



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Białymstoku

LBI-4101-026-01/2014

P/14/093



00190615

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

**Wystąpienie pokontrolne z dnia 20 listopada 2014 r. zmienione zgodnie z uchwałą Zespołu Orzekającego
Komisji Rozstrzygającej w Najwyższej Izbie Kontroli z dnia 12 stycznia 2015 r.
(tekst ujednolicony)**

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Białymstoku
ul. Akademicka 4, 15-267 Białystok
T +48 85 874 81 00, F +48 85 874 81 33
lbi@nik.gov.pl

I. Dane identyfikacyjne kontroli

Numer i tytuł kontroli	P/14/093 – Dotacje z Funduszu Pracy na podjęcie działalności gospodarczej w Polsce Wschodniej	
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Białymstoku	
Kontrolerzy	1. Wojciech Zambrzycki – inspektor kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 91459 z 15 września 2014 r. (dowód: akta kontroli str.1-2) 2. Beata Palinowska – inspektor kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 91479 z 7 października 2014 r. (dowód: akta kontroli str. 3-4)	
Jednostka kontrolowana	Powiatowy Urząd Pracy w Bielsku Podlaskim, ul. 3 Maja 17, 17-100 Bielsk Podlaski (dalej: „Urząd” lub „PUP”) (dowód: akta kontroli str. 5)	
Kierownik jednostki kontrolowanej	Beata Dawidziuk – Dyrektor Powiatowego Urzędu Pracy	(dowód: akta kontroli str. 6)

II. Ocena kontrolowanej działalności

Ocena ogólna

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie mimo stwierdzonych nieprawidłowości¹ udzielanie przez Powiatowy Urząd Pracy w Bielsku Podlaskim dotacji na podjęcie działalności gospodarczej w latach 2010-2014 (do 30 września).

Uzasadnienie oceny ogólnej

Ocena taka wynika z prawidłowego przygotowania zadań w zakresie aktywizacji zawodowej bezrobotnych w formie dofinansowania podjęcia działalności gospodarczej, prawidłowego przyznawania i rozliczania środków z dotacji, sprawowania nadzoru i przeprowadzania kontroli u ich beneficjentów, a także monitorowania efektów tej formy aktywizacji zawodowej bezrobotnych. Na zadowalającym poziomie była też efektywność wykorzystania środków z Funduszu Pracy na ten cel.

Stwierdzone nieprawidłowości polegały na niezażądaniu od jednego beneficjenta (z 23 analizowanych) złożenia części dokumentów wymaganych wewnętrznymi uregulowaniami Urzędu do przyznania i rozliczenia dotacji, a także opłaceniu z dotacji budowy strony internetowej, chociaż faktycznie dotyczyła ona innego podmiotu niż utworzony w ramach aktywizacji zawodowej bezrobotnego.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

1. Planowanie działań w zakresie aktywizacji zawodowej bezrobotnych w formie dofinansowania podjęcia działalności gospodarczej w latach 2010-2014

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

Opis stanu faktycznego

Zgodnie ze Statutem PUP², przedmiotem jego działania była promocja zatrudnienia, łagodzenie skutków bezrobocia oraz aktywizacja zawodowa, które to działania realizowane były w szczególności w zakresie: polityki rynku pracy, usług rynku pracy, instrumentów rynku pracy, rehabilitacji zawodowej osób niepełnosprawnych, praw i obowiązków związanych z członkostwem Polski w Unii Europejskiej. Do zadań Urzędu z zakresu instrumentów rynku pracy należało m.in. przyznawanie bezrobotnym jednorazowo środków

¹ Najwyższa Izba Kontroli stosuje 3-stopniową skalę ocen: pozytywna, pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości, negatywna.

² Statut nadany Urzędowi uchwałą Nr XLIII/238/06 Rady Powiatu w Bielsku Podlaskim z dnia 29 czerwca 2006 r., zmieniony uchwałą Nr XV/114/08 Rady Powiatu w Bielsku Podlaskim z dnia 28 lutego 2008 r. oraz nadany uchwałą Nr XXX/236/14 Rady Powiatu w Bielsku Podlaskim z dnia 25 czerwca 2014 r.

na podjęcie działalności gospodarczej. Zgodnie z Regulaminem Organizacyjnym PUP³, komórką organizacyjną odpowiedzialną za przyznawanie dofinansowania podjęcia działalności gospodarczej był do 19 października 2011 r. Dział Rynku Pracy, a od 20 października 2011 r. Centrum Aktywizacji Zawodowej⁴ („CAZ”).

(dowód: akta kontroli str. 9, 11, 17, 21, 31, 52)

W celu rozpoznania potrzeb bezrobotnych w zakresie skorzystania z różnych form aktywizacji zawodowej, w latach 2011–2012 Urząd przeprowadził wśród bezrobotnych badania ankietowe⁵. W odpowiedzi na pytanie o stopień zainteresowania różnymi formami aktywizacji zawodowej, dotacje na podejmowanie własnej działalności gospodarczej w obu latach uplasowały się na siódmym z dziewięciu miejsc, a za najbardziej pożądane bezrobotni uznali szkolenia zawodowe, staże i pomoc pośrednika pracy.

(dowód: akta kontroli str. 65-66, 75-76)

Dyrektor Urzędu wyjaśniła, że w zdecydowanej większości osoby bezrobotne zainteresowane dotacją na podjęcie działalności gospodarczej nie są zarejestrowane w PUP przez dłuższy czas. Z tego powodu ankietowanie bezrobotnych pod kątem zapotrzebowania na dotacje nie dałoby raczej informacji o skali potrzeb.

(dowód: akta kontroli str. 77)

Z analizy losowo wybranych 23 spraw związanych z przyznaniem dotacji wynika, że w 13 z nich (56,5%) wnioski złożono w ciągu pierwszych 30 dni od zarejestrowania w PUP wnioskodawcy jako osoby bezrobotnej, a w sześciu sprawach (20,1%) złożenie wniosku nastąpiło po upływie 90 dni od rejestracji.

(dowód: akta kontroli str. 286)

W latach 2010-2014 Urząd przeprowadzał analizy lokalnego rynku pracy, w tym w zakresie udzielania dotacji na rozpoczęcie własnej działalności gospodarczej, jako jednej z form aktywizacji zawodowej bezrobotnych. W wyniku tych analiz PUP ustalił m.in. że:

- rozwijające się w powiecie branże takie jak m.in. budownictwo, przetwórstwo rolno-spożywcze mogą potrzebować podwykonawców lub firm współpracujących,
- pogorsząca się sytuacja na rynku pracy i zmniejszająca się liczba ofert pracy przyczyniły się do zwiększenia zainteresowania dotacjami na rozpoczęcie działalności gospodarczej,
- osoby do 25 roku życia są przedsiębiorcze, mają pomysł na stworzenie sobie miejsca pracy, ale brak im środków finansowych na start,
- problemem powiatu jest odpływ wykwalifikowanej i wykształconej kadry do większych miast lub za granicę, co w konsekwencji pogłębia już istniejące dysproporcje w rozwoju regionu w stosunku do reszty kraju, w związku z tym powstaje potrzeba uzupełniania luk poprzez aktywizowanie bezrobotnych,
- w sytuacji gdy na lokalnym rynku pracy brak jest odpowiedniej liczby ofert pracy, samozatrudnienie jest ciekawą i skuteczną metodą powrotu do aktywności zawodowej,
- zainteresowanie dotacjami przejawia się również w uczestnictwie w spotkaniach organizowanych przez Urząd, dotyczących tworzenia biznesplanu bądź omówienia przepisów dotyczących rejestracji działalności gospodarczej.

(dowód: akta kontroli str. 62-69)

Dyrektor Urzędu wyjaśniła, że wysokość środków planowana przez PUP w projekcie podziału Funduszu Pracy z przeznaczeniem na podjęcie działalności gospodarczej wynikała m.in. z:

- analizy potrzeb lokalnego rynku pracy (na podstawie analiz rynku, liczby złożonych wniosków i udzielonych dotacji w roku poprzedzającym, zainteresowania określonymi formami wsparcia zgłaszanego przez bezrobotnych i pracodawców),

³ Regulamin organizacyjny został uchwalony uchwałą Nr 121/430/09 Zarządu Powiatu w Bielsku Podlaskim z dnia 16 grudnia 2009 r.; zmieniono go uchwałami Zarządu Powiatu w Bielsku Podlaskim: Nr 22/77/11 z dnia 21 lipca 2011 r. i Nr 30/108/11 z dnia 20 października 2011 r.

⁴ Dział Rynku Pracy nie występował już w strukturze organizacyjnej Urzędu.

⁵ Respondenci w ilości 100 osób w roku 2011 (na koniec roku było zarejestrowanych 2.104 bezrobotnych) oraz 106 w 2012 roku (na koniec roku było zarejestrowanych 2.180 bezrobotnych).

- wielkości środków przyznawanych w ramach algorytmu⁶,
- dostępności i wielkości kwoty dodatkowych środków, którymi urząd może wspierać tą formę aktywności (np. Program Operacyjny Kapitał Ludzki („POKL”), programy z rezerwy Ministra Pracy i Polityki Społecznej – „MPiPS”),
- efektywności kosztowej i zatrudnieniowej poszczególnych działań,
- aktualnej polityki państwa (np. dotyczącej wspierania określonych grup w szczególnie trudnej sytuacji na rynku pracy). (dowód: akta kontroli str. 78)

Zdaniem zastępcy dyrektor Urzędu, ostateczna wielkość środków na podjęcie działalności gospodarczej była wystarczająca, dlatego że PUP dodatkowo realizował program systemowy POKL oraz wielokrotnie występował o dodatkowe środki z rezerwy MPiPS.

(dowód: akta kontroli str. 258)

Każdorazowo w latach 2010-2014 Powiatowa Rada Zatrudnienia w Bielsku Podlaskim pozytywnie opiniowała propozycje podziału środków Funduszu Pracy na aktywne formy przeciwdziałania bezrobociu⁷.

(dowód: akta kontroli str. 287)

Ustalone
nieprawidłowości

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

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

Opis stanu
faktycznego

Spośród najczęściej występujących barier związanych z podjęciem działalności gospodarczej – jak wyjaśniła kierownik CAZ – Urząd zidentyfikował m.in. następujące: procedury rejestracji działalności gospodarczej, tworzenie biznesplanu, pozyskanie źródła finansowania działalności, wybranie rodzaju prowadzenia działalności gospodarczej. W ankiecie przeprowadzonej przez Urząd wśród 100 bezrobotnych⁸ w roku 2011, respondenci w odpowiedzi na pytanie: *jakie są pani/pana zdaniem główne przyczyny, dla których nie może pani/pan znaleźć zatrudnienia*, wskazali że główną barierą w znalezieniu pracy jest brak doświadczenia zawodowego, wykształcenia/kwalifikacji zawodowych oraz długi okres pozostawania bez pracy. (dowód: akta kontroli str. 65, 80)

W odpowiedzi na potrzeby bezrobotnych, zainteresowanych rozpoczęciem działalności gospodarczej PUP:

- organizował spotkania na temat założenia i prowadzenia działalności gospodarczej, pozyskiwania źródeł finansowania i tworzenia biznesplanu (w pięciu spotkaniach w latach 2010-2014 udział wzięło 110 osób, w tym 87 bezrobotnych zarejestrowanych w PUP, z których 21 założyło działalność gospodarczą, w tym 16 w ramach dotacji z PUP);
- informował o możliwości udzielenia przez PUP dotacji na podjęcie działalności gospodarczej lub o aktualnych projektach na lokalnym rynku pracy, w ramach których udzielane były takie dotacje. Analiza pięciu losowo wybranych akt bezrobotnych wykazała, że z każdym z nich przeprowadzona była rozmowa wstępna i opracowany został indywidualny plan działania („IPD”). Jednym z działań przewidzianych w IPD było przygotowanie do podjęcia działalności gospodarczej (m.in. poprzez opracowanie pomysłu lub analizę lokalnego rynku). Urząd posiadał też ulotki, literaturę oraz filmy dotyczące podjęcia działalności gospodarczej, a na jego stronie internetowej zamieszczono informacje o projektach realizowanych na lokalnym rynku pracy;
- organizował szkolenia indywidualne i grupowe⁹ (10 szkoleń, w których udział wzięło 48 osób). Po szkoleniach tych powstało 26 nowych podmiotów gospodarczych (w tym 24

⁶ Na podstawie § 3 rozporządzenia Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 17 lipca 2009 r. w sprawie algorytmu ustalania kwot środków Funduszu Pracy na finansowanie zadań w województwie (Dz. U. z 2014 r., poz. 352).

⁷ Na podstawie art. 22 ust. 6 w związku z ust. 5 pkt 3 oraz art. 109 ust. 9 ustawy z 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy (Dz. U. z 2013 r., poz. 674 ze zm.), w brzmieniu do 26 maja 2014 r., zwanej dalej „ustawą o promocji zatrudnienia”.

⁸ Nie były to tylko osoby zainteresowane podjęciem działalności gospodarczej.

⁹ W tym: *Przygotowanie do podjęcia działalności gospodarczej* (12 osób w 2010 roku), *Marketing i promocja własnej firmy* (20 osób w 2011 roku), szkolenia indywidualne w 2014 roku (*Przygotowanie do podjęcia działalności gospodarczej*, *Przygotowanie do podjęcia działalności gospodarczej z elementami obsługi klienta i komputera*, *Opiekun w żłobku lub klubie dziecięcym*, *Kurs fryzjerski*).

z udziałem środków z PUP i dwa ze środków z innych źródeł). Na dzień 21 października 2014 r. 14 z tych podmiotów prowadziło działalność gospodarczą, sześć zawiesiło działalność i sześć zostało wyrejestrowanych;

- w uzasadnionych przypadkach dyrektor PUP wyrażała zgodę na zmianę formy zabezpieczenia z preferowanego weksla z poręczeniem wekslowym na inne – łącznie 15 zgód w latach 2010-2014 (do 30 września), z czego 13 w roku 2014.

(dowód: akta kontroli str. 298-301, 331-332)

Kierownik CAZ wyjaśniła, że Urząd kontaktował też zainteresowane osoby z przedstawicielstwem Podlaskiej Fundacji Rozwoju Regionalnego, a w ramach szkoleń w Klubie Pracy realizowana była sesja *Formy zatrudnienia*, w której w latach 2010-2014 wzięło udział 185 osób (w kolejnych latach: 19, 40, 41, 40 i 45).

(dowód: akta kontroli str. 80-81)

Ustalone
nieprawidłowości

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

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

Opis stanu
faktycznego

W Urzędzie obowiązywał regulamin przyznawania bezrobotnym środków na podjęcie działalności gospodarczej¹⁰ (dalej: „regulamin”), który opublikowany został na stronie internetowej PUP (wnioskodawcy podpisywali też oświadczenie o zapoznaniu się z jego treścią). Załącznikiem do regulaminu był wniosek o przyznanie środków na podjęcie działalności gospodarczej. W latach 2010-2014 regulamin był dwukrotnie zmieniany (w 2011 i 2012 roku). Zmiany wynikały z nowelizacji rozporządzeń MPiPS¹¹. Główne ustalenia regulaminu, dotyczące kryteriów oceny wniosków, wyłączeń określonych rodzajów kosztów bądź rodzajów podejmowanej działalności gospodarczej, rodzajów zabezpieczeń, pozostały niezmienione. Wprowadzona była też procedura postępowania dotycząca wydatków z Funduszu Pracy¹², określająca m.in. czynności podejmowane przez Urząd w procesie przyznawania dotacji. (dowód: akta kontroli str. 82-168, 288)

Przy udzielaniu bezrobotnemu środków na podjęcie działalności gospodarczej PUP powinien – zgodnie z § 4 ust. 1 regulaminu – brać pod uwagę m.in. sytuację na rynku pracy, zapotrzebowanie na dany rodzaj działalności na obszarze właściwości Urzędu oraz punktową ocenę wniosku, przyznaną przez komisję, powołaną przez dyrektora PUP. Dyrektor Urzędu wyjaśniła, że sytuacja na rynku pracy nie miała bezpośredniego wpływu na szczegółową, merytoryczną ocenę każdego wniosku. Dodała, że PUP powinien wspierać zamiar podjęcia działalności, na którą w danym okresie występuje większe zapotrzebowanie w środowisku lokalnym lub bezrobotni w danym zawodzie nie mają możliwości znalezienia zatrudnienia i jedyną możliwością realizacji zawodowej jest samozatrudnienie, a z większą ostrożnością i uwagą rozpatrywać wnioski dotyczące zamiaru rozpoczęcia działalności, na którą w środowisku lokalnym występuje nasycenie.

(dowód: akta kontroli str. 82-158, 338-339)

Komisja oceniała wnioski na podstawie następujących kryteriów:

- przygotowanie zawodowe bezrobotnego do prowadzenia działalności – 0-6 pkt.,
- ocena przygotowań do planowanej działalności (w tym: innowacyjność planowanej działalności, lokalizacja, stan przygotowań, konkurencyjność, analiza SWOT) – 0-17 pkt.,

¹⁰ Regulamin wprowadzony Zarządzeniem Nr 8/2009 Dyrektora Powiatowego Urzędu Pracy w Bielsku Podlaskim z dnia 24 kwietnia 2009 r., zmieniony Zarządzeniami Nr 11/2011 z dnia 1 września 2011 r. i Nr 5/2012 z dnia 1 czerwca 2012 r.

¹¹ Rozporządzenie Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 23 kwietnia 2012 r. w sprawie dokonywania z Funduszu Pracy refundacji kosztów wyposażenia lub doposażenia stanowiska pracy dla skierowanego bezrobotnego oraz przyznawania środków na podjęcie działalności gospodarczej (Dz. U. z 2012 r., poz. 457 ze zm.), zwane dalej „rozporządzeniem MPiPS z 23 kwietnia 2012 r.”, oraz z dnia 25 lipca 2011 r. w tej samej sprawie (Dz. U. Nr 155, poz. 922) – dalej „rozporządzenie MPiPS z 25 lipca 2011 r.”

¹² Wprowadzona Zarządzeniem Nr 8/2011 Dyrektora PUP w Bielsku Podlaskim z dnia 20 czerwca 2011 r.

- analiza ekonomiczna planowanej działalności (w tym: źródła finansowania, szczegółowa kalkulacja przychodów i kosztów działalności¹³) – 0-12 pkt.,
- przeznaczenie dotacji, planowane zakupy w ramach wnioskowanych środków – 0-6 pkt.,
- dokumenty uwiarygadniające planowaną działalność – 0-4 pkt. (m.in. listy intencyjne z przyszłymi odbiorcami, oferty handlowe planowanych zakupów w ramach dotacji).

Łącznie wniosek mógł zostać oceniony na 45 pkt. Wnioski ocenione na co najmniej 27 pkt. (60% maksymalnej liczby punktów) w świetle regulaminu oceniane były pozytywnie i przyjmowane do realizacji. Zastępca dyrektora PUP wyjaśniła, że kryteria oceny wniosków ustalono na podstawie doświadczeń Urzędu z realizacji zadania w latach poprzednich, doświadczeń innych urzędów pracy oraz dobrych praktyk innych instytucji realizujących podobne zadania. Dyrektora PUP dodała, że próg kwalifikowalności wniosków ustalony na 60% maksymalnej liczby punktów to powszechnie używany sposób w skali ocen, od którego ocena uważana jest za pozytywną, stosowany zarówno w edukacji jak i w przyjętych zasadach oceny wniosków aplikacyjnych przy udzielaniu pomocy w projektach unijnych. (dowód: akta kontroli str. 82-158, 169-170, 253, 258)

Wzór wniosku o przyznanie dotacji obligował do podania:

- danych dotyczących wnioskodawcy (imienia i nazwiska, adresu zamieszkania, wykształcenia i zdobytych uprawnień zawodowych, przebiegu pracy zawodowej, informacji o prowadzonej w przeszłości działalności gospodarczej),
- wnioskowanej kwoty dotacji,
- danych dotyczących planowanej działalności (rodzaju, symbolu podklasy zgodnie z Polską Klasyfikacją Działalności, informacji o oferowanych produktach i usługach, siedzibie działalności, formie przedsiębiorstwa, uzyskanych pozwoleniach, odbytych kursach, zawartych umowach przedwstępnych, oświadczeniach o współpracy, analizie rynku i przewidywanym terminie rozpoczęcia działalności gospodarczej),
- programu działania (cel i charakter przyszłej działalności, doświadczenie w branży, kontakty handlowe, źródła zaopatrzenia, działania marketingowe, plany zatrudnienia pracowników, możliwości zmiany profilu w przypadku trudności),
- planu finansowego (zaangażowanie środków własnych, koszty związane z podjęciem działalności oraz źródła ich finansowania, analiza finansowa przychodów i kosztów planowanej działalności, analiza SWOT),
- uzasadnienia atrakcyjności jak również realności przedsięwzięcia i przesłanek skłaniających wnioskodawcę do rozpoczęcia planowanej działalności,
- proponowanej formy zabezpieczenia zwrotu otrzymanych środków.

(dowód: akta kontroli str. 91-106, 116-131, 141-158)

Regulamin przyznawania bezrobotnym środków na podjęcie działalności gospodarczej:

- Określał kto w pierwszej kolejności mógł stać się beneficjentem dotacji (otwierający działalność na terenie powiatu bielskiego lub podejmujący działalność po raz pierwszy, lub osoby, których okres rejestracji w PUP na dzień złożenia wniosku wynosił co najmniej trzy miesiące, lub osoby, które przed rejestracją w Urzędzie nie zostały zwolnione bez wypowiedzenia¹⁴). Zapis ten wg. dyrektora Urzędu powstał na wypadek braku wystarczającej ilości środków na przyznanie ich wszystkim ubiegającym się bezrobotnym, którzy uzyskali pozytywną ocenę merytoryczną wniosku.
- Wprowadzał ograniczenia w wydatkowaniu środków z dotacji (minimum 50% na zakup maszyn, urządzeń oraz wyposażenia, nie więcej niż 30% na zakup towarów¹⁵ lub materiałów i surowców¹⁶, nie więcej niż 15% na reklamę i nie więcej niż 10% na pomoc prawną, konsultacje i doradztwo). Miało to na celu sprawowanie nadzoru nad racjonalnym i efektywnym wydatkowaniem otrzymanych środków, dbałość

¹³ Wysokość planowanych przychodów i zysków nie była kryterium oceny wniosku – punktowany był fakt przygotowania analizy finansowej (przychodów i kosztów).

¹⁴ W trybie art. 52 ustawy z dnia 26 czerwca 1974 r. Kodeks Pracy (Dz. U. z 1998 r., Nr 21, poz. 94 ze zm.).

¹⁵ Do sprzedaży w przypadku działalności handlowej.

¹⁶ W przypadku działalności usługowej lub produkcyjnej.

o zachowanie zasady niezbędności i celowości ich wydatkowania i przeciwdziałaniu ewentualnym patologiom. Dyrektor PUP wyjaśniła, że podane progi procentowe zostały ustalone na podstawie obserwacji i zdobytej wiedzy przez pracowników Urzędu, doświadczeń innych PUP oraz dobrych praktyk innych instytucji realizujących podobne zadania.

- Określał pozycje kosztów, które nie mogły być finansowane z otrzymanej dotacji, tj. m.in.: udziały w spółkach, obligacje i akcje, zakupy w ramach leasingu, prace budowlane, szkolenia, opłaty związane z rejestracją działalności gospodarczej i jej bieżącym funkcjonowaniem, koszty dzierżawy i czynszów, wynagrodzenia pracowników, opłaty skarbowe i administracyjne, zakup nieruchomości i gruntów, samochody i paliwo, zakupy dokonywane od współmałżonka bądź osób pozostających we wspólnym gospodarstwie domowym i z pierwszej linii pokrewieństwa, zakup mebli i sprzętu gospodarstwa domowego za wyjątkiem mebli biurowych. Wg wyjaśnień dyrektor PUP miało to na celu dbałość aby otrzymane środki służyły sfinansowaniu kosztów niezbędnych do podjęcia planowej działalności, a nie były przeznaczone na jej prowadzenie lub sfinansowanie potrzeb natury prywatnej oraz nie prowadziły do powstania patologii takiej jak zakup towarów i usług od osób bliskich.
- Wskazywał rodzaje działalności gospodarczej, na które dotacje nie będą udzielane, tj.: handel akwizycyjny oraz prowadzony na rynkach i targowiskach, firmy prowadzone poza granicami kraju, biura kredytowe i pożyczkowe, działalność sezonowa, agencyjna (pośrednictwo ubezpieczeniowe), paramedyczna, agencje towarzyskie, studia tatuażu, sex shopy, biura matrymonialne, wróżenie, prowadzenie działalności gospodarczej tożsamej z działalnością małżonka, osób pozostających z wnioskodawcą we wspólnym gospodarstwie domowym lub z pierwszej linii pokrewieństwa – jeżeli prowadzona działalność nosi znamiona rozszerzenia działalności prowadzonej przez te osoby, przejęcie działalności gospodarczej od członka rodziny wnioskodawcy przez jednoczesne odkupienie środków trwałych. Dyrektor PUP wyjaśniła, że przy ustalaniu tych wykluczeń Urząd brał pod uwagę trwałość planowanego przedsięwzięcia i niezbędność posiadania środków na rozpoczęcie tego typu działalności. Dodała, że ze wspierania środkami publicznymi wykluczono działalności, które mają złą reputację w społeczeństwie, związaną z uzyskiwaniem dochodów w sposób nie zawsze moralny społecznie i społecznie akceptowalny, ocierający się o działania polegające na wyłudzeniu pieniędzy od obywateli (biura pożyczkowe i kredytowe), działające na pograniczu prawa (działalność paramedyczna, agencja towarzyska) lub mające niejednoznaczny odbiór społeczny. W celu przeciwdziałania podejmowanym w przeszłości próbom dokapitalizowania już prowadzonej działalności, przewidziano przesłankę dotyczącą przedstawionych powiązań rodzinnych.
- Dawał dyrektorowi Urzędu uprawnienie do zatwierdzenia lub odrzucenia wniosku o dotację niezależnie od oceny komisji. Zapis ten – jak wyjaśniła zastępca dyrektor PUP – został wprowadzony w celu umożliwienia zastosowania go w sytuacjach nadzwyczajnych i dotychczas dyrektor PUP nie skorzystała z tego uprawnienia.

(dowód: akta kontroli str. 82-158, 246-247, 254, 293, 339)

Urząd nie przyznawał dotacji na rozpoczęcie działalności gospodarczej w drodze konkursu. Każdy wniosek oceniany był indywidualnie przez powołaną do tego celu komisję, wedle kryteriów opisanych powyżej. W skład komisji wchodziły wyłącznie pracownicy PUP. Dyrektor Urzędu wyjaśniła, że posiedzenia komisji oceniającej złożone wnioski nie odbywają się regularnie, a terminy posiedzeń są ściśle uzależnione od wymaganych terminów rozpatrzenia każdego wniosku (§ 9 ust. 4 regulaminu mówi o 30-dniowym terminie rozpatrzenia wniosku).

(dowód: akta kontroli str. 82-158, 169-170, 255, 297)

Dyrektor Urzędu wyjaśniła, że potencjalni beneficjenci środków są informowani o możliwości uzyskania dofinansowania poprzez informacje zamieszczone na stronie internetowej PUP oraz w trakcie wizyt u pośredników pracy, porad indywidualnych i grupowych udzielanych przez doradców zawodowych, zajęć Klubu Pracy, spotkań z zakresu informacji grupowej.

Ustalono nieprawidłowości Ocena cząstkowa	Z analizy ankiet przeprowadzonych wśród wybranych beneficjentów¹⁷ środków na podjęcie działalności gospodarczej wynika, że dziewięciu z 13 respondentów (69,2%) informację o możliwości dofinansowania uzyskało od rodziny, znajomych lub innych klientów Urzędu, a trzech (23,1%) – od pracownika PUP. (dowód: akta kontroli str. 258-259, 340-365) W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości. Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie przyjęcie procedur i podejmowane przez Urząd działania w zakresie aktywizacji zawodowej bezrobotnych w formie dofinansowania podjęcia działalności gospodarczej.
Opis stanu faktycznego	2. Przyznawanie i rozliczanie środków na podjęcie działalności gospodarczej 2.1. Wysokość środków przeznaczonych na podjęcie działalności gospodarczej Na aktywizację zawodową bezrobotnych w latach 2010-2014 Urząd przeznaczał środki finansowe z trzech źródeł: w ramach algorytmu z Funduszu Pracy, w ramach pozostałych środków z Funduszu Pracy (programów, rezerwy Ministra Pracy i Polityki Społecznej) oraz z programu <i>Bądź aktywny – rynek pracy XXI wieku czeka</i>, finansowanego z POKL. W latach 2010-2014 (do 30 września 2014 r.) na aktywizację zawodową bezrobotnych Urząd przeznaczył 26.038,3 tys. zł (w kolejnych latach: 9.008,7 tys. zł, 3.163,9 tys. zł, 4.800,8 tys. zł, 5.466 tys. zł i 3.598,9 tys. zł), z czego na udzielenie dotacji na rozpoczęcie działalności gospodarczej – 5.361 tys. zł (odpowiednio: 1.841 tys. zł, 601,8 tys. zł, 913,3 tys. zł, 1.000 tys. zł i 1.004,8 tys. zł). Dotacje otrzymały 294 osoby (kolejno: 101, 34, 55, 52 i 52). Średnia wysokości dotacji wyniosła więc 18,23 tys. zł (od 16.61 tys. zł do 19.32 tys. zł). (dowód: akta kontroli str. 181) W analizowanym okresie wysokość środków przeznaczonych na aktywizację bezrobotnych, pochodzących z programu <i>Bądź aktywny – rynek pracy XXI wieku czeka</i> stanowiła 32% wszystkich środków jakimi dysponował Urząd oraz 54% środków na udzielenie dotacji na rozpoczęcie działalności gospodarczej. Jak wyjaśniła dyrektor PUP, w nowym okresie programowania powiatowe urzędy pracy w dalszym ciągu będą beneficjentami środków unijnych na aktywizację osób bezrobotnych, w ramach programu POWER oraz programów regionalnych. Nie są jeszcze znane zasady aplikowania ani wysokość środków. (dowód: akta kontroli str. 181, 285)
Ustalono nieprawidłowości Opis stanu faktycznego	W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości. 2.2. Przyznawanie środków na dofinansowanie podjęcia działalności gospodarczej W trakcie kontroli analizie poddano losowo wybrane 23 sprawy związane z udzieleniem dotacji na rozpoczęcie działalności gospodarczej z lat 2010-2014, po pięć z lat 2010-2013 oraz trzy z roku 2014. Każda ze spraw zakończyła się wypłatą dotacji. W analizowanych sprawach: – wnioski o przyznanie dotacji opiewały łącznie na kwotę 435 tys. zł (średnio 18,91 tys. zł), a dotacji Urząd udzielił na kwotę 422,93 tys. zł (średnio 18,39 tys. zł); – wysokość przyznanych dotacji nie przekraczała sześciokrotności przeciętnego wynagrodzenia¹⁸, co było zgodne z art. 46 ust. 1 pkt 2 ustawy o promocji zatrudnienia; – wnioskodawcy spełniali warunki do otrzymania dotacji, tj. m.in.: nie odmówili bez uzasadnionej przyczyny podjęcia pracy, nie przerwali z własnej winy szkolenia lub stażu, po otrzymaniu skierowania odbyli staż, przygotowanie zawodowe, szkolenie lub inną formę aktywizacji zawodowej, nie otrzymali wcześniej dotacji na podobny cel, na dzień składania wniosku nie posiadali w rejestrze CEiDG aktywnego wpisu, w okresie dwóch

¹⁷ Badanie ankietowe przeprowadzono wśród beneficjentów dotacji z lat 2010-2013, którzy na dzień 17 września 2014 r. wrócili do rejestru bezrobotnych.

¹⁸ Zgodnie z art. 2 ust. 1 pkt 28) ustawy o promocji zatrudnienia, przez przeciętne wynagrodzenie rozumie się przeciętne wynagrodzenie w poprzednim kwartale, od pierwszego dnia następnego miesiąca po ogłoszeniu przez Prezesa Głównego Urzędu Statystycznego w Dzienniku Urzędowym Rzeczypospolitej Polskiej "Monitor Polski", na podstawie art. 20 pkt 2 ustawy z dnia 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych (Dz. U. z 2013 r., poz. 1140 ze zm.).

lat przed złożeniem wniosku nie byli prawomocnie skazani za przestępstwa przeciwko obrotowi gospodarczemu i zrezygnowali z możliwości zawieszenia prowadzenia działalności przez okres 12 miesięcy¹⁹;

- umowy z beneficjentami (zawarte w imieniu starosty przez dyrektor Urzędu) zobowiązywały ich m.in. do: prowadzenia działalności gospodarczej przez minimum 12 miesięcy, wydatkowania dotacji zgodnie z wnioskiem i złożenia rozliczenia w terminie dwóch miesięcy od dnia podjęcia działalności gospodarczej, zwrotu dotacji wraz z odsetkami jeżeli działalność była prowadzona przez okres krótszy niż 12 miesięcy²⁰;
- beneficjenci terminowo rozliczyli się z otrzymanej dotacji, a Urząd przeprowadzał weryfikację składanych rozliczeń i faktur oraz weryfikował fakt rejestracji działalności gospodarczej;
- beneficjenci otrzymali zaświadczenia o udzieleniu im pomocy *de minimis*, a Urząd terminowo zgłosił fakt udzielenia takiej pomocy do Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów;
- beneficjenci, dla których minął już 12 miesięczny okres prowadzenia działalności wywiązali się z obowiązku prowadzenia działalności zgodnie z umową;
- przyznane środki beneficjenci wykorzystali na sfinansowanie wydatków niewykluczonych regulaminem oraz wyszczególnionych we wnioskach o dofinansowanie, z wyjątkiem jednego, który zwrócił 1.908 zł, z uwagi na dokonanie części wydatków niezgodnie ze specyfikacją i niezgodnienie tego faktu z PUP;
- 19 z 23 analizowanych wnioskodawców posiadało kwalifikacje i doświadczenie w wybranym profilu planowanej działalności, zaś wnioski czterech pozostałych zostały wysoko ocenione w pozostałych kryteriach oceny;
- czterech wnioskodawców uczestniczyło w organizowanym przez Urząd szkoleniu pt. *Marketing i promocja własnej firmy*. Dyrektor PUP wyjaśniła, że odbycie szkolenia z zakresu prowadzenia działalności gospodarczej nie jest obligatoryjnym wymogiem do przyznania dotacji. Może być ono zorganizowane na wniosek bezrobotnego lub doradcy zawodowego. Ponadto Urząd współpracuje z bielskim biurem Podlaskiej Fundacji Rozwoju Regionalnego, w której nieodpłatnie świadczone są porady z zakresu zakładania i prowadzenia działalności gospodarczej;
- zabezpieczeniem zwrotu dotacji był weksel z poręczeniem wekslowym. Dyrektor Urzędu wyjaśniła, że PUP przyjął taką formę zabezpieczenia jako preferowaną, gdyż jest skuteczna i nie generuje dodatkowych kosztów dla beneficjenta.

(dowód: akta kontroli str. 193-236, 259, 366-367)

W badanych sprawach mediana²¹ dni od rejestracji bezrobotnego w Urzędzie do złożenia wniosku o dotację wynosiła 13 (od jednego do 342 dni), od złożenia wniosku do podpisania umowy – 40 (od siedmiu do 91 dni), od podpisania umowy do wypłaty dotacji – 3 (od jednego do dziewięciu dni), a od rejestracji bezrobotnego do otrzymania dotacji – 72 dni (od dziewięciu do 395 dni). (dowód: akta kontroli str. 286)

W latach 2010-2014 (do 30 września) głównymi beneficjentami dotacji były osoby do 30 roku życia (67,3% wszystkich beneficjentów), którym udzielono 198 dotacji. Z kolei osoby powyżej 50 roku życia stanowiły 6,8% beneficjentów (udzielono im 20 dotacji). Najmłodszy beneficjent miał 20 lat, zaś najstarszy 60. (dowód: akta kontroli str. 294)

W latach 2010-2014 (do 30 września) do Urzędu wpłynęły 472 wnioski o przyznanie dotacji, co przy udzielonych 294 dotacjach oznacza, że średnio 62,3% wniosków było dofinansowywanych (w kolejnych latach: 77,4%, 49,3%, 58,5%, 61,2%, 55,9%). W tym okresie 26 wnioskodawcom Urząd odmówił przyznania dotacji z uwagi na brak środków.

¹⁹ Stosownie do § 6 i § 7 rozporządzenia MPiPS z 23 kwietnia 2012 r., rozporządzenia MPiPS z 25 lipca 2011 r. oraz rozporządzenia Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 17 kwietnia 2009 r. w sprawie dokonywania refundacji kosztów wyposażenia lub doposażenia stanowiska pracy dla skierowanego bezrobotnego oraz przyznawania bezrobotnemu środków na podjęcie działalności gospodarczej (Dz. U. Nr 62, poz. 512 ze zm.) – dalej „rozporządzenie MPiPS z 17 kwietnia 2009 r.”

²⁰ Stosownie do § 8 rozporządzenia MPiPS z 23 kwietnia 2012 r., rozporządzenia MPiPS z 25 lipca 2011 r. oraz rozporządzenia MPiPS z 17 kwietnia 2009 r.

²¹ Tzw. wartość środkowa, czyli taka powyżej i poniżej, której znajduje się taka sama ilość spraw.

Spośród tych osób 19 złożyło wnioski ponownie w późniejszym czasie i 16 z nich zostało rozpatrzonych pozytywnie. (dowód: akta kontroli str. 181, 192)

W okresie objętym kontrolą udział nowych podmiotów gospodarczych uruchomionych w ramach otrzymanej dotacji w liczbie wszystkich nowych zarejestrowanych podmiotów²² w Powiecie Bielskim wyniósł średnio 20,8% (w kolejnych latach: 35,9%, 10,9%, 19,8%, 16,6% i 22,7%). (dowód: akta kontroli str. 305)

U trzech beneficjentów, którzy otrzymali dotacje w roku 2014 przeprowadzono oględziny. W ich trakcie potwierdzono posiadanie zakupionych środków trwałych, wyposażenia i materiałów wskazanych w rozliczeniu dotacji oraz fakt prowadzenia działalności gospodarczej pod adresem wskazanym we wniosku o dotację.

(dowód: akta kontroli str. 306-318)

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie ustalono nieprawidłowości dotyczące jednego beneficjenta, polegające na:

1. Niezażądaniu od wnioskodawcy przedstawienia dokumentu potwierdzającego formę użytkowania nieruchomości lub lokalu, w którym zamierza on prowadzić działalność gospodarczą, co było niezgodne z § 4 ust. 4 regulaminu przyznawania dotacji na podjęcie działalności gospodarczej z 1 czerwca 2012 r. Zastępca dyrektor PUP wyjaśniła, że posiadanie świadomości, iż lokalu do prowadzenia działalności użyczają rodzice i że wnioskodawca jest tam zameldowany, a rodzice znają treść umowy zawieranej przez niego z Urzędem (w której jest wskazane miejsce prowadzenia działalności gospodarczej) oraz poręczają weksel zabezpieczający realizację umowy spowodowała, że pracownik PUP przez przeoczenie nie zażądał tego dokumentu. W trakcie czynności kontrolnych przedstawione zostało oświadczenie o zawarciu niniejszej umowy w formie ustnej.
2. Niewyegzekwowaniu od wnioskodawcy przedstawienia dokumentu potwierdzającego zapłatę za fakturę dotyczącą budowy strony internetowej, co było niezgodne z pkt. 5.4.9 załącznika do zarządzenia Nr 8/2011 Dyrektora Powiatowego Urzędu Pracy z dnia 20 czerwca 2011 r.²³ Stosownie do tego uregulowania powinna bowiem nastąpić kontrola wydatkowania środków na podstawie przedstawionych przez bezrobotnego dokumentów potwierdzających poniesione wydatki. Zastępca dyrektor PUP wyjaśniła, że złożone przez beneficjenta rozliczenie wydatkowania otrzymanej dotacji i przedstawione dokumenty potwierdzające dokonanie zapłaty zostały szczegółowo zweryfikowane. W dniu złożenia rozliczenia, na żądanie pracownika Urzędu o potwierdzenie dokonania przelewu za fakturę dotyczącą budowy strony internetowej, beneficjent poinformował ustnie, że opłacił fakturę gotówką, w związku z czym zażądano od niego udokumentowania tego faktu. Przez przeoczenie pracownik Urzędu nie dopilnował niezwłocznego dostarczenia przez beneficjenta potwierdzenia opłaty faktury gotówką.
3. Sprawowaniu nieskutecznego nadzoru nad wydatkowaniem środków z Funduszu Pracy. W toku czynności kontrolnych ustalono bowiem, że pomimo wskazania w rozliczeniu dotacji faktury za budowę strony internetowej, taka strona nie została przez zleceniobiorcę utworzona na poczet nowo otwieranej działalności gospodarczej. Beneficjent rozliczył w ramach dotacji utworzenie strony internetowej dla innej założonej przez niego spółki²⁴. Beneficjent złożył kontrolerowi NIK wyjaśnienie, z którego wynika, że fakturę rozliczył w ramach dotacji przez pomyłkę i w dniu złożenia wyjaśnień zwrócił na konto bankowe Urzędu kwotę faktury za budowę wspomnianej strony internetowej w wysokości 1.832,70 zł. Dyrektor Urzędu wyjaśniła, że PUP podejmie niezwłocznie postępowanie z udziałem radcy prawnego w celu przeanalizowania zebranych podczas kontroli dokumentów i ujawnionych faktów pod kątem spełnienia przez beneficjenta

²² Dane z Centralnej Ewidencji i Informacji o Działalności Gospodarczej na dzień 23 października 2014 r.

²³ W sprawie wprowadzenia procedury postępowania dotyczącej wydatków z Funduszu Pracy w Powiatowym Urzędzie Pracy w Bielsku Podlaskim.

²⁴ Rozporządzenie MPiPS z 23 kwietnia 2012 r. nie wyklucza, aby po otrzymaniu dotacji i rozpoczęciu prowadzenia działalności gospodarczej, beneficjent mógł otworzyć kolejną działalność gospodarczą lub przystąpić do spółki. Beneficjent nie może zaś, zgodnie z § 6 ust. 3 pkt 3 rozporządzenia, podjąć zatrudnienia w okresie 12 miesięcy od dnia rozpoczęcia prowadzenia działalności gospodarczej.

warunków zawartej umowy. W przypadku stwierdzenia naruszenia warunków tej umowy zostaną podjęte przez Urząd działania przewidziane w umowie, a jeśli doszło do próby jawnego i świadomego wyłudzenia środków na inny cel niż przewidziany w umowie, PUP powiadomi o tym właściwe organy.

(dowód: akta kontroli str. 135, 235, 251, 265, 316-330, 338-339)

Uwagi dotyczące
badanej działalności

Najwyższa Izba Kontroli zwraca uwagę, że w jednej z analizowanych spraw, Urząd nie zakwestionował rozliczenia dotacji złożonego przez M. R., które zawierało błędy rachunkowe w kwotach netto, VAT i sumy brutto wydatkowanych środków. W konsekwencji PUP wydał beneficjentowi zaświadczenie o pomocy *de minimis*, zawierające zawyżoną o 4,78 zł kwotę udzielonej pomocy (19.813,07 zł, a powinno być 19.808,29 zł). Dyrektor PUP wyjaśniła, że rozliczenia wydatków w ramach otrzymanej dotacji są w każdym przypadku szczegółowo weryfikowane. Wydatki poniesione przez tego beneficjenta, ujęte w złożonym rozliczeniu, zostały przez Urząd dokładnie sprawdzone z załączonymi fakturami w kwotach brutto. Kwoty wyliczonego podatku VAT zostały sprawdzone, jednak niedokładnie. Nie miało to jednak żadnego negatywnego wpływu, gdyż wnioskodawca złożył oświadczenie, że nie będzie ubiegał się o zwrot tego podatku, a co za tym idzie podatek ten nie będzie podlegał zwrotowi na konto Funduszu Pracy. W trakcie czynności kontrolnych NIK, rozliczenie zostało skorygowane i Urząd wydał zaświadczenie z prawidłową kwotą pomocy *de minimis*.

(dowód: akta kontroli str. 191, 237-239, 246, 334-337)

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie pomimo stwierdzonych nieprawidłowości przyznawanie i rozliczanie przez Urząd dotacji na podjęcie działalności gospodarczej.

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

3.1. Zasoby kadrowe PUP

Opis stanu
faktycznego

Stosownie do § 86 ust. 2 rozporządzenia Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 14 maja 2014 r. w sprawie szczegółowych warunków realizacji oraz trybu i sposobów prowadzenia usług rynku pracy²⁵, w Urzędzie na stanowisku doradcy klienta zatrudnionych powinno być co najmniej osiem osób²⁶. Na dzień 30 września 2014 r. PUP wypełniał powyższe założenia i zatrudniał 14 doradców klienta. W latach 2010-2013 liczba ta wynosiła 12, zaś zwiększenie ilości tych pracowników – jak wyjaśniła Dyrektor Urzędu – wynikało ze zmiany ustawy o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy, która nakłada na urzędy pracy dodatkowe obowiązki związane z aktywizacją osób bezrobotnych i współpracą z instytucjami rynku pracy. Nie miało to wpływu na zwiększenie w 2014 roku zatrudnienia ogółem w PUP, które pozostawało na niezmiennym poziomie od 2012 roku i wynosiło 33 etaty.

(dowód: akta kontroli str. 183-184, 285)

W latach 2010-2014 na jeden etat pracownika Urzędu przypadło od 58,4 do 75,3 bezrobotnych (średnio 65,6), na jeden etat pracownika kluczowego/doradcę klienta – od 147,5 do 207,1 (średnio 177,9), na jeden etat pośrednika pracy – od 344,2 do 414,2 (średnio 368,1), a na jeden etat doradcy zawodowego od 688,3 do 1.242,5 bezrobotnych (średnio 1.018,2).

(dowód: akta kontroli str. 183)

Ustalone
nieprawidłowości

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

3.2. Nadzór nad przyznawaniem i wykorzystaniem środków

Opis stanu
faktycznego

W Urzędzie wprowadzony był regulamin organizacji i zasad kontroli zarządczej²⁷. Stosownie do tych zasad, każdy pracownik zobowiązany był do samokontroli. Pracownicy zatrudnieni na stanowiskach kierowniczych i innych stanowiskach biorących udział w realizacji określonych zadań wykonywali kontrolę funkcjonalną. Stosownie do § 10 zasad kontroli zarządczej, w PUP opracowywany był roczny plan kontroli. W latach 2010-2014

²⁵ Dz. U. z 2014 r., poz. 667.

²⁶ Przepis ten określa sposób obliczenia minimalnej liczby doradców klienta, w zależności od liczby zarejestrowanych i wyrejestrowanych bezrobotnych oraz ofert pracy w określonym odcinku czasu.

²⁷ Wprowadzony zarządzeniem Nr 17/2010 Dyrektora PUP w Bielsku Podlaskim z dnia 10 grudnia 2010 r.

(do 30 września) nie była przeprowadzona kontrola wewnętrzna (zarządcza) procesu udzielania dotacji na rozpoczęcie działalności gospodarczej. Zastępca dyrektur Urzędu wyjaśniła, że kontrola jest prowadzona w sposób ciągły, w formie samokontroli, natomiast kontrola wewnętrzna udzielonych dotacji została zaplanowana na październik 2014 r.

(dowód: akta kontroli str. 259-260, 271-272, 280-283)

Spośród wszystkich 16 kontroli, jakim poddany został PUP w latach 2010-2014 (do 30 września), trzy dotyczyły problematyki związanej z wydatkami z Funduszu Pracy i przyznawaniem dotacji na podjęcie działalności gospodarczej. Dwie kontrole przeprowadził Wojewódzki Urząd Pracy w Białymstoku (w 2010 i 2012 r.), a jedną Podlaski Urząd Wojewódzki (w 2012 r.). W trakcie postępowań kontrolnych nie stwierdzono nieprawidłowości i uchybień w procesie udzielania dotacji na podjęcie działalności gospodarczej.

(dowód: akta kontroli 266-267)

W Urzędzie nie były opracowane szczegółowe procedury dotyczące przeprowadzania kontroli beneficjentów dotacji na rozpoczęcie działalności gospodarczej. Zapis o możliwości przeprowadzenia takiej kontroli znajdował się zaś w regulaminie oraz w umowie w sprawie przyznania środków na podjęcie działalności gospodarczej.

(dowód: akta kontroli str. 84, 109, 134, 171-174)

W latach 2010-2014 (do 30 września) Urząd przeprowadził kontrole u 127 z 294 (43,2%) beneficjentów środków na podjęcie działalności gospodarczej, w tym w kolejnych latach u 51 (50,5%, którzy otrzymali dotacje w tym roku), 18 (52,9%), 15 (27,3%), 33 (63,5%) i 10 (19,2%). W trakcie kontroli Urząd weryfikował czy beneficjent wywiązywał się z realizacji zawartej umowy, tj. czy prowadzi działalność w miejscu wskazanym we wniosku oraz czy posiada sprzęt i wyposażenie zgodne z fakturami złożonymi wraz z rozliczeniem dotacji. Celem kontroli nie była zaś weryfikacja, czy beneficjent faktycznie prowadzi działalność, tj. czy posiada klientów i osiąga przychody, gdyż Urząd nie dysponuje narzędziami do takiej weryfikacji. Tymczasem w dniu 19 maja 2014 r. udzielono dotacji w kwocie 20.000 zł jednemu z bezrobotnych na prowadzenie działalności polegającej na doradztwie podatkowym. Z wyjaśnień tego beneficjenta wynika zaś, że do czasu kontroli NIK nie prowadził on faktycznie tej działalności, gdyż nadal poszukiwał klientów do stałej obsługi prawno-podatkowej. Beneficjent przebywał faktycznie w różnych miejscowościach (Kraków, Katowice, Bielsko-Biała, Bielsk Podlaski, Warszawa) i był współnikiem spółki mającej siedzibę w Krakowie (nieprawidłowości w przyznawaniu dotacji temu Beneficjentowi i sprawowaniu nadzoru nad jej wykorzystaniem przedstawiono w pkt. 2 wystąpienia pokontrolnego).

(dowód: akta kontroli str. 84, 109, 134, 191, 319-322)

W analizowanej przez NIK próbie 23 spraw o przyznanie dotacji kontrola przeprowadzona była u pięciu beneficjentów. W trakcie kontroli nie ujawniono nieprawidłowości (sprzęt i wyposażenie zakupione z dotacji było zgodne z przedstawionymi fakturami i rozliczeniem).

Zastępca dyrektur PUP wyjaśniła, że kontrole udzielonych dotacji są typowane losowo i przeprowadzane w miarę możliwości czasowych i personalnych w zakresie 25-50% udzielonych dotacji. Zawsze prowadzone są kontrole doraźne, interwencyjne, jeśli Urząd ma podejrzenie, że umowa o udzielenie dotacji nie jest wypełniana.

(dowód: akta kontroli str. 193, 201, 203, 205, 213, 224, 260)

Stosownie do § 9 ust. 5 rozporządzenia MPiPS z 23 kwietnia 2012 r. i rozporządzenia MPiPS z 25 lipca 2011 r., Urząd weryfikował czy beneficjent wywiązał się z zawartej umowy (poprzez prowadzenie działalności gospodarczej przez okres 12 m-cy), żądając przedłożenia zaświadczenia z urzędu skarbowego o prowadzeniu działalności gospodarczej przez minione 12 m-cy oraz zaświadczenia o podleganiu ubezpieczeniom społecznym w tymże okresie. Spośród 23 badanych przez NIK spraw o przyznanie dotacji, 20 beneficjentów potwierdziło prowadzenie działalności przez wymagany okres, a w trzech przypadkach okres ten jeszcze nie upłynął. Dyrektur PUP wyjaśniła, że bezwzględnie prowadzona jest kontrola prowadzenia działalności przez wymagane 12 m-cy poprzez żądanie odpowiednich dokumentów po upływie tego okresu.

(dowód: akta kontroli str. 193-234, 260)

Ustalone
nieprawidłowości

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

3.3. Współpraca PUP z beneficjentami dotacji na podjęcie działalności gospodarczej, będącymi pracodawcami

Opis stanu faktycznego

Spośród analizowanych 23 spraw dotyczących przyznania dotacji na podjęcie działalności gospodarczej, jeden beneficjent dotacji współpracował z Urzędem jako pracodawca. Dwukrotnie złożył wniosek o skierowanie bezrobotnego na staż, zaś Urząd skierował na nie bezrobotnych (jeden staż odbył się w 2013 r., a drugi trwał w trakcie kontroli NIK). Pozostałych sześciu beneficjentów, pomimo że we wniosku o dotację wskazali, że planują zatrudnienie pracowników w bliższej lub dalszej perspektywie, nie wystąpiło dotychczas do PUP z wnioskami o skierowanie stażysty bądź doposażenie stanowiska pracy.

(dowód: akta kontroli str. 240, 304)

Dyrektor Urzędu wyjaśniła, że w ramach współpracy z beneficjentami środków na rozpoczęcie działalności gospodarczej, będących pracodawcami, PUP m.in.:

- zapraszał ich na seminaria, konferencje, a także do udziału w m.in. projekcie *PI PWP – Nowy model rekrutacji – partnerstwo na rynku pracy*,
- udzielał im wsparcia w postaci staży, doposażenia stanowiska pracy, szkoleń, przygotowania zawodowego dorosłych,
- zapraszał ich do udziału w działaniach promocyjnych, takich jak druk własnego kalendarza bądź udział w programach regionalnej telewizji,
- zgłosił dwóch beneficjentów (po jednym z 2008 roku i z 2012 roku) do rankingu *Superfirmy* organizowanego przez Wojewódzki Urząd Pracy w Białymstoku i *Gazetę Współczesną* w kategorii *Kapitałny Przedsiębiorca*, czyli taki który rozpoczął działalność gospodarczą w ramach dotacji z PUP, nadal ją prowadzi, rozwija i kieruje się zasadami społecznej odpowiedzialności biznesu.

(dowód: akta kontroli str. 285)

W latach 2010-2014 (do 30 września) w seminariach i konferencjach wzięło udział 14 beneficjentów dotacji, beneficjenci zatrudnili 115 stażystów oraz 17 razy otrzymali dofinansowanie na doposażenie stanowiska pracy, a w 2009 roku Urząd wydał kalendarz z sylwetkami beneficjentów dotacji.

(dowód: akta kontroli str. 296, 333)

Ustalono
nieprawidłowości

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

3.4. Analizowanie przez PUP skuteczności i efektywności dotacji na podjęcie działalności gospodarczej w okresie 12 miesięcy od jej przyznania

Opis stanu faktycznego

Zgodnie z przyjętą przez MPiPS metodologią liczenia mierników efektywności zatrudnieniowej²⁸ i kosztowej²⁹, dotacje na podjęcie działalności gospodarczej uznawane były za efektywną formę aktywizacji zawodowej bezrobotnych w momencie wyrejestrowania beneficjenta z rejestru bezrobotnych, czyli w dniu zawarcia umowy o dofinansowanie i/lub wypłaty środków. Przy takiej metodzie liczenia, efektywność zatrudnieniowa tej formy aktywizacji w latach 2010-2014 (do 30 września) wynosiła w PUP 100%, gdyż każdy z beneficjentów dotacji podjął działalność gospodarczą i w konsekwencji został skreślony z rejestru osób bezrobotnych. Efektywność kosztowa w tym okresie wynosiła średnio 17,77 tys. zł (odpowiednio 18,23 tys. zł, 17,7 tys. zł, 16,61 tys. zł, 19,23 tys. zł i 17,11 tys. zł) i oznacza ona koszt wytworzenia stanowiska pracy dla jednego bezrobotnego podejmującego własną działalność gospodarczą w ramach otrzymanej dotacji.

(dowód: akta kontroli str. 185)

W sprawozdaniach MPiPS-02 o przychodach i wydatkach Funduszu Pracy za lata 2011-2013 dane o liczbie osób, które otrzymały dotację na podjęcie działalności gospodarczej,

²⁸ Miernik efektywności zatrudnieniowej, określany przez MPiPS jako wskaźnik ponownego zatrudnienia, liczony jako stosunek liczby osób, które po zakończeniu udziału w określonej formie aktywizacji zawodowej uzyskały w okresie do trzech miesięcy zatrudnienie, tj. wyrejestrowały się z powiatowego urzędu pracy lub jeżeli w okresie do trzech miesięcy od czasu zakończenia udziału w programie nie zarejestrowały się w powiatowym urzędzie pracy, do liczby osób, które w danym roku zakończyły udział w danej formie aktywizacji.

²⁹ Miernik efektywności kosztowej, określany przez MPiPS jako koszt ponownego zatrudnienia, liczony jako stosunek kwoty poniesionych w roku wydatków na daną formę aktywizacji zawodowej i liczby osób, które po zakończeniu udziału w danej formie aktywizacji uzyskały w okresie do trzech miesięcy zatrudnienie (tj. wyrejestrowały się z powiatowego urzędu pracy lub jeżeli w okresie do trzech miesięcy od czasu zakończenia udziału w programie nie zarejestrowały się w powiatowym urzędzie pracy).

różniły się od liczby osób, które otrzymały dotacje, wynikającej z rejestru umów dotyczących przyznawania środków na podjęcie działalności gospodarczej i danych z programu Syriusz. Różnice wynosiły:

- w 2011 roku pięć osób (29 w sprawozdaniu, 34 w ewidencji Syriusz i rejestrze umów),
- w 2012 roku 12 osób (43 w sprawozdaniu, 55 w ewidencji Syriusz i rejestrze umów),
- w 2013 roku jedna osoba (51 w sprawozdaniu, 52 w ewidencji Syriusz i rejestrze umów).

Zastępca dyrektor Urzędu wyjaśniła, że różnice są spowodowane w części nieujęciem danych zgromadzonych w bazie Syriusz w trakcie ich generowania, a w części ujęciem tych danych w innej pozycji sprawozdania. Niezgodność danych zgromadzonych w ewidencji Syriusz z danymi ze sprawozdania MPiPS-02 powodują zmieniające się mechanizmy zaczytywania danych, nieznane dotychczas PUP. Mechanizmy te tworzą i mają nad nimi nadzór programiści firmy Sygnity, pod nadzorem MPiPS. O występowaniu różnic między danymi w sprawozdaniu MPiPS-02 i danymi pochodzącymi z ewidencji Syriusz ma wiedzę MPiPS, które jest adresatem sprawozdania, co potwierdziło w piśmie wystosowanym do powiatowych urzędów pracy 1 października 2014 r. Poza tym 17 października 2014 r. Urząd zgłosił, poprzez system help desk, dostawcy oprogramowania występowanie powyższego problemu. (dowód: akta kontroli str. 261-263, 289-291, 302-303)

Ustalone
nieprawidłowości

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

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

Opis stanu
faktycznego

W latach 2013-2014 Urząd na potrzeby własne analizował fakt dalszego prowadzenia działalności gospodarczej, utworzonej w ramach dotacji:

- W analizie przeprowadzonej w marcu 2013 r., obejmującej dotacje udzielone w roku 2010, PUP stwierdził, że najczęściej wyrejestrowane bądź posiadające zawieszoną działalność były firmy z branży budowlanej (siedem), związane z naprawą i konserwacją samochodów (sześć), innymi usługami³⁰ (sześć) oraz sprzedażą hurtową i detaliczną (pięć). Łącznie zawieszonych lub wyrejestrowanych było 30 przedsiębiorstw ze 101 jakie otrzymały dotację w danym roku, co dawało wskaźnik trwałości wynoszący 70,3%.
- W analizie przeprowadzonej w I kwartale 2014 r., obejmującej dotacje udzielone w latach 2011–2012, PUP stwierdził, że najczęściej wyrejestrowane bądź posiadające zawieszoną działalność były w 2011 roku firmy z branży artystycznej lub sportowej (trzy) oraz budowlanej (dwie), a w 2012 roku – z branży budowlanej (trzy) i stolarskiej (dwie). W obu latach zawieszonych bądź wyrejestrowanych było po siedem przedsiębiorstw z odpowiednio 34 i 55, jakie otrzymały dotacje, co dawało wskaźnik trwałości wynoszący 79,4% za rok 2011 i 87,3% za rok 2012. (dowód: akta kontroli str. 62-63)

Zgodnie z danymi pozyskanymi przez NIK z ewidencji Syriusz na dzień 17 września 2014 r., trwałość firm, na rozpoczęcie działalności, których udzielono dofinansowania wynosiła³¹: 68,3% dla dotacji otrzymanych przez beneficjentów w roku 2010, 85,3% dla roku 2011 i 81,8% dla roku 2012 i 100% dla lat 2013-2014. Przy takiej trwałości, średni koszt utworzenia stanowiska pracy dla bezrobotnego podejmującego własną działalność gospodarczą w ramach otrzymanej dotacji wynosił w latach 2010–2013 kolejno: 26,68 tys. zł, 20,75 tys. zł i 20,3 tys. zł. (dowód: akta kontroli str. 186)

Z kolei z analizy 50 losowo wybranych beneficjentów, którzy w latach 2010-2013 otrzymali dotację i minął już dla nich 12-miesięczny okres jej prowadzenia wynika, że trwałość dofinansowania do rozpoczęcia działalności gospodarczej dla dotacji otrzymanych w latach: 2010, 2011, 2012 i 2013 wynosiła odpowiednio: 36,8%, 66,7%, 83,3% i 70%³². Przy takiej trwałości, średni koszt utworzenia stanowiska pracy dla bezrobotnego podejmującego

³⁰ Takimi jak: kosztorysowanie, wykonywanie instalacji elektrycznych, pogrzeby i działalność pokrewna, pozaszkolne formy edukacji sportowej.

³¹ Dotyczy działalności wyrejestrowanych i zawieszonych. Kosz obliczony jako iloraz wartości udzielonych dotacji w danym roku oraz liczby osób, które nie zarejestrowały się ponownie w PUP jako bezrobotne.

³² Wskaźnik liczony jako udział beneficjentów, którzy prowadzili działalność w dniu kontroli do łącznej liczby objętych badaniem w danym roku.

własną działalność gospodarczą w ramach otrzymanej dotacji wyliczony na wybranej próbie wynosił w latach 2010-2013 kolejno: 49,07 tys. zł, 26,37 tys. zł, 20,64 tys. zł i 28,57 tys. zł³³. W przypadku 10 beneficjentów z tej próby, którzy skorzystali z dotacji i nie wyrejestrowali bądź zawiesili swojej działalności gospodarczej, każdy z nich w poszczególnych latach jej prowadzenia osiągał przychody. (dowód: akta kontroli str. 178-180, 188-190)

Badanie tej próby wykazało też, że spośród beneficjentów, którzy rozpoczęli prowadzenie dofinansowanej działalności gospodarczej w 2010 roku, do 30 września 2014 r. 47,4% zamknęło tę działalność. Żaden zaś z beneficjentów, którzy rozpoczęli jej prowadzenie w 2011 roku nie zamknął tej działalności do końca wskazanego okresu. Z kolei spośród wszystkich firm, które powstały w tych latach w Powiecie Bielskim, do 30 września 2014 roku odpowiednio 31,3% i 31,2% zostało zlikwidowanych.

(dowód: akta kontroli str.368)

Przedsiębiorstwa otwarte przy udziale dotacji najczęściej wyrejestrowywane były w okresie od dwóch do trzech lat po otrzymaniu dotacji. Zastępca dyrektora Urzędu wyjaśniła, że najczęściej zgłaszanym przez beneficjentów powodem zaprzestania prowadzenia działalności gospodarczej była konieczność opłacania pełnej składki ZUS po dwóch latach prowadzenia działalności, która jest zbyt dużym obciążeniem w stosunku do osiąganych dochodów. Kolejnymi zgłaszanymi powodami były sezonowość zapotrzebowania na usługi i towary w niektórych rodzajach działalności, zbyt duże koszty jej prowadzenia i przyczyny natury osobistej

(dowód: akta kontroli str. 187, 259)

W trakcie czynności kontrolnych NIK przeprowadzone były ankiety wśród beneficjentów dotacji, którzy podjęli działalność gospodarczą i na dzień 17 września 2014 r. ponownie figurowali w ewidencji Syriusz jako osoby bezrobotne. W odpowiedzi na pytanie o przyczyny zaprzestania jej prowadzenia sześciu z 13 respondentów (46,2%) podało, że przyczyną tą była trudna sytuacja na rynku (konkurencja, kryzys), a trzech (23,1%) – nieosiągnięcie przychodów z działalności. (dowód: akta kontroli str. 340-365)

Ustalone
nieprawidłowości

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

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie sprawowanie nadzoru nad prawidłowością wykorzystania środków przyznanych na podjęcie działalności gospodarczej i monitorowanie efektów tej formy aktywizacji zawodowej.

IV. Wnioski

Wnioski pokontrolne

Przedstawiając powyższe oceny i uwagi wynikające z ustaleń kontroli, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli³⁴, wnosi o przestrzeganie wewnętrznych uregulowań w procesie przyznawania i rozliczania dotacji.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

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

Zgodnie z art. 54 ustawy o NIK kierownikowi jednostki kontrolowanej przysługuje prawo zgłoszenia na piśmie umotywowanych zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, w terminie 21 dni od dnia jego przekazania. Zastrzeżenia zgłasza się do dyrektora Delegatury NIK w Białymstoku.

Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykorzystania uwag
i wykonania wniosków

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK proszę o poinformowanie Najwyższej Izby Kontroli, w terminie 30 dni od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykorzystania uwag i wykonania wniosku pokontrolnego oraz o podjętych działaniach lub przyczynach niepodjęcia tych działań.

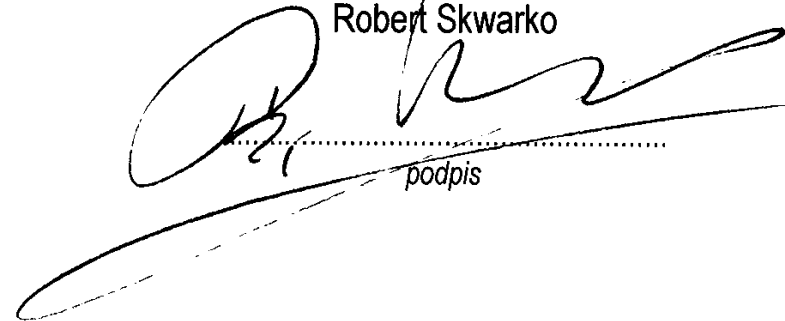
³³ Koszt obliczono jako iloraz wartości dotacji udzielonych badanej próbie beneficjentów oraz liczby tych beneficjentów, którzy na dzień badania nadal prowadzili działalność gospodarczą, a nie tylko nie zarejestrowali się ponownie jako bezrobotni.

³⁴ Dz. U. z 2012 r., poz. 82. ze zm. Ustawa zwana dalej „ustawą o NIK”.

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

Białystok, dnia 9 lutego 2015 r.

DYREKTOR DELEGATURY
Najwyższej Izby Kontroli w Białymstoku
z up. WICEDYREKTOR
Robert Skwarko



.....
podpis

