NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Lublinie

LLU – 4101-019-03/2014
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 Szymanek, specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 92225 z dnia 30 września 2014 r.

Wojciech Szukała, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 92250 z dnia 7 listopada 2014 r.

(dowód: akta kontroli, tom I str. 1-4)

Jednostka kontrolowana

Powiatowy Urząd Pracy w Krasnymstawie, ul. Mostowa 4, 22-300 Krasnystaw (dalej: PUP lub Urząd)

Kierownik jednostki kontrolowanej

Janusz Rzepka, Dyrektor Urzędu, od 1 lipca 2000 r.

(dowód: akta kontroli, tom I str. 2-7)

II. Ocena kontrolowanej działalności

Ocena ogólna

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie mimo stwierdzonych nieprawidłowości[1] realizację przez Powiatowy Urząd Pracy w Krasnymstawie zadań w zakresie aktywizacji zawodowej bezrobotnych w formie dofinansowania podjęcia działalności gospodarczej w latach 2010-2014 (do 30 września).

Uzasadnienie oceny ogólnej

Pozytywnie oceniono w szczególności:

- rzetelne ustalanie zapotrzebowania na środki Funduszu Pracy, przeznaczone na finansowanie podjęcia działalności gospodarczej,
- przyznawanie środków na podjęcie działalności gospodarczej zgodnie z przepisami ustawy o promocji zatrudnienia[2], rozporządzeniami wykonawczymi do tej ustawy oraz uregulowaniami wewnętrznymi wprowadzonymi przez Dyrektora PUP,
- sprawdzanie wypełniania przez bezrobotnych obowiązku utrzymania działalności przez wymagany przepisami okres 12 miesięcy.

Stwierdzone nieprawidłowości polegały na:

- nierzetelnym weryfikowaniu prawidłowości rozliczeń wydatków sfinansowanych z dotacji, przedłożonych przez niektórych beneficjentów,
- niepodejmowaniu skutecznych działań w celu sprawdzenia wywiązania się z obowiązku zwrotu podatku od towarów i usług przez beneficjentów, którym przysługiwało prawo do obniżenia kwoty podatku należnego o kwotę podatku naliczonego lub prawo do zwrotu podatku naliczonego, zawartego w wydatkach

[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.).

wykazywanych w rozliczeniach środków, przyznanych na podjęcie działalności gospodarczej,

- nierozwiązaniu umowy o dofinansowanie podjęcia działalności gospodarczej, pomimo niespełnienia przez beneficjenta jednego z warunków tej umowy,
- nierzetelnym dokumentowaniu czynności kontrolnych, przeprowadzanych w zakresie dotrzymania przez bezrobotnych warunków umów w sprawie przyznania dofinansowania na podjęcie działalności gospodarczej.

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 rozpoznawał potrzeby bezrobotnych w zakresie skorzystania z aktywizacji zawodowej w formie dofinansowania podjęcia działalności gospodarczej, poprzez m.in. przeprowadzanie ankiet wśród osób bezrobotnych, analizowanie zapytań kierowanych przez te osoby do pracowników Urzędu, badanie poziomu zainteresowania uczestnictwem w spotkaniach informacyjnych dotyczących oferowanych form wsparcia oraz analizę lokalnego rynku pracy, w tym prowadzenie monitoringu zawodów deficytowych i nadwyżkowych. Przeprowadzone analizy[3] wskazywały na potrzebę objęcia wsparciem w szczególności osób młodych, do 30 roku życia, które stanowiły największą grupę wiekową osób bezrobotnych (47,6% na koniec 2011 r.). Główną przyczyną bezrobocia wśród tych osób był brak doświadczenia zawodowego lub wymaganych przez pracodawców kwalifikacji i umiejętności zawodowych, co stanowiło podstawową barierę w wejściu na rynek pracy. Osoby te były w dużym stopniu zainteresowane podjęciem działalności gospodarczej z udziałem środków Funduszu Pracy (dalej: FP).

(dowód: akta kontroli, tom II str. 8, 10, 19-28, tom III str. 107-246)

Dyrektor PUP wyjaśnił, że przy planowaniu środków, przeznaczonych na dofinansowanie podjęcia działalności gospodarczej, uwzględniano wysokość środków na aktywizację bezrobotnych, pozostających w dyspozycji Urzędu, ich wykorzystanie w roku poprzednim, a także zainteresowanie tą formą wsparcia, zgłaszane przez osoby bezrobotne. Comiesięczna analiza zaangażowania środków FP na poszczególne formy wsparcia i możliwość dostosowywania wysokości limitów do aktualnego zapotrzebowania, występującego na rynku pracy, pozwalały na pełną realizację zgłaszanych potrzeb. Kwoty środków, przeznaczonych na podjęcie działalności gospodarczej, w 2010 r. i w latach 2012-2014 zabezpieczały potrzeby bezrobotnych. Na początku 2011 r. Urząd uzyskał ok. 37% kwoty[4], jaką miał do dyspozycji w analogicznym okresie roku poprzedniego, w związku z czym w pierwszej kolejności zaplanowano na ten rok finansowanie tańszych programów rynku pracy (prace interwencyjne, roboty publiczne, staże, szkolenia, prace społecznie użyteczne) i objęcie programami większej liczby osób bezrobotnych.

[3] Np. „Analiza lokalnego rynku pracy powiatu krasnostawskiego", sporządzona w marcu 2012 r. i stanowiąca załącznik do wniosku o przyznanie dodatkowych środków Funduszu Pracy z rezerwy Ministra Pracy i Polityki Społecznej na finansowanie programu specjalnego w 2012 r.

[4] Kwota ustalona wg algorytmu, 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).

Wniosek PUP z 28 kwietnia 2011 r. o przyznanie dodatkowych środków FP w wysokości 454,5 tys. zł nie został uwzględniony. Dopiero pod koniec 2011 r. została przyznana kwota 69 tys. zł, którą przeznaczono na cztery dotacje na podjęcie działalności gospodarczej.

(dowód: akta kontroli, tom II str. 8, 10-11)

Opracowane przez Urząd propozycje podziału środków Funduszu Pracy na aktywne formy przeciwdziałania bezrobociu były przedstawiane, wraz z informacją o sytuacji na lokalnym rynku pracy, do zaopiniowania Powiatowej Radzie Zatrudnienia w Krasnymstawie, stosownie do wymogów art. 22 ust. 6 w związku z ust. 5 pkt 3 oraz art. 109 ust. 9 ustawy o promocji zatrudnienia[5]. Propozycje podziału środków zostały pozytywnie zaopiniowane przez Powiatową Radę Zatrudnienia.

(dowód: akta kontroli, tom I str. 28-59, tom III str. 86-106)

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

Do barier związanych z podjęciem działalności gospodarczej, zidentyfikowanych przez PUP, zaliczono m.in.:

- wysokie koszty prowadzenia działalności, w tym małą dostępność tanich lokali użytkowych,
- trudności w wejściu na rynek, związane z dużą konkurencją ze strony supermarketów,
- niskie zarobki potencjalnych klientów i konieczność pobudzania popytu przez obniżanie ceny oferowanych towarów i usług, co negatywnie wpływało na rentowność przedsięwzięć,
- utrudnienia proceduralne przy podejmowaniu działalności,
- problemy z zabezpieczeniem zwrotu dofinansowania, zbyt niską kwotę dotacji oraz konieczność rozliczenia przyznanych środków.

W celu przezwyciężenia tych barier, Urząd organizował seminaria i porady grupowe dla osób bezrobotnych, ukierunkowane na zagadnienia związane z podjęciem działalności gospodarczej. Wspólnie z Urzędem Skarbowym w Krasnymstawie, przy udziale pracownika Zakładu Ubezpieczeń Społecznych, prowadzono szkolenia dla przyszłych przedsiębiorców w zakresie wypełniania dokumentów rejestracyjnych, wyboru formy opodatkowania, terminów opłacania podatków. Pomoc w wypełnieniu dokumentów oferowało również Młodzieżowe Centrum Kariery OHP w Krasnymstawie. Przed przekazaniem bezrobotnym dotacji, Urząd prowadził szkolenia „ABC Biznesu", mające na celu zapoznanie przyszłych przedsiębiorców z problematyką, związaną z prowadzeniem działalności gospodarczej. Ponadto, np. w ramach programu specjalnego dla osób do 30 roku życia, zaoferowano wsparcie, polegające na pokryciu części bieżących kosztów prowadzenia działalności, m.in. kosztów najmu lokalu, opłat bieżących, wydatków administracyjno-biurowych.

(dowód: akta kontroli, tom I str. 158, tom II str. 8, 11-12, 17)

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 obowiązującymi zarządzeniami dyrektora PUP: nr 6b/2009 z dnia 7 maja

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

2009 r., nr 02/2012 z dnia 22 lutego 2012 r., nr 03/2/2013 z dnia 27 marca 2013 r., nr 09/2014 z dnia 4 lipca 2014 r. (dalej: Zasady przyznawania środków). W załącznikach do zarządzeń określono m.in. warunki i kryteria przyznawania bezrobotnym jednorazowo środków na podjęcie działalności gospodarczej, zasady ich wykorzystania oraz zakres uprawnień kontrolnych, przysługujących Urzędowi. Beneficjenci potwierdzali zapoznanie się z Zasadami przyznawania środków, składając stosowne oświadczenia w umowach w sprawie przyznania dofinansowania.

W Zasadach przyznawania środków ustalono m.in., że dofinansowanie podjęcia działalności gospodarczej nie mogło być wykorzystane na niektóre rodzaje wydatków, jak np. wydatki inwestycyjne i zakup środków transportu[6]. Od 22 lutego 2012 r. z dofinansowania wyłączono wydatki na remont lub adaptację lokalu[7], koszty transportu i przesyłki zakupionych rzeczy, a także dokonywanie zakupów od współmałżonka i osób pozostających z bezrobotnym we wspólnym gospodarstwie oraz będących w pierwszej linii pokrewieństwa. Ponadto wprowadzono:

– ograniczenia kwotowe, co do możliwości przeznaczenia środków na: zakup materiałów i towarów (do 10.000 zł), koszty pomocy prawnej, konsultacji i doradztwa (do 1.000 zł), reklamę (do 2.000 zł),
– dodatkowe regulacje dotyczące zakupu sprzętu, narzędzi lub urządzeń używanych, zgodnie z którymi wymagano m.in., aby wartość zakupionych przedmiotów przekraczała kwotę 1.000 zł, a ich wycena została dokonana przez uprawnionego rzeczoznawcę.

Z dofinansowania wyłączono niektóre rodzaje działalności gospodarczej: handel obwoźny, świadczenie usług transportowych i przewozowych, działalność sezonową oraz wykonywaną w tym samym pomieszczeniu, co inny podmiot prowadzący działalność tego samego rodzaju[8].

Od 22 lutego 2012 r. bezrobotni, wnioskujący o dofinansowanie podjęcia działalności gospodarczej o profilu produkcyjnym lub usługowym, powinni udokumentować posiadanie: odpowiednich kwalifikacji, związanych z zaplanowaną działalnością gospodarczą, lub doświadczenia zawodowego, uzyskanego w trakcie zatrudnienia, wykonywania innej pracy zarobkowej lub prowadzenia działalności gospodarczej, przez okres co najmniej sześciu miesięcy. Z możliwości otrzymania środków wyłączono osoby, które zostały zwolnione dyscyplinarnie z ostatniego zakładu pracy.

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 znajdujące się w niekorzystnej sytuacji na rynku i kierowanie do nich pomocy było zgodne z prowadzonymi przez PUP analizami rynku pracy oraz innymi opracowaniami, np. „Powiatową strategią rozwiązywania problemów społecznych dla powiatu krasnostawskiego na lata 2011-2015", stanowiącą załącznik do uchwały Nr XV/34/11 Rady Powiatu w Krasnymstawie z dnia 29 marca 2011 r.

---

[6] Od 4 lipca 2014 r. zakaz zawężono do zakupu pojazdów, związanych z wykonywaniem działalności zarobkowej w zakresie transportu towarowego.

[7] Wyłączenie obowiązywało do 3 lipca 2014 r.

[8] Wyłączenie z dofinansowania prowadzenia działalności w formie: handlu obwoźnego obowiązywało w całym okresie objętym kontrolą, świadczenia usług transportowych i przewozowych – do 21 lutego 2012 r., pozostałe wyłączenia wprowadzono z dniem 22 lutego 2012 r.

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

(dowód: akta kontroli, tom I str. 94-144, tom II str. 9, 13, 43, 62, 102-144)

Zgodnie z Zasadami przyznawania środków, określonymi w załączniku do zarządzenia nr 6b/2009, przy rozpatrywaniu wniosków uwzględniano: kolejność złożenia wniosków, udział środków własnych przy uruchamianiu przedsięwzięcia, stopień zaawansowania organizacyjnego przedsięwzięcia, przewidywane efekty ekonomiczne prowadzenia działalności gospodarczej (szanse utrzymania na rynku), profil proponowanej działalności, kwalifikacje, zawód, doświadczenie, udokumentowane umiejętności lub staż pracy w zakresie związanym z profilem działalności. Preferowanymi kierunkami były: działalność produkcyjna i usługowa. Za opiniowanie i weryfikację wniosków odpowiedzialna była komisja opiniodawczo-doradcza.

Zarządzeniem nr 02/2012, od 22 lutego 2012 r., wprowadzono dwuetapową ocenę wniosków o przyznanie środków na podjęcie działalności gospodarczej, tj. wnioski, pozytywnie zweryfikowane pod względem formalnym, podlegały rozpatrzeniu przez Komisję ds. opiniowania wniosków.

(dowód: akta kontroli, tom II str. 102-125)

W Urzędzie nie zostały opracowane preferencje przyznawania dotacji na rozpoczęcie działalności gospodarczej, uwzględniające potrzeby lokalnego rynku pracy. Zgodnie z zakresem zadań i czynności Kierownika Działu Rynku Pracy, obowiązującym od 1 lutego 2010 r., preferencje takie powinny być opracowane i poddane do zaopiniowania przez Powiatową Radę Zatrudnienia.

Kierownik Działu Rynku Pracy PUP wyjaśnił, że nie opracował zasad i preferencji przyznawania dotacji na rozpoczęcie działalności gospodarczej, uwzględniających potrzeby lokalnego rynku pracy, ponieważ opracowywane były zasady udzielania dotacji, obowiązujące w poszczególnych latach. Ponadto, realizowanie przez PUP programów rynku pracy skierowanych do określonej grupy bezrobotnych (np. w wieku 50+, do 30 roku życia, długotrwale bezrobotnych, osób niepełnosprawnych, kobiet powracających na rynek po urodzeniu dziecka) ograniczało dostęp do środków osobom bezrobotnym niespełniającym kryteriów, mogła więc zachodzić obawa, że nie zostanie zrekrutowana określona liczba beneficjentów. Występowały też trudności w określeniu potrzeb lokalnego rynku pracy, jeśli chodzi o profile podejmowanych działalności, a tym bardziej skłonności do podejmowania ryzyka finansowego przez osoby bezrobotne zainteresowane zaspakajaniem tych potrzeb. Profil podejmowanej działalności jest indywidualną decyzją osoby bezrobotnej, podejmowaną na podstawie własnego rozeznania, predyspozycji, doświadczenia, umiejętności czy kwalifikacji. Konieczność opracowania preferencji byłaby niezbędna w przypadku ograniczonych środków finansowych, przeznaczonych na dotacje i konieczności wyboru niektórych wniosków do sfinansowania dotacją. W latach 2010-2014 nie wystąpiły przypadki nieuwzględnienia wniosków bezrobotnych z powodu braku środków finansowych. Poza tym, przy opracowywaniu przez Urząd wniosków o środki finansowe przeznaczone na dotacje, określa się grupę docelową bezrobotnych, do jakiej skierowane jest wsparcie, jak też muszą być osiągnięte określone wskaźniki, dotyczące beneficjentów, związane z ich sytuacją na rynku pracy, z czym związana jest konieczność ustalenia dodatkowych kryteriów przyznawania dotacji.

(dowód: akta kontroli, tom II str. 1, 3, 8-9, 12-13)

Ustalone nieprawidłowości

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

Uwagi dotyczące badanej działalności

1. NIK zwraca uwagę na brak w kontrolowanym okresie, ustalonych w Urzędzie zasad dokonywania i dokumentowania oceny merytorycznej wniosków o przyznanie dotacji na podjęcie działalności gospodarczej, obejmującej w szczególności zasadność i racjonalność przeznaczenia wnioskowanych środków ze względu na rodzaj planowanej działalności gospodarczej oraz realną możliwość prowadzenia przez wnioskodawcę planowanej działalności gospodarczej w sposób nieprzerwany przez okres minimum 12 miesięcy. W aktach kontrolowanych spraw znajdowały się protokoły z posiedzeń Komisji ds. opiniowania wniosków o przyznanie środków finansowych na podjęcie działalności gospodarczej, z których wynikało jedynie, czy wniosek uzyskał pozytywną, czy negatywną ocenę oraz jaką kwotę zaproponowano do przyznania.

Według wyjaśnienia Dyrektora PUP, przyczyną nieustalenia sformalizowanych zasad dokonywania i dokumentowania oceny merytorycznej był brak obowiązku tworzenia takiego dokumentu. Ocenę formalną przeprowadzał pracownik PUP, który był również odpowiedzialny za obsługę dotacji. Ocenę merytoryczną przeprowadzała komisja, składająca się z Dyrektora Urzędu, Zastępcy Dyrektora oraz Kierownika Działu Rynku Pracy, która rozpatrywała wnioski w sposób niesformalizowany. Ocenie poddawano zasadność i racjonalność przeznaczenia środków, realną możliwość prowadzenia działalności przez okres 12 miesięcy w sposób nieprzerwany, jak również wiele innych aspektów (doświadczenie, kwalifikacje związane z działalnością, umiejętności, przynależność do określonej grupy ryzyka, spełnienie kryteriów, określonych w ogłoszeniu o naborze wniosków), działania te nie zostały jednakże udokumentowane w protokołach. Określana jest też kwota, jaką zaproponowano do przyznania i przeznaczenie środków. Ostateczną decyzję o przyznaniu środków podejmował dyrektor PUP.

Dyrektor PUP zadeklarował w trakcie kontroli NIK, że podjęte zostaną działania w kierunku opracowania zasad dokonywania i dokumentowania oceny merytorycznej wniosków o przyznanie dofinansowania na podjęcie działalności gospodarczej.

(dowód: akta kontroli, tom II str. 1, 3, 8-9, 12-13, 42-43, 62)

2. NIK zwraca uwagę, że niektóre z ogłoszonych przez PUP naborów wniosków o przyznanie środków na podjęcie działalności gospodarczej skierowane były do bezrobotnych nieposiadających kwalifikacji lub doświadczenia zawodowego. Dotyczy to np. naborów wniosków, przyjmowanych od 24 czerwca do 5 lipca 2013 r. oraz od 2 grudnia do 10 grudnia 2013 r., w których wskazano, że o środki na podjęcie działalności gospodarczej mogą ubiegać się m.in. osoby bezrobotne bez kwalifikacji zawodowych, bez doświadczenia zawodowego lub bez wykształcenia średniego.

Było to sprzeczne z Zasadami przyznawania środków, obowiązującymi w PUP od 22 lutego 2012 r., na podstawie których z dofinansowania wyłączono osoby nieposiadające udokumentowanych kwalifikacji zawodowych odpowiednich dla zaplanowanej działalności gospodarczej (produkcyjnej lub usługowej) lub doświadczenia zawodowego.

(dowód: akta kontroli, tom I str. 110, 113, tom II str. 116-144, tom III str. 242-245)

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 33.673 tys. zł, z tego 9.155,2 tys. zł (27,2%) wydatkowano na dofinansowanie podjęcia działalności gospodarczej. Dofinansowanie otrzymało łącznie 486 bezrobotnych, z tego: w 2010 r. – 147 (2.718,2 tys. zł), w 2011 r. – 28 (419 tys. zł), w 2012 r. – 111 (2.034,8 tys. zł), w 2013 r. – 130 (2.590,6 tys. zł), w 2014 r. (do 30 września) – 70 (1.392,6 tys. zł).

(dowód: akta kontroli, tom I str. 145)

2.2. Przyznawanie środków na dofinansowanie podjęcia działalności gospodarczej

W okresie objętym kontrolą do PUP wpłynęły 564 wnioski o przyznanie dofinansowania na rozpoczęcie działalności gospodarczej, na kwotę ogółem 10.678,3 tys. zł, z których pozytywnie rozpatrzono – 486 (86,2%) na kwotę 9.158,1 tys. zł.

(dowód: akta kontroli, tom I str. 146)

Na podstawie analizy 25 wybranych akt, dotyczących przyznania środków na podjęcie działalności gospodarczej w latach 2010-2014[9], stwierdzono, że:

- umowy w sprawie przyznania środków zostały zawarte w terminie od siedmiu do 63 dni (średnio 32) od złożenia wniosku. We wszystkich przypadkach środki wypłacono w dniu podpisania umowy;
- bezrobotni pozostawali bez pracy (przed otrzymaniem środków) od 26 do 1.606 dni (średnio 420). Spośród 25 bezrobotnych, 17 korzystało wcześniej z innych aktywnych form przeciwdziałania bezrobociu[10];
- wszyscy bezrobotni zamieszkiwali na terenie powiatu krasnostawskiego;
- 16 bezrobotnych uczestniczyło w zorganizowanych przez Urząd szkoleniach i informacyjnych spotkaniach grupowych, przygotowujących do rozpoczęcia i prowadzenia działalności gospodarczej;
- wnioski były kompletne i zostały złożone zgodnie z § 6 rozporządzeń MPiPS[11];
- przy przyznawaniu środków uwzględniono przepisy § 7 tych rozporządzeń oraz przestrzegano uregulowań wewnętrznych;
- bezrobotni otrzymali środki na podjęcie działalności gospodarczej na podstawie umów, zawartych zgodnie z § 8 rozporządzeń MPiPS, przez Starostę Krasnostawskiego, reprezentowanego przez Dyrektora Urzędu lub jego zastępcę;

---

[9] Do badania wybrano po pięć spraw z: 2010, 2012 i 2013 r., cztery z 2011 r. i sześć z 2014 r.

[10] Ze stażu korzystało osiem osób, ze szkoleń – dwanaście osób, z przygotowania zawodowego – dwie. Niektóre osoby korzystały z więcej, niż jednej formy aktywizacji.

[11] 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.

– we wszystkich przypadkach zabezpieczeniem zwrotu dofinansowania było poręczenie;
– 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;
– rozliczenia wydatkowanych środków zostały złożone w terminie do dwóch miesięcy od dnia podjęcia działalności;
– w 22 przypadkach środki zostały przeznaczone na wydatki wyszczególnione we wniosku i umowie o dofinansowanie, a zakupione wyposażenie pozostawało w ścisłym związku z prowadzoną działalnością gospodarczą. Trzech beneficjentów sfinansowało zakupy, nieprzewidziane we wnioskach o przyznanie dotacji.

  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 we wnioskach o dofinansowanie, rozliczeniach wydatków i przedłożonych fakturach, znajdował się w miejscach poddanych oględzinom i był użytkowany do prowadzenia działalności gospodarczej;
– 19 beneficjentów wywiązało się z obowiązku prowadzenia działalności gospodarczej przez co najmniej 12 miesięcy, w pozostałych sześciu przypadkach okres ten jeszcze nie minął.

(dowód: akta kontroli, tom I str. 158-183, 260-269, tom II str. 92-99, 173)

Ustalone nieprawidłowości

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

1. Urząd nie zakwestionował:
– dwóch rozliczeń wydatków, w których bezrobotni wykazali wykorzystanie części przyznanych środków (łącznie 14.361,54 zł) na cele niewymienione we wnioskach o przyznanie dofinansowania podjęcia działalności gospodarczej i umowach zawartych w oparciu o te wnioski,
– rozliczenia obejmującego wydatki (łącznie 3.111,14 zł) związane z prowadzoną działalnością, które odbiegały jednak od szczegółowej specyfikacji zakupów, wskazanej we wniosku i umowie o dofinansowanie.

Bezrobotna M.M., na podstawie umowy nr 11/FP/2012 z 16 października 2012 r., otrzymała dofinansowanie w kwocie 18.000 zł na podjęcie działalności gospodarczej w zakresie produkcji opakowań drewnianych oraz mebli ogrodowych. Zgodnie ze specyfikacją wydatków (zakresem rzeczowym), wskazaną we wniosku o przyznanie dofinansowania oraz umowie, środki miały być wykorzystane na zakup: piły stołowej, równiarki, piły kątownicowej i drewna. W rozliczeniu z 11 grudnia 2012 r. wykazano wydatki w łącznej kwocie 18.040,56 zł, z tego na zakup drewna, desek, pilarki tarczowej i pilarki do cięcia ukośnego wydatkowano 7.138,46 zł. Kwotę 10.902,10 zł, z tego 10.861,54 zł z dotacji na podjęcie działalności gospodarczej, przeznaczono na wydatki nieujęte w specyfikacji określonej w umowie, tj. zakup szlifierki walcowej cylindrowej (2.697,88 zł), pilarki MS251 (1.599 zł), szlifierki kątowej, wkrętarki i pił ręcznych (1.012,18 zł), drobnych materiałów, m.in. dłut, wkrętów, zawiasów (343,04 zł) oraz rębaka do gałęzi (5.250 zł). Beneficjent przedłożył rozliczenie dotacji, sporządzone niezgodnie ze wzorem stosowanym w PUP. W rozliczeniu nie podano planowanej kwoty wydatków, różnic pomiędzy wydatkami planowanymi a poniesionymi oraz uzasadnienia związku lub braku związku wydatku z wnioskiem.

Kierownik Działu Rynku Pracy wyjaśnił, że „sprawa dotycząca umowy nr 11/FP/2012 jest ewidentnym niedopatrzeniem z mojej strony. Sprawy związane z rozliczeniem dotacji prowadzone są osobiście przez beneficjenta ze mną. Rzadko się zdarza, że sporządzone rozliczenie jest od razu wykonane prawidłowo przez beneficjenta. Zwykle beneficjenci oczekują pomocy w wypełnieniu samego rozliczenia, jak też wypełnienia określonych rubryk zgodnie z wzorem. Udzielając takiej pomocy, oglądając dokumenty, faktury, widzę, czy wydatki poniesiono zgodnie z umową. W tej sprawie jednak rozliczenie trafiło bezpośrednio do sekretariatu, a potem do mnie. I zamiast przyjąć sprawę do wyjaśnienia, sprawa trafiła przez moją nieuwagę do teczki merytorycznej, a w wykazie odznaczyłem, że została rozliczona. Stąd wydatki nie zostały zakwestionowane, jak też nie wyegzekwowano rozliczenia zgodnie z wzorem. Sytuacja ta była też spowodowana wyjątkowym spiętrzeniem zadań w grudniu 2012 r., związanych z wypłatami dotacji, gdzie przygotowywałem dokumentację do wypłaty 18 dotacji. W 2012 r. łącznie zostało podpisanych 111 umów na dotację i 26 na refundację kosztów doposażenia stanowiska pracy".

(dowód: akta kontroli, tom I str. 169, 270-274, 281-306, tom II str. 2, 6)

Bezrobotnej M.J., na podstawie umowy nr 13/FP/2013 z 22 sierpnia 2013 r., przekazano dofinansowanie w kwocie 20.000 zł na podjęcie działalności gospodarczej w zakresie organizacji imprez okolicznościowych i wynajmu samochodów. We wniosku o dofinansowanie bezrobotna podała m.in., że kwota 10.000 zł zostanie przeznaczona na renowację samochodu (przeprowadzenie obróbek blacharsko-lakierniczych i obicie wnętrza skórą). W umowie o dofinansowanie wydatki na ten cel zostały określone jako „renowacja samochodu". W rozliczeniu wydatków sfinansowanych z dotacji, przedłożonym przez bezrobotną 25 września 2013 r., ujęto m.in. pozycje: renowacja tapicerki – 3.000 zł oraz renowacja blacharsko-lakiernicza – 7.000 zł. Z załączonych do rozliczenia faktur[12] wynika, że ww. kwota 7.000 zł, została faktycznie wykorzystana nie tylko na pokrycie zaplanowanych kosztów naprawy lakierniczej (3.500 zł), ale też na naprawę główną silnika (1.500 zł) i naprawę zawieszenia (2.000 zł), a więc na sfinansowanie wydatków, nieujętych we wniosku o dofinansowanie. M.J. nie wskazała uzasadnienia związku tych wydatków z wnioskiem. Pomimo niezłożenia przez M.J. wniosku, o którym mowa w § 9 ust. 2 rozporządzenia MPiPS z 23 kwietnia 2012 r., wydatki te zostały uznane za prawidłowo poniesione.

Kierownik Działu Rynku Pracy wyjaśnił, że wydatki na naprawę silnika miały bezpośredni związek z uruchomieniem i eksploatacją samochodu, uznano je więc za niezbędne do celów działalności gospodarczej.

(dowód: akta kontroli, tom I str. 177, 309-311, 325, 340-344, 352, 357-358, 369-372)

Bezrobotny K.S., na podstawie umowy nr 18/FP/2013 z 6 września 2013 r., otrzymał dofinansowanie w kwocie 20.000 zł na podjęcie działalności gospodarczej w zakresie usług remontowo-budowlanych. We wniosku o dofinansowanie bezrobotny zakładał, że dotacja zostanie przeznaczona m.in. na zakup jednej frezarki do betonu o wartości 5.500 zł. W rozliczeniu wykazano wydatki w łącznej wysokości 20.050,66 zł (z tego 20.000 zł z dotacji), które poniesiono m.in. na zakup dwóch frezarek za kwotę 5.363,50 zł[13] oraz tarcz garnkowych do szlifowania (nieprzewidzianych we wniosku) za kwotę 811,80 zł. Beneficjent nie wystąpił do Urzędu z wnioskiem o akceptację wydatków, o którym mowa w § 9 ust. 2 rozporządzenia MPiPS z 23 kwietnia 2012 r.

[12] Wszystkie faktury, przedstawione wraz z rozliczeniem wydatków, zostały wystawione i uregulowane przed dniem rozpoczęcia działalności gospodarczej. Faktury zostały wystawione na M.J., nie na jej firmę.

[13] Za ceny odpowiednio: 3.013,50 zł i 2.350 zł.

Kierownik Działu Rynku Pracy wyjaśnił, że Urząd nie kwestionował tych wydatków, ponieważ dwie frezarki były lepiej dostosowane do potrzeb beneficjenta i oczekiwań jego klientów, natomiast tarcze garnkowe stanowiły osprzęt do frezarek.

(dowód: akta kontroli tom I str. 184-187, 203, 209, 217-219, tom II str. 2, 6)

Uwagi dotyczące badanej działalności

M.B. zarejestrowała się w PUP 19 lutego 2014 r., wniosek o dofinansowanie podjęcia działalności gospodarczej złożyła 11 marca 2014 r., a umowa nr 05/FP/2014 w sprawie przyznania środków w kwocie 20.000 zł zawarta została 16 kwietnia 2014 r. W dokumentacji Urzędu znajdowała się przedłożona przez bezrobotną kopia świadectwa pracy, zgodnie z którą stosunek pracy uległ rozwiązaniu z dniem 31 stycznia 2014 r.

Według informacji uzyskanej od Kierownika Biura Terenowego ZUS w Krasnymstawie, M.B. podlegała ubezpieczeniu społecznemu od 13 kwietnia 2013 r., w związku z zatrudnieniem na podstawie umowy o pracę. Raporty rozliczeniowe ZUS RCA składane były do kwietnia 2014 r. Płatnik nie zgłosił wyrejestrowania ubezpieczonego (ZUS prowadzi w tej sprawie postępowanie).

Zdaniem NIK, powinny zostać podjęte działania w celu wyjaśnienia, czy M.B., w momencie rejestracji w ewidencji bezrobotnych i zawarcia umowy w sprawie przyznania środków na podjęcie działalności gospodarczej, nie była związana stosunkiem pracy z dotychczasowym pracodawcą.

(dowód: akta kontroli, tom II str. 71-76, 83-84)

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[14]

Opis stanu faktycznego

W okresie objętym kontrolą w Urzędzie zatrudnionych było: w 2011 r. – 40 pracowników, natomiast w latach 2012-2014 (do 30 września) – 36.

Średnia liczba pracowników kluczowych[15]/ doradców klienta wynosiła w 2011 r. i 2014 r. (do 30 września) – 19, a w latach 2012-2013 – 18 osób, tj. była wyższa od minimalnej (12 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[16] oraz § 86 w zw. z § 89 ust. 1 rozporządzenia Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 14 maja 2014 r. w sprawie szczegółowych warunków realizacji oraz trybu i sposobów prowadzenia usług rynku pracy[17].

Na jednego pracownika Urzędu przypadało w 2011 r.: 121 bezrobotnych, w 2012 r. – 139, w 2013 r. – 142, w 2014 r. (do 30 września) – 133 bezrobotnych, a na jednego pracownika kluczowego/doradcę klienta odpowiednio: 262, 288, 290 i 252 bezrobotnych.

(dowód: akta kontroli, tom I str. 147)

[14] Podane w punkcie wystąpienia średnioroczne stany etatowe PUP i liczby osób bezrobotnych przypadających na pracownika zaokrąglono w górę do jedności.

[15] Pośredników pracy, doradców zawodowych, specjalistów do spraw rozwoju zawodowego, specjalistów do spraw programów, liderów klubów pracy, doradców i asystentów EURES.

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

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

3.2. Nadzór nad przyznawaniem i wykorzystaniem środków

W Urzędzie nie wprowadzono sformalizowanych procedur kontroli prawidłowości wydatkowania środków na aktywne formy przeciwdziałania bezrobociu, w tym m.in. przeznaczonych na dofinansowanie podjęcia działalności gospodarczej. Z wyjaśnień Dyrektora PUP wynika, że z uwagi na trudną sytuację kadrową, w Urzędzie brak było pracownika ds. kontroli. Kontrole takie prowadzone były przez pracownika merytorycznego, który w ramach swoich obowiązków realizował również szereg innych czynności. Stale rosnąca liczba beneficjentów, korzystających z programów aktywizacji bezrobotnych, ograniczała w znacznym stopniu możliwość przeprowadzania kontroli u wszystkich beneficjentów przez tego pracownika. W związku z zaistniałą sytuacją, wystąpiono do Starosty Krasnostawskiego o przyznanie nowych etatów m.in. do obsługi dotacji, jak też do spraw kontroli. Zostaną opracowane również zasady przeprowadzania kontroli oraz ich zakres.

(dowód: akta kontroli, tom II str. 9, 13, 15, 18)

Analiza dokumentacji 25 rozliczeń wykazała, że Urząd we wszystkich przypadkach dokonał sprawdzenia dokonania wpisu do Centralnej Ewidencji i Informacji o Działalności Gospodarczej (dalej: CEIDG) po rozpoczęciu działalności gospodarczej przez beneficjenta środków. Kontrolę spełniania obowiązku prowadzenia działalności gospodarczej przez 12 miesięcy sprawowano w szczególności poprzez: egzekwowanie od beneficjenta dotacji przedłożenia zaświadczeń wydanych przez urząd skarbowy i ZUS po upływie tego okresu, potwierdzających prowadzenie działalności gospodarczej przez wymagany okres i opłacanie składek z tego tytułu. W 18 przypadkach przeprowadzono kontrole prowadzenia działalności gospodarczej przez beneficjentów, w ich wyniku nie stwierdzono nieprawidłowości.

(dowód: akta kontroli, tom I str. 159-183)

Z informacji uzyskanej w trakcie kontroli NIK z Biura Terenowego ZUS w Krasnymstawie, dotyczącej tytułów ubezpieczenia 10 wybranych beneficjentów, wynika, że w okresie pierwszych 12 miesięcy prowadzenia przez nich działalności gospodarczej do systemu informatycznego ZUS wpłynęły wyłącznie dokumenty ubezpieczeniowe dotyczące prowadzonej działalności gospodarczej, brak było nowszych tytułów, świadczących o podjęciu przez beneficjentów pracy.

(dowód: akta kontroli, tom II str. 71, 73)

3.3. Współpraca PUP z beneficjentami dotacji na podjęcie działalności gospodarczej

Badanie 25 akt, dotyczących przyznania bezrobotnym dofinansowania podjęcia działalności gospodarczej, wykazało, że beneficjenci środków nie korzystali ze wsparcia Urzędu przy zatrudnianiu pracowników w ramach prowadzonej działalności.

Dyrektor PUP wyjaśnił, że beneficjenci środków na podjęcie działalności gospodarczej mogli korzystać z każdej formy wsparcia, przewidzianej dla przedsiębiorców. Nie realizowano specjalnych form współpracy, skierowanych wyłącznie dla tej grupy. Siedmiu przedsiębiorców skorzystało z refundacji kosztów doposażenia stanowiska pracy, na podstawie umów zawartych po upływie 12-miesięcznego okresu prowadzenia działalności gospodarczej. Beneficjenci korzystali również z pomocy udzielonej w formie zorganizowania staży.

(dowód: akta kontroli, tom I str. 159-183, tom II str. 8, 12, 16)

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

W okresie objętym kontrolą efektywność zatrudnieniowa[18] przyznanych dotacji na podjęcie działalności gospodarczej wynosiła 100%. Efektywność kosztowa[19] wynosiła: w 2010 r. – 18.491,84 zł, w 2011 r. – 14.964,29 zł, w 2012 r. – 18.355,86 zł, w 2013 r. – 19.928,46 zł, w 2014 r. (do 30 września) – 19.894,29 zł.

(dowód: akta kontroli, tom I str. 149)

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

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 II str. 8, 12)

Spośród 416 bezrobotnych, wyrejestrowanych z ewidencji bezrobotnych w latach 2010-2013 w związku z otrzymaniem dofinansowania podjęcia działalności gospodarczej, 113 (27,2%) ponownie zarejestrowało się jako osoby bezrobotne. W przypadku 72 osób (63,7%) ponowna rejestracja nastąpiła do dwóch lat od wyrejestrowania, 34 – w okresie od dwóch do trzech lat, a siedmiu – po upływie trzech lat od wyrejestrowania.

(dowód: akta kontroli, tom I str. 153)

Dyrektor PUP wyjaśnił, że Urząd nie dokonywał analiz, mających na celu ustalenie przyczyn zaprzestania przez bezrobotnych prowadzenia działalności gospodarczej, w przeprowadzanych rozmowach beneficjenci wskazywali natomiast najczęściej na przyczyny ekonomiczne, tj. wysokie koszty prowadzenia działalności gospodarczej oraz niższe od planowanych przychody.

Ankietowani przez NIK beneficjenci środków, 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 (24 z 42 wypełnionych ankiet, tj. 57,1%) oraz nieosiąganie przychodów z prowadzonej działalności (16 ankiet, tj. 38,1%).

W jednej z badanych spraw, beneficjent dotacji nie miał żadnych klientów usług w okresie prowadzenia działalności, tj. od 11 września 2013 r. do 16 września 2014 r.

(dowód: akta kontroli, tom I str. 368-372, tom II str. 69-70, tom III str. 1-85)

Przeprowadzona na podstawie danych: systemu Syriusz oraz CEIDG analiza 50 losowo wybranych beneficjentów[20], 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 (30 października 2014 r.) 28 przedsiębiorców (56%) posiadało aktywne wpisy w CEIDG, siedmiu (14%) zawiesiło działalność gospodarczą,

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

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

[20] Z których: 12 – rozpoczęło prowadzenie działalności gospodarczej w 2010 r., 12 – w 2011 r., 12 – w 2012 r. i 14 – w 2013 r. Łączna kwota przyznanych im dotacji wynosiła 876 tys. zł.

15 (30%) zaprzestało jej prowadzenia. Faktyczna efektywność[21] środków na podjęcie działalności gospodarczej wynosiła dla dotacji udzielonych: w 2010 r. – 36.833 zł, w 2011 r. – 29.500 zł, w 2012 r. – 33.000 zł, w 2013 r. – 28.000 zł. Faktyczna skuteczność[22] dofinansowania wynosiła 50% w latach 2010-2012 oraz 71,4% w 2013 r.

(dowód: akta kontroli, tom I str. 154-157)

Z informacji pobranych z Urzędu Skarbowego w Krasnymstawie, dotyczących uzyskiwania przychodów przez 10 spośród 50 ww. beneficjentów, wynika, że osoby te w złożonych zeznaniach i deklaracjach podatkowych wykazywały przychody z tytułu prowadzenia działalności gospodarczej.

(dowód: akta kontroli, tom II str. 29-32)

Ustalone nieprawidłowości

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

1. Urząd nie wyegzekwował od beneficjenta C.K. zwrotu równowartości odliczonego podatku od towarów i usług, dotyczącego zakupów zrealizowanych w ramach przyznanego dofinansowania.

Urząd nie wykorzystywał możliwości przewidzianych w art. 299 § 3 pkt 3 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. Ordynacja podatkowa[23] i nie weryfikował oświadczeń, składanych przez beneficjentów – zgodnie z § 9 ust. 4 rozporządzeń MPiPS z 25 lipca 2011 r. i 23 kwietnia 2012 r. – łącznie z rozliczeniem wykorzystania dotacji, w których beneficjenci informowali, czy przysługuje im prawo m.in. do obniżenia kwoty podatku należnego o kwotę podatku naliczonego, zawartego w wykazywanych wydatkach.

Na podstawie umowy nr 15/FP/2012 z 20 listopada 2012 r. beneficjent C.K. otrzymał środki na podjęcie działalności gospodarczej w wysokości 18.000 zł. W rozliczeniu dotacji, przedłożonym w PUP 29 stycznia 2013 r., beneficjent wykazał wydatki w wysokości 18.111,64 zł brutto. Kwota była zgodna z przedłożonymi fakturami, wszystkie faktury obejmowały transakcje z grudnia 2012 r. opodatkowane podatkiem od towarów i usług wg stawki 23% (nie wystąpiły „faktury marża"). W oświadczeniu z 29 stycznia 2013 r. beneficjent podał, że nie przysługuje mu prawo do obniżenia kwoty podatku należnego o kwotę podatku naliczonego zawartego w wykazanych wydatkach i nie będzie się ubiegać o odzyskanie podatku od towarów i usług. W deklaracji VAT-7 za grudzień 2012 r., złożonej w Urzędzie Skarbowym w Krasnymstawie 15 stycznia 2013 r., beneficjent wykazał m.in. nabycie o wartości 14.888 zł netto, podatek naliczony 3.424 zł oraz nadwyżkę podatku naliczonego nad należnym do przeniesienia na następny okres rozliczeniowy (932 zł)

W myśl zapisów § 4 ust. 1 pkt 8 lit. a umowy nr 15/FP/2012, beneficjent był zobowiązany do zwrotu równowartości odliczonego, zgodnie z ustawą z dnia 11 marca 2004 r. o podatku od towarów i usług[24], podatku naliczonego, dotyczącego zakupionych towarów i usług w ramach przyznanego dofinansowania, w terminie nie dłuższym niż 90 dni od dnia złożenia przez beneficjenta deklaracji podatkowej, w której wykazano kwotę podatku naliczonego z tego tytułu, w przypadku, gdy z deklaracji za dany okres rozliczeniowy wynikała kwota podatku podlegająca

[21] 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.

[22] 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.

[23] Dz. U. z 2012 r., poz. 749, ze zm.

[24] Dz. U. z 2011 r., Nr 177, poz. 1054, ze zm.

wpłacie do urzędu skarbowego lub kwota do przeniesienia na następny okres rozliczeniowy. Zgodnie z postanowieniami § 7 ust. 1 lit. h oraz ust. 4 umowy o dofinansowanie, w przypadku niedokonania zwrotu odzyskanego podatku od towarów i usług w powyższym terminie, umowa podlegała rozwiązaniu, a beneficjent zobowiązany był do zwrotu dofinansowania wraz z odsetkami ustawowymi, w terminie 30 dni od dnia otrzymania wezwania PUP.

Kierownik Działu Rynku Pracy wyjaśnił, że Urząd nie występował do urzędu skarbowego o informacje, czy beneficjenci deklarowali odliczenia lub zwroty podatku od towarów i usług od zakupów sfinansowanych z dotacji. Wynikało to z faktu załączania do rozliczeń wydatków oświadczeń beneficjentów, złożonych pod rygorem odpowiedzialności karnej, w których deklarowali oni, czy są płatnikami podatku od towarów i usług oraz czy będą się ubiegać o jego zwrot.

W trakcie kontroli NIK, pismem z 20 listopada 2014 r., Dyrektor PUP wezwał beneficjenta C.K. do zgłoszenia się w celu wyjaśnienia, czy warunki § 4 ust. 1 pkt 8 umowy nr 15/FP/2012 zostały dotrzymane. Beneficjent 25 listopada 2014 r. przedłożył do Urzędu kopie deklaracji VAT-7 z okresu prowadzenia działalności gospodarczej, poinformował, że zaistniała sytuacja wynikała z nieznajomości przepisów, zobowiązał się również do natychmiastowego zwrotu zaległego podatku od towarów i usług.

(dowód: akta kontroli, tom I str. 170, tom II str. 2, 7, 29-36, 43-60, 62-68, 173)

2. Nie przeprowadzono kontroli posiadania przez beneficjenta tytułu prawnego do lokalu użytkowego, na remont i wyposażenie którego przeznaczono część środków z dotacji.

We wniosku z 6 lipca 2010 r. bezrobotna P.B. wnioskowała o przyznanie dofinansowania w kwocie 19.460 zł, z czego na remont lokalu planowała przeznaczyć 1.660 zł, zakup wyposażenia – 3.595 zł, zakup towarów handlowych – 14.205 zł. Dofinansowanie w kwocie 18.000 zł zostało przyznane na podstawie umowy nr 39/FP/2010 z 5 sierpnia 2010 r. Zgodnie z CEIDG osoba ta prowadziła działalność gospodarczą w zakresie sprzedaży detalicznej gier i zabawek prowadzonej w wyspecjalizowanych sklepach od 1 września 2010 r. do 31 lipca 2012 r.

Konieczność przeprowadzenia weryfikacji tytułu prawnego do lokalu, w którym prowadzona była działalność, uzasadniona była faktem, że:

- w rozliczeniu dotacji P.B. przedłożyła w PUP m.in. faktury na zakup towarów, wystawione przez jej ojca, który posługiwał się tym samym adresem prowadzenia działalności gospodarczej[25],
- według CEIDG pod adresem prowadzenia działalności gospodarczej wskazanym przez P.B., działalność prowadzili: W.B. (w zakresie pozostałej sprzedaży detalicznej prowadzonej w niewyspecjalizowanych sklepach) oraz B.B. (w zakresie sprzedaży detalicznej gier i zabawek prowadzonej w wyspecjalizowanych sklepach).

Kierownik Działu Rynku Pracy wyjaśnił, że „zakres wykonywanych czynności i zadań, liczba udzielonych dotacji, liczba umów na refundację kosztów doposażenia stanowiska pracy powodują, że brak jest czasu na dogłębną i szczegółową analizę całości dokumentacji, a konkretnie w tym przypadku weryfikację umowy najmu lokalu. Przeprowadzona kontrola miała na celu faktyczne stwierdzenie poniesionych wydatków określonych w rozliczeniu zgodnie z fakturami".

(dowód: akta kontroli, tom I str. 373- 423, tom II str. 2, 6)

[25] Np. faktury na sprzedaż zabawek, wystawione 6 września 2010 r., nr: 17/2010 (678,32 zł), 18/ 2010 (739,32 zł), 19/2010 (506,30 zł) oraz faktura nr 20/2010 z 10 września 2010 r. (552,05 zł).

3. Nie rozwiązano umowy nr 13/FP/2013 z 22 sierpnia 2013 r. w sprawie przyznania dofinansowania na podjęcie działalności gospodarczej w kwocie 20.000 zł, pomimo niepodjęcia przez bezrobotną działalności gospodarczej w wyznaczonym terminie. Według § 2 ust. 1 i 2 tej umowy, bezrobotna zobowiązała się do podjęcia działalności gospodarczej w terminie do 2 września 2013 r. Za dzień rozpoczęcia działalności należało rozumieć dzień wskazany w CEIDG jako dzień rozpoczęcia jej wykonywania. Do umowy nie wprowadzono zmian w formie pisemnej.

Zgodnie z danymi CEiDG, bezrobotna rozpoczęła działalność gospodarczą 11 września 2013 r., tj. po terminie wskazanym w § 2 ust. 1 umowy.

Postanowienia § 7 ust. 1 lit. a umowy stanowiły, że „przyznający środki rozwiązuje umowę w przypadku niepodjęcia działalności gospodarczej w terminie określonym w § 2 ust. 1".

Kierownik Działu Rynku Pracy PUP wyjaśnił, że sprawa rozpoczęcia działalności gospodarczej przez bezrobotną była niedopatrzeniem z jego strony. Bezrobotna zgłaszała mu, że z uwagi na sytuację zdrowotną dziecka nie była w stanie rozpocząć działalności w zaplanowanym terminie. Zmiana miała zostać wprowadzona w formie aneksu, jednak nie została przez niego dopilnowana z powodu dużej liczby realizowanych przez Kierownika spraw i zadań. Sprawa nie była sygnalizowana Dyrektorowi PUP lub jego zastępcy.

(dowód: akta kontroli, tom I str. 340-344, 368, tom II str. 37, 39)

4. W PUP nierzetelnie dokumentowano czynności kontrolne, przeprowadzane u beneficjentów, pod kątem dotrzymania warunków umów w sprawie przyznania dofinansowania na podjęcie działalności gospodarczej, tj.:

- żaden z protokołów kontroli problemowej nie zawierał ustaleń, co do faktycznego zakupu rzeczy oraz wykonania usług, w szczególności: czy zakupione rzeczy znajdowały się w miejscu prowadzenia działalności gospodarczej oraz były zainstalowane i użytkowane na jej potrzeby, czy zostały wykonane usługi udokumentowane fakturami/rachunkami,
- w aktach dotyczących dotacji udzielonej bezrobotnej M.J. znajdował się niewypełniony protokół z kontroli problemowej, podpisany przez nią „in blanco".

Kierownik Działu Rynku Pracy wyjaśnił, że kontrole problemowe pod kątem dotrzymywania warunków umów generalnie były przeprowadzane w miejscu prowadzenia działalności, siedzibie firmy lub też w miejscu, gdzie przechowywany był zakupiony sprzęt. Zdarzały się przypadki, kiedy beneficjenci[26] przyjeżdżali z zakupionym sprzętem do siedziby Urzędu w celu stwierdzenia faktycznego poniesienia wydatku. Od 2013 r. kontrole są przeprowadzane wyłącznie w miejscu prowadzenia działalności gospodarczej. Zapis w protokole, że do dnia kontroli warunki umowy są dotrzymywane, miał oznaczać, że zakupiony sprzęt i wyposażenie znajdowały się w miejscu prowadzenia działalności. Liczba udzielonych dotacji i czas, jaki należało poświęcić wyjazdowi na kontrole, zlokalizowanie beneficjenta, czynności kontrolne, sporządzenie protokołu, spowodowały, że druk protokołu był uproszczony i funkcjonował od wielu lat. Niewypełniony protokół („in blanco") powstał w lipcu 2014 r. i miał być sporządzony na okoliczność kontroli przeprowadzonej u M.J. Dokument nie został wypełniony z uwagi na wyjątkowe spiętrzenie obowiązków.

M.J., wezwana przez NIK w charakterze świadka, zeznała, że w dniu przeprowadzenia kontroli problemowej nie podpisywała żadnego dokumentu, została poinformowana przez Kierownika Działu Rynku Pracy Urzędu o obowiązku

[26] Świadczący usługi w terenie np. geodezyjne, remontowo-budowlane lub też wypożyczalnie sprzętu muzycznego, budowlanego.

stawienia się w Urzędzie, w ciągu kilku dni, w celu podpisania protokołu, podpisała jakiś dokument, ale nie zwróciła szczególnej uwagi, co podpisuje.

(dowód: akta kontroli, tom I str. 159-183, 259, 365-372, tom II str. 1, 3, 37-40)

Uwagi dotyczące badanej działalności

1. Przedkładane przez beneficjentów na żądanie PUP (w celu weryfikacji prowadzenia działalności gospodarczej przez 12 miesięcy) zaświadczenia z Zakładu Ubezpieczeń Społecznych o okresie podlegania ubezpieczeniom społecznym 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 beneficjenci przestrzegali 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[27].

Zgodnie z informacją uzyskaną od Kierownika Biura Terenowego ZUS w Krasnymstawie, wydane zaświadczenia odnosiły się wprost do zakresu wskazanego przez ubezpieczonego we wniosku, w związku z czym, jeżeli wniosek dotyczył okresu podlegania ubezpieczeniom z tytułu działalności gospodarczej, w zaświadczeniu potwierdzano okres, w którym działalność była prowadzona.

(dowód: akta kontroli, tom I str. 367, tom II str. 72-73)

2. Uwagi NIK dotyczą pozostawienia zespołu kluczowych czynności w procesie udzielania i rozliczania dotacji w kompetencjach jednego pracownika – Kierownika Działu Rynku Pracy.

Kierownik Działu Rynku Pracy wykonywał czynności polegające m.in. na: pozyskiwaniu beneficjentów chętnych do podjęcia działalności gospodarczej, bieżącej konsultacji wniosków (prawidłowość, kompletność), sprawdzaniu wniosków pod względem formalnym i rachunkowym oraz przygotowaniu i opisaniu wniosków do rozpatrzenia, udziału w Komisji rozpatrującej wnioski pod względem merytorycznym, przygotowaniu pisemnych informacji o sposobie rozpatrzenia wniosków dla beneficjentów i umów o dotacje do podpisu Dyrektora, wprowadzaniu danych wypłaconych dotacji do systemu informatycznego, przyjmowaniu rozliczenia środków i sprawdzaniu wykorzystania dotacji, zgodności z wnioskiem, dowodów poniesienia wydatków i terminów wydatkowania środków, kontroli wykorzystania środków w miejscu prowadzenia działalności gospodarczej. W wykonywaniu tych czynności nie uczestniczyli inni pracownicy Działu Rynku Pracy.

NIK zwraca uwagę, że nadmiar kompetencji w ręku jednego urzędnika stanowi mechanizm korupcjogenny. W celu jego wyeliminowania należy stosować tzw. „zasadę wielu oczu".

(dowód: akta kontroli, tom II str. 1, 4-5)

Ocena cząstkowa

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

IV. 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[28], wnosi o:

1. Rzetelne weryfikowanie przedkładanych przez beneficjentów rozliczeń wydatków sfinansowanych z dotacji.

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

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

2. Podejmowanie działań w celu sprawdzenia wywiązania się z obowiązku zwrotu podatku od towarów i usług przez beneficjentów, którym przysługiwało prawo do obniżenia kwoty podatku należnego o kwotę podatku naliczonego lub prawo do zwrotu podatku naliczonego, zawartego w wydatkach wykazywanych w rozliczeniach z wykorzystania dotacji.

3. Stosowanie sankcji przewidzianych w umowach o dofinansowanie, w przypadku naruszenia przez beneficjentów warunków tych umów.

4. Rzetelne dokumentowanie czynności kontrolnych przeprowadzanych w zakresie dotrzymania przez beneficjentów warunków umów.

5. Wyegzekwowanie od beneficjenta zwrotu równowartości odliczonego podatku od towarów i usług od zakupów, zrealizowanych w ramach dofinansowania, przyznanego na podstawie umowy nr 15/FP/2012 z 20 listopada 2012 r.

6. Podjęcie działań w celu uzyskania zwrotu równowartości wydatków, sfinansowanych z dotacji na podjęcie działalności gospodarczej, nieujętych we wniosku o przyznanie środków i zawartej umowie nr 11/FP/2012 z 16 października 2012 r.

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.

Kontrolerzy
Paweł Szymanek
specjalista kontroli państwowej

.....
Podpis

Wojciech Szukała
główny specjalista kontroli państwowej

.....
Podpis

Dyrektor
Delegatury Najwyższej Izby Kontroli
w Lublinie
Edward Lis

.....
Podpis