



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Lublinie

LLU. 410.029.07.2018

Pan
Henryk Łucjan
Prezes Zarządu
Fundacji Rozwoju Lubelszczyzny
ul. Józefa Franczaka "Lalka" 43
20-325 Lublin

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

Kontrola nr P/18/081 „Wsparcie na rozpoczęcie działalności gospodarczej w ramach Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Lubelskiego na lata 2014-2020”

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Fundacja Rozwoju Lubelszczyzny, ul. Józefa Franczaka "Lalka" 43, 20-325 Lublin (dalej "Beneficjent", "Fundacja" lub "FRL")
Kierownik jednostki kontrolowanej	Henryk Łucjan, Prezes Zarządu Fundacji od 1996 r.
Zakres przedmiotowy kontroli	1. Realizacja projektu wsparcia „Droga do sukcesu” w ramach działania 9.3 Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Lubelskiego na lata 2014-2020 ¹ . 2. Osiągnięte rezultaty projektu wsparcia.
Okres objęty kontrolą	Lata 2016-2018 (z uwzględnieniem okresu wcześniejszego i późniejszego, jeżeli zaistniałe zdarzenia miały wpływ na kontrolowaną działalność).
Podstawa prawna podjęcia kontroli	Art. 2 ust. 3 pkt 4 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli ²
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Lublinie
Kontroler	Ewa Kulik, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LLU/27/2019 z 21 stycznia 2019 r. (akta kontroli tom I str. 5, 6)

II. Ocena ogólna³ kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA

Beneficjent osiągnął cel projektu pn. „Droga do sukcesu”, realizowanego w ramach działania 9.3 RPO WL w zakresie zaktywizowania zawodowego 60 osób oraz zatrudnienia przez uczestników projektu 10 pracowników. Zakładana liczba dodatkowych miejsc pracy została przekroczona, gdyż uczestnicy projektu zatrudnili na podstawie umów o pracę łącznie 31 osób. Fundacja nie osiągnęła jednak w pełni celu projektu dotyczącego utworzenia 48 przedsiębiorstw, w związku z udzieleniem wsparcia osobie niekwalifikującej się do projektu, z powodu niespełnienia przez nią na etapie rekrutacji warunku przynależności do grupy docelowej — nieposiadania wpisu do CEIDG⁴ w okresie 12 miesięcy poprzedzających dzień przystąpienia do projektu. Wskaźnik produktu w tym zakresie został wykonany w 98%.

Kontrola wykazała także przypadek naruszenia zasad rekrutacji w związku z bezpodstawnym przyznaniem dodatkowych punktów jednemu z kandydatów, co miało bezpośredni wpływ na otrzymanie przez niego punktacji niezbędnej do znalezienia się na liście uczestników projektu.

Fundacja zrealizowała projekt zgodnie z umową o dofinansowanie po względem okresu realizacji i poniesionych wydatków. Terminowo przedłożyła do akceptacji Instytucji Zarządzającej RPO WL⁵ dokumenty rekrutacyjne i wnioski o płatność. Z niewielkim opóźnieniem (od 1 do 11 dni) FRL przekazała do Prezesa UOKiK⁶

¹ Dalej: RPO WL.

² Dz. U. z 2019 r. poz. 489., dalej: *ustawa o NIK*.

³ Najwyższa Izba Kontroli formułuje ocenę ogólną jako ocenę pozytywną, ocenę negatywną albo ocenę w formie opisowej.

⁴ Centralna Ewidencja i Informacja o Działalności Gospodarczej.

⁵ Dalej: *IZ*.

⁶ Urząd Ochrony Konkurencji i Konsumentów.

dane o udzielonej uczestnikom pomocy de minimis. Rzetelnie weryfikowano rozliczenia wypłaconego uczestnikom wsparcia oraz monitorowano prowadzenie przez nich działalności gospodarczej poprzez kontrole i analizę danych w CEIDG. W ponad 1/3 objętych badaniem przypadków wizyty monitoringowe zostały przeprowadzone od 1 do 6 dni po upływie 12 miesięcznego okresu prowadzenia działalności.

Wszyscy uczestnicy, którzy otrzymali bezzwrotne środki finansowe na rozwój przedsiębiorczości w łącznej kwocie 1 103,7 tys. zł, prowadzili działalność przez wymagany w ramach projektu okres 12 miesięcy. Bieżące potrzeby związane z prowadzoną działalnością finansowali z otrzymywanego przez 12 miesięcy finansowego wsparcia pomostowego o wartości ogółem 403,2 tys. zł. Na koniec marca 2019 r., tj. po ponad siedmiu miesiącach od zakończenia obligatoryjnego okresu prowadzenia działalności, spośród 48 uczestników, którzy otrzymali wsparcie finansowe, 27 osób (56,3%) figurowało w CEIDG jako aktywni przedsiębiorcy⁷. Spośród 10 (z 31 pracowników) zatrudnionych przez uczestników projektu trzy osoby były nadal zatrudnione, z tego dwie na pełny etat, a jedna w wymiarze 1/4 etatu.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny cząstkowej⁸ kontrolowanej działalności

OBSZAR

1. Realizacja projektu wsparcia w ramach działania 9.3 RPO WL na lata 2014-2020

Opis stanu faktycznego

1.1. Umowa o dofinansowanie projektu „Droga do sukcesu” realizowanego w ramach działania 9.3 (*Rozwój przedsiębiorczości*) RPO WL i współfinansowanego ze środków Europejskiego Funduszu Społecznego, między Beneficjentem a Zarządem Województwa Lubelskiego (ZWL) została zawarta 19 grudnia 2016 r. ZWL (jako Instytucja Zarządzająca – IZ) przyznał Fundacji na realizację projektu dofinansowanie w kwocie nieprzekraczającej 1 899 966,18 zł, co stanowiło nie więcej niż 95% całkowitych wydatków kwalifikowalnych projektu, w tym 1 699 969,74 zł płatności ze środków europejskich oraz 199 996,44 zł dotacji celowej z budżetu państwa.

Całkowita wartość projektu wynosiła 1 999 964,40 zł. Beneficjent zobowiązał się do wniesienia wkładu własnego w kwocie 99 998,22 zł, co stanowiło 5% wydatków kwalifikowalnych projektu (były to środki prywatne Beneficjenta).

We wniosku o dofinansowanie projektu określono:

— okres realizacji projektu: od 1 stycznia 2017 r. do 31 sierpnia 2018 r.;

— cel główny projektu: zaktywizowanie zawodowe 60 mieszkańców (w tym 30 kobiet) z powiatów: biłgorajskiego, chełmskiego, hrubieszowskiego, krasnostawskiego, tomaszowskiego, włodawskiego, zamojskiego, miasta Chełm i miasta Zamość, poprzez stworzenie warunków do założenia własnej działalności gospodarczej, tj. wsparcia szkoleniowo-doradczego, udzielenia jednorazowej dotacji inwestycyjnej i wsparcia pomostowego dla 48 uczestników projektu (w tym 24 kobiet).

Założono, że realizacja celu głównego projektu przyczyni się do osiągnięcia celu szczegółowego RPO WL, tj. zwiększenia liczby nowych i trwałych miejsc pracy w regionie. We wniosku zaplanowano:

⁷ W tym jeden uczestnik, który, jak wynika z ustaleń kontroli, nie kwalifikował się do udziału w projekcie.

⁸ Oceny cząstkowe to oceny działalności w poszczególnych obszarach badań kontrolnych. Ocena cząstkowa może być sformułowana jako ocena pozytywna, ocena negatywna albo ocena w formie opisowej.

— kompleksowe wsparcie doradczo-szkoleniowe uczestników, mające na celu ich przygotowanie merytoryczne do podjęcia i prowadzenia działalności gospodarczej, aby zwiększyć szanse jej utrzymania na rynku;

— udzielenie 48 osobom (24 kobietom i 24 mężczyznom) pozostającym bez pracy jednorazowych bezzwrotnych dotacji na założenie działalności gospodarczej oraz finansowego wsparcia pomostowego w wysokości do 700 zł miesięcznie przez 12 miesięcy (na bieżące koszty działania) — wskaźnik produktu;

Założono, że 10 uczestników projektu utworzy do 31 sierpnia 2018 r. dodatkowe miejsce pracy, co przyczyni się do powstania w regionie 58 nowych miejsc pracy (dla 29 kobiet i 29 mężczyzn) — wskaźnik rezultatu.

Podstawowe założenia projektu, opisanego we wniosku o dofinansowanie, w zakresie określenia grupy docelowej wsparcia, typ projektu, wskaźniki produktu i rezultatu oraz limity i ograniczenia w realizacji projektu, były zgodne z wymaganiami konkursowymi określonymi przez IZ (konkursu RPLU.09.03.00-IZ.00-06-001/16 oraz opisem działania 9.3 Rozwój przedsiębiorczości w Szczegółowym Opisie Osi Priorytetowych RPO WL 2014-2020 (dalej: SZOOP).

(akta kontroli tom I str. 25-98, 119-160)

1.2. Beneficjent nie realizował projektu w partnerstwie z innym podmiotem.

(akta kontroli tom I str. 32, 60, 122)

1.3. Zasadnicza zmiana projektu dotyczyła zmiany okresu jego realizacji. Zmianę tę Beneficjent zgłosił dwa dni po zawarciu umowy o dofinansowanie. Ustalony w pierwotnym wniosku o dofinansowanie (z 20 października 2016 r.) okres realizacji projektu od 1 kwietnia 2017 r. do 30 listopada 2018 r., przyspieszono o trzy miesiące, tj. od 1 stycznia 2017 r. do 31 sierpnia 2018 r. Zmiana ta uzasadniona była przez Beneficjenta szybszym zaktywizowaniem osób bezrobotnych i nieaktywnych zawodowo, a w konsekwencji korzystnym wpływem na rynek pracy województwa. Przesunięcie terminu nie wpływało na łączny czas jego realizacji, budżet i założone wskaźniki. Powyższa zmiana została zaakceptowana przez IZ 30 grudnia 2017 r. W konsekwencji Beneficjent złożył skorygowany wniosek o dofinansowanie projektu, w którym harmonogram realizacji projektu dostosowany został do nowego okresu.

Ponadto 30 czerwca 2017 r. Fundacja zwróciła się do IZ o zmianę załącznika nr 3 do umowy zawierającego harmonogram płatności projektu. Według Beneficjenta konieczność zmiany wynikała z zagrożenia realizacji projektu zgodnie z harmonogramem, gdyż założona kwota była niewystarczająca na wypłatę wsparcia pomostowego uczestnikom projektu w zakładanych terminach.

Oprócz ww. zmian aneksem nr 1 z 21 listopada 2017 r. do umowy o dofinansowanie wprowadzono zmianę adresu Beneficjenta.

Prezes Zarządu Fundacji wyjaśnił, że w trakcie realizacji projektu nie wystąpiły problemy z jego realizacją.

(akta kontroli tom I str. 55-56, 57-59, 103-104, 116-121, 161-163)

1.4. Beneficjent opracował i terminowo⁹ przedłożył IZ dokumenty określone w § 4 ust. 4 pkt 6 umowy o dofinansowanie. Były one zgodne z wzorami dokumentów, stanowiącymi załączniki do *Standardów udzielenia wsparcia na rozwój przedsiębiorczości w ramach działania 9.3 Rozwój przedsiębiorczości Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Lubelskiego na lata 2014-2020*¹⁰.

W jednym przypadku, w treści *Regulaminu przyznawania środków finansowych* oraz w umowie o udzieleniu wsparcia finansowego, Beneficjent wprowadził dodatkowe

⁹ Nie później niż 15 dni od dnia rozpoczęcia realizacji projektu.

¹⁰ Dalej: *Standardy udzielenia wsparcia*.

zabezpieczenie realizacji projektu w postaci umowy przewłaszczenia rzeczy ruchomych sfinansowanych z dotacji bezzwrotnej.

Według wyjaśnienia Prezesa Zarządu Fundacji było to dodatkowe zabezpieczenie, a jednocześnie wzbudzenie świadomości u uczestników, że zakupiony sprzęt jest niezbywalny i będzie stanowił ich własność po wypełnieniu wszystkich warunków zawartych w umowie o dofinansowanie oraz do zakończenia okresu trwałości (po 12 miesiącach prowadzenia działalności). Fundacja tę formę zabezpieczenia stosowała już w projektach realizowanych w ramach działania 6.2. *Wsparcie oraz promocja przedsiębiorczości i samozatrudnienia* w poprzednim okresie programowania.

(akta kontroli tom I str. 170-175, 178-185, 198-213, tom II str. 434-437)

Beneficjent nie wprowadzał dodatkowych rozwiązań/zmian w *Regulaminie rekrutacji* i formularzu rekrutacyjnym. Nie sformułowano także dodatkowych uregulowań dotyczących zasad przeznaczania wsparcia pomostowego finansowego, zasad dokumentowania wykorzystania tego wsparcia.

W *Regulaminie rekrutacji* Fundacja nie wprowadziła obowiązku złożenia dokumentacji potwierdzającej deklarowany przez kandydata status. Mimo to dokumentacja rekrutacji zawierała zaświadczenia z właściwego urzędu pracy, potwierdzenia zameldowania, orzeczenia o niepełnosprawności, zaświadczenia z Kasy Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego (KRUS), czy dokumentację potwierdzającą wykształcenie i kwalifikacje.

Prezes Zarządu Fundacji podał, że wymagając od uczestników dokumentów potwierdzających status osoby bezrobotnej czy niepełnosprawnej, kierowano się chęcią zabezpieczenia przed ewentualnymi nieprawidłowościami, które mogłyby wynikać z oświadczeń uczestników. Określenie np., czy dana osoba jest definiowana jako długotrwale bezrobotna, bez zaświadczenia Powiatowego Urzędu Pracy (PUP), często przysparza trudności samym bezrobotnym, gdyż nie są w stanie określić daty zarejestrowania. Część osób z własnej inicjatywy dołączała dodatkowe dokumenty (np. świadectwa ukończenia szkoły).

(akta kontroli tom II str. 434-437)

1.5. Beneficjent w ramach realizacji projektu przeprowadził dwa postępowania z zastosowaniem zasady konkurencyjności. Ich przedmiotem było osobiste przeprowadzenie usługi indywidualnego doradztwa poszkoleniowego o wartości szacunkowej (netto) 31,2 tys. zł oraz osobiste przeprowadzenie usług indywidualnego doradztwa specjalistycznego o wartości szacunkowej 51,8 tys. zł. Postępowania te zostały przeprowadzone zgodnie punktem 6.5.2. *Wytocznych w zakresie kwalifikowalności wydatków w ramach Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego i Funduszu Spójności na lata 2014-2020 oraz z zastosowaniem Regulaminu zamówień na dostawy, usługi lub roboty budowlane w toku realizacji projektów współfinansowanych ze środków Unii Europejskiej w ramach Europejskiego Funduszy Społecznego*, wprowadzonego zarządzeniem Prezesa Zarządu Fundacji nr 9/2011, w brzmieniu ustalonym aneksem nr 5 z 14 października 2016 r.

Analiza dokumentacji członków Komisji Oceny Wniosków (KOW), powołanej Zarządzeniem Prezesa Zarządu Fundacji nr 6/2017 z 14 lipca 2017 r. w sprawie powołania komisji oceny wniosków do projektu „Droga do sukcesu” wykazała, że posiadali oni udokumentowane doświadczenie i wiedzę w zakresie realizacji projektów współfinansowanych ze środków UE.

Beneficjent nie wprowadzał ograniczeń kwotowych ani nie wyłączał z dofinansowania pewnych rodzajów wydatków.

(akta kontroli tom I str. 334-335, 354-363)

1.6. Według *Regulaminu rekrutacji*, zgodnego z regulaminem konkursu oraz wymaganiami SZOOP, projekt był skierowany do osób fizycznych w wieku 30 lat i starszych z terenu powiatów: biłgorajskiego, chełmskiego, hrubieszowskiego, krasnostawskiego, tomaszowskiego, włodawskiego, zamojskiego, miasta Chełm i miasta Zamość, pozostających bez pracy (w tym zarejestrowanych w urzędzie pracy jako bezrobotne), zamierzających rozpocząć prowadzenie działalności gospodarczej, z wyłączeniem osób zarejestrowanych w Krajowym Rejestrze Sądowym, CEIDG lub prowadzących działalność na podstawie odrębnych przepisów w okresie 12 miesięcy poprzedzających dzień przystąpienia do projektu. Osoby te powinny należeć, co najmniej do jednej z następujących grup: osób w wieku powyżej 50 roku życia, kobiet, osób z niepełnosprawnościami, osób długotrwale bezrobotne, osób o niskich kwalifikacjach. Ponadto wśród uczestników projektu mogły być osoby odchodzące z rolnictwa, planujące rozpocząć prowadzenie pozarolniczej działalności gospodarczej, które znajdowały się w szczególnie trudnej sytuacji na rynku pracy. Warunkiem koniecznym było przejście reorientowanych osób z systemu ubezpieczeń społecznych rolników do ogólnego systemu ubezpieczeń (ZUS).

Grupę docelową stanowiło 60 osób fizycznych (w tym 30 kobiet) w wieku 30 lat i powyżej, pozostających bez pracy (w tym zarejestrowanych jako bezrobotne), w tym trzy osoby odchodzące z rolnictwa planujące rozpocząć prowadzenie pozarolniczej działalności gospodarczej (tj. 5% uczestników). W zakresie grup objętych wsparciem, wśród uczestników było: sześć osób w wieku powyżej 50 roku życia, 30 kobiet, trzy osoby z niepełnosprawnościami, cztery osoby długotrwale bezrobotne, cztery osoby o niskich kwalifikacjach.

Rekrutację do projektu rozpoczęto w dniu 21 lutego, a zakończono 15 marca 2017 r. Kwalifikowalność kandydatów na uczestników projektu ustalano na dzień „przystąpienia do projektu” (udzielenia usługi szkoleniowej, która była pierwszą usługą w projekcie, co według harmonogramu było przewidziane na kwiecień-maj 2017 r.).

Uczestnicy składali formularz rekrutacyjny, w którym m.in. podawali, czy są osobami bezrobotnymi w wieku 30 lat i więcej, biernymi zawodowo w wieku 30 lat i więcej, odchodzącymi z rolnictwa i planującymi rozpocząć prowadzenie pozarolniczej działalności gospodarczej, a także podawali przynależność do jednej lub kilku grup objętej wsparciem (osoby w wieku 50 lat i więcej, kobiety, osoby z niepełnosprawnościami, osoby długotrwale bezrobotne, osoby o niskich kwalifikacjach).

Wraz z formularzem rekrutacyjnym kandydaci załączali dokumenty potwierdzające dane zawarte w formularzu, tj.: zaświadczenie o posiadaniu statusu bezrobotnego wydane przez właściwy urząd pracy, świadectwa szkolne, dyplomy lub zaświadczenia o posiadanym wykształceniu (w przypadku osób o niskich kwalifikacjach), zaświadczenie z KRUS o podleganiu ubezpieczeniu społecznemu rolników.

Beneficjent nie weryfikował prawdziwości oświadczeń uczestników deklarujących się jako osoby bierne zawodowo oraz o niskich kwalifikacjach.

Wszyscy uczestnicy deklarujący, że są osobami bezrobotnymi, byli zarejestrowani we właściwych urzędach pracy, co potwierdzili poprzez złożenie zaświadczeń o posiadaniu takiego statusu. W przypadku osób o niskich kwalifikacjach Beneficjent wymagał przedłożenia świadectw ukończenia szkoły/kursów. Osoby, które w formularzach rekrutacyjnych zadeklarowały odejście z rolnictwa, potwierdzały zaświadczeniami KRUS faktyczne podleganie temu ubezpieczeniu (jako rolnicy, małżonkowie rolników lub domownicy).

Przedłożenie ww. dokumentów Beneficjentowi nie wynikało z *Regulaminu rekrutacji*. Prezes Zarządu podał, że wymagając dokumentów potwierdzających status osoby bezrobotnej czy niepełnosprawnej, kierowano się chęcią zabezpieczenia przed ewentualnymi nieprawidłowościami. Poza tym określenie np., czy dana osoba jest długotrwale bezrobotna, bez zaświadczenia PUP, często przysparzało trudności samym bezrobotnym. Podczas rekrutacji i realizacji projektu nie stwierdzono przypadków złożenia niezgodnych ze stanem faktycznym oświadczeń dotyczących spełnienia warunków uczestnictwa w projekcie. Uczestnicy byli informowani o grożących im konsekwencjach w przypadku podania nieprawdziwych danych oraz zobligowani do przedłożenia części dokumentów potwierdzających status. Fundacja nie zasięgała informacji w ZUS, PUP, KRUS czy urzędach gmin. Według wiedzy prezesa, Fundacja jako organizacja pozarządowa nie miała możliwości zasięgnięcia takich informacji.

(akta kontroli tom I str. 9-10, 128, 178-185, 214-219, 228, 481-485, tom II str. 97, 434-437)

1.7. Spośród 48 uczestników, którym udzielono wsparcia finansowego na rozpoczęcie działalności:

- 34 uczestników zadeklarowało status bezrobotnego zarejestrowanego w urzędzie pracy (co potwierdzono zaświadczeniami z powiatowych urzędów pracy);
- 14 — status biernego zawodowo (według złożonych przez nich oświadczeń).

Były dwadzieścia cztery kobiety i dwudziestu czterech mężczyzn, którzy zadeklarowali przynależność do jednej lub kilku grup tj.: ośmiu uczestników w wieku 50 lat i więcej, dziewięciu uczestników długotrwale bezrobotnych (według zaświadczeń właściwego urzędu pracy), sześć osób niepełnosprawnych (potwierdzonych orzeczeniami), 31 osób posiadających niskie kwalifikacje (według ich oświadczeń oraz załączonych do formularza rekrutacyjnego kopii dokumentów).

Posiadanie statusu rolnika/małżonka rolnika/osoby zamieszkującej z rolnikiem we wspólnym gospodarstwie domowym zadeklarowało sześciu uczestników projektu, według przedłożonych zaświadczeń z KRUS.

Status pozostałych uczestników projektu był zgodny z założeniami wniosku o dofinansowanie.

(akta kontroli tom I str. 9-10)

1.8. W dniach 18-20 kwietnia 2017 r. 60 osób przystąpiło do projektu, co potwierdzone było zawarciem umów w tym zakresie. Osoby te zostały objęte szkoleniem w ramach szkolenia grupowego „ABC przedsiębiorczości” (56 godzin) w kwietniu i w maju 2017 r., doradztwa grupowego z zakresu „Planowanie działalności gospodarczej według koncepcji modelu biznesowego *Canvas*” (8 godzin) w maju 2017 r. oraz doradztwa poszkoleniowego z zakresu opracowania biznesplanu (po 8 godzin) w czerwcu i lipcu 2017 r.

Z udziału w projekcie po etapie doradczo-szkoleniowym zrezygnowało pięć osób. W przypadku trzech osób pisemna rezygnacja była uzasadniona powodami osobistymi, w dwóch przypadkach brak było w dokumentacji projektu informacji na ten temat (z tego w jednym przypadku uczestnik złożył pisemną informację o rezygnacji, lecz nie podał przyczyny).

Według koordynatora projektu osoby te mogły zrezygnować z ubiegania się o dotację bez żadnych konsekwencji po przejściu całego cyklu szkoleniowo-doradczego.

(akta kontroli tom I str. 269-270, tom II str. 113, 487-488, 506)

1.9. Zgodnie z dokumentacją, na 94 osoby, które złożyły formularze rekrutacyjne do udziału w projekcie, zakwalifikowano 60 osób (30 kobiet i 30 mężczyzn), a 27 osób zostało ujętych na liście rezerwowej projektu, tj. 20 mężczyzn i 7 kobiet, którzy uzyskali minimum 60% punktów (18) wymaganych do zakwalifikowania się.

Na próbie losowo wybranych 30 uczestników (w tym 20 aktywnych w dniu rozpoczęcia niniejszej kontroli oraz 10, którzy wykreślili lub zawiesili działalność gospodarczą przed tym terminem) stwierdzono, że komisja rekrutacyjna przeprowadziła I i II etap rekrutacji. Zweryfikowane zostały dane dotyczące statusu kandydatów określone w formularzach rekrutacyjnych (w tym w oparciu o dostarczoną przez nich dokumentację, m.in. zaświadczenia z właściwego urzędu pracy czy KRUS, świadectwa szkolne), a także oceniono merytorycznie przedsięwzięcie. W II etapie rekrutacji doradca zawodowy dokonał oceny predyspozycji i motywacji do podjęcia działalności gospodarczej.

Analiza dokumentacji ocen przeprowadzonych w ramach I etapu rekrutacji wykazała, że jeden z kandydatów w ramach oceny merytorycznej przedsięwzięcia otrzymał dodatkowe 5 punktów za deklarację stworzenia w ciągu 12 miesięcy dodatkowego miejsca pracy, podczas gdy faktycznie nie złożył takiej deklaracji w formularzu rekrutacyjnym. Punktacja ta wpłynęła na zakwalifikowanie kandydata do projektu.

(akta kontroli tom I str. 9-10, 214-228, tom II str. 409-432, 506)

1.10. Po etapie szkoleniowo-doradczym w okresie od 4 do 17 lipca 2017 r. 55 (z 60) uczestników projektu złożyło wnioski o przyznanie środków finansowych na rozpoczęcie działalności gospodarczej oraz wnioski o przyznanie wsparcia pomostowego. Od 17 do 28 lipca 2017 r. Komisja Oceny Wniosków, powołana zarządzeniem Prezesa Zarządu Fundacji nr 6/2017 z dnia 14 lipca 2017 r., dokonała oceny złożonych wniosków. Komisja sporządziła wstępną listę rankingową zawierającą 48 wniosków rekomendowanych do otrzymania dofinansowania i opublikowała na stronie internetowej wyniki oceny merytorycznej wniosków.

Siedmiu uczestników projektu nie uzyskało wystarczającej punktacji na etapie oceny wniosków (biznesplanu przedsięwzięcia). Po upływie okresu odwoławczego (jeden uczestnik skorzystał z prawa złożenia odwołania) KOW zakwalifikowała 48 uczestników projektu do otrzymania dofinansowania. W dniu 18 sierpnia 2017 r. została opublikowana ostateczna lista uczestników projektu.

Beneficjent przekazał IZ, w dniu 22 sierpnia 2017 r., tj. w terminie zgodnym z § 4 ust. 4 pkt 8 umowy o dofinansowanie (nie później niż 5 dni od dnia zakończenia prac KOW), protokół z posiedzenia KOW wraz z ostateczną listą rankingową.

Fundacja dysponowała informacjami potwierdzającymi, że członkowie KOW spoza pracowników Fundacji, posiadali wiedzę i doświadczenie z zakresu prowadzenia i promocji przedsiębiorczości.

(akta kontroli tom I str. 229-252, 261-270)

W dniu 22 sierpnia 2017 r. 48 uczestników projektu zarejestrowało działalność gospodarczą, a 28 sierpnia 2017 r. podpisano z nimi umowy o udzielenie wsparcia finansowego i jednocześnie umowy o udzielenie wsparcia doradczego. Środki finansowe na rozpoczęcie działalności gospodarczej zostały wypłacone ww. uczestnikom 5 września 2017 r. W tym samym dniu Beneficjent przesłał do Prezesa UOKiK sprawozdanie o udzielonej pomocy publicznej (wsparciu finansowym w formie dotacji i pomostowym finansowym) dla 47 uczestników. W przypadku jednego uczestnika sprawozdanie zostało przesłane 15 września 2017 r.

We wszystkich umowach określono wysokość dotacji na działalność gospodarczą w kwocie 23 tys. zł oraz po 8,4 tys. zł wsparcia pomostowego (po 700 zł przez 12 miesięcy na każdego uczestnika), co stanowiło łącznie 1 507 200 zł na

wszystkich uczestników (1 104 tys. zł z tytułu dotacji i 403,2 tys. zł wsparcia pomostowego).

Wypłacona pomoc publiczna wyniosła razem 1 506 914 zł, w tym dotacje w 47 przypadkach po 23 tys. zł i w jednym w wysokości 22 714 zł (łącznie 1 103 714 zł); 48 uczestników otrzymało po 8,4 tys. zł wsparcia pomostowego (łącznie 403,2 tys. zł).

Prezes Fundacji stwierdził, że określając kwotę wsparcia pomostowego w wysokości 700 zł przez 12 miesięcy, kierowano się chęcią skłonienia uczestników do rzetelniejszej analizy rentowności przedsięwzięcia, aby liczyli się z tym, że część kosztów będą musieli pokryć z wypracowanych przychodów. Niemniej jednak przez to oferta Fundacji była mniej atrakcyjna w porównaniu z innymi.

(akta kontroli tom I str. 9-10, 271-274, tom II str. 440)

1.11. Weryfikacja¹¹ statusu przynależności do grupy docelowej na próbie kontrolnej 30 uczestników projektu, z którymi zawarto umowy i udzielono wsparcia, w oparciu o dokumentację projektu, wykazała m.in., że:

— sześciu uczestników projektu było jednocześnie zatrudnionych (jako pracownik/zleceniobiorca) w okresie realizacji projektu i/lub byli wcześniej zatrudnieni i pozostawali bez zatrudnienia w krótkim okresie przed przystąpieniem do projektu, a następnie podjęli równoległe do prowadzonej działalności zatrudnienie (jako pracownik/zleceniobiorca)¹²;

— na podstawie danych z CEIDG stwierdzono przypadek zakwalifikowania do projektu kandydata, który w dniu złożenia formularza rekrutacyjnego (28 lutego 2017 r.) nie spełniał jednego z warunków przynależności do grupy docelowej, gdyż w okresie krótszym niż 12 miesięcy poprzedzających dzień przystąpienia do projektu prowadził zarejestrowaną w CEIDG działalność gospodarczą. Wymogu tego nie spełniał również w dniu ujęcia na liście rezerwowej uczestników projektu (31 marca 2017 r.), lecz dopiero w dniu zawarcia umowy uczestnictwa w projekcie (19 kwietnia 2017 r.);

— dziewięciu uczestników zarejestrowało działalność gospodarczą pod tym samym kodem PKD¹³ i/lub w miejscu, w którym prowadziła działalność osoba powiązana (rodzinnie) albo osobiście prowadziły działalność kilka lat wcześniej;

— według danych SUDOP¹⁴ żaden z uczestników przystępując do kontrolowanego projektu nie był w tym samym okresie uczestnikiem innego.

(akta kontroli tom I str. 501-522, tom II str. 7-57, 335-386)

Analiza (na próbie kontrolnej 30 uczestników) danych zawartych w zaświadczeniach wydanych przez powiatowe urzędy pracy, potwierdzających status bezrobotnego, wykazała, że spośród 17 osób, które posiadały ten status:

— dwie nabyły go dzień przed złożeniem wniosku rekrutacyjnego, jedna pięć dni wcześniej i jedna 17 dni wcześniej,

— trzy osoby nabyły go 4 miesiące wcześniej, dwie 5 miesięcy wcześniej, trzy w okresie od 6 do 8 miesięcy wcześniej,

— pięć osób było długotrwale bezrobotnych, tj. zarejestrowanych w urzędzie powyżej 12 miesięcy.

(akta kontroli tom I str. 9-10, tom II str. 7-57, 84-85)

¹¹ Na podstawie dokumentacji udostępnionej przez Beneficjenta, danych z CEIDG, z SUDOP i informacji ZUS.

¹² W tym dwóch uczestników, którzy przez cały 12 miesięczny okres prowadzenia działalności byli równoległe zatrudnieni na podstawie umowy o pracę; jeden uczestnik pozostawał w stosunku pracy przez 11 miesięcy, a kolejny przez 12 miesięcy świadczył usługi na podstawie umowy zlecenia.

¹³ Polskiej Klasyfikacji Działalności.

¹⁴ System Udostępniania Danych o Pomocy Publicznej. Udostępniony w sieci teleinformatycznej przez Prezesa UOKiK.

Według danych ZUS, spośród 13 osób z próby kontrolnej, które zadeklarowały status osoby biernej zawodowo:

- siedem nie było zgłoszonych do ubezpieczenia społecznego, w tym sześć w okresie od stycznia 2016 r. (data początkowa informacji ZUS) do 22 sierpnia 2017 r. (rejestracji działalności gospodarczej), a jedna dopiero w okresie styczeń-luty 2017 r.,
- cztery posiadały status emeryta/rencisty,
- jedna — osiem dni przed złożeniem formularza rekrutacyjnego była zgłoszona do ubezpieczenia społecznego jako osoba wykonująca umowę zlecenia (od 20 stycznia 2016 r. do 20 lutego 2017 r.) w fundacji (niewpisanej do rejestru przedsiębiorców), w której była wiceprezesem,
- jedna — 12 dni przed złożeniem formularza rekrutacyjnego była zgłoszona do ubezpieczenia społecznego jako pracownik (w okresach 15 lutego – 30 września 2016 r. i 5 stycznia – 2 marca 2017 r.).

(akta kontroli tom II str. 7-57, 84-85)

W badanej próbie kontrolnej 30 uczestników byli m.in.:

- uczestniczka projektu deklarująca się jako bierna zawodowo (emeryt/rencista od 2009 r.) zarejestrowała działalność pod tym samym kodem PKD i adresem, pod którym prowadził wcześniej działalność jej małżonek od października 2012 r. do listopada 2016 r., a następnie zlikwidowała po 12 miesiącach jej prowadzenia;

(akta kontroli tom I str. 9-10, tom II str. 39, 356-357)

- dwie uczestniczki projektu zarejestrowały działalność gospodarczą w tej samej branży, co pracodawcy, u których były zatrudnione w okresie bezpośrednio poprzedzającym nabycie statusu osoby bezrobotnej, a następnie po likwidacji działalności po 12 miesiącach jej prowadzenia i zakupieniu specjalistycznego sprzętu, podjęły współpracę (na podstawie zleceń) lub zatrudnienie (na umowę o pracę) w tych samych podmiotach lub w podmiotach działających w tej samej branży;

(akta kontroli tom II str. 41, 51-54, 358, 359, 373)

- uczestniczka, deklarująca status osoby biernej zawodowo, faktycznie w okresie poprzedzającym złożenie formularza rejestracyjnego do projektu oraz od momentu rejestracji działalności gospodarczej wykonywała pracę na podstawie umowy zlecenia odpowiednio w fundacji (niewpisanej do rejestru przedsiębiorców)¹⁵ od stycznia 2016 r. do lutego 2017 r., w której była wiceprezesem zarządu, a od sierpnia 2017 r. do sierpnia 2018 r. w stowarzyszeniu (niewpisanym do rejestru przedsiębiorców)¹⁶, w którym była prezesem zarządu; sprzęt oraz wyposażenie, jakie uczestniczka zakupiła z dotacji, stanowił powszechne (uniwersalne) wyposażenie biurowe.

(akta kontroli tom I str. 9-10, tom II str. 28, 386-392)

1.12. Zatrudnienie pracownika zadeklarowało 33 (z 48) uczestników projektu (tj. na etapie rekrutacji i/lub biznesplanu), z tego faktycznie 29 uczestników przekazało Beneficjentowi umowy z pracownikami i formularze zgłoszenia ich do ubezpieczenia (ZUS), w tym jeden uczestnik zatrudnił łącznie 3 osoby (przy deklarowanej jednej).

Czterech pozostałych uczestników projektu, mimo złożonych deklaracji na etapie rekrutacji i uzyskaniu dodatkowych 5 punktów przy ocenie merytorycznej, nie stworzyło dodatkowego miejsca pracy. Trzech zadeklarowało zatrudnienie

¹⁵ Fundacja zarejestrowana w KRS od 14.12.2015 r.

¹⁶ Stowarzyszenie zarejestrowane w KRS od 25.01.2017 r.

pracownika tylko na etapie rekrutacji, lecz nie powtórzyło tej deklaracji na etapie biznesplanu, natomiast jeden uczestnik projektu zadeklarował stworzenie dodatkowego miejsca pracy, zarówno na etapie rekrutacji, jak i na etapie aplikowania o środki — według treści biznesplanu.

Z wymienionych czterech uczestników tylko jeden prowadził nadal (w trakcie kontroli NIK) działalność gospodarczą, dwóch zawiesiło jej prowadzenie (odpowiednio w pierwszym i trzecim miesiącu po zakończeniu udziału w projekcie), a jeden (deklarujący zatrudnienie pracownika na obu ww. etapach) wykreślił działalność dziesięć dni po upływie 12 miesięcznego okresu jej prowadzenia).

Prezes Zarządu wyjaśnił, że według dokumentów, stanowiących załączniki do regulaminu konkursu, na których wzorowała się Fundacja przy sporządzaniu dokumentacji projektowej, nie przewidziano sankcji za niepowtórzenie w biznesplanie deklaracji zatrudnienia złożonego na etapie rekrutacji. Uczestnicy ci na etapie dokonania kalkulacji nie zdecydowali się na złożenie deklaracji zatrudnienia pracownika. Nie było podstaw prawnych do odrzucenia takiego biznesplanu. W jednym przypadku zadeklarowania zatrudnienia pracownika przez uczestnika w biznesplanie, koordynator lokalny oraz doradca specjalistyczny (w trakcie doradztwa) kilkakrotnie (ustnie) interweniowali, przypominając o obowiązku zatrudnienia. Umowa o dofinansowanie nie przewidywała sankcji za niespełnienie tego warunku, nie było więc podstaw prawnych, aby go egzekwować. Uczestnik fakt niezatrudnienia pracownika tłumaczył brakiem takiej konieczności, gdyż sam radził sobie z realizacją zleceń, a zatrudnienie pracownika generowałoby w jego ocenie sztuczne koszty.

(akta kontroli tom I str. 9-12, tom II str. 58-83, 443, 446-447)

1.13. Na próbie kontrolnej 30 uczestników projektu stwierdzono, że przyznane dotacje i wsparcie pomostowe na rozwój przedsiębiorczości zostało wydatkowane zgodnie z § 4 ust. 10 *Regulaminu przyznawania środków finansowych*, tj. zgodnie z harmonogramem rzeczowo-finansowym przedsięwzięcia, stanowiącym integralną część biznesplanu.

W zależności od rodzaju realizowanego przedsięwzięcia wydatkowano je głównie na zakup środków trwałych i wyposażenia oraz przystosowanie pomieszczeń w zakresie niezbędnym do rozpoczęcia działalności. Ewentualne zmiany w harmonogramie rzeczowo-finansowym były na bieżąco uzgadniane z Beneficjentem.

Przy weryfikowaniu wykorzystania przez uczestników środków finansowych, Beneficjent nie analizował, czy wykazane zakupy można było osiągnąć mniejszym nakładem środków.

Analiza wykorzystania i rozliczenia dotacji przez jedną z uczestniczek projektu wykazała, że dokonała ona zakupu trzech używanych środków trwałych do wyposażenia sklepu (dwie lody chłodnicze i kralnicę) o łącznej wartości 5 935,96 zł od osoby o tym samym nazwisku. Dokonana w trakcie niniejszej kontroli NIK analiza danych z CEIDG wykazała, że zarówno uczestniczka, jak i osoba, która sprzedała jej wymienione środki trwałe, ujawniły w ewidencji ten sam mail do kontaktów. Poza tym osoba ta prowadziła działalność gospodarczą w zakresie sprzedaży detalicznej m.in. w tym samym miejscu, co mąż uczestniczki projektu.

Prezes Zarządu Fundacji stwierdził, że w przedmiotowym przypadku przyjęto od uczestniczki projektu oświadczenie, że używane środki trwałe nie zostały zakupione od członków najbliższej rodziny (małżonka, zstępnych, wstępnych, rodzeństwa, pasierba, ojczyma, macochy). Nie weryfikowano jej powiązań ze zbywcą wyposażenia, gdyż o nich Fundacja nie wiedziała.

Wsparcie pomostowe uczestnicy projektu przeznaczali przede wszystkim na refundację składek na ubezpieczenie społeczne oraz zakup materiałów, wyposażenia i usług związanych z bieżącymi potrzebami prowadzonej działalności.

(akta kontroli tom II str.262-334, 478-483, 485-486, 506)

1.14. Według § 6 ust. 1 wzoru umowy o udzieleniu wsparcia finansowego zawieranej pomiędzy uczestnikiem projektu a Beneficjentem (zatwierdzonego przez IZ), uczestnik projektu był zobowiązany poddać się kontroli uprawnionych organów w zakresie prawidłowości wydatkowania bezzwrotnego wsparcia. Na Beneficjencie spoczywał główny obowiązek przeprowadzenia w okresie 12 miesięcy od dnia faktycznego rozpoczęcia działalności gospodarczej minimum jednej wizyty monitoringowej i minimum jednej kontroli działalności gospodarczej prowadzonej przez uczestnika projektu, w szczególności w zakresie: 1) czy uczestnik projektu faktycznie prowadzi działalność gospodarczą, 2) czy działalność gospodarcza prowadzona jest zgodnie z zatwierdzonym biznesplanem, 3) wykorzystania przez niego zakupionych towarów lub usług zgodnie z charakterem prowadzonej działalności, w tym z biznesplanem.

Na podstawie protokołów kontroli przeprowadzonych u wszystkich (48) uczestników projektu oraz kart wizyt monitorujących działalność sporządzonych dla 30 uczestników (objętych próbą kontrolną), stwierdzono, że:

- u każdego z 48 uczestników projektu przeprowadzono po jednej kontroli, z tego u 30 uczestników w czwartym, a u 18 w piątym miesiącu od rozpoczęcia działalności gospodarczej,

- przeprowadzono po jednej wizycie monitoringowej (według danych 30 uczestników), z tego u dwudziestu uczestników została przeprowadzona w dwunastym miesiącu od rozpoczęcia działalności gospodarczej, natomiast u dziesięciu uczestników tuż po upływie dwunastu miesięcy prowadzenia działalności gospodarczej;

- w żadnym przypadku Beneficjent nie ustalił w wyniku kontroli i wizyty monitorującej nieprawidłowości czy uchybień;

- do „karty wizyty monitoringowej” załączony był wydruk z CEIDG, potwierdzający status prowadzonej działalności oraz oświadczenie uczestnika projektu o: posiadaniu sprzętu oraz wyposażenia zakupionego z otrzymanych w ramach projektu środków finansowych i wykorzystywaniu go zgodnie z charakterem prowadzonej działalności gospodarczej, a także uzyskiwaniu przychodów z tytułu prowadzonej działalności gospodarczej.

Badanie dokumentacji próby 30 losowo wybranych uczestników projektu wykazało, że jedna wizyta monitoringowa została przeprowadzona:

- u 20 uczestników projektu w dwunastym miesiącu od rozpoczęcia działalności gospodarczej (z tego: u czterech w przedostatnim, a u dziewięciu w ostatnim dniu tego okresu),

- u 10 uczestników tuż po zakończeniu 12 miesięcznego okresu prowadzenia działalności gospodarczej (tj. odpowiednio: u jednego dzień, w dwóch dwa dni, a u siedmiu sześć dni po 21 sierpnia 2018 r.).

Według Standardów udzielania wsparcia na rozwój przedsiębiorczości „wizyta monitoringowa” miała na celu weryfikację rzeczywistej realizacji biznesplanów oraz faktycznego postępu rzeczowego prowadzonej działalności pod kątem zgodności z biznesplanem. W pkt 2.1 Standardów określono, że Beneficjent powinien odpowiednio zaplanować termin zakończenia realizacji przedsięwzięcia, uwzględniając obowiązek kontroli i monitoringu, prowadzonych przez uczestników projektu działalności gospodarczej (czyli minimum 1 kontrola oraz minimum 1 wizyta monitoringowa w trakcie prowadzenia działalności gospodarczej uczestnika

projektu). Obowiązek przeprowadzenia — przez okres 12 miesięcy od dnia faktycznego rozpoczęcia działalności gospodarczej — minimum jednej wizyty monitoringowej prowadzonej przez uczestnika projektu działalności gospodarczej został określony w § 6 ust. 1 umów o udzieleniu wsparcia finansowego zawartych pomiędzy uczestnikiem projektu a Beneficjentem.

Badanie przedłożonej do kontroli dokumentacji wykazało, że nie zawierała ona informacji na temat czynności zrealizowanych przez kontrolujących/wizytujących, w tym wskazania, jakie dokumenty przedsiębiorcy podlegały weryfikacji w trakcie tych czynności. Karta wizyty monitorującej miała formę listy sprawdzającej zawierającej sześć pytań i możliwość wyboru odpowiedzi spośród (tak/nie/nie dotyczy). Protokół kontroli posiadał podobną strukturę, tj. zawierał pięć pytań sprawdzających z możliwością zaznaczenia odpowiedzi: tak/stwierdzone nieprawidłowości/nie dotyczy. Beneficjent posiadał dokumentację fotograficzną urządzeń/towarów/materiałów zakupionych przez uczestników projektu.

Żadna z przeprowadzonych kontroli nie wykazała nieprawidłowości.

Według wyjaśnienia Prezesa Zarządu Fundacji w trakcie kontroli były weryfikowane poszczególne dokumenty księgowe potwierdzające zakup przez uczestników projektu towarów lub usług, lecz nie tworzono kopii tych dokumentów.

(akta kontroli tom I str. 19-24, tom II str. 442-445, 448-452, 505-506)

1.15. Analiza protokołów kontroli sporządzonych dla próby kontrolnej 30 uczestników projektu wykazała, że w trakcie czynności kontrolnych nie weryfikowano, czy uczestnik osiąga przychody z prowadzonej działalności gospodarczej. W części formularza protokołu, dotyczącej kwestii czy „beneficjent pomocy wykazał dochód z tytułu świadczonych usług (...)”, zaznaczano odpowiedź „nie dotyczy”. Sytuacja taka miała miejsce w przypadku kontroli u 24 uczestników. W jednym przypadku nic nie odnotowano na ten temat w protokole. Według protokołów kontroli tylko w przypadku pięciu uczestników objęto kontrolą te zagadnienia.

Według Standardów udzielania wsparcia na rozwój przedsiębiorczości: kontrola ma na celu weryfikację prawidłowości realizacji przyjętego biznesplanu (m.in. weryfikację dokumentacji pod kątem dokonanych zakupów, weryfikację takich elementów biznesplanu jak: miejsce prowadzenia działalności, przedmiot/zakres prowadzonej działalności, osiągnięte przychody/zrealizowane usługi w aspekcie zgodności z biznesplanem).

W wymienionych przypadkach kontrolujący odstąpili od sprawdzenia, czy uczestnik projektu faktycznie osiąga przychód (według Standardów), dochód (według przygotowanego przez Beneficjenta formularza) z tytułu prowadzonej działalności, tj. świadczonych usług, których realizację zadeklarował w biznesplanie.

(akta kontroli tom II str. 448-451, 506)

Według dokumentacji z przeprowadzonych przez Beneficjenta kontroli u 30 uczestników (próby kontrolnej) projektu, w pięciu przypadkach zbadano działalność przedsiębiorcy w zakresie przeprowadzonej sprzedaży towarów, które zostały zakupione ze środków dotacji). Nie badano działalności w zakresie osiągania przez nich przychodów z usług zaplanowanych w przedłożonych do oceny biznesplanach. Beneficjent sprawdzał prowadzenie działalności gospodarczej przede wszystkim na podstawie danych CEIDG, a także w oparciu o koszty rozliczane co miesiąc w ramach wsparcia pomostowego. W przypadku 25 uczestników, którzy w ramach dotacji nie zakupili towarów w celu ich zbycia w ramach prowadzonej działalności, w ogóle nie badano prowadzonej przez nich działalności gospodarczej pod kątem przychodów z niej uzyskiwanych.

Prezes Zarządu Fundacji wyjaśnił, że zgodnie ze Standardami udzielania wsparcia na rozwój przedsiębiorczości czynności kontrolne miały na celu m.in. zbadanie, czy wykorzystanie przez uczestnika zakupionych towarów w ramach otrzymanej dotacji było zgodne z charakterem prowadzonej działalności, w tym biznesplanem. Beneficjent weryfikował również dokumenty księgowe potwierdzające zakup przez uczestnika towarów w ramach rozliczenia dotacji. W przypadku, gdy w ramach kontroli stwierdzono, że uczestnik nie posiada towarów, które wykazał w rozliczeniu dotacji, a które nabył w celu zużycia w ramach prowadzonej działalności, był zobowiązany do wykazania dochodu z tego tytułu. Przeprowadzona w pięciu przypadkach weryfikacja osiągniętych przychodów dotyczyła tylko przychodów ze sprzedaży ww. towarów lub ich wykorzystania do przeprowadzonego remontu/adaptacji pomieszczeń, tj. u uczestników projektu, którzy wykazali takie wydatki w biznesplanie w kategorii III – Oplacalność i efektywność ekonomiczna przedsięwzięcia w pkt 1 - Przewidywane wydatki wraz z uzasadnieniem pod względem ekonomiczno-finansowym w ppkt III „Rodzaj działania/kosztów”. Zgodnie z zapisem w biznesplanie punkt ten podlegał monitorowaniu. Od tych uczestników zbierane były m.in. dowodu zakupu, raporty z kas fiskalnych potwierdzające sprzedaż towarów, kserokopie zestawienia przychodów, oświadczenia dotyczące zużycia. Według Prezesa Zarządu Fundacji w trakcie kontroli zespół kontrolujący przeglądał dokumenty firmy (m.in. faktury zakupu i sprzedaży, książki/ewidencję przychodów i rozchodów), natomiast na etapie monitoringu uczestnicy składali oświadczenia, że osiągają przychody.

(akta kontroli tom I str. 20-21, tom II str. 448-451, 506)

1.16. Beneficjent przedłożył IZ osiem wniosków o płatność wraz z dokumentami niezbędnymi do rozliczenia projektu, w terminach zgodnych z § 10 ust. 2 umowy o dofinansowanie i zatwierdzonym harmonogramem płatności. Zostały one pozytywnie zweryfikowane i zatwierdzone przez IZ. Według końcowego wniosku o płatność (złożonego 18 września 2018 r.) wydatki kwalifikowalne poniesione na realizację projektu wyniosły 1 892 908,19 zł i były o 7 057,99 zł mniejsze niż wynikające z wniosku o dofinansowanie (1 899 966,18 zł). Środki niewykorzystanego dofinansowania pochodziły z oszczędności na kosztach opieki nad osobą zależną (dzieckiem do lat 7), niewykorzystanej przez jedną z uczestniczek kwoty dotacji (mniejszą o 286 zł), a także oszczędności na kosztach zatrudnienia doradców, cateringu.

(akta kontroli tom II str. 96-253)

1.17. Realizacja projektu została w sierpniu 2018 r. skontrolowana przez IZ, która nie stwierdziła żadnych nieprawidłowości.

(akta kontroli tom I str. 275-332)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

1. Beneficjent naruszył zasady rekrutacji do projektu w związku z bezpodstawnym przyznaniem na etapie oceny jednemu z kandydatów¹⁷ 5 punktów (tzw. dodatkowych punktów premiujących) za „planowane utworzenie dodatkowego miejsca pracy”, mimo, że ww. kandydat w formularzu rekrutacyjnym nie złożył takiej deklaracji. W konsekwencji nastąpiło zawyżenie punktacji, która wyniosła łącznie 28 punktów (zamiast 23). W rezultacie kandydat został uczestnikiem projektu, chociaż faktycznie z 23 punktami powinien zostać ujęty na liście rezerwowej.

Dodać należy, że na dalszym etapie rekrutacji do projektu żaden z kandydatów, którzy uzyskali 23 punkty nie został jego uczestnikiem, a kandydat, który otrzymał

¹⁷ O nr rekrutacyjnym 21/DDS/CH (spośród 30 badanych).

wyższą liczbę punktów (24,5) nie został uczestnikiem projektu.

Działanie takie było niezgodnie z § 2 pkt 19 *Regulaminu rekrutacji* (wskazującym katalog zamknięty punktów za dodatkowe elementy formularza rekrutacyjnego), i § 2 pkt 24 i § 4 pkt 1 *Regulaminu rekrutacji*, w których określono sposób tworzenia wstępnej listy osób zakwalifikowanych do udziału w projekcie i ostatecznej listy osób zakwalifikowanych do udziału w etapie szkoleniowo-doradczym.

Według wyjaśnienia Prezesa Zarządu Fundacji wynikało to z omyłki ekspertów oceniających formularze oraz przeoczenia tego faktu przez koordynatora projektu oraz koordynatora lokalnego, którzy opierali się na ocenie merytorycznej dokonanej przez ekspertów niezwiązanych z realizacją projektu. Personel projektu oceniał formularze wyłącznie pod kątem formalnym. Listy rankingowe zostały sporządzone na podstawie kart oceny ekspertów. Nie dokonywano już żadnych weryfikacji w zakresie zasadności przyznania punktacji przez ekspertów. W ocenie Prezesa był to niezamierzony błąd ludzki.

Na podstawie danych kadrowych Fundacji stwierdzono, że ww. eksperci byli w okresie dokonywania przedmiotowych ocen pracownikami Fundacji, jeden zatrudniony był na stanowisku Dyrektora Działu Wspierania Innowacji (do 20 lipca 2018 r.), a drugi Dyrektora Inkubatora Przedsiębiorczości (do 30 czerwca 2017 r.).

(akta kontroli tom II str. 409-434, 436, 438, 440-441)

2. Do udziału w projekcie została zakwalifikowana osoba, która zarówno w dniu złożenia formularza rekrutacyjnego (co nastąpiło 28 lutego 2017 r.), jak i w dniu wpisania na listę rezerwową uczestników projektu (31 marca 2017 r.), nie spełniała warunków przynależności do grupy docelowej, tj. prowadziła działalność gospodarczą w okresie krótszym niż 12 miesięcy przed przystąpieniem do projektu. Według CEIDG prowadziła ona działalność gospodarczą (w tym również w zakresie tego samego kodu PKD) od 1 kwietnia 2014 r. do 31 marca 2016 r., a w dniu 1 kwietnia 2016 r. nastąpiło wykreślenie działalności z rejestru CEIDG. Było to niezgodne z § 2 pkt 16 *Regulaminu rekrutacji* do ww. projektu, który stanowi, że: „Jeżeli na etapie oceny formularza rekrutacyjnego stwierdzi się, iż osoba nie przynależy do grupy docelowej projektu, nie podlega dalszej ocenie”.

Na etapie formularza rekrutacyjnego kandydat złożył oświadczenie, że m.in. nie posiadał zarejestrowanej działalności gospodarczej w CEIDG w okresie 12 miesięcy poprzedzających dzień przystąpienia do projektu. Kandydat przeszedł pomyślnie etap rekrutacji, tj. oceny formalnej, która miała miejsce 1 i 16 marca 2017 r., a następnie merytorycznej w dniu 16 marca 2017 r. i został umieszczony zarówno na wstępnej, jak i ostatecznej liście rezerwowej uczestników projektu (31 marca 2017 r.). W dniu 19 kwietnia 2017 r. FRL zawarła z nim umowę uczestnictwa w projekcie. Otrzymane przez niego wsparcie publiczne wyniosło 31,4 tys. zł — finansowe oraz 1,44 tys. zł — niefinansowe.

Prezes Zarządu Fundacji wyjaśnił, że uczestnik zgodnie z zapisem w pkt 2.1 ppkt 2 Standardów udzielania wsparcia oraz § 1 *Regulaminu udzielania wsparcia* w dniu przystąpienia do projektu, to jest w dniu pierwszej usługi (19 kwietnia 2019 r.) spełniał warunek grupy docelowej — nie prowadził działalności gospodarczej w okresie 12 miesięcy poprzedzających dzień przystąpienia do projektu. W ocenie Fundacji w momencie oceny formalnej formularza spełniał wszystkie kryteria formalne. Zgodnie z harmonogramem projektu udzielenie usługi szkoleniowej, która była pierwszą usługą w projekcie, było przewidziane na kwiecień i maj 2017 r. W związku z tym oceniający mieli pewność, że w dniu wejścia do projektu uczestnik będzie spełniał powyższe kryterium. Uczestnicy byli weryfikowani w bazie przedsiębiorców w momencie rekrutacji, w dniu wejścia do projektu oraz przed podpisaniem umowy o dofinansowanie. Z uwagi na zapisy w *Regulaminie*

uczestnictwa i Standardach, w dniu oceny formalnej formularza Fundacja nie miała podstaw do stwierdzenia, że kandydat nie spełnia warunków formalnych.

Według informacji pozyskanej w trakcie niniejszej kontroli z IZ RPO WL¹⁸:

„Zgodnie z Regulaminem konkursu nr RPLU.09.03.00-IZ.00-06-001/16 grupę docelową w ramach działania 9.3 stanowią osoby fizyczne [...] zamierzające rozpocząć prowadzenie działalności gospodarczej, z wyłączeniem osób zarejestrowanych w Krajowym Rejestrze Sądowym, Centralnej Ewidencji i Informacji o Działalności Gospodarczej lub prowadzących działalność na podstawie odrębnych przepisów (w tym m.in. działalność adwokacką, komorniczą lub oświatową) w okresie 12 miesięcy poprzedzających dzień przystąpienia do projektu. [...] Standardy udzielania wsparcia na rozwój przedsiębiorczości przewidują, że możliwość przyjęcia uczestnika do projektu powinna być weryfikowana w pierwszej kolejności w oparciu o status uczestnika na rynku pracy (tj. zgodnie z założeniami SZOOP), a następnie w oparciu o przyjęte kryteria rekrutacji. W związku z powyższym, jeżeli osoba, która złożyła formularz rekrutacyjny, nie spełniała definicji grupy docelowej, wskazanej w wyżej wymienionych dokumentach, powinna była zostać przez Beneficjenta odrzucona na etapie rekrutacji do projektu”.

W ocenie IZ RPO WL zapis § 2 pkt 16 *Minimalnego zakresu regulaminu rekrutacji uczestników* należy interpretować dosłownie zgodnie z jego brzmieniem, tj. jeżeli osoba, która złożyła formularz rekrutacyjny, nie przynależy do grupy docelowej projektu, nie podlega dalszej ocenie.

(akta kontroli tom II str. 453-477, 484-486, 490-491, 493-498)

3. W przypadku 10 (z 30 objętych próbą kontrolną) uczestników projektu stwierdzono, że wizyta monitoringowa została przeprowadzona od jednego do sześciu dni po zakończeniu 12 miesięcznego okresu prowadzenia przez nich działalności gospodarczej (tj. po 21 sierpnia 2018 r.).

Według *Standardów udzielania wsparcia na rozwój przedsiębiorczości* „wizyta monitoringowa” miała na celu weryfikację rzeczywistej realizacji biznesplanów oraz faktycznego postępu rzeczowego prowadzonej działalności pod kątem zgodności z biznesplanem, co wskazywało na potrzebę jej przeprowadzenia w trakcie uczestnictwa w realizacji projektu, a nie po upływie tego okresu. W pkt 2.1 powołanych Standardów określono, że Beneficjent powinien odpowiednio zaplanować termin zakończenia realizacji przedsięwzięcia, uwzględniając obowiązek kontroli i monitoringu, prowadzonych przez uczestników projektu działalności gospodarczej (czyli minimum jedna kontrola oraz minimum jedna wizyta monitoringowa w trakcie prowadzenia działalności gospodarczej przez uczestnika projektu).

Zgodnie z § 6 ust. 1 umów o udzieleniu wsparcia finansowego zawartych pomiędzy uczestnikiem projektu a Beneficjentem, na Beneficjencie spoczywał obowiązek przeprowadzenia w okresie 12 miesięcy od dnia faktycznego rozpoczęcia działalności gospodarczej minimum jednej wizyty monitoringowej prowadzonej przez uczestnika projektu działalności gospodarczej.

Prezes Zarządu Fundacji wyjaśnił, że w wymienionych przypadkach osoby przeprowadzające monitoring błędnie zinterpretowały zapis Standardów, że monitoring powinien być prowadzony do końca realizacji projektu.

(akta kontroli tom I str. 211, tom II str. 442-445)

4. Z opóźnieniem - wynoszącym jeden dzień w przypadku 47 uczestników projektu oraz 11 dni w przypadku jednego uczestnika - przekazano do Prezesa UOKiK

¹⁸ W piśmie z dnia 29 kwietnia 2019 r. nr EFS-VIII.44.9.2018.RD.

sprawozdania o udzielonym wsparciu finansowym i pomostowym niefinansowym (doradczym). Kontrola wykazała, że ze wszystkimi 48 uczestnikami projektu umowy zostały zawarte 28 sierpnia 2017 r., a sprawozdania za pomocą udostępnionej przez UOKiK aplikacji SHRIMP zostały przesłane odpowiednio 5 września 2017 r. i 15 września 2017 r. Było to niezgodne z § 6 ust. 2 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 7 sierpnia 2008 r. w sprawie sprawozdań o udzielonej pomocy publicznej, informacji o nieudzieleniu takiej pomocy oraz sprawozdań o zaległościach przedsiębiorców we wpłatach świadczeń należnych na rzecz sektora finansów publicznych¹⁹, według którego termin ten wynosił siedem dni od dnia udzielenia pomocy, tj. w ww. przypadkach przypadał na 4 września 2017 r.

Jak wyjaśnił Prezes Zarządu Fundacji, dostęp do aplikacji posiadała tylko jedna osoba w Fundacji, która była zatrudniona do 20 lipca 2018 r. W związku z tym trudno było w trakcie kontroli NIK określić przyczynę opóźnienia. Według wiedzy Fundacji pięciodniowe opóźnienie było spowodowane przeoczeniem jednego uczestnika.

(akta kontroli tom I str. 271-274, tom II str. 438, 440)

OCENA CZĄSTKOWA

Beneficjent zrealizował projekt zgodnie z umową o dofinansowanie w zakresie okresu realizacji i poniesionych wydatków. Terminowo przekazał do akceptacji IZ dokumenty rekrutacyjne i wnioski o płatność. Weryfikował rozliczenia dotacji i wykorzystanie wsparcia pomostowego przez uczestników. Stwierdzone nieprawidłowości polegały na: przyjęciu do projektu osoby niespełniającej warunku kwalifikowalności, naruszeniu zasad rekrutacji w związku z bezpodstawnym przyznaniem dodatkowych punktów jednemu z kandydatów, przeprowadzeniu 1/3 wizyt monitoringowych z naruszeniem terminu wskazanego w § 6 ust. 1 umów o udzieleniu wsparcia finansowego oraz złożeniu z opóźnieniem Prezesowi UOKiK sprawozdań o udzielonej uczestnikom pomocy de minimis.

OBSZAR

Opis stanu faktycznego

2. Osiągnięte rezultaty projektu wsparcia

2.1. We wniosku o dofinansowanie określono, że:

— Wskaźnik rezultatu to 58 utworzonych miejsc pracy w ramach udzielonych z EFS środków finansowych na podjęcie działalności gospodarczej (w tym dla 29 kobiet i dla 29 mężczyzn). Źródłem danych dla pomiaru wskaźnika były umowy o przyznanie dotacji na rozpoczęcie działalności gospodarczej, wpis do CEIDG, rejestr zaświadczeń o pomocy de minimis, umowy o pracę w dodatkowych miejscach pracy utworzonych przez nowo powstałe firmy. W zakresie sposobu oraz częstotliwości pomiaru wskaźnika przyjęto: analizę umów o przyznanie dotacji na rozpoczęcie działalności gospodarczej, wydruki z CEIDG, rejestr zaświadczeń o pomocy de minimis, kserokopie umów potwierdzających utworzenie dodatkowych miejsc pracy. Pomiar zaplanowany został na III kwartał 2017 r. i III kwartał 2018 r.

— Wskaźnik produktu to liczba 48 osób (w tym 24 kobiet i 24 mężczyzn) pozostających bez pracy, które otrzymały bezzwrotne środki na podjęcie działalności gospodarczej. Źródło danych do pomiaru wskaźnika stanowiły umowy o przyznanie dotacji na rozpoczęcie działalności gospodarczej, wpis do CEIDG, rejestr zaświadczeń o pomocy de minimis. Pomiar wskaźnika w III kwartale 2017 r. miał być prowadzony poprzez analizę umów o przyznanie dotacji na rozpoczęcie działalności gospodarczej, wydruków z wpisów do CEIDG, rejestrów zaświadczeń o pomocy de minimis.

Beneficjent badał osiąganie wartości ww. wskaźników na podstawie źródeł danych i z częstotliwością określoną we wniosku o dofinansowanie. Dane w tym zakresie przedstawiał IZ w kolejnych wnioskach o płatność.

¹⁹ Dz. U. z 2016 r. poz. 1871.

(akta kontroli tom I str. 123-124, 130-131, tom II str. 97-234)

2.2. Żaden z 48 uczestników projektu nie zakończył (tj. nie zawiesił i nie wykreślił) działalności gospodarczej przed upływem 12 miesięcy od jej rozpoczęcia (przed 21 sierpnia 2018 r.) Beneficjent weryfikował status prowadzonej przez nich działalności gospodarczej w okresie przygotowywania kolejnych wniosków o płatność, a także w czwartym i piątym miesiącu w trakcie realizowanych u beneficjentów kontroli, w 12 i 13 miesiącu działalności przy wizytach monitoringowych, a także później, przy okazji składania przez uczestników wniosków o zwrot zabezpieczenia w postaci weksla in blanco. Potwierdzeniem badania były wydruki z CEIDG zgromadzone w aktach danego uczestnika projektu.

(akta kontroli tom I str. 9-10, tom II str. 97-234, 506)

2.3. W trakcie prowadzonej przez uczestników działalności gospodarczej udzielono im indywidualnego wsparcia doradczego specjalistycznego na podstawie umów zawartych z uczestnikami projektu 28 sierpnia 2017 r. Udzielane przez doradców wsparcie dotyczyło zagadnień efektywnego wydatkowania i rozliczenia otrzymanych środków finansowych oraz prowadzenia działalności gospodarczej i udzielane było w okresie rzeczowej realizacji projektu od momentu podpisania przez uczestnika umowy o udzielenie wsparcia finansowego przez 12 miesięcy prowadzenia działalności gospodarczej. Wsparcie to objęło łącznie 18 godzin indywidualnych spotkań z doradcą. Łączny ich koszt określony w umowie wynosił 1 422 zł (w przypadku 24 uczestników) i 1 440 zł (w przypadku 24 uczestników). Różnica wynikała ze stawek za godzinę doradztwa, zaproponowanych przez danego doradcę, które wahały się od 60 zł do 65 zł za godzinę.

Na podstawie dokumentacji zgromadzonej dla 30 uczestników badanej próby stwierdzono, że: indywidualne spotkania z doradcą zostały udokumentowane przez doradców w formie przygotowanego w tym celu formularza, na którym wskazano kto, komu i jakiego doradztwa, kiedy i w jakim zakresie udzielił. Formularze te były podpisane zarówno przez doradcę, jak i uczestnika projektu. Spotkania te poświęcone były głównie doradztwu w zakresie rozliczenia wsparcia finansowego i pomostowego finansowego (comiesięcznych transz), w tym jego udokumentowania. Trwały z reguły po godzinie, a w początkowej fazie rozliczeń po dwie godziny. Łączny ich zakres w każdym z badanych przypadków wyniósł po 18 godzin w ciągu 12 kolejnych miesięcy.

Dane o wysokości udzielonego wsparcia pomostowego niefinansowego zostały przez Beneficjenta przesłane za pomocą aplikacji SHRIMP²⁰ do Prezesa UOKiK.

(akta kontroli tom I str. 9-10, 271-217, tom II str. 506)

2.4. W końcowym wniosku o płatność Beneficjent wykazał zrealizowanie wskaźników następująco:

- wskaźnik produktu „*Liczba osób pozostających bez pracy, które otrzymały bezzwrotne środki na podjęcie działalności gospodarczej w programie*” zrealizowano w 100%, tj. poprzez podpisanie umów z 48 uczestnikami projektu.
- wskaźnik rezultatu „*Liczba utworzonych miejsc pracy w ramach udzielonych z EFS środków na podjęcie działalności gospodarczej*” został wykonany w 134,5% (liczba nowo utworzonych miejsc pracy wynosiła 78, tj. o 20 więcej niż zakładano - 58).

Badanie realizacji projektu wykazało:

- w zakresie zwiększenia aktywności zawodowej 60 osób — cel został osiągnięty w 100%, była to liczba uczestników projektu objęta wsparciem szkoleniowo-

²⁰ System Harmonogramowania, Rejestracji i Monitorowania Pomocy. Udostępniony w sieci teleinformatycznej przez Prezesa UOKiK.

doradczym dla osób rozpoczynających działalność gospodarczą;

- w zakresie utworzenia 48 firm — cel osiągnięty w 98%, gdyż spośród 48 osób pozostających bez pracy (bezrobotnych i biernych zawodowo), które otrzymały bezzwrotne środki na podjęcie działalności gospodarczej, w jednym przypadku stwierdzono niekwalifikowalność uczestnika;
- w zakresie stworzenia przez uczestników projektu dodatkowych 10 miejsc pracy, w związku z zatrudnieniem pracowników — cel został osiągnięty w 310%, gdyż uczestnicy zatrudnili w okresie realizacji projektu łącznie 31 osób²¹.

Założenia Beneficjenta w zakresie struktury grupy docelowej zostały zrealizowane. Do projektu zakwalifikowano i objęto wsparciem 24 kobiety, sześć osób w związku z przystąpieniem do projektu odeszło z rolnictwa, przystępując do systemu ubezpieczeń ZUS.

Na próbie 30 uczestników projektu ustalono, że w ramach założonych działalności gospodarczych dokonano m.in. zakupów: ośmiu samochodów, 16 laptopów/komputerów, 12 urządzeń wielofunkcyjnych/drukarek, oprogramowania, specjalistycznych urządzeń i wyposażenia m.in. do prowadzenia działalności budowlanej, warsztatów samochodowych, zagospodarowania terenów, opieki nad osobami starszymi, wyposażenia i urządzenia obiektów turystycznych, sklepów, pomieszczeń biurowo-szkoleniowych, sal zabaw i gimnastycznych, sprzętu fotograficznego, a także zrealizowano zakupy asortymentu podlegającego zbyciu w ramach prowadzonej działalności gospodarczej i do remontów pomieszczeń przeznaczonych na prowadzenie działalności gospodarczej.

(akta kontroli tom I str. 9-10, tom II str. 234, 262-333, 454-477, 484-486, 493-498)

2.5. Zgodnie z końcowym wnioskiem o płatność:

- zadanie nr 1 Wsparcie doradczo-szkoleniowe zostało wykonane w wysokości 80 443,78 zł (94,07%), tj. w kwocie o 5 073,22 zł niższej niż zaplanowana,
- zadanie nr 2 Wsparcie finansowo-doradcze zostało zrealizowane w kwocie 1 580 002 zł (99,93%), tj. o 1 118 zł niższej.

Łącznie wydatki kwalifikowalne projektu zostały wykonane w kwocie 1 992 534,92 zł (99,63%), tj. były o 7 429,46 zł niższe od określonych w umowie o dofinansowanie.

Zmiany kwot budżetu w ramach poszczególnych zadań, w stosunku do pierwotnego, wynikały z oszczędności. Np. w 19,43% zrealizowano zaplanowane dla uczestników wsparcie w postaci zwrotu kosztów opieki nad osobą zależną (dzieckiem do lat 7), w 96,76% zrealizowano koszty materiałów szkoleniowych, a w 97,79% wynagrodzenia doradców.

Beneficjent, zgodnie z § 7 ust. 1 umowy o dofinansowanie, wyodrębnił ewidencję wydatków ponoszonych w ramach projektu.

(akta kontroli tom I str. 486-500, tom II str. 232-248, 253)

2.6. Na dzień 31 marca 2019 r., po ponad siedmiu miesiącach od zakończenia 12 miesięcznego okresu prowadzenia działalności gospodarczej (tj. od 21 sierpnia 2018 r.) status przedsiębiorców, którzy otrzymali wsparcie w ramach projektu (48) był następujący:

- 27 (56,3%) było aktywnych,
- 21 (43,8%) wykreśliło lub zawiesiło działalność z CEIDG (z tego: ośmiu w 13 miesiącu prowadzenia działalności, sześciu w 14 miesiącu, jeden w 15 miesiącu, dwóch w 16 miesiącu, trzech w 17 miesiącu, jeden w 18 miesiącu).

²¹ Kontrola NIK wykazała, że faktycznie uczestnicy projektu zatrudnili łącznie o jedną osobę więcej, niż liczba wykazana we wniosku końcowym przez Beneficjenta.

Osiągnięto następujące wskaźniki (po 19 miesiącach od zarejestrowania przez uczestników projektu działalności gospodarczej): efektywności kosztowej projektu 55 811,63 zł²², efektywności zatrudnieniowej 56,3%²³.

Trzech spośród sześciu (50%) uczestników projektu, którzy w związku z przystąpieniem do niego zmienili system ubezpieczeń (jako osoby odchodzące z rolnictwa), wykreśliło (jeden) lub zawiesiło (dwóch) działalność gospodarczą (w tym: w pierwszym miesiącu po upływie obowiązkowych 12 miesięcy - jeden wykreślony, w drugim i piątym miesiącu – zawieszenie działalności).

Zgodnie z § 20 ust. 1 umowy o dofinansowanie Beneficjent zobowiązał uczestników projektu, na etapie ich rekrutacji do projektu, do przekazania informacji dotyczących ich sytuacji po zakończeniu udziału w projekcie (do czterech tygodni od zakończenia udziału) zgodnie z zakresem danych określonych w *Wytycznych w zakresie monitorowania*²⁴ (tzw. wspólny wskaźnik rezultatu bezpośredniego).

Kontrola wykazała (na próbie kontrolnej 30 uczestników), że ww. informacje zostały przekazane przez 19 uczestników (i przedstawione kontrolerowi NIK wraz z dokumentacją projektu na początku lutego 2019 r.). Pozostałe 11 zostało przedłożonych do kontroli na początku kwietnia 2019 r.

Beneficjent nie monitorował w inny sposób statusu prowadzonej działalności gospodarczej po zakończeniu realizacji projektu.

(akta kontroli tom I str. 9-10, 43, 105, tom II str. 256-257)

Na podstawie dokumentacji projektu stwierdzono przypadek, w którym jeden z uczestników o statusie *długotrwale bezrobotny* był w okresie od 15 grudnia 2015 r. zarejestrowany w Urzędzie Pracy miasta stołecznego Warszawy, a od 20 września 2016 r. — z powodu zmiany miejsca zamieszkania — zarejestrował się w Powiatowym Urzędzie Pracy w Tomaszowie Lubelskim. Wymieniony z dniem 22 sierpnia 2017 r. założył działalność gospodarczą w powiecie tomaszowskim, a po 16 miesiącach jej prowadzenia przeniósł stałe miejsce wykonywania działalności do Warszawy.

Jedna z uczestniczek projektu, mimo, że w formularzu rekrutacyjnym zadeklarowała stałe miejsce zamieszkania w powiecie krasnostawskim²⁵ i status osoby biernej zawodowo, w okresie szkoleniowo-doradczym, przed zawarciem umowy o udzieleniu wsparcia finansowego była zarejestrowana jako bezrobotna w Powiatowym Urzędzie Pracy w Łukowie. Wymieniona dokonała rejestracji działalności gospodarczej w powiecie krasnostawskim i 11 dni po upływie 12 miesięcznego okresu jej prowadzenia, dokonała wykreślenia wpisu z CEiDG,

(akta kontroli tom II str. 16, 41, 340-342, 358, 506)

2.7. Według danych ZUS (na 31.12.2018 r.), spośród dziesięciu uczestników projektu przyjętych do próby kontrolnej, którzy wykreślili/zawiesili prowadzenie działalności gospodarczej:

- dwóch nie podjęło aktywności na rynku pracy łączącej się ze zgłoszeniem do ubezpieczenia ZUS,
- trzech posiadało status emeryta/rencisty²⁶ (jak przed przystąpieniem do projektu

²² Wskaźnik NIK obliczony jako: 1 506 914 zł, tj. łączna kwota środków finansowych przekazanych uczestnikom (obejmujących dotację bezzwrotną i wsparcie pomostowe finansowe) /liczba uczestników prowadzących działalność gospodarczą na dzień badania przez NIK (27), tj. niezawieszonych i niewykreślonych w CEiDG.

²³ Wskaźnik NIK: Liczba uczestników prowadzących działalność gospodarczą na dzień badania przez NIK (27) /liczba uczestników, którym udzielono środków finansowych na działalność gospodarczą (48).

²⁴ *Wytyczne w zakresie monitorowania postępu rzeczowego realizacji programów operacyjnych na lata 2014-2020*.

²⁵ Celem głównym projektu było zaktywizowanie zawodowe mieszkańców m.in. powiatu krasnostawskiego (nie wymieniono powiatu łukowskiego).

²⁶ Status emeryta/rencisty osoby te uzyskały odpowiednio od stycznia 2009 r., od lutego 2015 r., od kwietnia 2016 r.

i w trakcie jego trwania),

— trzech uzyskało status bezrobotnych zarejestrowanych, w tym dwie jako pobierające zasiłek/świadczenie integracyjne,

— dwie osoby, prowadząc działalność gospodarczą, pozostawały równolegle aktywne na rynku pracy, w tym jedna wykonując umowę zlecenia lub o świadczenie usług, a druga zgłoszona do ubezpieczenia jako osoba zatrudniona na umowę o pracę jako pracownik, i taki status utrzymywały po wykreśleniu działalności gospodarczej.

(akta kontroli tom II str. 38-57)

Analiza uzyskanych przez NIK danych wykazała, że w grupie tej m.in. byli:

— Uczestniczka deklarująca status osoby biernej zawodowo, która 12 dni przed złożeniem formularza rejestracyjnego była zatrudniona na podstawie umowy o pracę (od 5 stycznia do 2 marca 2017 r. oraz wcześniej od 15 lutego do 30 września 2016 r.) u tego samego pracodawcy, a następnie zakupiła w ramach otrzymanej dotacji sprzęt i wyposażenie, które było związane z dotychczas realizowaną przez nią działalnością w ramach stosunku pracy. Jeszcze w trakcie prowadzenia działalności oraz po wykreśleniu (12 miesięcy od jej rejestracji) realizowała zlecenia na rzecz byłego pracodawcy oraz innego przedsiębiorcy z tej samej branży. W ankiecie przesłanej NIK uczestniczka wskazała jako przyczynę zaprzestania działalności m.in. brak rentowości usług, brak klientów i partnerów biznesowych.

(akta kontroli tom I str. 9-10, 460-462, tom II str. 41, 358-359)

— Uczestniczka deklarująca status osoby bezrobotnej, faktycznie zarejestrowana w urzędzie pracy 17 dni przed złożeniem formularza rekrutacyjnego przez kolejne dwa miesiące (tj. w okresie rekrutacji do projektu do zakończenia etapu szkoleniowego od 20 lutego do 23 kwietnia 2017 r.). W pozostałym okresie była aktywna zawodowo, tj. przed uczestnictwem w projekcie — w latach 2015-2017 (do stycznia) była zgłoszona do ubezpieczenia jako osoba wykonująca umowę zlecenia/o świadczenie usług, a następnie — w okresie poszkoleniowym — u tego samego pracodawcy jako pracownik (od 24 kwietnia do 30 lipca 2017 r.). Uczestniczka od drugiego miesiąca prowadzenia działalności gospodarczej (do dnia udzielenia informacji przez ZUS w marcu 2019 r.) była zatrudniona jako pracownik u nowego pracodawcy, którego profil działalności był związany z zakupionym przez nią w ramach dotacji sprzętem i wyposażeniem. Uczestniczka wykreśliła działalność gospodarczą w pierwszym miesiącu po zakończeniu 12 miesięcznego okresu jej prowadzenia. W ankiecie przesłanej do NIK jako przyczynę zaprzestania działalności podała m.in. zbyt małą liczbę klientów.

(akta kontroli tom I str. 9-10, 472-474, tom II str. 51-54, 373)

Ponadto, ustalono powiązania pomiędzy trzema uczestnikami kontrolowanego projektu, tj. w relacji: żona, mąż i ojciec/teść, którzy zarejestrowali działalność w różnych branżach. Uczestniczka projektu (osoba wykonująca m.in. zlecenia dla beneficjentów realizujących różne projekty, także w ramach działania 9.3. przed i w trakcie prowadzenia działalności gospodarczej), pozostająca nadal aktywną, była pełnomocnikiem działalności gospodarczej prowadzonej przez uczestników - męża i ojca (posiadających status emeryta/rencisty, deklarujących się jako bierni zawodowo). Po 12 miesiącach od rejestracji działalności męża i ojca, działając jako ich pełnomocnik, wykreśliła prowadzoną przez nich działalność. W ankietach, przesłanych do NIK, uczestnicy - jako przyczyny zaprzestania aktywności - podali małą liczbę zleceń/odbiorców usług i powody osobiste. Dodać należy, że jeden z uczestników otrzymał na etapie rekrutacji do projektu bezzasadnie przyznane punkty, które zadecydowały o jego uczestnictwie w tym projekcie.

(akta kontroli tom I str. 9-10, tom II str. 23, 38, 55, 365-371, 506)

2.8. Według danych ZUS (na 31.12.2018 r.) spośród 20 losowo wybranych aktywnych uczestników projektu (przyjętych do próby kontrolnej):

- 17 uczestników prowadziło działalność gospodarczą, z tego trzech dodatkowo, równolegle realizowało zlecenia na rzecz innych przedsiębiorców;
- dwóch podjęło równolegle zatrudnienie na podstawie umowy o pracę, z tego jeden u przedsiębiorcy, który prowadził działalność m.in. o tym samym kodzie PKD;
- jeden nabył status pracownika bezpośrednio po 12 miesięcznym okresie prowadzenia działalności gospodarczej u przedsiębiorcy z tej samej branży.

Analiza uzyskanych w trakcie niniejszej kontroli danych wykazała m.in.:

- uczestniczka posiadająca status osoby bezrobotnej zarejestrowanej - w dniu przystąpienia do projektu, jeszcze na etapie doradczo-szkoleniowym przed rejestracją działalności gospodarczej, podjęła zatrudnienie na podstawie umowy o pracę oraz równolegle na podstawie dwóch umów zlecenia/o świadczenie usług w branży niezwiązanej z zarejestrowanym pierwotnie profilem działalności;
- uczestnik deklarujący status osoby bierniej zawodowo - przed przystąpieniem do projektu (z przerwami), na etapie doradczo-szkoleniowym i w trakcie prowadzenia własnej działalności gospodarczej był zleceniobiorcą i pracownikiem osoby powiązanej rodzinie, która prowadziła działalność m.in. o tym samym kodzie PKD.

(akta kontroli tom I str. 9-10, tom II str. 7-37, 343-345, 365)

2.9. W badanej próbie kontrolnej 20 aktywnych (w dniu badania przez NIK) uczestników projektów w trzech przypadkach ustalono powiązania z przedsiębiorcami prowadzącymi działalność pod tym samym/różnym adresem, którzy tuż przed ich rejestracją lub po tym wykreślili/zawiesili działalność:

Na przykład:

- aktywna uczestniczka projektu, posiadająca w dniu złożenia formularza rekrutacyjnego status osoby bezrobotnej, prowadziła pod tym samym kodem PKD i tym samym adresem działalność gospodarczą na zmianę z mężem, tj. ona w okresie od lipca 2011 r. do października 2013 r., małżonek od czerwca 2014 r. do kwietnia 2016 r. oraz od października 2016 r. do kwietnia 2017 r., a następnie uczestniczka od sierpnia 2017 r. i nadal; według danych SUDOP oboje małżonkowie korzystali w tym czasie z różnych form wsparcia;

(akta kontroli tom II str. 335-338, 396-399, 506)

- aktywna uczestniczka projektu (bezrobotna przed przystąpieniem do projektu) prowadziła działalność gospodarczą m.in. w zakresie kodu PKD, pod którym działalność prowadził także jej małżonek (a następnie zawiesił), lecz w różnych lokalizacjach;

(akta kontroli tom I str. 9-10, tom II str. 30, 346, 348)

- aktywny uczestnik projektu (bierny zawodowo rencista), podjął działalność gospodarczą pod adresem i m.in. w zakresie tego samego kodu PKD, co osoba powiązana, która w trakcie prowadzenia przez niego działalności wykreśliła swoją działalność.

(akta kontroli tom I str. 9-10, tom II str. 32, 351-353)

2.10. Na próbie kontrolnej 20 uczestników projektu — aktywnych według CEIDG (w dniu badania przez NIK), którzy na etapie rekrutacji do projektu deklarowali się jako bierni zawodowo lub bezrobotni, stwierdzono, że w wyniku projektu:

- utworzono 14 nowych miejsc pracy w formie samozatrudnienia,
- trzech uczestników prowadziło działalność gospodarczą powstałą w miejscu zawieszonyj/wykreślonej działalności osób powiązanych,

— trzech uczestników posiadało równolegle status pracownika w innych podmiotach.

Czterech spośród czternastu ww. uczestników projektu, deklarujących się na etapie rekrutacji jako bezrobotni zarejestrowani (2) i bierni zawodowo (2), założyło działalność gospodarczą w branży budowlanej i według stanu na koniec marca 2019 r. prowadziło ją nadal, osiągając z tego tytułu przychody w wysokości²⁷ do 20 tys. zł (jeden), od 51 do 70 tys. zł (dwóch) wysokości 101-200 tys. zł (jeden).

(akta kontroli tom I str. 9-10, 415-417, 421-423, 433-435, 451-453, tom II str. 7-37, 84-85, 334-355, 365, 386)

2.11. Beneficjent posiadał informacje dotyczące zatrudnienia przez uczestników projektu pracowników (kopie umów o pracę i raportów ZUS RCA, ZUS ZUA zgodnie z pkt 4 Standardów udzielania wsparcia).

Łącznie 29 uczestników (60%) w okresie prowadzenia działalności w ramach projektu zatrudniło 31 pracowników, w tym najwięcej (61%), tj. 19 pracowników zatrudniono na czas określony, ośmiu na okres próbny, czterech na czas nieokreślony. Pracownicy byli najczęściej zatrudniani na okres od 1 do 4 miesięcy (19), jedna osoba na 5 miesięcy, trzy osoby do jednego miesiąca, a w przypadku czterech zadeklarowano okres powyżej 12. Większość pracowników (18 osób) została zatrudniona na ½ etatu. Dziesięć osób zatrudniono na jeden etat, dwie na ¼ etatu, a jedną na 1/8 etatu.

Na podstawie danych z ZUS w odniesieniu do próby losowo wybranych 10 osób stwierdzono, że:

- wszystkie osoby zostały faktycznie przez uczestników projektu zgłoszone do ubezpieczenia społecznego jako pracownicy,
- w przypadku siedmiu osób potwierdzony został okres zatrudnienia, zadeklarowany w umowach o pracę,
- w przypadku dwóch osób okres ten został zmniejszony, tj. mimo zatrudnienia u aktywnych uczestników projektu (w czasie trwania niniejszej kontroli) na czas nieokreślony, faktyczne zatrudnienie wyniosło odpowiednio trzy (tj. w trakcie 12 miesięcy prowadzenia działalności gospodarczej przez uczestnika) i pięć miesięcy;
- w jednym okresie zatrudnienia przekraczał przyjęty w umowie przekazanej przez uczestnika (uczestnik zatrudnił pracownika na 3 miesiące, a według danych ZUS zatrudnienie było kontynuowane i przekroczyło, w lutym 2019 r., sześć miesięcy).

Czterech pracowników było równolegle, w okresie zatrudnienia u uczestników projektu, zgłoszonych do ubezpieczenia przez innych pracodawców, w tym trzech na podstawie umowy o pracę, a jeden na podstawie umowy zlecenia/o świadczenie usług.

Nie zweryfikowano faktycznego okresu zatrudnienia w przypadku pozostałych 21 osób (nieobjętych próbą danych z ZUS), w związku z nieposiadaniem przez Fundację informacji w tym zakresie.

(akta kontroli tom I str. 11-12, tom II str. 58-83, 254-255, 506)

2.12. Beneficjent – w trakcie niniejszej kontroli - nie dysponował danymi w zakresie dalszego zatrudniania pracowników przez uczestników projektu.

Spośród 29 przedsiębiorców 13 wykreśliło lub zawiesiło działalność, w związku z tym nie było możliwości kontynuacji u nich zatrudnienia.

Według danych ZUS, uzyskanych na przełomie lutego i marca 2019 r., odnoszących się do próby 10 losowo wybranych pracowników:

²⁷ Według deklaracji zawartej w ankietach.

- czterech kontynuowało zatrudnienie u uczestników projektu, w tym trzech na podstawie umowy o pracę, a jeden na podstawie umowy zlecenia/o świadczenie usług;
- trzy osoby kontynuowały zatrudnienie u innych pracodawców (w tym dwie na podstawie umowy o pracę, a jedna na podstawie umowy zlecenia/o świadczenie usług), u których pracowały równoległe do zatrudnienia u uczestników projektu;
- dwie osoby powróciły do statusu nieaktywnych zawodowo (jedna bezrobotnego, druga biernego zawodowo);
- jedna osoba posiadała nadal status emeryta/rencisty (jak przed zatrudnieniem u uczestnika projektu, którym był członek rodziny).

(akta kontroli tom I str. 11-12, tom II str. 58-83, 254-255)

2.13. Działalność gospodarcza założona w związku z realizacją projektu została zarejestrowana w powiatach: biłgorajskim (jedna), krasnostawskim (jedna), tomaszowskim (16), zamojskim/mieście Zamość (18), chełmskim/mieście Chełm (12). Jeden z uczestników projektu w styczniu 2019 r. przeniósł działalność gospodarczą z powiatu tomaszowskiego do Warszawy.

(akta kontroli tom I str. 9-10, tom II str. 340-342)

2.14. Pracownicy projektu założyli działalność gospodarczą w ramach następujących branż: budownictwo (13); konserwacja i naprawa pojazdów samochodowych (5); przetwórstwo przemysłowe²⁸ (5); zakwaterowanie i usługi gastronomiczne (5); działalność profesjonalna, naukowa i techniczna (3), handel detaliczny (3); transport i gospodarka magazynowa (2); pomoc społeczna bez zakwaterowania dla osób w podeszłym wieku i osób niepełnosprawnych (2); działalność finansowa i ubezpieczeniowa (2); usługowa związana z zagospodarowaniem terenów zieleni (2); działalność związana z kulturą, rozrywką i rekreacją (2); usługowa w zakresie administracyjnej obsługi biura (1); edukacja (1); działalność paramedyczna²⁹ (1); fryzjerstwo i pozostałe zabiegi kosmetyczne (1).

Większość założonych działalności gospodarczych stanowiły firmy usługowe.

W roku 2017 w województwie lubelskim³⁰ do zawodów deficytowych³¹ zaliczani byli m.in. fryzjerzy, nauczyciele przedmiotów zawodowych. Zawody ogólnobudowlane, gastronomiczne, kosmetyczne, realizujące naprawy samochodów, sprzątanie były zawodami zrównoważonymi³². Zawody informatyczne — z wyjątkiem kilku specjalizacji były zawodami nadwyżkowymi³³.

(akta kontroli tom I str. 9-10, 501-522, tom II str. 335-386)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

OCENA CZĄSTKOWA

W wyniku realizacji projektu Beneficjent udzielił bezzwrotnego wsparcia finansowego na podjęcie działalności gospodarczej 48 osobom, w tym 47 spełniającym warunki kwalifikowalności (ze względu na nieprawidłowość stwierdzoną w obszarze pierwszym), co skutkowało osiągnięciem wskaźnika produktu w 98%. Monitorowano prowadzenie działalności przez uczestników

²⁸ W tym: obróbka metali i nakładanie powłok na metale, produkcja wyrobów tartacznych, produkcja mebli kuchennych, produkcja pozostałej odzieży wierzchniej, produkcja metalowych elementów stolarki budowlanej,

²⁹ Gabinet zabiegów refleksologicznych.

³⁰ Według: www.barometrzwawodow.pl.

³¹ Zawody deficytowe to takie, w których w najbliższym roku nie powinno być trudności ze znalezieniem pracy, gdyż zapotrzebowanie pracodawców będzie w ich przypadku duże, a podaż pracowników chętnych do podjęcia zatrudnienia i mających odpowiednie kwalifikacje – niewielka.

³² Zawody zrównoważone to takie, w których liczba ofert pracy będzie zbliżona do liczby osób zdolnych i chętnych do podjęcia zatrudnienia w danym zawodzie (podaż i popyt zrównoważą się).

³³ Zawody nadwyżkowe to takie, w których znalezienie pracy może być trudniejsze ze względu na małe zapotrzebowanie oraz wielu kandydatów chętnych do podjęcia pracy i spełniających wymagania pracodawców.

projektu przez wymagany okres 12 miesięcy oraz wywiązywanie się z deklaracji zatrudnienia pracowników. Z planowanych 10 dodatkowych miejsc pracy, utworzono 31 (o 21 więcej), w związku z zatrudnieniem przez uczestników pracowników na podstawie umowy o pracę.

IV. Uwagi i wnioski

W związku ze stwierdzonymi nieprawidłowościami, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy o NIK, przedstawia następujący wniosek:

Wnioski

1. Dokonanie korekty końcowego wniosku o płatność w zakresie zrealizowanych wskaźników i wydatków projektu w związku z niekwalifikowalnością jednego z uczestników projektu.

W związku z zakończeniem realizacji projektu, Najwyższa Izba Kontroli odstępuje od sformułowania uwag i wniosków pokontrolnych, mających na celu usunięcie innych nieprawidłowości stwierdzonych na etapie jego realizacji.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

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

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

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. Prawo zgłaszania zastrzeżeń, zgodnie z art. 61b ust. 2 ustawy o NIK, nie przysługuje do wystąpienia pokontrolnego zmienionego zgodnie z treścią uchwały w sprawie zastrzeżeń.

Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykonania wniosków

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK należy poinformować Najwyższą Izbę Kontroli, w terminie 21 od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykonania wniosku pokontrolnego 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, 27 maja 2019 r.

Kontroler
Ewa Kulik
główny specjalista kontroli państwowej
(—)

Dyrektor
Delegatury Najwyższej Izby Kontroli
w Lublinie
Edward Lis
(—)

.....
podpis

.....
podpis