



LLU.430.002.2018
Nr ewid. 171/2019/P/18/081/LLU

Informacja o wynikach kontroli

**WSPARCIE
NA ROZPOCZĘCIE DZIAŁALNOŚCI GOSPODARCZEJ
W RAMACH REGIONALNEGO PROGRAMU OPERACYJNEGO
WOJEWÓDZTWA LUBELSKIEGO NA LATA 2014–2020**

DELEGATURA W LUBLINIE

MISJA

Najwyższej Izby Kontroli jest dbałość o gospodarność i skuteczność w służbie publicznej dla Rzeczypospolitej Polskiej

WIZJA

Najwyższej Izby Kontroli jest cieszący się powszechnym autorytetem najwyższy organ kontroli państwowej, którego raporty będą oczekiwanym i poszukiwanym źródłem informacji dla organów władzy i społeczeństwa

Informacja o wynikach kontroli

Wsparcie na rozpoczęcie działalności gospodarczej w ramach Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Lubelskiego na lata 2014–2020

Dyrektor Delegatury w Lublinie



Edward Lis

Akceptuję:

Wiceprezes Najwyższej Izby Kontroli



Tadeusz Dziuba

Zatwierdzam:

Prezes Najwyższej Izby Kontroli



Marian Banaś

Warszawa, dnia 18. 12. 2019 r.

Najwyższa Izba Kontroli
ul. Filtrowa 57
02-056 Warszawa
T/F +48 22 444 50 00

www.nik.gov.pl

SPIS TREŚCI

WYKAZ STOSOWANYCH SKRÓTÓW, SKRÓTOWCÓW I POJĘĆ.....	4
1. WPROWADZENIE.....	9
2. OCENA OGÓLNA	13
3. SYNTEZA WYNIKÓW KONTROLI.....	15
4. WNIOSKI.....	27
5. WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI	29
5.1. Zapewnienie warunków do realizacji wsparcia przez instytucję zarządzającą RPO WL	29
5.2. Udzielanie bezzwrotnego wsparcia przez beneficjentów	56
5.3. Ogólna charakterystyka uczestników projektów oraz analiza trwałości nowych przedsiębiorstw	87
6. ZAŁĄCZNIKI	98
6.1. Metodyka kontroli i informacje dodatkowe.....	98
6.2. Analiza stanu prawnego i uwarunkowań organizacyjno-ekonomicznych.....	106
6.3. Wykaz aktów prawnych dotyczących kontrolowanej działalności.....	115
6.4. Wykaz podmiotów, którym przekazano informację o wynikach kontroli.....	117
6.5. Stanowisko Ministra do informacji o wynikach kontroli	118
6.6. Opinia Prezesa NIK do stanowiska Ministra	124

Wykaz stosowanych skrótów, skrótowców i pojęć

- Beneficjent** Podmiot, o którym mowa w art. 2 pkt 10 oraz w art. 63 rozporządzenia ogólnego UE. Zgodnie z art. 63 rozporządzenia ogólnego UE: podmiot prawa publicznego inicjujący daną operację lub podmiot regulowany prawem prywatnym danego państwa członkowskiego, który został lub ma zostać wybrany do realizacji danej operacji. W informacji o wynikach kontroli pojęcie stosowane do określenia podmiotów realizujących projekty na podstawie umów o dofinansowanie zawartych z Zarządem Województwa Lubelskiego.
- BGK** Bank Gospodarstwa Krajowego
- CEIDG** Centralna Ewidencja i Informacja o Działalności Gospodarczej
- Dofinansowanie** Współfinansowanie UE lub współfinansowanie krajowe z budżetu państwa, wypłacane na podstawie umowy o dofinansowanie projektu albo decyzji o dofinansowaniu projektu.
- EFS** Europejski Fundusz Społeczny. Celem Europejskiego Funduszu Społecznego jest wzmocnienie spójności gospodarczej i społecznej w Unii Europejskiej poprzez poprawę możliwości zatrudnienia, głównie za pomocą szkoleń, a także promowanie wysokiego poziomu zatrudnienia oraz tworzenie większej liczby lepszych miejsc pracy.
- IZ RPO** Instytucja Zarządzająca Regionalnym Programem Operacyjnym (Instytucje Zarządzające Regionalnymi Programami Operacyjnymi).
- IZ RPO WL** Instytucja Zarządzająca Regionalnym Programem Operacyjnym Województwa Lubelskiego na lata 2014–2020. Funkcję IZ RPO pełni Zarząd Województwa Lubelskiego w zakresie wynikającym z przepisów art. 125 rozporządzenia ogólnego. Regionalny organ administracji publicznej wyznaczony przez państwo członkowskie UE do zarządzania programem operacyjnym. Jej zadania obejmują wybór projektów do finansowania, monitorowanie realizacji projektów i przekazywanie Komisji UE sprawozdań dotyczących aspektów finansowych i osiągniętych rezultatów.
- MiR** Urząd realizujący zadania ministra właściwego ds. rozwoju regionalnego. Od 16 listopada 2015 r. do 8 stycznia 2018 r. Ministerstwo Rozwoju; od 9 stycznia 2018 r. Ministerstwo Inwestycji i Rozwoju. Instytucja Koordynująca Umowę Partnerstwa.
- Osoby bierne zawodowo** Według *Wytycznych w obszarze rynku pracy*: osoby, które w danej chwili nie tworzą zasobów siły roboczej (tzn. nie pracują i nie są bezrobotne).
- Osoby bezrobotne** Według *Wytycznych w obszarze rynku pracy*: osoby pozostające bez pracy, gotowe do podjęcia pracy i aktywnie poszukujące zatrudnienia.
- Oś priorytetowa** Wyodrębniona część programu operacyjnego, realizująca część strategii ujętej w programie poprzez grupę działań wzajemnie powiązanych, realizujących mierzalne cele szczegółowe. Co najmniej jeden priorytet inwestycyjny powiązany z jednym celem tematycznym. Finansowanie w ramach programu operacyjnego jest zorganizowane według osi priorytetowych.
- Oś priorytetowa 9 lub OP9** Oś priorytetowa 9 *Rynek pracy* w RPO WL, w ramach której realizowano cel tematyczny 8 *Promowanie trwałego i wysokiej jakości zatrudnienia oraz wsparcie mobilności pracowników* w rozumieniu art. 9 rozporządzenia ogólnego UE.
- Partner** Podmiot w rozumieniu art. 33 ust. 1 ustawy wdrożeniowej, który jest wymieniony we wniosku o dofinansowanie projektu, uczestniczący w realizacji projektu, realizujący wspólnie z beneficjentem (i ewentualnie innymi partnerami) projekt na warunkach określonych w porozumieniu albo umowie o partnerstwie i wnoszący do projektu zasoby ludzkie, organizacyjne, techniczne lub finansowe.

PKD	Polska Klasyfikacja Działalności
podatek VAT	Podatek od towarów i usług.
PO KL	Program Operacyjny Kapitał Ludzki, jeden z programów operacyjnych zrealizowanych w latach 2007–2013. Środki finansowe na jego realizację pochodziły głównie z EFS.
Priorytet inwestycyjny 8iii lub PI8iii	Priorytet inwestycyjny 8iii <i>Praca na własny rachunek, przedsiębiorczość i tworzenie przedsiębiorstw, w tym innowacyjnych mikro-, małych i średnich przedsiębiorstw</i> . Priorytet interwencji w ramach celu tematycznego 8 <i>Promowanie trwałego i wysokiej jakości zatrudnienia oraz wsparcie mobilności pracowników, wspierany ze środków Europejskiego Funduszu Społecznego</i> zgodnie z art. 3 ust. 1 lit. a rozporządzenia EFS.
Priorytety inwestycyjne	Dla każdej osi priorytetowej państwa członkowskie muszą wyznaczyć w swoich programach operacyjnych priorytety inwestycyjne i odpowiadające im cele szczegółowe. Są one wymienione w rozporządzeniach dotyczących poszczególnych funduszy.
Program operacyjny	Dokument określający priorytety i cele szczegółowe państwa członkowskiego, a także wskazujący sposób wykorzystania środków finansowych (środków unijnych oraz krajowego współfinansowania publicznego i prywatnego) w danym okresie w celu finansowania projektów. Projekty realizowane w ramach programu operacyjnego muszą przyczyniać się do osiągnięcia pewnej liczby celów określonych na poziomie osi priorytetowych programu operacyjnego. Finansowanie na rzecz programu może pochodzić z Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Funduszu Spójności lub Europejskiego Funduszu Społecznego. Programy są opracowywane przez państwo członkowskie i muszą zostać zatwierdzone przez Komisję przed dokonaniem jakichkolwiek płatności z budżetu UE. Program można modyfikować w okresie programowania wyłącznie za zgodą obu stron.
Projekt	Projekt, o którym mowa w art. 2 pkt 18 ustawy wdrożeniowej. Przedsięwzięcie zmierzające do osiągnięcia założonego celu określonego wskaźnikami, z określonym początkiem i końcem realizacji, zgłoszone do objęcia albo objęte współfinansowaniem UE jednego z funduszy strukturalnych albo Funduszu Spójności w ramach programu operacyjnego; przedsięwzięcie szczegółowo określone w zaakceptowanym przez Instytucję Zarządzającą wniosku o dofinansowanie projektu.
PUP	Powiatowy/miejski urząd pracy (powiatowe/miejskie urzędy pracy).
Ramy wykonania	Ustanowione dla każdego programu w rozporządzeniu ogólnym UE mechanizmy monitorowania postępów w osiąganiu celów i wartości docelowych ustanowionych dla każdego priorytetu w trakcie okresu programowania – cele pośrednie i końcowe dla wsparcia zaplanowanego w danym programie wraz z ustalonymi wskaźnikami.
Rozporządzenie ogólne UE	Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1303/2013 z dnia 17 grudnia 2013 r. ustanawiające wspólne przepisy dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego, Funduszu Spójności, Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich oraz Europejskiego Funduszu Morskiego i Rybackiego oraz ustanawiającego przepisy ogólne dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego, Funduszu Spójności i Europejskiego Funduszu Morskiego i Rybackiego oraz uchylającego rozporządzenie Rady (WE) nr 1083/2006 (Dz. Urz. UE L 347 z 20.12.2013, s. 320, ze zm.).

- Rozporządzenie EFS** Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1304/2013 z dnia 17 grudnia 2013 r. w sprawie Europejskiego Funduszu Społecznego i uchylające rozporządzenie Rady (WE) nr 1081/2006 (Dz. Urz. UE L 347 z 20.12.2013, s. 470, ze zm.).
- RPO** Regionalny Program Operacyjny (Regionalne Programy Operacyjne).
- RPO WL** Regionalny Program Operacyjny Województwa Lubelskiego na lata 2014–2020 przyjęty Uchwałą Nr XXI/355/2015 Zarządu Województwa Lubelskiego z dnia 10 marca 2015 r. w sprawie przyjęcia „Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Lubelskiego na lata 2014–2020” i zatwierdzony Decyzją Komisji Europejskiej z dnia 12 lutego 2015 r. nr C(2015) 887 wraz z jego późniejszymi zmianami. Program służący realizacji Umowy Partnerstwa w zakresie polityki spójności, uchwalony przez Zarząd Województwa i przyjęty przez Komisję Europejską, odzwierciedlający cele zawarte w rozporządzeniu ogólnym oraz w Umowie Partnerstwa, które mają być osiągnięte za pomocą funduszy strukturalnych, będący podstawą realizacji działań w nim określonych, stanowiący program, o którym mowa w art. 96 rozporządzenia ogólnego.
- RPO WL z 2015 r.** RPO WL przyjęty Uchwałą Nr XXI/355/2015 Zarządu Województwa Lubelskiego z dnia 10 marca 2015 r. w sprawie przyjęcia „Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Lubelskiego na lata 2014–2020” i zatwierdzony decyzją Komisji Europejskiej z dnia 12 lutego 2015 r. nr C(2015) 887.
- RPO WL z 2018 r.** Zmieniony RPO WL z 10 marca 2015 r. RPO WL przyjęty Uchwałą Nr CCLXXXVIII/5735/2018 Zarządu Województwa Lubelskiego z dnia 24 lipca 2018 r. w sprawie przyjęcia tekstu ujednoliconego Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Lubelskiego na lata 2014–2020 oraz zatwierdzony decyzją Wykonawczą Komisji Europejskiej nr C(2018)3837 z dnia 12 czerwca 2018 r. zmieniającą decyzję wykonawczą C(2015) 887.
- SHRIMP** System Harmonogramowania, Rejestracji i Monitorowania Pomocy. Aplikacja w sieci teleinformatycznej udostępniona przez Prezesa UOKiK podmiotom udzielającym pomocy publicznej (wymagająca posiadania loginu i hasła), w której wpisują oni dane dotyczące udzielonej pomocy publicznej i pomocy de minimis (sprawozdania o udzielonej pomocy).
- SL2014** Aplikacja, wchodząca w skład centralnego systemu teleinformatycznego, której podstawowymi celami są m.in.: wsparcie bieżącego procesu zarządzania, monitorowania i oceny programów współfinansowanych z funduszy strukturalnych i Funduszu Spójności oraz umożliwienie beneficjentom rozliczania realizowanych przez nich projektów zgodnie z wymogami rozporządzenia prawa UE.
- SUDOP** System Udostępniania Danych o Pomocy Publicznej. Prowadzony przez UOKiK internetowy portal dotyczący udzielonej danemu beneficjentowi wszelkiej pomocy publicznej i pomocy de minimis. Wyszukiwarka na stronie <https://sudop.uokik.gov.pl/home>, udostępniona przez UOKiK i zawierająca informacje pochodzące ze sprawozdań o udzielonej pomocy sporządzanych za pośrednictwem aplikacji SHRIMP przez podmioty udzielające pomocy.
- SZOOP** Szczegółowy Opis Osi Priorytetowych Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Lubelskiego na lata 2014–2020. Dokument przygotowany i przyjęty przez Zarząd Województwa Lubelskiego, tj. Instytucję Zarządzającą Regionalnym Programem Operacyjnym Województwa Lubelskiego, określający w szczególności zakres działań lub poddziałań realizowanych w ramach poszczególnych osi priorytetowych RPO WL.

Uczestnik projektu	Osoba fizyczna, która korzysta z bezpośredniego wsparcia w ramach projektu i dla której planowane jest poniesienie określonego wydatku.
UE	Unia Europejska
Umowa o dofinansowanie projektu	Umowa lub decyzja, o których mowa odpowiednio w art. 2 pkt 26 lub w art. 2 pkt 2 ustawy wdrożeniowej. Załącznikiem do umowy o dofinansowanie jest wniosek o dofinansowanie, w którym opisany jest projekt.
Umowa Partnerstwa	Dokument określający strategię interwencji funduszy europejskich w Polsce w latach 2014–2020 w ramach trzech polityk UE: polityki spójności, wspólnej polityki rolnej i wspólnej polityki rybołówstwa. Instrumentami realizacji umowy są krajowe programy operacyjne i regionalne programy operacyjne. Dokumenty te wraz z Umową Partnerstwa tworzą spójny system dokumentów strategicznych i programowych. Umowa określa kontekst strategiczny w wymiarze tematycznym i terytorialnym, a także wskazuje oczekiwane rezultaty oraz obowiązujące ramy finansowe i wdrożeniowe. Stanowi punkt odniesienia do określania szczegółowej zawartości programów operacyjnych. Umowa wynegocjowana z Komisją Europejską oraz programy operacyjne stanowią podstawę do realizacji w Polsce perspektywy finansowej w latach 2014–2020.
UOKiK	Urząd Ochrony Konkurencji i Konsumentów
Ustawa wdrożeniowa	Ustawa z dnia 11 lipca 2014 r. o zasadach realizacji programów w zakresie polityki spójności finansowanych w perspektywie finansowej 2014–2020 (Dz. U. z 2018 r. poz. 1431, ze zm.).
Wniosek o dofinansowanie projektu	Dokument, w którym zawarte są informacje na temat wnioskodawcy oraz opis projektu lub przedstawione w innej formie informacje na temat projektu wnioskodawcy, na podstawie których dokonuje się oceny spełnienia przez projekt kryteriów wyboru projektów. Za integralną część wniosku o dofinansowanie uznaje się wszystkie jego załączniki.
Wskaźnik	Mierzalny współczynnik dotyczący danego celu, stanowiący źródło informacji na potrzeby oceny stopnia, w jakim cel ten został zrealizowany.
Wskaźniki produktu	Wartości służące do pomiaru produktów operacji objętych wsparciem lub produktów na poziomie programu operacyjnego.
Wskaźniki rezultatu	Wartości służące do pomiaru rezultatów osiągniętych w ramach projektów objętych wsparciem lub rezultatów uzyskanych na poziomie programu operacyjnego.
Wytyczne	Instrument prawny określający ujednoczone warunki i procedury wdrażania funduszy strukturalnych i Funduszu Spójności, skierowane do instytucji uczestniczących w realizacji programów operacyjnych oraz stosowane przez te instytucje na podstawie właściwego porozumienia, kontraktu terytorialnego albo umowy oraz przez beneficjentów na podstawie umowy o dofinansowanie projektu albo decyzji o dofinansowaniu projektu.
Wytyczne horyzontalne	Wytyczne, o których mowa w art. 4 ust. 2 pkt 3 oraz art. 5 ust 1 ustawy wdrożeniowej wydane przez ministra właściwego do spraw rozwoju regionalnego. Od 2 września 2017 r., w związku z uchyceniem art. 7 oraz zmianą art. 5 ustawy wdrożeniowej, określenie „Wytyczne horyzontalne” zostało zastąpione określeniem „Wytyczne”.

Wytyczne w obszarze rynku pracy	<i>Wytyczne w zakresie realizacji przedsięwzięć z udziałem środków Europejskiego Funduszu Społecznego w obszarze rynku pracy na lata 2014–2020. Wytyczne horyzontalne ministra właściwego do spraw rozwoju regionalnego, wydane na podstawie art. 5 ust. 1 pkt 11 ustawy wdrożeniowej. Obowiązywały w obszarze związanym z prowadzeniem działań w ramach osi priorytetowej Rynek pracy (w RPO WL: oś priorytetowa 9).</i>
Wytyczne w zakresie kwalifikowalności wydatków	<i>Wytyczne w zakresie kwalifikowalności wydatków w ramach Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego oraz Funduszu Spójności na lata 2014–2020.</i>
Wytyczne w zakresie monitorowania	<i>Wytyczne w zakresie monitorowania postępu rzeczowego realizacji programów operacyjnych na lata 2014–2020.</i>
Wytyczne w zakresie kontroli	<i>Wytyczne w zakresie kontroli realizacji programów operacyjnych na lata 2014–2020.</i>
ZUS	Zakład Ubezpieczeń Społecznych

1. WPROWADZENIE

Pytanie definiujące cel główny kontroli

Czy wsparcie na rozpoczęcie działalności gospodarczej w ramach działania 9.3 Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Lubelskiego na lata 2014–2020 zostało wykorzystane na zwiększenie liczby nowych miejsc pracy w regionie?

Pytania definiujące cele szczegółowe kontroli

1. Czy Instytucja Zarządzająca Regionalnym Programem Operacyjnym Województwa Lubelskiego na lata 2014–2020 stworzyła warunki do realizacji celów działania 9.3?
2. Czy wsparcie finansowe na realizację celów działania doprowadziło do zwiększenia liczby miejsc pracy?

Jednostki kontrolowane

Urząd Marszałkowski Województwa Lubelskiego w Lublinie – Instytucja Zarządzająca Regionalnym Programem Operacyjnym Województwa Lubelskiego.

Podmioty realizujące projekty, dofinansowane ze środków UE (EFS) w ramach działania 9.3 RPO WL na podstawie umowy o dofinansowanie zawartej z Zarządem Województwa Lubelskiego.

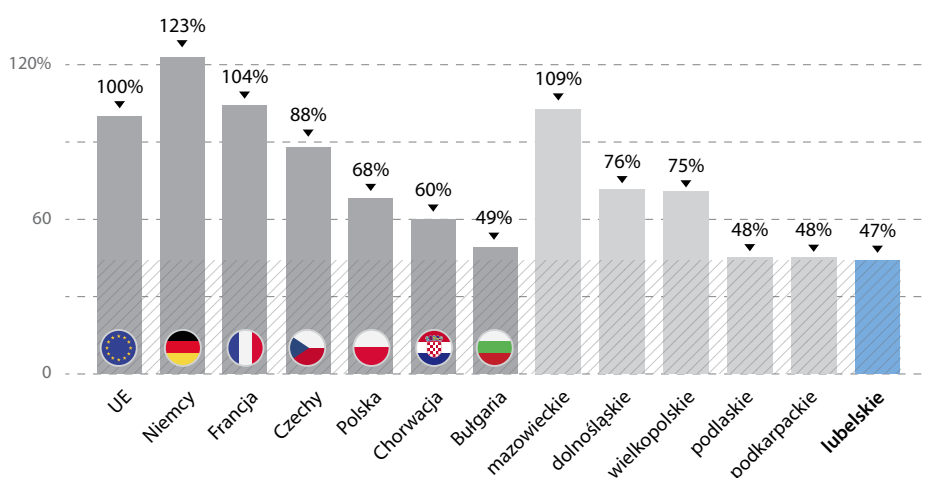
Okres objęty kontrolą

Lata 2016–2018, z uwzględnieniem okresu wcześniejszego i późniejszego, jeżeli zaistniałe zdarzenia miały wpływ na kontrolowaną działalność.

W 2016 r. województwo lubelskie było jednym z najbiedniejszych województw w Polsce i regionów Unii Europejskiej. Według danych Eurostatu, w 2016 r. Produkt Krajowy Brutto na mieszkańca według standardu siły nabywczej (PPS¹) w województwie lubelskim, jako regionie UE, wynosił 47%. Był on najniższy w Polsce, przy czym średni wskaźnik dla Polski wynosił 68% średniej UE. W regionach UE niższe (niż 47%) wskaźniki odnotowano tylko w niektórych regionach Bułgarii, Grecji, Rumunii i Węgier.

Infografika nr 1

Produkt Krajowy Brutto na mieszkańca w 2016 r. (według standardu siły nabywczej) w województwie lubelskim, wybranych województwach w Polsce i krajach UE (średni PKB na mieszkańca w UE = 100%)*



*Najwyższy wskaźnik w krajach UE – Luksemburg (258%); najniższy – Bułgaria 49%; na poziomie regionów UE: najwyższy wskaźnik – Zachodni Londyn Wewnętrzny, Wielka Brytania (611,1%), najniższy – Severozapaden, Bułgaria (29,47%). Najwyższy wskaźnik w Polsce – województwo mazowieckie (108,7%), najniższy – województwo lubelskie (47,08%).

Źródło: opracowanie własne NIK na podstawie danych Eurostat².

Mimo znaczących zasobów pracy w województwie, wskaźnik poziomu bezrobocia (wykazujący tendencję spadkową) w kolejnych latach 2014–2017 był wyższy od stopy bezrobocia w Polsce. Niska aktywność zawodowa ludności miała wpływ na gorszą, w porównaniu do innych województw, sytuację regionu w zakresie liczby przedsiębiorstw i zatrudnienia ludności.

Działania w zakresie wspierania aktywności zawodowej i przeciwdziałania bezrobociu, prowadzone przez powołane do tego instytucje w sferze administracji publicznej (urzędy pracy), uzupełniane były działaniami Zarządu Województwa Lubelskiego – Instytucji Zarządzającej Regionalnym Programem Operacyjnym Województwa Lubelskiego, które są współfinansowane ze środków EFS w perspektywie finansowej 2014–2020. Jednym z takich działań było w latach 2016–2018 udzielanie

¹ Ang. *purchasing power standard*.

² <https://ec.europa.eu/eurostat> (Consumption per capita in purchasing power standards in 2016, 193/2017 – 14 December 2017; statistical-atlas).

WPROWADZENIE

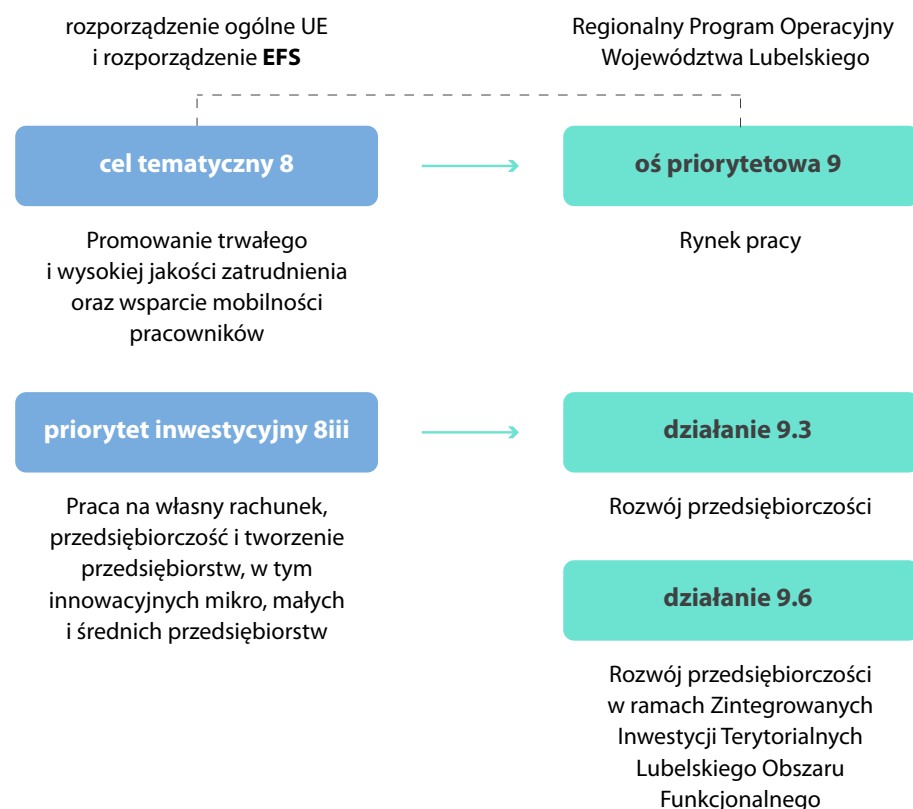
osobom pozostającym bez pracy wsparcia na rozwój przedsiębiorczości, polegającego na udzielaniu bezzwrotnych środków finansowych na rozpoczęcie działalności gospodarczej. Tego typu wsparcie rozwoju przedsiębiorczości mogło być udzielane przez różnego rodzaju podmioty, wybrane w wyniku konkursu i działające na podstawie umowy o dofinansowanie, zawartej z IZ RPO WL.

W nowej perspektywie finansowej UE 2014–2020 zwiększono środki finansowe zarządzane przez samorządy województw w ramach regionalnych programów operacyjnych oraz zwiększono ich uprawnienia w zakresie określenia zasad interwencji uzależnionych od specyfiki regionu.

W świetle rozporządzenia ogólnego UE, w celu przyczynienia się do unijnej strategii na rzecz inteligentnego, zrównoważonego wzrostu sprzyjającego włączeniu społecznemu, jak również realizacji szczególnych zadań funduszy zgodnie z ich celami określonymi w Traktatach, wspiera się m.in. cel tematyczny 8 pn. *Promowanie trwałego i wysokiej jakości zatrudnienia oraz wsparcie mobilności pracowników*. W rozporządzeniu EFS określono, w odniesieniu do tego celu tematycznego, że EFS m.in. wspiera priorytet inwestycyjny 8iii pn. *Praca na własny rachunek, przedsiębiorczość i tworzenie przedsiębiorstw, w tym innowacyjnych mikro-, małych i średnich przedsiębiorstw*.

Infografika nr 2

Wsparcie na rozwój przedsiębiorczości realizowane w ramach RPO WL w odniesieniu do celów i priorytetów inwestycyjnych UE



Źródło: opracowanie własne NIK.

W związku z celem tematycznym 8 rozporządzenia ogólnego UE oraz priorytetem inwestycyjnym 8iii rozporządzenia EFS, celem wsparcia Zarządu Województwa Lubelskiego w działaniach 9.3 pn. *Rozwój przedsiębiorczości* i 9.6 pn. *Rozwój przedsiębiorczości w ramach Zintegrowanych Inwestycji Terytorialnych Lubelskiego Obszaru Funkcjonalnego*, realizowanych w ramach osi priorytetowej 9 *Rynek pracy* Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Lubelskiego na lata 2014–2020 było zwiększenie liczby nowych i trwałych miejsc pracy w regionie. Cel interwencji wynikał ze zdiagnozowanej sytuacji sektora małych, mikro i średnich przedsiębiorstw w zakresie ograniczonej możliwości generowania miejsc pracy oraz niskiego stopnia nasycenia przedsiębiorczością.

Analiza skuteczności projektów finansowanych z EFS była m.in. przedmiotem dwóch kontroli Europejskiego Trybunału Obrachunkowego, których wyniki opublikowano w 2018 r. W sprawozdaniu specjalnym nr 21/2018³ Trybunał m.in. stwierdził, że pomimo wieloletnich zamierzeń, koncepcja procedur wyboru, jak i same procesy, nadal koncentrują się na produktach i absorpcji środków, a nie na rezultatach. Ponadto, niedociągnięcia w mechanizmach monitorowania utrudniły ocenę tego, w jakim stopniu finansowanie unijne przyczyniało się do realizacji celów UE i państw członkowskich. Według sprawozdania zorientowanie na osiągnięcie rezultatów stanowi kluczowy priorytet Komisji i państw członkowskich na lata 2014–2020. Trybunał stwierdził m.in., że istotną kwestią jest, aby na etapie wdrażania programu operacyjnego stosować podejście ukierunkowane na rezultaty, gdyż o skuteczności polityki zdecyduje głównie jakość finansowanych projektów i ich wartość dodana z perspektywy wymiernych rezultatów.

Z kolei w sprawozdaniu specjalnym nr 17/2018⁴ Trybunał zauważył, że absorpcja środków finansowych nie powinna być celem samym w sobie, lecz sposobem inwestowania w działania, mającym na celu przyczynienie się do osiągnięcia krajowych i unijnych celów polityki. Polityka spójności powinna przynosić duże korzyści obywatelom UE i aby tak się stało, jest szczególnie istotne, by środki finansowe były wydatkowane w sposób gospodarny.

Kontrola nr P/18/081 została podjęta z inicjatywy NIK i przeprowadzono ją w pierwszym półroczu 2019 r. Zbadano efekty zrealizowanych do końca 2018 r. projektów wsparcia priorytetu inwestycyjnego 8iii (działania 9.3 RPO WL). Koniec 2018 r. stanowił istotny etap realizacji perspektywy finansowej UE w latach 2014–2020, ponieważ na ten termin przyjęto cele pośrednie programów operacyjnych oraz zasady ich weryfikacji w regulacjach prawnych dotyczących funduszy UE na lata 2014–2020, a także w dokumentach wynikających z Umowy Partnerstwa⁵. Istotną przesłanką

³ Sprawozdanie pt. *Wybór i monitorowanie projektów finansowanych w ramach EFRR i EFS w latach 2014–2020 są nadal ukierunkowane głównie na produkty*.

⁴ Sprawozdanie pt. *Działania Komisji i państw członkowskich podjęte w ostatnich latach programów z okresu programowania 2007–2013 przyspieszyły powolną absorpcję środków, lecz były niewystarczająco skoncentrowane na rezultatach*.

⁵ Plan działań na rzecz zwiększenia efektywności i przyspieszenia realizacji programów w ramach Umowy Partnerstwa na lata 2014–2020.

do podjęcia kontroli były także wyniki kontroli NIK nr P/16/075 pt. *Efekty realizacji programów aktywizacji zawodowej pracowników instytucji sektora oświaty zwalnianych lub zagrożonych utratą pracy*, która wykazała niektóre wady systemowe wsparcia pracowników oświaty, realizowanego w projektach konkursowych typu outplacement w poddziałaniu 8.1.2 Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki.

Wsparcie rozwoju przedsiębiorczości w priorytecie inwestycyjnym 8iii, zgodnie z Umową Partnerstwa oraz RPO WL, obowiązującymi w latach 2015–2017, było skierowane do osób pozostających bez pracy. W latach 2017–2018 w zmienionej Umowie Partnerstwa oraz zmienionym RPO WL grupę docelową wsparcia rozszerzono o osoby pracujące. Głównymi przyczynami rozszerzenia przez ministra właściwego do spraw rozwoju regionalnego zakresu wsparcia w Umowie Partnerstwa było zmniejszające się bezrobocie w Polsce, duża liczba osób ubogich pracujących zarabiających poniżej płacy minimalnej oraz znaczący odsetek zatrudnionych na umowach krótkoterminowych lub cywilnoprawnych. Do końca 2018 r. w województwie lubelskim realizowano tylko projekty wsparcia, których grupą docelową były osoby pozostające bez pracy⁶.

⁶ Pierwsze umowy o dofinansowanie podpisano w listopadzie 2016 r. Beneficjenci udzielali uczestnikom finansowego wsparcia na rozwój przedsiębiorczości od 2017 r.

2. OCENA OGÓLNA

W latach 2017–2018, w związku z udzielaniem bezzwrotnego wsparcia finansowego na rozwój przedsiębiorczości ze środków Unii Europejskiej, zwiększyła się liczba nowych mikroprzedsiębiorców prowadzących działalność gospodarczą na terenie województwa lubelskiego. Efekt ten był jednak krótkotrwały i ograniczony do okresu finansowania środkami EFS w ramach RPO WL. Koszt udzielenia wsparcia był wysoki i nie doprowadził do powstania trwałych przedsiębiorstw i miejsc pracy. W ocenie NIK istnieje ryzyko, że zainwestowane na rzecz wzrostu gospodarczego i zatrudnienia środki finansowe z UE w perspektywie finansowej na lata 2014–2020, będą miały niewielki i niewspółmierny do poniesionych nakładów wpływ na rynek pracy w regionie i rozwój województwa.

Mimo że województwo lubelskie, w porównaniu do innych województw, osiągnęło najwyższe wskaźniki dotyczące liczby osób, którym udzielono wsparcia i liczby utworzonych miejsc pracy ze środków EFS, a także osiągnęło najwyższe wskaźniki wykorzystania środków UE w zakresie wsparcia przedsiębiorczości, to skuteczność realizacji celu wsparcia w zakresie utworzenia trwałych miejsc pracy, zakładanego przez Zarząd Województwa, była niewielka.

Możliwość uzyskania dofinansowania, którego nie zwraca się po prowadzeniu działalności gospodarczej przez 12 miesięcy oraz łatwość spełnienia tego wymogu (wynikająca w szczególności z uzyskiwania comiesięcznego finansowego wsparcia pomostowego), w powiązaniu z nieokreśleniem przez Instytucję Zarządzającą RPO WL ograniczeń w zakresie udzielania i wydatkowania środków finansowych oraz brakiem skutecznych mechanizmów weryfikacyjnych i kontrolnych na poziomie beneficjentów i Instytucji Zarządzającej, spowodowały, że bezzwrotne środki finansowe otrzymał stosunkowo duży odsetek osób, które nie były zainteresowane prowadzeniem samodzielnej i trwałej działalności gospodarczej w dłuższej niż 12 miesięcy perspektywie czasowej oraz tworzeniem trwałych miejsc pracy.

Działania podmiotów zaangażowanych w systemie wsparcia przedsiębiorczości, tj. Instytucji Zarządzającej RPO WL oraz beneficjentów udzielających wsparcia, koncentrowały się przede wszystkim na maksymalnym wydatkowaniu środków finansowych EFS. W związku z tym nie zorganizowano systemu, który zapobiegałby nadużyciom, w szczególności polegającym na dofinansowaniu innej niż prowadzona przez uczestnika działalności gospodarczej, prowadzeniu działalności pozornej lub korzystaniu ze wsparcia nieuprawnionych osób. Ustalenia kontroli NIK w województwie lubelskim potwierdzają aktualność i zasadność wniosków Europejskiego Trybunału Obrachunkowego, że realizacja projektów finansowanych z EFS koncentruje się na produktach i absorpcji środków, a nie na trwałych długoterminowych rezultatach, dających realne korzyści społeczności.

NIK zauważa, że przyjęte w województwie lubelskim zasady wsparcia rozwoju przedsiębiorczości były w pełni zgodne z wytycznymi określonymi przez ministra właściwego do spraw rozwoju regionalnego, a także, na ogół, podobne do zasad określonych dla wsparcia tego rodzaju w innych regionalnych programach operacyjnych województw. Do końca 2018 r. w ramach tych programów udzielono w Polsce bezzwrotnego wsparcia na podjęcie działalności gospodarczej ponad połowie z zakładanej na 2023 r. liczby osób, a osiągnięte wskaźniki wykorzystania środków finansowych były wysokie.

W większości innych województw wprowadzono niektóre ograniczenia (wykraczające poza zasady wytycznych ministra właściwego do spraw rozwoju regionalnego), uniemożliwiające udzielanie środków wsparcia finansowego niezgodnie z celem wsparcia. Biorąc jednak pod uwagę, że zasady weryfikacji i kontroli uczestników przez beneficjentów były podobne we wszystkich województwach, w ocenie NIK istnieje ryzyko, że wsparcie środków finansowych z EFS na rozwój przedsiębiorczości także w innych województwach może mieć efekt krótkotrwały i nie spowoduje znaczących zmian na rynku pracy w dłuższej perspektywie czasowej.

Wsparcie nie zostało wykorzystane na zwiększenie liczby trwałych miejsc pracy w województwie

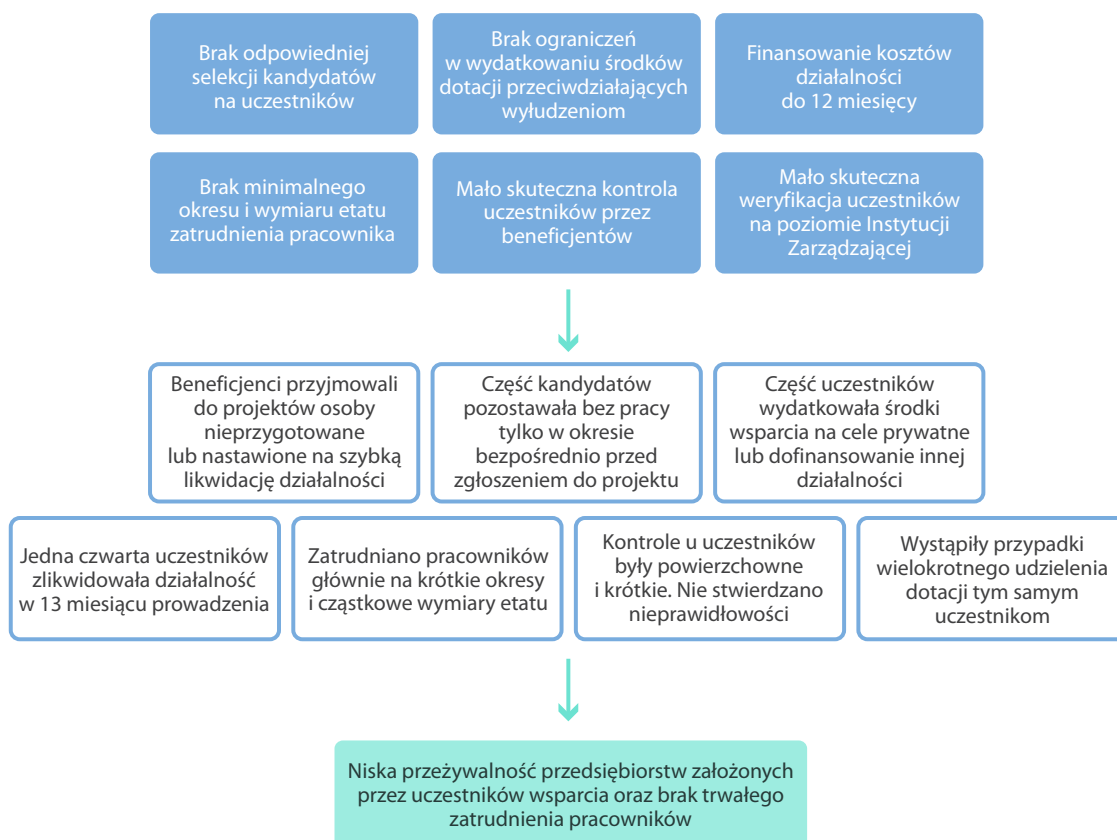
OCENA OGÓLNA

Zdaniem NIK, zmienione zasady wsparcia rozwoju przedsiębiorczości w *Wytucznych w obszarze rynku pracy*, wprowadzone przez ministra właściwego do spraw rozwoju regionalnego w sierpniu 2019 r., nie tylko nie ograniczą, ale mogą zwiększyć skalę występowania zidentyfikowanych przez NIK mechanizmów niezgodnego z przeznaczeniem wykorzystania środków finansowych wsparcia. Zaniechanie egzekwowania od uczestników projektów dokumentów księgowych, potwierdzających dokonane ze wsparcia wydatki, zwiększa ryzyko wydatkowania środków publicznych niezgodnie z celem wsparcia. Uwzględniając ustalenia kontroli NIK, że wyjątkowo nieliczne były przypadki uczestników, którzy nie prowadzili działalności gospodarczej przez wymagany okres jednego roku, przyjęcie wyłącznie zasady, że dotacja zostaje uznana za kwalifikowalną, jeśli uczestnik utrzymał działalność gospodarczą przez okres 12 miesięcy, gwarantuje tylko pełne wykorzystanie środków finansowych wsparcia, a nie daje żadnej gwarancji utworzenia trwałego przedsiębiorstwa na rynku pracy, tj. osiągnięcia długoterminowego rezultatu wsparcia.

W ocenie NIK, potrzeba maksymalnego wykorzystania przyznanych środków finansowych UE na poziomie krajowym i wojewódzkim nie może usprawiedliwiać ustalenia procedur, obowiązujących przy ich wykorzystaniu, które nie zapewniają dokonywania wydatków w sposób celowy i oszczędny, z zachowaniem zasad uzyskiwania najlepszych efektów z poniesionych nakładów. Ponadto brak skutecznej kontroli instytucji publicznych nad rozdysponowywaniem i wydatkowaniem środków finansowych prowadzi do sytuacji, mających cechy wyłudzeń.

Infografika nr 3

Słabości funkcjonowania systemu wsparcia przedsiębiorczości realizowanego w ramach priorytetu 8iii Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Lubelskiego w świetle ustaleń kontroli NIK



Źródło: opracowanie własne NIK.

3. SYNTEZA WYNIKÓW KONTROLI

Na koniec 2018 r. w Regionalnym Programie Operacyjnym Województwa Lubelskiego Zarząd Województwa przewidywał, że do 2023 r. bezzwrotne środki finansowe na założenie działalności gospodarczej otrzyma 7167 osób pozostających bez pracy, zwrotne – 185, a rezultatem wsparcia będzie utworzenie ze środków finansowych Europejskiego Funduszu Społecznego 9059 miejsc pracy⁷. Stanowiło to znaczne zwiększenie pierwotnych założeń RPO WL z 2015 r., zgodnie z którymi Instytucja Zarządzająca RPO WL zaplanowała, że do 2023 r. środki finansowe bezzwrotne otrzyma 3978 osób (wzrost o 80%), zwrotne – 112 (o 65%), a rezultatem wsparcia będzie utworzenie 4774 miejsc pracy (o 90%). W RPO WL z 2018 r. zwiększono także (o 38%) zakładany⁸ do końca 2018 r. cel pośredni w zakresie liczby osób przewidzianych do objęcia dotacją bezzwrotną (z 1768 do 2442 osób)⁹. Przyjęto, że 30 miesięcy po uzyskaniu wsparcia finansowego będzie działało 49% przedsiębiorstw założonych przez osoby, którym udzieli się wsparcia. [str. 31–33]

Zmiany
pierwotnych założeń
wsparcia rozwoju
przedsiębiorczości
w RPO WL

W planie finansowym RPO WL wsparcie z Unii Europejskiej na priorytet inwestycyjny 8iii, początkowo planowane (2015 r.) w kwocie 55,9 mln euro (ogółem 65,8 mln euro), zwiększono w 2018 r. do 83,8 mln euro (ogółem 98,6 mln euro), tj. prawie o 50%. Początkowo stanowiło 28% łącznej kwoty wsparcia na oś priorytetową, a od 2018 r. – 37%. Kwota wsparcia przeznaczona na PI8iii wzrosła także z 10% do 15% łącznej kwoty środków z EFS oraz z 2,5% do 3,8% łącznej kwoty środków RPO WL. Spowodowało to, że planowane z UE środki finansowe na PI8iii, początkowo na czwartym miejscu pod względem wielkości wśród innych priorytetów inwestycyjnych EFS, w RPO WL z 2018 r. były już najwyższe. [str. 33]

Do końca 2018 r. udzielono bezzwrotnych środków finansowych (dotacji i wsparcia pomostowego w łącznej kwocie do 45 tys. zł na osobę) 4373 osobom pozostającym bez pracy, co stanowiło 61% osób przewidzianych do 2023 r. oraz 179% celu pośredniego zakładanego do osiągnięcia w 2018 r. w ramach *wykonania*. Wykazano utworzenie 5070 miejsc pracy, tj. 56% wielkości zakładanej do 2023 r., w tym 696 w formie zatrudnienia pracowników. Niewspółmiernie małe, w stosunku do osiągniętych wysokich wskaźników realizacji wsparcia w formie bezzwrotnej, były efekty wsparcia w zakresie form zwrotnych – spośród zakładanych 185 do 2023 r. Bank Gospodarstwa Krajowego udzielił pożyczek (w kwocie od 40 do 80 tys. zł) tylko pięciu osobom (2,7%). [str. 36]

Efekty wsparcia
na koniec 2018 r.

Do końca 2018 r. wykorzystano na priorytet inwestycyjny 8iii środki finansowe UE w kwocie 36,2 mln euro¹⁰ (43,2%). Kwota wykorzystanych środków finansowych ogółem w działaniu 9.3 (42,4 mln euro)¹¹ była najwyższa wśród działań w osiach priorytetowych RPO WL finansowanych z EFS i w znaczącym stopniu wpłynęła na wykorzystanie środków finansowych całej osi priorytetowej 9 *Rynek pracy*. [str. 37]

⁷ Suma liczby uczestników projektów, którzy otrzymali dotacje i prowadzili działalność gospodarczą przez wymagany okres 12 miesięcy oraz zatrudnionych przez nich w tym czasie pracowników.

⁸ W tzw. ramach wykonania osi priorytetowej 9.

⁹ A także cel końcowy do 2023 r. – z 3978 do 8046 osób (o 102%).

¹⁰ Kwota certyfikowanych wydatków, stanowiących środki finansowe UE (kwota zatwierdzonych wniosków beneficjentów o płatność: 37,9 mln euro, tj. 45,2%).

¹¹ Kwota certyfikowanych wydatków ogółem (kwota zatwierdzonych wniosków beneficjentów o płatność ogółem: 44,6 mln euro).

SYNTEZA WYNIKÓW KONTROLI

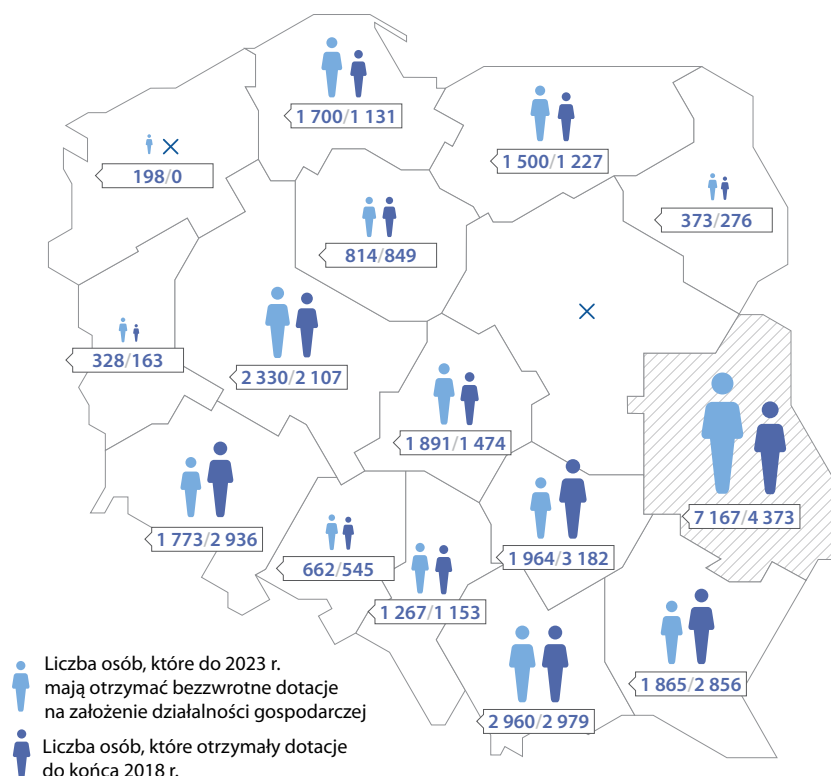
Porównanie do innych województw

Po zmianie Umowy Partnerstwa środki finansowe z UE przewidziane na wsparcie przedsiębiorczości w województwie lubelskim były najwyższe spośród województw w Polsce. Do końca 2018 r., spośród 15 województw realizujących działania w ramach priorytetu inwestycyjnego 8iii, województwo lubelskie założyło udzielenie i udzieliło wsparcia bezzwrotnego największej liczbie osób pozostających bez pracy oraz wykorzystywało środki finansowe¹² na wsparcie bezzwrotne w najwyższej kwocie. Instytucja Zarządzająca RPO WL wykazała także najwięcej utworzonych miejsc pracy, a wartość ta znacznie przewyższała wartości osiągnięte przez inne województwa. [str. 33–34, 37–38]

Do końca 2018 r. w ramach 14 regionalnych programów operacyjnych¹³, udzielono w Polsce wsparcia na podjęcie działalności gospodarczej w formie bezzwrotnej większości (91,28%) osób spośród zakładanej łącznej liczby na 2023 r. (25 251 spośród 27 663). Zakładane wskaźniki zostały przekroczone w pięciu województwach, a zrealizowane na poziomie wyższym niż 60% w ośmiu województwach. W wyniku udzielenia wsparcia wykazano powstanie 74,3% miejsc pracy z planowanych na koniec 2023 r. (25 705 z 34 596). Jednocześnie efekty wsparcia w formie zwrotnej były nieporównywalnie niskie i stanowiły 1,82% zakładanych na 2023 r. [str. 38–40]

Infografika nr 4

Liczba osób objętych wsparciem bezzwrotnym w województwie lubelskim w priorytecie inwestycyjnym 8iii RPO do końca 2018 r. w porównaniu do innych województw w Polsce



Źródło: opracowanie własne NIK na podstawie danych Ministerstwa Inwestycji i Rozwoju oraz 14 Instytucji Zarządzających Regionalnymi Programami Operacyjnymi Województw.

¹² Porównując wartość wniosków beneficjentów o płatność.

¹³ Z wyłączeniem województw: mazowieckiego (w ramach RPO nie przewidziano działań w priorytecie inwestycyjnym 8iii) oraz zachodniopomorskiego (w latach 2016–2018 wsparcie realizowano w tym województwie wyłącznie w formie zwrotnej).

Podstawowe zasady udzielania wsparcia na rozpoczęcie działalności gospodarczej zostały określone przez ministra właściwego do spraw rozwoju regionalnego w *Wytycznych w obszarze rynku pracy*. W zasadach tych, oprócz wprowadzenia ograniczenia, że wsparcie nie mogło zostać udzielone osobom, które posiadały wpis do CEIDG w okresie 12 miesięcy poprzedzających dzień przystąpienia do projektu, nie określono innych istotnych ograniczeń w zakresie udzielania i wydatkowania środków finansowych¹⁴. Ustalając zasady wsparcia przedsiębiorczości w województwie lubelskim, IZ RPO WL przyjęła wyłącznie zasady określone w ww. *Wytycznych* i nie wprowadziła dodatkowych ograniczeń. [str. 41–42]

Brak ograniczeń w warunkach udzielania wsparcia w województwie lubelskim

Z informacji przekazanych przez Zarządy 14 Województw, które udzielały wsparcia na rozwój przedsiębiorczości (PI8iii) wynika, że większość Instytucji Zarządzających lub Pośredniczących RPO (10) zawarło w regulaminach konkursów ograniczenie w udzielaniu uczestnikom dofinansowania, polegające na wyłączeniu z dofinansowania osób, które zamierzały prowadzić działalność gospodarczą jednocześnie o tym samym profilu co przedsiębiorstwo członka rodziny pod tym samym adresem¹⁵. Ministerstwo Inwestycji i Rozwoju po analizie dokumentów regulujących tę kwestię w poszczególnych RPO stwierdziło, że obostrzenie to było praktyką, w związku z czym uwzględniło tego rodzaju ograniczenie w zaleceniach wydanych IZ RPO w 2018 r., jednak ostatecznie zrezygnowało z ujęcia tej kwestii w *Wytycznych w obszarze rynku pracy*. [str. 42, 45]

Średnio co ósmy z uczestników skontrolowanych przez NIK projektów uzyskał status osoby bezrobotnej bezpośrednio przed przystąpieniem do projektu (niekiedy w dniu złożenia formularza rekrutacyjnego), co pozwalało mu na spełnienie wymogu przynależności do grupy docelowej. [str. 56–57]

Uzyskanie statusu bezrobotnego

Ponad jedna trzecia badanej grupy uczestników dziewięciu skontrolowanych (w ramach kontroli planowej) projektów zakupiła, do prowadzenia różnego rodzaju działalności gospodarczej, używane samochody, a ponad jedna czwarta laptopy. [str. 64]

Dofinansowanie zakupu samochodów i laptopów

We wszystkich dziewięciu ww. projektach NIK ujawniła przypadki dofinansowania działalności gospodarczej osób, które prowadziły podobną lub taką samą działalność pod tym samym adresem co inne osoby o tym samym nazwisku. Udział takich osób w badanej próbie przekraczał 18%. Charakterystyczne cechy, wskazujące na możliwość faktycznego dofinansowania innej działalności gospodarczej niż założona przez uczestnika

Dofinansowanie innej działalności gospodarczej

¹⁴ Polegających na przykład na: wyłączeniu z dofinansowania osób, które prowadziły lub zamierzały prowadzić działalność w miejscu działalności prowadzonej przez członka rodziny (lub którą wcześniej w tym miejscu prowadził członek rodziny) oraz osób, które były uczestnikami innych projektów osi priorytetowej (w tym projektów PI8iii); zakazie zakupu od osób powiązanych rodzinie towarów, materiałów, usług lub sprzętu.

¹⁵ Możliwość prowadzenia tej samej (lub podobnej) działalności gospodarczej w projektach PI8iii przez osoby mieszkające pod tymi samymi adresami lub z tymi samymi nazwiskami, była weryfikowana przez beneficjentów wsparcia, w ramach weryfikacji kwalifikowalności uczestników, na podstawie zaświadczeń i oświadczeń.

projektu, polegały m.in. na: udzieleniu środków finansowych uczestnikowi, który w tym samym miejscu zakładał działalność zbieżną z prowadzoną już wcześniej przez osobę o tym samym nazwisku; zawieszeniu lub wykreśleniu działalności przez uczestnika po 12 miesiącach przy jednoczesnym wznowieniu lub kontynuowaniu analogicznej działalności przez osobę o tym samym nazwisku; prowadzeniu przez uczestnika działalności tożsamej z działalnością członka rodziny. [str. 65–71]

Przykładem może być dofinansowanie w 2017 r. przedsiębiorstwa uczestniczki, które w tym samym miejscu i pod tym samym kodem PKD, było wcześniej w latach 2014–2017 prowadzone przez męża¹⁶ lub dofinansowanie trzech działalności powiązanych rodzinnie uczestników jednego projektu (żony, męża i ojca/teścia), z których dwie zostały po 12 miesiącach wykreślone przez uczestniczkę (żonę) działającą jako pełnomocnik pozostałych¹⁷. [str. 66, 69]

Dofinansowanie dla osób, które współpracowały z dotychczasowymi pracodawcami

W czterech projektach były osoby, które przed udziałem w projekcie rozwiązały stosunek pracy i po założeniu działalności gospodarczej świadczyły usługi na rzecz dotychczasowych pracodawców. Szczególnie jaskrawym przykładem tego rodzaju był przypadek udzielenia wsparcia finansowego (w kwocie łącznej 182 tys. zł) czterem uczestniczkom jednego projektu, które przed przystąpieniem do projektu były zatrudnione u tego samego pracodawcy świadczącego usługi gastronomiczne, założyły taką samą działalność w lokalach i z odpłatnym¹⁸ wykorzystaniem wyposażenia byłego pracodawcy, zlikwidowały działalność bezpośrednio po upływie wymaganych 12 miesięcy i ponownie się zatrudniły u tego samego pracodawcy¹⁹. [str. 66, 70–72]

Ryzyko fikcyjności zakupu

W czterech projektach stwierdzono przypadki dofinansowania zakupu przez uczestników usług lub sprzętu, w szczególności używanego, od osób o tym samym nazwisku i/lub adresie zamieszkania, co rodzi ryzyko, że transakcja miała charakter pozorny. [str. 72]

Podjęcie przedłożenia nieprawdziwych dokumentów

Kontrola jednego z projektów wykazała możliwość zawarcia, przez dwóch uczestników, fikcyjnych umów na zaprojektowanie i zainstalowanie stron internetowych (z wynagrodzeniem ustalonym w łącznej kwocie 33,5 tys. zł). W celu rozliczenia przyznanej dotacji uczestnicy ci przedłożyli po kilka umów dotyczących zlecenia wykonania usług opracowania strony internetowej zawartych z osobami, które, według informacji urzędów gmin, nie figurowały w rejestrach mieszkańców pod wskazanymi w umowach adresami. W przypadku jednego z tych uczestników stwierdzono ponadto, że fikcyjne mogły być także jego dane adresowe (z informacji Poczty Polskiej SA wynikało, że adresat przesyłki był nieznanym). [str. 76]

¹⁶ Uczestniczka prowadziła działalność także w latach 2011–2013. Ze wsparcia ze środków publicznych w latach 2011–2017 korzystali oboje małżonkowie.

¹⁷ Wpis dotyczący prowadzonej przez nią działalności pozostał aktywny w CEIDG.

¹⁸ Sfinansowanym z dotacji.

¹⁹ Należy dodać, że trzy uczestniczki zatrudniły się wzajemnie (wykazując pracownikom do wskaźnika rezultatu dotyczącego utworzonych miejsc pracy), przy czym wszystkie umowy o pracę zostały rozwiązane w dniu wskazanym w nich jako dzień rozpoczęcia pracy.

SYNTEZA WYNIKÓW KONTROLI

Co czwarty z uczestników zawiesił lub zaprzestał prowadzenia działalności gospodarczej bezpośrednio po upływie minimalnego, 12-miesięcznego okresu jej prowadzenia w ramach projektu (wymaganego pod rygorem zwrotu dotacji). Uczestnicy ci zawiesili lub zaprzestali prowadzenia działalności nieraz dzień lub kilka dni po zakończeniu wymaganego okresu i zakończeniu otrzymywania miesięcznych środków finansowych na opłacenie składek ZUS i inne opłaty. Działalność gospodarcza części tych uczestników mogła mieć charakter pozorny, tzn. nie być ukierunkowana na działalność zarobkową i zostać założona wyłącznie w celu otrzymania dofinansowania. [str. 77–78]

Możliwość prowadzenia pozornej działalności gospodarczej

Według uzyskanych w trakcie kontroli NIK, opinii urzędów pracy z terenu województwa lubelskiego, ze względu na konieczność racjonalnego wydatkowania środków publicznych oraz przeciwdziałania nadużyciom i wyłudzeniom, istnieje potrzeba wprowadzania ograniczeń w udzielaniu i wydatkowaniu dotacji na założenie działalności gospodarczej. [str. 53–55]

Potrzeba wprowadzenia ograniczeń według urzędów pracy

Infografika nr 5

Liczba urzędów pracy (spośród 21 z terenu województwa lubelskiego), według których istnieje potrzeba wprowadzenia ograniczeń w zakresie warunków udzielania dotacji osobom bezrobotnym



Źródło: opracowanie własne NIK na podstawie danych 21 powiatowych/miejskich urzędów pracy z terenu województwa lubelskiego.

Te same nazwiska i adresy zamieszkania uczestników wsparcia

Spośród 4373 uczestników projektów PI8iii RPO WL, którzy do końca 2018 r. otrzymali środki na rozpoczęcie działalności gospodarczej 7,4% (324) posiadało adres zamieszkania tożsamy z osobami, które również otrzymały dotację na założenie działalności gospodarczej w ramach tego samego lub innego z projektów; w większości przypadków osoby te nosiły również identyczne nazwiska. Przypadki takie wystąpiły w 67 projektach (spośród 83), przy czym w trzech projektach udział takich uczestników przekraczał 20% populacji²⁰.

W jednym przypadku pod jednym adresem mieszkało czworo uczestników, w 10 innych po trzy osoby korzystające z dotacji. Oprócz ww. grupy uczestników, kolejne 9,3% osób, które otrzymały dotacje (405), stanowili najbliżsi sąsiedzi, tj. osoby mieszkające w tej samej nieruchomości, lecz w różnych lokalach. [str. 51]

Przypadki wielokrotnego finansowania tych samych wydatków

W trakcie kontroli IZ RPO WL (Urzędu Marszałkowskiego Województwa Lubelskiego) w wyniku przeprowadzenia przez NIK analizy danych wygenerowanych z systemu SL2014, stwierdzono fakt niedopuszczalnego wielokrotnego udzielenia wsparcia na założenie przedsiębiorstwa trzem tym samym osobom (dwie otrzymały wsparcie od dwóch beneficjentów, a jedna – od trzech). Uwzględniając łączną liczbę 4 335 osób, którym udzielono dotacji w działaniu 9.3 (skontrolowanym przez NIK), skala tych nieprawidłowości była niewielka, jednak do końca 2018 r. IZ RPO WL nie wykorzystywała, w ramach prowadzonego monitoringu i kontroli projektów, danych dostępnych w systemie SL2014 pod tym kątem, w związku z czym nie miała wiedzy, czy nieprawidłowości takie występują, a jeśli tak, to jaka jest ich skala²¹. IZ RPO WL podjęła działania zmierzające do wyegzekwowania należnych przyznanych środków dofinansowania, a po zakończeniu kontroli poinformowała, że w przypadku ww. trzech osób stwierdziła nieprawidłowości w łącznej kwocie 171,2 tys. zł. Kwota wydatków niekwalifikowalnych wielokrotnie przekraczała skutki nieprawidłowości stwierdzonych w wyniku kontroli przeprowadzonych do końca 2018 r. przez IZ RPO WL u 35 beneficjentów (wynosiły one niespełna 20 tys. zł). [str. 46–48]

W wyniku kontroli beneficjentów, NIK zidentyfikowała także dwa przypadki podwójnego dofinansowania wydatków poniesionych przez uczestników w dwóch skontrolowanych projektach²². [str. 74–75]

Nieuprawnione uczestniczenie osób, które otrzymały dotacje, w innych projektach RPO WL

Analiza możliwych przypadków niekwalifikowalności do innych projektów ze względu na udział w projektach PI8iii, przeprowadzona przez IZ RPO WL w oparciu o dane systemu SL2014 w związku z kontrolą NIK, wykazała nieuprawnione uczestniczenie w innych projektach osi priorytetowej *Rynek pracy* 11 osób, które otrzymały dotacje. Do końca 2018 r. IZ RPO WL

²⁰ W jednym z projektów udział ten sięgał 32%, co oznacza, że co trzeci z nowych przedsiębiorców miał w rodzinie osobę, która również założyła firmę, korzystając z takiego wsparcia.

²¹ W trakcie kontroli NIK, na początku 2019 r., IZ RPO WL przeprowadziła z własnej inicjatywy analogiczne co NIK działania w zakresie analizy danych SL2014 pod kątem możliwości wystąpienia sytuacji wielokrotnego uzyskania dotacji i wsparcia pomostowego w działaniu 9.3 przez poszczególnych uczestników, w wyniku których zidentyfikowano te osoby i ustalono wysokość wydatków niekwalifikowalnych.

²² Sfinansowania tych samych wydatków ze środków wsparcia w działaniu 9.3 i ze środków PFRON oraz sfinansowania zakupu tego samego sprzętu w dwóch różnych projektach działania 9.3.

nie wykorzystywała danych dostępnych w systemie SL2014 pod kątem możliwości przeprowadzenia analiz porównawczych mających na celu identyfikację przypadków udzielenia wsparcia osobom niekwalifikującym się do projektów. [str. 48]

Charakterystycznym przykładem nieprawidłowości tego rodzaju był stwierdzony w trakcie kontroli NIK u jednego z beneficjentów²³ przypadek rencisty, który w trakcie prowadzenia działalności gospodarczej w ramach kontrolowanego projektu, przystąpił, deklarując się jako osoba niepracująca (tj. także nieprowadząca działalności gospodarczej) do czterech innych projektów realizowanych w ramach osi priorytetowej 9 *Rynek pracy*. W jednym z projektów złożył niezgodne z prawdą dwa pisemne oświadczenia, że nie prowadzi działalności gospodarczej, a we wszystkich czterech – nieprawdziwe oświadczenia dotyczące posiadanego statusu na rynku pracy²⁴. [str. 62–63]

Z danych uzyskanych od 14 niekontrolowanych IZ RPO wynikało, że IZ/IP RPO nie prowadziły systematycznych działań audytowych w systemie SL2014²⁵ mających na celu zidentyfikowanie przypadków wielokrotnego udzielenia dotacji tym samym osobom lub możliwych przypadków niekwalifikowalności do innych projektów ze względu na udział w projektach PI8iii. [str. 49]

NIK stwierdziła, że sześciu uczestników projektów posiadało aktywny wpis do CEIDG w okresie 12 miesięcy poprzedzających dzień przystąpienia do projektów, w związku z tym nie powinni być do nich zakwalifikowani²⁶. Danych tych nie zweryfikowali beneficjenci w trakcie postępowania rekrutacyjnego w oparciu o bazę CEIDG. Dodatkowo w jednym przypadku uczestnik został zakwalifikowany jako osoba bezrobotna, mimo że był pracownikiem zatrudnionym na podstawie umowy o pracę (nie podał tej informacji w trakcie rekrutacji). [str. 48, 59–60]

Uczestnicy, którzy nie kwalifikowali się do projektów PI8iii lub do innych projektów osi priorytetowej (z powodu udziału w projektach 8iii), złożyli, na etapie rekrutacji, niezgodne z prawdą oświadczenia pod rygorem odpowiedzialności karnej wynikającej z art. 233 Kodeksu karnego²⁷. Oświadczenia egzekwowane były przez beneficjentów od kandydatów na uczestników, w związku z wzorem formularza rekrutacyjnego, opracowanym przez IZ RPO WL i zawartym w dokumentacji konkursowej. Wskazany przepis art. 233 Kodeksu karnego nie miał jednak zastosowania do uczestników projektów wsparcia. Z informacji uzyskanych od 14 niekontrolowanych IZ RPO wynika, że obowiązek złożenia przez uczestnika oświadczenia, z sankcją art. 233 Kodeksu karnego, zawarło w dokumentacji konkursowej także pięć innych IZ/IP RPO. [str. 46]

Monitoring danych
w systemie SL2014
w innych województwach

Inne stwierdzone
przypadki
niekwalifikowalności
do projektów

Przypadki niezgodnych
z prawdą oświadczeń
uczestników

²³ W ramach kontroli rozpoznawczej.

²⁴ Rencista ten, oprócz prowadzenia (równy przez 12 miesięcy) działalności gospodarczej w latach 2017–2018 dofinansowanej w ramach RPO WL, prowadził identyczną działalność gospodarczą w latach 2014–2015 (także równy przez 12 miesięcy) dofinansowaną w ramach PO KL (łącznie w latach 2014–2018 rencista, w związku z uczestnictwem w projektach, otrzymał wsparcie finansowe w kwocie 97,8 tys. zł).

²⁵ Takich jak przeprowadzone przez NIK i IZ RPO w trakcie kontroli.

²⁶ Cztery osoby były uczestnikami projektów kontrolowanych przez NIK i otrzymały wsparcie w łącznej kwocie 140,2 tys. zł.

²⁷ Ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. (Dz. U. z 2018 r. poz. 1600, ze zm.).

Należy zauważyć, że liczba uczestników, którzy złożyli nieprawdziwe oświadczenia na etapie rekrutacji do projektów, była niewielka (1,5% osób w próbie poddanej analizie). Większość z nich złożyła zgodne z prawdą oświadczenia dotyczące posiadanego statusu na rynku pracy. [str. 57–58]

Opóźnione przekazywanie sprawozdań z udzielonej pomocy publicznej

W przypadku sześciu spośród dziewięciu badanych projektów, z opóźnieniem przekazywano do UOKiK dane dotyczące udzielonej uczestnikom pomocy de minimis, a największe opóźnienia przekraczały 300 dni (podczas gdy przepisy wymagały przekazania informacji w terminie siedmiu dni od udzielenia pomocy). IZ RPO WL (podobnie inne IZ/IP RPO) w trakcie prowadzonych kontroli beneficjentów kontrolowała ten obszar i stwierdziła przypadki nieprzedstawiania sprawozdań z udzielonej pomocy publicznej, jednak nie stosowała sankcji finansowych. [str. 49–50, 62]

Terminowe wykazywanie przez beneficjentów w aplikacji SHRIMP sprawozdań z udzielonej pomocy publicznej oraz sprawdzanie przez nich w SUDOP²⁸ (do czasu podpisania umowy z uczestnikiem) danych dotyczących udzielonej pomocy osobie zgłaszającej się do projektu, mogło zapobiec przypadkom udzielania wielokrotnego nienależnego wsparcia tej samej osobie. W przypadku uczestnika, który uzyskał wsparcie w łącznej kwocie 103,9 tys. zł od trzech beneficjentów, niezwyfikowanie tych danych w SUDOP przez kolejnych beneficjentów miało wpływ na udzielenie nienależnego wsparcia w łącznej kwocie 66,2 tys. zł²⁹. [str. 61–62]

Zmiana przez MliR Wytucznych w obszarze rynku pracy – uproszczona metoda rozliczania wydatków na wsparcie

W związku z zakwestionowaniem przez Komisję Europejską zasad rozliczania podatku od towarów i usług w ramach programów operacyjnych współfinansowanych z EFS (powodującym konieczność dokonania korekty systemowej w kwocie 203 mln zł), w celu uniknięcia problemów z podwójnym finansowaniem i niekwalifikowalnością tego podatku, MliR dokonało w sierpniu 2019 r.³⁰ zmiany *Wytucznych w obszarze rynku pracy*, w których przyjęło nową, uproszczoną metodę rozliczania wydatków wsparcia na rozpoczęcie działalności gospodarczej. W dokumencie wprowadzono obowiązek udzielania i rozliczania bezzwrotnego wsparcia na rozpoczęcie działalności gospodarczej wyłącznie w formie tzw. stawki jednostkowej na samozatrudnienie, wynoszącej 23 tys. zł. Przyjęto, że uczestnik otrzymujący dotację nie ma obowiązku zbierania i opisywania na potrzeby projektu dokumentów księgowych potwierdzających poniesienie wydatków objętych stawką, a stawka zostaje uznana za kwalifikowalną, jeśli działalność gospodarcza uczestnika rozpoczęta w ramach projektu była prowadzona co najmniej przez 12 miesięcy. Założono także, że kontrola prowadzona przez beneficjenta ma przede wszystkim ustalić, czy dotowana działalność gospodarcza jest rzeczywiście prowadzona (tj. czy przedsiębiorstwo uczestnika faktycznie działa i jest ukierunkowane na działalność zarobkową). Reguły udzielania i rozliczania finansowego wsparcia pomostowego istotnie się nie zmieniły. [str. 42–45]

²⁸ Udostępnianym publicznie w Internecie.

²⁹ Wysokość pomocy udzielonej w formie dotacji, wsparcia pomostowego finansowego i niefinansowego. Kwota nie obejmuje innych wydatków bezpośrednich związanych z udziałem w projekcie oraz kosztów pośrednich.

³⁰ Zmienione Wytuczne, opublikowano na stronie <http://www.funduszeuropejskie.gov.pl>. Obowiązywały od 8 sierpnia 2019 r. Projekt ww. Wytucznych był w trakcie kontroli NIK na etapie konsultacji.

Według ustaleń kontroli NIK, spośród ogółem 507 uczestników skontrolowanych 11 projektów, którzy otrzymali bezzwrotne dotacje, 503 (99,2%) prowadziło działalność przez wymagany okres 12 miesięcy, a cztery nie prowadziły (w tym dwie zmarły w trakcie tego okresu). Uzyskane dane od niekontrolowanych IZ RPO potwierdziły to samo na terenie Polski – w przypadku niekontrolowanych ośmiu IZ/IP RPO, które posiadały takie dane, wskaźnik procentowy liczby osób, które nie prowadziły działalności gospodarczej przez wymagany okres 12 miesięcy w łącznej liczbie osób, w przypadku których minął ten okres, nie przekraczał 1%³¹. Minimalne ryzyko zawieszenia lub zaprzestania działalności w 12-miesięcznym okresie jej prowadzenia wynikało przede wszystkim z otrzymywania przez uczestników comiesięcznego finansowego wsparcia pomostowego³².

[str. 51–52, 76–77]

Obowiązujące przepisy³³ umożliwiają przedsiębiorcy, który zawiesił lub wykreślił działalność gospodarczą, zmianę wcześniej zgłoszonej daty zawieszenia lub zaprzestania działalności gospodarczej w CEIDG, nawet parę miesięcy po jej wprowadzeniu. W trakcie kontroli NIK dwóch uczestników skontrolowanych projektów, w przypadku których wpisy w CEIDG wskazywały na nieprowadzenie działalności przez pełne 12 miesięcy, podjęto działania, skutkujące zmianami wpisów w CEIDG, z których wynikało, że działalność była prowadzona dokładnie przez ten okres. Miało to na celu uniknięcie konsekwencji finansowych, gdyż uczestnicy byli zobowiązani do prowadzenia działalności przez co najmniej rok, pod rygorem zwrotu otrzymanego wsparcia w przypadku niewypełnienia tego warunku. Zidentyfikowane przypadki wskazują przy tym, że dane CEIDG nie stanowią w obecnym stanie prawnym źródła informacji wystarczających do pełnej oceny, czy osoby, które otrzymały wsparcie, faktycznie prowadziły działalność przez wymagany okres.

[str. 77]

W ponad połowie projektów stwierdzono niezgodne z regulaminem konkursu przeprowadzenie przez beneficjentów kontroli u uczestników wsparcia, które przede wszystkim polegało na przeprowadzeniu części wizyt monitorujących po zakończeniu 12-miesięcznego okresu prowadzenia działalności przez uczestników, tj. po okresie, w którym uczestnik był związany umową z beneficjentem. Czynności kontrolne były dokumentowane w sposób powierzchowny i ogólnikowy, w dokumentach pokontrolnych występowały różnego rodzaju braki utrudniające lub uniemożliwiające ustalenie przebiegu lub zakresu przeprowadzonych działań. Na powierzchowność przeprowadzonych czynności wskazywała również duża liczba przeprowadzonych kontroli/wizyt w tym samym dniu przez te same osoby w różnych, nieraz odległych miejscach. Nie badano powiązań uczestników z innymi przedsiębiorcami działającymi w tym samym miejscu i na ogół (z wyjątkiem dwóch projektów) nie badano przychodów osiągniętych

Prowadzenie przez uczestników wsparcia działalności gospodarczej przez 12 miesięcy

Słabość kontroli prowadzonych przez beneficjentów

³¹ Charakterystyczne jest, że na tę samą prawidłowość zwrócono uwagę w raporcie ewaluacyjnym PO KL dotyczącym województwa lubelskiego.

³² Według raportu ewaluacyjnego PO KL: *Nawet jeżeli działalność gospodarcza nie była już prowadzona, to uczestnicy projektów nie wyrejestrowali jej i płacili składki na ubezpieczenie społeczne aż do momentu, w którym mogą zamknąć firmę bez ponoszenia żadnych konsekwencji.*

³³ Ustawa z dnia 6 marca 2018 r. o Centralnej Ewidencji i Informacji o Działalności Gospodarczej i Punkcie Informacji dla Przedsiębiorcy (Dz. U. z 2019 r. poz. 1291, ze zm.).

przez uczestników, w związku z czym beneficjenci nie posiadali informacji, czy uczestnicy prowadzili w ogóle działalność zarobkową jako przedsiębiorcy. Tylko jeden beneficjent (PUP) stwierdził nieprawidłowości w wyniku kontroli. Pozostali nie stwierdzili żadnych nieprawidłowości lub uchybień u 446 skontrolowanych uczestników. [str. 82–85]

Brak trwałych miejsc pracy w formie zatrudnienia

Przyjęty przez IZ RPO WL wskaźnik rezultatu bezpośredniego³⁴ EFS był zgodny z definicją określoną przez MliR w Wytycznych w zakresie monitorowania. Miejsce pracy traktowano jako utworzone, jeżeli uczestnik zatrudnił pracownika na podstawie umowy o pracę, bez względu na wymiar i okres zatrudnienia³⁵. IZ RPO WL przewidziała do 2023 r., w łącznej liczbie 9059 miejsc pracy (w wyniku wsparcia ze środków EFS na podjęcie działalności gospodarczej) utworzenie 1479 miejsc pracy w formie zatrudnienia pracowników na umowę o pracę przez uczestników projektów. Do końca 2018 r. beneficjenci wykazali utworzenie 696 miejsc pracy w tej formie. IZ RPO WL nie weryfikowała faktycznego zatrudnienia tych pracowników. [str. 36, 50–51]

Mimo że wykazana przez skontrolowanych beneficjentów liczba zatrudnionych pracowników prawie dwukrotnie przekraczała założenia projektów, to w przypadku co najmniej 74% pracowników nie powstały trwałe miejsca zatrudnienia, ponieważ pracownicy byli zatrudniani w większości na okres nieprzekraczający ośmiu miesięcy (66% – czterech miesięcy) i w wymiarze na ogół nieprzekraczającym połowy etatu (22% – w wymiarze ¼ i 1/8 etatu). [str. 82]

Fikcyjne zatrudnianie

Kontrola NIK stwierdziła także, że do wskaźnika rezultatu dwaj beneficjenci zaliczyli jako pracowników osoby, których danych osobowych nie posiadali, ponieważ uczestnicy przedłożyli zanonimizowane dokumenty dotyczące zatrudnionych przez nich pracowników. Anonimizowanie dokumentów było dopuszczalne w świetle zasad wsparcia w PI8iii. Badanie przez NIK zatrudnienia 10 osób, których dane w formie zanonimizowanej zostały przekazane jednemu z beneficjentów, wykazało, że faktycznie zatrudniona była tylko jedna osoba, ponieważ pozostałych dziewięć zrezygnowało z pracy w dniu jej rozpoczęcia lub jeszcze przed tym dniem, a także osoby te nie zostały zgłoszone do ZUS. [str. 81–82]

Co druga działalność zawieszona lub zakończona przed upływem 18 miesięcy od jej rozpoczęcia

Analiza wpisów w CEIDG dotyczących próby 511 uczestników, w przypadku których do dnia kontroli NIK upłynęło półtora roku od rozpoczęcia działalności gospodarczej³⁶, wykazała, że aktywny wpis posiadało 274 uczestników (53,6%), a pozostali przed upływem 18 miesięcy od założenia firmy zawie-

³⁴ Wskaźnik pn. *Liczba utworzonych miejsc pracy w ramach udzielonych z EFS środków na podjęcie działalności gospodarczej.*

³⁵ Spośród 14 niekontrolowanych IZ/IP RPO tylko IZ RPO Województwa Małopolskiego poinformowała, że wprowadziła dodatkowe wymogi w zakresie spełniania tego wskaźnika (dotyczyły one minimalnego okresu zatrudnienia oraz uzależnienia minimalnej wartości umowy od wysokości minimalnego wynagrodzenia). Pozostałe IZ/IP stosowały wyłącznie wymogi wynikające z Wytycznych w zakresie monitorowania.

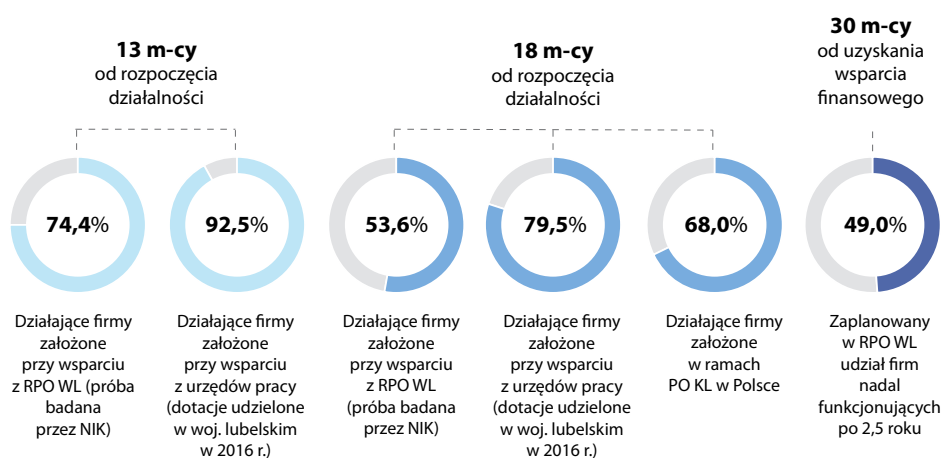
³⁶ Spośród łącznej liczby 4 373 osób, które otrzymały bezzwrotne środki finansowe, do końca marca 2019 r. warunek upływu co najmniej 1,5 roku od rozpoczęcia działalności (przyjęty na potrzeby analizy) spełniało 1 184 osób; wielkość próby poddanej kontroli (511) stanowiła 43% tej populacji. Analizie poddano wpisy w CEIDG dotyczące okresu do dnia upływu 18 miesięcy od rozpoczęcia działalności gospodarczej przez danego uczestnika.

SYNTEZA WYNIKÓW KONTROLI

sili lub zaprzestali prowadzenia działalności gospodarczej. Porównanie ww. wskaźnika trwałości przedsiębiorstw do założonego wskaźnika rezultatu w RPO WL (49% po 30 miesiącach) oraz wskaźnika przeżywalności przedsiębiorstw ustalonego na podstawie danych urzędów pracy z terenu województwa lubelskiego (79,5% po 18 miesiącach³⁷), wskazuje, że wskaźnik ten świadczy o niskiej efektywności udzielonego wsparcia i może powodować ryzyko nieosiągnięcia zakładanego w RPO WL wskaźnika rezultatu długoterminowego. [str. 31, 52–53, 89–90]

Infografika nr 6

Porównanie rzeczywistych wskaźników przeżywalności przedsiębiorstw założonych przy wsparciu ze środków RPO WL oraz z innych źródeł środków publicznych



Źródło: opracowanie własne NIK na podstawie ustaleń kontroli.

Wskaźnik efektywności kosztowej, obliczony jako relacja nakładów³⁸ poniesionych na utworzenie 511 przedsiębiorstw uczestników w próbie do liczby 274 podmiotów, które pozostały aktywne na rynku po upływie 18 miesięcy, wyniósł 66,6 tys. zł. [str. 91]

Wysoki koszt utworzenia trwałych przedsiębiorstw

Badanie efektywności kosztowej poszczególnych skontrolowanych projektów wykazało znaczne zróżnicowanie kosztu wsparcia uczestnika³⁹, który był aktywnym przedsiębiorcą na dzień badania NIK⁴⁰ i wynosił on od 28,5 do 206,8 tys. zł. W najdroższym projekcie tylko 11 spośród 50 uczestników, tj. 22%, posiadało aktywny wpis w CEIDG po sześciu/siedmiu miesiącach od zakończenia 12-miesięcznego okresu prowadzenia działalności. Analiza przeżywalności przedsiębiorstw założonych przez uczestników z dotacji udzielonych przez urzędy pracy w 2016 r.⁴¹ wykazała, że średnia efektywność kosztowa na osobę dla okresu półtorarocznego wynosiła 23,7 tys. zł. [str. 52–53, 78–80]

³⁷ Dla dotacji innych niż współfinansowane ze środków EFS, udzielonych w 2016 r.

³⁸ Wydatków poniesionych na dotacje, finansowe wsparcie pomostowe i niefinansowe wsparcie pomostowe.

³⁹ Obliczonego jako relacja nakładów na dotacje i finansowe wsparcie pomostowe do liczby uczestników aktywnych w CEIDG na dzień badania NIK.

⁴⁰ Tj. po różnej liczbie miesięcy, które upłynęły od zakończenia 12-miesięcznego okresu prowadzenia działalności.

⁴¹ Na podstawie danych uzyskanych od 21 urzędów pracy z terenu województwa lubelskiego.

Dane statystyczne Finansowe wsparcie ze środków RPO WL osób pozostających bez pracy nie wpłynęło, do końca 2018 r., w sposób znaczny na sytuację województwa lubelskiego w zakresie rozwoju przedsiębiorczości na tle innych województw w kraju. Liczba przedsiębiorstw, utworzonych w wyniku wsparcia z RPO WL w latach 2017 i 2018, stanowiła odpowiednio 17% i 13% nowo zarejestrowanych w województwie. Analiza wskaźnika GUS, dotyczącego liczby osób fizycznych prowadzących działalność gospodarczą na 1 tys. ludności w latach 2015–2018, wskazuje, że wartość wskaźnika stopniowo i nieznacznie rosła w województwie lubelskim, jednak nie zmieniło to jego sytuacji na tle innych rejonów kraju, ponieważ w każdym z tych lat wartość wskaźnika sytuowała województwo lubelskie na trzecim od końca miejscu w kraju. [str. 55–56]

4. WNIOSKI

- 1) Określenie w *Wytycznych w obszarze rynku pracy*, w celu przeciwdziałania nadużyciom i wyłudzeniom, obowiązującego w kraju katalogu ograniczeń podmiotowych i rodzajowych udzielania i wydatkowania środków bezzwrotnego wsparcia finansowego na rozpoczęcie działalności gospodarczej;
 - 2) określenie w *Wytycznych w obszarze rynku pracy*, zasad i procedur kontroli dotacjobiorców przez beneficjentów, umożliwiających jednoznaczne ustalenie, czy dotowana działalność gospodarcza jest rzeczywiście prowadzona;
 - 3) dokonanie analizy wprowadzonych w sierpniu 2019 r. zmian w *Wytycznych w obszarze rynku pracy* pod kątem zasadności uzależnienia kwalifikowalności udzielonej uczestnikowi dotacji wyłącznie od prowadzenia przez niego działalności gospodarczej co najmniej przez 12 miesięcy;
 - 4) wprowadzenie wnioskowanej przez IZ RPO WL zmiany w SL2014, mającej na celu umożliwienie beneficjentom, na etapie rejestrowania danych w tym systemie (z chwilą podpisania umowy dotacyjnej i przed wypłatą środków), zidentyfikowanie przypadków wcześniejszego udzielenia dotacji uczestnikowi przez inne podmioty;
 - 5) rozważenie wprowadzenia, wnioskowanej przez IZ RPO WL, zmiany w systemie SL2014, polegającej na potwierdzeniu poprzez system, na podstawie danych CEIDG, prowadzenia działalności gospodarczej przez uczestnika we wcześniejszym okresie przed przystąpieniem do projektu;
 - 6) dokonanie zmiany w *Wytycznych* w zakresie monitorowania definicji wskaźnika rezultatu bezpośredniego EFS *Liczba utworzonych miejsc pracy w ramach udzielonych z EFS środków na podjęcie działalności gospodarczej* poprzez rezygnację z uwzględniania we wskaźniku pracowników zatrudnionych przez uczestników projektów lub uzupełnienie opisu wskaźnika o określenie minimalnego wymiaru i okresu zatrudnienia pracowników zatrudnionych przez uczestników.
-
- 1) Podjęcie i wdrożenie procedur audytowych w oparciu o aplikację raportującą systemu SL2014, mających na celu systematyczne weryfikowanie danych: czy uczestnik otrzymał dotację więcej niż jeden raz, czy reprezentuje właściwą grupę docelową i czy osoba, która otrzymała dotację, przystąpiła do innego projektu, którego grupę docelową nie mogą stanowić osoby pracujące;
 - 2) uwzględnianie, w trakcie kontroli beneficjentów realizujących projekty priorytetu inwestycyjnego 8iii, czy prawidłowo:
 - prowadzą kontrolę działalności gospodarczych prowadzonych przez uczestników wsparcia;
 - wykazują we wskaźniku rezultatu pracowników zatrudnionych przez uczestników wsparcia.
 - 3) zwrócenie szczególnej uwagi, w trakcie kontroli beneficjentów realizujących projekty priorytetu inwestycyjnego 8iii, na prawidłowość i terminowość przekazywania sprawozdań z udzielania pomocy publicznej Prezesowi UOKiK oraz rozważenie możliwości stosowania sankcji finansowych za stwierdzenie istotnych nieprawidłowości w tym zakresie;

Minister właściwy
ds. rozwoju
regionalnego

Instytucje Zarządzające
Regionalnymi Programami
Operacyjnymi
Województw/Instytucje
Pośredniczące

WNIOSKI

- 4) dokonanie analizy zasad wsparcia obowiązujących w priorytecie inwestycyjnym 8iii na terenie województwa pod kątem ograniczeń w zakresie udzielania i wydatkowania środków finansowych na założenie działalności gospodarczej i ewentualne wprowadzenie dodatkowych obostrzeń uniemożliwiających nadużycia;
- 5) zobowiązanie beneficjentów, w zasadach wsparcia priorytetu inwestycyjnego 8iii, do weryfikacji kandydatów na uczestników wsparcia, oprócz danych w CEIDG, także w SUDOP;
- 6) określenie, w zasadach wsparcia priorytetu inwestycyjnego 8iii, dodatkowych warunków wymaganych do uwzględnienia pracowników zatrudnionych przez uczestników we wskaźniku rezultatu bezpośredniego EFS *Liczba utworzonych miejsc pracy w ramach udzielonych z EFS środków na podjęcie działalności gospodarczej*: ustalenie minimalnego wymiaru i okresu zatrudnienia oraz wprowadzenie warunku wykazywania we wskaźniku wyłącznie tych pracowników, których dane uczestnicy przekazują beneficjentom w formie niezanonimizowanej.

IZ RPO WL – Zarząd Województwa Lubelskiego

- 1) Uwzględnienie wyników kontroli NIK w badaniu ewaluacyjnym pn. „Ocena wpływu wsparcia oferowanego w ramach 9 i 10 osi priorytetowej RPO WL 2014–2020” oraz w aktualizacji Strategii Rozwoju Województwa Lubelskiego na lata 2014–2020;
- 2) podjęcie działań mających na celu minimalizację ryzyka nieosiągnięcia wskaźnika rezultatu długoterminowego dotyczącego liczby utworzonych mikroprzedsiębiorstw działających 30 miesięcy po uzyskaniu wsparcia finansowego.

Beneficjenci realizujący projekty wsparcia w ramach priorytetu inwestycyjnego 8iii

- 1) Systematyczne weryfikowanie kandydatów na uczestników wsparcia oraz uczestników projektów w oparciu o dane CEIDG i SUDOP, w szczególności na dzień rekrutacji i podpisania umowy o udzieleniu wsparcia finansowego;
- 2) przestrzeganie terminowości przekazywania sprawozdań z udzielania pomocy publicznej Prezesowi UOKiK;
- 3) prowadzenie kontroli działalności gospodarczych uczestników zgodnie z obowiązującymi beneficjenta zasadami oraz z należytą starannością.

5. WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

5.1. Zapewnienie warunków do realizacji wsparcia przez instytucję zarządzającą RPO WL

W RPO WL z 2015 r.⁴² celem działań w priorytecie inwestycyjnym 8iii, w ramach osi priorytetowej 9 *Rynek pracy*, było *zwiększenie liczby nowych i trwałych miejsc pracy w regionie*. IZ RPO WL (Zarząd Województwa Lubelskiego) ukierunkowała je na rozwój przedsiębiorczości (rozumianej jako zakładanie, prowadzenie i rozwijanie własnej działalności gospodarczej) i zwiększenie przeżywalności nowo powstałych przedsiębiorstw. Miały być realizowane przy wykorzystaniu dotacji bezzwrotnych oraz instrumentów finansowych (zwrotnych środków finansowych). Rezultatem miało być utworzenie odpowiedniej liczby miejsc pracy poprzez samozatrudnienie przedsiębiorców oraz poprzez zatrudnienie pracowników w nowo powstałych mikroprzedsiębiorstwach. Wsparcie skierowano do osób fizycznych (w wieku powyżej 30 lat) zamierzających rozpocząć własną działalność gospodarczą: osób bezrobotnych, poszukujących pracy i nieaktywnych zawodowo, zwłaszcza tych, które znajdowały w szczególnie trudnej sytuacji na rynku pracy, tj.: osób w wieku powyżej 50 lat, kobiet, niepełnosprawnych, długotrwale bezrobotnych i niskowykwalifikowanych.

Założone w RPO WL działania w ramach PI 8iii oraz określenie grupy docelowej wsparcia było zgodne z Umową Partnerstwa w wersji obowiązującej od 17 grudnia 2015 r. do 22 października 2017 r. W Umowie podano m.in., że zgodnie ze Strategią Europa 2020 przedsiębiorczość i praca na własny rachunek są kluczem do osiągnięcia inteligentnego i zrównoważonego wzrostu sprzyjającego włączeniu społecznemu.

W zmienionej Umowie Partnerstwa, obowiązującej od 23 października 2017 r., wprowadzono istotne zmiany w strategii wykorzystania funduszy w ramach celu tematycznego 8. Przyjęto, że celem jest także poprawa sytuacji zawodowej innych grup, które znajdują się w najtrudniejszej sytuacji na rynku pracy. Wsparcie rozwoju przedsiębiorczości objęło więc, oprócz wspomnianych wcześniej osób pozostających bez pracy, także inne grupy osób, tj. imigrantów, emigrantów, osoby odchodzące z rolnictwa i ich rodziny, tzw. ubogich pracujących, osoby zatrudnione na umowach krótkoterminowych oraz pracujących w ramach umów cywilnoprawnych⁴³.

Główną przyczyną rozszerzenia wsparcia w Umowie Partnerstwa⁴⁴ o osoby z innych grup docelowych były zmiany na rynku pracy oraz w strukturze demograficznej społeczeństwa. MliR zaproponowało zmianę Umowy w tym zakresie (wynegocjowaną z Komisją Europejską), w związku ze zmniejszającym się bezrobociem w Polsce⁴⁵, a także stwierdzeniem, że w Polsce istnieje duża liczba osób ubogich pracujących, zarabiających poniżej płacy minimalnej (9% ogółu zatrudnionych) oraz znaczący jest odsetek zatrud-

W latach 2015–2017 grupą docelową wsparcia były osoby pozostające bez pracy

W latach 2017–2018 grupę docelową wsparcia rozszerzono o osoby pracujące

⁴² W latach 2016–2019 obowiązywały dwie kolejne wersje Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Lubelskiego na lata 2014–2020: RPO WL z 2015 r. oraz RPO WL z 2018 r.

⁴³ Założono jednak, że co najmniej 60% uczestników przedsięwzięć finansowanych w PI 8iii będą stanowiły osoby z grup osób bezrobotnych i biernych zawodowo.

⁴⁴ Według informacji uzyskanej od Ministra Inwestycji i Rozwoju.

⁴⁵ W IV kwartale 2016 r. stopa bezrobocia rejestrowanego w kraju wyniosła 8,2%, w IV kwartale 2017 r. 6,6%, a na koniec 2018 r. 5,8%.

nionych na umowach krótkoterminowych (25% ogółu osób zatrudnionych w pełnowymiarowym czasie pracy) lub cywilnoprawnych (według MliR Polska miała największy wśród krajów UE udział umów krótkoterminowych w zatrudnieniu ogółem). Wsparciem objęto również imigrantów i reemigrantów oraz osoby odchodzące z rolnictwa, w związku z rosnącymi deficytami kadrowymi zagrażającymi rozwojowi poszczególnych dziedzin gospodarki (szacowany w latach 2015–2020 spadek blisko 590 tys. osób w wieku produkcyjnym oraz problem pracodawców ze znalezieniem odpowiednich pracowników).

W związku ze zmianą Umowy Partnerstwa w zakresie dotyczącym rozszerzenia grupy odbiorców wsparcia, IZ RPO WL wprowadziła zmiany w RPO WL z 2018 r., w którym określono grupę docelową wsparcia w sposób zgodny z Umową. Do końca 2018 r. w województwie lubelskim realizowano w priorytecie inwestycyjnym 8iii tylko projekty wsparcia, których grupą docelową były osoby pozostające bez pracy, rozszerzona grupa docelowa została uwzględniona w konkursie ogłoszonym w maju 2018 r., który do końca kontroli NIK (kwiecień 2019 r.) nie został rozstrzygnięty.

Zasady wsparcia w PI8iii przygotowano na bazie doświadczeń PO KL

Przygotowując zasady wsparcia w PI8iii w perspektywie finansowej 2014–2020 ministerstwo realizujące zadania ministra właściwego do spraw rozwoju regionalnego korzystało⁴⁶ m.in. z doświadczeń z realizacji PO KL. Istotną różnicą było zmniejszenie maksymalnej kwoty udzielanych dotacji (40 tys. zł w działaniu 6.2 PO KL), którą zrównano z dotacjami na rozpoczęcie działalności gospodarczej udzielanymi przez urzędy pracy na podstawie ustawy z dnia 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy⁴⁷ (do wysokości 6-krotności przeciętnego wynagrodzenia za pracę). Według MliR, wynikało to z potrzeby: uniknięcia sytuacji konkurencji między PUP a beneficjentami konkursowymi o uczestników; zapewnienia jednolitych warunków i równości w dostępie do środków dla wszystkich osób zainteresowanych prowadzeniem działalności gospodarczej oraz uproszczenia zasad realizacji projektów realizowanych w tym samym obszarze (podobne zasady stosowane niezależnie od instytucji udzielającej dotacji).

Zasady wsparcia w województwie lubelskim w działaniu 9.3 RPO WL (i PI8iii) uwzględniały także doświadczenia z poprzedniej perspektywy finansowej, a w szczególności doświadczenia z realizacji działania 6.2 PO KL (*Wsparcie oraz promocja przedsiębiorczości i samozatrudnienia*). Opracowując metodologię szacowania wartości docelowych wskaźników⁴⁸ oraz kwoty przewidywanych środków finansowych UE, uwzględniono dane wynikające z realizacji PO KL.

⁴⁶ Przygotowując *Wytyczne w zakresie realizacji przedsięwzięć z udziałem środków Europejskiego Funduszu Społecznego w obszarze rynku pracy na lata 2014-2020* w ramach Priorytetu Inwestycyjnego 8iii (informacja Ministerstwa Inwestycji i Rozwoju).

⁴⁷ Dz. U. z 2019 r. poz. 1482, ze zm.

⁴⁸ W szczególności przy ustaleniu wartości docelowej wskaźnika rezultatu *Liczba utworzonych mikroprzedsiębiorstw działających 30 miesięcy po uzyskaniu wsparcia finansowego* oraz wartości pierwotnej wskaźnika produktu *Liczba osób pozostających bez pracy, które otrzymały bezzwrotne środki na podjęcie działalności gospodarczej w programie*.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

Na podstawie doświadczeń PO KL, w perspektywie finansowej 2014–2020 IZ RPO WL założyła, że 30 miesięcy po uzyskaniu wsparcia finansowego na terenie województwa lubelskiego będzie działało 49% utworzonych w ramach wsparcia mikroprzedsiębiorstw⁴⁹. Wartość ta była niższa w porównaniu do wartości wskaźnika dla PO WER (53%) oraz innych RPO w kraju (maksymalnie 58%)⁵⁰.

Według raportu ewaluacyjnego PO KL dotyczącego skuteczności udzielonego wsparcia na rozpoczęcie działalności gospodarczej⁵¹, w Polsce półtora roku po rejestracji nadal działało 68% firm, zaś po trzech latach – 56%⁵². W innym badaniu ewaluacyjnym, przeprowadzonym na zlecenie Urzędu Marszałkowskiego Województwa Lubelskiego, wskazano średnią wartość wskaźnika przeżywalności przedsiębiorstw założonych w latach 2008–2012 na poziomie 42,9% (stan na styczeń 2014 r., brak danych dotyczących liczby miesięcy działalności)⁵³.

W raporcie ewaluacyjnym dotyczącym województwa lubelskiego zwrócono uwagę m.in. na fakt, że średnia wartość dotacji projektów PUP wynosiła 17,2 tys. zł i była dwa razy niższa niż średnia wartość dotacji, którą otrzymali uczestnicy projektów realizowanych w ramach działań PO KL⁵⁴ (35,5 tys. zł), co w konsekwencji miało bardzo istotny wpływ na ocenę efektywności udzielonego wsparcia na korzyść projektów PUP. Z badania wynikało także, iż z uwagi na stosowane obostrzenia (konieczność zwrotu pozyskanej dotacji) dotyczące wymaganej minimalnej trwałości przedsiębiorstwa założonego przez uczestnika projektu, tj. co najmniej 12 miesięcy, praktycznie nie zdarzały się sytuacje, w których działalność gospodarcza była zamykana przed tym okresem. Nawet jeżeli działalność gospodarcza nie była już prowadzona, to uczestnicy projektów nie wyrejestrowali jej i płacili składki na ubezpieczenie społeczne aż do momentu, w którym mogli zamknąć firmę bez ponoszenia żadnych konsekwencji. Roczne wskaźniki przeżycia przedsiębiorstw były w konsekwencji zbliżone do 100%.

W pierwotnym RPO WL z 2015 r. przewidziano dla priorytetu inwestycyjnego 8iii, że do 2023 r. bezzwrotne środki finansowe na podjęcie działalności gospodarczej otrzyma 3978 osób pozostających bez pracy, a zwrotne – 112 osób, liczba utworzonych miejsc pracy w ramach udzielonych z EFS środków na podjęcie działalności gospodarczej (tj. łączna liczba miejsc pracy utworzonych w formie samozatrudnienia przedsiębiorców oraz zatrudnienia pracowników) wyniesie 4774, a liczba utworzonych mikroprzedsiębiorstw działających 30 miesięcy po uzyskaniu wsparcia finan-

W RPO WL przyjęto, że 30 miesięcy po uzyskaniu wsparcia finansowego będzie działało 49% przedsiębiorstw

W zmienionym RPO WL zwiększono o 80% liczbę osób bez pracy planowanych do objęcia wsparciem bezzwrotnym

⁴⁹ Zakładana wartość docelowa wskaźnika rezultatu długoterminowego.

⁵⁰ Wartości tych dwóch wskaźników – według informacji MliR przekazanej NIK.

⁵¹ PAG Uniconsult: Badanie skuteczności wsparcia realizowanego w ramach komponentu regionalnego PO KL 2007–2013. Raport końcowy. 22.05.2015 r.

⁵² Wskaźniki zbliżone do wskaźników przeżywalności ogółu przedsiębiorstw osób fizycznych w Polsce.

⁵³ Europejskie Centrum Doradztwa Finansowego Badania i Szkolenia Ewa Joachimczak oraz Fundacja im. Królowej Polski św. Jadwigi: *Ocena skuteczności i trwałości wsparcia skierowanego na rozwój przedsiębiorczości w projektach realizowanych w ramach PO KL na terenie województwa lubelskiego. Poznań 2014 r.*

⁵⁴ Działania 6.2 PO KL i poddziałania 8.1.2 POKL.

sowego utrzyma się na poziomie 49%⁵⁵. W tzw. *ramach wykonania* osi priorytetowej 9 RPO WL z 2015 r.⁵⁶ założono ponadto, że liczba osób pozostających bez pracy, które otrzymają bezzwrotne środki finansowe na podjęcie działalności gospodarczej, na koniec 2018 r. wyniesie 1768 osób, a na koniec 2023 r. – 3978 osób⁵⁷.

W planie finansowym RPO WL z 2015 r. na oś priorytetową 9 przewidziano finansowanie ogółem w kwocie 232,9 mln euro⁵⁸. Wysokość wsparcia ze środków UE w RPO WL na priorytet inwestycyjny 8iii wynosiła 55,9 mln euro (28,3% łącznej kwoty wsparcia UE na OP9).

Kwota środków finansowych w PI8iii została ustalona na podstawie potrzeb województwa lubelskiego w zakresie przedsiębiorczości i diagnozy sytuacji sektora mikro, małych i średnich przedsiębiorstw w zakresie ograniczonej możliwości generowania miejsc pracy oraz niskiego stopnia nasylenia przedsiębiorczością w województwie⁵⁹. Na etapie realizacji wsparcia stwierdzono jednak, że zapotrzebowanie na bezzwrotne dotacje jest większe niż pierwotnie zakładano, w związku z czym zaproponowano zwiększenie środków finansowych na priorytet inwestycyjny 8iii (działanie 9.3), a tym samym zwiększenie liczby osób planowanych do objęcia wsparciem.

W zmienionym RPO WL z 2018 r. dla PI8iii IZ RPO WL zwiększyła liczbę osób pozostających bez pracy przewidzianych do objęcia do 2023 r. wsparciem bezzwrotnym z 3978 do 7167 osób (o 80%) oraz wsparciem zwrotnym ze 112 do 185 osób (o 65%), a także zwiększyła liczbę przewidzianych do utworzenia miejsc pracy z 4774 do 9059 (o 90%). W związku z rozszerzeniem grupy docelowej wsparcia dodatkowo zaplanowała, że do 2023 r. 228 osób pracujących otrzyma bezzwrotne środki na podjęcie działalności gospodarczej⁶⁰. W zmienionym RPO WL z 2018 r. w *ramach wykonania*

⁵⁵ Określono to w formie tzw. wskaźników: produktu: *Liczba osób pozostających bez pracy, które otrzymały bezzwrotne środki na podjęcie działalności gospodarczej w programie w 2023 r.* (3978); *Liczba osób pozostających bez pracy, które skorzystały z instrumentów zwrotnych na podjęcie działalności gospodarczej w programie w 2023 r.* (112) oraz rezultatu: *Liczba utworzonych miejsc pracy w ramach udzielonych z EFS środków na podjęcie działalności gospodarczej w 2023 r.* (4774); *Liczba utworzonych mikroprzedsiębiorstw działających 30 miesięcy po uzyskaniu wsparcia finansowego* (49%).

⁵⁶ W opracowanym przez Ministerstwo Rozwoju w lutym 2016 r. *Planie działań na rzecz zwiększenia efektywności i przyspieszenia realizacji programów w ramach Umowy Partnerstwa 2014–2020* podano m.in., że z uwarunkowań realizacji programów w perspektywie 2014–2020 wynika m.in. konieczność zapewnienia terminowej i efektywnej realizacji projektów przyczyniających się do osiągnięcia wartości wskaźników przewidzianych w ramach wykonania dla poszczególnych programów i będących przedmiotem oceny według stanu na koniec 2018 r. Podano także m.in., że projekty realizujące wskaźniki z ram wykonania powinny mieć najwyższy priorytet w procesie wyboru projektów.

⁵⁷ W ramach wykonania OP9: wskaźnik *Liczba osób pozostających bez pracy, które otrzymały bezzwrotne środki na podjęcie działalności gospodarczej w programie* – cel pośredni w 2018 r.: 1 768 osób; cel końcowy: 3 978 osób (dotyczył działań 9.2, 9.3 i 9.6).

⁵⁸ W tym wsparcie ze środków finansowych UE 197,9 mln euro oraz wkład krajowy 34,9 mln euro.

⁵⁹ W ustaleniu wielkości kwoty wsparcia oparto się m.in. na danych z 2012 r., wskazujących, że liczba podmiotów gospodarczych przypadających na 10 tys. mieszkańców wyniosła 767, plasując województwo lubelskie pod tym względem na 15 miejscu w Polsce, a stopa bezrobocia w województwie wyniosła 14,2%, tj. powyżej średniej dla kraju (13,4%).

⁶⁰ Wskaźnik produktu: *Liczba osób pracujących, które otrzymały bezzwrotne środki na podjęcie działalności gospodarczej w programie* (228). Wprowadzono także wskaźnik *Liczba osób znajdujących się w lepszej sytuacji na rynku pracy sześć miesięcy po opuszczeniu programu* i określono jego wartość docelową w 2023 r. na 40% (Liczba osób pracujących objętym wsparciem w programie łącznie z pracującymi na własny rachunek).

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

osi priorytetowej 9 zwiększono także liczbę osób pozostających bez pracy, które miały otrzymać bezzwrotne środki na podjęcie działalności gospodarczej do końca 2018 r. – z 1768 do 2442 osób (o 38%) oraz do końca 2023 r. – z 3978 do 8046 osób (o 102%)⁶¹.

W planie finansowym RPO WL z 2018 r. kwota finansowania ogółem w OP9 wzrosła w planie o 14% i wynosiła 265,6 mln euro (wzrost o 32,8 mln euro)⁶². W wyniku renegotjacji RPO WL, w 2018 roku kwota wsparcia z UE na PI8iii wzrosła z 55,9 mln euro do 83,8 mln euro, tj. prawie o 50% (37,1% łącznej kwoty wsparcia UE na OP9).

Porównanie planu finansowego RPO WL z 2015 r. z RPO WL z 2018 r. wykazało m.in., że udział środków finansowych przeznaczonych na PI8iii znacząco wzrósł: z 28,26% do 37,11% środków w OP9, z 10,02% do 15,28% łącznej kwoty środków z EFS⁶³ oraz z 2,51% do 3,76% łącznej kwoty środków RPO WL. W RPO WL z 2015 r. kwota przeznaczona na PI8iii (55,9 mln euro) była czwarta pod względem wysokości środków finansowych EFS⁶⁴ (wśród priorytetów inwestycyjnych 8, 9 i 10), a w RPO WL z 2018 r. (83,8 mln euro) była już pierwsza.

W SZOOP obowiązującym do dnia 22 lutego 2016 r. cała kwota wsparcia na PI 8iii (55,9 mln euro) oraz zakładane wskaźniki liczby osób dotyczyły działania 9.3 RPO WL. Począwszy od SZOOP, obowiązującego z dniem 23 lutego 2016 r., w ramach PI 8iii wprowadzono dodatkowe działanie 9.6⁶⁵, w którym założono identyczne wsparcie jak w działaniu 9.3, skierowane tylko do osób z terenu Lubelskiego Obszaru Funkcjonalnego. Rozdzielono środki finansowe w ramach PI8iii na dwa działania: 9.3 *Rozwój przedsiębiorczości* i 9.6 *Rozwój przedsiębiorczości w ramach Zintegrowanych Inwestycji Terytorialnych Lubelskiego Obszaru Funkcjonalnego*.

W odniesieniu do pozostałych sześciu działań w osi priorytetowej 9 wysokość wsparcia finansowego UE w działaniu 9.3 (53,4 mln euro) była na drugim miejscu po działaniu 9.2 *Aktywizacja zawodowa – projekty PUP* (PI 8i; 69,9 mln euro), a po zwiększeniu środków finansowych – na pierwszym (8,3 mln euro; kwota w działaniu 9.2 pozostała taka sama).

W związku ze zmianą Umowy Partnerstwa, w wyniku renegotjacji Regionalnych Programów Operacyjnych, nastąpiły zmiany w zakresie wysokości i podziału środków finansowych UE w ramach priorytetów inwestycyjnych celu tematycznego 8.

W 15 poszczególnych programach kwota środków finansowych przeznaczonych na priorytet inwestycyjny 8iii początkowo w 2015 r. wynosiła od 7,1 mln euro (RPO Województwa Lubuskiego) do 57,3 mln euro

Kwota środków finansowych z UE na wsparcie wzrosła o 50%

W łącznej kwocie środków finansowych RPO WL zwiększył się udział środków na wsparcie przedsiębiorczości

Po zmianie Umowy Partnerstwa środki finansowe na wsparcie przedsiębiorczości w województwie lubelskim były najwyższe spośród województw w Polsce

⁶¹ Wartości celu pośredniego i końcowego wskaźnika *Liczba osób pozostających bez pracy, które otrzymały bezzwrotne środki na podjęcie działalności gospodarczej w programie* – cel pośredni w 2018 r.: 2442 osoby (zwiększenie o 674); cel końcowy: 8046 osób (zwiększenie o 4068). Wartość końcowa (8046) obejmowała sumę osób, które miały otrzymać bezzwrotne środki w działaniu 9.3 i 9.6 (7167) oraz działaniu 9.2 (879).

⁶² W tym wsparcie UE 225,8 mln euro (wzrost o 27,9 mln euro) i wkład krajowy 39,8 mln euro (wzrost o 4,9 mln euro).

⁶³ Bez uwzględnienia środków pomocy technicznej w osi priorytetowej 14.

⁶⁴ Bez uwzględnienia środków pomocy technicznej w osi priorytetowej 14.

⁶⁵ W związku z planowanym powierzeniem Instytucji Pośredniczącej zadań związanych z realizacją RPO WL w ramach instrumentu *Zintegrowane Inwestycje Terytorialne*.

(RPO Województwa Podkarpackiego), a na koniec 2018 r.: od 7,1 mln euro (RPO Województwa Lubuskiego) do 83,8 mln euro (RPO Województwa Lubelskiego). Po renegocjacjach, w przypadku dwóch regionalnych programów zwiększono kwotę środków finansowych UE na PI8iii⁶⁶, w przypadku trzech RPO zmniejszono⁶⁷. W pozostałych 10 programach kwota wsparcia pozostała na tym samym poziomie.

Porównanie 15 regionalnych programów pod kątem środków finansowych UE na PI8iii wykazało, że kwota tych środków w pierwotnym RPO Województwa Lubelskiego (55,9 mln euro) była druga pod względem wielkości po RPO Województwa Podkarpackiego (57,3 mln euro), a po zmianach w RPO – pierwsza (83,8 mln euro). Najwyższe też było zwiększenie tych środków w RPO Województwa Lubelskiego na koniec 2018 r. w stosunku do innych regionalnych programów.

Wartość wniosków o dofinansowanie znacznie przekraczała kwotę zaplanowanych środków finansowych

W badanym przez NIK okresie Zarząd Województwa Lubelskiego ogłosił nabór wniosków o dofinansowanie projektów dotyczących udzielenia wsparcia bezzwrotnego w ramach działania 9.3 *Rozwój przedsiębiorczości* w dwóch konkursach zamkniętych⁶⁸. Pierwszy konkurs, ogłoszony w kwietniu 2016 r., ukierunkowany był na wsparcie osób pozostających bez pracy, drugi, ogłoszony w maju 2018 r., ze zwiększoną kwotą alokacji, obejmował już grupę docelową rozszerzoną o osoby pracujące. Regulaminy konkursowe były podobne. W konkursie z 2018 r. wprowadzono zmiany wynikające z uwzględnienia stanowiska Komisji Europejskiej dotyczącego niekwalifikowalności podatku od towarów i usług w projektach finansowanych z EFS, a także zrezygnowano z zobowiązania uczestnika projektu do zapewnienia środków własnych na założenie działalności gospodarczej w wysokości co najmniej 2% wartości przyznanej dotacji⁶⁹. IZ RPO WL ogłosiła jedynie dwa konkursy, uwzględniając długi czas trwania projektów i konieczność rozliczenia kwalifikowalnych wydatków w perspektywie finansowej 2014–2020.

Pierwszy konkurs został pierwotnie zaplanowany na rozdysponowanie kwoty 50 mln zł dofinansowania. W związku z *Planem działań na rzecz zwiększenia efektywności i przyspieszenia realizacji programów w ramach Umowy Partnerstwa 2014–2020* kwota ta została zwiększona do 100 mln zł (uznano, że rozłożenie w czasie konkursów nie przyczyni się do przyspieszenia kontraktacji zgodnie z celami wyznaczonymi w ww. Planie). Regulamin konkursu ogłoszonego w 2016 r. początkowo uwzględniał kwotę 100 mln zł dofinansowania⁷⁰, jednak w związku z dużą liczbą projektów

⁶⁶ RPO Województwa Dolnośląskiego o 5 mln euro, tj. o 9,1% i RPO Województwa Lubelskiego o 27,9 mln euro, tj. o 49,8%.

⁶⁷ RPO Województwa Kujawsko-Pomorskiego o 0,5 mln euro, tj. o 4,8%; RPO Województwa Warmińsko-Mazurskiego o 0,5 mln euro, tj. o 16,1%; RPO Województwa Wielkopolskiego o 3 mln euro, tj. o 8,1%.

⁶⁸ nr RPLU.09.03.00-IZ.00-06-001/16 i nr RPLU.09.03.00-IZ.00-06-001/18.

⁶⁹ W poprzednim konkursie IZ RPO WL określiła taki wymóg w ramach kryterium formalnego specyficznego pt. *Mechanizmy zapewnienia trwałości*. Środki własne uczestników na założenie działalności gospodarczej nie stanowiły wkładu własnego wnoszonego przez projektodawców i miały na celu zapewnienie trwałości założonej działalności gospodarczej.

⁷⁰ W tym: maksymalne współfinansowanie ze środków EFS (85% wartości projektów) 89,5 mln zł; maksymalny udział budżetu państwa w finansowaniu wydatków kwalifikowalnych: (10% wartości projektów): 10,5 mln zł; wymagany minimalny wkład własny beneficjentów (5% wartości projektów): 5,3 mln zł.

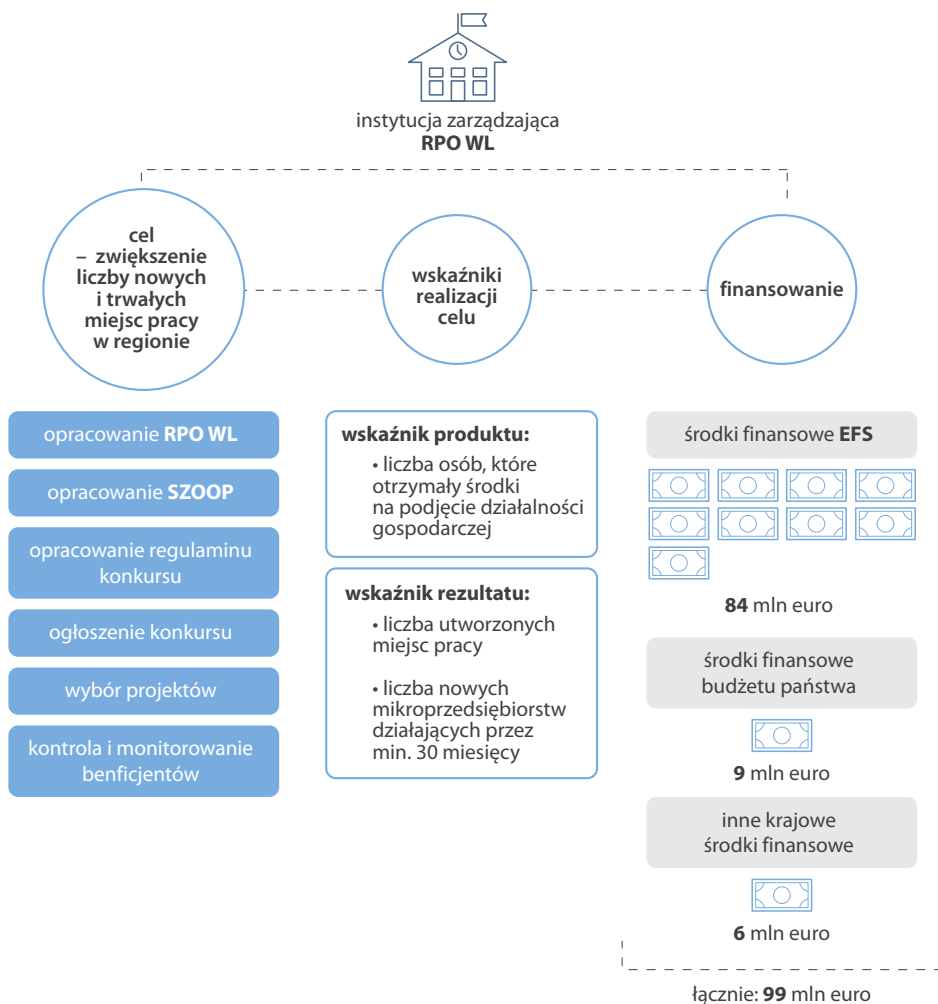
WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

spełniających kryteria, zwiększono ją do 230 mln zł⁷¹. W regulaminie konkursu ogłoszonym w 2018 r. przewidziano dofinansowanie projektów w kwocie 139,1 mln zł⁷².

Na pierwszy konkurs złożono 167 wniosków o wartości dofinansowania 475,9 mln zł, z których 154 uzyskały pozytywną ocenę formalną, a podpisano umowy na kwotę dofinansowania 219,9 mln zł, tj. 95,62% alokacji. Na drugi konkurs złożono 227 wniosków o wartości dofinansowania 817,0 mln zł. Wartość wniosków w pierwszym konkursie dwukrotnie przekraczała przewidziane środki finansowe, a drugim prawie sześciokrotnie.

Infografika nr 7

Zadania Instytucji Zarządzającej RPO WL w realizacji wsparcia w priorytecie inwestycyjnym 8iii w województwie lubelskim w latach 2016–2018 (tryb konkursowy)



Źródło: opracowanie własne NIK.

⁷¹ Współfinansowanie z EFS: 205,8 mln zł; udział budżetu państwa: 24,2 mln zł; wkład własny: 12,1 mln zł.

⁷² Współfinansowanie z EFS: 124,5 mln zł; udział budżetu państwa: 14,6 mln zł; wkład własny: 7,3 mln zł.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

Po konkursie w 2016 r. liczba osób, które miały otrzymać bezzwrotne wsparcie, przekraczała o prawie 20% liczbę pierwotnie planowaną na 2023 r.

W działaniu 9.3 w wyniku pierwszego konkursu zawarto z beneficjentami 80 umów⁷³. Wynikająca z projektów łączna liczba zakładanych uczestników, którzy mieli otrzymać bezzwrotne środki na działalność gospodarczą, wyniosła 4687, tj. o 17,8% (o 709) przekraczała liczbę uczestników przewidzianą do 2023 r. (według obowiązującego RPO WL z 2015 r.). Uczestnicy ci mieli otrzymać środki finansowe dotacji i wsparcia pomostowego w łącznej kwocie 183,4 mln zł (w tym wsparcie pomostowe: 75,7 mln zł) i zatrudnić łącznie 944 pracowników na umowę o pracę.

Do końca 2018 r. w priorytecie inwestycyjnym 8iii zawartych zostało z beneficjentami ogółem 83 umowy o dofinansowaniu projektów. Oprócz 80 umów wynikających z konkursu ogłoszonego w 2016 r., zawarto jeszcze w ramach działania 9.3 jedną umowę w trybie pozakonkursowym oraz dwie umowy w ramach działania 9.6.

Na koniec 2018 r. objęto wsparciem bezzwrotnym 61% osób przewidzianych do 2023 r.

Według stanu na koniec 2018 r., w wyniku realizacji projektów w PI8iii, liczba osób pozostających bez pracy, które otrzymały bezzwrotne środki finansowe, wyniosła 4373 osoby (w tym 4335 – w projektach realizowanych w ramach działania 9.3), co stanowiło 61,0% wielkości zakładanej do osiągnięcia do 2023 r. oraz 179,1% wielkości zakładanej do osiągnięcia do 2018 r. w ramach wykonania (2442 osób). Z kolei liczba utworzonych miejsc pracy wyniosła 5070⁷⁴, co stanowiło 55,97% wielkości zakładanej do 2023 r.

W projektach działania 9.3 liczba uczestników, którzy otrzymali bezzwrotne środki finansowe, stanowiła 92,5% liczby zakładanej we wszystkich projektach konkursowych. Uczestnicy wykazali zatrudnienie 696 pracowników (73,7% liczby planowanej). Udzielona uczestnikom kwota bezzwrotnych środków finansowych (dotacji i wsparcia pomostowego finansowego) wyniosła 146,2 mln zł (w tym kwota wsparcia pomostowego 47,4 mln zł, tj. 32,4%).

W ramach PI8iii pożyczek udzielono tylko pięciu osobom ze 185 planowanych do 2023 r. (2,7%)

W ramach priorytetu inwestycyjnego 8iii (działania 9.3) Zarząd Województwa Lubelskiego dokonał także w 2016 r. naboru do projektu pozakonkursowego⁷⁵, obejmującego przyznanie środków finansowych na rozpoczęcie działalności gospodarczej w postaci instrumentów finansowych (zwrotnych). Projekt ten o wartości całkowitej 18,5 mln zł (w tym dofinansowanie 15,7 mln zł), realizowany przez Bank Gospodarstwa Krajowego w okresie od listopada 2016 r. do końca 2023 r., przewidywał udzielenie preferencyjnych pożyczek – początkowo dla 112, a po zmianie RPO WL dla 185 osób – w kwocie 80 tys. zł (na osobę) oraz utworzenie 233 miejsc pracy, w tym 48 miejsc pracy powstałych w wyniku zatrudnienia pracowników przez uczestników.

Uruchomienie w ramach projektu instrumentów finansowych nastąpiło z opóźnieniem. Do końca 2018 r. BGK udzielił pożyczek na podjęcie działalności gospodarczej pięciu osobom z zaplanowanych 185 (2,7%), na łączną kwotę 67,9 tys. zł (utworzono pięć miejsc pracy z zaplanowanych 233).

⁷³ Według stanu na dzień 31 grudnia 2018 r.

⁷⁴ Razem ze wsparciem zwrotnym.

⁷⁵ Nr RPLU.09.03.00-IZ.00-06-NB1/16.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

Kwoty pożyczek wynosiły od 40 tys. zł (jedna osoba) do 80 tys. zł (cztery osoby). Zrealizowano wydatki kwalifikowalne na kwotę 4,4 mln zł, która stanowiła 25% realizacji postępu finansowego projektu. W styczniu 2019 r. BGK zaproponował zmiany m.in. w zakresie zwiększenia kwoty jednostkowej pożyczki z 80 tys. do 100 tys. zł (skutkujące obniżeniem liczby ostatecznych odbiorców do poziomu 159 osób), a także rozszerzenia grupy docelowej o osoby do 29. roku życia. W trakcie kontroli NIK możliwość ich wprowadzenia podlegała konsultacjom z IZ RPO WL.

Do końca 2018 r. zakontraktowano w PI8iii środki finansowe UE w kwocie 51,4 mln euro⁷⁶ (61,3% planowanej kwoty), zatwierdzono wnioski o płatność na kwotę 37,9 mln euro⁷⁷ (45,2%) i certyfikowano wydatki w wysokości 36,2 mln euro⁷⁸ (43,2%)⁷⁹.

Wykorzystanie środków finansowych na PI8iii było wysokie

Wskaźnik certyfikowanych środków finansowych ogółem w działaniu 9.3 (44,36%) był jednym z najwyższych wśród innych działań w osiach priorytetowych RPO WL finansowanych z EFS, a wysokość certyfikowanych środków (42,4 mln euro; 180,4 mln zł) – najwyższa; wskaźnik ten, razem ze wskaźnikiem certyfikacji działania 9.1 (49%; PI8i) w znaczącym stopniu wpłynął na wartość wskaźnika certyfikacji osi priorytetowej 9 *Rynek pracy* w wysokości 31,62% i usytuował wskaźnik certyfikowanych wydatków dla tej osi na pierwszym miejscu wśród wszystkich 14 osi priorytetowych RPO WL; jednocześnie kwota certyfikowanych wydatków dla tej osi (84,0 mln euro; 357,7 mln zł) była druga pod względem certyfikacji po osi priorytetowej 3⁸⁰.

W łącznej kwocie środków finansowych UE przeznaczonych na realizację działań w priorytecie inwestycyjnym 8iii w 15 Regionalnych Programach Operacyjnych, wynoszącej na koniec 2018 r. 511,2 mln euro (2199,7 mln zł), wartość zakontraktowanych środków finansowych UE wynosiła 384,4 mln euro (1654,1 mln zł), tj. 75% alokacji. Zatwierdzono wnioski o płatność na kwotę wkładu finansowego UE 226,8 mln euro (975,9 mln zł), tj. 44% przewidzianych środków finansowych UE⁸¹.

W województwie lubelskim wykorzystano najwięcej środków finansowych na wsparcie bezzwrotne

Na koniec 2018 r., spośród 15 województw realizujących działania w ramach priorytetu inwestycyjnego 8iii, w województwie lubelskim zawarto najwięcej umów (83) na najwyższą kwotę alokacji UE (51,4 mln euro), spośród których zatwierdzona została we wnioskach o płatność najwyższa (w porównaniu do innych województw) kwota alokacji UE (37,9 mln euro).

⁷⁶ 221 mln zł.

⁷⁷ 162,9 mln zł.

⁷⁸ 154,0 mln zł.

⁷⁹ Spośród środków finansowych ogółem przeznaczonych na PI8iii (98,6 mln euro; 424,2 mln zł) zakontraktowano 60,4 mln euro (260,0 mln zł), zatwierdzono wnioski o płatność na kwotę 44,6 mln euro (192,1 mln zł), certyfikowano 42,6 mln euro (181,2 mln zł).

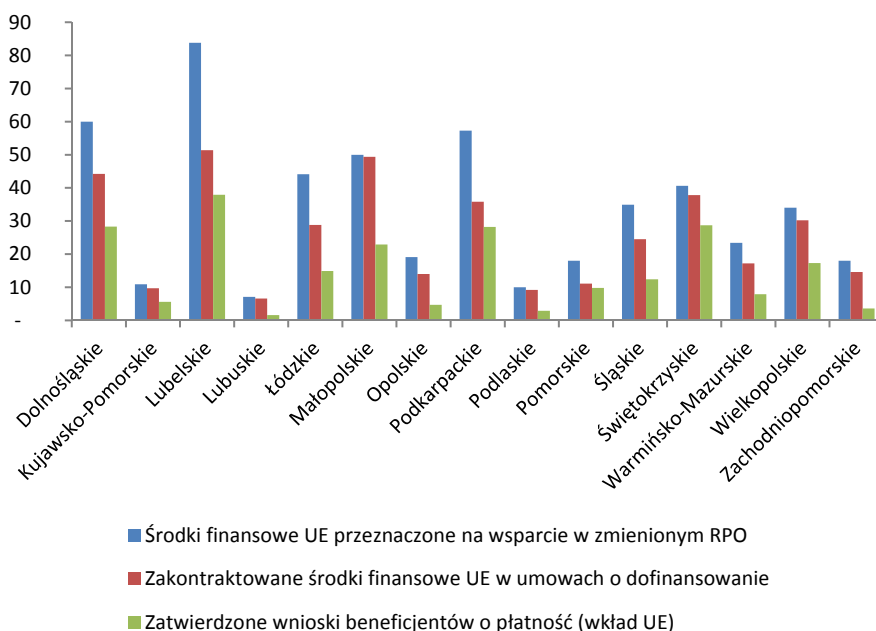
⁸⁰ 87,8 mln euro (378,1 mln zł); oś priorytetowa 3: *Konkurencyjność przedsiębiorstw* (finansowanie z Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego).

⁸¹ Dane na podstawie informacji uzyskanej z Ministerstwa Inwestycji i Rozwoju.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

Wykres nr 1

Poziom kontraktacji i wykorzystania środków finansowych UE w priorytecie inwestycyjnym 8iii w 15 Regionalnych Programach Operacyjnych na koniec 2018 r. (mln euro)



Źródło: dane Ministerstwa Inwestycji i Rozwoju⁸².

Do końca 2018 r. udzielono w Polsce wsparcia w formie bezzwrotnej ponad połowę z zakładanej na 2023 r. liczby osób

Według stanu na koniec 2018 r.⁸³ w 12 Regionalnych Programach Operacyjnych zaplanowano udzielenie dotacji jednocześnie w formach bezzwrotnych i zwrotnych, a w trzech (RPO Województw: Pomorskiego, Warmińsko-Mazurskiego i Wielkopolskiego) tylko w formach bezzwrotnych. Środki finansowe na wsparcie zwrotne stanowiły średnio 16% alokacji (łącznie kwota na wsparcie bezzwrotne – 441,8 mln euro, na wsparcie zwrotne – 69,4 mln euro).

Ze względu na pierwotnie zakładaną grupę docelową osób pozostających bez pracy, zarówno wsparcie bezzwrotne, jak i zwrotne, obejmowało przede wszystkim tę grupę osób. Po rozszerzeniu grupy docelowej o osoby pracujące, w siedmiu województwach⁸⁴ przewidziano w programach objęcie dodatkowo te osoby wsparciem bezzwrotnym (ogółem 871 osób do 2023 r.), a w pięciu wsparciem zwrotnym⁸⁵ (ogółem 350 osób do 2023 r.), jednak do końca 2018 r. nie udzielono dotacji (zarówno w formie bezzwrotnej jak i zwrotnej) osobom pracującym.

⁸² Źródła danych Ministerstwa: SL 2014, raporty CST, stan na 31 grudnia 2018 r. Szacunkowy poziom wykorzystania alokacji w oparciu o kurs KE obowiązujący w styczniu 2019 r. (4,3028). Wykorzystanie alokacji podane zostało w odniesieniu do środków UE z uwzględnieniem rezerwy wykonania.

⁸³ Dane na podstawie informacji uzyskanej z Ministerstwa Inwestycji i Rozwoju oraz od 14 Instytucji Zarządzających (Zarządów Województw).

⁸⁴ Lubelskim, opolskim, podkarpackim, pomorskim, śląskim, warmińsko-mazurskim, wielkopolskim.

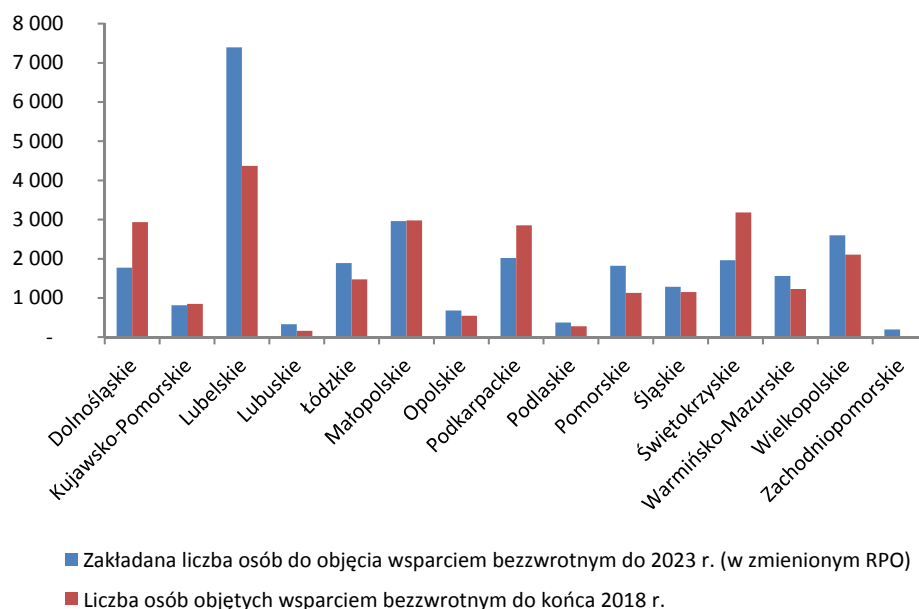
⁸⁵ Małopolskie, opolskie, podkarpackie, podlaskie, śląskie.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

Na koniec 2018 r. łącznie w Polsce, w ramach 15 regionalnych programów operacyjnych, udzielono bezzwrotnych środków na podjęcie działalności gospodarczej 25 251 osobom pozostającym bez pracy spośród 26 792 zakładanych do udzielenia wsparcia (pozostających bez pracy) na 2023 r. w zmienionych programach operacyjnych (94,25% wykonania) oraz spośród 27 663 zakładanych na 2023 r. (łącznie z pracującymi, 91,28%). Zakładane na 2023 r. wskaźniki zostały przekroczone w pięciu województwach⁸⁶, zrealizowane na poziomie wyższym niż 60% w ośmiu województwach⁸⁷, na poziomie prawie 50% w jednym⁸⁸ oraz nie zrealizowane wcale w jednym województwie⁸⁹.

Wykres nr 2

Efekty udzielenia wsparcia bezzwrotnego na rozwój przedsiębiorczości w ramach priorytetu inwestycyjnego 8iii RPO Województwa Lubelskiego na koniec 2018 r. w porównaniu do innych RPO Województw



Źródło: dane Instytucji Zarządzających RPO oraz Ministerstwa Inwestycji i Rozwoju.

Liczba osób pozostających bez pracy, które skorzystały z instrumentów zwrotnych na podjęcie działalności gospodarczej w 12 województwach wyniosła 84 spośród 4 259 planowanych pozostających bez pracy na 2023 r. (1,97% wykonania) oraz spośród 4 609 zakładanych na 2023 r. (łącznie z pracującymi; 1,82%)⁹⁰. Jedynie w województwie opolskim i łódz-

Bardzo mała liczba osób, którym do końca 2018 r. udzielono w Polsce wsparcia w formie zwrotnej

⁸⁶ Dolnośląskie 165,6% (2936 osób spośród zakładanych 1883), kujawsko-pomorskie 104,3% (849 z 814), małopolskie 100,6% (2979 z 2960), podkarpackie 153,1% (2856 z 1865), świętokrzyskie 162,0% (3182 z 1964).

⁸⁷ Lubelskie 61,0% (4373 z 7167), łódzkie 78,0% (1474 z 1891), opolskie 82,3% (545 z 662), podlaskie 74,0% (276 z 373), pomorskie 66,5% (1131 z 1700), śląskie 91,0% (1153 z 1267), warmińsko-mazurskie 81,8% (1227 z 1500), wielkopolskie 90,4% (2107 z 2330).

⁸⁸ Lubuskie 49,7% (163 z 328).

⁸⁹ Zachodniopomorskie (0 z 198). Wynikało to stąd, że wsparcie w ramach PI8iii realizowane było w województwie zachodniopomorskim w latach 2016–2018 jedynie w formie wsparcia zwrotnego.

⁹⁰ Należy uwzględnić, że wartość ta mogła być większa, ponieważ dane z BGK realizującego projekty pozakonkursowe, mogła być przekazana później niż dane sprawozdawcze.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

kim wskaźniki udzielenia pożyczek były znaczące (odpowiednio 13,1% oraz 9,5%⁹¹), w pozostałych kształtowały się na poziomie poniżej 1%, w tym w ośmiu województwach wcale nie udzielono środków finansowych w formie zwrotnej⁹².

O ile osiągnięte na koniec 2018 r. wskaźniki osób objętych wsparciem bezzwrotnym w województwach były znacząco wysokie, o tyle liczba osób, którym udzielono wsparcia w formie pożyczek, była znikoma w odniesieniu do zakładanej na 2023 r. Liczba osób, które otrzymały wsparcie zwrotne na koniec 2018 r., w stosunku do liczby osób, które otrzymały wsparcie bezzwrotne, kształtowała się w proporcji 1:300.

W wyniku udzielania wsparcia w formie zwrotnej i bezzwrotnej, według danych 15 Instytucji Zarządzających Regionalnymi Programami Operacyjnymi, powstało, na koniec 2018 r., 25 705 miejsc pracy w formie samozatrudnienia i zatrudnienia, spośród planowanych na koniec 2023 r. 34 596 miejsc (74,3% wykonania).

Na koniec 2018 r. spośród 15 województw, w których udzielano wsparcia w ramach priorytetu inwestycyjnego 8iii, w województwie lubelskim założono udzielenie i udzielono wsparcia bezzwrotnego największej liczbie osób pozostających bez pracy (odpowiednio 7167 i 4373), co stanowiło odpowiednio 26,8% i 17,3% łącznej założonej liczby osób do udzielenia wsparcia i liczby osób, którym go udzielono w 15 regionalnych programach operacyjnych, a wartości te były wyjątkowo wysokie na tle innych programów⁹³. W województwie tym wykazano także na koniec 2018 r. najwięcej utworzonych miejsc pracy spośród innych województw (5070), a wartość ta także znacznie przewyższała wartości osiągnięte przez inne województwa⁹⁴.

Znacznie przekroczone wskaźniki udzielenia wsparcia w formie bezzwrotnej w ramach wykonania

Spośród 15 Instytucji Zarządzających, w sześciu województwach (dolnośląskie, lubelskie, małopolskie, opolskie, pomorskie, podkarpackie) wybrano, do rozliczenia tzw. *ram wykonania*, wskaźnik realizacji celu pośredniego na 2018 r. w postaci liczby osób pozostających bez pracy, które miały otrzymać bezzwrotne środki na podjęcie działalności gospodarczej. We wszystkich tych województwach znacząco przekroczone zakładane wskaźniki, tj. udzielono wsparcia znacznie większej liczbie osób niż zakładano do końca 2018 r. Wykonanie wskaźników kształtowało się na poziomie od 161% (opolskie) do 532% (małopolskie) zakładanej wartości pośredniej wskaźnika na 2018 r.⁹⁵

⁹¹ Tj. odpowiednio objęto wsparciem zwrotnym 18 z zakładanych 137 osób oraz 56 z zakładanych 591.

⁹² Oprócz wskazanych powyżej dwóch województw, pożyczek udzielono jeszcze: w województwie lubelskim – jednej osobie (według sprawozdania przekazanego do Ministerstwa w styczniu 2019 r., z ustaleń kontroli wynika, że BGK we wniosku o płatność złożonym w pierwszym kwartale, tj. po złożeniu sprawozdania, wykazał dodatkowo cztery osoby) i zachodniopomorskim – dziewięciu osobom.

⁹³ Następne w kolejności przewidzianej liczby do 2023 r. były województwa małopolskie i wielkopolskie z wartościami odpowiednio na poziomie 2960 i 2330, a w kolejności liczby zrealizowanej do 2018 r. województwa: świętokrzyskie (3182), małopolskie (2979), dolnośląskie (2936), podkarpackie (2856).

⁹⁴ Następne w kolejności województwa: świętokrzyskie – 3410, podkarpackie – 3106, małopolskie – 2992.

⁹⁵ Inne województwa: dolnośląskie – 302%, lubelskie – 179%, pomorskie – 243%, podkarpackie – 358%.

W zasadach wsparcia przedsiębiorczości obowiązujących w województwie lubelskim⁹⁶ IZ RPO WL nie wprowadziła ograniczeń udzielania środków finansowych i ich wydatkowania, polegających w szczególności na: wyłączeniu z dofinansowania osób, które prowadziły lub zamierzały prowadzić działalność w miejscu działalności prowadzonej przez członka rodziny (lub którą wcześniej w tym miejscu prowadził członek rodziny), emerytów i osób, które były uczestnikami innych projektów osi „Rynek pracy” (w szczególności projektów PI8iii); zakazie uczestnictwa, w trakcie prowadzenia działalności gospodarczej w ramach projektu, w innych projektach osi „Rynek pracy” (w szczególności projektach PI8iii) lub podejmowania zatrudnienia; wyłączeniu z dofinansowania niektórych rodzajów działalności i niektórych rodzajów wydatków; zakazie zakupu od osób powiązanych rodzinnie towarów, materiałów, usług lub sprzętu (w szczególności rzeczy używanych na podstawie umowy sprzedaży); wprowadzeniu maksymalnych kwot dofinansowania wybranych kategorii wydatków; wprowadzeniu wymogu posiadania przez uczestnika kwalifikacji do prowadzenia zamierzonej działalności. Zdaniem IZ RPO WL, wprowadzenie takich ograniczeń nie było przewidziane w obowiązujących Wytycznych horyzontalnych. IZ RPO WL podała, że nie otrzymywała żadnych sygnałów o podwyższonym ryzyku występowania fikcyjnych transakcji w gronie osób powiązanych rodzinnie, w związku z czym dodatkowe obostrzenia nie były zasadne w kontekście trudnej grupy docelowej.

Podstawowe zasady udzielania wsparcia na rozpoczęcie działalności gospodarczej zostały określone przez Ministra Inwestycji i Rozwoju w *Wytycznych w obszarze rynku pracy*⁹⁷. Zgodnie z Wytycznymi wsparcie finansowe na rozpoczęcie własnej działalności gospodarczej mogło zostać przyznane uczestnikowi projektu, o ile realizacja przygotowanego przez niego biznesplanu tego wymagała oraz złożył on oświadczenie o niekorzystaniu równoległe (na pokrycie tych samych wydatków związanych z podjęciem i prowadzeniem działalności) z innych środków publicznych⁹⁸, a także udzielano go (w przypadku formy bezzwrotnej) po przeprowadzeniu przez beneficjenta weryfikacji predyspozycji kandydata. Wsparcie nie mogło zostać udzielone osobom, które posiadały wpis do CEIDG⁹⁹ w okresie 12 miesięcy poprzedzających dzień przystąpienia do projektu.

Minister Inwestycji i Rozwoju poinformował NIK, że wskazane powyżej warunki, jak również obowiązek prowadzenia działalności gospodarczej przez co najmniej 12 miesięcy, wydają się wystarczające dla właściwej realizacji tej formy wsparcia. W opinii Ministerstwa, nie jest konieczne określanie dodatkowych warunków udzielania bezzwrotnego wsparcia finansowego uczestnikom projektów realizowanych w ramach priorytetu inwestycyjnego 8iii, poza tymi, które zostały wskazane w rozdziale 4 *Wytycznych*. Niemniej jednak, konieczne wydaje się doprecyzowanie tych

**IZ RPO WL
nie wprowadziła
ograniczeń w warunkach
udzielania wsparcia**

⁹⁶ Określonych w RPO WL, SZOOP i regulaminach konkursów nr RPLU.09.03.00-IZ.00-06-001/16 i nr RPLU.09.03.00-IZ.00-06-001/18.

⁹⁷ W szczególności w rozdziale 4 *Wytycznych w obszarze rynku pracy*.

⁹⁸ W tym zwłaszcza środków Funduszu Pracy, PFRON, środków oferowanych w ramach PO WER, RPO oraz środków oferowanych w ramach Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich 2014–2020.

⁹⁹ Także: były zarejestrowane jako przedsiębiorcy w KRS lub prowadziły działalność gospodarczą na podstawie odrębnych przepisów.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

warunków w regulaminach przyznawania dotacji. W przypadku negatywnych doświadczeń danej IZ, związanych z niewłaściwym wydatkowaniem środków, możliwe jest wprowadzenie ograniczeń dotyczących np. sytuacji przejmowania działalności gospodarczej wcześniej prowadzonej przez innego członka rodziny, jednak tego typu sytuacje nie były dotychczas sygnalizowane przez IZ RPO do MliR. Poinformował także, że IZ RPO miały prawo do doprecyzowania grupy docelowej, do której kierowały wsparcie¹⁰⁰.

Większość IZ RPO wprowadziła niektóre ograniczenia warunków udzielania wsparcia

Z informacji przekazanych przez Zarządy 14 Województw, które udzielały wsparcia na rozwój przedsiębiorczości (PI8iii) wynika, że większość (10) IZ RPO lub IP RPO zawarło w regulaminach konkursów, w różny sposób sformułowane, ograniczenia w udzielaniu uczestnikom dofinansowania. Najczęstsze ograniczenia dotyczyły wyłączenia z dofinansowania osób, które zamierzają prowadzić działalność gospodarczą jednocześnie o tym samym profilu co przedsiębiorstwo prowadzone przez członka rodziny i pod tym samym adresem¹⁰¹ i/lub gdy członek rodziny zaprzestał prowadzenia takiej działalności przed złożeniem formularza przez kandydata¹⁰², przy czym niektóre IZ RPO/IP RPO dodatkowo określiły wymagany minimalny okres między zaprzestaniem przez członka rodziny a złożeniem formularza przez kandydata (od miesiąca do 12 miesięcy).

W województwie małopolskim wprowadzono zapis, że z uczestnictwa w projekcie wykluczone są osoby, które współpracują z osobami prowadzącymi działalność gospodarczą, jeżeli planują podjęcie działalności gospodarczej w obszarze bezpośrednio związanym z działalnością przedsiębiorstwa, z którym obecnie współpracują¹⁰³. W świętokrzyskim z możliwości dofinansowania wyłączona była działalność gospodarcza o dominującym PKD takim samym lub podobnym jak działalność prowadzona przez osoby najbliższe lub prowadzona pod tym samym adresem, a także transakcje nie mogły być zawierane pomiędzy członkami rodziny i pomiędzy osobami zamieszkałymi pod tym samym adresem co uczestnik projektu. W łódzkim wprowadzono ograniczenia zobowiązujące uczestnika do niedokonywania czynności rozporządzających lub zobowiązujących dotyczących wsparcia finansowego m.in. z małżonkiem, krewnym lub powinowatym. Ograniczeń tego rodzaju nie wprowadzono (oprócz województwa lubelskiego) w województwach: lubuskim, pomorskim i śląskim¹⁰⁴.

W celu rozwiązania problemu związanego z podatkiem VAT MliR przygotowało zmianę Wytucznych w obszarze rynku pracy

IZ RPO WL w regulaminie konkursu ogłoszonym w 2016 r., określiła m.in., że uczestnicy projektu rozliczają wydatki ponoszone w ramach dotacji na rozwój przedsiębiorczości w kwotach brutto (łącznie z podatkiem VAT) bez względu na fakt, czy są płatnikami podatku VAT, czy też nie. Przyjęcie

¹⁰⁰ W tym do zawężenia katalogu grup docelowych określonych w Wytucznych i w treści RPO, w przypadku gdy jest to uzasadnione z uwagi na sytuację społeczno-gospodarczą w danym województwie.

¹⁰¹ Województwa: dolnośląskie, kujawsko-pomorskie, opolskie, podkarpackie, warmińsko-mazurskie.

¹⁰² Dolnośląskie, kujawsko-pomorskie, podkarpackie, podlaskie, warmińsko-mazurskie, wielkopolskie.

¹⁰³ Osoby współpracujące: małżonek, dzieci, rodzice.

¹⁰⁴ Na podstawie informacji jednostek niekontrolowanych.

powyższego rozwiązania wynikało z Wytycznych w zakresie kwalifikowalności. W konsekwencji takiego uregulowania podatek VAT w ramach dotacji oraz wsparcia pomostowego uznawano za kwalifikowalny w projekcie.

W wyniku kontroli programów operacyjnych przez unijne i krajowe służby audytowe w 2017 r., a w szczególności projektów, w ramach których udzielano wsparcia osobom fizycznym na rozpoczęcie działalności gospodarczej, audytorzy uznali, że podatek VAT, który może być w jakikolwiek sposób odzyskany przez uczestnika projektu, otrzymującego dotację na działalność gospodarczą, powinien być uznany za niekwalifikowalny, jeżeli uczestnik miał prawną możliwość jego odzyskania¹⁰⁵. W dniu 13 czerwca 2018 r., w związku ze skierowaniem przez Komisję Europejską do władz polskich pisma ostrzegającego (tzw. *Warning letter*) wynikającego z zastrzeżeń audytorów Europejskiego Trybunału Obrachunkowego dotyczących niekwalifikowalności podatku VAT i występowania podwójnego finansowania, MiiR skierowało do marszałków województw prośbę o wstrzymanie certyfikacji wydatków we wszystkich programach operacyjnych współfinansowanych ze środków EFS w odniesieniu do działań polegających na dofinansowaniu zakładania działalności gospodarczej i refundacji kosztów doposażenia lub wyposażenia stanowiska pracy.

W celu ponownego uruchomienia certyfikacji wydatków IZ RPO WL podjęła działania naprawcze, które przyczyniły się do ponownego uruchomienia certyfikacji. W związku z niekwalifikowalnością podatku VAT wydatki UE we wnioskach o płatność dotyczących RPO WL skorygowano o kwotę 5,5 mln zł (w tym w działaniu 9.3: 5,0 mln zł). W regulaminie drugiego konkursu na wsparcie bezzwrotne, ogłoszonego 2018 r., IZ RPO WL określiła, że podatek VAT, który może być w jakikolwiek sposób odzyskany przez uczestnika projektu, otrzymującego dotację na rozpoczęcie działalności gospodarczej, powinien być uznany za niekwalifikowalny, a uczestnik został zobowiązany do przedstawienia w biznesplanie i wniosku o przyznanie wsparcia pomostowego planowanych wydatków bez podatku VAT, tj. w kwotach netto. W ocenie MiiR, przyjęty przez IZ RPO WL sposób wypłaty dotacji stanowił rozwiązanie, w którym nie występowało ryzyko podwójnego finansowania podatku VAT.

Według informacji MiiR, korekta systemowa, jaka została naliczona w 2018 r., w związku z zakwestionowaniem podatku VAT w ramach 17 programów współfinansowanych z EFS, wyniosła 203,0 mln zł (wkład UE)¹⁰⁶. W celu uniknięcia problemów z podwójnym finansowaniem i niekwalifikowalnością podatku VAT w projektach EFS, MiiR opracowało w 2018 r. zalecenia dotyczące rozliczenia podatku VAT w projektach dofinansowa-

¹⁰⁵ Bez względu na fakt, czy uczestnik odzyskał podatek VAT, czy też nie.

¹⁰⁶ Korekta naliczona na projekty realizowane od początku okresu wdrażania programów (w zakresie dofinansowania zakładania działalności gospodarczej i refundacji kosztów doposażenia lub wyposażenia stanowiska pracy). Dotyczyła priorytetów inwestycyjnych 8i, 8ii, 8iii, 8v i 9v. Wartość pomniejszenia wydatków z tytułu korekty stanowiła 1,7% wartości zakontraktowanych środków finansowych w ww. priorytetach.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

nych z EFS, analizę kosztów dotacji na rozpoczęcie działalności gospodarczej¹⁰⁷, a następnie projekt zmiany *Wytycznych w obszarze rynku pracy*, w którym przyjęto nową, uproszczoną metodę rozliczania wydatków wsparcia na rozpoczęcie działalności gospodarczej (do 18 kwietnia 2019 r., na etapie kontroli NIK, zakończono etap konsultacji zewnętrznych projektu; od 8 sierpnia 2019 r. obowiązywały zmienione Wytyczne opublikowane na stronie internetowej <http://www.funduszeuropejskie.gov.pl>).

Zgodnie z nowymi Wytycznymi warunkiem rozliczenia dotacji jest prowadzenie działalności gospodarczej przez co najmniej 12 miesięcy

W zmienionych *Wytycznych w obszarze rynku pracy* wprowadzono obowiązek udzielania i rozliczania bezzwrotnego wsparcia na rozpoczęcie działalności gospodarczej wyłącznie w formie tzw. stawki jednostkowej na samozatrudnienie, wynoszącej 23 050 zł (zamiast dotychczasowej kwoty nieprzekraczającej sześciokrotności przeciętnego wynagrodzenia za pracę)¹⁰⁸. Według przyjętych zasad, z uczestnikiem, którego biznesplan został zaakceptowany, beneficjent podpisuje umowę o udzieleniu wsparcia w wysokości równej stawce jednostkowej, a umowa zawiera zobowiązanie do prowadzenia i utrzymania działalności przez 12 miesięcy pod rygorem zwrotu środków. Przyjęto, że uczestnik otrzymujący dotację nie ma obowiązku zbierania i opisywania na potrzeby projektu dokumentów księgowych potwierdzających poniesienie wydatków objętych stawką, a stawka jednostkowa zostaje uznana za kwalifikowalną, jeśli działalność gospodarcza rozpoczęta w ramach projektu była prowadzona co najmniej przez 12 miesięcy. Według MliR wyliczenie stawki jednostkowej umożliwia rozliczanie wsparcia po rezultatach, a nie w oparciu o pojedyncze wydatki, a rezultatem na być uruchomienie i prowadzenie działalności przez minimum 12 miesięcy¹⁰⁹.

Zgodnie z nowymi Wytycznymi kontrola uczestnika, prowadzona przez beneficjenta weryfikuje, czy działalność jest rzeczywiście prowadzona

W zmienionych Wytycznych wskazano, że prowadzenie działalności gospodarczej, w tym zachowanie okresu trwałości, podlega kontroli, a podczas kontroli nie są weryfikowane dokumenty księgowe oraz zgodność wysokości poniesionych wydatków z szacunkowym budżetem z biznesplanu, lecz ustala się, czy dotowana działalność gospodarcza jest rzeczywiście prowadzona. Kontrola (prowadzona przez beneficjenta) powinna odbywać się albo w miejscu prowadzenia działalności gospodarczej albo w oparciu o dokumenty dotyczące prowadzonej działalności (w zależności od jej

¹⁰⁷ Zalecenia Ministerstwa Inwestycji i Rozwoju dotyczące rozliczenia podatku od towarów i usług (VAT) w przypadku udzielania wsparcia finansowego w ramach projektów Europejskiego Funduszu Społecznego (dalej: Zalecenia) oraz Raport z analizy kosztów dotacji na rozpoczęcie działalności gospodarczej oraz kosztów dotacji na utworzenie miejsca pracy w przedsiębiorstwie społecznym w projektach PO WER 2014–2020 oraz RPO 2014–2020 w celu opracowania stawki jednostkowej na samozatrudnienie oraz stawki jednostkowej utworzenia miejsca pracy w przedsiębiorstwie społecznym.

¹⁰⁸ MliR w zakresie EFS opracowała stawkę jednostkową na samozatrudnienie, którą podczas wyliczania pomniejszono o potencjalnie niekwalifikowalną wysokość podatku VAT. W świetle informacji MliR wydatkiem w ramach projektu będzie wypłacenie dotacji uczestnikowi projektu, nie zaś zakupy poniesione przez uczestnika ze środków otrzymanej dotacji; w konsekwencji wydatki ponoszone przez uczestników, w tym podatek VAT, nie będą deklarowane do KE i nie będą stanowić wydatku kwalifikowalnego w ramach programu operacyjnego.

¹⁰⁹ To właśnie osiągnięcie rezultatu jest, według MliR, kluczowe dla rozliczenia wydatków w ramach stawki jednostkowej.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

charakteru)¹¹⁰. W sytuacji, gdy na podstawie kontroli stwierdzony zostanie brak rzeczywistego prowadzenia działalności gospodarczej, wsparcie finansowe podlega zwrotowi. MliR poinformowało NIK m.in., że *zespół kontrolny może zweryfikować prowadzenie przedsiębiorstwa w danym miejscu [...] oraz dodatkowo zweryfikować informacje w internecie na temat prowadzonej działalności [...]. Jednocześnie brak umów z klientami oraz dokonywania sprzedaży uzależnione jest od momentu, w którym kontrola ta zostanie przeprowadzona oraz rodzaju działalności gospodarczej (nie wszystkie okoliczności zawsze muszą świadczyć o braku faktycznego prowadzenia działalności). Kwestie te powinny zostać poddane osądowi eksperckiemu doświadczonego zespołu kontrolnego.*

W zmienionych Wytycznych reguły udzielania i rozliczania finansowego wsparcia pomostowego finansowego istotnie się nie zmieniły (z wyjątkiem zasady, że jest przyznawane wyłącznie w kwocie bez podatku VAT).

W poprzedzających przygotowanie zmiany ww. Wytycznych *Zaleceniach* m.in. wprowadzono zapis o zobowiązaniu uczestnika do złożenia oświadczenia, że działalność gospodarcza, na którą otrzymuje środki, nie była prowadzona wcześniej przez członka rodziny, z wykorzystaniem zasobów materialnych stanowiących zaplecze dla tej działalności. W *Wytycznych w obszarze rynku pracy* zapis ten nie został ujęty. MliR poinformowało NIK, że Ministerstwo przeanalizowało dokumenty regulujące tę kwestię w poszczególnych RPO i stwierdziła, że obostrzenie to było praktyką, w związku z czym postanowiono o uwzględnieniu tego zapisu w *Zaleceniach*. Jednak w związku z faktem, że IZ/IP RPO ustaliły ten wymóg bez odgórnych uregulowań i wymóg był postanowieniem umownym, nie był on przenoszony na grunt Wytycznych, które nie regulują tak szczegółowo postanowień umów zawieranych pomiędzy beneficjentami a uczestnikami.

W regulaminach konkursowych IZ RPO WL m.in. zobowiązała beneficjentów do kontroli i monitoringu prowadzonych przez uczestników projektu działalności gospodarczych (minimum jedna kontrola i minimum jedna wizyta monitorująca każdej działalności w okresie 12 miesięcy prowadzenia działalności). Kontrola miała na celu weryfikację prawidłowości realizacji przyjętego biznesplanu i miała zweryfikować: czy uczestnik projektu faktycznie prowadzi działalność gospodarczą, czy jest ona prowadzona zgodnie z biznesplanem oraz czy wykorzystanie przez uczestnika zakupionych towarów lub usług jest zgodne z jej charakterem. Beneficjent zobowiązany był do sporządzenia protokołu zawierającego podstawowe wnioski i spostrzeżenia wynikające z kontroli. Nie zobowiązano beneficjentów do badania przychodów osiągniętych przez uczestników z działalności¹¹¹. Według IZ RPO WL projekty były realizowane przez beneficjentów, którzy

IZ RPO WL nie określiła szczegółowych procedur i sposobu kontroli działalności gospodarczej uczestników przez beneficjentów

¹¹⁰ Sprawdzeniu podlega np., czy jest prowadzona księgowość przedsięwzięcia (np. księga przychodów i rozchodów), czy są odprowadzane składki ZUS, czy są dokonywane rozliczenia z urzędem skarbowym, czy są zawierane umowy z klientami, czy wyciągi bankowe potwierdzają dokonywanie sprzedaży w ramach prowadzonej działalności, czy jest prowadzona strona internetowa działalności gospodarczej, itp.

¹¹¹ Wprawdzie w Standardach udzielania wsparcia pojawiło się (w formie przypisu) zobowiązanie beneficjenta do weryfikacji biznesplanu w zakresie osiągniętych przychodów i zrealizowanych usług, jednak nie sformułowano takiego wymogu w umowie z uczestnikiem wsparcia.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

posiadali doświadczenie w ich realizacji, w związku z czym uznano, że będą właściwie dokumentowali prowadzone kontrole i wizyty monitoringowe na bazie posiadanego doświadczenia. IZ RPO WL nie weryfikowała, w jaki sposób beneficjenci przeprowadzali kontrole. Z informacji pozostałych 14 niekontrolowanych IZ RPO wynika, że określone przez nich (lub IP) zasady kontroli były podobne, różniły się w zakresie liczby kontroli/wizyt monitoringowych (np. w niektórych województwach przewidziano co najmniej jedną kontrolę/wizytę).

Przewidziano złożenie przez uczestnika oświadczenia pod rygorem odpowiedzialności karnej, mimo braku zastosowania art. 233 Kodeksu karnego

We wzorze formularza rekrutacyjnego, który powinien być stosowany przez beneficjentów, opracowanym przez IZ RPO WL, zobowiązano uczestnika projektu m.in. do złożenia oświadczenia, że zawarte w formularzu informacje są zgodne z prawdą oraz stanem faktycznym i że jest świadomy odpowiedzialności karnej za fałszywe zeznania wynikające z art. 233 ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. Kodeks karny¹¹². Powyżej wskazany przepis nie miał zastosowania w odniesieniu do uczestników projektów wsparcia. Zakres podmiotowy art. 233 § 1 kk. dotyczył składania zeznań w charakterze świadka. Z kolei art. 233 § 6 k.k. nie miał zastosowania, ponieważ przepisy ustawy wdrożeniowej nie przewidują składania oświadczeń pod rygorem odpowiedzialności karnej przez uczestników projektów¹¹³. Według wyjaśnienia IZ RPO WL, oświadczenie opracowano na bazie doświadczenia z PO KL, a pouczenie miało przyczynić się do większej ostrożności i świadomości uczestników przy składaniu oświadczeń. Z informacji uzyskanych od 14 niekontrolowanych IZ RPO wynika, że oświadczenie z sankcją art. 233 Kodeksu karnego zawarło w dokumentacji konkursowej także pięć innych IZ/IP RPO¹¹⁴.

Stwierdzono trzy przypadki dwukrotnego lub trzykrotnego udzielenia dotacji tym samym osobom

W trakcie kontroli NIK w IZ RPO WL stwierdzono fakt dwukrotnego udzielenia wsparcia dwóm osobom (jednej – w wysokości 31,4 tys. zł i 32,7 tys. zł, drugiej – w wysokości 36,1 tys. zł i 41,2 tys. zł) oraz trzykrotnego jednej osobie (w wysokości 31,7 tys. zł, 34,5 tys. zł, 37,8 tys. zł)¹¹⁵. Uwzględniając łączną liczbę 4 335 osób, którym udzielono dotacji w działaniu 9.3, skala tych nieprawidłowości była niewielka.

NIK przeprowadziła analizę danych wygenerowanych z systemu SL2014 (w formie pliku MS Excel)¹¹⁶, dotyczących uczestników projektów w działaniach 9.3 i 9.6, pod kątem występowania ewentualnych przypadków, w których dany uczestnik skorzystał ze wsparcia na założenie przedsiębiorstwa,

¹¹² Dz. U. z 2018 r. poz. 1600, ze zm. Zgodnie z art. 233 § 1 Kodeksu karnego kto składając zeznanie mające służyć za dowód w postępowaniu sądowym lub w innym postępowaniu prowadzonym na podstawie ustawy, zeznaje nieprawdę lub zataja prawdę, podlega karze pozbawienia wolności od 6 miesięcy do lat 8. Z kolei zgodnie z § 6 tego artykułu przepisy § 1–3 oraz 5 stosuje się odpowiednio do osoby, która składa fałszywe oświadczenie, jeżeli przepis ustawy przewiduje możliwość odebrania oświadczenia pod rygorem odpowiedzialności karnej.

¹¹³ Z ww. ustawy wynika, że oświadczenia pod rygorem odpowiedzialności karnej za składanie fałszywych zeznań składa wyłącznie beneficjent (art. 37 ust. 4 ww. ustawy), kandydaci na ekspertów oraz eksperci (art. 68a ust. 4 i 9 ww. ustawy).

¹¹⁴ Województwa kujawsko-pomorskie, lubuskie, podkarpackie, pomorskie i wielkopolskie (w latach 2015–2016).

¹¹⁵ Wydatki poniesione na dotacje, wsparcie pomostowe finansowe i niefinansowe; całkowity koszt udziału uczestników w projektach był wyższy i obejmował też m.in. koszty szkoleń i doradztwa.

¹¹⁶ Przekazanych przez IZ RPO WL na potrzeby kontroli NIK, według stanu na dzień 31 grudnia 2018 r.

otrzymując pomoc równolegle od kilku różnych beneficjentów i wykazała trzy osoby, które łącznie uczestniczyły w 10 projektach w działaniu 9.3, a w siedmiu uzyskały dotacje i wsparcie pomostowe.

Przykłady

Pierwszy z uczestników ubiegał się o dotacje u trzech beneficjentów, z których jeden po przeprowadzeniu oceny biznesplanu nie udzielił mu dofinansowania, a dwóch przyznało i wypłaciło środki dotacji oraz finansowego wsparcia pomostowego. Dwóch kolejnych uczestników było ze sobą spokrewnionych: jeden przystąpił do trzech projektów, przy czym w jednym zrezygnował z ubiegania się o dotację i nie złożył biznesplanu, natomiast pozyskał wsparcie od dwóch innych beneficjentów. Jego syn przystąpił do czterech projektów realizowanych w działaniu 9.3 i od trzech beneficjentów uzyskał wsparcie na założenie działalności gospodarczej. Wskazani trzej uczestnicy otrzymali od siedmiu beneficjentów dotacje w łącznej wysokości 160,5 tys. zł oraz wsparcie pomostowe (finansowe i niefinansowe) w łącznej wysokości 85,0 tys. zł¹¹⁷.

W trakcie kontroli NIK, na początku 2019 r., IZ RPO WL przeprowadziła analogiczne co NIK działania w zakresie analizy danych SL2014 pod kątem możliwości wielokrotnego uzyskania dotacji i wsparcia pomostowego w działaniu 9.3, w wyniku których zidentyfikowano te same osoby i ustalono wysokość wydatków niekwalifikowalnych. Jednak do końca 2018 r. IZ RPO WL nie wykorzystywała, w ramach prowadzonego monitoringu i kontroli prawidłowości realizacji projektów, danych dostępnych w systemie SL2014 dotyczących uczestników pod kątem możliwości podwójnego finansowania wydatków uczestnikom wsparcia, w związku z czym nie miała wiedzy, czy nieprawidłowości takie występują, a jeśli tak, to jaki jest ich zakres. Stwierdzone przypadki wydatków niekwalifikowalnych, z uwagi na wielokrotny i równoległy udział tych samych osób w różnych projektach, dotyczyły środków publicznych w kwocie co najmniej 158 tys. zł¹¹⁸, która wielokrotnie przekraczała skutki nieprawidłowości stwierdzonych w wyniku kontroli przeprowadzonych do końca 2018 r. przez IZ RPO WL u 35 beneficjentów (wynosiły one niespełna 20 tys. zł).

IZ RPO WL¹¹⁹ wyjaśniła, że funkcjonalności aplikacji głównej i raportującej centralnego systemu teleinformatycznego SL2014, dostępne przed grudniem 2018 r., dawały możliwość zweryfikowania, czy nie doszło do podwójnego finansowania wydatków uczestników projektów, ale sprawdzenie danych we wskazany sposób wymagałoby znacznego nakładu pracy i czasu, co przy dostępnych zasobach kadrowych nie było możliwe. Żadne wytyczne MIiR, czy raporty audytowe stworzone w Oracle BI¹²⁰, nie uwzględniały przedmiotowego zakresu weryfikacji danych. Zauważono, że beneficjenci składają do Instytucji Zarządzającej wnioski o płatność i formularze uczest-

¹¹⁷ Całkowity koszt udziału w projektach był wyższy i obejmował wydatki związane m.in. z doradztwem i szkoleniami, na które skierowano uczestników na wstępnych etapach projektów.

¹¹⁸ Suma roszczeń ujętych w pismach IZ RPO WL skierowanych do trzech beneficjentów w trakcie kontroli NIK oraz kwoty zwrotu dokonanej przez czwartego beneficjenta (nieuwzględniającej niektórych kosztów udziału uczestnika w projekcie), bez należnych odsetek.

¹¹⁹ Dyrektor Departamentu Wdrażania EFS Urzędu Marszałkowskiego Województwa Lubelskiego w Lublinie.

¹²⁰ Środowisko raportujące aplikacji raportującej (SRHD) centralnego systemu teleinformatycznego.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

ników najczęściej raz na trzy miesiące, w związku z czym, jeżeli dane wsparcie zostało udzielone, np. na podstawie fałszywego oświadczenia, IZ RPO nie ma możliwości zablokowania tej decyzji, może jednak zareagować następczo – takie też działania zostały podjęte w styczniu 2019 r.

W trakcie kontroli NIK IZ RPO WL podjęła działania zmierzające do wyegzekwowania nienależnie przyznanych środków dofinansowania. Poinformowano także, że przygotowywane były również zawiadomienia do organów ścigania o podejrzeniu popełnienia przestępstwa. W informacji przekazanej NIK po zakończeniu kontroli, IZ RPO WL podała m.in., że w przypadku ww. trzech osób stwierdziła nieprawidłowości w łącznej kwocie 171,2 tys. zł. Do czasu przekazania ww. informacji beneficjenci zwrócili kwotę 76,5 tys. zł.

Stwierdzono nieuprawnione uczestniczenie w innych projektach 11 osób, które otrzymały dotacje

W związku z możliwością nieuprawnionego uczestnictwa osób, które otrzymały dotacje w działaniu 9.3, w innych projektach osi priorytetowej 9 (*Rynek pracy*), tj. przystępowania osób, które otrzymały dotacje i prowadziły działalność gospodarczą, do innych projektów finansowanych z EFS, których grupą docelową były osoby niepracujące, w trakcie kontroli NIK, na początku 2019 r., IZ RPO WL przeprowadziła monitoring danych systemu SL2014 także w tym zakresie. W wyniku przeprowadzonej weryfikacji zidentyfikowano 11 odbiorców dotacji, którzy otrzymali wsparcie w innych projektach¹²¹. Wykryte nieprawidłowości dotyczyły działań¹²², za które odpowiedzialna była IP (WUP w Lublinie), w związku z czym o wynikach działań audytowych poinformowano tę jednostkę. Do końca 2018 r. IZ RPO WL nie wykorzystywała danych dostępnych w systemie SL2014 pod kątem możliwości udzielenia wsparcia osobom niekwalifikującym się do projektów.

W trakcie kontroli IZ RPO WL stwierdzono przypadki dwóch osób, które nie kwalifikowały się do projektów PI8iii

Kontrola NIK w IZ RPO WL wykazała również udzielenie wsparcia na założenie działalności gospodarczej dwóm osobom, które w okresie 12 miesięcy poprzedzających przystąpienie do projektów posiadały wpisy w CEIDG, świadczące o prowadzonej lub zawieszanej działalności gospodarczej¹²³. Zgodnie z zasadami wsparcia osoby te nie powinny zostać zakwalifikowane do projektów.

IZ RPO WL poinformowała o wdrożeniu procedur audytowych

W związku z wykryciem nadużyć w zakresie przyznawanych dotacji, po zakończeniu kontroli NIK, IZ RPO WL poinformowała o wdrożeniu procedur audytowych w oparciu o aplikację raportującą systemu SL2014, w ramach których raz na kwartał miały być weryfikowane dane w następującym zakresie: czy uczestnik otrzymał dotację więcej niż jeden raz, czy reprezentuje właściwą grupę docelową i czy osoba, która otrzymała dotację, przystąpiła do innego projektu, którego grupą docelową nie mogą stanowić osoby pracujące. Podano, że w drugim kwartale 2019 r. nie stwierdzono nowych przypadków nadużyć w zakresie wielokrotnego pobrania dotacji na rozpoczęcie działalności gospodarczej.

Ze względu na fakt, że prowadzenie ww. audytów służy jedynie do wykrycia nieprawidłowości i nie zabezpiecza systemu wdrażania przed kolejnymi przypadkami nadużyć, IZ RPO WL poinformowała o podjęciu działań, któ-

¹²¹ Osoby te zostały zrekrutowane jako bezrobotne lub bierne zawodowo.

¹²² Działań 9.1 i 11.1 RPO WL.

¹²³ Uczestnicy projektów: „Nowe miejsca pracy”, „Projekt firma – kierunek praca”.

rych celem jest wdrożenie przeciwdziałających nadużyciom rozwiązań systemowych. Zgłoszono do MliR potrzebę wprowadzenia zmiany w SL2014, która miała umożliwić beneficjentom zidentyfikowanie udzielonej już dotacji, w momencie rejestrowania danych w SL2014 (z chwilą podpisania umowy dotacyjnej i przed wypłatą środków)¹²⁴. W ramach zgłoszenia zwrócono również uwagę na fakt, iż beneficjent nie jest w stanie zweryfikować (na etapie rekrutacji) na podstawie numeru PESEL, czy uczestnik projektu nie prowadził wcześniej działalności gospodarczej, w związku z czym rozwiązaniem mogłoby być również potwierdzenie poprzez system SL2014 prowadzenia działalności gospodarczej przez uczestnika we wcześniejszym okresie przed przystąpieniem do projektu¹²⁵.

Z informacji uzyskanych od 14 niekontrolowanych IZ RPO wynika, że IZ/IP RPO w latach 2016–2018 weryfikowały kwalifikowalność uczestników poprzez kontrole na miejscu oraz podczas weryfikacji wniosków o płatność (na próbie uczestników). Weryfikacja ta nie wykazała na ogół nieprawidłowości w zakresie kwalifikowalności uczestników.

Z przekazanych danych wynika, że nie były w tym zakresie prowadzone systematyczne działania audytowe za pomocą aplikacji raportującej SL2014. Według niekontrolowanych IZ/IP wynikało to m.in. stąd, że funkcjonalność aplikacji nie pozwalała na szybką weryfikację uczestników¹²⁶ (część IZ/IP RPO podała, że funkcjonalność SL2014 nie umożliwiała prowadzenia takich działań), niskie było ryzyko tego rodzaju ze względu na podział alokacji na subregiony¹²⁷, Wytyczne w zakresie kontroli nie nakładały na IZ takiego obowiązku¹²⁸. Możliwość prowadzenia tej samej (lub podobnej) działalności gospodarczej w projektach PI8iii przez osoby mieszkające pod tymi samymi adresami lub z tymi samymi nazwiskami, była weryfikowana przez beneficjentów wsparcia, w ramach weryfikacji kwalifikowalności uczestników, na podstawie zaświadczeń i oświadczeń. IZ/IP RPO nie prowadziły systemowo takich działań¹²⁹.

IZ RPO WL do końca 2018 r. przeprowadziła kontrole u 35 beneficjentów. U 21 stwierdziła uchybienia lub nieprawidłowości w przestrzeganiu zasad realizacji projektów, z czego w pięciu przypadkach wiązały się one z koniecznością zwrotu kwot nieprawidłowo wydatkowanych (wysokość korekt wyniosła łącznie 19,8 tys. zł). U dziewięciu beneficjentów stwier-

Niekontrolowane IZ/IP RPO nie analizowały w systemie SL2014 przypadków wielokrotnego udzielenia dotacji tym samym osobom

Kontrola IZ RPO WL wykazała przypadki nieprzedstawiania przez beneficjentów sprawozdań z udzielonej pomocy publicznej

¹²⁴ System sygnalizowałby ostrzeżenie o fakcie skorzystania już przez daną osobę z takiej formy wsparcia, wraz z datą udzielenia tego wsparcia. Komunikat taki pojawiałby się również opiekunowi projektu weryfikującemu formularz monitorowania uczestników. Na tej podstawie beneficjent mógłby reagować bezpośrednio w chwili wystąpienia nadużycia i zapobiegać skutkom.

¹²⁵ System komunikowałby się z bazą CEIDG i pokazywał, w przypadku wybrania wsparcia „dotacja na rozpoczęcie działalności gospodarczej”, fakt prowadzenia przez daną osobę działalności gospodarczej wraz z numerem NIP tej działalności. Na tej podstawie beneficjent, przed przyznaniem dotacji, mógłby zweryfikować, czy dana osoba spełnia określone wymogi.

¹²⁶ Konieczne było sporządzenie bazy osób poza SL 2014 na podstawie danych wyeksportowanych z SL2014 do pliku xls (informacja IZ RPO Województwa Opolskiego).

¹²⁷ IZ RPO Województwa Podlaskiego.

¹²⁸ IZ RPO Województwa Pomorskiego.

¹²⁹ Z informacji uzyskanych od IZ RPO wynika, że tylko w województwie opolskim stwierdzono takie przypadki na poziomie IP. W trakcie weryfikacji wniosku o płatność i kontroli, stwierdzono w dwóch projektach, że beneficjenci zakwalifikowali do otrzymania dotacji osoby, które zamierzały prowadzić działalność gospodarczą o tym samym profilu i pod tym samym adresem co członkowie ich rodzin (w obydwu przypadkach beneficjenci zwrócili wydatki nieprawidłowe z tego tytułu).

dzono błędy w zakresie udzielania pomocy de minimis, w tym trzech nie-terminowo przesłało sprawozdania z udzielonej pomocy Prezesowi UOKiK, zaś dwóch w ogóle nie przesłało sprawozdań do dnia kontroli IZ RPO. Mimo że postanowienia umów o dofinansowanie przewidywały sankcje finansowe w przypadku niedopełnienia obowiązków wynikających z udzielania pomocy publicznej, ustalenia u dwóch beneficjentów potraktowano jako uchybienia niepociągające za sobą skutków finansowych. Wynikało to z uznania przez IZ RPO WL, że nie są to uchybienia wymagające podjęcia działań naprawczych¹³⁰. Spośród 14 niekontrolowanych, cztery IZ/IP RPO podały, że w zakresie przedstawiania Prezesowi UOKiK sprawozdań o udzielonej pomocy publicznej stwierdzono u beneficjentów uchybienia¹³¹ nieskutkujące koniecznością nakładania korekt finansowych, pozostałe IZ/IP nie stwierdziły nieprawidłowości i uchybień.

We wskaźniku dotyczącym utworzonych miejsc pracy nie określono minimalnego wymiaru i okresu zatrudnienia

IZ RPO WL przewidziała do 2023 r., we wskaźniku rezultatu bezpośredniego, utworzenie 9059 miejsc pracy w wyniku wsparcia ze środków EFS na podjęcie działalności gospodarczej. Liczbę tę określono na podstawie sumy osób, które jako uczestnicy projektów miały skorzystać ze wsparcia (7580), do której dodano liczbę zakładanych 1479 dodatkowych miejsc pracy, które zostaną utworzone przez tych uczestników¹³². Przyjęty przez IZ RPO WL wskaźnik rezultatu bezpośredniego EFS *Liczba utworzonych miejsc pracy w ramach udzielonych z EFS środków na podjęcie działalności gospodarczej* był zgodny z definicją wskaźnika określoną przez MiiR w Wytycznych w zakresie monitorowania¹³³, zgodnie z którą wskaźnik ten mierzy liczbę osób, które po otrzymaniu środków z EFS na założenie własnej firmy podjęły działalność gospodarczą oraz pracowników zatrudnionych przez te osoby na podstawie umowy o pracę (w rozumieniu Kodeksu pracy). Ponadto według ww. opisu, opracowanego przez MiiR, we wskaźniku należy wykazać wszystkich pracowników zatrudnionych przez uczestników projektu w okresie do 12 miesięcy od dnia uzyskania przez uczestnika wsparcia finansowego z EFS. Wskaźnik miał być mierzony na poziomie projektu, na podstawie danych przekazanych przez uczestnika projektu. MiiR poinformowało NIK, że z uwagi na charakter tego wskaźnika i ograniczenie go wyłącznie do stosunku pracy, niezasadne wydaje się wprowadzenie dodatkowych zasad jego mierzenia, które utrudniłyby proces jego monitorowania przez beneficjentów.

IZ RPO WL, z uwagi na definicję zawartą w ww. Wytycznych, nie wskazywała dodatkowych warunków, które należało spełnić, aby osobę zatrudnioną przez uczestnika, który otrzymał dotację, wykazać w tym wskaźniku¹³⁴. Spośród 14 niekontrolowanych IZ/IP RPO tylko IZ RPO Województwa Małopolskiego poinformowała, że wprowadziła dodatkowe wymogi w zakresie spełniania tego wskaźnika (stosunek pracy miał być zawarty na co naj-

¹³⁰ Beneficjenci wdrożyli zalecenia pokontrolne niezwłocznie i przesłali sprawozdania do UOKiK.

¹³¹ IZ/IP Województw: Dolnośląskiego, Śląskiego, Łódzkiego, Wielkopolskiego.

¹³² Założono, że 20% uczestników zatrudni pracowników.

¹³³ W Załączniku nr 2 pt. Wspólna Lista Wskaźników Kluczowych 2014–2020.

¹³⁴ IZ RPO WL określiła dodatkowy wymóg weryfikacji, wskazując, że beneficjent monitoruje stan zatrudnienia na podstawie m.in. takich dokumentów jak umowy o pracę (w rozumieniu Kodeksu pracy), raporty ZUS ZUA czy też raporty ZUS RCA.

mniej trzy miesiące i/lub wartość umowy miała być równa lub wyższa trzykrotności minimalnego wynagrodzenia). Pozostałe stosowały wyłącznie wymogi wynikające z Wytycznych w zakresie monitorowania.

Podczas weryfikacji wniosku o płatność oraz kontroli projektu IZ RPO WL nie weryfikowała faktycznego zatrudnienia pracowników zatrudnianych przez uczestników, wykazanych przez beneficjenta w ww. wskaźniku rezultatu.

Spośród 4373 uczestników projektów PI8iii RPO WL, którzy do końca 2018 r. otrzymali środki na rozpoczęcie działalności gospodarczej, 324 (7,4%) posiadało adres zamieszkania tożsamy¹³⁵ z osobami, które również otrzymały dotację na założenie działalności gospodarczej w ramach tego samego lub innego z projektów realizowanych w działaniu 9.3 lub 9.6; w większości przypadków (227 z 324) osoby te nosiły również identyczne nazwiska¹³⁶. Przypadki takie wystąpiły w 67 projektach (wśród realizowanych 83). W 27 projektach (tj. w co trzecim) udział uczestników powiązanych adresem i nazwiskiem wynosił co najmniej 10%, natomiast w trzech projektach (3,8% wszystkich) udział takich uczestników przekraczał 20% populacji (w jednym z projektów udział ten sięgał 32%, co oznacza, że co trzeci z nowych przedsiębiorców miał w rodzinie osobę, która również założyła firmę, korzystając z takiego wsparcia). W jednym przypadku pod jednym adresem mieszkało czworo uczestników, w 10 innych – po trzy osoby korzystające z dotacji, a w 145 kolejnych – po dwie osoby, które założyły nowe firmy. Oprócz ww. grupy 324 uczestników, kolejną 405-osobową (9,3%) grupę osób, które otrzymały dotacje, stanowili najbliżsi sąsiedzi, tj. osoby mieszkające w tej samej nieruchomości¹³⁷, lecz w różnych lokalach¹³⁸.

IZ RPO WL nie posiadała danych dotyczących liczby osób, które do końca 2018 r. otrzymały dotacje i prowadziły działalność przez 12 miesięcy od rozpoczęcia, co wyjaśniono tym, że system SL2014 nie uwzględniał zbierania danych w tym zakresie. Spośród niekontrolowanych 13 IZ/IP RPO, które udzieliły dotacje w formie bezzwrotnej¹³⁹ osiem posiadało te dane¹⁴⁰, z których wynikało, że wskaźnik procentowy liczby osób, które nie prowadziły działalności gospodarczej przez wymagany okres 12 miesięcy w łącznej liczbie osób, w przypadku których minął okres 12 miesięcy, nie przekraczał 1%. IZ/IP RPO podały dane w sposób zróżnicowany: małopolskie – 0,29% przypadków nieprowadzenia działalności gospodarczej

7,4% uczestników wsparcia posiadało ten sam adres zamieszkania, a kolejne 9,3% osób było najbliższymi sąsiadami

Bardzo niewielki odsetek osób nie prowadził działalności przez 12 miesięcy

¹³⁵ Biorąc pod uwagę dane wprowadzone do systemu SL2014 i zbieżność podanych przez uczestników adresów, z dokładnością do: gminy, miejscowości, ulicy, numeru budynku i numeru lokalu.

¹³⁶ W grupie pozostałych 97 uczestników, w 91 przypadkach różnica nazwisk mogła wynikać ze zmiany stanu cywilnego i nazwiska panińskiego (pod danym adresem występowały same uczestniczki, bądź uczestniczka i uczestnik).

¹³⁷ Biorąc pod uwagę dane wprowadzone do systemu SL2014 i zbieżność podanych przez uczestników adresów, z dokładnością do gminy, miejscowości, ulicy i numeru budynku.

¹³⁸ Spośród tych 405 osób, jedynie w przypadku czterech wystąpiła zbieżność nazwisk.

¹³⁹ Z wyjątkiem województwa zachodniopomorskiego, które nie realizowało wsparcia w tej formie do końca 2018 r.

¹⁴⁰ Uzyskiwano je na podstawie analizy wskaźników podanych we wniosku o płatność i danych w systemie SL2014 w zakładce Monitoring uczestników (gdzie beneficjent wpisywał, jakie formy pomocy otrzymał dany uczestnik). W przypadku części IZ/IP RPO takich danych nie posiadano ze względu na brak zatwierdzonych wniosków o płatność.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

przez wymagany okres 18 miesięcy¹⁴¹ (10 przypadków); podlaskie – 0,97% osób nieprowadzących działalności wśród tych, które otrzymały dotacje bezzwrotne i minął 12 miesięczny okres; pomorskie – jeden uczestnik spośród 1131, które otrzymały dotacje¹⁴²; śląskie – dwie osoby (z powodu śmierci) spośród 1262 nie prowadziły działalności przez okres 12 miesięcy; świętokrzyskie – dwie osoby spośród 1900; warmińsko-mazurskie – trzy osoby spośród 425; wielkopolskie – wszystkie osoby (tj. 1258) prowadziło działalność przez okres 12 miesięcy.

Przeżywalność przedsiębiorstw dofinansowanych przez urzędy pracy wynosiła 92,5% po 13 miesiącu i 79,5% po upływie 18 miesięcy

Na terenie województwa lubelskiego funkcjonowało 21 powiatowych urzędów pracy¹⁴³, które m.in. udzielały osobom bezrobotnym dotacji na rozpoczęcie działalności gospodarczej w ramach programów na rzecz promocji zatrudnienia, łagodzenia skutków bezrobocia i aktywizację zawodową bezrobotnych finansowanych tylko z Funduszu Pracy (bez projektów współfinansowanych z EFS)¹⁴⁴. Urzędy te, w ramach tych środków finansowych, udzieliły dotacji łącznie 4611 osobom w latach 2016–2018, w tym 1934 w 2016 r., 1535 w 2017 r. i 1142 w 2018 r.¹⁴⁵

Analiza przeżywalności przedsiębiorstw założonych przez uczestników tej formy wsparcia¹⁴⁶, którym 21 ww. urzędów udzieliło dotację z Funduszu Pracy w 2016 r.¹⁴⁷, na podstawie danych uzyskanych z tych urzędów, wykazała, że:

- 99,6% (1927) uczestników prowadziło działalność gospodarczą przez wymagany okres 12 miesięcy od dnia jej rozpoczęcia (tylko siedem osób w trzech powiatach nie prowadziło działalności przez 12 miesięcy);
- 7,5% (145) osób zawiesiło lub zaprzestało prowadzenia działalności w 13 miesiącu jej prowadzenia, tj. bezpośrednio po zakończeniu wymaganego 12-miesięcznego okresu;
- 79,5% (1538) osób prowadziło działalność przez okres co najmniej półtora roku od rozpoczęcia, a 65,7% osób po upływie co najmniej dwóch lat (wskaźnik przeżywalności w okresie półrocznym wahał się od 54,5% do 89,4%, a w okresie dwuletnim od 38,6% do 81,3%);
- średnia efektywność kosztowa na osobę¹⁴⁸ dla okresu rocznego wynosiła 19 tys. zł, dla okresu półtorarocznego – 23,7 tys. zł, dla dwuletniego – 28,8 tys. zł.

¹⁴¹ Z informacji IZ RPO Województwa Małopolskiego wynika, że tylko w tym województwie wydłużono obowiązkowy okres prowadzenia działalności do 18 miesięcy.

¹⁴² Nie podano, w przypadku ilu spośród nich minął 12-miesięczny okres prowadzenia działalności.

¹⁴³ W tym jeden miejski urząd pracy (w Lublinie).

¹⁴⁴ Oraz rezerwy budżetowej ministra właściwego do spraw pracy, zabezpieczenia społecznego i rodziny.

¹⁴⁵ Liczba osób rejestrujących się w CEIDG w związku z otrzymaną dotacją była nieco inna i wynosiła; w 2016 r. 1907, w 2017 r. 1546, w 2018 r. 1140.

¹⁴⁶ Na podstawie danych uzyskanych od urzędów pracy.

¹⁴⁷ Na podstawie informacji uzyskanych z urzędów pracy.

¹⁴⁸ Wyliczona jako iloraz łącznej kwoty udzielonego wsparcia i liczby uczestników (w ujęciu procentowym).

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

Spośród założonych przedsiębiorstw przez 1533 osoby, które otrzymały dotację w 2017 r., 1525 prowadziło działalność przez wymagany 12-miesięczny okres (99,5%), a wskaźnik efektywności kosztowej wyniósł 19,8 tys. zł. Średnia kwota udzielonej jednorazowej dotacji na rozpoczęcie działalności gospodarczej w latach 2016–2018 wynosiła dla 21 urzędów pracy 19,9 tys. zł, najniższą udzielono w kwocie 4 tys. zł, najwyższą w kwocie 24,9 tys. zł.

Na podstawie dotychczasowych doświadczeń w udzielaniu dotacji, urzędy pracy wskazały, że istniała potrzeba, uzasadniona przede wszystkim racjonalnością wydatkowania środków publicznych oraz przeciwdziałania nadużyciom i wyłudzeniom, wprowadzania ograniczeń dotyczących warunków udzielania osobom bezrobotnym dotacji, polegających na:

- *wyłączeniu z dofinansowania niektórych rodzajów działalności*¹⁴⁹ (18 z 21 urzędów, tj. 85,7%); wskazano m.in. że handel na straganach i targowiskach był najszybciej zamykany po osiągnięciu wymaganego 12-miesięcznego okresu; a także, że wyłączono z dofinansowania działalności prowadzone na bazarach i targowiskach z uwagi na liczne nieprawidłowości w ich prowadzeniu; zwrócono uwagę na potrzebę wyłączenia działalności związanej z wynajmem/wypożyczeniem sprzętu (w czasie wizyt monitorujących stwierdzano, że sprzęt wynajmowany był sporadycznie, osoby wykreślały działalność, a sprzęt trafiał do firmy remontowo-budowlanej współmałżonka lub był wykorzystywany do celów prywatnych);
- *wyłączeniu z dofinansowania działalności tożsamej z działalnością gospodarczą współmałżonka* (16, tj. 76,2%); podkreślono, że w takim przypadku nie tworzy się nowego podmiotu, lecz wspiera firmę rodzinną; istnieje ryzyko, że dofinansowanie może być doinwestowaniem działalności małżonka (w trakcie kontroli stwierdzano trudności w weryfikacji, kto korzysta z zakupionego sprzętu);
- *wyłączeniu z dofinansowania działalności prowadzonej pod adresem, pod którym inny podmiot gospodarczy prowadzi działalność o tym samym profilu* (18, tj. 85,7%); zwrócono uwagę na brak możliwości dokonania obiektywnej oceny, czy osoba samodzielnie prowadzi działalność, czy jest to działalność pozorna i występuje dofinansowanie innego podmiotu gospodarczego; może się pojawić sytuacja, że przedsiębiorcy zwalniają pracowników po to, aby założyli swoje firmy i dalej pracowali dla dotychczasowych pracodawców w ramach prowadzonej przez siebie działalności;
- *wyłączeniu z dofinansowania niektórych rodzajów wydatków*¹⁵⁰ (17, tj. 81,0%); podano m.in., że należy zabezpieczyć, aby dofinansowanie nie było wykorzystywane do celów prywatnych, np. jeśli działalność jest prowadzona w miejscu zamieszkania, to wyłączone z dofinansowania powinny być wydatki na meble i remont lokalu; wyłączenie z dofi-

Potrzeba wprowadzenia ograniczeń w udzielaniu i wydatkowaniu dotacji według urzędów pracy

¹⁴⁹ Np. działalności sezonowej, targowej, działalności związanej z prowadzeniem: lombardu, salonu gier hazardowych, usług wróżbiarskich.

¹⁵⁰ Np. wydatki inwestycyjne, zakup środków transportu i części do nich, wydatki na meble i remont lokalu (w szczególności, jeżeli działalność ma być prowadzona w miejscu zamieszkania osoby objętej wsparciem).

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

nansowania środków transportu wynikało z zebranych doświadczeń związanych z zakupami samochodów i innych środków transportu – stwierdzano nieprawidłowości dotyczące wartości pojazdu i rejestrowania go na rodziców jako współwłaścicieli¹⁵¹;

- *wprowadzeniu zakazu dokonywania przez osobę otrzymującą dofinansowanie zakupu towarów, materiałów, usług lub sprzętu od wstępnych, zstępnych, teściów, rodzeństwa i współmałżonka* (100% odpowiedzi popierających taki zakaz); wskazano m.in., że transakcje finansowe między członkami rodziny są trudne do zweryfikowania i są wątpliwości, czy w ogóle doszło do takiej transakcji; transakcje takie mogą mieć charakter pozorny (fikcja zakupu); w przypadku zakupu rzeczy używanych może to prowadzić do zawyżania cen zakupów; dokonywanie takich zakupów może naruszyć zasadę celowości i racjonalności wydatkowania środków publicznych;
- *wprowadzeniu ograniczeń kwotowych dotyczących możliwości przeznaczenia środków na poszczególne rodzaje wydatków* (15, tj. 71,4%); podano m.in., że należy zabezpieczyć, aby towar lub materiały nie stanowiły dla przedsiębiorcy źródła zysku finansowego w przypadku ich niewykorzystania w działalności i sprzedaży; wskazano na konieczność kierowania się racjonalnością wydatkowania – nie powinno się dofinansowywać zakupów wysokiej klasy telefonów¹⁵², należy ograniczać wydatki na reklamę, a zakupy środków używanych dopuszczać tylko w wyjątkowych przypadkach; zwrócono uwagę na potrzebę tego ograniczenia w celu lepszego zaplanowania zakupów, a nie „beźmyślnego” przeznaczenia całego lub większej części dofinansowania na jeden zakup; wskazano także na potrzebę wyłączenia z dofinansowania zakupów rzeczy używanych na podstawie umów sprzedaży (wyłączano je ze względu na liczne nieprawidłowości w rozliczaniu wydatkowania środków);
- *wprowadzeniu wymogów: rejestracji i prowadzenia zamierzonej działalności na terenie danego powiatu lub województwa lubelskiego* (17, tj. 81,0%); wskazano, że prowadzenie działalności w powiecie wpływa na rozwój lokalnej przedsiębiorczości, a także na trudności w weryfikacji działalności, gdy jest ona prowadzona w innym województwie;
- *wprowadzeniu wymogu posiadania przez bezrobotnego kwalifikacji lub doświadczenia zawodowego do prowadzenia zamierzonej działalności* (16, tj. 76,2%); zauważono, że działalności prowadzone przez takie osoby wykazują się największą przeżywalnością (potwierdzały to uzyskiwane wskaźniki efektywności).

W odniesieniu do wprowadzenia wymogu *figurowania osoby ubiegającej się o środki finansowe w ewidencji osób bezrobotnych przez określony czas przed złożeniem wniosku*, tylko sześć urzędów wskazało na potrzebę tego wymogu (28,6%). Uzasadniono to m.in. tym, że wyeliminuje to możliwość rejestracji

¹⁵¹ Jeden z urzędów zwrócił uwagę na nagminne wykorzystywanie środków finansowych na zakup samochodów, traktowanie dofinansowania jako „dotacji na zakup samochodu”; częste pytania typu „jaką działalność mam rozpocząć, żeby otrzymać dotację na samochód?”. Inny podał, że samochód jest wyłącznym narzędziem prowadzenia działalności w bardzo niewielu przypadkach, w większości jest dodatkowym, a kupno samochodu daje małą szansę na przeżywalność firmy.

¹⁵² Jeden z urzędów podał, że dość znaczna część osób wnioskowała o zakup telefonu w przedziale cenowym 3–4 tys. zł jako wydatek niezbędny do prowadzenia zamierzonej działalności.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

i natychmiastowego składania wniosku o dofinansowanie przez osoby pracujące, które zwalniają się, uzyskują dofinansowanie i świadczą usługi na rzecz swojego poprzedniego pracodawcy wzbogacone o nowy sprzęt.

W rezultacie udzielenia wsparcia na działalność gospodarczą ze środków EFS w ramach RPO WL na terenie województwa lubelskiego zwiększyła się w latach 2017 i 2018 liczba przedsiębiorców, którzy założyli działalność gospodarczą, a udział ich w łącznej liczbie nowo zarejestrowanych przedsiębiorstw (według danych GUS) wynosił odpowiednio 16,8% i 13,1%. Liczba nowo utworzonych przedsiębiorstw w związku z udzieleniem dotacji z tego źródła finansowania była większa od liczby przedsiębiorstw finansowanych z innych źródeł publicznych, a łączny udział nowo utworzonych przedsiębiorstw finansowanych z tych źródeł wynosił odpowiednio w dwóch kolejnych latach 32,7% i 23,4%.

Liczba przedsiębiorstw utworzonych ze wsparcia RPO WL w stosunku do nowo zarejestrowanych w województwie

Tabela nr 1

Udział nowo zakładanych przedsiębiorstw osób fizycznych dofinansowanych ze środków publicznych w ogólnej liczbie nowo zakładanych przedsiębiorstw na terenie województwa lubelskiego

Liczba przedsiębiorców – osób fizycznych prowadzących działalność gospodarczą	Lata		
	2016	2017	2018
Przedsiębiorcy na terenie województwa (według rejestru REGON)	128 609	131 000	136 231
Nowo rejestrowani w rejestrze REGON przedsiębiorcy na terenie województwa	11 944	13 997	15 370
Nowo rejestrowani przedsiębiorcy na terenie województwa w związku z uzyskaniem środków finansowych z Funduszu Pracy z urzędów pracy ¹⁵³	1 907	1 546	1 140
Nowo rejestrowani przedsiębiorcy na terenie województwa w związku z uzyskaniem środków finansowych w ramach PO WER (PI8ii) ¹⁵⁴	782	673	441
Nowo rejestrowani przedsiębiorcy na terenie województwa w związku z uzyskaniem środków finansowych w ramach RPO WL (PI8iii)	0	2 353	2 020
Ogółem	2 689	4 572	3 601
Wskaźnik procentowy udziału liczby nowych przedsiębiorstw założonych ze wsparcia w ramach RPO WL (PI8iii) w łącznej liczbie nowo zarejestrowanych przedsiębiorstw na terenie województwa	0%	16,8%	13,1%
Wskaźnik procentowy łącznego udziału liczby nowych przedsiębiorstw założonych ze wsparcia w łącznej liczbie nowo zarejestrowanych przedsiębiorstw na terenie województwa	22,5%	32,7%	23,4%

Źródło: dane GUS (Bank Danych Lokalnych, <https://bdl.stat.gov.pl>) oraz dane NIK.

Analiza wskaźnika GUS, dotyczącego liczby osób fizycznych prowadzących działalność gospodarczą na 1 tys. ludności w latach 2015–2018¹⁵⁵, wskazuje, że wartość wskaźnika stopniowo i nieznacznie rosła w województwie lubelskim: w 2015 wynosiła 61, 2016 – 60, 2017 – 62, a w 2018 r. – 64 osoby na 1 tys. ludności. Jednocześnie jednak nie zmieniło to sytuacji

Finansowe wsparcie przedsiębiorczości nie zmieniło znacząco sytuacji województwa lubelskiego

¹⁵³ Środki finansowe z Funduszu Pracy bez uwzględnienia projektów współfinansowanych z EFS. Dane uzyskane z powiatowych/miejskich urzędów pracy z terenu województwa lubelskiego.

¹⁵⁴ Dane uzyskane od Ministra Inwestycji i Rozwoju.

¹⁵⁵ Źródło: dane GUS (<https://bdl.stat.gov.pl>).

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

tego województwa na tle innych województw kraju: w każdym z tych lat wartość wskaźnika sytuowała województwo lubelskie na trzecim od końca miejscu w kraju (ostatnie województwo podkarpackie, wartości odpowiednio: 58, 58, 59 i 61; przedostatnie warmińsko-mazurskie, wartości odpowiednio 61, 60, 61 i 63). Najwyższe wartości wskaźnika wystąpiły w województwach: mazowieckim (odpowiednio 94, 94, 95 i 99), zachodniopomorskim (94, 94, 94, 97), pomorskim (87, 87, 89, 93).

Z kolei analiza wskaźnika GUS, dotyczącego udziału podmiotów wyrejestrowanych w ogólnej liczbie podmiotów wpisanych do rejestru REGON (%)¹⁵⁶ wskazuje, że w 2015 r. wskaźnik ten w województwie wynosił 7,2% (10 miejsce w kraju¹⁵⁷), zaś w 2018 r. wzrósł do 7,7% (ósme miejsce¹⁵⁸).

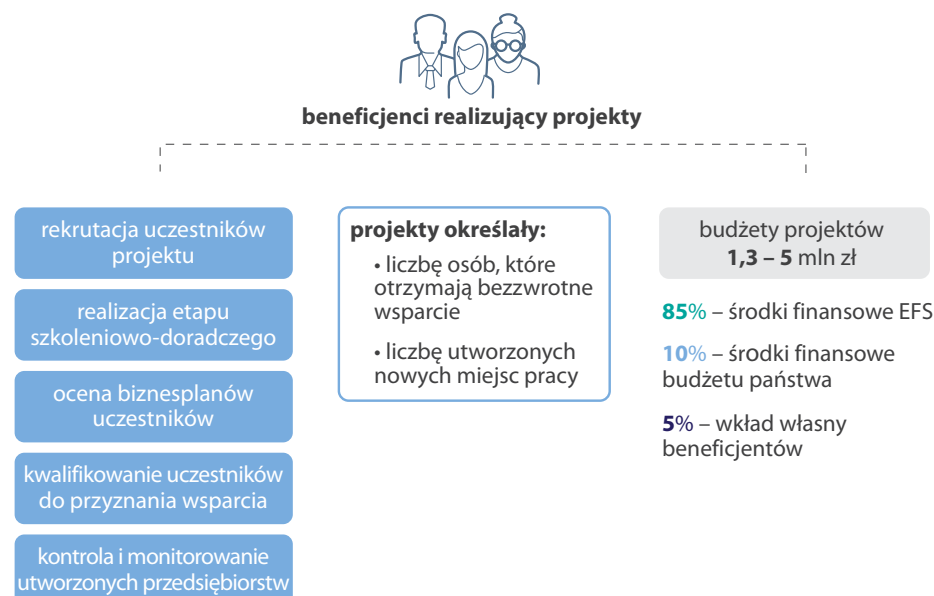
5.2. Udzielanie bezzwrotnego wsparcia przez beneficjentów

Niektóre osoby zgłaszały się jednocześnie do kilku projektów

W związku z dużą liczbą projektów oferujących bezzwrotne wsparcie finansowe w ramach działania 9.3, realizowanych jednocześnie, wielu beneficjentów prowadziło rekrutację w tym samym czasie, w konsekwencji czego niektórzy mieli problemy z zebraniem zakładanej liczby uczestników. Wiele osób jednocześnie zgłaszało się do dwóch lub więcej projektów i wybierało projekty oferujące łagodniejsze kryteria przy podpisywaniu umowy o udzieleniu wsparcia lub wyższe finansowe wsparcie pomostowe.

Infografika nr 8

Zadania podmiotów udzielających wsparcia bezzwrotnego w priorytecie inwestycyjnym 8iii (działanie 9.3) w województwie lubelskim w latach 2016–2018 (tryb konkursowy)



Źródło: opracowanie własne NIK.

¹⁵⁶ Kategoria szersza od osób fizycznych prowadzących działalność.

¹⁵⁷ Najwyższy odsetek podmiotów w województwie kujawsko-pomorskim (8,0%), najniższy w mazowieckim (5,9%).

¹⁵⁸ Najwyższy odsetek w województwie pomorskim (8,8%), najniższy w małopolskim (6,4%).

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

W 10 spośród 11 skontrolowanych przez NIK projektów¹⁵⁹ wystąpiły przypadki osób, które bezpośrednio przed przystąpieniem do projektu uzyskały status osoby bezrobotnej (niektóre z nich rejestrowały się w urzędzie pracy dzień przed lub w dniu złożenia formularza rekrutacyjnego do projektu), co pozwalało im na spełnienie wymogu przynależności do grupy docelowej. Łącznie dotyczyło to 13% z badanej przez NIK próby 330 uczestników; w dwóch projektach udział takich kandydatów sięgał 30%¹⁶⁰.

Część z tych osób była aktywnymi przedsiębiorcami w trakcie kontroli NIK, część wykreśliła działalność po zakończeniu wymaganego minimalnego okresu, a w niektórych przypadkach – po likwidacji działalności zatrudniła się ponownie u dotychczasowych pracodawców.

Przykłady

W projekcie „Kreator Skutecznego Biznesu” dziewięć osób (z 30) złożyło deklarację potwierdzającą przystąpienie do projektu, pozostając bezrobotnymi przez okres krótszy niż miesiąc. Na koniec 2018 r. cztery osoby nadal prowadziły działalność, dwie spośród pięciu pozostałych osób powróciło do statusu bezrobotnego¹⁶¹, a trzy statusu pracownika¹⁶² u pracodawcy, u którego były zatrudnione przed rozpoczęciem działalności gospodarczej.

W projekcie „Droga do sukcesu – przedsiębiorczość” jedna osoba (prowadząca działalność gospodarczą na dzień zakończenia kontroli NIK) zaznaczyła posiadanie statusu osoby długotrwale bezrobotnej, pomimo że status osoby bezrobotnej uzyskała dziewięć dni po złożeniu formularza.

W projekcie „Inkubator przedsiębiorczości” uczestnik projektu, deklarujący się jako osoba bezrobotna, sześć dni przed złożeniem formularza rekrutacyjnego pozostawał bez pracy, tj. zakończył trzyletni okres zatrudnienia jako pracownik u osoby powiązanej (o tym samym nazwisku), która prowadziła działalność w tej samej branży.

W projekcie „Biznes w zasięgu ręki!” trzy osoby zarejestrowały się w urzędzie pracy jako bezrobotne bezpośrednio w dniu złożenia formularza rekrutacyjnego, w tym jedna była nieprzerwanie zatrudniona w pracowni stolarskiej (od 2013 r. do 2017 r.) do dnia rejestracji w urzędzie i złożenia formularza (tj. 1 czerwca 2017 r.)¹⁶³.

Przeprowadzona przez NIK, na podstawie danych ZUS, CEIDG oraz SUDOP, weryfikacja zadeklarowanego przez uczestników projektów statusu na rynku pracy wykazała, że większość uczestników (98,5% z badanej próby 330) spełniała podstawowe warunki udziału. Na dzień przystąpienia do projektów osoby te pozostawały bez pracy (były bezrobotne lub bierne zawodowo) i nie posiadały aktywnego wpisu do CEIDG w okresie

Część uczestników uzyskała status bezrobotnego bezpośrednio przed przystąpieniem do projektu

Większość uczestników spełniała warunki kwalifikowalności

¹⁵⁹ Skontrolowanych w ramach kontroli planowej i rozpoznawczej.

¹⁶⁰ Badaniu poddano próby po 30 uczestników każdego z projektów. Liczba kandydatów, którzy uzyskali status bezrobotnego w okresie do miesiąca przed przystąpieniem do projektu, w poszczególnych przypadkach wynosiła od jednego (3% próby) do dziewięciu (30%).

¹⁶¹ Zlikwidowały działalność po: 1 i 57 dniach od dnia zakończenia obowiązkowego 12-miesięcznego okresu prowadzenia działalności.

¹⁶² Dwie z pośród tych osób zlikwidowały działalność po jednym dniu, a jedna po dziewięciu dniach od dnia zakończenia obowiązkowego 12-miesięcznego okresu prowadzenia działalności.

¹⁶³ Osoba ta zarejestrowała działalność gospodarczą w tej samej branży, w której wcześniej pracowała. Rozwiązała umowę z dotychczasowym pracodawcą z zachowaniem dwutygodniowego okresu wypowiedzenia.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

Uczestnik złożył niezgodne z prawdą oświadczenie, że jest osobą bezrobotną

poprzedzających 12 miesięcy. Stwierdzono niekwalifikowalność pięciu osób (1,5%), uczestniczących w pięciu projektach, w związku z czym NIK wnioskowała o wprowadzenie odpowiednich korekt wniosków o płatność i dokonanie zwrotu nienależnych środków.

W jednym przypadku (w projekcie „Inkubator przedsiębiorczości”) osoba będąca pracownikiem zatrudnionym na podstawie umowy o pracę złożyła niezgodne z prawdą oświadczenie (według wzoru określonego przez IZ RPO WL – pod rygorem odpowiedzialności karnej, o której mowa w art. 233 Kodeks karny), w którym podała, że jest osobą bezrobotną.

Przykład

Do projektu „Inkubator przedsiębiorczości” zakwalifikowano osobę, która nie spełniała kryteriów kwalifikowalności, ponieważ była pracownikiem zatrudnionym na podstawie umowy o pracę, co NIK ustaliła na podstawie danych ubezpieczeniowych pozyskanych z ZUS i od pracodawcy. W ramach projektu osoba ta otrzymała wsparcie w kwocie 55 tys. zł (w tym dotację 23 tys. zł).

Zgodnie z wytycznymi horyzontalnymi określonymi przez ministra właściwego do spraw rozwoju regionalnego, spełnienie przez uczestnika kryteriów kwalifikowalności uprawniających do udziału w projekcie może być potwierdzone dokumentem w postaci oświadczenia¹⁶⁴. We wszystkich projektach beneficjenci przyjmowali ten dokument jako potwierdzenie kwalifikowalności osoby biernej zawodowo.

Częściowe zweryfikowanie rzetelności składanych przez kandydatów oświadczeń było możliwe m.in. przy wykorzystaniu informacji z ZUS, odnoszących się do ewentualnych składek, opłacanych przez pracodawców (jeżeli osoba przystępująca do projektu była stroną umowy o pracę); NIK była uprawniona do dostępu do takich danych i wykorzystwała go przy prowadzeniu czynności kontrolnych we wszystkich projektach. Możliwość weryfikacji prawdziwości oświadczeń posiadały też urzędy pracy. PUP w Lublinie, realizujący skontrolowany przez NIK projekt „Własny biznes – to możliwe II”, weryfikował prawdziwość oświadczeń w wewnętrznym systemie obsługi osób bezrobotnych Syriusz, który, jako system ogólnopolski, zapewniał dostęp do centralnej bazy danych, dotyczącej aktywności osoby we wszystkich urzędach pracy oraz wgląd w dane ZUS o ubezpieczeniach społecznych¹⁶⁵.

Beneficjent (inny niż PUP) nie miał możliwości zweryfikowania oświadczeń, tj. m.in. ustalenia, czy osoba – wbrew złożonym deklaracjom – nie pozostawała faktycznie w zatrudnieniu w momencie rekrutacji do pro-

¹⁶⁴ W świetle pkt 8.2 ppkt 1 oraz ppkt 2 lit. a) Wytycznych w zakresie kwalifikowalności wydatków.

¹⁶⁵ Pozwalało to zweryfikować: status osoby – posiadanie statusu bezrobotnego; podleganie ubezpieczeniom społecznym i tytuł tego ubezpieczenia; prowadzenie działalności w przeciągu ostatnich 12 miesięcy; przynależność do grup wskazanych we wniosku o dofinansowanie projektu, np. długotrwale pozostających bez pracy, bez kwalifikacji zawodowych; odmowę, przerwanie, niepodjęcie formy pomocy oferowanej przez urząd; otrzymanie w przeszłości bezzwrotnych środków na podjęcie działalności gospodarczej – wyrejestrowanie z tego tytułu; a także doświadczenie, kwalifikacje, wykształcenie i tym podobne dane.

jektu¹⁶⁶. Możliwość takiej weryfikacji nie posiadała także skontrolowana IZ RPO, która (tak jak wszystkie IZ RPO¹⁶⁷) nie posiadała dostępu do danych zgromadzonych w ZUS na podstawie ustawy z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych¹⁶⁸. Mimo że podmioty (inne niż PUP) nie miały możliwości zweryfikowania oświadczeń uczestników o ich statusie na rynku pracy, to, w przypadku stwierdzenia przez organy kontroli niekwalifikowalności uczestnika, były zobowiązane do zwrotu środków finansowych na niego poniesionych¹⁶⁹ (mogły zgłaszać potem roszczenia z powództwa cywilnego wobec uczestników¹⁷⁰).

Czterech uczestników czterech projektów¹⁷¹ posiadało aktywny wpis w CEIDG w okresie 12 miesięcy poprzedzających dzień przystąpienia do projektu. Nie wychwycili tego beneficjenci w trakcie postępowania rekrutacyjnego w oparciu o powszechnie dostępną bazę CEIDG. Uczestnicy ci otrzymali wsparcie w łącznej kwocie 140,2 tys. zł. W dwóch przypadkach¹⁷² dotyczyło to uczestników, którzy wcześniej (w 2014 r.) zawiesili działalność (wpisy zostały wykreślone z urzędu w okresie 12 miesięcy poprzedzających przyjęcie do projektu). W jednym przypadku¹⁷³ osoba zarejestrowała działalność, a po siedmiu dniach ją wykreśliła, informując

Czterech uczestników nie kwalifikowało się do wsparcia z powodu posiadania aktywnego wpisu w CEIDG

¹⁶⁶ W trakcie kontroli (rozpoznawczej) projektu „Biznes w zasięgu ręki!” ZUS Oddział w Lublinie poinformował kontrolerów, że podmioty prywatne, które realizują projekty dofinansowywane z UE w ramach programów operacyjnych, nie mają możliwości faktycznych i prawnych uzyskania z ZUS informacji (dotyczących danych ze zbioru danych osobowych) innych niż dotyczące ich samych. Podstawą odmowy udzielenia informacji w tym zakresie są zapisy art. 50 ust. 3 i 4 oraz art. 79 ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych, w związku z art. 6 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/679 z 29.04.2016 r. w sprawie ochrony osób fizycznych w związku z przetwarzaniem danych osobowych i w sprawie swobodnego przepływu takich danych oraz uchylenia dyrektywy 95/46/WE (ogólne rozporządzenie o ochronie danych; Dz. Urz. UE L 119 z 4.05.2016, s. 1). W przypadku instytucji publicznych, dane zgromadzone na koncie ubezpieczonego są udostępnione elektronicznie publicznym służbom zatrudnienia, tj. urzędów i instytucjom odpowiedzialnym za obsługę osób bezrobotnych.

¹⁶⁷ NIK nadmienia, że z informacji uzyskanych od 14 IZ/IP RPO realizujących wsparcie w PI8iii wynika, że tylko w województwie opolskim IP RPO stwierdziła przypadek podania przez uczestników informacji niezgodnych z prawdą oraz stanem faktycznym w projektach PI8iii (w trakcie kontroli stwierdzono w przypadku trzech beneficjentów podanie przez 28 uczestników takich informacji – wyliczono kwotę nieprawidłowości finansowych oraz zgłoszono do prokuratury podejrzenia popełnienia przestępstwa). IP Województwa Śląskiego podała m.in., że sprawy zgłaszane w tym zakresie do organów ścigania są umarzane z uwagi na brak możliwości ustalenia sprawcy czynu lub brak znamion celowego działania.

¹⁶⁸ Dz. U. z 2019 r. poz. 300, ze zm. Na podstawie art. 50 ust. 3a i 3c ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych dane administracyjne zgromadzone w bazach danych ZUS były wykorzystywane przez MliR do celów weryfikacji kwalifikowalności uczestników objętych wsparciem w ramach I osi priorytetowej PO WER. W wyniku weryfikacji uczestników w powiązaniu z danymi ZUS, liczba osób ostatecznie uznanych za niekwalifikowalne przez MliR w PO WER wynosiła w kolejnych latach obrachunkowych: 2015/2016 – 349, tj. 4,24% badanej populacji; 2016/2017 – 534 osoby, tj. 2,47% badanej populacji; 2017/2018 – 286 osób, tj. 1,75% badanej populacji (informacja uzyskana przez NIK od MliR w trakcie kontroli).

¹⁶⁹ Według wyjaśnień IZ RPO WL w wypadku wypłaty środków dofinansowania beneficjentowi, będącemu stroną umowy o dofinansowanie projektu, dotyczących kosztu udziału w projekcie niekwalifikowalnego uczestnika, np. z powodu złożenia nieprawdziwego oświadczenia, IZ RPO dochodzi do zwrotu środków dofinansowania od beneficjenta. Jeżeli beneficjent nie zwróci środków, instytucja prowadzi postępowanie administracyjne zmierzające do wydania decyzji zobowiązującej beneficjenta do zwrotu środków na podstawie art. 207 ust. 9 ustawy o finansach publicznych.

¹⁷⁰ Prezes jednego ze skontrolowanych beneficjentów stwierdził, że w takich przypadkach Spółka nie zgłaszała roszczeń z powództwa cywilnego m.in. ze względu na: udzielanie wsparcia uczestnikom będącym w trudnej sytuacji finansowej oraz brak zainteresowania służb państwowych wszczynaniem postępowań w stosunku do takich osób.

¹⁷¹ „Droga do sukcesu – przedsiębiorczość”, „Droga do sukcesu”, „Czas dla przedsiębiorczych!”, „Kreator Skutecznego Biznesu”.

¹⁷² „Droga do sukcesu – przedsiębiorczość”, „Czas dla przedsiębiorczych!”.

¹⁷³ „Kreator Skutecznego Biznesu”.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

o zaprzestaniu działalności z dniem rejestracji, a w kolejnym działalność uczestnika została wykreślona z CEIDG 11 miesięcy przed złożeniem formularza rekrutacyjnego.

Przypadek uczestnika, który od trzech beneficjentów uzyskał wsparcie w łącznej kwocie 103,9 tys. zł

W trakcie kontroli projektu „Kapitał na Start” zbadano m.in. przypadek uczestnika, który, według ustaleń kontroli w Urzędzie Marszałkowskim, przystąpił jednocześnie do czterech projektów realizowanych w działaniu 9.3 i od trzech beneficjentów uzyskał środki finansowe na założenie działalności gospodarczej w łącznej kwocie 103,9 tys. zł (w tym dotacje w kwocie 67,3 tys. zł); wysokość nienależnego wsparcia, otrzymanego od drugiego i trzeciego beneficjenta, wyniosła łącznie 66,2 tys. zł (w tym dotacji 44,3 tys. zł).

Przykład

W skontrolowanym przez NIK projekcie „Kapitał na Start” (realizowanym przez NST sp. z o.o.) uczestnik złożył formularz rekrutacyjny 5 czerwca 2017 r., przystąpił do projektu 11 września 2017 r. oraz podpisał umowę o udzieleniu wsparcia finansowego 1 grudnia 2017 r. Beneficjent wypłacił mu dotację (5 grudnia 2017 r.) w kwocie 23 tys. zł oraz wsparcie pomostowe finansowe w kwocie 13,2 tys. zł.

Uczestnik złożył następnie (5 lipca 2017 r.) formularz rekrutacyjny do projektu „Krok do biznesu” realizowanego przez Polską Giełdę Pracy sp. z o.o. i przystąpił do niego (9 października 2017 r.). Podpisał umowę o udzieleniu wsparcia finansowego 17 stycznia 2018 r.

Wskazana osoba uzyskała także wsparcie finansowe od Wschodniej Agencji Rozwoju sp. z o.o. w projekcie „Startup na start” (podpisała umowę 28 lutego 2018 r.). Z uzyskanej w trakcie kontroli informacji prezesa zarządu tej spółki wynika, że spółka wstrzymała wypłatę wsparcia pomostowego po stwierdzeniu, że wsparcie ww. osobie nie przysługuje.

Zdjęcie nr 1

Wózek widłowy, z ceną 9 tys. zł, rozliczony trzykrotnie przez uczestnika w dotacjach projektów: „Kapitał na START”; „Krok do biznesu”; „Startup na start”



Źródło: dokumentacja uzyskana podczas kontroli NIK.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

Według stanowiska IZ RPO WL w przypadku udzielenia środków na rozpoczęcie działalności gospodarczej o kwalifikowalności wydatków rozliczonych w kilku projektach powinna decydować data podpisania umowy o udzieleniu wsparcia finansowego, gdyż na etapie podpisywania umowy uczestnik projektu miał świadomość, czy ubiega się o środki na rozpoczęcie działalności gospodarczej czy też na finansowanie działalności gospodarczej, na której rozpoczęcie otrzymał zobowiązanie sfinansowania z innej umowy.

Po stwierdzeniu przez jednego z beneficjentów, że uczestnik otrzymał już środki finansowe w działaniu 9.3, przeprowadził on u tej osoby dwie kontrole. Uczestnik złożył nieprawdziwe oświadczenia, pod rygorem odpowiedzialności karnej, o której mowa w art. 233 § 1 Kodeks karny, że nie otrzymał pomocy finansowej.

Uczestnik złożył nieprawdziwe oświadczenia, że nie otrzymał pomocy publicznej

Przykład

Prezes Zarządu Polskiej Giełdy Pracy sp. z o.o., tj. spółki, która udzieliła uczestnikowi wsparcia jako druga (po NST sp. z o.o.), poinformował NIK, że ww. osoba, pod rygorem odpowiedzialności karnej, o której mowa w art. 233 § 1 Kodeks karny, złożyła oświadczenie o niekorzystaniu równolegle z innych środków publicznych, a także oświadczenie o nieotrzymaniu pomocy *de minimis* w okresie obejmującym bieżący rok podatkowy i poprzedzające go dwa lata podatkowe. Podał również, że w siedzibie ww. przedsiębiorcy spółka przeprowadziła 16 października 2018 r. kontrolę, która wskazała m.in. na konieczność wyjaśnienia kwestii udzielenia pomocy *de minimis* przez NST sp. z o.o., w związku z twierdzeniem uczestnika, że takiej pomocy nie otrzymał. W trakcie kolejnej kontroli w dniu 25 października 2018 r. uczestnik złożył pod rygorem odpowiedzialności karnej oświadczenie o nieuzyskaniu pomocy *de minimis* od NST sp. z o.o., w związku z czym Polska Giełda Pracy sp. z o.o. zobowiązała go pisemnie do złożenia wniosku o dokonanie korekty przez NST sp. z o.o., w związku z *nieprawdziwymi informacjami dotyczącymi udzielenia pomocy de minimis* oraz przedstawienie dowodu potwierdzającego dokonanie korekty w terminie 30 dni od dnia otrzymania sprawozdania z wizyty kontrolnej. Przed upływem ww. terminu pismem z dnia 29 listopada 2018 r. ww. uczestnik rozwiązał umowę z dnia 17 stycznia 2018 r. (jak podał prezes zarządu – *z przyczyn osobistych*) i dokonał zwrotu całości udzielonego wsparcia wraz z odsetkami na konto bankowe projektu.

Dane dotyczące udzielonej pomocy publicznej, udostępniane publicznie w SUDOP, były wprowadzane za pośrednictwem aplikacji SHRIMP¹⁷⁴ m.in. przez beneficjentów wsparcia w działaniu 9.3, w związku z obowiązkiem wynikającym z umowy o dofinansowanie. Skontrolowany przez NIK beneficjent¹⁷⁵ udzielił ww. uczestnikowi wsparcia finansowego (pomocy *de minimis*) 1 grudnia, a 13 grudnia 2017 r. wprowadził dane o udzielonej pomocy do SHRIMP (12 dni po jej udzieleniu). Od 13 grudnia 2017 r. informacja o udzielonej przez beneficjenta pomocy *de minimis* była publicznie dostępna w SUDOP. Mimo że informacja ta była dostępna w Internecie, drugi beneficjent podpisał z uczestnikiem umowę 17 stycznia 2018 r. i wprowadził dane o udzielonej pomocy do SHRIMP w dniu 1 lutego 2018 r. (tj. po 15 dniach od jej udzielenia). Pomimo że, jak wynika z zebranych przez NIK

Kolejni beneficjenci, udzielając uczestnikowi dotacji, nie analizowali danych o wcześniej udzielonej mu pomocy

¹⁷⁴ System Harmonogramowania, Rejestracji i Monitorowania Pomocy. Udostępniony w sieci teleinformatycznej przez Prezesa UOKiK wymagający posiadania loginu i hasła.

¹⁷⁵ NST sp. z o.o., realizujący projekt „Kapitał na Start”.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

danych, informacja o udzielonej uczestnikowi dwukrotnie dotacji na rozpoczęcie działalności gospodarczej była dostępna w Internecie, trzeci beneficjent udzielił wsparcia uczestnikowi 28 lutego 2018 r. (wprowadził dane 23 lipca 2018 r., tj. po pięciu miesiącach od jej udzielenia). Z podjętych w październiku 2018 r. działań przez trzeciego beneficjenta wynika, że najprawdopodobniej dopiero w tym miesiącu firma zorientowała się, że w SUDOP widnieje informacja o udzieleniu wsparcia uczestnikowi przez pierwszego beneficjenta.

**Opóźnienia
w przekazaniu UOKiK
danych o udzielonej
pomocy de minimis**

Ze względu na istotną rolę poprawnego i terminowego podawania w SUDOP (za pośrednictwem aplikacji SHRIMP) danych o udzieleniu pomocy de minimis w zapobieganiu przypadkom wielokrotnego udzielania wsparcia finansowego tego samego rodzaju, NIK objęła kontrolą tę kwestię w jedenastu podmiotach realizujących dziewięć projektów¹⁷⁶. Stwierdzono nieprawidłowości w sześciu projektach (w siedmiu jednostkach, tj. 64%)¹⁷⁷, polegające na nieterminowym przekazywaniu Prezesowi UOKiK za pomocą aplikacji SHRIMP sprawozdań o udzielonej uczestnikom projektu pomocy de minimis¹⁷⁸. W przypadku trzech projektów opóźnienia były niewielkie i wynosiły do 11 dni, w dwóch kolejnych odpowiednio: do 28 dni i do 73 dni. W jednym projekcie sięgały 393 dni.

Przykłady

W projekcie „Inkubator przedsiębiorczości” beneficjent przekazał Prezesowi UOKiK za pomocą aplikacji SHRIMP sprawozdania o udzielonej uczestnikom projektu pomocy de minimis z opóźnieniem wynoszącym, w odniesieniu do wsparcia finansowego, od 83 do 126 dni w 39 przypadkach i w jednym przypadku 347 dni oraz, w odniesieniu do udzielonego wsparcia w formie indywidualnego doradztwa, 393 dni w 39 przypadkach i 371 dni w jednym.

W projekcie „Lubelskie Centrum Rozwoju Przedsiębiorczości” partner wprowadził do SHRIMP dane dotyczące udzielonej pomocy jednemu uczestnikowi w dniu 18 października 2017 r., a sprawozdanie przekazano 29 stycznia 2019 r., tj. rok i trzy miesiące po terminie, który przypadał na 25 października 2017 r.

W projekcie „Czas dla przedsiębiorczyh!” stwierdzono ponadto, że beneficjent nie sporządził sprawozdania dotyczącego udzielonej pomocy publicznej dla 10 uczestników, którym przyznano wydłużone wsparcie pomostowe w łącznej kwocie 111 tys. zł.

**Przypadek rencisty,
który w latach 2014–2018
uzyskał wsparcie
z programów operacyjnych
w kwocie 97,8 tys. zł**

Kontrola przez NIK projektu „Zatrudnij się sam”¹⁷⁹ ujawniła przypadek uczestnika (rencisty), który w trakcie prowadzenia działalności gospodarczej w ramach kontrolowanego projektu przystąpił, deklarując się jako osoba niepracująca (tj. także nieprowadząca działalności gospodarczej), do czterech innych projektów realizowanych w ramach osi priory-

¹⁷⁶ Skontrolowanych w ramach kontroli planowanej (w tym dodatkowo dwóch partnerów).

¹⁷⁷ W przypadku jednego projektu nieprawidłowość dotyczyła dwóch skontrolowanych jednostek.

¹⁷⁸ Według § 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 publicznych (Dz. U. z 2016 r. poz. 1871) termin sporządzania i przedstawiania Prezesowi UOKiK sprawozdań o udzielonej pomocy publicznej innej niż pomoc publiczna w rolnictwie lub rybołówstwie wynosił siedem dni od dnia udzielenia pomocy, tj. od dnia zawarcia umowy pomiędzy beneficjentem a uczestnikiem.

¹⁷⁹ Realizowanego przez spółkę Consultor sp. z o.o. (kontrola rozpoznawcza).

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

tetowej 9 *Rynek pracy*. W jednym z projektów złożył niezgodne z prawdą dwa pisemne oświadczenia, że nie prowadzi działalności gospodarczej, a we wszystkich czterech – nieprawdziwe oświadczenia dotyczące posiadanego statusu na rynku pracy. Mimo niespełniania warunków kwalifikowalności, został przyjęty do projektów i otrzymał wsparcie, w tym wsparcie finansowe w łącznej kwocie 22,8 tys. zł.

Przykład

Analiza przypadku rencisty z Radzyna Podlaskiego wskazuje możliwe sposoby wykorzystywania środków finansowych UE niezgodnie z celami, na jakie zostały przyznane.

Wskazana osoba (rencista od 2005 r.) w latach 2010–2012 była uczestnikiem projektu realizowanego w ramach PO KL (działanie 6.2¹⁸⁰), jednak, w związku z niezłożeniem w wymaganym terminie wniosku, nie otrzymała dofinansowania na rozpoczęcie działalności gospodarczej. W latach 2014–2015 rencista uczestniczył w kolejnym projekcie PO KL (działanie 6.2), otrzymał wsparcie finansowe w kwocie 35,9 tys. zł (w tym dotacja 32 tys. zł). W ramach wsparcia zakupił m.in. używany samochód osobowy. Działalność gospodarcza była zarejestrowana w CEIDG równo przez 12 miesięcy (wniosek o wykreślenie złożył cztery dni po upływie tego okresu).

W latach 2017–2018 przez 12 miesięcy w CEIDG była wykazana działalność gospodarcza tego uczestnika w ramach skontrolowanego przez NIK projektu „Zatrudnij się sam”. Wniosek o wykreślenie uczestnik złożył równo 12 miesięcy po upływie tego okresu. Działalność gospodarcza (w zakresie montażu systemów OZE¹⁸¹) miała ten sam kod PKD co jego poprzednia działalność prowadzona w latach 2014–2015. Rencista otrzymał dofinansowanie w łącznej kwocie 34,5 tys. zł (w tym dotacja 23,5 tys. zł) m.in. na zakup samochodu używanego¹⁸².

Już w trakcie przystąpienia do kontrolowanego przez NIK projektu rencista był uczestnikiem innego projektu (działania 9.1 RPO WL), w ramach którego wziął m.in. udział w szkoleniu zawodowym oraz zrealizował staż zawodowy (otrzymał wsparcie w kwocie 4,6 tys. zł). Przystępując do projektu objętego kontrolą NIK, osoba ta zakończyła udział w formach wsparcia poprzedniego projektu¹⁸³. W okresie prowadzenia działalności gospodarczej rencista był uczestnikiem czterech innych projektów wsparcia osób pozostających bez pracy¹⁸⁴ i otrzymał wsparcie w łącznej kwocie 22,8 tys. zł (stypendium szkoleniowe, stypendium stażowe, zwrot kosztów dojazdu).

Łącznie w latach 2014–2018 rencista, w związku z uczestnictwem w projektach, otrzymał wsparcie finansowe w kwocie 97,8 tys. zł, przy czym należy zaznaczyć, że udział tej osoby w innych projektach, niż dotyczących wsparcia na działalność gospodarczą, badano tylko od 2017 r., w związku z czym kwota ta może być wyższa¹⁸⁵.

¹⁸⁰ Wsparcie oraz promocja przedsiębiorczości i samozatrudnienia.

¹⁸¹ Odnawialnych źródeł energii.

¹⁸² Co charakterystyczne: tej samej marki co zakupiony w latach 2014–2015 (inny numer VIN).

¹⁸³ Prezes zarządu skontrolowanego beneficjenta wyjaśnił m.in., że nie posiadał żadnej informacji o tym, iż osoba ta bierze udział w innym projekcie (podpisała oświadczenie, iż jest osobą bierną zawodowo).

¹⁸⁴ Działania 9.1 RPO WL *Aktywizacja zawodowa* i działania 11.1 RPO WL *Aktywne włączenie*.

¹⁸⁵ W związku z poinformowaniem przez NIK o złożeniu przez uczestnika projektu nieprawdziwych oświadczeń, IZ RPO WL skierowała pismo do Wojewódzkiego Urzędu Pracy w Lublinie (Instytucji Pośredniczącej) o wszczęcie niezbędnych procedur. Z pisma IZ RPO WL z dnia 31 października 2019 r. (przekazanego NIK po zakończeniu kontroli) wynikało, że WUP w Lublinie wyegzekwował od czterech beneficjentów, w związku z nieprawidłowym zakwalifikowaniem ww. osoby do projektów, wydatki niekwalifikowalne w łącznej kwocie 53,2 tys. zł.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

Dofinansowanie zakupu samochodów i laptopów

Najwięcej osób, w badanej grupie 270 uczestników dziewięciu skontrolowanych projektów¹⁸⁶, zakupiło, do prowadzenia różnego rodzaju działalności gospodarczej, używane samochody (103 osoby, tj. 38,1%), laptopy (80 uczestników; 29,6%) oraz cyfrowe aparaty fotograficzne (18; 6,7%). Pozostałe zakupy dotyczyły specjalistycznego sprzętu, m.in. stanowiącego wyposażenie gabinetów kosmetycznych, lokali gastronomicznych, działalności remontowo-budowlanych, działalności porządkowych lub ogrodniczych. Jeżeli uczestnik prowadził działalność gospodarczą przez 12 miesięcy, nie musiał zwracać kwoty dofinansowania udzielonej na zakup sprzętu, także w przypadku zawieszenia lub wykreślenia działalności bezpośrednio po tym okresie.

Przykłady

Spośród 30 badanych uczestników projektu „Inkubator przedsiębiorczości” samochody ze środków dotacji zakupiło 11, z których pięciu zawiesiło lub zaprzestało prowadzenia działalności gospodarczej bezpośrednio po 12 miesiącach od jej rozpoczęcia. Czternastu zakupiło laptopy, (z których ośmiu wykreśliło lub zawiesiło działalność w tym okresie), pięciu – aparaty fotograficzne, (dwóch wykreśliło/zawiesiło), a trzech – smartfony (dwóch wykreśliło/zawiesiło).

W projekcie „Kreator Skutecznego Biznesu” uczestnicy (w badanej grupie 30) zakupili ze środków dotacji m.in: osiem samochodów i dziewięć komputerów. Na koniec marca 2019 r. u aktywnych przedsiębiorców pozostawały cztery laptopy i trzy samochody.

W projekcie „Droga do sukcesu – przedsiębiorczość” uczestnicy zakupili m.in: 11 samochodów i 11 laptopów. Na koniec marca 2019 r. u aktywnych przedsiębiorców pozostawało sześć samochodów i sześć laptopów, zakupionych ze środków dotacji.

Infografika nr 9

Zadania uczestników projektów realizowanych w priorytecie inwestycyjnym 8iii (działanie 9.3) w województwie lubelskim w latach 2016–2018 (tryb konkursowy)



Źródło: opracowanie własne NIK.

¹⁸⁶ Próby kontrolne po 30 uczestników z każdego projektu. Projekty skontrolowane w ramach kontroli planowej.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

Spośród beneficjentów 10 skontrolowanych projektów (z wyjątkiem PUP w Lublinie) tylko dwóch wprowadziło istotne ograniczenia w zakresie wydatkowania środków dotacji, polegające na wyłączeniu możliwości zakupu dóbr i usług od najbliższych członków rodziny (projekt „Droga do sukcesu – przedsiębiorczość”) oraz wykluczeniu możliwości sfinansowania z dotacji niektórych rodzajów wydatków („Lubelska Kuźnia Biznesu”)¹⁸⁷. Pozostałych dziewięciu beneficjentów stosowało zasady określone przez IZ RPO WL we wzorach regulaminów (z niewielkimi zmianami). Kontrola NIK wykazała, że uczestnicy dostosowali się do ustalonych ograniczeń (w pierwszym projekcie, zgodnie z ograniczeniem, tylko w zakresie dotacji¹⁸⁸).

PUP w Lublinie wprowadził dodatkowo istotne ograniczenia. Wynikały one z konieczności przestrzegania obowiązujących PUP przepisów¹⁸⁹, a także z doświadczeń i praktyki. Wprowadzone ograniczenia dotyczyły m.in.: zobowiązania uczestników do niepodejmowania zatrudnienia w okresie 12 miesięcy od dnia rozpoczęcia działalności gospodarczej; zakazu udzielenia wsparcia osobie, która już otrzymała bezzwrotne środki publiczne na podjęcie działalności gospodarczej¹⁹⁰ oraz zakazu przeznaczania środków finansowych na podjęcie działalności gospodarczej mającej charakter sezonowy lub polegającej na handlu obwoźnym, przeznaczania wsparcia na zakup środków trwałych od osób spokrewnionych lub spowinowacanych, na zakup samochodu dostawczego lub osobowego w części przekraczającej 30% kwoty wnioskowanych środków, remont lokalu w kwocie przekraczającej 2 tys. zł, opłaty eksploatacyjne i administracyjne, składki ZUS/KRUS, wynagrodzenia pracowników, zakup towaru przeznaczonego do sprzedaży w kwocie przekraczającej 8 tys. zł, zakup mebli w przypadku wykonywania działalności w miejscu stałego lub tymczasowego zamieszkania. Kontrola NIK nie wykazała przypadków nieprzestrzegania powyższych ograniczeń i zakazów.

Ze względu na brak ograniczeń w udzielaniu dofinansowania często miało ono cechy finansowego wsparcia innej, niż prowadzona przez uczestnika, działalności gospodarczej. We wszystkich dziewięciu skontrolowanych w ramach kontroli planowej projektach¹⁹¹ NIK ujawniła przypadki dofinansowania działalności gospodarczej osób, które prowadziły podobną lub taką samą działalność pod tym samym adresem co inne osoby,

Większość beneficjentów nie wprowadziła istotnych ograniczeń wydatkowania środków finansowych wsparcia

Istotne warunki wydatkowania środków dotacji wprowadził PUP w Lublinie

Dofinansowanie innej działalności gospodarczej niż prowadzona przez uczestnika projektu

¹⁸⁷ W tym przypadku beneficjent (GrantUnion sp. z o. o.) wykluczył taką możliwość w regulaminie przyznawania środków zaakceptowanym przez IZ RPO WL, jednak na stronie internetowej zamieścił inną wersję regulaminu, która nie została uzgodniona z IZ, a którą uczestnicy uznawali za wiążącą. Wersja ta zawierała m.in. dodatkowy katalog ograniczeń i limitów wydatków, jakie nie mogły zostać sfinansowane w ramach dotacji (np. wydatki na zakup pojazdów samochodowych niezbędne do prowadzenia działalności nie mogły przekraczać 50% kwoty dotacji).

¹⁸⁸ Kontrola wykazała w tym projekcie zakup ze środków wsparcia pomostowego usług od osoby o tym samym nazwisku i adresie zamieszkania.

¹⁸⁹ Rozporządzenie Ministra Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej z dnia 14 lipca 2017 r. w sprawie dokonywania z Funduszu Pracy refundacji kosztów wyposażenia lub doposażenia stanowiska pracy oraz przyznawania środków na podjęcie działalności gospodarczej (Dz. U. poz. 1380).

¹⁹⁰ Ograniczenia wynikające z przepisów.

¹⁹¹ Przypadki takie stwierdzono także w projekcie „Zatrudnij się sam” skontrolowanym w ramach kontroli rozpoznawczej. W drugim skontrolowanym w ramach kontroli rozpoznawczej tych przypadków nie stwierdzono.

a w szczególności osoby o tym samym nazwisku. Udział takich osób w badanej próbie przekraczał 18%¹⁹². Ponadto stwierdzono w czterech projektach¹⁹³ przypadki osób, które przed udziałem w projekcie rozwiązały stosunek pracy i po założeniu działalności gospodarczej świadczyły usługi na rzecz dotychczasowych pracodawców. Także w czterech projektach¹⁹⁴ stwierdzono przypadki zakupu usług lub sprzętu od osób o tym samym nazwisku (i/lub adresie zamieszkania).

Dofinansowanie przedsiębiorstwa uczestnika, który zakładał działalność zbieżną z prowadzoną wcześniej przez osobę o tym samym nazwisku

Charakterystyczne cechy działalności uczestnika, wskazujące na możliwość dofinansowania innej działalności gospodarczej były zróżnicowane. W uproszczeniu można by je przedstawić następująco:

Działalność gospodarcza o tym samym lub podobnym kodzie PKD (i w tym samym miejscu) co działalność dofinansowana z dotacji była wcześniej prowadzona przez członka rodziny (bliskich). Bezpośrednio przed lub po rozpoczęciu przez uczestnika prowadzenia działalności gospodarczej członek rodziny zawieszał lub wykreślał wpis dotyczący jego przedsiębiorstwa.

Przykłady

W projekcie „Czas dla przedsiębiorczych!” uczestniczka rozpoczęła z dniem 11 września 2017 r. prowadzenie działalności gospodarczej polegającej na naprawie elektrycznego sprzętu gospodarstwa domowego (działalność aktywna w czasie kontroli NIK). Zbiegło się to w czasie z zawieszeniem działalności gospodarczej o tym samym profilu z dniem 1 października 2017 r. przez męża, który w tym samym dniu został zgłoszony do ZUS przez uczestniczkę jako osoba z nią współpracująca. Mąż uczestniczki na krótko, od 1 września do 28 października 2018 r., wznowił prowadzenie działalności.

W projekcie „Droga do sukcesu” uczestniczka projektu (aktywny przedsiębiorca w czasie kontroli NIK) prowadziła działalność pod tym samym kodem PKD i tym samym adresem 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. (w ramach projektu); według danych SUDOP oboje małżonkowie korzystali w tym czasie z różnych form wsparcia.

W projekcie „Kapitał na Start” uczestnik prowadził działalność gospodarczą w zakresie działalności fotograficznej (PKD 74.20.Z) od 1 grudnia 2017 r.; ten profil działalności był również wskazany przez osobę o tym samym nazwisku, która wykonywała ją pod tym samym adresem od 8 grudnia 2014 r. i wykreśliła z dniem 2 lipca 2018 r.

W projekcie „Lubelskie Centrum Rozwoju Przedsiębiorczości” uczestnik prowadził działalność gospodarczą w zakresie fryzjerstwa i pozostałych zabiegów kosmetycznych (PKD 96.02.Z) od 14 września 2017 r.; ten profil działalności był również wskazany przez osobę o tym samym nazwisku, która wykonywała ją pod tym samym adresem od 2000 r. do 13 września 2017 r. (wykreślenie z rejestru nastąpiło z dniem założenia działalności przez uczestnika projektu).

¹⁹² Dotyczy to 49 osób w ramach próby 270 uczestników, których objęło badanie szczegółowe. Ze względu na przyjętą metodykę szczegółową analizą (wymagającą korzystania z wielu źródeł danych) objęto tylko przypadki szczególnie charakterystyczne. Liczba tych osób była większa.

¹⁹³ W ramach kontroli planowej: „Inkubator przedsiębiorczości”, „Kreator Skutecznego Biznesu”, „Droga do sukcesu”, a także rozpoznawczej: „Biznes w zasięgu ręki!”.

¹⁹⁴ „Kreator Skutecznego Biznesu”, „Droga do sukcesu – przedsiębiorczość”, „Droga do sukcesu”, „Lubelskie Centrum Rozwoju Przedsiębiorczości”.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

W jednym przypadku ustalono, że osoba o tym samym nazwisku co uczestnik wsparcia, otrzymała wcześniej z urzędu pracy dofinansowanie na prowadzoną działalność w tym samym miejscu i o tym samym kodzie PKD (zawieszoną po czterech miesiącach prowadzenia działalności przez uczestnika).

Przykład

Uczestnik projektu wsparcia „Czas dla przedsiębiorczych!” (zawiesił działalność w CEIDG w trakcie kontroli NIK) rozpoczął działalność gospodarczą z dniem 4 września 2017 r. W tym samym miejscu działalność gospodarczą o tym samym profilu (usługi fotograficzne) prowadziła inna osoba o tym samym nazwisku (działalność zawieszona 1 grudnia 2017 r.), która otrzymała od Starosty Bialskiego w 2016 r. dotację na rozpoczęcie działalności gospodarczej w kwocie 20 tys. zł¹⁹⁵. Uczestnik również wcześniej otrzymał środki na rozpoczęcie działalności gospodarczej (w 2012 r. dotację w wysokości 19 tys. zł na rozpoczęcie działalności gospodarczej przyznał Starosta Bialski). Wsparcie finansowe (w łącznej kwocie 33,1 tys. zł) z dotacji zostało przeznaczone w szczególności na zakup aparatu fotograficznego (25 tys. zł). Przedsiębiorstwa, prowadzące usługi pod tym samym adresem, zostały dofinansowane trzykrotnie.

Dofinansowanie przedsiębiorstwa uczestnika, który prowadził taką samą działalność co osoba o tym samym nazwisku, która wcześniej otrzymała dofinansowanie

Zdjęcie nr 2

Aparat fotograficzny zakupiony przez uczestnika projektu „Czas dla przedsiębiorczych!” za kwotę 25 tys. zł na działalność w zakresie usług fotograficznych prowadzoną w miejscu, w którym taką samą działalność prowadziła osoba o tym samym nazwisku



Źródło: dokumentacja uzyskana podczas kontroli NIK.

Działalność gospodarcza o tym samym lub podobnym kodzie PKD co działalność dofinansowana z dotacji była wcześniej prowadzona przez osobę o tym samym nazwisku i w tym samym miejscu. Działalność taka była aktywna lub zawieszona w trakcie prowadzenia przez uczestnika działalności gospodarczej, po 12-miesięcznym okresie uczestnik projektu działalność wykreślał lub zawieszał, a członek rodziny wznawiał lub kontynuował prowadzenie swojego przedsiębiorstwa.

Dofinansowanie przedsiębiorstwa uczestnika, który likwidował działalność po 12 miesiącach, a osoba o tym samym nazwisku analogiczną działalność wznawiała

¹⁹⁵ Na podstawie art. 46 ust. 1 pkt 2 ówczesnie obowiązującej ustawy o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

Przykład

W projekcie „Lubelskie Centrum Rozwoju Przedsiębiorczości” jedna z uczestniczek projektu założyła w 2017 r. działalność gospodarczą w zakresie fryzjerstwa i pozostałych zabiegów kosmetycznych (PKD 96.02.Z). Uczestniczka ta prowadziła działalność o tym samym profilu w latach 2013–2014. Z dniem wykreślenia ww. działalności, założona została działalność o tym samym profilu, w tym samym miejscu, przez osobę o tym samym nazwisku, która później zawiesiła jej prowadzenie w dniu 29 sierpnia 2017 r., tj. na sześć dni przed rozpoczęciem działalności przez uczestniczkę projektu. Uczestniczka prowadziła działalność w lokalu użyczonym przez ww. osobę dokładnie przez wymagane 12 miesięcy. Parę dni po wykreśleniu z CEIDG działalności uczestniczki osoba o tym samym nazwisku wznowiła zawieszoną (na okres prowadzenia działalności przez uczestniczkę) działalność gospodarczą i w trakcie kontroli NIK była aktywnym przedsiębiorcą. Uczestniczka, w ramach przyznanego wsparcia finansowego, zakupiła m.in. akcesoria i sprzęt kosmetyczny.

Dofinansowanie przedsiębiorstwa uczestnika, którego działalność była tożsama z działalnością członka rodziny

Działalność gospodarcza o tym samym lub podobnym kodzie PKD co działalność dofinansowana z dotacji była wcześniej rozpoczęta przez członka rodziny (bliskich); faktycznie prowadzona przez uczestnika działalność mogła nie stanowić nowego przedsiębiorstwa. Działalność tego rodzaju była zawieszona lub wykreślona po 12-miesięcznym okresie prowadzenia działalności uczestnika lub była aktywna po tym okresie.

Przykłady

W projekcie „Droga do sukcesu – przedsiębiorczość” uczestniczka (aktywny przedsiębiorca w czasie kontroli NIK) założyła działalność gospodarczą, polegającą na organizowaniu szkoleń dla pracowników służb medycznych. Ze wsparcia m.in. zapłaciła za budowę strony internetowej. Jak wynikało z danych CEIDG pełnomocnikiem firmy uczestniczki był jej mąż, będący współwłaścicielem spółki prowadzącej działalność od 2015 r., w takim samym zakresie co uczestniczka. Adres strony internetowej, której budowę sfinansowała ze środków wsparcia, a której funkcjonalność polegała na przekierowaniu na stronę firmy, której mąż uczestniczki był współwłaścicielem, nie był upubliczniony.

W projekcie „Zatrudnij się sam” jedna z uczestniczek (przyjęta do projektu w lutym 2017 r.) przedstawiła biznesplan działalności gospodarczej polegającej na otwarciu restauracji i oferowaniu miejsc noclegowych i otrzymała bezwrotne wsparcie w łącznej kwocie 34,5 tys. zł. Prowadzona przez nią działalność (aktywna w CEIDG w czasie kontroli NIK) mieściła się w tym samym miejscu oraz miała ten sam charakter, co prowadzona od 2008 r. (także aktywna w czasie kontroli NIK) działalność ojca tej osoby. Uczestniczka była wcześniej zatrudniona u ojca (w okresie od 2011 r. do końca stycznia 2017 r. na stanowisku kierownika ds. marketingu).

Dofinansowanie działalności o tym samym lub podobnym kodzie PKD uczestników powiązanych rodzinnie

Działalność gospodarcza o tym samym lub podobnym kodzie PKD co działalność dofinansowana z dotacji była prowadzona lub zakładana (ze środków dotacji w innym projekcie) przez członka rodziny (bliskich). Dwie działalności funkcjonowały jednocześnie, a sprzęt zakupiony z dotacji, przydatny do prowadzenia zarówno jednej, jak i drugiej działalności, mógł być wykorzystywany przez obu członków rodziny w dwóch działalno-

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

ściach. Często po 12 miesiącach jedna z działalności została zawieszona lub wykreślona (w konsekwencji faktycznie powodowało to podwójne wsparcie finansowe jednej działalności).

Przykład

W projekcie „Droga do sukcesu – przedsiębiorczość” uczestnik założył działalność związaną z wystawianiem przedstawień artystycznych w październiku 2017 r. i z dotacji zakupił wyposażenie muzyczne, (m.in. mikser cyfrowy, kolumny, głośniki). W marcu 2018 r. w miejscu prowadzenia działalności przez uczestnika, osoba nosząca identyczne nazwisko co uczestnik założyła działalność gospodarczą o takim samym kodzie PKD, w ramach innego projektu dofinansowanego z działania 9.3¹⁹⁶. Ze środków wsparcia osoba ta zakupiła wyposażenie muzyczne, tj. np. statywy, mikrofony, miksery cyfrowe, pokrowce na sprzęt nagłośnieniowy lub oświetleniowy.

Członkowie rodziny (osoby powiązane nazwiskiem) założyły, uzyskały wsparcie finansowe i prowadziły działalności gospodarcze o innych kodach PKD w ramach jednego lub kilku projektów (częsty przypadek). Po 12 miesiącach obligatoryjnego prowadzenia wszyscy powiązani uczestnicy zawiesili lub zlikwidowali działalność (co w niektórych przypadkach mogło oznaczać, że działalność gospodarcza miała charakter pozorny i chodziło o uzyskanie środków finansowych na zakup sprzętu do celów prywatnych lub odsprzedaży po 12 miesiącach) lub aktywna pozostała tylko jedna działalność gospodarcza (co w konsekwencji mogło powodować wielokrotne wsparcie finansowe jednej działalności – po wykorzystaniu części zakupionego sprzętu przez innych uczestników lub jego odsprzedaży).

Dofinansowanie różnych przedsiębiorstw uczestników o tym samym nazwisku, z których aktywna po 12 miesiącach była tylko jedna

Przykłady

W projekcie „Kreator Skutecznego Biznesu” w trzech przypadkach na 30 badanych ustalono powiązania rodzinne pomiędzy osobami, które przystąpiły do projektu (łącznie sześć osób). Założone firmy osób zamieszkujących pod wspólnym adresem miały różny przedmiot działalności. W dwóch przypadkach jeden z uczestników zlikwidował działalność (odpowiednio po jednym i 48 dniach po upływie roku od jej rozpoczęcia), w drugim przypadku działalność zakończyli obaj uczestnicy projektu (po dwóch dniach od upływu obligatoryjnego okresu prowadzenia działalności).

W projekcie „Droga do sukcesu” ustalono powiązania pomiędzy trzema uczestnikami kontrolowanego projektu w relacji: żona, mąż i ojciec/teść, którzy zarejestrowali działalność w różnych branżach. Uczestniczka projektu pozostająca aktywnym przedsiębiorcą w czasie kontroli NIK, była pełnomocnikiem działalności gospodarczej prowadzonej przez uczestników – męża i ojca (posiadających odpowiednio status rencisty i emeryta, deklarujących się jako bierni zawodowo). Po 12 miesiącach od rejestracji działalności męża i ojca, działając jako ich pełnomocnik, wykreśliła prowadzoną przez nich działalność. Dodać należy, że jeden z uczestników otrzymał na etapie rekrutacji do projektu bezzasadnie przyznane punkty, które zadecydowały o jego uczestnictwie w tym projekcie.

¹⁹⁶ „Mój pomysł na biznes” realizowany przez GD Partner sp. z o.o.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

Zdjęcie nr 3

Plac zabaw zakupiony za około 19 tys. zł przez (aktywną w CEIDG w czasie kontroli NIK) uczestniczkę projektu „Droga do sukcesu” w ramach działalności w zakresie wesołych miasteczek i parków rozrywki



Zdjęcie nr 4

Używany Fiat Ducato zakupiony z dotacji przez uczestnika projektu „Droga do sukcesu” na potrzeby działalności usługowej związanej z przeprowadzkami, która po 12 miesiącach została wykreślona (przez żonę, również będącą uczestniczką projektu, a zarazem pełnomocnikiem uczestnika)



Źródło: dokumentacja uzyskana podczas kontroli NIK.

Dofinansowanie przedsiębiorstwa uczestnika, który współpracował z byłym pracodawcą

Stwierdzono przypadki dofinansowania działalności uczestników prowadzonej w tym samym miejscu i o tym samym charakterze co działalność dotychczasowego pracodawcy. Działalność taka była po 12 miesiącach zawieszana lub wykreślana i uczestnik ponownie zatrudniał się u dotychczasowego pracodawcy, bądź też pozostawała nadal aktywna i uczestnik, już jako przedsiębiorca, prowadził działalność dla dotychczasowego pracodawcy.

Przykłady

W projekcie „Biznes w zasięgu ręki!” dwie uczestniczki (wsparcie po 36,9 tys. zł), przed przystąpieniem do projektu były zatrudnione na podstawie umów o pracę przez kilka lat (w latach 2014–2017). W trakcie projektu dodatkowo zatrudniły się u wcześniejszych pracodawców na umowy zlecenia, a nowo

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

założone działalności w branży dietetycznej oraz zarządzania i pośrednictwa w obrocie nieruchomościami były zbieżne z działalnościami poprzednich pracodawców i mieściły się pod tym samym adresem.

W badanej próbie kontrolnej 30 uczestników projektu „Droga do sukcesu” były m.in. dwie uczestniczki, które zarejestrowały działalność gospodarczą w tej samej branży, co pracodawcy, u których były zatrudnione w okresie bezpośrednio poprzedzającym nabycie statusu osoby bezrobotnej (*Opieka zdrowotna i pomoc społeczna – Pomoc społeczna bez zakwaterowania dla osób w podeszłym wieku i osób niepełnosprawnych*). 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.

Zdjęcia nr 5

Wózek inwalidzki SOMA 802-43 zakupiony z dotacji za 1,5 tys. zł przez uczestniczkę projektu „Droga do sukcesu” prowadzącą działalność w zakresie opieki zdrowotnej i pomocy społecznej



Uczestniczka w trakcie prowadzenia działalności oraz po wykreśleniu (12 miesięcy od rejestracji) realizowała zlecenia na rzecz byłego pracodawcy oraz innego przedsiębiorcy z tej samej branży.

Zdjęcia nr 6

Podnośnik wannowy zakupiony z dotacji za 2,5 tys. zł przez inną uczestniczkę projektu „Droga do sukcesu” prowadzącą działalność w zakresie opieki zdrowotnej i pomocy społecznej



Uczestniczka od drugiego miesiąca prowadzenia działalności gospodarczej (wykreślonej 12 miesięcy od rejestracji) była zatrudniona jako pracownik u nowego pracodawcy, którego profil działalności był związany z zakupionym przez nią w ramach dotacji sprzętem i wyposażeniem

Źródło: dokumentacja uzyskana podczas kontroli NIK.

Szczególnie jaskrawym przykładem tego rodzaju działalności jest stwierdzony przez NIK przypadek czterech uczestniczek jednego projektu, które wcześniej były zatrudnione u jednego pracodawcy, a po 12-miesięcznym okresie prowadzenia działalności ponownie się zatrudniły u tego samego pracodawcy.

Przykład

Cztery uczestniczki projektu „Kreator Skutecznego Biznesu”, otrzymały wsparcie po 45,5 tys. zł (łącznie 182 tys. zł), a dzień po upływie 12 miesięcy od rozpoczęcia działalności gospodarczej wykreśliły wpisy w CEIDG. Przed przystąpieniem do projektu były zatrudnione u tego samego pracodawcy

Cztery uczestniczki jednego projektu wykreśliły działalność bezpośrednio po 12 miesiącach i ponownie zatrudniły się u poprzedniego pracodawcy

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

świadczącego usługi gastronomiczne (zakończyły zatrudnienie miesiąc przed przystąpieniem do projektu). Założone działalności polegały na świadczeniu usług gastronomicznych (różniących się głównie asortymentem przygotowywanych potraw) i były prowadzone w lokalach byłego pracodawcy (opłaty za najem rozliczane w ramach wsparcia pomostowego z projektu). Z otrzymanej dotacji sfinansowały zakup używanego wyposażenia od swojego byłego pracodawcy za łączną kwotę 71,3 tys. zł. Trzy uczestniczki zatrudniły się wzajemnie (wykazując „nowych pracowników” na potrzeby wskaźnika rezultatu dotyczącego utworzonych miejsc pracy), przy czym wszystkie umowy o pracę zostały rozwiązane w dniu wskazanym w nich jako dzień rozpoczęcia pracy. Po zakończeniu działalności gospodarczych ponownie zatrudniły się u tego samego pracodawcy.

Transakcje były zawierane z osobami o tym samym nazwisku co uczestnik projektu

Stwierdzono przypadki dofinansowania wydatków poniesionych na zakupy od osób o tym samym nazwisku co uczestnik. Ze względu na powiązanie osobowe i rodzaj transakcji istnieje ryzyko, że zakupy takie mogły być fikcyjne, bądź cena zakupu odbiegała od rynkowej (takie ryzyko istnieje także w powyżej wskazanym przypadku czterech uczestniczek, które zakupiły od pracodawcy używane wyposażenie za 71,3 tys. zł).

Przykłady

W projekcie „Kreator Skutecznego Biznesu” uczestniczka (emerytka w wieku 75 lat) prowadziła działalność handlową (sklep ze zdrową żywnością), która została wykreślona w CEIDG po 15 miesiącach od rozpoczęcia. Z dotacji zakupiła m.in. używane wyposażenie sklepu (ładę chłodniczą, regały, chłodziarkę) za kwotę 19,4 tys. zł, na podstawie umów sprzedaży z osobą noszącą takie samo nazwisko. W miejscu prowadzenia działalności przez uczestniczkę taką samą działalność prowadziła od 2011 r. osoba nosząca także takie samo nazwisko.

W projekcie „Droga do sukcesu” uczestniczka dokonała zakupu trzech używanych środków trwałych do wyposażenia sklepu (dwie lamy chłodnicze i krajalnicę) o łącznej wartości 5,9 tys. zł od osoby o tym samym nazwisku. Zarówno uczestniczka, jak i osoba, która sprzedała jej wymienione środki trwałe, ujawniły w CEIDG do kontaktów ten sam adres email. Poza tym osoba sprzedająca prowadziła działalność gospodarczą (w zakresie sprzedaży detalicznej) m.in. w tym samym miejscu, co mąż uczestniczki projektu.

W projekcie „Droga do sukcesu – przedsiębiorczość” uczestnik (wykreślony z CEIDG po 17 dniach po upływie roku od rozpoczęcia działalności) w rozliczeniu wsparcia pomostowego wykazał m.in. wydatki za dzierżawę gruntu i za wynajem powierzchni reklamowej w łącznej kwocie 970 zł na podstawie umowy zawartej z osobą noszącą identyczne nazwisko, prowadzącą działalność i zamieszkującą z uczestnikiem pod jednym adresem.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

Zdjęcie nr 7

Używana lada chłodnicza, zakupiona z dotacji za 3,9 tys. zł przez uczestniczkę projektu „Droga do sukcesu” od osoby o tym samym nazwisku, prowadzącej działalność w tym samym miejscu co mąż uczestniczki



Źródło: dokumentacja uzyskana podczas kontroli NIK.

W żadnym projekcie nie wprowadzono wymogu posiadania przez uczestnika kwalifikacji do prowadzenia zakładanej działalności gospodarczej jako jednego z warunków udzielenia wsparcia. Na przykładzie kilku uczestników projektu „Lubelska Kuźnia Biznesu” stwierdzono, że brak kwalifikacji uczestnika, niezbędnych do prowadzenia zaplanowanej przez niego działalności gospodarczej, miał wpływ na likwidację tej działalności bezpośrednio po zakończeniu wsparcia¹⁹⁷.

Przykład

Dwie uczestniczki, które nie posiadały specjalistycznych uprawnień, niezbędnych do prowadzenia danej działalności gospodarczej (jedna – w zakresie wykonywania instalacji elektrycznych, druga – świadczenia usług rehabilitacji) podały w dokumentacji, że będą w tym zakresie bazować na wsparciu innych osób (pierwsza – męża, który był elektrykiem i pod tym samym adresem prowadził do 2015 r. działalność o takim samym profilu; druga – zaplanowanych do zatrudnienia rehabilitantów). Obie uczestniczki wykreśliły wpisy w CEIDG w 13 miesiącu od rozpoczęcia działalności gospodarczej; w ankiecie druga z nich jako przyczynę podała m.in. problemy ze znalezieniem wykwalifikowanej i odpowiedzialnej kadry.

Tylko PUP w Lublinie, zgodnie z obowiązującymi urzędami pracy przepisami, wykluczył możliwość dodatkowego zatrudnienia się uczestnika na umowę o pracę w trakcie prowadzenia działalności gospodarczej (projekt „Własny biznes – to możliwe II”; NIK nie stwierdziła przypadków zatrudnienia). W pięciu projektach (spośród pozostałych 10 projektów) kontrola NIK stwierdziła takie przypadki¹⁹⁸.

Przedsiębiorstwa osób nieposiadających specjalistycznych kwalifikacji nie były trwałe

Uczestnicy zatrudniali się na umowę o pracę w trakcie prowadzenia działalności gospodarczej

¹⁹⁷ Przy założeniu, że zakładane przedsiębiorstwo nie miało być pozorną działalnością gospodarczą.

¹⁹⁸ 13 osób ze 160 w próbie.

Przykłady

W projekcie „Droga do sukcesu” spośród 20 losowo wybranych aktywnych uczestników projektu dwóch podjęło równoległe, do prowadzonej działalności gospodarczej, zatrudnienie na podstawie umowy o pracę.

W projekcie „Zatrudnij się sam” w próbie 21 uczestników projektu, którzy prowadzili działalność po zakończeniu wymaganych 12 miesięcy, dwóch było zatrudnionych w okresie jej prowadzenia, w tym jeden zatrudnił się po niecałym miesiącu od rozpoczęcia działalności.

Udzielono wsparcia finansowego emerytowi, który znajdował się w korzystnej sytuacji na rynku pracy

W projekcie realizowanym przez PUP w Lublinie żaden z uczestników nie mógł być i nie był emerytem¹⁹⁹. W pozostałych skontrolowanych projektach dofinansowano działalność gospodarczą zakładaną przez emerytów (jako osoby bierne zawodowo spełniali warunek grupy docelowej, a jako osoby w wieku powyżej 50 lat, dodatkowy preferencyjny warunek zakwalifikowania do udziału w projektach). Środki finansowe wsparcia udzielono emerytom/rencistom w siedmiu (spośród 10 skontrolowanych) projektach²⁰⁰. W jednym przypadku wsparcia udzielono emerytowi, z którego danych można by wnosić, że znajdował się w korzystnej sytuacji na rynku pracy.

Przykład

Jeden z uczestników projektu „Zatrudnij się sam” przed uzyskaniem emerytury zajmował stanowisko kierownicze w służbach mundurowych. W ramach projektu otrzymał wsparcie finansowe w kwocie 34,5 tys. zł, a następnie prowadził działalność w zakresie usług mediacyjnych i negocjacyjnych (w CEIDG figurował jako aktywny przedsiębiorca, nie tylko przez objętych projektem 12 miesięcy, ale też dziesięć miesięcy później). Bezpośrednio po zakończeniu 12-miesięcznego okresu prowadzenia działalności objął stanowisko kierownicze w jednostce samorządowej.

Przypadki podwójnego dofinansowania ze środków publicznych

Zgodnie z wytycznymi horyzontalnymi²⁰¹ oraz regulaminem konkursu wsparcie finansowe na rozpoczęcie własnej działalności gospodarczej mogło zostać przyznane uczestnikowi projektu, o ile złożył oświadczenie o niekorzystaniu równoległe z innymi środkami publicznymi²⁰² na pokrycie tych samych wydatków związanych z podjęciem i prowadzeniem działalności gospodarczej. Uczestnicy każdego z projektów złożyli takie oświadczenia.

Kontrola NIK, oprócz ujawnienia przypadków wielokrotnego udzielenia dotacji trzem osobom w ramach projektów działania 9.3²⁰³, zidentyfikowała dwa przypadki podwójnego dofinansowania wydatków (w rozumie-

¹⁹⁹ Art. 2 ust. 1 pkt 2 ustawy o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy, wskazuje m.in., że bezrobotnym jest osoba, która ukończyła 18 lat, nie ukończyła 60 lat – kobieta lub 65 lat – mężczyzna, nie nabyła prawa do emerytury lub renty.

²⁰⁰ 30 osób na 220 w próbie.

²⁰¹ Wytyczne w obszarze rynku pracy, Wytyczne w zakresie kwalifikowalności wydatków.

²⁰² W tym zwłaszcza środków Funduszu Pracy, Państwowego Funduszu Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych, środków oferowanych w ramach PO WER, RPO oraz środków oferowanych w ramach Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich 2014–2020.

²⁰³ Ustalenia wynikające z analizy bazy danych SL2014 w trakcie kontroli w Urzędzie Marszałkowskim Województwa Lubelskiego. Przypadek jednego z tych uczestników, dodatkowo badany w trakcie kontroli projektu „Kapitał na Start”, został opisany w niniejszym rozdziale (przypadek uczestnika, który od trzech beneficjentów uzyskał wsparcie w łącznej kwocie 103,9 tys. zł).

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

niu Wytycznych w zakresie kwalifikowalności wydatków) poniesionych przez uczestników w dwóch skontrolowanych projektach. Jeden przypadek dotyczył sfinansowania tych samych wydatków ze środków wsparcia w działaniu 9.3 i ze środków PFRON, drugi – w dwóch różnych projektach działania 9.3.

Przykłady

W projekcie „Lubelska Kuźnia Biznesu” w przypadku jednej z uczestniczek wystąpiła sytuacja podwójnego sfinansowania tych samych wydatków, w łącznej wysokości 1,1 tys. zł, środkami publicznymi pochodzącymi z dwóch różnych źródeł, w tym z projektu. Jak wykazała kontrola NIK, według danych dostępnych w SUDOP w trakcie realizacji projektu otrzymała z PFRON pomoc de minimis w postaci częściowej refundacji poniesionych składek emerytalnych i rentowych²⁰⁴. W rozliczeniach wydatków sfinansowanych ze wsparcia pomostowego uzyskiwanego w projekcie wykazała przy tym pełną wysokość składek ZUS, związanych z prowadzoną działalnością gospodarczą, jako sfinansowaną ze środków projektu.

W projekcie „Czas dla przedsiębiorczych!” kontrola NIK wykazała przypadek dwukrotnego finansowania ze środków wsparcia w działaniu 9.3 zakupu tego samego towaru. Stwierdzono, że uczestniczka projektu innego niż kontrolowany²⁰⁵, otrzymała (19 lipca 2017 r.) dotację na rozpoczęcie działalności gospodarczej w wysokości 22,9 tys. zł, z której zakupiła (na podstawie faktury z 21 sierpnia 2017 r.) m.in. migomat inwertorowy, piłę ukośną i szlifierkę kątową, za łączną kwotę 3 tys. zł, które następnie, za tę samą kwotę w listopadzie 2017 r.²⁰⁶ sprzedała swojemu synowi – uczestnikowi kontrolowanego przez NIK projektu. Zakup ww. urządzeń uczestnik wykazał w ramach rozliczenia dotacji na rozpoczęcie działalności gospodarczej, otrzymanej za pośrednictwem beneficjenta w dniu 4 września 2017 r.

Badanie wybranych biznesplanów osób o tym samym nazwisku i adresie wykazało, że dokumenty te często były kopiowane i nie świadczyły o świadomym wyborze działalności gospodarczej przez jedną z dwóch osób.

Przykład

Analiza uzyskanych (w trakcie kontroli IZ RPO WL) od dwóch różnych beneficjentów dokumentacji uczestniczki i jej męża wykazała, że treść obydwu biznesplanów w przeważającej części była taka sama, tak samo zostało m.in. nazwane przedsięwzięcie, powielone zostały kody PKD dotyczące przedmiotu i zakresu przedsięwzięcia²⁰⁷; w biznesplanach obydwójce przewidzieli też analogiczne zakupy finansowane z dotacji; z rozliczeń zakupów wynikało jednak, że zakupione towary i sprzęt były inne; działalność uczestniczki była aktywna w CEIDG w dniu badania NIK, działalność męża wykreślona w 13 miesiącu prowadzenia działalności.

²⁰⁴ Fakt ten potwierdziły również informacje przekazane NIK przez zastępcę Prezesa PFRON.

²⁰⁵ Realizowanego przez Project Hub sp. z o.o. w ramach RPO WL działanie 9.3 *Rozwój przedsiębiorczości* (projekt pn. „Mój biznes! – wsparcie przedsiębiorczości kobiet w wieku 30 lat i więcej z podregionu białskiego”). Dokumenty uzyskane od tego beneficjenta przez NIK.

²⁰⁶ Faktury z 9 listopada i 23 listopada 2017 r.

²⁰⁷ Wpis do CEIDG różnił się w zakresie wyboru przeważającej działalności.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

Podjęcie przedłożenia nieprawdziwych dokumentów

Kontrola jednego z projektów²⁰⁸ wykazała możliwość zawarcia, przez dwóch uczestników, fikcyjnych umów na zaprojektowanie i zainstalowanie stron internetowych. Otrzymali oni, na podstawie tych umów, dofinansowanie w łącznej kwocie 33,5 tys. zł. W celu rozliczenia przyznanej dotacji uczestnicy przedłożyli po kilka umów dotyczących wykonania usług opracowania strony internetowej, zawartych z osobami, które – według informacji urzędów gmin – nie figurowały w rejestrach mieszkańców pod wskazanymi w umowach adresami. W przypadku jednego uczestnika stwierdzono ponadto, że fikcyjne mogły być także dane adresowe.

Przykład

Działalność dwóch (z analizowanych 30) uczestników projektu „Kreator Skutecznego Biznesu” polegała na świadczeniu usług głównie za pośrednictwem Internetu. Ze środków dotacji sfinansowali oni usługi zaprojektowania i zainstalowania stron internetowych oraz przygotowania treści informacyjnych i promocyjnych na te strony w łącznej kwocie 18,3 tys. zł i 15,2 tys. zł. Nazwy stron internetowych uczestników nie były upublicznione. Wszystkie usługi, na które zostało wydatkowane wsparcie, były realizowane na podstawie umów o dzieło zawartych z osobami fizycznymi, które, jak stwierdziła kontrola NIK, nie zamieszkiwały pod adresami podanymi w umowach lub adresy podane w umowach (zgodnie z wpisem dokonany przez Poczta Polska) nie istniały. NIK wezwała uczestników do osobistego stawienia się w Delegaturze w charakterze świadków w celu złożenia wyjaśnień. W przypadku jednej uczestniczki wezwanie zostało zwrócone przez Poczta Polska SA z informacją, że adresat przesyłki jest nieznanym, druga osoba do zakończenia kontroli NIK nie odebrała wezwania.

99% uczestników prowadziło działalność przez wymagany okres 12 miesięcy

W przypadku 507 uczestników skontrolowanych przez NIK 11 projektów, okres pomiędzy dniem założenia działalności gospodarczej a dniem kontroli przekraczał rok, co pozwoliło na analizę pod kątem założonej, co najmniej 12-miesięcznej trwałości nowych przedsiębiorstw (niedopełnienie tego warunku wiązało się z obowiązkiem zwrotu przez uczestnika otrzymanych środków). Stwierdzono, że 503 osoby (99,2%) prowadziły działalność przez wymagany okres, dwie zmarły w tym czasie, zaś dwie²⁰⁹ nie zrealizowały tego obowiązku.

Jedna uczestniczka zawiesiła działalność pięć dni przed zakończeniem 12-miesięcznego okresu (fakt ten nie został stwierdzony w trakcie weryfikacji prowadzonej przez beneficjenta, lecz dopiero siedem miesięcy po zakończeniu projektu, w trakcie kontroli NIK)²¹⁰, a druga prowadziła w okresie 12 miesięcy dwie działalności: pierwszą założyła 1 września 2017 r., tj. 46 dni przed podpisaniem umowy i po 13 dniach ją zakończyła; drugą założyła w dniu podpisania umowy (17 października 2017 r.) i zakończyła ją po 10,5 miesiącach, tj. przed upływem 12-miesięcznego okresu (partner beneficjenta realizującego projekt uzyskał o tym informację dopiero w trakcie kontroli NIK).

²⁰⁸ „Kreator Skutecznego Biznesu”.

²⁰⁹ Uczestniczące w projektach: „Czas dla przedsiębiorczych!”, „Lubelskie Centrum Rozwoju Przedsiębiorczości”.

²¹⁰ „Czas dla przedsiębiorczych!”.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

Minimalne ryzyko zawieszenia lub zaprzestania działalności w 12-miesięcznym okresie jej prowadzenia wynikało przede wszystkim z otrzymywania przez uczestników przez ten okres (w większości projektów) pomostowego wsparcia finansowego, przeznaczonego na dofinansowanie składek ZUS i innych opłat związanych z prowadzeniem działalności²¹¹.

Obowiązujące przepisy²¹² umożliwiają przedsiębiorcy, który zawiesił lub wykreślił działalność gospodarczą, zmianę wcześniej zgłoszonej daty zawieszenia lub zaprzestania działalności gospodarczej, nawet parę miesięcy po wprowadzeniu jej do CEIDG. W związku ze stwierdzonymi w trakcie kontroli NIK przypadkami nieprowadzenia dofinansowanej działalności gospodarczej przez dwóch uczestników projektów przez pełne 12 miesięcy, uczestnicy ci podjęli czynności, skutkujące zmianami wpisów w CEIDG: w jednym przypadku w dniu 17 kwietnia 2019 r. zmieniony został wpis dotyczący zaprzestania wykonywania działalności gospodarczej z 30 kwietnia na 2 maja 2018 r., w drugim – w dniu 25 kwietnia 2019 r. został zmieniony wpis dotyczący daty rozpoczęcia zawieszenia wykonywania działalności gospodarczej z 1 września na 1 października 2018 r.

Możliwość wstecznej zmiany przez uczestnika w CEIDG daty zaprzestania lub zawieszenia działalności

Przykłady

Uczestniczka projektu „Czas dla przedsiębiorczych!”, według danych z ewidencji CEIDG uzyskanych na początku kontroli NIK zarejestrowała działalność gospodarczą 5 września 2017 r., rozpoczęła 6 września 2017 r., a 4 września 2018 r. zawiesiła jej prowadzenie z dniem 1 września 2018 r. W toku kontroli NIK uczestniczka złożyła oświadczenie, w którym stwierdziła, że zawieszenie działalności, podane na dzień 1 września 2018 r., było nieskuteczne. Dołączyła dokumenty, z których wynikało, że w trakcie kontroli NIK, tj. 25 kwietnia 2019 r., złożyła w CEIDG zgłoszenie aktualizujące, dotyczące zmiany daty zawieszenia działalności gospodarczej z dnia 1 września 2018 r. na 1 października 2018 r. a także, że z datą 25 kwietnia 2019 r. opłaciła składkę ubezpieczenia społecznego i zdrowotnego za miesiąc wrzesień 2018 r. Według danych z ewidencji CEIDG, uzyskanych ponownie przed zakończeniem kontroli NIK, datą zawieszenia działalności uczestniczki był 1 października 2018 r.

Podobny przypadek, związany z datą zaprzestania działalności, miał miejsce w trakcie kontroli przez NIK projektu „Zatrudnij się sam”. Aby był spełniony wymóg 12-miesięcznego okresu prowadzenia działalności, uczestnik, parę miesięcy później, zmienił datę zaprzestania działalności z 30 kwietnia na 2 maja 2018 r.

Spośród ogółem 507 uczestników skontrolowanych 11 projektów, którzy otrzymali bezzwrotne środki finansowe, w 13 miesiącu prowadzenia działalności, nieraz dzień lub kilka dni po zakończeniu wymaganego 12-miesięcznego okresu, wykreśliło lub zawiesiło działalność 130 osób, tj. 25,6% uczestników.

Co czwarty uczestnik przestawał prowadzić działalność bezpośrednio po zakończeniu wymaganym 12 miesięcy

²¹¹ W przypadku jednego projektu („Droga do sukcesu — przedsiębiorczość”) pomostowe wsparcie finansowe dotyczyło tylko sześciu miesięcy.

²¹² Ustawa z dnia 6 marca 2018 r. Prawo przedsiębiorców (Dz. U. z 2018 r. poz. 646, ze zm.) oraz ustawa z dnia 6 marca 2018 r. o Centralnej Ewidencji i Informacji o Działalności Gospodarczej i Punkcie Informacji dla Przedsiębiorcy (Dz. U. z 2018 r. poz. 647, ze zm.).

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

Przykład

Uczestnik projektu „Inkubator przedsiębiorczości” wykreślony z CEIDG po dziewięciu dniach od upływu 12 miesięcy prowadzenia działalności. Otrzymał dotację na działalność w zakresie wypożyczania samochodu i napisów świetlnych na imprezy okolicznościowe. Zgodnie z biznesplanem zakupił m.in. samochód Jaguar (za 21 tys. zł) i napis świetlny (za 1,6 tys. zł). Kontrola działalności uczestnika przez partnera beneficjenta wykazała, że w ciągu dziewięciu miesięcy od rozpoczęcia działalności uczestnik nie osiągnął żadnych przychodów. W ramach wsparcia pomostowego rozliczył wydatki poniesione głównie na paliwo do samochodu (10,7 tys. zł), składki ZUS (6 tys. zł) oraz związane z eksploatacją samochodu.

Zdjęcia nr 8 i 9

Samochód Jaguar (za 21 tys. zł) i napis świetlny (za 1,6 tys. zł) zakupione przez uczestnika projektu „Inkubator przedsiębiorczości”. Uczestnik nie osiągnął żadnych dochodów i wykreślił działalność po dziewięciu dniach od zakończenia 12-miesięcznego obowiązkowego okresu prowadzenia działalności



Źródło: dokumentacja uzyskana podczas kontroli NIK.

**Półtora roku
od rozpoczęcia prawie
połowa uczestników
nie prowadziła
działalności**

Po około siedmiu miesiącach od zakończenia 12-miesięcznego okresu prowadzenia działalności, działalność gospodarczą prowadziła na ogół tylko prawie połowa uczestników. Najślabszą efektywność stwierdzono w projekcie pn. „Kreator Skutecznego Biznesu”, w których tylko 11 spośród 50 uczestników (22%) prowadziło działalność, w związku z czym

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

koszt wsparcia uczestnika aktywnego (po siedmiu miesiącach) wyniósł 206,8 tys. zł. Podobnie niską efektywnością wykazał się projekt „Czas dla przedsiębiorczych”, którego koszt wsparcia aktywnego uczestnika wyniósł 92,7 tys. zł (16 spośród 40 uczestników, tj. 40%, dalej prowadziło działalność), a także „Inkubator przedsiębiorczości” z kosztem wsparcia w wysokości 85,8 tys. zł. Najlepszym pod względem efektywności był projekt PUP pn. „Własny biznes – to możliwe II” z najwyższym wskaźnikiem efektywności samozatrudnieniowej oraz najniższym efektywności kosztowej – w kwocie 28 tys. zł²¹³.

Należy zauważyć, że przedstawiona powyżej efektywność kosztowa projektów uwzględnia tylko poniesione na uczestników koszty dotacji i pomostowego wsparcia finansowego, nie uwzględnia zaś innych kosztów (m.in. wsparcia pomostowego niefinansowego, szkoleniowo-doradczego), a w szczególności łącznych kosztów projektów. Przy uwzględnieniu łącznych poniesionych kosztów projektów, koszty wsparcia aktywnego uczestnika projektu były znacznie wyższe. Na przykład wyliczony w ten sposób koszt uczestnika projektu pn. „Kreator Skutecznego Biznesu” wyniósł 271,2 tys. zł²¹⁴, a projektu „Czas dla przedsiębiorczych” 121,4 tys. zł²¹⁵.

W 13 miesiącu prowadzenia działalności gospodarczej, tj. najpóźniej miesiąc po zakończeniu obowiązkowego okresu prowadzenia działalności, zawieszało lub zaprzestawało prowadzenia działalności średnio 25% uczestników skontrolowanych projektów.

²¹³ Należy przy tym jednakże zauważyć, że: w projekcie nie udzielano, w związku z ustawowymi ograniczeniami PUP, wsparcia pomostowego finansowego; projekt w trakcie kontroli NIK był w fazie realizacji (spośród 88 osób, którym udzielono dotację, 27 uczestników było w trakcie 12-miesięcznego okresu prowadzenia działalności); do liczby 50 osób, które były aktywne na dzień kontroli, zaliczono także tych, w przypadku których minęło mniej niż 6 miesięcy. W związku z powyższym, badanie po zakończeniu kontroli NIK, mogłoby wykazać niższą efektywność, zarówno kosztową (tj. większy koszt wsparcia), jak i samozatrudnieniową.

²¹⁴ Wydatki kwalifikowalne poniesione na realizację projektu wyniosły 2 983 674,25 (11 uczestników aktywnych w CEIDG po 7 miesiącach).

²¹⁵ Wydatki kwalifikowalne poniesione na realizację projektu wyniosły 1 943 051,99 zł (16 uczestników aktywnych w CEIDG po 7 miesiącach).

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

Tabela nr 2

Efektywność kosztowa i samozatrudnieniowa uczestników skontrolowanych projektów na koniec marca 2019 r.

Nazwa projektu	Liczba uczestników, którzy otrzymali środki finansowe i zakończyli 12 miesięczny okres prowadzenia działalności	Liczba uczestników aktywnych w CEIDG po 13 miesiącu prowadzenia działalności (% ogółu)	Liczba uczestników aktywnych w CEIDG na dzień 31 marca 2019 r.	Liczba miesięcy, które upłynęły od zakończenia 12 miesięcznego okresu prowadzenia działalności	Efektywność kosztowa ²¹⁶	Efektywność samozatrudnieniowa ²¹⁷
„Inkubator przedsiębiorczości”	40	30 (75%)	24	od 3 do 6	85 765 zł	60%
„Czas dla przedsiębiorczych!”	40	25 (63%)	16	po 7	92 688 zł	40%
„Kreator Skutecznego Biznesu”	50*	20 (41%)	11	od 6 do 7	206 791 zł	22%
„Droga do sukcesu – przedsiębiorczość”	50*	38 (78%)	25	od 5 do 8	60 528 zł	51%
„Droga do sukcesu”	48	40 (83%)	27	po 7	55 812 zł	56%
„Lubelska Kuźnia Biznesu”	52	35 (67%)	28	po 4	69 767 zł	54%
„Lubelskie Centrum Rozwoju Przedsiębiorczości”	40	31 (78%)	23	od 5 do 7	56 174 zł	58%
„Kapitał na Start”	41	36 (88%)	29	od 3 do 4	51 179 zł	71%
„Własny biznes – to możliwe II”	61	57 (93%)	50	od 1 do 6	28 492 zł	82%
„Zatrudnij się sam”	45	39 (98%)	29	po 10	53 529 zł	64%
„Biznes w zasięgu ręki!”	40	26 (65%)	22	po 6	67 035 zł	55%

* W przypadku tych dwóch projektów w obliczeniach uwzględniono tylko liczbę osób kwalifikowalnych do projektów, tj. po 49 osób.

Źródło: dane kontroli NIK.

Wykazana przez beneficjentów liczba nowo utworzonych miejsc pracy w formie zatrudnienia pracowników prawie dwukrotnie przekraczała założoną

Wszyscy skontrolowani beneficjenci, zgodnie z założeniami wsparcia, przewidzieli w projektach utworzenie określonej liczby dodatkowych miejsc pracy w formie zatrudnienia (w rozumieniu Kodeksu pracy) pracowników przez uczestników projektów. Uczestnicy, zobowiązujący się do zatrudnienia pracowników, otrzymywali dodatkowe punkty premiujące w trakcie rekrutacji. Uczestnik, który w trakcie prowadzonej działalności zatrudnił pracownika, był zobowiązany (zgodnie z regulaminem konkursu) do przekazania beneficjentowi umowy o pracę oraz raportów ZUS potwierdzających zgłoszenie pracownika do ubezpieczenia. Na tej podstawie beneficjent

²¹⁶ Wskaźnik efektywności kosztowej [zł] = Łączna kwota środków finansowych przekazanych uczestnikom projektu, obejmująca dotację bezzwrotną i wsparcie pomostowe (w przypadku PUP – tylko dotację) / liczba uczestników prowadzących działalność gospodarczą, tj. niezawieszonych i niewykreślonych na dzień 31 marca 2019 r.

²¹⁷ Wskaźnik efektywności samozatrudnieniowej [%] = Liczba uczestników prowadzących działalność gospodarczą na dzień 31 marca 2019 r. / liczba uczestników, którym udzielono środków finansowych na działalność gospodarczą.

miał wykazywać osiągnięty wskaźnik rezultatu (liczbę osób samozatrudnionych oraz zatrudnionych) do IZ RPO WL²¹⁸. Wykazana przez beneficjentów liczba nowo utworzonych miejsc pracy w efekcie realizacji 10 projektów²¹⁹ w postaci zatrudnienia pracowników wynosiła 181 i prawie dwukrotnie przekraczała założoną (94).

Według ustaleń kontroli NIK liczba zatrudnionych pracowników przez uczestników, zgodnie z zasadami przyjętymi przez IZ RPO WL oraz MliR, była niższa i wynosiła 164 osoby. W przypadku pięciu osób w dwóch projektach²²⁰ beneficjenci bezzasadnie wykazali, jako zatrudnionych pracowników, osoby, z którymi zawarto umowy zlecenia. W przypadku 10 osób w dwóch projektach²²¹ pracownicy nie zostali zgłoszeni przez uczestników do ZUS, czego nie stwierdzili beneficjenci, ponieważ wymagali od uczestników przedłożenia wyłącznie kopii umów o pracę, bez dodatkowych kopii raportów ZUS na potwierdzenie zatrudnienia. Z wykazanej przez beneficjentów liczby pracowników należało także odjąć trzy osoby – wskazane wcześniej uczestniczki projektu „Kreator Skutecznego Biznesu”, które jednocześnie z samozatrudnieniem, były wzajemnie u siebie zatrudnione²²².

W przypadku dwóch projektów²²³ kontrola NIK stwierdziła, że do wskaźnika rezultatu dotyczącego liczby utworzonych miejsc pracy²²⁴ beneficjenci zaliczali osoby, których danych osobowych nie posiadali, ponieważ uczestnicy na potwierdzenie zatrudnienia pracowników, przedkładali zanonimizowane kopie umów o pracę (w jednym przypadku) oraz zanonimizowane kopie umów o pracę i raporty ZUS (w drugim przypadku). Anonimizowanie przez uczestników dokumentów dotyczących zatrudnionych przez nich pracowników było dopuszczalne w świetle zasad wsparcia w PI8iii, co potwierdziła zarówno IZ RPO WL, jak i dziewięć niekontrolowanych IZ RPO²²⁵. Możliwość anonimizacji wynikała stąd, że pracownicy zatrudnieni przez uczestników projektów w PI8iii nie byli finansowani ze środków EFS, zatem nie spełniali definicji uczestnika projektu wskazanej w Wytycznych w zakresie monitorowania. W związku z powyższym nie było podstaw do żądania od nich takiego zakresu danych, jakie wymagane były od uczestników projektów (tj. w szczególności imienia, nazwiska i numeru PESEL).

Wykazywanie zatrudnienia pracowników na podstawie zanonimizowanych danych

²¹⁸ Zgodnie z Wytycznymi w zakresie monitorowania wskaźnik rezultatu bezpośredniego *Liczba utworzonych miejsc pracy w ramach udzielonych z EFS środków na podjęcie działalności gospodarczej* mierzy liczbę osób, które po otrzymaniu środków z EFS podjęły działalność gospodarczą oraz pracowników zatrudnionych przez te osoby na podstawie umowy o pracę.

²¹⁹ Z wyjątkiem PUP w Lublinie, który nie zakończył realizacji projektu „Własny biznes – to możliwe II”.

²²⁰ „Inkubator przedsiębiorczości” (trzy osoby), „Czas dla przedsiębiorczych!” (dwie osoby).

²²¹ „Czas dla przedsiębiorczych!” (jedna osoba), „Kreator Skutecznego Biznesu” (dziewięć osób).

²²² Suma stwierdzonych osób, które zostały nieprawidłowo zaliczone do wskaźnika, wynosiła 18, jednak NIK stwierdziła, że w jednym projekcie („Droga do sukcesu”) beneficjent omyłkowo nie wykazał jednej dodatkowej osoby zatrudnionej, w związku z czym w wyniku weryfikacji dodano we wskaźniku jedną osobę (co dało liczbę 164).

²²³ „Kreator Skutecznego Biznesu”, „Lubelskie Centrum Rozwoju Przedsiębiorczości”.

²²⁴ Wskaźnik rezultatu bezpośredniego pn. „*Liczba utworzonych miejsc pracy w ramach udzielonych z EFS środków na podjęcie działalności gospodarczej*”.

²²⁵ Informację, że jest to dopuszczalne, podały IZ/IP RPO województw: dolnośląskiego, lubuskiego, opolskiego, podkarpackiego, pomorskiego, śląskiego, świętokrzyskiego, warmińsko-mazurskiego, zachodniopomorskiego.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

Spośród 10 osób, które zostały wykazane przez beneficjenta jako zatrudnieni pracownicy, faktycznie zatrudniona była tylko jedna

W przypadku co najmniej 74% pracowników nie powstały trwałe miejsca zatrudnienia

W ponad połowie projektów stwierdzono nieprawidłowe przeprowadzenie kontroli

W związku z posiadaniem przez beneficjenta projektu „Kreator Skutecznego Biznesu” tylko zanonimizowanych danych dotyczących 10 pracowników zatrudnionych przez uczestników, którzy otrzymali dotacje oraz ujęciem tych pracowników we wskaźniku rezultatu, NIK pozyskał dane pracowników od uczestników. W dziewięciu przypadkach uczestnicy zaznaczyli, że do zatrudnienia faktycznie nie doszło, ponieważ osoby, z którymi podpisali umowę, zrezygnowały z pracy w dniu jej rozpoczęcia lub jeszcze przed tym dniem²²⁶. Tylko jedna z uczestniczek projektu faktycznie zatrudniła pracownika.

Przeprowadzona przez NIK analiza zawartych umów o pracę, na podstawie których wykazano pracowników do wskaźnika rezultatu dotyczącego liczby utworzonych miejsc pracy w 10 projektach²²⁷, wykazała, że spośród 164 pracowników, 122 było zatrudnionych przez okres do ośmiu miesięcy (74,3%), a 118 (72,0%) w wymiarze nieprzekraczającym ½ etatu. Wśród 122 zatrudnionych do ośmiu miesięcy były 43 osoby zatrudnione przez okres do jednego miesiąca i 65 osób zatrudnionych przez okres od jednego do czterech miesięcy (odpowiednio 26,2% i 39,6% ogółu; łącznie 65,8%). W grupie 118 zatrudnionych w wymiarze do ½ etatu było 17 osób zatrudnionych w wymiarze ¼ etatu i 19 osób w wymiarze 1/8 etatu (odpowiednio 10,4% i 11,6% ogółu; łącznie 22,0%). Nie stało to w sprzeczności z zasadami monitorowania wskaźników określonymi przez MliR i IZ RPO WL, gdyż nie przyjęto w nich minimalnego okresu i wymiaru zatrudnienia pracowników wykazywanych w łącznej liczbie utworzonych miejsc pracy.

Stwierdzono ponadto, że część uczestników, która na etapie rekrutacji deklarowała zatrudnienie pracowników, nie wywiązywała się z zatrudnienia w trakcie prowadzenia działalności. Beneficjenci nie stosowali z tego tytułu żadnych sankcji.

W siedmiu, spośród 11 skontrolowanych przez NIK, projektach (63,6%) stwierdzono niezgodne z zasadami konkursu przeprowadzenie przez beneficjentów kontroli u uczestników²²⁸. W czterech projektach²²⁹ część wizyt monitorujących przeprowadzono po zakończeniu 12-miesięcznego okresu prowadzenia działalności przez uczestników (w trzech projektach od 1 do 64 dni, w przypadku jednego projektu – u 36 spośród 40 uczestników – od trzech do 199 dni²³⁰). W jednym projekcie dokumentacja wizyt nie potwierdzała przeprowadzenia ich w wymaganym terminie²³¹.

²²⁶ ZUS potwierdził brak zgłoszenia do ubezpieczenia siedmiu osób wskazanych przez uczestników, a ze względu na nieprawidłowe dane dwóch pozostałych osób odmówił udzielenia informacji w zakresie ich ewentualnego zgłoszenia do ubezpieczenia.

²²⁷ Z wyjątkiem PUP w Lublinie, który nie zakończył realizacji projektu „Własny biznes – to możliwe II”.

²²⁸ Tj. kontroli i wizyt monitorujących. Zgodnie z zasadami realizacji projektów ustalonymi w dokumentacji konkursowej beneficjenci zobowiązani byli do przeprowadzenia kontroli każdej działalności gospodarczej, powstałej w ramach projektu, tj. minimum jednej wizyty monitoringowej oraz minimum jednej kontroli w okresie 12 miesięcy od dnia faktycznego rozpoczęcia działalności gospodarczej przez uczestnika projektu. Z każdej kontroli powinien zostać sporządzony protokół zawierający podstawowe wnioski i spostrzeżenia wynikające z kontroli.

²²⁹ „Droga do sukcesu”, „Inkubator przedsiębiorczości”, „Własny biznes – to możliwe II”, „Lubelskie Centrum Rozwoju Przedsiębiorczości”.

²³⁰ „Lubelskie Centrum Rozwoju Przedsiębiorczości”.

²³¹ „Lubelska Kuźnia Biznesu”. W 31 przypadkach spośród 51 badanych protokoły z wizyt monitorujących nie zawierały daty przeprowadzenia czynności, a jedynie datę sporządzenia protokołu, przypadającą już po upływie 12 miesięcy prowadzenia działalności gospodarczej przez uczestnika (w jednym przypadku było to już po wykreśleniu wpisu w CEIDG).

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

W innym²³² partner beneficjenta nie przeprowadził wizyty monitoringowej u dwóch uczestniczek, w tym jednej, która zlikwidowała działalność gospodarczą po 10,5 miesiącach jej prowadzenia. W innych dwóch projektach beneficjenci²³³ przeprowadzili kontrole/wizyty monitoringowe niezgodnie z zasadami regulaminu konkursu.

Przykłady

Beneficjent realizujący projekt „Czas dla przedsiębiorczych!”, przeprowadzając trzy wizyty monitoringowe, nie potwierdził posiadania przez uczestników części towaru zakupionego z dotacji. W dwóch przypadkach z dotacji zakupiono m.in. odzież, która w trakcie prowadzenia działalności gospodarczej została sprzedana, a osoba przeprowadzająca wizytę monitoringową nie pozyskała dokumentów potwierdzających uzyskanie dochodu. W trakcie trzeciej wizyty uczestnik oświadczył, że samochód zakupiony z dotacji znajduje się w naprawie, jednak beneficjent nie podjął dalszych działań, mających na celu stwierdzenie posiadania przez uczestnika zakupionego samochodu.

W projekcie „Droga do sukcesu – przedsiębiorczość” podczas kontroli działalności gospodarczej jednej z uczestniczek beneficjent nie zweryfikował prawidłowości wykorzystania środków dotacji w kwocie 4 tys. zł, przyznanych na budowę strony internetowej (według ustaleń kontroli NIK, strona internetowa miała charakter strony „przekierowującej” na stronę firmy prowadzącej taką samą działalność, funkcjonującej od 2015 r., której współwłaścicielem był mąż uczestniczki).

Tylko PUP w Lublinie, w trakcie realizacji projektu „Własny biznes – to możliwe II”, w wyniku kontroli przeprowadzonej u uczestnika wsparcia stwierdził nieprawidłowości (podczas wizyty monitoringowej stwierdzono brak części sprzętu sfinansowanego w ramach dofinansowania na kwotę 6,6 tys. zł oraz nieudokumentowanie i nierozliczenie w terminie wydatków na kwotę 1,1 tys. zł²³⁴). Żaden z pozostałych skontrolowanych beneficjentów nie stwierdził, w trakcie kontroli lub wizyty monitoringowej, nieprawidłowości lub uchybień dotyczących działalności około 446 uczestników. Kontrole i wizyty monitoringowe obejmowały na ogół sprawdzenie, czy działalność jest w ogóle prowadzona, czy charakter prowadzonej działalności jest zgodny z założeniami, czy przedsiębiorca złożył zestawienie towarów i usług, których zakup został dokonany ze środków dotacji, czy rozliczył otrzymanie środków, czy posiada zakupione sprzęty/towary i czy posiadają one określone parametry i zostały zakupione w terminie wynikającym z umowy, czy przedsiębiorca wywiązuje się z obowiązku prowadzenia działalności w okresie co najmniej 12 miesięcy, czy zatrudnia pracowników.

NIK stwierdziła, że kontrole i wizyty monitoringowe dokumentowano na ogół w formie listy sprawdzającej, zawierającej pytania, związane z zakresem obowiązków kontrolnych i monitoringu beneficjenta²³⁵. Czynno-

Z wyjątkiem PUP, żaden z beneficjentów nie stwierdził nieprawidłowości w wyniku kontroli

Czynności kontrolne były dokumentowane w sposób powierzchowny i ogólnikowy

²³² „Lubelskie Centrum Rozwoju Przedsiębiorczości”.

²³³ Realizujący projekty „Czas dla przedsiębiorczych!” oraz „Droga do sukcesu – przedsiębiorczość”.

²³⁴ W trakcie kontroli NIK PUP był na etapie egzekwowania zwrotu tej należności.

²³⁵ Tj. m.in., czy uczestnik faktycznie prowadzi działalność gospodarczą, czy działalność gospodarcza prowadzona jest zgodnie z zatwierdzonym biznesplanem, czy uczestnik posiada dokumenty księgowe potwierdzające zakup towarów lub usług, czy posiada sprzęt i wyposażenie zakupione z otrzymanych środków i wykazane w rozliczeniu (odpowiedzi na ogół: tak/nie/nie dotyczy).

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

ści dokumentowano w sposób ogólnikowy, w dokumentach pokontrolnych występowały różnego rodzaju braki utrudniające lub uniemożliwiające ustalenie przebiegu lub zakresu przeprowadzonych działań, np.: brak informacji na temat realizowanych czynności, w tym weryfikacji dokumentacji firmy („Droga do sukcesu – przedsiębiorczość”), brak wskazania, jakie dokumenty przedsiębiorcy podlegały weryfikacji („Droga do sukcesu”), brak dat przeprowadzenia czynności lub sporządzenia dokumentu („Lubelska Kuźnia Biznesu”). Na powierzchowność przeprowadzonych czynności wskazywała również duża liczba przeprowadzonych kontroli/wizyt w tym samym dniu przez te same osoby w różnych, nieraz odległych miejscach, np. ten sam dzień 27 grudnia 2018 r. wskazano jako datę przeprowadzenia wizyty monitorującej w 32 przypadkach („Lubelska Kuźnia Biznesu”) lub w jednym dniu zespół kontrolujący przeprowadził kontrole uczestników prowadzących działalność w dziewięciu miejscowościach („Kapitał na Start”).

Nie badano powiązań uczestników z innymi przedsiębiorcami działającymi w tym samym miejscu

W związku z niewprowadzeniem przez IZ RPO WL ograniczeń oraz przyjmowaniem oświadczeń uczestników jako wystarczających dowodów, beneficjenci nie badali w ogóle powiązań uczestników z innymi przedsiębiorcami działającymi w tym samym miejscu.

Przykłady

W projekcie „Kreator Skutecznego Biznesu”, w związku z ustaleniem NIK, że cztery uczestniczki prowadziły taką samą działalność w lokalach byłego pracodawcy, prezes zarządu kontrolowanej fundacji wyjaśnił, że podczas kontroli i wizyt monitorujących potwierdzono prowadzenie odrębnych działalności przez ww. uczestniczki. Stwierdził, że powiązanie osób fizycznych z miejscem pracy obecnym lub poprzednim to dane osobowe, których beneficjent nie ma prawa posiadać i przetwarzać, a także, że beneficjent nie ma uprawnień do ingerowania w miejsce prowadzenia działalności oraz do kwestionowania tego, od kogo przedsiębiorca wynajmuje lokal, gdyż naruszałoby to prawo podmiotu do swobody działalności gospodarczej.

W związku z ustaleniem kontroli NIK, że jedna z uczestniczek projektu „Droga do sukcesu” wykazała dokonanie zakupu trzech używanych środków trwałych do wyposażenia sklepu o łącznej wartości 5,9 tys. zł od osoby o tym samym nazwisku i prowadzącej działalność w tym samym miejscu co mąż uczestniczki, prezes zarządu kontrolowanej fundacji stwierdził, że w tym przypadku przyjęto od uczestniczki projektu oświadczenie, że używane środki trwałe nie zostały zakupione od członków najbliższej rodziny i nie weryfikowano jej powiązań ze zbywcą wyposażenia, gdyż o nich fundacja nie wiedziała.

Nie badano przychodów osiągniętych przez uczestników – przedsiębiorców

Przedłożona przez beneficjentów do kontroli NIK dokumentacja potwierdzała, że tylko w ramach dwóch projektów (w tym jednego realizowanego przez PUP w Lublinie²³⁶) w trakcie przeprowadzonych kontroli sprawdzano, czy uczestnicy uzyskiwali przychody z tytułu prowadzenia działal-

²³⁶ „Inkubator przedsiębiorczości”, „Własny biznes – to możliwe II”.

ności gospodarczej²³⁷. Pomimo że w niektórych przypadkach beneficjenci badali, czy uczestnicy prowadzili działalność zarobkową²³⁸, tj. czy sprzedawali usługi/towary (zgodnie z założeniami biznesplanów), to nie dokumentowali tego faktu w ustaleniach kontroli.

Kontrola, przeprowadzona przez NIK w samorządowej jednostce²³⁹, realizującej (jako partner beneficjenta) jeden z projektów²⁴⁰, wykazała istnienie szeregu okoliczności budzących wątpliwości co do bezstronności osób zaangażowanych w projekt. Stwierdzono m.in., że: koordynator projektu (członek Komisji Rekrutacyjnej) był powiązany rodzinnie z organizatorem staży dla 14 osób kandydujących do kontrolowanego projektu, którzy zostali jego uczestnikami; jeden z członków Komisji Oceny Wniosków ocenił dokumenty aplikacyjne (biznesplan) uczestnika projektu, dla którego kilka miesięcy wcześniej był pracodawcą; w projekcie dofinansowanie otrzymała osoba, która wcześniej brała czynny udział m.in. jako ekspert w komisjach oceny wniosków o przyznanie dotacji na rozpoczęcie działalności gospodarczej u co najmniej trzech beneficjentów; byłym pracodawcą dla dwóch uczestników projektu, wobec których istniały wątpliwości co do spełniania kryteriów kwalifikowalności, był jeden z członków Komisji Oceny Wniosków w kontrolowanym projekcie²⁴¹. Kontrola NIK wykazała także przypadek zatrudnienia w kontrolowanej jednostce

Powiązania
między osobami
zaangażowanymi
w realizację projektu

²³⁷ W projekcie „Inkubator przedsiębiorczości” w przypadku 36 uczestników (z 39) partner stwierdził uzyskanie przychodów, co w 17 przypadkach udokumentował załączonymi do protokołów kontroli dokumentami (takimi jak np.: raport fiskalny, ewidencja przychodów, faktury, rachunki, rejestry sprzedaży). Trzy osoby, które nie uzyskały przychodów, zaprzestały lub zawiesiły działalność po upływie od jednego do siedmiu dni od daty kończącej 12-miesięczny okres prowadzenia działalności gospodarczej.

²³⁸ Zgodnie z art. 2 ustawy z dnia 2 lipca 2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej (obowiązującej do 30 kwietnia 2018 r.) działalnością gospodarczą była zarobkowa działalność wytwórcza, budowlana, handlowa, usługowa oraz poszukiwanie, rozpoznawanie i wydobywanie kopalin ze złóż, a także działalność zawodowa, wykonywana w sposób zorganizowany i ciągły. Według Komentarza do art. 2 ustawy o swobodzie działalności gospodarczej (autor: M. Sieradzka) ustawodawca wyspecyfikował w art. 2 ustawy cechę zarobkowości jako immanentnie związaną z działalnością gospodarczą. Zarobkowy charakter działalności gospodarczej oznacza, że zamiarem (celem) jej podjęcia jest osiągnięcie zysku. Zysk z kolei należy definiować jako nadwyżkę przychodów nad stratami. W jednym z wydanych wyroków NSA (wyrok z dnia 26 września 2008 r., II FSK 789/07, LEX nr 495147) wskazał, że „dana działalność jest zarobkowa, jeżeli jest prowadzona w celu osiągnięcia dochodu (zarobku), rozumianego jako nadwyżka przychodów nad poniesionymi kosztami. Działalność pozbawiona tego aspektu jest działalnością charytatywną, społeczną, kulturalną i inną (określaną mianem non profit)”. Zgodnie z art. 3 ustawy z dnia 6 marca 2018 r. Prawo przedsiębiorców (obowiązującej z dniem 30 kwietnia 2018 r.) działalnością gospodarczą jest zorganizowana działalność zarobkowa, wykonywana we własnym imieniu i w sposób ciągły.

²³⁹ Samorządowa Administracja Placówek Oświatowych w Żyrzynie.

²⁴⁰ „Inkubator przedsiębiorczości”.

²⁴¹ Według informacji ZUS dwóch uczestników podlegało ubezpieczeniom społecznym i ubezpieczeniu zdrowotnemu jako pracownicy w dniu złożenia formularzy rekrutacyjnych, w związku z czym nie powinni się kwalifikować do projektu. Następnie osoba, będąca byłym pracodawcą tych uczestników (w obu przypadkach był to jeden z członków Komisji Oceny Wniosków w kontrolowanym projekcie – jako prezes zarządu fundacji lub jako przedsiębiorca prowadzący indywidualną działalność gospodarczą) przekazała, na wniosek NIK, umowy o pracę i świadectwa pracy, z których wynikało, że w obu wymienionych przypadkach okres zatrudnienia pracowników był zakończony wcześniej o miesiąc niż wynikał z danych ZUS, co świadczyło o kwalifikowalności uczestników. Z ponownej informacji ZUS (uzyskanej na zakończenie kontroli NIK) wynikało, że w przypadku jednego z tych uczestników pracodawca złożył do ZUS korektę wyrejestrowania pracownika z ubezpieczeń (z terminem o miesiąc wcześniejszym) po otrzymaniu pisma NIK (w którym zwrócono się o przekazanie kopii umowy o pracę i świadectwa pracy).

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

uczestniczki projektu (jednocześnie prowadzącej dofinansowaną działalność gospodarczą, którą zaprzestała po trzech dniach po upływie wymaganego 12-miesięcznego okresu).

Przykłady osiągnięcia sukcesu w prowadzeniu przedsiębiorstwa

Niezależnie od ustaleń wskazujących na istotne słabości w systemie wsparcia realizowanego w formie bezzwrotnych dotacji na terenie województwa lubelskiego, w każdym ze skontrolowanych projektów w badanych próbach uczestników były osoby, które dzięki dotacjom z UE założyły przedsiębiorstwa i utrzymały je na rynku. Przedsiębiorstwa były aktywne w czasie kontroli NIK, mimo że minął wymagany okres prowadzenia działalności. Cechą podobną tych działalności było to, że uczestnicy wnieśli do założonych przedsięwzięć stosunkowo duży wkład własny środków finansowych.

Przykłady

Uczestniczka projektu „Kapitał na Start” (długotrwale bezrobotna, o niskich kwalifikacjach, osoba odchodząca z rolnictwa) założyła działalność w zakresie usług gastronomicznych (w sieci restauracji typu fast food). Wkład własny wynosił 12,3 tys. zł, a wsparcie finansowe (23 tys. zł) zostało przeznaczone na zakup m.in. szaf chłodniczych (7,2 tys. zł) i mroźniczych (13,9 tys. zł), licencję, ekspres do kawy. W ramach wsparcia pomostowego rozliczone zostały wydatki związane z opłaceniem składek ZUS oraz czynszu najmu lokalu. Osoba ta zatrudniła na pełny etat cztery osoby, co zadeklarowała m.in. w biznesplanie. W 2018 r. skorzystała z udzielonej przez Starostwo Powiatowe w Tomaszowie Lubelskim refundacji kosztów związanych z zatrudnieniem bezrobotnych oraz kosztów wyposażenia stanowiska pracy dla skierowanego bezrobotnego²⁴². Według informacji, zamieszczonych w ankiecie przekazanej NIK, przedsięwzięcie było rentowne.

Uczestnik projektu „Czas dla przedsiębiorczych!” (niezarejestrowany bezrobotny) prowadził działalność w zakresie produkcji filmów i nagrań wideo. W biznesplanie wykazał wieloletnie doświadczenie jako realizator światła i dźwięku oraz fotograf prasowy, a także doświadczenie w edycji filmów i zdjęć. Ze środków dotacji zakupił m.in. dron, kamerę nagrywania, monitor poglądowy, pilot zdalnego sterowania, laptop i inne akcesoria związane z wideofilmowaniem. W badaniu ankietowym jako powód podjęcia decyzji o rozpoczęciu działalności gospodarczej wskazał chęć stabilizacji i możliwość rozwoju. W ankiecie NIK wykazał osiągnięcie w ostatnim roku dochodu z tytułu prowadzonej działalności.

Uczestnik projektu „Droga do sukcesu” (mężczyzna w wieku powyżej 50 lat, bezrobotny zarejestrowany) prowadził działalność (nadal aktywną w 20 miesiącu od rozpoczęcia) o charakterze usługowym, nastawioną na budowę przydomowych oczyszczalni ścieków, uzupełniając wykoppy przy użyciu koparko-ładowarki, a w okresie zimowym odśnieżanie ulic i parkingów (firma na terenie Zamościa i okolic). Planował i zatrudnił pracownika na umowę o pracę na okres czterech miesięcy (od czerwca do września, czyli na sezon budowlany). W ankiecie przyznał, że korzystał ze wsparcia członków rodziny w rozpoczęciu działalności, a także że członkowie rodziny byli zatrudnieni u niego. Ukończył kurs na operatora koparko-ładowarki w okresie rekrutacji do projektu²⁴³, wcześniej dłuższy czas pracował za granicą jako pracownik ogólnobudowlany. W ankiecie NIK wykazał przychody w ostatnich 12 miesiącach prowadzenia działalności oraz podał, że działalność pozwala uzyskiwać przychody umożliwiające utrzymanie oraz zatrudnienie pracownika.

²⁴² Na podstawie ustawy o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy.

²⁴³ W trakcie składania formularza rekrutacyjnego nie miał jeszcze ukończonego kursu, na który został skierowany przez PUP. Zaświadczenie o ukończeniu kursu było wydane dzień po przystąpieniu do projektu.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

Zdjęcie nr 10

Miejsce wykonywania działalności gospodarczej uczestniczki projektu „Kapitał na Start” prowadzącej działalność w zakresie usług gastronomicznych



Zdjęcie nr 11

Używana koparko-ładowarka z 1998 r. zakupiona przez uczestnika projektu „Droga do sukcesu” za 40 tys. zł, z tego 23 tys. zł z dotacji (działalność w zakresie wykonywania instalacji wodno-kanalizacyjnych, ciepłych, gazowych i klimatyzacyjnych)



Źródło: dokumentacja uzyskana podczas kontroli NIK.

5.3. Ogólna charakterystyka uczestników projektów oraz analiza trwałości nowych przedsiębiorstw

Wśród 4 373 uczestników, którzy otrzymali środki na rozpoczęcie działalności gospodarczej w projektach priorytetu inwestycyjnego 8iii w działaniach 9.3 i 9.6, większość (59,7%) stanowiły kobiety. Średni wiek osób objętych wsparciem wynosił 43 lata (najmłodszy przedsiębiorca miał ukończone 30 lat, zaś najstarsi – 88 lat). Połowa uczestników (49,5%) w chwili przystąpienia do projektu miała ukończone od 30 do 39 lat; niemal co czwarty (23,7%) – od 40 do 49 lat, 15,4% osób miało od 50 do 59 lat, a pozostałe 11,4% było starsze. Co jedenasty z nowych przedsiębiorców ukończył wiek emerytalny²⁴⁴.

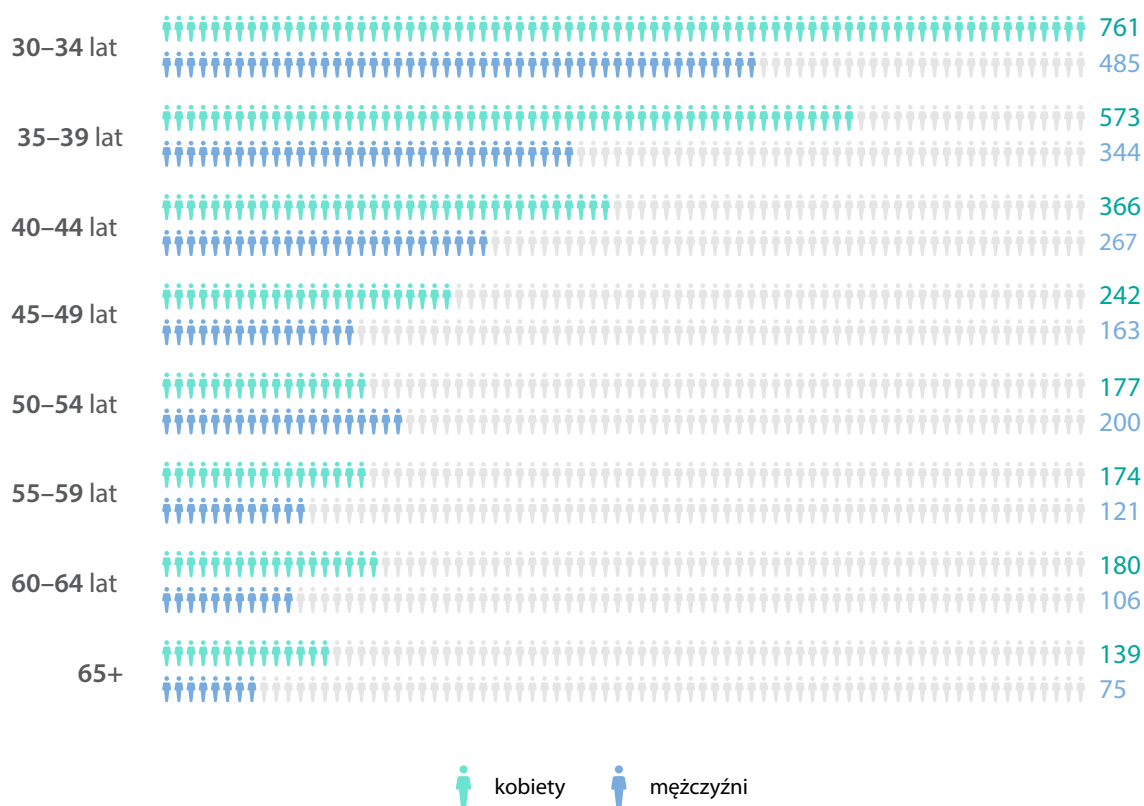
Wiek uczestników

²⁴⁴ Przyjmując wiek emerytalny wynoszący: 60 lat – dla kobiet i 65 lat dla mężczyzn, uczestników takich było odpowiednio: 319 i 75; łączna ich liczba 394 stanowiła 9,0% ogółu 4 373 uczestników.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

Infografika nr 10

Liczba osób objętych wsparciem w podziale na płeć i grupy wiekowe



Źródło: opracowanie własne NIK na podstawie danych SL2014 na dzień 31 grudnia 2018 r.

Branże i profile działalności

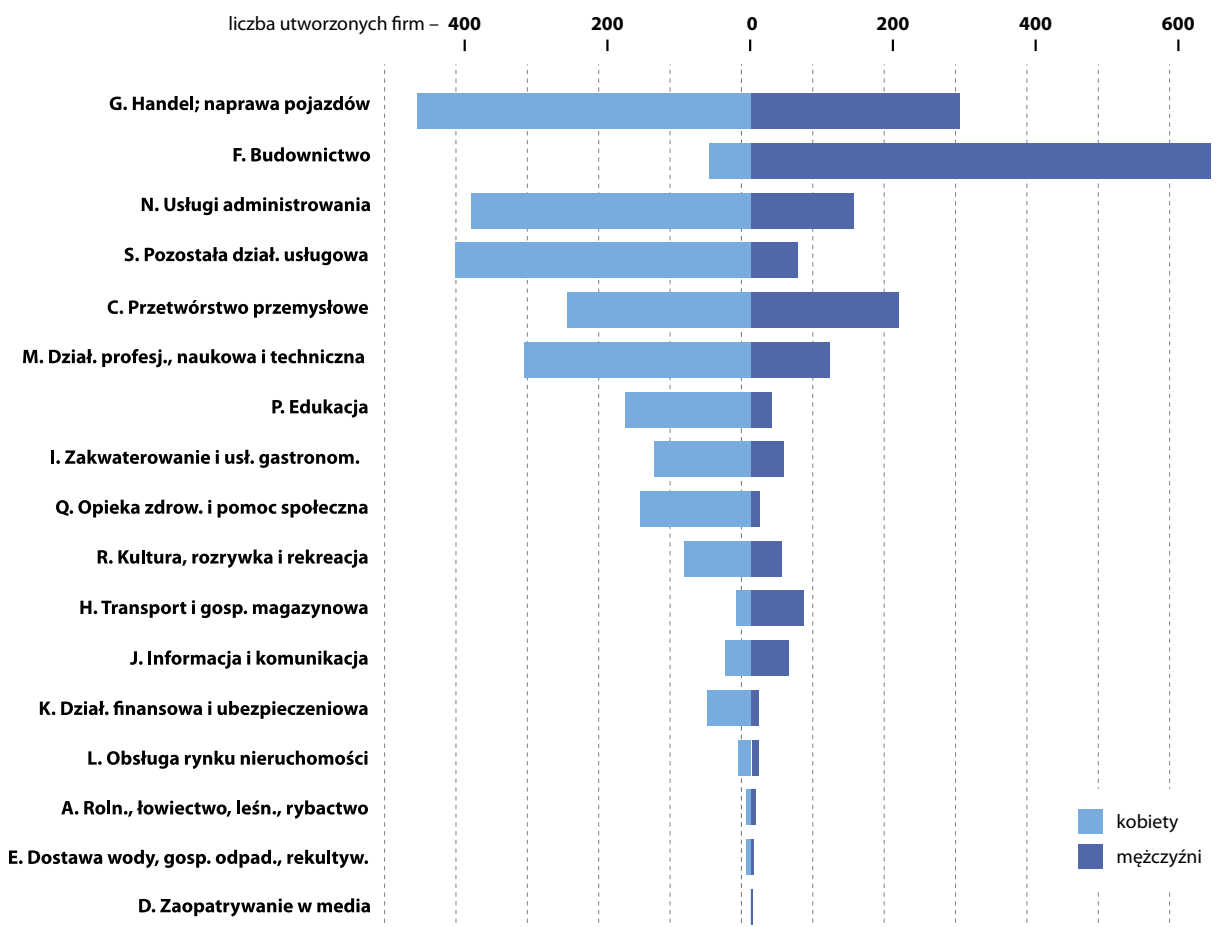
Założone przedsiębiorstwa działały w różnych branżach, przy czym niektóre z nich cieszyły się podobną popularnością wśród uczestniczek i uczestników, natomiast inne były chętniej wybierane przez osoby danej płci. Biorąc pod uwagę kody PKD, kobiety najczęściej decydowały się na prowadzenie działalności w branży handlu hurtowego, detalicznego i naprawy pojazdów (dotyczyło to 17,9% uczestniczek), pozostałej działalności usługowej (15,8%), czy działalności w zakresie usług administrowania i działalności wspierającej (15,0%). Według podklas działalności, kobiety jako przeważający profil działalności gospodarczej najczęściej wskazywały 96.02.Z – Fryzjerstwo i pozostałe zabiegi kosmetyczne (dotyczyło to co dziewiątej z uczestniczek, tj. 11,1%); kolejne profile cieszące się popularnością dotyczyły: 81.21.Z – Niespecjalistycznego sprzątnia budynków i obiektów przemysłowych (4,6%), 47.91.Z – Sprzedaży detalicznej prowadzonej przez domy sprzedaży wysyłkowej lub Internet (4,4%), 85.59.B – Pozostałych pozaszkolnych form edukacji, gdzie indziej niesklasyfikowanych (3,9%) czy 74.20.Z – Działalności fotograficznej (3,1%). Z kolei aż 36,7% firm zakładanych przez mężczyzn działało w branży budownictwa, na kolejnych miejscach znalazły się: handel hurtowy i detaliczny oraz naprawa pojazdów (16,6%), przetwórstwo przemysłowe (11,7%). Mężczyźni najczęściej zakładali firmy zajmujące się: 43.39.Z – Wykonywaniem pozostałych robót wykończeniowych (9,7% uczestników), 45.20.Z

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

- Konserwacją i naprawą pojazdów samochodowych (8,9%), 43.33.Z
- Posadzkarstwem, tapetowaniem i oblicowaniem ścian (4,2%), 81.30.Z
- Działalnością usługową związaną z zagospodarowywaniem terenów zieleni (3,9%), 43.22.Z – Wykonywaniem instalacji wodno-kanalizacyjnych, ciepłych, gazowych i klimatyzacyjnych (3,6%).

Infografika nr 11

Branże (według sekcji PKD) najczęściej wybierane przez uczestników



Źródło: opracowanie własne NIK na podstawie danych SL2014 na dzień 31 grudnia 2018 r.

Zasady udzielania wsparcia na założenie działalności gospodarczej w ramach projektów przewidywały konieczność prowadzenia działalności przez co najmniej 12 miesięcy, pod rygorem zwrotu otrzymanej pomocy w przypadku niedochowania tego warunku. Uczestnicy w okresie prowadzenia działalności gospodarczej korzystali ze wsparcia pomostowego o charakterze niefinansowym (w postaci usług doradczo-szkoleniowych) i/lub finansowym (w formie comiesięcznych transz przekazywanych im przez okres od sześciu do 12 miesięcy).

NIK przeprowadziła analizę przeżywalności nowo utworzonych firm, badając ich status w rejestrze CEIDG, według stanu na dzień przypadający 13 oraz 18 miesięcy po dniu rozpoczęcia działalności.

Przeżywalność firm
po 13 miesiącach
prowadzenia działalności

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

Wśród wszystkich uczestników 11 jednostek kontrolowanych przez NIK²⁴⁵ okres 13 miesięcy minął w przypadku 507 osób; 377 z nich (74,4%) posiadało na ten dzień aktywny wpis. Oznacza to, że co czwarty z uczestników zawiesił lub zaprzestał prowadzenia działalności gospodarczej bezpośrednio po upływie ww. minimalnego, rocznego okresu prowadzenia działalności gospodarczej w ramach projektu i po zaprzestaniu otrzymywania pomocy pomostowej²⁴⁶.

Przeżywalność firm
po 18 miesiącach
od rozpoczęcia
prowadzenia działalności

Według danych systemu SL2014, spośród łącznej liczby 4373 osób, które otrzymały bezzwrotne środki finansowe na podjęcie działalności gospodarczej, do końca marca 2019 r. warunek upływu co najmniej 1,5 roku od rozpoczęcia działalności, założony na potrzeby analizy, był spełniony w przypadku 1184 osób. Dalszych ustaleń dokonano na próbie 511 (tj. 43,2%) z nich. Objęła ona wszystkich uczestników projektów prowadzonych przez beneficjentów kontrolowanych przez NIK (w 291 przypadkach powyższy warunek był prawdziwy) oraz 220 losowo wybranych uczestników projektów niekontrolowanych²⁴⁷. Analizie poddano wpisy w CEIDG dotyczące okresu do dnia upływu 18 miesięcy od rozpoczęcia działalności gospodarczej przez danego uczestnika. Przeprowadzone badanie przypadków wykazało, że 274 uczestników (53,6% z wszystkich 511) posiadało aktywny wpis w CEIDG, natomiast pozostałe 237 osób (46,4%) zawiesiło lub zaprzestało prowadzenia działalności gospodarczej przed upływem 18 miesięcy od jej rozpoczęcia (z czego ponad połowa – bo 136 osób, czyli 57,4% z 237 – przed upływem 13 miesięcy od założenia firmy).

Trwałość firm
dla poszczególnych
grup uczestników

Większą przeżywalnością charakteryzowały się firmy założone przez mężczyzn – aktywne wpisy dotyczyły bowiem 144 z 230 przedsięwzięć, tj. 62,6%; w przypadku firm założonych przez panie było to odpowiednio 130 z 281, tj. 46,3%²⁴⁸. W największym stopniu na rynku utrzymywały się przedsiębiorstwa założone przez młodszych uczestników, którzy stanowili też najliczniejszą grupę²⁴⁹. Przeżywalność firm trzydziesto- i czterdziestolatków była niemal identyczna i wynosiła odpowiednio 60,7% i 60,8%, sytuacja różnicowała się jednak po uwzględnieniu płci uczestników, gdyż to właśnie firmy założone przez mężczyzn w wieku 40–49 w największym stopniu pozostały aktywne na rynku (dotyczyło to trzech na cztery z takich przedsiębiorstw). Najniższą przeżywalnością cechowały się działalności założone przez osoby mające ukończone 60 lub więcej lat; utrzymało się jedynie co czwarte z ich przedsięwzięć (24,1%); dla osób w wieku emerytalnym wskaźnik ten kształtował się na jeszcze niższym poziomie 17,5%²⁵⁰.

²⁴⁵ W ramach kontroli planowej nr P/18/081 oraz wcześniejszej kontroli doraźnej nr R/18/003.

²⁴⁶ Wśród tych 130 osób, w trzech przypadkach wykreślenie wpisu było wynikiem zgonu uczestnika w trakcie realizacji projektu.

²⁴⁷ Do próby wyznaczono, za pomocą losowania prostego, co czwartą z takich osób.

²⁴⁸ Wskaźnik przeżywalności firm założonych przez panów był we wszystkich kategoriach wiekowych wyższy od analogicznego wskaźnika obliczonego dla firm kobiet o około 14 punktów procentowych – wyjątek stanowili 40-latkowie, dla których różnica ta przekroczyła 25 punktów procentowych.

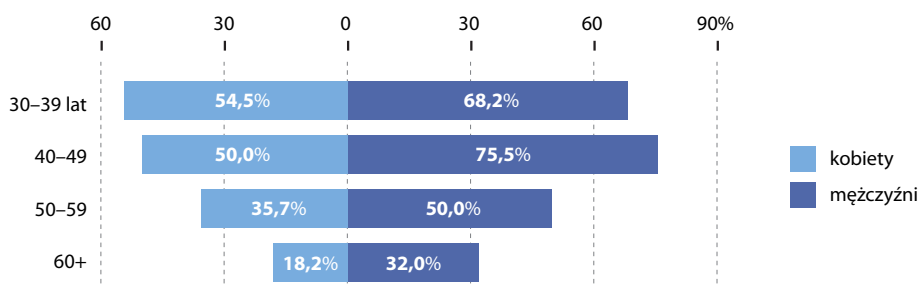
²⁴⁹ W próbie 511 osób, 244 (47,7%) stanowiły osoby w wieku 30–39 lat, 125 (24,5%) osoby w wieku 40–49 lat, 84 (16,4%) w wieku 50–59, zaś 58 (11,4%) osoby starsze.

²⁵⁰ Przyjmując wiek wynoszący co najmniej: 60 lat – dla kobiet i 65 lat dla mężczyzn, założonych firm było 40, natomiast aktywnych pozostawało siedem.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

Infografika nr 12

Przeżywalność firm 1,5 roku od rozpoczęcia działalności – podział według płci i grup wiekowych



Źródło: opracowanie własne NIK na podstawie danych SL2014 na dzień 31 grudnia 2018 r. oraz danych CEIDG na dzień 31 marca 2019 r.

Przykład

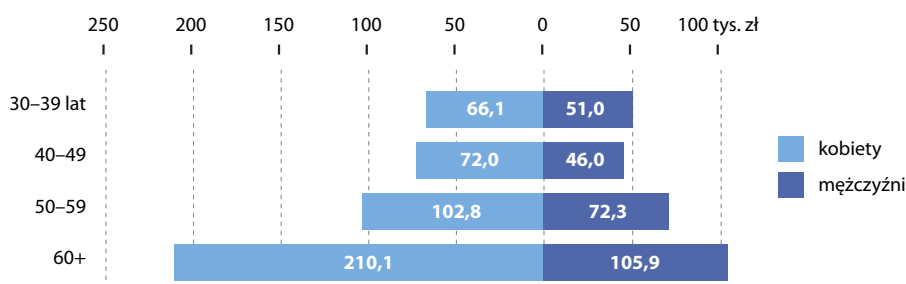
Kryteria grupy docelowej nie wprowadzały (z wyjątkiem PUP) górnego limitu wieku kandydatów. Wśród wszystkich uczestników, trzy osoby w chwili przystąpienia do projektów miały ukończone 80 lat. Przedsiębiorstwa przez nie założone miały zajmować się: działalnością usługową związaną z poprawą kondycji fizycznej (jedna firma), pomocą społeczną bez zakwaterowania dla osób w podeszłym wieku i osób niepełnosprawnych (jedna), pozostałymi pozaszkolnymi formami edukacji (jedna). Dwie pierwsze firmy funkcjonowały przez rok (wpisy wykreślono najpóźniej kilkanaście dni po upływie 12 miesięcy prowadzenia działalności), natomiast ostatnia – przez rok i cztery miesiące.

Opisane tendencje miały wpływ na poziom i zróżnicowanie wskaźnika efektywności kosztowej, stanowiącego relację nakładów poniesionych na utworzenie 511 firm w próbie do liczby podmiotów, które pozostały aktywne na rynku w tym czasie. Obliczony w ten sposób i uśredniony wskaźnik wyniósł 66 613 zł, przy czym dla firm założonych przez mężczyzn – 55 791 zł, a kobiety – 78 599 zł. Koszt utworzenia trwałych podmiotów był różny dla poszczególnych zbiorowości uczestników. Największe wartości osiągał w grupie wiekowej 60+. Utworzenie przez taką uczestniczkę firmy, która funkcjonowałaby co najmniej 1,5 roku, wymagało wydatkowania ponad 210 tys. zł ze środków publicznych, co stanowiło wielkość dwukrotnie wyższą od średnich nakładów poniesionych na działalność prowadzoną przez mężczyzn w wieku 60+ oraz 4,5 razy większą od przeciętnych nakładów na firmy założone przez uczestników czterdziestoletnich (w przedziale 40–49 lat).

Koszt utworzenia trwałych przedsięwzięć

Infografika nr 13

Efektywność kosztowa firm 1,5 roku od rozpoczęcia działalności – podział wg płci i grup wiekowych (w tys. zł)



Źródło: opracowanie własne NIK na podstawie danych SL2014 na dzień 31 grudnia 2018 r. oraz danych CEIDG na dzień 31 marca 2019 r.

Przykład

Wsparcie w wysokości 1,5 mln zł, przekazane 40 uczestnikom w wieku emerytalnym (kobietom w wieku 60+ oraz mężczyznom w wieku 65+), przyczyniło się do powstania siedmiu podmiotów, które przetrwały na rynku półtora roku (w pozostałych 33 przypadkach działalność została zawieszona bądź przedsiębiorca zamknął firmę). Równolegle, środki w podobnej wysokości 1,5 mln zł, przyznane 41 kobietom w wieku 40–44 lat, skutkowały powstaniem 20 takich nadal aktywnych firm, zaś pomoc w kwocie 1,2 mln zł, przekazana 36 mężczyznom w tym wieku, miała efekt w postaci 29 firm, które nadal funkcjonowały po półtora roku od zaistnienia na rynku.

Przeżywalność firm w poszczególnych projektach

Biorąc pod uwagę daty rozpoczęcia działalności gospodarczych, na dzień przeprowadzonego przez NIK badania (koniec I kwartału 2019 r.) w większości projektów nie było uczestników, w przypadku których minąłby, założony na potrzeby badania przeżywalności firm, okres 1,5 roku – osoby takie wystąpiły natomiast w 31 projektach²⁵¹. Analiza wykazała, że w żadnym z tych projektów nie doszło do sytuacji, w której po 1,5 roku prowadzenia działalności gospodarczej funkcjonowało mniej niż 10% nowo założonych firm. W czterech projektach przeżywalność firm założonych przez 77 osób spełniających kryterium czasowe 1,5 roku kształtowała się na poziomie 10–30%, w ośmiu projektach dla 132 uczestników – wynosiła pomiędzy 30–50%, w dziesięciu dla 184 uczestników wynosiła 50–70%, w pięciu dla 70 osób wynosiła 70–90%, zaś w czterech projektach przeżywalność 48 firm przekroczyła 90%.

Branże, w jakich funkcjonowały przedsiębiorstwa

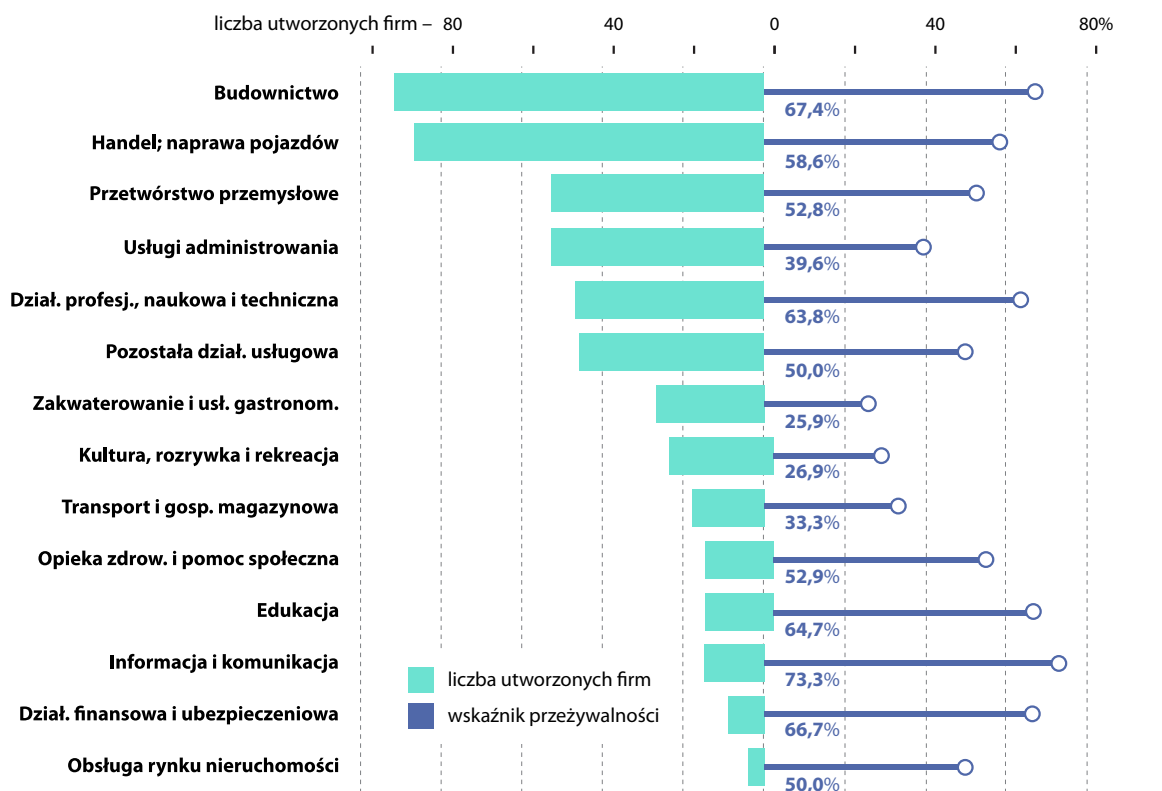
Uczestnicy z badanej próby najczęściej zdecydowali się prowadzić działalność gospodarczą w sektorze budownictwa, handlu lub naprawy pojazdów, a przeżywalność takich firm pozostawała po 1,5 roku na relatywnie wysokim (w odniesieniu do podmiotów z innych branż) poziomie 59–68%. Wartość przekraczającą 60% wskaźnik osiągał również dla przedsięwzięć dedykowanych działalności profesjonalnej, naukowej i technicznej, edukacji, informacji i komunikacji, bądź działalności finansowej i ubezpieczeniowej, choć ostatnie z tych branż były rzadziej wybierane przez uczestników.

²⁵¹ Przy czym w niektórych było to kilka z kilkudziesięciu osób objętych wsparciem przez danego beneficjenta.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

Infografika nr 14

Przeżywalność firm działających w różnych branżach



Źródło: opracowanie własne NIK na podstawie danych SL2014 na dzień 31 grudnia 2018 r. oraz danych CEIDG na dzień 31 marca 2019 r.

Na możliwość utrzymania się przedsiębiorstw na rynku potencjalnie negatywny wpływ mógł mieć niższy lokalny popyt, związany z wysokim bezrobociem ludności. Analiza przeżywalności firm założonych przez uczestników mieszkających w poszczególnych powiatach województwa lubelskiego, na tle wskaźników bezrobocia odnotowanego przez odpowiednie urzędy pracy w III kwartale 2017 r., wykazała brak istotnej zależności pomiędzy przeżywalnością firm a wskaźnikiem bezrobocia – wskaźnik korelacji wyniósł $(-)0,058^{252}$.

Dodatkowe wsparcie dla nowych przedsiębiorstw stanowiło wsparcie pomostowe o charakterze finansowym i/lub niefinansowym. Badaniu poddano wpływ wysokości przyznanego wsparcia pomostowego na utrzymanie się firm na rynku.

Trwałość przedsiębiorstw a poziom bezrobocia

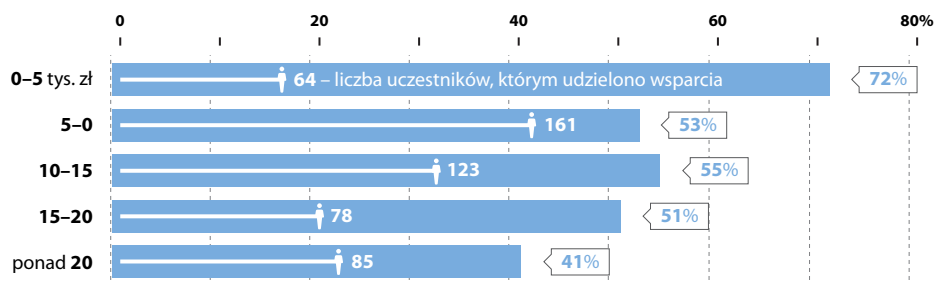
Wpływ wsparcia pomostowego na utrzymanie się firm na rynku

²⁵² Wskaźnik korelacji jest liczbą określającą, w jakim stopniu dwie zmienne (lub więcej) są od siebie zależne. Wskaźnik zbliżony do -1 lub +1 świadczy o silnej zależności, natomiast zbliżony do 0 – o braku istotnych powiązań.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

Infografika nr 15

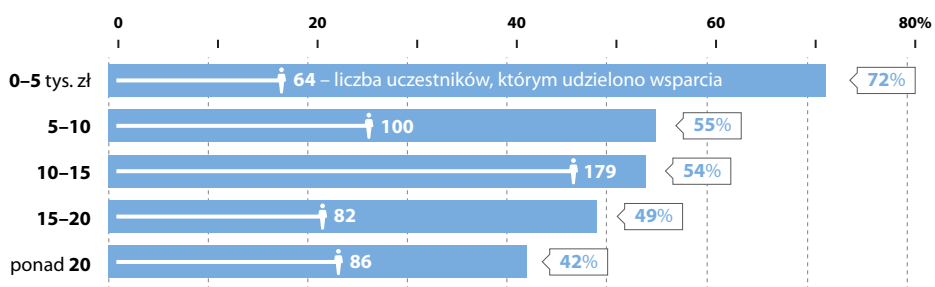
Wskaźnik przeżywalności firm, w odniesieniu do wysokości przekazanego wsparcia pomostowego finansowego



Źródło: opracowanie własne NIK na podstawie danych SL2014 na dzień 31 grudnia 2018 r. oraz danych CEIDG na dzień 31 marca 2019 r.

Infografika nr 16

Wskaźnik przeżywalności firm, w odniesieniu do wysokości przekazanego wsparcia pomostowego finansowego i niefinansowego



Źródło: opracowanie własne NIK na podstawie danych SL2014 na dzień 31 grudnia 2018 r. oraz danych CEIDG na dzień 31 marca 2019 r.

Na zaprezentowane zależności częściowy wpływ miały wskaźniki przeżywalności przedsiębiorstw założonych w ramach poszczególnych projektów. W szczególności dotyczyło to wsparcia z najniższego przedziału kwotowego. W siedmiu projektach 64 uczestnikom²⁵³ nie udzielono wsparcia pomostowego bądź udzielone wsparcie nie przekroczyło 5 tys. zł, z czego: a) 31 osób było uczestnikami jednego projektu realizowanego przez powiatowy urząd pracy (28 podmiotów nadal funkcjonowało po 1,5 roku prowadzenia działalności; przeżywalność firm wyniosła 90,3%), b) 33 uczestników sześciu projektów założyło firmy, z których przetrwało 18 (przeżywalność wyniosła 54,5%). Wynika stąd, że wysoka 72% przeżywalność firm objętych wsparciem pomostowym na poziomie 0-5 tys. zł była zasługą projektu realizowanego przez PUP; przy nieuwzględnieniu uczestników tego projektu przeżywalność wyniosła niespełna 55%.

Jak widać, w wariantcie pomijającym uczestników projektu realizowanego przez PUP, który cechował się bardzo wysoką przeżywalnością firm po 1,5 roku prowadzenia działalności gospodarczej, przeżywalność przed-

²⁵³ W przypadku których minęło 1,5 roku od rozpoczęcia działalności gospodarczej.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

siewzięć objętych dodatkową okresową pomocą nieprzekraczającą łącznie 5 tys. zł spadała z 72% do 55%; oznacza to jednak, że pomimo postępujących wzrostów wsparcia pomostowego z 0 do wartości 20 tys. zł, wskaźnik przeżywalności w tym zakresie oscylował na poziomie 49–55%, a przy dalszym wzroście wsparcia powyżej tej wartości – spadał do około 41–42%.

Wyniki analizy wykazały zatem, że zwiększenie wysokości wsparcia pomostowego nie przekładało się na wyższą przeżywalność utworzonych firm – wpływ ten był nikły, występował wręcz trend odwrotny, niezależnie od tego czy rozpatrywane było samo wsparcie o charakterze finansowym, czy łączne wsparcie, uwzględniające doradztwo biznesowe. Dostępne w ramach badania informacje nie pozwoliły na jednoznaczne podanie przyczyn tych zależności (analiza opierała się częściowo na danych jednostek niekontrolowanych przez NIK). Jedną z przyczyn mogła być tendencja do przystępowania przez kandydatów o niższych kwalifikacjach do prowadzenia działalności gospodarczej do tych projektów, które oferowały – obok dotacji – również wysokie wsparcie okresowe, gwarantujące dodatkowe comiesięczne środki pozwalające na opłacenie niezbędnych wydatków. Z jednej strony wsparcie takie pomagało okrzepnąć firmie w trudnym początkowym okresie prowadzenia działalności, z drugiej – wymagało mniejszego zaangażowania się przedsiębiorcy do szybkiego pozyskania kontrahentów i podwyższenia rentowności przedsięwzięcia. Udział przedsiębiorstw, którym udało się utrzymać na rynku mógł też wynikać z liczebności grup kandydatów, jacy zgłosili się do projektów, a także sposobu weryfikacji ich kandydatur przez beneficjentów. Beneficjenci, dysponujący szerszą bazą kandydatów spełniających kryteria formalne, mogli dokonać bardziej rzetelnej oceny zasadności przyznania środków na rozpoczęcie działalności gospodarczej (uwzględniając m.in. predyspozycje kandydata, jego doświadczenie zawodowe, poziom motywacji, realność pomysłu na biznes, itp.) niż beneficjenci, którzy przyznali środki wszystkim (lub niemal wszystkim) osobom spełniającym wymogi formalne.

Oprócz analizy danych dotyczących uczestników, którzy otrzymali środki na rozpoczęcie działalności gospodarczej do końca 2018 r., w trakcie kontroli NIK²⁵⁴ kontrolerzy skierowali kwestionariusz ankiety do 205 uczestników kontrolowanych dziewięciu projektów, w tym do 117 aktywnych i 88 nieaktywnych w CEIDG. Odpowiedzi nadeszło 149 uczestników (73%), w tym 72 aktywnych (62%) oraz 77 nieaktywnych (88%).

W badaniu kwestionariuszowym NIK, jako podstawowy powód podjęcia decyzji o rozpoczęciu prowadzenia działalności gospodarczej, uczestnicy prowadzący działalność najczęściej podawali samorealizację i podniesienie kwalifikacji zawodowych (33 uczestników), natomiast uczestnicy, którzy zakończyli jej prowadzenie, brak pracy (32 uczestników) i poprawę warunków życiowych/zwiększenie dochodów (7 uczestników). Niezależność finansowa i praca na własny rachunek okazała się istotna dla

Wyniki badania
ankietowego
uczestników

Powody
założenia działalności
gospodarczej

²⁵⁴ Kontroli planowej.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

obu grup (16 uczestników aktywnych, 18 uczestników nieaktywnych), podobnie jak oferowane dofinansowanie (59 aktywnych przedsiębiorców, 54 nieaktywnych).

- Wsparcie rodziny** Do korzystania ze wsparcia bliskich osób przyznało się łącznie 125 ankietowanych (83,9%), w tym 59 aktywnych i 66 nieaktywnych. Na decyzję o założeniu działalności gospodarczej największy wpływ wywarło, zarówno dla 43 uczestników aktywnych, jak i 49 uczestników nieaktywnych, wsparcie oferowane przez rodzinę (61,74%). Na prowadzenie takiego samego rodzaju działalności przez bliskich wskazało siedmiu uczestników aktywnych i siedmiu nieaktywnych (9,4%). Bliskich zatrudniało siedmiu uczestników nieaktywnych i czterech aktywnych (7,38%). U członków rodziny byli wcześniej zatrudnieni trzej uczestnicy aktywni i dwaj nieaktywni (3,36%). Tylko trzy osoby wskazały, że przedsiębiorstwo rodziny było ich zleceniodawcą (dwóch aktywnych, jeden nieaktywny).
- Kwalifikacje** Posiadanie doświadczenia zawodowego zbieżnego z przedmiotem prowadzonej działalności zadeklarowało 105 spośród 188 uczestników (70,47%), w tym 52 aktywnych i 53 nieaktywnych przedsiębiorców. Na posiadanie wykształcenia zbieżnego z przedmiotem prowadzonej działalności wskazało 22 uczestników aktywnych i 15 nieaktywnych. Odbycie kursów i szkoleń (innych niż oferowane w ramach projektu), przygotowujących do prowadzenia firmy wskazały po równo 23 osoby aktywne i nieaktywne.
- Przedmiot i zakres przedsięwzięcia** Zdecydowana większość uczestników deklarowała prowadzenie przedsiębiorstwa na rynku lokalnym (123 osoby ze 170), w tym 59 aktywnych i 64 nieaktywnych. Więcej osób nieaktywnych (14) wskazywało jako obszar działania rynek regionalny, natomiast osoby aktywne (15) rynek krajowy. Adresatami oferty kierowanej przez 145 uczestników byli głównie klienci indywidualni (49,67% – 34 osoby aktywne i 40 nieaktywnych).
- Uczestnicy aktywni najczęściej prowadzili działalność gospodarczą od 14 do 16 miesięcy (23 osoby), od 16 do 18 miesięcy (22 osoby) i od 18 do 20 miesięcy (16 osób). Uczestnicy nieaktywni w znacznej części działalność prowadzili przez okres 12 do 14 miesięcy (57 osób).
- Udzieloną kwotę wsparcia finansowego za wystarczającą uznało 93 uczestników ze 148 (62,42%), w tym w większości były to osoby, które zamknęły działalność gospodarczą (51 osób). Za niewystarczającą uznało ją 55 uczestników (29 aktywnych i 26 nieaktywnych). Uczestnicy aktywni w większości przeznaczali otrzymaną dotację na zakup specjalistycznego sprzętu (33 osoby), natomiast uczestnicy nieaktywni na zakup samochodu (30 osób).
- Jedynie 18 osób spośród ankietowanych 72 aktywnych uczestników wskazało, że zatrudniało pracowników na podstawie umowy o pracę (25%). Natomiast dziewięć osób zatrudniało pracowników na podstawie umowy cywilnoprawnej oraz pracowników sezonowych (12,5%). Zatrudnienie dotyczyło w większości jednego pracownika.
- Przychody i dochody** Przychody przedsiębiorstw w ostatnim pełnym roku, w zdecydowanej większości, według udzielonych przez 145 osób odpowiedzi, wynosiły poniżej 20 tys. zł (59,73%) i do 50 tys. zł (20,80%). W czterech przypadkach

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

wyniosły powyżej 201 tys. zł. Dochody były odpowiednio niższe, wynosząc poniżej 10 tys. zł (56,38%), do 20 tys. zł (23,49%). W dwóch przypadkach wyniosły powyżej 81 tys. zł, a w trzech firma odnotowała stratę.

Wśród 72 aktywnych uczestników 80,56% wskazało, że prowadzona działalność pozwala uzyskiwać przychody umożliwiające utrzymanie się, ale zaledwie 27,78%, że pozwala także na zatrudnienie pracownika.

Najczęściej wskazywanym przez 72 aktywnych ankietowanych zagrożeniem dla funkcjonowania przedsiębiorstwa była konkurencja (48,61%), koszty prowadzenia działalności (18,05%), czy zdarzenia losowe i brak pracowników (13,89%). Natomiast jako warunki niezbędne dla rozwoju przedsiębiorstwa wskazywano m.in. rozwój, współpracę, poszerzenie oferty, zapotrzebowanie na usługi i zmianę przepisów. Jako czynniki decydujące o rozwoju przedsiębiorstwa uczestnicy aktywni wskazywali rzetelność, jakość, profesjonalizm (38%), zapotrzebowanie na usługi (22,22%) i znajomość rynku oraz doświadczenie (11,11%).

Najczęściej wymienianymi przez uczestników nieaktywnych przyczynami zawieszenia lub zaprzestania działalności gospodarczej był brak rentowności/zleceń (25,97%), sprawy rodzinne/zdrowotne (24,68%), koszty utrzymania działalności (22,08%). Jako błędy lub zaniechania w prowadzeniu działalności wskazywano niedostateczną analizę rynku i konkurencji, małą promocję, duże koszty. Osoby te pytane o kwestię, czy dodatkowe doradztwo udzielane w trakcie realizacji projektu mogłoby wyeliminować ewentualne błędy, najczęściej udzielały odpowiedzi negatywnej (44,15%), albo nie miały zdania na ten temat (38,96%).

6. ZAŁĄCZNIKI

6.1. Metodyka kontroli i informacje dodatkowe

Cel główny kontroli	Czy wsparcie na rozpoczęcie działalności gospodarczej w ramach działania 9.3 Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Lubelskiego na lata 2014–2020 zostało wykorzystane na zwiększenie liczby nowych miejsc pracy w regionie?
Cele szczegółowe	<ol style="list-style-type: none">1. Czy Instytucja Zarządzająca RPO Województwa Lubelskiego na lata 2014–2020 stworzyła warunki do realizacji celów działania 9.3?2. Czy wsparcie finansowe na realizację celów działania doprowadziło do zwiększenia liczby miejsc pracy?
Zakres podmiotowy	Skontrolowano ogółem 14 podmiotów, w tym 12 w ramach kontroli planowej i dwa w ramach kontroli rozpoznawczej. Kontrolą objęte zostały: <ol style="list-style-type: none">1. Instytucja Zarządzająca Regionalnym Programem Operacyjnym Województwa Lubelskiego – Urząd Marszałkowski Województwa Lubelskiego w Lublinie.2. 11 beneficjentów i dwóch partnerów realizujących łącznie 11 projektów (w tym dziewięć w ramach kontroli planowej i dwa w ramach kontroli rozpoznawczej) – cztery fundacje, jedno stowarzyszenie, cztery spółki z o.o., jedna spółka akcyjna, jedna osoba fizyczna prowadząca działalność gospodarczą, dwie jednostki samorządowe (w tym powiatowy urząd pracy).
Kryteria kontroli	11 jednostek – legalność i gospodarność (art. 2 ust. 3 pkt 4 ustawy o NIK, z uwzględnieniem kryteriów określonych w art. 5 ust. 3 ww. ustawy); trzy jednostki – legalność, gospodarność i rzetelność (art. 2 ust. 2 ustawy o NIK, z uwzględnieniem kryteriów określonych w art. 5 ust. 2 ww. ustawy).
Okres objęty kontrolą	Lata 2016–2018, z uwzględnieniem okresu wcześniejszego i późniejszego, jeżeli zaistniałe zdarzenia miały wpływ na kontrolowaną działalność.
Działania na podstawie art. 29 ustawy o NIK	Dla celów kontroli pozyskano dane z: <ul style="list-style-type: none">▪ Zakładu Ubezpieczeń Społecznych – informacja o wybranych uczestnikach projektów (próby badawcze uczestników) w celu zweryfikowania ich kwalifikowalności do projektów (w trakcie kontroli beneficjentów);▪ 14 urzędów marszałkowskich – informacja dotycząca zasad i warunków udzielania wsparcia osobom na prowadzenie działalności gospodarczej w ramach priorytetu inwestycyjnego 8iii regionalnych programów operacyjnych, dla których zarządy województw są instytucjami zarządzającymi (w trakcie kontroli IZ RPO WL);▪ Ministerstwa Inwestycji i Rozwoju – informacja dotycząca realizacji wsparcia w PI8iii na terenie kraju, niektórych kwestii związanych z ustaleniami kontroli w IZ RPO WL oraz wytycznych horyzontalnych wydanych przez ministra właściwego ds. rozwoju regionalnego (w trakcie kontroli IZ RPO WL);▪ 21 powiatowych/miejskich urzędów pracy z terenu województwa lubelskiego – informacja dotycząca zasad i warunków udzielania bezzwrotnych dotacji bezrobotnym na prowadzenie działalności gospodarczej (w trakcie kontroli IZ RPO WL);▪ Centralnej Ewidencji i Informacji o Działalności Gospodarczej – dane z internetowego portalu – ogólnopolskiej bazy przedsiębiorców

ZAŁĄCZNIKI

(nadzorowanego przez Ministerstwo Przedsiębiorczości i Technologii), dotyczących przedsiębiorstw założonych przez uczestników projektów (w trakcie kontroli beneficjentów);

- Systemu Udostępniania Danych o Pomocy Publicznej – dane z internetowego portalu prowadzonego przez UOKiK, dotyczącego udzielonej uczestnikom projektów pomocy publicznej (w trakcie kontroli beneficjentów).

W kontroli nie wzięły udziału inne organy kontrolne na podstawie art. 12 ustawy o NIK.

Udział innych organów kontroli na podstawie art. 12 ustawy o NIK

Wszystkie kontrole zostały przeprowadzone przez Delegaturę NIK w Lublinie w okresie od 14 grudnia 2018 r. do 27 maja 2019 r.

Pozostałe informacje

Podstawowym kryterium wyboru do kontroli 11 beneficjentów (spośród 82, tj. 13,4%) było zakończenie realizacji projektów przed rozpoczęciem kontroli NIK i posiadanie siedziby na terenie województwa lubelskiego. W trakcie kontroli uznano za uzasadnione skontrolowanie także PUP w Lublinie (realizującego projekt w działaniu 9.3) oraz dwóch partnerów kontrolowanych beneficjentów.

Spośród 14 skontrolowanych jednostek jedną oceniono pozytywnie, trzy negatywnie, a w przypadku pozostałych 10 sformułowano ocenę opisową. Trzy jednostki złożyły sześć zastrzeżeń, z których uwzględniono w części jedno zastrzeżenie, pozostałe zaś zostały oddalone.

Do kierowników ośmiu skontrolowanych jednostek (beneficjentów) skierowano wnioski o dokonanie korekt końcowych wniosków o płatność w zakresie zrealizowanych wskaźników i wydatków projektu, w związku z ustalonymi nieprawidłowościami; do jednego – o zebranie kompletnego materiału dowodowego, potwierdzającego zwrot przez uczestniczkę (do PFRON) wydatków podwójnie sfinansowanych ze środków publicznych lub dokonanie korekt wniosków o płatność.

Do Marszałka Województwa Lubelskiego skierowano trzy wnioski pokontrolne, dotyczące w szczególności: wyegzekwowania od BGK zaktualizowanego wniosku o dofinansowanie projektu pozakonkursowego, systematycznego prowadzenia analiz z wykorzystaniem danych dostępnych w użytkowanych systemach informatycznych oraz poinformowania NIK o ostatecznej wysokości stwierdzonych wydatków niekwalifikowalnych, związanych z nieuzasadnionym uczestnictwem tych samych osób w różnych projektach.

W związku z podejrzeniem przedłożenia przez uczestników nieprawdziwych dokumentów w projekcie „Kreator Skutecznego Biznesu” Delegatura NIK w Lublinie skierowała dwa zawiadomienia o podejrzeniu popełnienia przestępstwa, a w związku z ocenami i wnioskami sformułowanymi w ośmiu wystąpieniach pokontrolnych (dotyczących sześciu projektów) przygotowała, na podstawie art. 62a ust. 1 ustawy o NIK, zawiadomienie skierowane przez Prezesa Najwyższej Izby Kontroli do Zarządu Województwa Lubelskiego²⁵⁵.

²⁵⁵ Podpisane przez Prezesa Najwyższej Izby Kontroli w dniu 22 października 2019 r.

ZAŁĄCZNIKI

Marszałek Województwa Lubelskiego poinformował NIK²⁵⁶, że w związku ze stwierdzeniem nieuzasadnionego uczestnictwa trzech osób w różnych projektach, IZ RPO WL w dniu 13 września 2019 r. wystosowała zawiadomienia do prokuratury. Zarząd Województwa Lubelskiego poinformował NIK²⁵⁷, że w odniesieniu do sześciu projektów, wskazanych w zawiadomieniu NIK, podjęto czynności wyjaśniające. W wyniku tych czynności (na dzień przekazania informacji przez IZ RPO WL), od dwóch beneficjentów wyegzekwowano nienależnie pobrane środki finansowe w łącznej kwocie 86,3 tys. zł, w przypadku jednego prowadzone były działania zmierzające do wydania decyzji administracyjnej o zwrocie środków finansowych, a do trzech skierowano zobowiązujące do przekazania wyjaśnień związanych z ustaleniami NIK.

Ustalone po zakończeniu kontroli NIK finansowe rezultaty kontroli wyniosły łącznie 803,3 tys. zł²⁵⁸.

Stan realizacji wniosków pokontrolnych

Wszystkie jednostki, do których zostały skierowane wnioski pokontrolne (11), poinformowały o ich realizacji. Poinformowano w szczególności o współpracy z IZ RPO WL w zakresie ustalenia kwot niekwalifikowalnych wydatków w skorygowanych wnioskach o płatność. Spośród ogółem 13 wniosków, zrealizowanych było dziesięć, niezrealizowanych trzy.

Wykaz jednostek kontrolowanych

Lp.	Nazwa skontrolowanego projektu	Nazwa jednostki kontrolowanej	Imię i nazwisko kierownika jednostki kontrolowanej
1.	–	Urząd Marszałkowski Województwa Lubelskiego w Lublinie	Jarosław Stawiarski, Marszałek Województwa Lubelskiego od 21 listopada 2018 r. (Sławomir Sosnowski – Marszałek Województwa Lubelskiego w okresie od 1 grudnia 2014 r. do 21 listopada 2018 r.)
2.	Droga do sukcesu	Fundacja Rozwoju Lubelszczyzny	Henryk Łucjan, Prezes Zarządu Fundacji od 1996 r.
3.	Inkubator przedsiębiorczości	Stowarzyszenie Lokalna Grupa Działania „Dolina Giełczwi”	Katarzyna Adamiak, Prezes Zarządu, od 11 grudnia 2017 r. (Sławomir Kuśmicki – Prezes Zarządu od 20 listopada 2015 r. do 11 grudnia 2017 r.)
4.		Samorządowa Administracja Placówek Oświatowych w Żyrzynie	Beata Osiak, Dyrektor od 2009 r.
5.	Lubelskie Centrum Rozwoju Przedsiębiorczości	Lubelskie Centrum Consultingu Spółka z o.o.	Katarzyna Tatara, Prezes Zarządu od 30 stycznia 2009 r.
6.		Lubelski Park Naukowo-Technologiczny SA	Marcin Wieczorek, Prezes Zarządu, od dnia 4 stycznia 2019 r. (Tomasz Małecki – Prezes Zarządu od 1 kwietnia 2013 r. do 4 stycznia 2019 r.)

²⁵⁶ W piśmie z dnia 31 października 2019 r.

²⁵⁷ W piśmie z dnia 12 listopada 2019 r.

²⁵⁸ Szkody w ogólnym budżecie Wspólnot Europejskich: 532,8 tys. zł, pozyskane pożytki finansowe: 269,4 tys. zł, kwoty nienależnie uzyskane: 1,1 tys. zł.

ZAŁĄCZNIKI

Lp.	Nazwa skontrolowanego projektu	Nazwa jednostki kontrolowanej	Imię i nazwisko kierownika jednostki kontrolowanej
7.	Kapitał na START	NST Spółka z o.o.	Piotr Morlewski, Prezes Zarządu, od dnia 3 lipca 2008 r.
8.	Droga do sukcesu – przedsiębiorczość	Fundacja Rozwoju Gospodarki i Innowacji im. Eugeniusza Kwiatkowskiego	Marek Drączkowski, Prezes Zarządu
9.	Kreator Skutecznego Biznesu	Fundacja Europejska Manufaktura Wiedzy	Marek Nurzyński, Prezes Zarządu
10.	Lubelska Kuźnia Biznesu	Grantunion Spółka z o.o.	Karolina Mielnik, Prezes Zarządu od 21 listopada 2017 r.
11.	Własny biznes to możliwe II	Powiatowy Urząd Pracy w Lublinie	Grażyna Gwiazda, Dyrektor PUP od 1 czerwca 2004 r.
12.	Czas dla przedsiębiorczych!	Gdela Krystyna Acustica.Med	Krystyna Gdela, osoba prowadząca działalność gospodarczą od 1 lipca 2008 r.
13.	Zatrudnij się sam	Consultor Spółka z o.o. (kontrola rozpoznawcza)	Grzegorz Jaroszek, Prezes Zarządu od 9 sierpnia 2018 r. (Zarząd w składzie: Przemysław Jaśkiewicz – Prezes Zarządu; Grzegorz Jaroszek – Członek Zarządu od 1 do 8 sierpnia 2018 r.; Grzegorz Jaroszek – Prezes Zarządu od 1 września 2010 r. do 31 lipca 2018 r.)
14.	Biznes w zasięgu ręki!	Fundacja Aktywności Obywatelskiej (kontrola rozpoznawcza)	Monika Dominik, Prezes Zarządu od 23 marca 2005 r.

Wykaz ocen kontrolowanych jednostek

Lp.	Nazwa jednostki kontrolowanej	Kontrolowany projekt	Ocena kontrolowanej działalności*	Stany mające wpływ na wydaną ocenę:	
				prawidłowe	nieprawidłowe
1.	Urząd Marszałkowski Województwa Lubelskiego w Lublinie	—	Planowane kwoty na wsparcie przedsiębiorczości w PI8iii oraz wskaźniki produktu i rezultatu ustalono w oparciu o zdiagnozowaną sytuację województwa oraz zapotrzebowanie ze strony beneficjentów. Ogłoszono dwa konkursy w zakresie wsparcia bezwrotnego, mając na uwadze potrzebę osiągnięcia zakładanych wskaźników oraz wykorzystania środków finansowych w perspektywie finansowej 2014–2020. W wyniku realizacji projektów w PI8iii, na koniec 2018 r., liczba osób, które otrzymały bezzwrotne środki finansowe, stanowiła 61% wielkości zakładanej do osiągnięcia w 2023 r. oraz 179% wielkości zakładanej w 2018 r. w tzw. ramach wykonania, a liczba utworzonych miejsc pracy – 56% wielkości zakładanej do 2023 r. Do końca 2018 r. zakontraktowano środki finansowe w kwocie stanowiącej 61% alokacji, zatwierdzono wnioski o płatność na kwotę stanowiącą 45% i certyfikowano wydatki w kwocie stanowiącej 43% alokacji.	IZ RPO WL nie wprowadziła w regulaminie konkursu dodatkowych warunków obowiązujących beneficjentów, dotyczących ograniczeń w zakresie udzielenia i wydatkowania dofinansowania. Regulamin konkursu nie został sporządzony wystarczająco rzetelnie. IZ RPO WL do końca 2018 r. nie prowadziła działań audytowych pod kątem możliwości udzielenia wsparcia osobom niekwalifikującym się do projektów oraz możliwości podwójnego finansowania wydatków uczestnikom wsparcia. W SZOOP obowiązującym w niektórych okresach wartości wskaźników produktu i rezultatu zostały określone niezgodnie z postanowieniami obowiązującego RPO WL.	nieprawidłowe
2.	Fundacja Rozwoju Lubelszczyzny	Droga do sukcesu	Beneficjent osiągnął cel projektu 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 zrealizowała projekt zgodnie z umową o dofinansowanie pod względem okresu realizacji i poniesionych wydatków. Rzetelnie weryfikowano rozliczenia wypłaconego uczestnikom wsparcia oraz monitorowano prowadzenie przez nich działalności gospodarczej poprzez kontrole i analizę danych w CEIDG.	Fundacja nie osiągnęła w pełni celu projektu dotyczącego utworzenia 48 przedsiębiorstw, w związku z udzieleniem wsparcia osobie niekwalifikującej się do projektu. Wskaźnik produktu w tym zakresie został wykonany w 98%. Kontrola wykazała przypadek naruszenia zasad rekrutacji w związku z bezpodstawnym przyznaniem dodatkowych punktów jednemu z kandydatów. W ponad 1/3 objętych badaniem przypadków wizyty monitoringowe zostały przeprowadzone od 1 do 6 dni po upływie 12-miesięcznego okresu prowadzenia działalności.	

Lp.	Nazwa jednostki kontrolowanej	Kontrolowany projekt	Ocena kontrolowanej działalności*	Stany mające wpływ na wydaną ocenę:	
				prawidłowe	nieprawidłowe
3.	Stowarzyszenie Lokalna Grupa Działania „Dolina Giełczwi”	Inkubator przedsiębiorczości	w formie opisowej	Beneficjent osiągnął cele projektu w zakresie zwiększenia aktywności zawodowej 50 osób oraz zatrudnienia przez uczestników projektu ośmiu osób. Projekt został zrealizowany zgodnie z umową o dofinansowanie pod względem okresu realizacji projektu.	Beneficjent nie zrealizował celu projektu, polegającego na utworzeniu 40 przedsiębiorstw, ponieważ udzielił wsparcia osobie pracującej, tj. niespełniającej warunków kwalifikowalności. Stwierdzono nieprawidłowe wyliczenie i wykazanie we wniosku o płatność końcową wartości wskaźnika rezultatu w zakresie liczby zatrudnionych pracowników, który został zawyżony o trzy osoby. Beneficjent z rażącym naruszeniem wymaganego terminu przekazał do Prezesa UOKiK sprawozdania o udzieleniu pomocy <i>de minimis</i> .
4.	Samorządowa Administracja Placówek Oświatowych w Żyrzynie		w formie opisowej	Partner, zgodnie z założeniami, zakwalifikował do projektu 40 osób, którym udzielono finansowego wsparcia oraz zorganizował dla nich szkolenia i doradztwo.	Z powodu złożenia przez jedną osobę nieprawdziwego oświadczenia o posiadanym statusie osoby bezrobotnej, do projektu przyjęto osobę niespełniającą warunków kwalifikowalności.
5.	Lubelskie Centrum Consultingu Spółka z o.o.	Lubelskie Centrum Rozwoju Przedsiębiorczości	w formie opisowej	Beneficjent prawidłowo zrealizował zadania związane z rekrutacją uczestników oraz wsparciem szkoleniowo-doradczym, za które bezpośrednio był odpowiedzialny.	Beneficjent nie zrealizował zadań w zakresie monitorowania i nadzorowania działań partnera przy realizacji projektu. Wskaźnik rezultatu projektu został zawyżony o jedno miejsce pracy.
6.	Lubelski Park Naukowo-Technologiczny SA		negatywna		Partner nie wykonał swoich zadań określonych w umowie partnerstwa, w zakresie prowadzenia kontroli działalności gospodarczej uczestników oraz weryfikacji prowadzenia przez nich działalności gospodarczej w okresie 12 miesięcy od dnia rozpoczęcia. Jeden z uczestników nie spełnił minimalnego okresu prowadzenia działalności gospodarczej przez 12 miesięcy od rozpoczęcia działalności, w związku z czym wskaźnik rezultatu został zawyżony o jedno miejsce pracy.
7.	NST Spółka z o.o.	Kapitał na START	pozytywna	Beneficjent osiągnął cele projektu, dotyczące udzielenia wsparcia szkoleniowego i doradztwa 50 osobom oraz przyznania 40 spośród nich bezzwrotnych dotacji.	

Lp.	Nazwa jednostki kontrolowanej	Kontrolowany projekt	Ocena kontrolowanej działalności*	Stany mające wpływ na wydaną ocenę:	
				prawidłowe	nieprawidłowe
8.	Fundacja Rozwoju Gospodarki i Innowacji im. Eugeniusza Kwiatkowskiego	Droga do sukcesu – przedsiębiorczość	w formie opisowej	Beneficjent osiągnął cel projektu w zakresie zwiększenia aktywności zawodowej 60 osób oraz zatrudnienia przez uczestników projektu 10 osób. Beneficjent zrealizował projekt zgodnie z umową o dofinansowanie pod względem okresu realizacji i poniesionych wydatków. Terminowo przedłożył do akceptacji IZ RPO WL dokumenty rekrutacyjne i wnioski o płatność oraz przekazał w aplikacji SHRIMP dane o udzieleniu uczestnikom pomocy <i>de minimis</i> .	W związku z udzieleniem wsparcia osobie niekwalifikującej się do projektu, Fundacja nie osiągnęła w pełni celu projektu dotyczącego utworzenia 50 przedsiębiorstw. Stwierdzono przypadek wykorzystania przez uczestniczkę projektu niezgodnie z przeznaczeniem dotacji w kwocie 4 tys. zł na zakup strony internetowej – beneficjent nie zweryfikował tej niezgodności w trakcie przeprowadzonej kontroli przedsiębiorstwa uczestniczki.
9.	Fundacja Europejska Manufaktura Wiedzy	Kreator Skutecznego Biznesu	negatywna		Beneficjent nie osiągnął celów projektu dotyczących zwiększenia aktywności zawodowej 60 osób, utworzenia 50 firm oraz zatrudnienia przez uczestników 10 osób. W związku z brakiem kwalifikowalności jednej z uczestniczek, nie zrealizował planu udzielenia wsparcia szkoleniowo-doradczego oraz wsparcia finansowego na rozpoczęcie działalności gospodarczej. W związku z faktycznym niezatrudnieniem dziewięciu pracowników przez uczestników, tylko jeden pracownik spośród 10 planowanych został zatrudniony
10.	GrantUnion Spółka z o.o.	Lubelska Kuźnia Biznesu	w formie opisowej	Beneficjent osiągnął cele projektu. Zgodnie z założeniami udzielił co najmniej 65 osobom wsparcia szkoleniowego i doradztwa, 52 osoby otrzymały pomoc w postaci bezwrotnych dotacji, finansowego wsparcia pomostowego, a także usług doradztwa biznesowego.	Opracowane zasady rekrutacji i przyznawania środków na rozwój przedsiębiorczości były zgodne z regulaminem konkursu, jednak Spółka wprowadzała do nich późniejsze zmiany, które nie zostały przedłożone IZ, celem wymaganej akceptacji. Sporządzone dokumenty z przeprowadzonych u uczestników kontroli i wizyt monitorujących nie potwierdzały należycie wywiązania się przez Beneficjenta z niektórych ciężących na nim obowiązków. Spółka nieterminowo przesłała sprawozdania o udzieleniu pomocy <i>de minimis</i> oraz nie monitorowała stanu zatrudnienia pracowników przez uczestników w oparciu o raporty ZUS.
11.	Powiatowy Urząd Pracy w Lublinie	Własny biznes to możliwe II	w formie opisowej	Beneficjent osiągnął zakładane, na etapie realizacji projektu w okresie kontroli NIK, cele projektu oraz większość zadań zgodnie z założeniami wsparcia.	Kontrole, prowadzone były po upływie okresu 12 miesięcy prowadzenia działalności, co było niezgodne z regulaminem konkursu

Lp.	Nazwa jednostki kontrolowanej	Kontrolowany projekt	Ocena kontrolowanej działalności*	Stany mające wpływ na wydaną ocenę:	
				prawidłowe	nieprawidłowe
12.	Gdela Krystyna Acustica. Med	Czas dla przedsiębiorczych!	negatywna		Beneficjent nie osiągnął zakładanych celów projektu dotyczących zwiększenia aktywności zawodowej 50 osób, utworzenia 40 firm oraz zatrudnienia przez uczestników ośmiu osób. Zakładane wskaźniki produktu i rezultatu zostały osiągnięte na niższym niż zakładano poziomie, gdyż: jeden z uczestników nie kwalifikował się do projektu, jedna z osób, z którą uczestnik Projektu zawarł umowę o pracę, nie została zgłoszona jako pracownik do ZUS, dwie osoby zostały zatrudnione w oparciu o umowę zlecenia (ta forma zatrudnienia nie była uwzględniana do pomiaru wskaźnika rezultatu) oraz jedna z uczestników nie prowadziła działalności gospodarczej przez wymagany okres 12 miesięcy od dnia jej rozpoczęcia.
13.	Consultor Spółka z o.o. (kontrola rozpoznawcza)	Zatrudnij się sam	w formie opisowej	Beneficjent zrealizował zakładane działania i cele projektu.	
14.	Fundacja Aktywności Obywatelskiej (kontrola rozpoznawcza)	Biznes w zasięgu ręki!	w formie opisowej	Beneficjent zrealizował zakładane działania i cele projektu.	

* pozytywna / negatywna / w formie opisowej

6.2. Analiza stanu prawnego i uwarunkowań organizacyjno- -ekonomicznych

Analiza stanu prawnego

W świetle art. 9 akapitu pierwszego pkt 8 rozporządzenia ogólnego UE, w celu przyczynienia się do unijnej strategii na rzecz inteligentnego, zrównoważonego wzrostu sprzyjającego włączeniu społecznemu, jak również realizacji szczególnych zadań funduszy zgodnie z ich celami określonymi w Traktatach, w tym spójności gospodarczej, społecznej i terytorialnej, wspiera się m.in. następujący cel tematyczny: *promowanie trwałego i wysokiej jakości zatrudnienia oraz wsparcie mobilności pracowników*. W art. 3 lit. a) tiret (iii) rozporządzenia EFS określono, w odniesieniu do ww. celu tematycznego, że EFS m.in. wspiera następujący priorytet inwestycyjny: pracę na własny rachunek, przedsiębiorczość i tworzenie przedsiębiorstw, w tym innowacyjnych mikro-, małych i średnich przedsiębiorstw.

Według art. 125 rozporządzenia ogólnego UE instytucja zarządzająca odpowiada za zarządzanie programem operacyjnym zgodnie z zasadą należytego zarządzania finansami. W odniesieniu do zarządzania programem operacyjnym, instytucja zarządzająca m.in. udostępnia instytucjom pośredniczącym oraz beneficjentom informacje, które są istotne odpowiednio dla wykonywania ich zadań i wdrażania operacji. W odniesieniu do wyboru operacji instytucja ta m.in. ustanawia system elektronicznej rejestracji i przechowywania danych dotyczących każdej operacji, które są niezbędne do monitorowania, ewaluacji, zarządzania finansowego, weryfikacji i audytu, w tym danych dotyczących poszczególnych uczestników operacji. W odniesieniu do wyboru operacji instytucja m.in. sporządza i stosuje odpowiednie procedury wyboru i kryteria, które: zapewniają, że operacje przyczynią się do osiągnięcia celów szczegółowych i rezultatów odpowiednich priorytetów, są niedyskryminacyjne i przejrzyste. W odniesieniu do zarządzania finansowego i kontroli programu operacyjnego instytucja zarządzająca m.in.: kontroluje, czy dofinansowane produkty i usługi zostały dostarczone, czy wydatki deklarowane przez beneficjentów zostały zapłacone oraz, czy spełniają one obowiązujące przepisy prawa, wymagania programu operacyjnego oraz warunki wsparcia operacji; zapewnia, aby beneficjenci uczestniczący we wdrażaniu operacji, których koszty zwracane są na podstawie faktycznie poniesionych kosztów kwalifikowalnych, prowadzili oddzielny system księgowości lub korzystali z odpowiedniego kodu księgowego dla wszystkich transakcji związanych z operacją; wprowadza skuteczne i proporcjonalne środki zwalczania nadużyć finansowych, uwzględniając stwierdzone rodzaje ryzyka.

Zasady realizacji programów w zakresie polityki spójności finansowanych w perspektywie finansowej 2014–2020, podmioty uczestniczące w realizacji tych programów i polityki oraz tryb współpracy między nimi zostały określone w ustawie z dnia 11 lipca 2014 r. o zasadach realizacji programów w zakresie polityki spójności finansowanych w perspektywie finansowej 2014–2020²⁵⁹. Zgodnie z art. 4 ust.1 ustawy za koordynację realizacji programów operacyjnych odpowiada minister właściwy do spraw rozwoju regionalnego wykonujący zadania państwa członkowskiego.

²⁵⁹ Dz. U. z 2018 r. poz. 1431.

Stosownie do art. 5 ust.1 ww. ustawy minister właściwy do spraw rozwoju regionalnego, w celu zapewnienia zgodności sposobu realizacji programów operacyjnych z prawem Unii Europejskiej w zakresie wdrażania funduszy strukturalnych i Funduszu Spójności oraz spełniania wymagań określanych przez Komisję Europejską w tym zakresie, a także w celu zapewnienia jednolitości sposobu realizacji programów operacyjnych i prawidłowości realizacji zadań i obowiązków określonych ustawą, może wydać wytyczne dotyczące m.in.: ewaluacji programów operacyjnych; trybu i zakresu sprawozdawczości oraz monitorowania postępu rzeczowego realizacji programów operacyjnych; kontroli realizacji programów operacyjnych; trybu dokonywania wyboru projektów; kwalifikowalności wydatków w ramach programów operacyjnych; warunków certyfikacji; korekt finansowych w ramach programów operacyjnych; warunków gromadzenia i przekazywania danych w postaci elektronicznej; systemu informacji i promocji w zakresie programów operacyjnych.

W przypadku krajowego programu operacyjnego instytucją zarządzającą jest minister właściwy do spraw rozwoju regionalnego, a w przypadku regionalnego programu operacyjnego – zarząd województwa (art. 9 ust. 1 ustawy). Do zadań instytucji zarządzającej należy w szczególności: przygotowanie propozycji kryteriów wyboru projektów; wybór projektów do dofinansowania (w przypadku krajowego albo regionalnego programu operacyjnego); zawieranie z wnioskodawcami umów o dofinansowanie projektu lub podejmowanie decyzji o dofinansowaniu projektu; zlecenie płatności²⁶⁰ oraz zlecenie wypłaty współfinansowania krajowego z budżetu państwa w ramach krajowego lub regionalnego programu operacyjnego na rzecz beneficjentów; zapewnienie aktualności i poprawności danych służących do monitorowania realizacji programu operacyjnego; pełnienie funkcji instytucji certyfikującej; prowadzenie kontroli realizacji programu operacyjnego, w tym weryfikacja prawidłowości wydatków ponoszonych przez beneficjentów (w przypadku krajowego albo regionalnego programu operacyjnego); nakładanie korekt finansowych; odzyskiwanie kwot podlegających zwrotowi; ewaluacja programu operacyjnego; monitorowanie postępów realizacji programu operacyjnego; zapewnianie informacji o programie operacyjnym i jego promocja (art. 9 ust.2 ustawy).

Do 1 września 2017 r. obowiązywał przepis art. 7 ust. 1 ustawy wdrożeniowej, zgodnie z którym instytucja zarządzająca krajowym albo regionalnym programem operacyjnym mogła wydawać wytyczne dotyczące kwestii szczegółowych dla danego programu operacyjnego, zwane dalej „wytycznymi programowymi”, zgodne z „wytycznymi horyzontalnymi”, tj. wytycznymi ministra właściwego do spraw rozwoju regionalnego, określonymi w art. 5 ust. 1 ww. ustawy. Z dniem 2 września 2017 r. uchylono art. 7 ustawy (na podstawie art. 1 pkt 5 ustawy z dnia 7 lipca 2017 r. o zmianie ustawy o zasadach realizacji programów w zakresie polityki spójności finansowanych w perspektywie finansowej 2014–2020 oraz niektórych innych ustaw²⁶¹), w związku z czym instytucje zarządzające krajowym albo

²⁶⁰ O których mowa w art. 188 ust. 1 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych.

²⁶¹ Dz. U. poz. 1475. Ustawa zwana dalej: ustawą zmieniającą z dnia 7 lipca 2017 r.

regionalnym programem operacyjnym nie mogły wydawać wytycznych programowych dotyczących kwestii szczegółowych dla danego programu operacyjnego. Zgodnie z art. 18 ustawy zmieniającej z dnia 7 lipca 2017 r. „wytyczne horyzontalne” stały się „wytycznymi”, zaś po upływie 3 miesięcy od dnia wejścia w życie ustawy (tj. z dniem 3 grudnia 2017 r.) „wytyczne programowe” przestały być stosowane, z zastrzeżeniem art. 19 ust. 1 ww. ustawy.

Zgodnie z art. 19 ust. 1 ustawy zmieniającej z dnia 7 lipca 2017 r., do umów o dofinansowanie projektu oraz decyzji o dofinansowaniu projektu odpowiednio zawartych i podjętych przed dniem wejścia w życie ustawy zmieniającej z dnia 7 lipca 2017 r. (tj. przed 2 września 2017 r.), w których beneficjenci zobowiązali się do stosowania wyłącznie wytycznych programowych, stosuje się przepisy dotychczasowe, chyba że beneficjent wyrazi zgodę na zmianę umowy o dofinansowanie projektu albo decyzji o dofinansowaniu projektu w zakresie związania wytycznymi. Zgodnie z art. 19 ust. 2 ustawy zmieniającej z dnia 7 lipca 2017 r., po upływie 3 miesięcy od dnia jej wejścia w życie, do umów o dofinansowanie projektu zawartych oraz decyzji o dofinansowaniu projektu podjętych przed dniem jej wejścia w życie, w których beneficjenci zobowiązali się do stosowania wytycznych horyzontalnych oraz wytycznych programowych albo wyłącznie wytycznych horyzontalnych, stosuje się przepisy ustawy w brzmieniu nadanym ustawą zmieniającą z dnia 7 lipca 2017 r.

Stosownie do art. 31 ustawy wdrożeniowej cele programu operacyjnego są osiągnięte przez realizację projektów objętych dofinansowaniem, a zgodnie z art. 52 ust. 1 ustawy podstawę dofinansowania projektu stanowi umowa o dofinansowanie projektu albo decyzja o dofinansowaniu projektu.

Wytyczne w zakresie realizacji przedsięwzięć z udziałem środków Europejskiego Funduszu Społecznego w obszarze rynku pracy na lata 2014–2020 zostały opracowane na podstawie art. 5 ust. 1 pkt 11 ustawy wdrożeniowej. Wytyczne służyły zapewnieniu koordynacji działań podejmowanych w ramach celu tematycznego 8 *Promowanie trwałego i wysokiej jakości zatrudnienia oraz wsparcie mobilności pracowników*, miały także zapewnić zgodność działań podejmowanych w celu tematycznym 8 z udziałem środków EFS z polityką krajową w obszarze rynku pracy, wyrażoną w dokumentach strategicznych i programowych, w tym w szczególności z ustawą o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy, a także uwzględniać doświadczenia z realizacji wsparcia z PO KL, tak by zapewnić wysoki poziom efektywności realizowanych przedsięwzięć. Według Wytycznych, IZ RPO zobowiązały się stosować mechanizmy zapewniające, iż projekty realizowane w zakresie aktywizacji zawodowej będą uwzględniać: specyfikę wewnątrzregionalną, w tym regionalne inteligentne specjalizacje, branże zidentyfikowane jako kluczowe dla rozwoju regionu lub zawody nadwyżkowe i deficytowe w regionie, w tym przy użyciu np. regionalnych i krajowych badań rynku pracy; wyłącznie grupy docelowe zdefiniowane w RPO.

Wytyczne w zakresie kwalifikowalności wydatków w ramach Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego oraz Funduszu Spójności na lata 2014–2020 zostały wydane na podstawie

art. 5 ust. 1 pkt 5 ustawy wdrożeniowej. Wytyczne określały ujednoczone warunki i procedury dotyczące kwalifikowalności wydatków, tj. m.in. analizę zgodności poniesionego wydatku z przepisami krajowymi i unijnymi, umową o dofinansowanie, wytycznymi i innymi dokumentami do których stosowania beneficjent zobowiązał się w umowie o dofinansowanie. Wytyczne określały warunki niezbędne do uznania wydatku za kwalifikowalny i rodzaje wydatków niekwalifikowalnych oraz podmioty upoważnione przez beneficjenta do ich ponoszenia. Dokument reguluje także kwestię stosowania zamówień publicznych udzielanych w ramach projektów i zachowania zasad konkurencyjności w przypadkach beneficjentów niebędących zamawiającymi w rozumieniu ustawy Pzp lub zamawiających w przypadku zamówień poniżej progów określonych w ustawie Pzp oraz określa sposób rozliczenia dochodu wygenerowanego podczas realizacji projektu.

Wytyczne w zakresie monitorowania postępu rzeczowego realizacji programów operacyjnych na lata 2014–2020 zostały wydane na podstawie art. 5 ust. 1 pkt 2 ustawy wdrożeniowej. Celem wytycznych było ustanowienie ogólnych zasad w zakresie monitorowania postępu rzeczowego, wspólnych dla wszystkich krajowych i regionalnych programów operacyjnych na lata 2014–2020, niezbędnych do monitorowania polityki spójności na poziomie Umowy Partnerstwa 2014–2020. Wytyczne określały m.in. założenia dotyczące systemu wskaźników w ramach krajowych i regionalnych programów operacyjnych. Za system wskaźników monitorowania postępu rzeczowego w ramach programu operacyjnego, w tym dobór wskaźników, ustalenie wartości bazowych i docelowych wskaźników, ustalenie celów pośrednich i końcowych dla ram wykonania oraz prawidłowy przebieg procesu monitorowania wskaźników i realizacji ich założonych wartości odpowiadała Instytucja Zarządzająca. Monitorowanie postępu w osiąganiu celów programów jest prowadzone w szczególności w oparciu o dane zgromadzone w elektronicznym systemie SL2014, dane statystyki publicznej, dane administracyjne, wyniki analiz lub ewaluacji.

Zasady gromadzenia, przekazywania i aktualizacji danych w postaci elektronicznej w SL2014 zostały uregulowane w *Wytycznych w zakresie warunków gromadzenia i przekazywania danych w postaci elektronicznej na lata 2014–2020* opracowanych na podstawie art. 5 ust. 1 pkt 8 ustawy wdrożeniowej. Celem Wytycznych było w szczególności zapewnienie jednolitych reguł wykorzystania centralnego systemu teleinformatycznego na potrzeby zarządzania finansowego, monitorowania, kontroli, audytu i ewaluacji oraz określenie minimalnego zakresu oraz formy informacji, jakie mają być przekazywane z wykorzystaniem tego systemu w związku z realizacją programów w zakresie polityki spójności.

Według zapisów Umowy Partnerstwa (zawartą z Komisją Europejską 23 maja 2014 r.) poważną barierą rozwojową Polski był, niższy niż przeciętny w UE, wskaźnik zatrudnienia (w 2012 r. wynoszący 64,7% ludności w wieku 20–64 lata wobec 68,5% średnio w UE) i występowały istotne różnicowania pomiędzy województwami, przy czym tylko jedno województwo odnotowało w 2012 r. wskaźnik zatrudnienia na poziomie określonym jako cel krajowy (woj. mazowieckie; 71,1%). Podano

Analiza
uwarunkowań
organizacyjno-
ekonomicznych

m.in., że mimo skutecznego wykorzystania funduszy dostępnych w perspektywie 2007–2013, wciąż utrzymywał się dystans w poziomie rozwoju gospodarczego dzielący pięć polskich regionów (województwo lubelskie, podkarpackie, podlaskie, świętokrzyskie i warmińsko-mazurskie) od średniej UE-28. Makroregion ten (Polska Wschodnia) charakteryzował się koncentracją barier rozwojowych o charakterze społecznym, gospodarczym i infrastrukturalnym, mających wpływ na jego peryferyjność, a aktywizacja zasobów pracy i poprawa jakości kapitału ludzkiego oraz zwiększanie poziomu przedsiębiorczości w tym makroregionie stanowiły m.in. warunki konieczne do zmniejszenia dystansu województw Polski Wschodniej do bardziej rozwiniętych regionów Polski.

Zgodnie z celem tematycznym 8, wynikającym z art. 9 (akapit pierwszy punkt 8) rozporządzenia ogólnego UE, pn. *Promowanie trwałego i wysokiej jakości zatrudnienia oraz wsparcie mobilności pracowników*, cel szczególony Umowy Partnerstwa (*bardziej efektywne wykorzystanie zasobów na rynku pracy*) jest realizowany poprzez następujący priorytet: *poprawa szans na zatrudnienie osób bezrobotnych, poszukujących pracy i nieaktywnych zawodowo, które znajdują się w najtrudniejszej sytuacji na rynku pracy*. Zakres tego rodzaju wsparcia obejmuje m.in. *Rozwój przedsiębiorczości, z uwzględnieniem samozatrudnienia i tworzenia nowych miejsc pracy*, co jest zgodne z zakresem wsparcia dla priorytetu inwestycyjnego 8iii, określonym w art. 3 pkt 1 lit. a rozporządzenia EFS (*praca na własny rachunek, przedsiębiorczość i tworzenie przedsiębiorstw, w tym innowacyjnych mikro-, małych i średnich przedsiębiorstw*).

Według Umowy Partnerstwa przedsięwzięcia związane z interwencją EFS miały być skoncentrowane na wsparciu osób bezrobotnych, poszukujących pracy i nieaktywnych zawodowo, zwłaszcza tych, które znajdują się w szczególnie trudnej sytuacji na rynku pracy tj. m.in. osób starszych po 50 roku życia, kobiet, osób niepełnosprawnych, osób długotrwale bezrobotnych oraz niskowyzwalifikowanych oraz wynikać z diagnozy sytuacji i potrzeb tych osób. Dzięki podejmowanym działaniom w ramach EFS osoby pozostające w najtrudniejszej sytuacji na rynku pracy, miały mieć większe szanse na aktywne zaistnienie na rynku pracy, a środki EFS miały m.in. przyczynić się do zmniejszenia bezrobocia oraz tworzenia mikroprzedsiębiorstw. Na poziomie regionalnym wsparcie miało być skierowane do indywidualnych osób pozostających poza rynkiem pracy.

Regionalny Program Operacyjny Województwa Lubelskiego na lata 2014–2020 jest jednym z 16 regionalnych programów operacyjnych, które mają służyć realizacji Umowy Partnerstwa w zakresie polityki spójności. Ogólne uregulowania i wytyczne zawarte w RPO WL zostały szczegółowo przedstawione w dokumencie pod nazwą Szczegółowy Opis Osi Priorytetowych RPO WL 2014–2020. SZOOP zawiera informacje z zakresu interwencji oraz podstawowych zasad realizacji programu przedstawionych w formie opisowej oraz części szczegółowej, zawierającej informacje na temat poszczególnych osi priorytetowych i działań. SZOOP zawiera informacje o rezultatach planowanej interwencji wyrażonych wskaźnikami, typach projektów i beneficjentów, planie finansowym i formach wsparcia oraz poziomach dofinansowania, a także kwestiach dotyczących pomocy publicznej. Według

SZOOP wsparcie w ramach osi priorytetowej 9 *Rynek pracy* skierowane powinno być do osób bezrobotnych, poszukujących pracy i nieaktywnych zawodowo (w szczególności do osób, które znajdują się w szczególnie trudnej sytuacji na rynku pracy) poprzez działania aktywizacji zawodowej, rozwój przedsiębiorczości, wsparcie usług w zakresie opieki nad dzieckiem do lat 3. RPO WL oraz SZOOP zostały przygotowane i przyjęte przez Zarząd Województwa Lubelskiego, tj. Instytucję Zarządzającą Regionalnym Programem Operacyjnym Województwa Lubelskiego.

W opisie działania 9.3 *Rozwój przedsiębiorczości* w SZOOP celem szczegółowym wsparcia był cel szczegółowy Priorytetu Inwestycyjnego 8iii: *Zwiększenie liczby nowych i trwałych miejsc pracy w regionie*. Według zapisów SZOOP rozwój przedsiębiorczości stanowi jedną z form skutecznego przeciwdziałania bezrobociu, podnoszenia poziomu aktywności zawodowej mieszkańców, a także stymulowania rozwoju ekonomicznego i społecznego regionu. Wsparcie w ramach działania miało zostać ukierunkowane na rozwój przedsiębiorczości, jak również zwiększenie przeżywalności nowopowstałych przedsiębiorstw. Typy projektów realizowane w ramach działania miały również na celu optymalne wykorzystanie zasobów ludzkich tkwiących w rolnictwie poprzez reorientację zawodową tych osób w kierunku podejmowania pozarolniczej działalności gospodarczej. Działanie miało również na celu zwiększenie liczby nowych miejsc pracy w nowoutworzonych mikroprzedsiębiorstwach w regionie. Kompleksowe wsparcie dla grup docelowych w zakresie rozpoczęcia i prowadzenia własnej działalności gospodarczej miało przyczynić się do zwiększenia liczby miejsc pracy w regionie, w tym dla osób odchodzących z rolnictwa.

W ramach realizowanych projektów przewidziano:

- bezzwrotne wsparcie dla osób zamierzających rozpocząć prowadzenie działalności gospodarczej obejmujące: szkolenia oraz doradztwo (indywidualne i grupowe) umożliwiające uzyskanie wiedzy i umiejętności niezbędnych do podjęcia i prowadzenia działalności gospodarczej, przyznanie środków finansowych w postaci dotacji bezzwrotnych na rozpoczęcie działalności gospodarczej, wsparcie pomostowe (niefinansowe oraz finansowe).
- wsparcie dla osób zamierzających rozpocząć prowadzenie działalności gospodarczej obejmujące: szkolenia oraz doradztwo (indywidualne i grupowe) umożliwiające uzyskanie wiedzy i umiejętności niezbędnych do podjęcia i prowadzenia działalności gospodarczej, przyznanie środków finansowych na rozpoczęcie działalności gospodarczej w postaci: instrumentów finansowych, instrumentów finansowych połączonych z dotacją na spłatę odsetek, instrumentów finansowych w połączeniu z dotacjami.

Wskaźnikiem rezultatu bezpośredniego dla działania była liczba utworzonych miejsc pracy w ramach udzielonych z EFS środków na podjęcie działalności gospodarczej (obejmująca łączną liczbę uczestników wsparcia, którzy otrzymali środki na działalność gospodarczą, tj. liczbę samozatrudnionych przedsiębiorców oraz liczbę zatrudnionych przez nich pracowników), a wskaźnikiem produktu liczba osób pozostających bez pracy, które

otrzymały bezzwrotne środki na podjęcie działalności gospodarczej w programie (dla wsparcia bezzwrotnego) oraz liczba osób pozostających bez pracy, które skorzystały z instrumentów zwrotnych na podjęcie działalności gospodarczej w programie (dla wsparcia zwrotnego).

Grupę docelową (ostatecznych odbiorców wsparcia) stanowiły: osoby fizyczne w wieku 30 lat i więcej z terenu woj. lubelskiego²⁶², pozostające bez pracy (w tym zarejestrowane w urzędzie pracy jako bezrobotne), 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 projektu²⁶³. Osoby te powinny być należeć co najmniej do jednej z następujących grup: osoby w wieku powyżej 50 roku życia, kobiety, osoby z niepełnosprawnościami²⁶⁴, osoby długotrwale bezrobotne²⁶⁵, osoby o niskich kwalifikacjach²⁶⁶. Według SZOOP tylko ww. grupy priorytetowe mogły otrzymać wsparcie w postaci dotacji bezzwrotnych.

W ramach limitów i ograniczeń w realizacji projektów określono m.in., że:

- maksymalna kwota wsparcia bezzwrotnego nie przekracza 6-krotności przeciętnego wynagrodzenia za pracę, o którym mowa w art. 2 ust. 1 pkt 28 ustawy o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy, obowiązującego w dniu przyznania wsparcia rozumianym jako dzień podpisania umowy o przyznaniu wsparcia finansowego na rozpoczęcie działalności gospodarczej;
- wsparcie finansowe na rozpoczęcie własnej działalności gospodarczej może zostać przyznane uczestnikowi projektu, o ile: realizacja biznesplanu przygotowanego przez uczestnika projektu tego wymaga oraz,

²⁶² Projekty były skierowane do grup docelowych z obszaru województwa lubelskiego.

²⁶³ Uczestnik projektu ubiegający się o przyznanie środków finansowych na rozwój przedsiębiorczości w ramach działania 9.3 był zobowiązany do złożenia oświadczenia o niekorzystaniu równoległe z innymi środkami publicznymi, w tym zwłaszcza ze środków Funduszu Pracy, PFRON na pokrycie tych samych wydatków związanych z podjęciem oraz prowadzeniem działalności gospodarczej bądź też założeniem spółdzielni lub spółdzielni socjalnej.

²⁶⁴ Zgodnie z *Wytycznymi w zakresie realizacji przedsięwzięć z udziałem środków Europejskiego Funduszu Społecznego w obszarze rynku pracy na lata 2014–2020* osoby z niepełnosprawnościami to osoby niepełnosprawne w rozumieniu Wytycznych w zakresie realizacji zasady równości szans i niedyskryminacji, w tym dostępności dla osób z niepełnosprawnościami oraz zasady równości szans kobiet i mężczyzn w ramach funduszy unijnych na lata 2014–2020.

²⁶⁵ Zgodnie z *Wytycznymi w zakresie realizacji przedsięwzięć z udziałem środków Europejskiego Funduszu Społecznego w obszarze rynku pracy na lata 2014–2020* osoby długotrwale bezrobotne to – w przypadku dorosłych (25 lat lub więcej) – osoby bezrobotne nieprzerwanie przez okres ponad 12 miesięcy (>12 miesięcy). Wiek uczestników projektu był określany na podstawie daty urodzenia i ustalany w dniu rozpoczęcia udziału w projekcie.

²⁶⁶ Zgodnie ze Wspólną Listą Wskaźników Kluczowych 2014–2020 – EFS, stanowiącą Załącznik nr 2 do Wytycznych w zakresie monitorowania postępu rzeczowego realizacji programów operacyjnych na lata 2014–2020: osoby o niskich kwalifikacjach to osoby posiadające wykształcenie na poziomie do ISCED 3 włącznie. ISCED 3: wykształcenie ponadgimnazjalne: ma na celu uzupełnienie wykształcenia średniego i przygotowanie do podjęcia studiów wyższych lub umożliwienie osobom uczącym się nabycia umiejętności istotnych dla podjęcia zatrudnienia. Uczniowie przystępują do nauki na tym poziomie zwykle pomiędzy 15. a 16. rokiem życia. Programy na poziomie ISCED 3 z reguły kończą się 12 lub 13 lat po rozpoczęciu nauki na poziomie ISCED 1 (lub mniej więcej w wieku 18 lat), przy czym najczęściej jest to okres 12 lat.

uczestnik projektu złożył oświadczenie o niekorzystaniu równolegle z innych środków publicznych²⁶⁷, na pokrycie tych samych wydatków związanych z podjęciem i prowadzeniem działalności gospodarczej;

- wsparcie nie jest udzielane osobom, które posiadały wpis do CEIDG, były zarejestrowane jako przedsiębiorcy w KRS lub prowadziły działalność gospodarczą na podstawie odrębnych przepisów w okresie 12 miesięcy poprzedzających dzień przystąpienia do projektu;
- wsparcie bezzwrotne lub zwrotne na rozpoczęcie działalności gospodarczej może być uzupełnione o wsparcie pomostowe w postaci pomocy finansowej wypłacanej miesięcznie w kwocie nie większej niż równowartość minimalnego wynagrodzenia za pracę, o którym mowa w przepisach o minimalnym wynagrodzeniu za pracę, obowiązującego na dzień przyznania wsparcia bezzwrotnego lub zwrotnego przez okres od 6 do 12 miesięcy od dnia rozpoczęcia prowadzenia działalności gospodarczej;
- wsparcie finansowe bezzwrotne lub zwrotne na rozpoczęcie własnej działalności gospodarczej może być również uzupełnione o wsparcie w postaci usług doradczo-szkoleniowych o charakterze specjalistycznym (indywidualnych i grupowych) udzielanych na etapie poprzedzającym rozpoczęcie działalności gospodarczej (przygotowanie do samodzielnego prowadzenia działalności gospodarczej);
- działalność gospodarcza rozpoczęta w ramach projektu jest prowadzona co najmniej przez okres 12 miesięcy od dnia rozpoczęcia działalności gospodarczej (zgodnie z aktualnym wpisem do CEIDG lub KRS), lub począwszy od innego terminu wskazanego przez IZ w wytycznych programowych, przy czym do okresu prowadzenia działalności gospodarczej zalicza się przerwy w jej prowadzeniu z powodu choroby lub korzystania ze świadczenia rehabilitacyjnego.

W 2016 r. Zarząd Województwa Lubelskiego ogłosił nabór wniosków o dofinansowanie projektów w ramach działania 9.3, dotyczących wsparcia osób pozostających bez pracy (w wieku 30 lat i więcej) zamierzających rozpocząć prowadzenie działalności gospodarczej. W ramach konkursu możliwa była realizacja następujących typów projektu: bezzwrotne wsparcie dla osób zamierzających rozpocząć prowadzenie działalności gospodarczej, obejmujące: szkolenia oraz doradztwo (indywidualne i grupowe) umożliwiające uzyskanie wiedzy i umiejętności niezbędnych do podjęcia i prowadzenia działalności gospodarczej, przyznanie środków finansowych w postaci dotacji bezzwrotnych na rozpoczęcie działalności gospodarczej, wsparcie pomostowe (niefinansowe oraz finansowe).

Szczegółowe zasady naboru wniosków oraz realizacji wsparcia przez beneficjentów zawarto w regulaminie konkursu. W regulaminie tym m.in. określono, oprócz zasad wsparcia wynikających z SZOOP oraz wytycznych, wzór umowy o dofinansowanie projektu w ramach RPO WL z załącznikami, wzór minimalnego zakresu umowy o partnerstwie z załącznikami, standardy

²⁶⁷ W tym zwłaszcza środków Funduszu Pracy, Państwowego Funduszu Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych, środków oferowanych w ramach PO WER, RPO oraz środków oferowanych w ramach Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich 2014–2020.

ZAŁĄCZNIKI

udzielania wsparcia na rozwój przedsiębiorczości w ramach działania 9.3 Rozwój przedsiębiorczości RPO WL z załącznikami (w tym m.in. minimalny zakres regulaminu rekrutacji uczestników; minimalny zakres formularza rekrutacyjnego; minimalny zakres karty oceny formularza rekrutacyjnego dotyczącego I etapu rekrutacji; minimalny zakres karty oceny formularza rekrutacyjnego dotyczącego II etapu rekrutacji; minimalny zakres regulaminu przyznawania środków finansowych na rozwój przedsiębiorczości; minimalny zakres biznesplanu; minimalny zakres karty oceny biznesplanu; minimalne wymagania dotyczące oceny biznesplanu; minimalny wzór umowy o udzieleniu wsparcia finansowego zawieranej pomiędzy uczestnikiem projektu a beneficjentem).

6.3. Wykaz aktów prawnych dotyczących kontrolowanej działalności

1. Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1303/2013 z dnia 17 grudnia 2013 r. ustanawiające wspólne przepisy dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego, Funduszu Spójności, Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich oraz Europejskiego Funduszu Morskiego i Rybackiego oraz ustanawiającego przepisy ogólne dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego, Funduszu Spójności i Europejskiego Funduszu Morskiego i Rybackiego oraz uchylające rozporządzenie Rady (WE) nr 1083/2006 (Dz. Urz. UE L 347 z 20.12.2013, s. 320, ze zm.).
2. Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1304/2013 z dnia 17 grudnia 2013 r. w sprawie Europejskiego Funduszu Społecznego i uchylające rozporządzenie Rady (WE) nr 1081/2006 (Dz. Urz. UE L 347 z 20.12.2013, s. 470, ze zm.).
3. Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/679 z dnia 27 kwietnia 2016 r. w sprawie ochrony osób fizycznych w związku z przetwarzaniem danych osobowych i w sprawie swobodnego przepływu takich danych oraz uchylenia dyrektywy 95/46/WE (ogólne rozporządzenie o ochronie danych) (Dz. Urz. UE L 119 z 4.05.2016, s. 1).
4. Ustawa z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli (Dz. U. z 2019 r. poz. 489).
5. Ustawa z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych (Dz. U. z 2019 r. poz. 300, ze zm.).
6. Ustawa z dnia 11 lipca 2014 r. o zasadach realizacji programów w zakresie polityki spójności finansowanych w perspektywie finansowej 2014–2020 (Dz. U. z 2018 r. poz. 1431, ze zm.).
7. Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa (Dz. U. z 2019 r. poz. 512).
8. Ustawa z dnia 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy (Dz. U. z 2019 r. poz. 1482, ze zm.).
9. Ustawa z dnia 30 kwietnia 2004 r. o postępowaniu w sprawach dotyczących pomocy publicznej (Dz. U. z 2018 r. poz. 362, ze zm.).
10. Ustawa z dnia 6 marca 2018 r. Prawo przedsiębiorców (Dz. U. z 2019 r. poz. 1292).
11. Ustawa z dnia 10 maja 2018 r. o ochronie danych osobowych (Dz. U. z 2018 r. poz. 1000, ze zm.).
12. Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2018 r. poz. 2096, ze zm.).
13. Ustawa z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych (Dz. U. z 2018 r. poz. 1986, ze zm.).
14. Ustawa z dnia 2 lipca 2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej (Dz. U. z 2017 r. poz. 2168, ze zm.) – obowiązująca do 30 kwietnia 2018 r.

ZAŁĄCZNIKI

15. Rozporządzenie 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 publicznych (Dz. U. z 2016 r. poz. 1871).
16. Wytyczne Ministra Rozwoju i Finansów w zakresie monitorowania postępu rzeczowego realizacji programów operacyjnych na lata 2014–2020.
17. Wytyczne w zakresie kwalifikowalności wydatków w ramach Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego oraz Funduszu Spójności na lata 2014–2020.
18. Wytyczne w zakresie realizacji przedsięwzięć z udziałem środków Europejskiego Funduszu Społecznego w obszarze rynku pracy na lata 2014–2020.
19. Wytyczne w zakresie warunków gromadzenia i przekazywania danych w postaci elektronicznej na lata 2014–2020.
20. Wytyczne w zakresie realizacji zasady równości szans i niedyskryminacji, w tym dostępności dla osób z niepełnosprawnościami oraz zasady równości szans kobiet i mężczyzn w ramach funduszy unijnych na lata 2014–2020.
21. Regionalny Program Operacyjny Województwa Lubelskiego na lata 2014–2020 przyjęty Uchwałą Nr XXI/355/2015 Zarządu Województwa Lubelskiego z dnia 10 marca 2015 r. w sprawie przyjęcia „Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Lubelskiego na lata 2014–2020” i zatwierdzony decyzją Komisji Europejskiej z dnia 12 lutego 2015 r. nr C(2015) 887.
22. Regionalny Program Operacyjny Województwa Lubelskiego na lata 2014–2020 przyjęty Uchwałą Nr CCLXXXVIII/5735/2018 Zarządu Województwa Lubelskiego z dnia 24 lipca 2018 r. w sprawie przyjęcia tekstu ujednoliconego Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Lubelskiego na lata 2014–2020 oraz zatwierdzony decyzją Wykonawczą Komisji Europejskiej nr C(2018)3837 z dnia 12 czerwca 2018 r. zmieniającą decyzję wykonawczą C(2015) 887.
23. Szczegółowy Opis Osi Priorytetowych Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Lubelskiego na lata 2014–2020 (w kolejno obowiązujących wersjach).
24. Regulamin konkursu nr RPLU.09.03.00-IZ.00-06-001/16 Oś priorytetowa Rynek pracy Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Lubelskiego na lata 2014–2020 Priorytet Inwestycyjny 8iii Praca na własny rachunek, przedsiębiorczość i tworzenie przedsiębiorstw, w tym innowacyjnych mikro, małych i średnich przedsiębiorstw Działanie 9.3. Rozwój przedsiębiorczości.
25. Regulamin konkursu nr RPLU.09.03.00-IZ.00-06-001/18 Oś priorytetowa Rynek pracy Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Lubelskiego na lata 2014–2020 Priorytet Inwestycyjny 8iii Praca na własny rachunek, przedsiębiorczość i tworzenie przedsiębiorstw, w tym innowacyjnych mikro, małych i średnich przedsiębiorstw Działanie 9.3. Rozwój przedsiębiorczości.

6.4. Wykaz podmiotów, którym przekazano informację o wynikach kontroli

1. Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej
2. Marszałek Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej
3. Marszałek Senatu Rzeczypospolitej Polskiej
4. Prezes Rady Ministrów
5. Prezes Trybunału Konstytucyjnego
6. Rzecznik Praw Obywatelskich
7. Sejmowa Komisja do Spraw Kontroli Państwowej
8. Przewodniczący Sejmowej Komisji do Spraw Unii Europejskiej
9. Przewodniczący Sejmowej Komisji Finansów Publicznych
10. Przewodniczący Sejmowej Komisji Gospodarki i Rozwoju
11. Przewodniczący Sejmowej Komisji Polityki Społecznej i Rodziny
12. Przewodniczący Senackiej Komisji Budżetu i Finansów Publicznych
13. Przewodniczący Senackiej Komisji Gospodarki Narodowej i Innowacyjności
14. Przewodniczący Senackiej Komisji Rodziny, Polityki Senioralnej i Społecznej
15. Przewodniczący Senackiej Komisji Spraw Zagranicznych i Unii Europejskiej
16. Minister Funduszy i Polityki Regionalnej
17. Prezes Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów
18. Marszałkowie Województw
19. Wojewoda Lubelski

6.5. Stanowisko Ministra do informacji o wynikach kontroli



MINISTER FUNDUSZY
I POLITYKI REGIONALNEJ

znak sprawy: DKN-II.0811.1.2019.AK

telefon: (0-22) 273-88-50

e-mail: Anna.Kosycarz@mfipr.gov.pl

Adresat

Pan Marian Banaś

Prezes Najwyższej Izby Kontroli

Dotyczy: stanowisko Ministra Funduszy i Polityki Regionalnej w zakresie kontroli NIK „Wsparcie na rozpoczęcie działalności gospodarczej w ramach Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Lubelskiego na lata 2014-2020”

Szanowny Panie Prezesie,

w odpowiedzi na pismo z dnia 19 grudnia 2019 r. znak LLU.430.003.2018, poniżej przekazuję stanowisko w zakresie wyników kontroli NIK P/18/081 pn. „Wsparcie na rozpoczęcie działalności gospodarczej w ramach Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Lubelskiego na lata 2014-2020”.

- 1. Określenie w *Wytycznych w obszarze rynku pracy, w celu przeciwdziałania nadużyciom i wyłudzeniom obowiązującego w kraju katalogu ograniczeń podmiotowych i rodzajowych udzielenia i wydatkowania środków bezzwrotnego wsparcia finansowego na rozpoczęcie działalności gospodarczej***

Uprzejmie informuję, że *Wytyczne w zakresie realizacji przedsięwzięć z udziałem środków EFS w obszarze rynku pracy na lata 2014-2020* określają ujednocnione warunki i procedury realizacji projektów w obszarze rynku pracy w ramach Programu Operacyjnego Wiedza Edukacja Rozwój (PO WER) i 16 Regionalnych Programów Operacyjnych (RPO) współfinansowanych ze środków EFS i środków YEI. *Wytyczne* są skierowane do Instytucji Zarządzających PO WER oraz RPO na lata 2014-2020 i odnoszą się wyłącznie do obszarów zidentyfikowanych jako wspólne dla wszystkich RPO oraz PO WER. Zgodnie z *Wytycznymi* to IZ PO WER i IZ RPO zapewniają opracowanie minimalnego zakresu dokumentów stanowiących podstawę do udzielenia wsparcia

Ministerstwo Funduszy i Polityki Regionalnej, Wspólna 2/4, 00-926 Warszawa,
tel. 22 273 85 10, fax 22 693 40 05, www.gov.pl/web/fundusze-regiony
www.funduszeuropejskie.gov.pl. Pismo spełnia zasady dostępności.

w zakresie przedsiębiorczości. W związku z powyższym w opinii Ministerstwa kwestie dotyczące ograniczeń podmiotowych i rodzajowych udzielenia i wydatkowania środków bezzwrotnych na rozpoczęcie działalności gospodarczej powinny być uregulowane przez każdą Instytucję Zarządzającą danym Programem. W raporcie NIK wskazano, że w większości województw wprowadzono ograniczenia wykraczające poza zapisy *Wytycznych w zakresie rynku pracy* uniemożliwiające udzielanie środków wsparcia finansowego niezgodnie z celem wsparcia. W opinii Ministerstwa szczegółowe procedury dotyczące udzielania tego wsparcia nie muszą każdorazowo wynikać wprost z zapisów *Wytycznych*, a mogą być uregulowane przez Instytucję Zarządzającą danym Programem Operacyjnym, co również – jak pokazują przykłady niektórych województw – gwarantuje skuteczne funkcjonowanie systemu udzielania dotacji na założenie własnej działalności gospodarczej.

Ponadto należy podkreślić, że Ministerstwo od dłuższego czasu otrzymuje postulaty i zalecenia np. Komisji Europejskiej czy członków Komitetu Monitorującego dotyczące potrzeby upraszczania systemu realizacji Programów Operacyjnych. W związku z tym, wprowadzenie kolejnych ograniczeń administracyjnych dla beneficjentów, czy uczestników projektów stoi w sprzeczności z tym trendem.

2. Określenie w *Wytycznych w obszarze rynku pracy*, zasad i procedur kontroli dotacjobiorców przez beneficjentów, umożliwiających jednoznaczne ustalenie, czy dotowana działalność gospodarcza jest rzeczywiście prowadzona

Podstawową właściwością stosowania uproszczonych metod rozliczania, jak już Ministerstwo podkreślało wcześniej, jest umożliwienie skoncentrowania się na rezultatach interwencji, tj. prowadzeniu działalności gospodarczej przez osoby, które dzięki otrzymanemu dofinansowaniu przeszły ze stanu bierności lub bezrobocia do aktywności na rynku pracy, a także zapewnienie trwałości tych rezultatów (trwałość funkcjonowania na rynku tworzonych przedsiębiorstw) poprzez, m.in. zmniejszenie obciążeń administracyjnych związanych z faktem uruchomienia działalności gospodarczej w związku z przyznaniem dofinansowania, przejawiające się, m.in. w odejściu od weryfikowania dokumentów księgowych.

Jednocześnie instytucja wyliczająca stawkę jednostkową określa wymogi jej kwalifikowalności. Jednym z takich wymogów dla stawki na samozatrudnienie jest obowiązek faktycznego prowadzenia działalności gospodarczej przez minimalny,

wymagany okres trwałości 12 m-cy od dnia rozpoczęcia prowadzenia działalności. Warunek ten ma być weryfikowany przez beneficjentów udzielających dofinansowania na rozpoczęcie działalności gospodarczej. Przy czym, kluczowe w tym zakresie jest nie to, czy środki zostały wydatkowane zgodnie z biznesplanem, ale czy działalność jest rzeczywiście (faktycznie) prowadzona.

W raporcie NIK na stronie 12 podkreślono, m.in., że dotychczasowy system udzielania dotacji nie zapobiegał nadużyciom w szczególności polegającym na dofinansowaniu innej niż prowadzona przez uczestnika działalność gospodarcza, czy prowadzeniu działalności pozornej. Należy zatem podkreślić, że zmiana podejścia wprowadzona przez Ministerstwo w postaci stawki jednostkowej i warunków jej kwalifikowalności koncentruje się właśnie na rezultatach czyli na wymogu faktycznego prowadzenia działalności gospodarczej, co będzie prowadzić do zapobiegania występowaniu takich zjawisk, o których mowa w raporcie NIK.

Tak jak wskazano powyżej *Wytyczne rynku pracy* są dokumentem skierowanym do Instytucji Zarządzających PO WER i RPO i swoimi zapisami nie mogą regulować kwestii skierowanych do beneficjentów. Rolą poszczególnych Instytucji Zarządzających jest opracowanie i udostępnienie minimalnego zakresu dokumentów, które będą zawierać w przypadku dotacji na założenie własnej działalności gospodarczej regulamin rekrutacji uczestników projektu, regulamin przyznawania środków finansowych na rozwój przedsiębiorczości. Ponadto, zgodnie z *Wytycznymi rynku pracy* Instytucje Zarządzające zapewniają, że w regulaminach konkursu zostaną zawarte informacje, które beneficjent jest zobowiązany przedstawić we wniosku o dofinansowanie takie jak, m.in.: zasady stosowania i rozliczania stawki jednostkowej, a także sposób i tryb monitorowania prawidłowości realizacji i wydatkowania przyznanego wsparcia.

Wprowadzając uproszczone metody rozliczania projektów w zakresie wsparcia przedsiębiorczości wprowadzono jednak ogólne zasady, które mają zastosowanie dla wszystkich IZ. W *Wytycznych* przedstawiono założenia, zgodnie z którymi jest rozliczana stawka jednostkowa i kiedy jest ona uznawana za kwalifikowalną. Przedstawiono założenia dotyczące osiągnięcia wskaźnika liczba osób, które podjęły działalność gospodarczą, który bezpośrednio przekłada się na rozliczenie stawki jednostkowej.

3. Dokonanie analizy wprowadzonych w sierpniu 2019 r. zmian w *Wytycznych w obszarze rynku pracy* pod kątem zasadności uzależnienia kwalifikowalności udzielonej uczestnikowi dotacji wyłącznie od prowadzenia przez niego działalności gospodarczej co najmniej przez 12 miesięcy

Wprowadzenie uproszczonych metod rozliczania, w tym m.in. w drodze stawki jednostkowej, stanowi odpowiedź na rekomendację zarówno Komisji Europejskiej jak i Trybunału Obrachunkowego. Zwrócenie uwagi przez Trybunał Obrachunkowy na konieczność skoncentrowania się na rezultatach zostało podkreślone również przez Państwa na str. 9 raportu.

Podejście rezultatowe zmniejsza obciążenia administracyjne zdejmując zarówno z instytucji udzielającej wsparcia, jak i beneficjenta konieczność gromadzenia, opisywania i przechowywania dokumentów księgowych. Kluczowym elementem staje się osiągnięcie i utrzymanie zakładanego rezultatu – w tym przypadku założenie działalności gospodarczej oraz jej nieprzerwane faktyczne (a nie fikcyjne) prowadzenie przez min. 12 m-cy. Przyjmując podejście rezultatowe zakładamy, że tym czego oczekujemy w zamian za przyznanie dotacji jest powołanie i utrzymanie firmy przez minimalny wymagany okres, dlatego też dla kwalifikowalności stawki poza uruchomieniem działalności opisanej w biznesplanie kluczowe jest faktyczne prowadzenie działalności przez okres min. 12 m-cy. Nacisk przy takim podejściu położony jest zatem nie na weryfikację pojedynczych wydatków ale na sprawdzenie, czy działalność jest uruchomiona i faktycznie prowadzona. Weryfikacji prowadzenia uruchomionego przedsiębiorstwa służy obowiązek pozyskiwania przez beneficjenta potwierdzenia opłacania przez uczestnika składek ZUS, niemniej jednak dla faktycznego potwierdzenia prowadzenia działalności kluczowe jest przeprowadzenie kontroli. Należy zwrócić uwagę, że w *Wytycznych w zakresie realizacji przedsięwzięć z udziałem środków Europejskiego Funduszu Społecznego w obszarze rynku pracy na lata 2014-2020* znajduje się zapis zobowiązujący do przeprowadzenia w okresie trwałości kontroli każdej dofinansowanej w projekcie działalności gospodarczej. W ocenie MFiPR jest to kierunek właściwy i zgodny z dotychczasowymi rekomendacjami instytucji oceniających system finansowania EFS.

4. Wprowadzenie wnioskowanej przez IZ RPO WL zmiany w SL 2014, mającej na celu umożliwienie beneficjentom, na etapie rejestrowania danych w tym systemie (z chwilą podpisania umowy dotacyjnej i przed wypłatą środków), zidentyfikowanie przypadków wcześniejszego udzielenia dotacji uczestnikowi przez inne podmioty

Obecnie nie jest możliwe udostępnienie beneficjentom dostępu do SL 2014 w proponowanym zakresie ze względu na ograniczenia techniczne oraz prawne (m.in. ograniczenia dotyczące dostępu do danych osobowych).

Jednocześnie należy zwrócić uwagę na rolę Centralnego systemu teleinformatycznego, który nie jest systemem kontrolnym, lecz obsługowym i ewidencyjnym (art. 69 pkt 3 tzw. ustawy wdrożeniowej¹). Uczynienie z SL2014 systemu do weryfikacji przez Instytucje Zarządzające prawidłowej realizacji pojedynczych typów projektów i udzielanych w ich ramach wsparć nie odpowiada celom, dla jakich tworzono Centralny system teleinformatyczny i jak już wskazywano dotychczas, nie ma bezpośredniego oparcia w przepisach prawa powszechnie obowiązującego. Dodatkowo należy mieć na uwadze, iż zarejestrowanie w SL2014 wsparcia w postaci „dotacji na rozpoczęcie działalności gospodarczej” w większości przypadków następuje po faktycznej wypłacie dotacji, tym samym zmiana w systemie umożliwiłaby wyłącznie weryfikację *ex post*, która jest już obecnie częściowo możliwa bez wprowadzania zmian w działaniu SL2014.

Dodatkowo, jako odpowiedź na nieprawidłowości zidentyfikowane w RPO Lubelskim w zakresie dotacji na rozpoczęcie działalności gospodarczej, przygotowano raport w narzędziu OBI, który wyłapuje przypadki udzielenia osobie wsparcia w postaci działalności gospodarczej więcej niż raz i udostępniono Administratorom Merytorycznym IZ RPO.

5. Rozważenie wprowadzenia, wnioskowanej przez IZ RPO WL, zmiany w systemie SL 2014, polegającej na potwierdzeniu poprzez system na podstawie danych CEIDG, prowadzenia działalności gospodarczej przez uczestnika we wcześniejszym okresie przed przystąpieniem do projektu

Zmiany w systemie SL2014, polegające na potwierdzeniu poprzez system na podstawie danych CEIDG, prowadzenia działalności gospodarczej przez uczestnika we wcześniejszym okresie przed przystąpieniem do projektu wymagają wystawienia

¹ Ustawa z dnia 11 lipca 2014 r. o zasadach realizacji programów w zakresie polityki spójności finansowanych w perspektywie finansowej 2014-2020 (Dz.U. 2014 poz. 1146 z późn. zm.)

odpowiedniej funkcjonalności do komunikacji także po stronie CEIDG. Biorąc pod uwagę etap wdrażania programów na lata 2014-2020 wprowadzenie zmian w tym zakresie ze względu na długość procesu oraz środki finansowe niezbędne do zaangażowania należy uznać za nieefektywne kosztowo. Jednocześnie rozważona zostanie kwestia dodatkowych funkcjonalności systemu informatycznego na kolejną perspektywę finansową 2021-2027.

6. Dokonanie zmiany w Wytycznych w zakresie monitorowania definicji wskaźnika rezultatu bezpośredniego EFS *Liczba utworzonych miejsc pracy w ramach udzielonych z EFS środków na podjęcie działalności gospodarczej* poprzez rezygnację z uwzględnienia we wskaźniku pracowników zatrudnionych przez uczestników projektów lub uzupełnienie opisu wskaźnika o określenie minimalnego wymiaru i okresu zatrudnienia pracowników zatrudnionych przez uczestników

Ten wskaźnik jest częścią Wspólnej Listy Wskaźników Kluczowych 2014 -2020 (WLWK 2014), która obejmuje wskaźniki wspólne produktu i rezultatu (określone przez KE) oraz inne wskaźniki kluczowe (określone na poziomie krajowym przez Ministerstwo we współpracy ze wszystkimi IZ). Jej celem jest ujednoczenie listy wskaźników i zapewnienie możliwości agregowania efektów polityki spójności na poziomie krajowym. W opinii Ministerstwa rozpoczęcie zmiany *Wytycznych w zakresie monitorowania postępu rzeczowego na końcowym etapie realizacji wsparcia przewidzianego na okres 2014-2020* polegającej na zmianie definicji jednego wskaźnika nie jest zasadne. Należy pamiętać, że wszystkie Instytucje Zarządzające Programami posiadają już założoną wartość docelową tego wskaźnika i przyjętą do realizacji odpowiednią ilość projektów gwarantujących osiągnięcie tego wskaźnika. Ponadto dokonane zostały już przeglądy śródkresowe Programów i zmiany w poszczególnych Programach zostały w większości uzgodnione z Komisją Europejską. Zalecenie to można poddać pod dyskusję przy tworzeniu systemu wskaźników na kolejną perspektywę finansową na lata 2021-2027 i wówczas wypracować nową definicję wskaźnika dotyczące utworzonych miejsc pracy w ramach udzielonych z EFS środków na podjęcie działalności gospodarczej.

Z poważaniem


z up. MINISTER
Waldemar Buda
Sekretarz Stanu

6.6. Opinia Prezesa NIK do stanowiska Ministra



PREZES
NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI
MARIAN BANAŚ

LLU.430.002.2018

Warszawa, 20 stycznia 2020 r.

**Opinia do stanowiska Ministra Funduszy i Polityki Regionalnej
w sprawie Informacji o wynikach kontroli — Wsparcie na rozpoczęcie działalności gospodarczej
w ramach Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Lubelskiego na lata 2014-2020.**

Stosownie do art. 64 ust. 2 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli¹ przedstawiam opinię do stanowiska Ministra Funduszy i Polityki Regionalnej, zawartego w piśmie z dnia 3 stycznia 2020 r. (znak: DKN-II.0811.1.2019.AK).

W opinii Najwyższej Izby Kontroli niekwestionowana potrzeba upraszczania systemu realizacji Programów Operacyjnych powinna być realizowana w zgodności z zasadą racjonalnego gospodarowania finansowymi środkami publicznymi. Upraszczenie systemu realizacji Programów oraz maksymalne wykorzystanie środków finansowych nie może być celem samym w sobie, lecz powinno uwzględniać zasadę celowości i gospodarności. W związku z powyższym odpowiedzialność ministra właściwego do spraw rozwoju regionalnego za koordynację realizacji programów operacyjnych, w powiązaniu z obowiązującymi ministrami zasadami finansów publicznych, wymaga ujednoczenia warunków i procedur realizacji projektów w obszarze rynku pracy w zakresie stosowania ograniczeń udzielania i wydatkowania środków bezzwrotnego wsparcia finansowego na rozpoczęcie działalności gospodarczej oraz zasad i procedur kontroli uczestników tego wsparcia przez beneficjentów.

NIK z zadowoleniem przyjmuje opinię Ministerstwa, że kwestie dotyczące ograniczeń podmiotowych i rodzajowych udzielania i wydatkowania środków bezzwrotnych na rozpoczęcie działalności gospodarczej powinny być uregulowane przez każdą Instytucję Zarządzającą danym Programem. Jednocześnie NIK podtrzymuje swoje stanowisko, że obowiązek wprowadzenia tego rodzaju ograniczeń przez te Instytucje (wraz z określeniem ich przykładowego katalogu), powinien, w celu zapewnienia jednolitości sposobu realizacji programów operacyjnych, wprost wynikać z Wytycznych w obszarze rynku pracy. Nadmienia się, że w poprzednio i aktualnie obowiązujących Wytycznych w obszarze rynku pracy brak jest jakichkolwiek zapisów, zobowiązujących Instytucje do uregulowania wskazanych ograniczeń w regulaminach konkursowych. Zdaniem NIK m.in. brak takiego obowiązku spowodował, że kontrolowana Instytucja Zarządzająca RPO w województwie lubelskim (a także niektóre inne Instytucje Zarządzające RPO), nie wprowadziła ograniczeń w regulaminach konkursowych, co doprowadziło, w świetle wyników kontroli NIK, do nadużyć w zakresie wykorzystania środków finansowych.

W opinii NIK wprowadzenie w zmienionych Wytycznych w obszarze rynku pracy zasady, że przedmiotem kontroli prowadzonej przez beneficjentów jest przede wszystkim ustalenie, czy dotowana działalność jest rzeczywiście prowadzona, było zasadne i może przyczynić się do wyeliminowania niektórych patologii wsparcia przedsiębiorczości, a w szczególności zminimalizować zjawisko prowadzenia tzw. pozornej działalności gospodarczej przez uczestników wsparcia, którzy otrzymują dotacje bezzwrotne za pośrednictwem beneficjentów. W przedstawionym stanowisku Ministerstwo potwierdza, że przeprowadzenie kontroli jest

¹ Dz. U. z 2019 r. poz. 489.

kluczowe dla faktycznego potwierdzenia prowadzenia działalności gospodarczej. Według NIK kluczowa rola kontroli w tym zakresie ma związek ze sformułowaną w zmienionych Wytycznych zasadą, że wsparcie finansowe podlega zwrotowi, jeżeli na podstawie kontroli stwierdzony zostanie brak rzeczywistego prowadzenia działalności.

Biorąc pod uwagę powyższe, NIK nie może zgodzić się ze stanowiskiem, że kwestia kontroli uczestników projektów przez beneficjentów nie wymaga określenia bardziej szczegółowych wytycznych dla Instytucji Zarządzających. Argument, że Wytyczne swoimi zapisami nie mogą regulować kwestii skierowanych do beneficjentów, nie znajduje uzasadnienia w świetle aktualnie obowiązujących Wytycznych, w których m.in. określono podstawowe obowiązki beneficjenta w okresie trwania minimalnego okresu utrzymania miejsca pracy, a także wskazano podstawowy zakres prowadzenia przez niego kontroli. Konieczność wprowadzenia ramowych zasad i procedur wynika przede wszystkim z faktu, że stwierdzenie przez beneficjenta, na podstawie kontroli, braku rzeczywistego prowadzenia działalności przez uczestnika jest zadaniem trudnym i różnie interpretowanym. Było to m.in. przedmiotem korespondencji prowadzonej między Delegaturą NIK w Lublinie a Ministerstwem Inwestycji i Rozwoju w trakcie kontroli Urzędu Marszałkowskiego w Lublinie². Zdaniem NIK, niewprowadzenie przez jednostkę koordynującą jednolitych i jednoznacznych zasad i procedur kontroli może spowodować, że kontrole prowadzone przez beneficjentów nie będą rzetelnie weryfikowały faktycznego prowadzenia działalności, a ich efektem będzie (tak jak dotychczas w świetle ustaleń kontroli NIK) tylko formalne zrealizowanie wymogu przeprowadzenia kontroli. Ponadto bardzo wątpliwe jest, że kwestie te zostaną poddane osądowi eksperckiemu doświadczonego zespołu kontrolnego beneficjenta, jak założyło Ministerstwo³.

NIK przyjmuje, że jako odpowiedź na nieprawidłowości zidentyfikowane w RPO Województwa Lubelskiego w zakresie dotacji na rozpoczęcie działalności gospodarczej, przygotowano raport w narzędziu informatycznym, który identyfikuje przypadki udzielenia osobie wsparcia w postaci działalności gospodarczej więcej niż jeden raz i narzędzie to udostępniono administratorom merytorycznym Instytucji Zarządzających RPO. W opinii NIK wdrożenie takiej funkcjonalności jest zgodne z celem wniosku NIK zawartym w Informacji o wynikach kontroli, tj. wprowadzeniem możliwości automatycznego identyfikowania w systemie informatycznym przypadków wielokrotnego udzielenia wsparcia finansowego na działalność gospodarczą tej samej osobie.

NIK zgadza się także z argumentacją przedstawioną w stanowisku Ministra, odnoszącą się do możliwości realizacji dwóch końcowych wniosków do Ministra sformułowanych w Informacji o wynikach kontroli. Przyjmuje do wiadomości, że kwestie wprowadzenia dodatkowych funkcjonalności systemu informatycznego (w zakresie m.in. danych CEIDG) oraz zmiany definicji wskaźnika rezultatu bezpośredniego EFS (w zakresie utworzonych miejsc pracy) w Wytycznych w zakresie monitorowania zostaną rozważone w trakcie przygotowania założeń perspektywy finansowej na lata 2021-2027.

PREZES
Najwyższej Izby Kontroli
Marian Banaś



² Delegatura NIK w Lublinie, w związku z wątpliwościami w tym zakresie, sformułowała do Ministerstwa pytania: *Czy na podstawie kontroli można będzie ustalić brak rzeczywistego prowadzenia działalności, jeżeli dotowany, otrzymujący przez 12 miesięcy finansowe wsparcie pomostowe, będzie prowadził księgowość (księgę przychodów i rozchodów), odprowadzał składki ZUS i dokonywał rozliczeń z urzędem skarbowym, jednak nie będzie zawierał umów z klientami i/lub wyciągi bankowe nie będą potwierdzały dokonywania sprzedaży? Czy można uznać za brak rzeczywistego prowadzenia działalności, jeżeli wyciągi bankowe będą potwierdzały, że uczestnik sprzedał towary za niewielką kwotę (np. 100 zł) lub sprzedał towary/usługi osobom powiązanym rodzinnie? Na podstawie jakich dowodów beneficjent będzie zobowiązany do stwierdzenia braku rzeczywistego prowadzenia przez uczestnika działalności gospodarczej i będzie mógł podjąć czynności zmierzające do odzyskania należnych środków finansowych?*

³ W świetle informacji Ministerstwa przekazanej do Delegatury NIK w Lublinie, w ramach odpowiedzi na powyżej wskazane pytania (pismo Ministra Inwestycji i Rozwoju do Wicedyrektora Delegatury NIK w Lublinie z dnia 31 maja 2019 r., znak DKN-I.08.14.2.2019.MB).