalnym). Od 31 maja 2011 r. dodatkowymi kryteriami były: proponowana forma zabezpieczenia oraz wyniki analizy finansowej przedsięwzięcia.

Wprowadzono ograniczenia kwotowe, co do możliwości przeznaczenia środków na poszczególne rodzaje wydatków, np.: na remont lokalu – do 20% otrzymanych środków[9], na zakup towarów handlowych, materiałów do produkcji, usług – do 50%[10], na zakup środka transportu – do 50%[11]. Przyznane środki nie mogły być wykorzystane na niektóre rodzaje wydatków, jak np.: leasing maszyn, pojazdów i urządzeń, koszty przesyłki i transportu, odkupienie rzeczy od współmałżonka lub krewnych wnioskodawcy, zakup mebli i koszty remontu, jeżeli działalność miała być prowadzona w miejscu zamieszkania wnioskodawcy.

Preferowanymi kierunkami działalności gospodarczej były (według kolejności): produkcja, usługi, handel stacjonarny, handel obwoźny. Od 31 maja 2011 r. z dofinansowania wyłączono niektóre rodzaje działalności, m.in.: działalność sezonową, działalność związaną z prowadzeniem: lombardu, salonu gier hazardowych, usług wróżbiarskich, działalność tożsamą z działalnością gospodarczą współmałżonka oraz prowadzoną w pomieszczeniu, w którym inny podmiot gospodarczy prowadził działalność o tym samym profilu.

Od 31 maja 2011 r., oprócz spełnienia wymogów określonych w rozporządzeniach MPiPS[12], wymagano od bezrobotnych rejestracji i prowadzenia zamierzonej działalności na terenie powiatu łukowskiego. Od 31 maja do 25 lipca 2011 r. oraz od 5 lutego 2014 r. obowiązywał również wymóg, aby osoba ubiegająca się o środki figurowała w ewidencji osób bezrobotnych w PUP w Łukowie przez co najmniej odpowiednio: trzy i jeden miesiąc przed dniem złożenia wniosku.

Niektóre z naborów wniosków o dofinansowanie podjęcia działalności gospodarczej środkami, pochodzącymi m.in. z rezerw MPiPS, skierowane były do konkretnych grup bezrobotnych, np. osób długotrwale pozostających bez pracy, w wieku do 30 lat lub powyżej 50 lat. Grupy te obejmowały osoby szczególnie narażone na bezrobocie, znajdujące się w niekorzystnej sytuacji na rynku i kierowanie do nich pomocy było zgodne z prowadzonymi przez PUP analizami rynku oraz innymi opracowaniami, np. Powiatowym Programem Przeciwdziałania Bezrobociu oraz Aktywizacji Lokalnego Rynku Pracy na lata 2012-2016, stanowiącym załącznik do uchwały Nr XVI/177/2012 Rady Powiatu w Łukowie z dnia 29 sierpnia 2012 r.

---

[8] Zarządzeniami Dyrektora PUP: nr 11/12 z dnia 20 czerwca 2012 r. i nr 2/13 z dnia 22 lutego 2013 r. określono ponadto terminy złożenia zabezpieczenia zwrotu przyznanych jednorazowo środków na podjęcie działalności gospodarczej.

[9] Od 5 lutego 2014 r. podstawą wyliczenia limitów były nie – otrzymane środki, a maksymalna kwota dofinansowania, o jaką można się było ubiegać w danym naborze.

[10] Od 5 lutego 2014 r. wymagano dodatkowo, aby wartość faktury dokumentującej zakup towaru handlowego lub materiałów do wykonywania produkcji, usług opiewała na kwotę co najmniej 1.000 zł.

[11] Z wyłączeniem szkół nauki jazdy oraz usług w zakresie transportu osób taksówkami, dla których limit wynosił 100%.

[12] Rozporządzenie Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 17 kwietnia 2009 r. w sprawie dokonywania 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.) – dalej: „rozporządzenie MPiPS z 17 kwietnia 2009 r."; rozporządzenie Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 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) – dalej: „rozporządzenie MPiPS z 25 lipca 2011 r."; rozporządzeniu Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 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 (Dz. U. poz. 457, ze zm.) – dalej: „rozporządzenie MPiPS z 23 kwietnia 2012 r.".

Ogłoszenia o naborze publikowano na tablicy ogłoszeń i na stronie internetowej Urzędu.

(dowód: akta kontroli, tom I str. 160-322)

Zgodnie z Zasadami przyznawania środków, obowiązującymi od 31 maja 2011 r., ocena wniosków miała uwzględniać wyniki analizy finansowej planowanego przedsięwzięcia. Stosowany w PUP wzór wniosku o przyznanie dotacji wymagał podania przez bezrobotnego przewidywanych przychodów i kosztów prowadzenia działalności gospodarczej, jednak ich wysokość nie miała bezpośredniego wpływu na decyzję PUP o przyznaniu dotacji.

(dowód: akta kontroli, tom I str. 166-189, 192-195)

Od 31 maja 2011 r. Zasady przyznawania środków przewidywały dwuetapową ocenę wniosków (formalną i merytoryczną) przez komisję powołaną przez Dyrektora PUP. Ocena merytoryczna zakładała przyznanie punktów wg poszczególnych kryteriów oceny. Z maksymalnej liczby 26 punktów, jakie mógł otrzymać wniosek, największą wagę przypisano rodzajowi działalności gospodarczej, gdzie dla produkcji przewidziano 10 punktów, usług – pięć, handlu stacjonarnego – dwa, handlu obwoźnego i internetowego – zero punktów. Dofinansowaniem miały zostać objęte w pierwszej kolejności wnioski, które uzyskały najwyższą liczbę punktów. W wyniku zmian wprowadzonych z dniem 30 kwietnia 2012 r., zrezygnowano z punktowej oceny wniosków. Realizacja naboru prowadzona była do wyczerpania przeznaczonego na ten cel limitu środków.

(dowód: akta kontroli, tom I str. 166-189, 192-195)

Dyrektor PUP wyjaśnił, że w 2011 r. ocena merytoryczna wniosków odbywała się poprzez wypełnienie karty oceny merytorycznej i przyznanie punktów w poszczególnych kategoriach przez trzyosobową komisję. Wnioski, które otrzymały największą liczbę punktów były rozpatrzone pozytywnie. Sporządzano robocze zestawienia ocenionych wniosków zawierające liczbę uzyskanych punktów, na podstawie których sporządzano odpowiedzi na wnioski (zestawienia były niszczone po udzieleniu odpowiedzi na wszystkie wnioski). Wprowadzenie kart oceny było eksperymentem, który miał ułatwić rozpatrywanie wniosków, jednak nie sprawdził się on w praktyce (spowodował wydłużenie procedury oceny). W okresie przed 31 maja 2011 r. oraz od 30 kwietnia 2012 r. procedura wyboru wniosków dokumentowana była jedynie w postaci odpowiedzi pozytywnej lub negatywnej. Sporządzano robocze zestawienia ocenionych wniosków, które były niszczone po udzieleniu odpowiedzi na wszystkie wnioski. Z uwagi na dużą liczbę składanych w tych okresach wniosków, sporządzanie dodatkowych list i zestawień nie usprawniłoby rozpatrywania spraw.

(dowód: akta kontroli, tom I str. 328-330, 340-341, 343-344)

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.

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) wysokość środków przeznaczonych na aktywizację bezrobotnych wyniosła ogółem 48.561,2 tys. zł, z tego 18.052,9 tys. zł (37,2%) wydatkowano na dofinansowanie podjęcia działalności gospodarczej. Dofinansowanie otrzymało łącznie 965 bezrobotnych, w tym: w 2010 r. – 474 (8.470 tys. zł), w 2011 r. 80 (1.448,0 tys. zł), w 2012 r. – 147 (2.926,4 tys. zł), w 2013 r. – 175 (3.474,0 tys. zł), w 2014 r. (do 30 września) – 89 (1.734,5 tys. zł).

(dowód: akta kontroli, tom I str. 333-334)

2.2. Przyznawanie środków na dofinansowanie podjęcia działalności gospodarczej

1. W okresie objętym kontrolą do PUP wpłynęło łącznie 1.828 wniosków o przyznanie dofinansowania na rozpoczęcie działalności gospodarczej, na kwotę ogółem 34.674,6 tys. zł, z których pozytywnie rozpatrzono – 965 (52,8%) na kwotę 18.054,9 tys. zł[13].

(dowód: akta kontroli, tom I str. 335)

2. Na podstawie analizy 23 wybranych akt, dotyczących przyznania środków na podjęcie działalności gospodarczej w latach 2010-2014[14], stwierdzono, że:

- umowy w sprawie przyznania środków zostały zawarte w terminie od 11 do 108 dni (średnio 46) od złożenia wniosku. Środki wpłynęły na rachunki bankowe beneficjentów w terminie od 12 do 111 dni (średnio 49) po dniu złożenia wniosku;
- bezrobotni pozostawali bez pracy (przed otrzymaniem środków) od 13 do 1.946 dni (średnio 377). Spośród 23 bezrobotnych, 13 korzystało wcześniej z innych aktywnych form przeciwdziałania bezrobociu[15];
- wszyscy bezrobotni zamieszkiwali na terenie powiatu łukowskiego oraz posiadali wykształcenie i doświadczenie niezbędne do prowadzenia działalności gospodarczej w danej dziedzinie. PUP egzekwował od wnioskodawców przedłożenie dokumentów potwierdzających posiadanie stosownych uprawnień, np. w przypadku działalności polegającej na nauce jazdy – posiadanie uprawnień instruktorskich, w przypadku działalności ubezpieczeniowej – ukończenie szkoleń dla osób ubiegających się o wykonywanie czynności agencyjnych, zakończonych zdanym egzaminem;
- jeden beneficjent posiadał doświadczenie w prowadzeniu działalności gospodarczej. Wg dokumentacji PUP, w ośmiu przypadkach podjęto działania w celu przygotowania bezrobotnych do prowadzenia działalności: trzech uczestniczyło w kursach i szkoleniach, a pozostali – otrzymali informatory „Jak rozpocząć działalność gospodarczą po uzyskaniu dotacji z PUP";
- 18 bezrobotnych posiadało opracowany IPD, o którym mowa w art. 34a ustawy o promocji zatrudnienia. W dziewięciu IPD zakładano samozatrudnienie bezrobotnych, z tego w trzech – działania w celu przygotowania ich

[13] W okresie objętym kontrolą dofinansowanie przyznano 966 osobom na kwotę 18.072,9 tys. zł, z tego w jednym przypadku – na wniosek złożony w 2009 r. (18 tys. zł), w jednym – wypłaty dofinansowania (20 tys. zł) dokonano po 30 września 2014 r.

[14] Do badania wybrano po pięć spraw z: 2010 r., 2011 r., 2012 r. i 2013 r. oraz trzy sprawy z 2014 r.

[15] Z prac interwencyjnych korzystało pięć osób, stażu – dziewięć osób, szkoleń – cztery, robót publicznych i doposażenia stanowiska pracy – po jednej osobie. Niektóre osoby korzystały z więcej, niż jednej formy aktywizacji.

do rozpoczęcia działalności gospodarczej, w ramach których jednego bezrobotnego skierowano na szkolenie, natomiast z dwoma – doradcy zawodowi przeprowadzili rozmowy, ukierunkowane na określenie predyspozycji zawodowych do planowanej działalności gospodarczej. Pozostałe IPD przewidywały działania ukierunkowane na znalezienie przez bezrobotnych zatrudnienia;

- wnioski były kompletne i zostały złożone zgodnie z § 6 rozporządzeń MPiPS z: 17 kwietnia 2009 r., 25 lipca 2011 r. i 23 kwietnia 2012 r.;
- przy przyznawaniu środków uwzględniono przepisy § 7 tych rozporządzeń oraz regulacje wewnętrzne, określone w Zasadach przyznawania środków;
- bezrobotni otrzymali środki na podjęcie działalności gospodarczej na podstawie umów, zawartych ze Starostą Łukowskim, reprezentowanym przez Dyrektora Urzędu lub jego zastępcę, zgodnie z § 8 rozporządzeń MPiPS;
- zabezpieczeniem zwrotu dofinansowania było w 22 przypadkach poręczenie udzielone przez jedną lub dwie osoby, natomiast w jednym przypadku ustanowiono blokadę na rachunku bankowym beneficjenta;
- zapisy umowne nie zobowiązywały bezrobotnych do wniesienia wkładu własnego, również w sytuacji, w której został on przewidziany we wniosku o przyznanie środków. PUP nie weryfikował, czy zadeklarowany wkład własny (rzeczowy bądź finansowy) został faktycznie wniesiony.

(dowód: akta kontroli, tom II str. 1-126)

Bezrobotni – razem z wnioskami o przyznanie środków – składali oświadczenia m.in. o nieprowadzeniu działalności gospodarczej w okresie 12 miesięcy poprzedzających dzień złożenia wniosku. Dokonana w toku kontroli NIK analiza informacji zamieszczonych w Internecie (m.in. w serwisie Allegro) wskazała na ryzyko prowadzenia działalności gospodarczej przez dwóch beneficjentów[16], w okresie 12 miesięcy przed złożeniem wniosku.

Dyrektor PUP poinformował, że Urząd nie weryfikował, czy osoby wnioskujące o przyznanie środków prowadziły niezarejestrowaną działalność gospodarczą, gdyż nie jest organem do tego uprawnionym, nie posiada odpowiednich narzędzi i personelu, a także środków do podejmowania tego typu czynności. Bezrobotni we wnioskach o dofinansowanie składali oświadczenia, czy w okresie 12 poprzedzających miesięcy prowadzili działalność gospodarczą, ponadto PUP sprawdzał w CEIDG, czy wnioskodawcy posiadali w tym okresie wpis świadczący o prowadzeniu takiej działalności.

(dowód: akta kontroli, tom I str. 341, 344-345, tom II str. 121-124, 219-223, 225-293, 361-428)

3. Spośród 23 badanych beneficjentów:

- 21 złożyło kompletne rozliczenia wydatkowanych środków, w terminie do dwóch miesięcy od dnia podjęcia działalności – zgodnie z wymogami wynikającymi z zapisów umownych i przepisów rozporządzeń MPiPS z: 17 kwietnia 2009 r. (§ 8 ust. 2 pkt 2), 25 lipca 2011 r. (§ 8 ust. 2 pkt 3 i § 9 ust. 1 i 4) oraz 23 kwietnia 2012 r. (§ 8 ust. 2 pkt 3 i § 9 ust. 1 i 4);
- beneficjent T. Ś. nie dopełnił obowiązku przedłożenia rozliczenia środków oraz dokumentów potwierdzających dokonanie wydatków, w związku z czym pismem

[16] Bezrobotni, którym na podstawie umowy nr 12/2014/POKL z 21 marca 2014 r. i umowy nr 14/2014/POKL z 1 kwietnia 2014 r. przekazano dofinansowanie w łącznej wysokości 39.200 zł. Postanowienia § 5 ust. 1 pkt 3 umów w sprawie przyznania środków na podjęcie działalności gospodarczej przewidywały, że w przypadku złożenia niezgodnych z prawdą oświadczeń załączonych do wniosku o przyznanie środków, Dyrektor PUP ma prawo rozwiązania umowy bez wypowiedzenia i wezwania Bezrobotnego do zwrotu całości dofinansowania wraz z odsetkami za zwłokę.

z 7 sierpnia 2013 r. PUP rozwiązał umowę i wystąpił o zwrot przyznanych środków wraz z odsetkami. W dniu 9 września 2013 r. wpłaty kwoty głównej (20.000 zł) i należnych odsetek (898 zł) na rachunek bankowy Urzędu dokonał jeden z poręczycieli;

– Urząd nie wymagał od bezrobotnej B. W. złożenia rozliczenia, traktując zwrot całej kwoty przyznanych środków (20.000 zł), dokonany 26 lutego 2013 r. (tj. na jeden dzień przed upływem dwumiesięcznego terminu liczonego od dnia rozpoczęcia działalności gospodarczej), jako rozwiązanie umowy przez bezrobotną.

Analiza rozliczeń przedłożonych przez 21 beneficjentów środków wykazała, że:

– środki zostały przeznaczone na wydatki wyszczególnione we wniosku i umowie o dofinansowanie, a przesunięcia środków pomiędzy pozycjami kosztorysu były zaakceptowane przez Urząd. Zakupione wyposażenie pozostawało w ścisłym związku z prowadzoną działalnością gospodarczą.

  Przeprowadzone w toku kontroli oględziny miejsc prowadzenia działalności przez trzech przedsiębiorców, którzy w 2014 r. otrzymali środki na dofinansowanie podjęcia działalności gospodarczej, wykazały, że zakupiony sprzęt, ujęty w specyfikacji zakupów stanowiącej załącznik do umowy oraz w fakturach przedłożonych do rozliczenia umowy, znajdował się w miejscach poddanych oględzinom i był użytkowany do prowadzenia działalności gospodarczej.

  W trakcie oględzin M.J. okazała inną kartę pamięci do aparatu fotograficznego, niż ujęta w rozliczeniu wydatków i na fakturze (okazana karta posiadała zbliżone parametry techniczne), okoliczności te M.J. tłumaczyła pomyłką.

  Beneficjent J.G. okazał stacjonarny zestaw komputerowy, ale z uwagi na niezamieszczenie – we wniosku o pomoc, w umowie o dofinansowanie oraz w treści lub opisie faktury dokumentującej zakup – modelu lub specyfikacji technicznej sprzętu, brak było możliwości jednoznacznego ustalenia, czy okazany zestaw komputerowy stanowił sprzęt faktycznie zakupiony z dotacji;

– 14 beneficjentów wywiązało się z obowiązku prowadzenia działalności gospodarczej przez co najmniej 12 miesięcy, jedna umowa (zawarta z bezrobotnym A.G.) została rozwiązana przez Urząd przed tym terminem, natomiast w sześciu przypadkach okres ten jeszcze nie minął.

(dowód: akta kontroli, tom II str. 82-126, 178, 221, 283-288, 343-350, 413-418)

W toku kontroli NIK stwierdzono, że bezrobotnej D.B., na podstawie umowy nr 15/2014/POKL z 1 kwietnia 2014 r., przyznano dofinansowanie w wysokości 20 tys. zł na podjęcie działalności gospodarczej w zakresie świadczenia usług poligraficznych. We wniosku o pomoc, złożonym 5 marca 2014 r., bezrobotna poinformowała, że pod zaplanowanym adresem zakładu głównego (w miejscowości oddalonej o kilka kilometrów od Łukowa) jest już prowadzona działalność gospodarcza przez jej syna (biuro projektowe).

Zgodnie z obowiązującymi w PUP Zasadami przyznawania środków, z dofinansowania wyłączona została m.in. działalność gospodarcza prowadzona w pomieszczeniu, w którym inny podmiot prowadzi działalność o tym samym profilu.

Wg dokumentacji zgromadzonej w PUP, 5 marca 2014 r., tj. w dniu złożenia przez bezrobotną wniosku o dofinansowanie, Ł.B. (syn bezrobotnej) zlecił dokonanie korekty we wpisie do CEIDG, polegającej na wykreśleniu jednego z kodów prowadzonej przez siebie działalności gospodarczej (*8219Z – Wykonywanie fotokopii, przygotowywanie dokumentów i pozostała specjalistyczna działalność wspomagająca prowadzenie biura)*, tj. działalności tożsamej z zaplanowaną przez bezrobotną. Ze środków dofinansowania bezrobotna zakupiła m.in. tablet, sprzęt

komputerowy i drukarki, pozycją o najwyższym koszcie zakupu był ploter[17]. Wizyta monitorująca przeprowadzona w trakcie kontroli NIK przez pracownika PUP wykazała, że – poza jedną usługą o wartości 350 zł, zrealizowaną w maju 2014 r. – w księdze przychodów i rozchodów w okresie prowadzenia działalności gospodarczej przez D.B. (sześć miesięcy, od kwietnia do września 2014 r.) ujęto sprzedaż usług (po jednej operacji gospodarczej na koniec poszczególnych miesięcy V-IX 2014 r.) na rzecz wyłącznie jednego kontrahenta, tj. firmy syna beneficjenta środków.

(dowód: akta kontroli, tom I str. 168-169, 183-184, tom II str. 125-126, 167-184, 294-360)

Ustalone nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono następujące nieprawidłowości:

1. Zabezpieczenia realizacji umowy nr 450/2010 z 27 grudnia 2010 r. na kwotę 18 tys. zł dokonano w formie poręczenia udzielonego przez przedsiębiorcę W.K., pomimo że był on poręczycielem w innej niezakończonej umowie dotacyjnej – nr 279/2009 z 21 grudnia 2009 r.[18]

Zgodnie z pkt 3.3 Warunków zabezpieczenia w formie poręczenia zwrotu środków przyznanych bezrobotnemu na podjęcie działalności gospodarczej, określonych w części II załącznika nr 1 do zarządzenia nr 6/2010 Dyrektora Powiatowego Urzędu Pracy w Łukowie z 9 marca 2010 r., poręczycielem nie może być osoba, która udzieliła już poręczenia na niezakończone umowy, dotyczące uzyskania środków będących w dyspozycji Urzędu Pracy w Łukowie (dotacje, refundacje).

Kandydatura poręczyciela została zaakceptowana przez ówczesnego Zastępcę Dyrektora PUP, który wyjaśnił, że uzasadnieniem odstępstwa od zasad zawartych w regulacjach wewnętrznych PUP była wiarygodność finansowa poręczyciela, który wykazał miesięczne dochody w wysokości przekraczającej 30 tys. zł, co dawało gwarancję należytego zabezpieczenia umowy. Ponadto, istotny był krótki termin związania umową poręczenia dotacji udzielonej w 2009 r. i brak informacji świadczących o ryzyku niedopełnienia warunków umowy nr 279/2009 z 21 grudnia 2009 r. przez bezrobotnego.

(dowód: akta kontroli, tom I str. 160-165, tom II str. 91-92, 185-218)

2. W stosowanych w PUP wzorach wniosków o przyznanie dofinansowania podjęcia działalności gospodarczej oraz wymaganej dokumentacji z rozliczenia środków, beneficjenci nie zostali zobowiązani do wskazywania modelu, specyfikacji, parametrów technicznych zakupionego sprzętu oraz określenia, czy zakupy dotyczą sprzętu nowego, czy używanego. Mogło to utrudnić lub uniemożliwić identyfikację rzeczy zakupionych przy udziale dofinansowania z Funduszu Pracy oraz zweryfikowanie ich wartości.

Np. bezrobotny J.G. we wniosku o przyznanie pomocy założył sfinansowanie środkami z Funduszu Pracy m.in. zakupu zestawu komputerowego o wartości 4,5 tys. zł. W skład zestawu wchodzić miały: komputer z systemem Windows, monitor, klawiatura i myszka. Podobnie ogólne oznaczenie towaru znalazło się na fakturze przedłożonej przez bezrobotnego wraz z rozliczeniem wydatków (wartość zestawu wynosiła 4,6 tys. zł). W trakcie prowadzonych przez NIK oględzin, bezrobotny J.G. okazał stacjonarny zestaw komputerowy, obejmujący: jednostkę

[17] Drukarka, umożliwiająca sporządzanie wielkoformatowych dokumentów wysokiej jakości z systemów informacji geograficznej, projektów CAD, zdjęć (urządzenie często używane przez grafików komputerowych i architektów).

[18] Zgodnie z postanowieniami umowy, wymagany minimalny 12- miesięczny okres prowadzenia działalności gospodarczej upływał 7 stycznia 2011 r., 30 grudnia 2010 r. PUP przeprowadził u beneficjenta wizytę monitorującą, a 25 lutego 2011 r. wyegzekwował przedłożenie przez beneficjenta środków zaświadczeń wydanych przez: Urząd Skarbowy w Łukowie i Zakład Ubezpieczeń Społecznych, potwierdzających prowadzenie działalności gospodarczej.

centralną z zainstalowanym systemem operacyjnym Windows XP, monitor Samsung, klawiaturę i myszkę. Z uwagi na niezamieszczenie – we wniosku o pomoc, w umowie o dofinansowanie oraz w treści lub opisie faktury dokumentującej zakup – modelu lub specyfikacji technicznej sprzętu, brak było możliwości jednoznacznego ustalenia, czy przedstawiony w trakcie oględzin zestaw komputerowy stanowił sprzęt faktycznie zakupiony ze środków z dotacji. Ponadto dane systemowe jednostki centralnej okazanego komputera oraz naklejka zamieszczona na obudowie (wg której data produkcji zestawu to „*03.2008*") mogły sugerować zakup sprzętu używanego.

(dowód: akta kontroli, tom II str. 121-122, 221, 224, 367-368, 394-398, 413-418)

Uwagi dotyczące badanej działalności

1. Zdaniem NIK, doprecyzowania wymagają zapisy umów w sprawie przyznania środków na podjęcie działalności gospodarczej, dotyczące zakazu zbywania przez beneficjenta rzeczy zakupionych w ramach otrzymanego dofinansowania. W zasadach przyznawania środków[19] dopuszczono możliwość sfinansowania zakupu towarów handlowych w kwocie nieprzekraczającej łącznie 50% otrzymanych środków. Analiza wybranej próby rozliczeń przedłożonych przez beneficjentów wykazała, że wydatki poniesione na zakup towarów handlowych, przeznaczonych do obrotu, uznawane były przez PUP za prawidłowe, jeśli były one przewidziane w umowie i załączonej do niej specyfikacji wydatków[20]. W zawieranych od 2012 r. umowach wprowadzono natomiast ograniczenie, polegające na zakazie sprzedaży tych towarów przez okres pierwszych 12 miesięcy prowadzenia działalności gospodarczej.

Zgodnie z postanowieniami § 2 ust. 1 i 3 tych umów:

– bezrobotny zobowiązał się do wydatkowania otrzymanego dofinansowania na zakup rzeczy wykazanych w specyfikacji wydatków stanowiącej załącznik do umowy, przy czym pod pojęciem „rzeczy" należało rozumieć zakup towarów i usług, w szczególności zakup środków trwałych, urządzeń, maszyn, materiałów, usług i materiałów reklamowych, pozyskanie lokalu, pokrycie kosztów pomocy prawnej, konsultacji i doradztwa związanych z podjęciem działalności gospodarczej;
– rzeczy wykazane w specyfikacji wydatków nie mogły zostać zbyte w okresie 12 miesięcy prowadzenia działalności gospodarczej, a w przypadku, gdy stan techniczny nie pozwalał na użytkowanie ich zgodnie z przeznaczeniem, na wniosek bezrobotnego, Dyrektor PUP mógł wyrazić zgodę na sprzedaż i zakup nowej rzeczy.

Z wyjaśnień Dyrektora PUP wynika, że umowny zakaz zbywania w okresie 12 miesięcy prowadzenia działalności gospodarczej rzeczy zakupionych w ramach otrzymanego dofinansowania odnosił się do środków trwałych (maszyn, urządzeń), nie zaś do towarów handlowych, które były przeznaczone do sprzedaży, a nie do przechowywania. Obie strony umowy (Urząd i bezrobotny) interpretowały zapisy umowne w ten sam sposób. Urząd widzi potrzebę doprecyzowania umów, np. przez dodanie zapisu, zgodnie z którym zakaz zbywania nie ma zastosowania do towarów handlowych.

(dowód: akta kontroli, tom I str. 166-176, 181-189, 250-258, 339-340, 343, tom II str. 167-169)

[19] W części I pkt 5.1 lit. b) „*Zasad udzielania bezrobotnemu jednorazowych środków na podjęcie działalności gospodarczej*", stanowiących załącznik nr 1 do zarządzenia Dyrektora Powiatowego Urzędu Pracy w Łukowie nr 12/11 z dnia 31 maja 2011 r. oraz w § 2 ust. 1 pkt 2 „*Zasad udzielania jednorazowo środków na podjęcie działalności gospodarczej*", stanowiących załącznik nr 1 do zarządzenia Dyrektora Powiatowego Urzędu Pracy w Łukowie nr 6/12 z dnia 30 kwietnia 2012 r.

[20] Np. umowy nr 140/2012 z 13 grudnia 2012 r., nr 12/2014/POKL z 21 marca 2014 r., nr 14/2014/POKL z 1 kwietnia 2014 r.

2. Obowiązujące w PUP Zasady przyznawania środków dopuszczały dofinansowanie ze środków dotacji zakupu używanych środków trwałych. W większości badanych spraw bezrobotni zaplanowali nabycie środka transportowego, co – z uwagi na ograniczenia kwotowe – realizowane było w drodze zakupu samochodu używanego. NIK zwraca uwagę, że PUP nie posiadał dokumentacji pozwalającej na sprawdzenie realnej wartości rynkowej zakupionych pojazdów (np. nie żądał od beneficjentów przedłożenia opinii rzeczoznawcy) i jej porównanie z ceną wykazaną na fakturze przedstawionej przez bezrobotnego w ramach rozliczenia.

Dyrektor PUP wyjaśnił, że Urząd nie został zobowiązany przepisami prawa do żądania od bezrobotnych wyceny zakupionych używanych środków trwałych (żądanie takiej wyceny narażałoby osoby bezrobotne na dodatkowe koszty). Dotychczas nie wystąpiły sytuacje zakupu używanych środków trwałych, których wartość budziłaby wątpliwości.

(dowód: akta kontroli, tom I str. 160-195, 340, 343)

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie mimo stwierdzonych nieprawidłowości 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: w 2011 r. – 66 pracowników, w 2012 r. – 64, w 2013 r. – 60, w 2014 r. (do 30 września) – 59.

Średnia liczba pracowników kluczowych[21]/ doradców klienta wynosiła w latach 2011-2014 odpowiednio: 23, 19, 17 i 19 osób, tj. była wyższa od minimalnej (15 etatów), 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[22] oraz § 86 w zw. z § 89 ust. 1 rozporządzenia Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 14 maja 2014 w sprawie szczegółowych warunków realizacji oraz trybu i sposobów prowadzenia usług rynku pracy[23].

Na jednego pracownika Urzędu przypadało w 2011 r.: 79 bezrobotnych, w 2012 r. – 92, w 2013 r. – 98, w 2014 r. (do 30 września) – 76 bezrobotnych, a na jednego pracownika kluczowego/doradcę klienta odpowiednio: 227, 320, 340 i 233 bezrobotnych.

(dowód: akta kontroli, tom I str. 337)

3.2. Nadzór nad przyznawaniem i wykorzystaniem środków

1. W Urzędzie nie wprowadzono sformalizowanych procedur kontroli prawidłowości wydatkowania środków na aktywne formy przeciwdziałania bezrobociu, w tym przeznaczonych na dofinansowanie podjęcia działalności gospodarczej. Monitorowanie prawidłowości wydatkowania środków – wg wyjaśnienia Dyrektora PUP – odbywało się m.in. poprzez:

– sprawdzanie wpisów w ewidencji działalności gospodarczej;

[21] Tj. pośredników pracy, doradców zawodowych, specjalistów do spraw rozwoju zawodowego, specjalistów do spraw programów, liderów klubów pracy, doradców i asystentów EURES.

[22] Dz.U. Nr 177, poz. 1193, ze zm.

[23] Dz.U. z 2014 r., poz. 667.

– weryfikowanie przedłożonych przez bezrobotnych faktur, rachunków oraz dowodów zapłaty[24];
– egzekwowanie od bezrobotnych dokumentów potwierdzających prowadzenie działalności gospodarczej przez okres 12 miesięcy, tj. zaświadczeń z urzędu skarbowego o okresie figurowania w rejestrze podatników prowadzących działalność gospodarczą oraz zaświadczeń z Zakładu Ubezpieczeń Społecznych o okresie podlegania ubezpieczeniom społecznym oraz opłacaniu składek na ubezpieczenia społeczne i zdrowotne z tytułu prowadzenia działalności gospodarczej;
– przeprowadzanie wizyt monitorujących w siedzibie firmy i miejscu prowadzenia działalności w zakresie przestrzegania obowiązków wynikających z umowy. W ramach wizyt pracownicy PUP korzystali z uprawnień do wglądu we wszystkie dokumenty związane z realizacją umowy, przeprowadzania oględzin rzeczy zakupionych z dofinansowania, badania prawidłowości odprowadzania składek na ubezpieczenie społeczne z tytułu prowadzonej działalności.

(dowód: akta kontroli, tom I str. 328-331)

2. Analiza dokumentacji 21 rozliczeń wykazała, że Urząd we wszystkich przypadkach dokonał oceny prawidłowości wykonania umowy. Weryfikowano zgodność przedłożonych rozliczeń oraz faktur i rachunków, potwierdzających dokonanie wydatków, ze specyfikacją zakupów, stanowiącą załącznik do umowy. Sprawdzano dokonanie wpisu do CEIDG po rozpoczęciu działalności gospodarczej. Kontrolę spełniania obowiązku prowadzenia działalności gospodarczej przez 12 miesięcy sprawowano m.in. poprzez: egzekwowanie od bezrobotnego zaświadczeń wydanych przez urząd skarbowy i ZUS po upływie tego okresu, a także analizę aktualnego wpisu do CEIDG.

W trakcie realizacji umowy przeprowadzono co najmniej jedną wizytę monitorującą w miejscu prowadzenia działalności gospodarczej[25], weryfikując: zgodność wykorzystania przyznanych środków z rozliczeniem przedstawionym do Urzędu, fakt prowadzenia działalności gospodarczej, a także prawidłowość odprowadzania składek na ubezpieczenia społeczne.

W 14 przypadkach, w których upłynął wymagany minimalny okres 12 miesięcy prowadzenia działalności gospodarczej, Urząd potwierdził, że działalność ta była faktycznie prowadzona.

W 19 przypadkach PUP stwierdził, że środki przekazane na finansowanie podjęcia działalności gospodarczej zostały wykorzystane na cele określone w umowach. W związku z naruszeniem przez bezrobotnego A.G. warunków umownych – przez nieudzielanie żądanych przez Urząd informacji i wyjaśnień związanych z realizacją umowy, niezgłaszanie się na wezwanie Urzędu oraz dokonanie w okresie 12 miesięcy prowadzenia działalności gospodarczej, bez zgody Dyrektora PUP, zbycia samochodu zakupionego w ramach dofinansowania – pismem z 28 stycznia 2013 r. Urząd rozwiązał bez wypowiedzenia umowę nr 38/2011/POKL zawartą 21 września 2011 r. z bezrobotnym. Bezrobotnego oraz poręczycieli wezwano do zwrotu dofinansowania wraz z odsetkami za zwłokę. W dniach 22 kwietnia 2013 r., 3 czerwca 2013 r. i 10.06.2013 r. na rachunek bankowy PUP wpłynęły środki z tytułu zwrotu dofinansowania (18.000,00 zł) oraz odsetek za zwłokę (łącznie 3.786,53 zł).

(dowód: akta kontroli, tom II str. 82-166)

[24] Od 2011 r. wymagano również przedłożenia przez bezrobotnego zestawienia kosztów sfinansowanych z przyznanych środków.

[25] Do dnia kontroli wizyty miały miejsce u 20 przedsiębiorców, nie przeprowadzono wizyty u jednego beneficjenta, w przypadku którego wymagany minimalny termin 12 miesięcy prowadzenia działalności gospodarczej minie 12 grudnia 2014 r.

Z informacji uzyskanej w trakcie kontroli NIK z Inspektoratu ZUS w Łukowie, dotyczącej tytułów ubezpieczenia 10 wybranych beneficjentów, wynika, że w okresie pierwszych 12 miesięcy prowadzenia działalności gospodarczej żaden beneficjent nie podlegał jednoczesnemu ubezpieczeniu społecznemu (obowiązkowemu lub dobrowolnemu) z tytułu prowadzonej działalności gospodarczej oraz z innych tytułów.

(dowód: akta kontroli, tom II str. 429-432)

3.3. Współpraca PUP z beneficjentami dotacji na podjęcie działalności gospodarczej

Dyrektor PUP wyjaśnił, że beneficjenci dotacji na podjęcie działalności gospodarczej mogli korzystać z każdej z form wsparcia, które w danym roku były przez Urząd realizowane. Wyjątek stanowiła pomoc w formie refundacji kosztów doposażenia lub wyposażenia stanowiska pracy, o które przedsiębiorcy mogli się ubiegać dopiero po wywiązaniu się z warunków umowy o przyznanie środków na podjęcie działalności gospodarczej. Przy zawieraniu umowy Urząd informował osoby bezrobotne, z jakich środków mogą skorzystać w okresie pierwszych 12 miesięcy prowadzenia działalności gospodarczej.

(dowód: akta kontroli, tom I str. 341, 344)

W kontrolowanym okresie z oferowanych przez Urząd różnych form wsparcia skorzystało ogółem 57 beneficjentów (będących pracodawcami), prowadzących działalność gospodarczą przy udziale środków Funduszu Pracy. Spośród 23 beneficjentów, objętych kontrolą NIK, dwóch skorzystało, jako pracodawcy, ze wsparcia w formie: refundacji kosztów doposażenia stanowiska pracy oraz zorganizowania stażu.

(dowód: akta kontroli, tom I str. 344, 346-349, tom II str. 82-126)

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

1. W okresie objętym kontrolą efektywność zatrudnieniowa[26] przyznanych dotacji na podjęcie działalności gospodarczej wynosiła: w 2010 r. – 98,7%, natomiast w pozostałych latach – 100%. Efektywność kosztowa[27] wynosiła: w 2010 r. – 18.098,29 zł, w 2011 r. – 18.100,00 zł, w 2012 r. – 19.907,48 zł, w 2013 r. – 19.738,64 zł, w 2014 r. (do 30 września) – 19.494,44 zł.

(dowód: akta kontroli, tom I str. 338)

2. W sprawozdaniu MPiPS-02 za 2010 r. wykazano 467 beneficjentów pomocy, natomiast w systemie Syriusz ujęto: w rejestrze bezrobotnych – wyrejestrowanie 459 osób w związku z rozpoczęciem działalności gospodarczej i otrzymaniem dofinansowania z PUP (kod zdarzenia: W-DGP), w rejestrze umów – zawarcie w 2010 r. 474 umów w sprawie dofinansowania podjęcia przez bezrobotnych działalności gospodarczej.

Dyrektor PUP wyjaśnił, że liczbę osób w MPiPS-02 przyjęto na podstawie danych wygenerowanych wg definicji liczenia, sporządzonej przez firmę Sygnity na zlecenie MPiPS, natomiast pracownik PUP, na etapie sporządzania sprawozdania, nie miał możliwości modyfikacji wiersza 52 w kolumnie „1" formularza (wariant przeglądania elementów składowych był nieaktywny, co uniemożliwiało sprawdzenie, które osoby

[26] Wskaźnik stosowany przez MPiPS, liczony jako stosunek liczby osób, które otrzymały dotację do liczby osób, które podjęły działalność gospodarczą.

[27] Wskaźnik stosowany przez MPiPS, liczony jako wysokość przekazanych dotacji w stosunku do liczby osób, które podjęły działalność gospodarczą.

zostały ujęte w sprawozdaniu). Różnice pomiędzy danymi źródłowymi a danymi sprawozdawczymi wynikały z niedopracowania systemu Syriusz oraz braku doświadczenia pracowników w użytkowaniu tego programu (zaczął funkcjonować w II połowie 2009 r.), co mogło skutkować nieumyślnymi pomyłkami.

Pracownik zatrudniony w PUP na stanowisku Inspektora powiatowego ds. kontroli wyjaśnił, że niezgodności w prezentowaniu danych mogły wynikać z faktu, iż program Syriusz uwzględniał różne kryteria przy generowaniu danych do sprawozdań. Przykładowo, w zakresie danych wykazanych w sprawozdaniu MPiPS-01 system nie bazował na datach podpisania umowy, czy też przekazania środków, lecz na „datach do statystyk", wprowadzanych w dniu nanoszenia wykreślenia bezrobotnego z rejestru. Tym samym wykazana w sprawozdaniu MPiPS-01 za 2010 r. liczba beneficjentów (468) obejmuje np. osoby, które otrzymały dotację w grudniu 2009 r., a w zdarzeniach wykreślających z tytułu otrzymania środków, wykazane zostały z datą wprowadzenia do systemu tj. w styczniu 2010 r.

(dowód: akta kontroli, tom I str. 67-136, 340, 350-351)

3.5. Analiza skuteczności i efektywności dotacji na podjęcie działalności gospodarczej po upływie 12-miesięcznego okresu jej prowadzenia

1. Dyrektor PUP wyjaśnił, że Urząd nie gromadził informacji o efektach udzielania dotacji na podjęcie działalności gospodarczej i nie dokonywał analizy trwałości tej formy aktywizacji zawodowej po upływie 12 miesięcy obowiązywania umowy.

(dowód: akta kontroli, tom I str. 341, 345)

2. Spośród 875 bezrobotnych, wyrejestrowanych z ewidencji bezrobotnych w latach 2010-2013 w związku z otrzymaniem dofinansowania na podjęcie działalności gospodarczej, 236 (27%) ponownie zarejestrowało się[28] jako osoby bezrobotne. W przypadku 129 osób (54,7%) ponowna rejestracja nastąpiła do dwóch lat od wyrejestrowania, a 76 osób (32,2%) – w okresie od dwóch do trzech lat.

(dowód: akta kontroli, tom I str. 355)

3. Dyrektor PUP wyjaśnił, że Urząd nie dokonywał analiz, mających na celu ustalenie przyczyn zaprzestania przez bezrobotnych prowadzenia działalności gospodarczej.

Ankietowani przez NIK beneficjenci, którzy ponownie zarejestrowali się w rejestrze bezrobotnych, jako przyczyny zaprzestania prowadzenia działalności gospodarczej wskazywali najczęściej: trudną sytuację na rynku, związaną z dużą konkurencją i kryzysem (21 z 42 wypełnionych ankiet, tj. 50%) oraz nieosiąganie przychodów z prowadzonej działalności (12 ankiet, tj. 28,6%).

(dowód: akta kontroli, tom I str. 342, 345, tom II str. 433-520)

4. Przeprowadzona na podstawie danych: systemu Syriusz oraz CEIDG analiza 50 losowo wybranych beneficjentów[29], dla których upłynął 12-miesięczny okres prowadzenia działalności gospodarczej podjętej przy udziale środków Funduszu Pracy i którzy nie zarejestrowali się ponownie w rejestrze bezrobotnych, wykazała, że na dzień kontroli (9 października 2014 r.) 24 przedsiębiorców (48%) posiadało aktywne wpisy w CEIDG, 13 (26%) zawiesiło działalność gospodarczą, 13 (26%) zaprzestało jej prowadzenia. Średni okres pomiędzy dniem rozpoczęcia wykonywania działalności gospodarczej, a jej zawieszeniem, bądź zaprzestaniem

[28] Do 9 września 2014 r.

[29] Z których: 23 – rozpoczęło prowadzenie działalności gospodarczej w 2010 r., sześć – w 2011 r., 17 – w 2012 r. i cztery – w 2013 r. Łączna kwota przyznanych im dotacji wynosiła 948 tys. zł.

prowadzenia, wynosił prawie dwa lata (odpowiednio: 706 i 719 dni). Faktyczna efektywność[30] środków na podjęcie działalności gospodarczej wynosiła dla dotacji udzielonych: w 2010 r. – 46.000 zł, w 2011 r. – 57.000 zł, w 2012 r. – 34.000 zł, w 2013 r. – 26.667 zł. Faktyczna skuteczność[31] dofinansowania wynosiła odpowiednio: 39,1%, 33,3%, 58,8% i 75,0%.

(dowód: akta kontroli, tom I str. 356-359)

Z informacji pobranych z Urzędu Skarbowego w Łukowie, dotyczących uzyskiwania przychodów przez 10 spośród 50 ww. beneficjentów, wynika, że wszyscy przedsiębiorcy podlegali opodatkowaniu podatkiem dochodowym z tytułu prowadzenia działalności gospodarczej w formie zryczałtowanego podatku od przychodów ewidencjonowanych lub podatku dochodowego od osób fizycznych na zasadach ogólnych.

(dowód: akta kontroli, tom II str. 424-428)

Ustalone nieprawidłowości

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

Uwagi dotyczące badanej działalności

Przedkładane przez bezrobotnych na żądanie PUP (w celu weryfikacji prowadzenia działalności gospodarczej przez 12 miesięcy) zaświadczenia z Zakładu Ubezpieczeń Społecznych o okresie podlegania ubezpieczeniom społecznym oraz opłacaniu składek na ubezpieczenia społeczne i zdrowotne z tytułu prowadzenia działalności gospodarczej, nie zawierały informacji, czy i z jakich innych tytułów beneficjenci środków podlegali obowiązkowi ubezpieczenia społecznego. Zaświadczenia te nie pozwalały na jednoznaczne stwierdzenie, czy beneficjent przestrzegał zakazu podejmowania zatrudnienia w okresie 12 miesięcy od dnia rozpoczęcia prowadzenia działalności gospodarczej, wyrażonego w przepisach § 6 ust. 3 pkt 3 rozporządzenia MPiPS z 23 kwietnia 2012 r. i postanowieniach umownych[32].

Zgodnie z informacją uzyskaną od Kierownika Inspektoratu ZUS w Łukowie, przy ustalaniu obowiązku ubezpieczeń społecznych z tytułu prowadzonej działalności gospodarczej, ZUS analizował zbiegi ubezpieczeń społecznych z innymi tytułami ubezpieczeń (związanymi np. z umową o pracę, umową zlecenie), jednak informacji o wszystkich tytułach do ubezpieczeń społecznych nie zamieszczał w treści wydawanych zaświadczeń, jeżeli ubezpieczony nie zwrócił się o podanie takiej informacji.

(dowód: akta kontroli, tom I str. 330-331, tom II str. 201, 429-432)

Ocena cząstkowa

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

[30] Przyjęty na potrzeby kontroli NIK wskaźnik efektywności faktycznej, wyliczony 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.

[31] Przyjęty na potrzeby kontroli NIK wskaźnik skuteczności faktycznej, wyliczony 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.

[32] Z naruszeniem tego zakazu związana była sankcja zwrotu dofinansowania wraz z odsetkami.

IV. Uwagi i wnioski

Wnioski pokontrolne

Przedstawiając powyższe oceny i uwagi wynikające z ustaleń kontroli, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli[33], wnosi o:

1. Przestrzeganie obowiązujących w PUP regulacji wewnętrznych w zakresie zabezpieczania zwrotu przekazanych środków na podjęcie działalności gospodarczej.

2. Zobowiązanie beneficjentów środków do podawania we wnioskach i dokumentach rozliczeniowych danych, umożliwiających identyfikację zakupionego sprzętu.

V. 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 o NIK 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 i wykonania wniosków

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 i wykonania wniosków pokontrolnych 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 Wojciech Szukała główny specjalista kontroli państwowej	Dyrektor Delegatury Najwyższej Izby Kontroli w Lublinie Edward Lis
..... *Podpis*	..... *Podpis*

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