



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Białymstoku

LBI-4101-026-02/2014
P/14/093

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

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	
Kontroler	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 91480 z 7 października 2014 r. (dowód: akta kontroli str. 3-4)	
Jednostka kontrolowana	Powiatowy Urząd Pracy w Zambrowie, ul. Fabryczna 3, 18-300 Zambrów (dalej: „Urząd” lub „PUP”) (dowód: akta kontroli str. 5)	
Kierownik jednostki kontrolowanej	Dariusz Olszewski – Dyrektor Powiatowego Urzędu Pracy (dowód: akta kontroli str. 6)	

II. Ocena kontrolowanej działalności

Ocena ogólna

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie¹ udzielanie przez Powiatowy Urząd Pracy w Zambrowie 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 nad prawidłowością wykorzystania środków, a także monitorowania efektów tej formy aktywizacji zawodowej bezrobotnych. Zadowolająca była też efektywność wykorzystania środków z Funduszu Pracy na ten cel.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

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

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

Opis stanu faktycznego

Zgodnie ze Statutem Powiatowego Urzędu Pracy w Zambrowie², przedmiotem jego działania była promocja zatrudnienia, łagodzenie skutków bezrobocia, aktywizacja zawodowa i inne sprawy należące do zakresu działania powiatu przypisane do realizacji PUP. Zgodnie z Regulaminem Organizacyjnym Powiatowego Urzędu Pracy w Zambrowie³ komórką organizacyjną odpowiedzialną za przyznawanie dofinansowania podjęcia działalności gospodarczej był do 15 marca 2010 r. Dział Rynku Pracy, a od 16 marca 2010 r. Centrum Aktywizacji Zawodowej⁴ („CAZ”). (dowód: akta kontroli str. 7-39)

W celu rozpoznania potrzeb bezrobotnych w zakresie skorzystania z różnych form aktywizacji zawodowej, od 21 listopada 2012 r. do 22 lutego 2013 r. Urząd przeprowadził wśród bezrobotnych badanie ankietowe⁵. W odpowiedzi na pytanie jakiego rodzaju wsparcia oczekuje pan(i) od urzędu, dotacje na podejmowanie własnej działalności gospodarczej

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

² Statut nadany Urzędowi Uchwałą Nr XXXI/181/06 Rady Powiatu Zambrowskiego z dnia 18 września 2006 r.

³ Regulamin organizacyjny został uchwalony Uchwałą Nr 86/08 Zarządu Powiatu Zambrowskiego z dnia 21 sierpnia 2008 r., zmieniony uchwałami Zarządu Powiatu Zambrowskiego: Nr 177/20 z dnia 12 marca 2010 r., Nr 36/11 z dnia 21 października 2011 r., Nr 58/12 z dnia 11 kwietnia 2012 r. i Nr 174/14 z dnia 14 października 2014 r.

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

⁵ Respondenci w ilości 1.506 osób, tj. połowa zarejestrowanych bezrobotnych w PUP na koniec 2012 r. (3.006 osób).

wskazało 5% respondentów, co tę formę aktywizacji zawodowej uplasowało na szóstym z dziewięciu miejsc. Najbardziej oczekiwane przez bezrobotnych okazały się: pośrednictwo w poszukiwaniu zatrudnienia (35%), możliwości odbycia szkoleń i zdobycia nowych umiejętności (25%) oraz staże, przygotowanie zawodowe i prace interwencyjne (11%).

(dowód: akta kontroli str. 40)

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:

- ubogi w podmioty gospodarcze lokalny rynek pracy w minimalnym zakresie pomaga bezrobotnym w kwestii zatrudnienia, stąd niezmiernie ważnym jest wspieranie każdej inicjatywy związanej z podejmowaniem działalności gospodarczej,
- samozatrudnienie jest najbardziej efektywną formą pomocy, bowiem nie tylko wspiera osobę bezrobotną, ale zmienia realia lokalnego rynku pracy, wzbogacając go o nowe podmioty, częstokroć tworzące nowe miejsca pracy,
- zbyt mała liczba powstających miejsc pracy stwarza konieczność kreowania ich, w inny sposób – poprzez zachęcanie do samozatrudnienia,
- z uwagi na małą podaż ofert pracy szczególnego znaczenia nabiera duża aktywność samych bezrobotnych w poszukiwaniu pracy oraz podejmowanie decyzji o samozatrudnieniu,
- uzyskana pomoc na rozpoczęcie działalności gospodarczej pozwoli beneficjentom na wykonywanie satysfakcjonującej pracy. (dowód: akta kontroli str. 40-42)

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

- dotychczasowego doświadczenia Urzędu,
- porównywania do kwot jakimi dysponował Urząd w latach ubiegłych oraz wydatkował na poszczególne formy aktywizacji,
- uwzględnienia priorytetów zawartych w Krajowym i Regionalnym Planie Działania,
- analiz lokalnego rynku pracy, które określały podstawowe wskaźniki rynku pracy.

(dowód: akta kontroli str. 296-304)

Zdaniem Dyrektora Urzędu, ostateczna wielkość środków na podjęcie działalności gospodarczej była wystarczająca. W latach ubiegłych wydatki na ten cel wynosiły 17-27% środków z Funduszu Pracy, podczas gdy w bieżącym roku na ten cel przeznaczono 30% środków. Dodał, że złożona obecnie ilość wniosków, nie pozwala na zabsorbowanie kwoty przeznaczonej na ten cel, co może skutkować koniecznością zwrotu środków do Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej („MPiPS”). (dowód: akta kontroli str. 296-304)

Każdorazowo w latach 2010-2014 Powiatowa Rada Zatrudnienia w Zambrowie pozytywnie opiniowała propozycje podziału środków Funduszu Pracy na aktywne formy przeciwdziałania bezrobociu⁶. (dowód: akta kontroli str. 44)

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

Pośrednik pracy Urzędu wyjaśniła, że spośród najczęściej występujących barier związanych z podjęciem działalności gospodarczej, Urząd zidentyfikował m.in.: zabezpieczenie zwrotu dofinansowania, brak wiedzy z zakresu prowadzenia działalności (wysokości składek ubezpieczeniowych, form i stawek opodatkowania), trudności z właściwym wypełnieniem wniosku o dotację, brak kwalifikacji i doświadczenia zawodowego do prowadzenia planowanego rodzaju działalności. (dowód: akta kontroli str. 45)

⁶ 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”.

W odpowiedzi na potrzeby bezrobotnych zainteresowanych rozpoczęciem działalności gospodarczej Urząd:

- informował o możliwościach jakie proponował bezrobotnym, poprzez rozpowszechnianie ulotek o tematyce podejmowania własnej działalności gospodarczej oraz informacje na własnej stronie internetowej,
- umożliwiał bezrobotnym skorzystanie z książek o tematyce związanej z rozpoczęciem i prowadzeniem działalności gospodarczej,
- przeprowadzał spotkania z bezrobotnymi (łącznie 226 spotkań, w których wzięło udział 4.060 bezrobotnych), na których informował o możliwości otrzymania dotacji na podjęcie działalności gospodarczej,
- przeprowadzał szkolenia indywidualne i grupowe dla osób zainteresowanych rozpoczęciem działalności gospodarczej (ze szkoleń indywidualnych skorzystało dziewięć osób, które otworzyły działalność gospodarczą i wg CEiDG⁷ na 24 października 2014 r. trzy z nich nadal ją prowadziły; ze szkoleń grupowych skorzystało 160 osób i 145 z nich założyło działalność gospodarczą). (dowód: akta kontroli str. 54-56, 58)

Pośrednik pracy wyjaśniła, że w okresie objętym kontrolą w 33 przypadkach Urząd odstąpił od preferowanego poręczenia cywilnego jako zabezpieczenia zwrotu dotacji, a skorzystał z blokady środków na rachunku bankowym. Pracownicy PUP pomagali wnioskodawcom w prawidłowym wypełnianiu wniosków o otrzymanie dotacji oraz proponowali inne formy wsparcia, m.in. szkolenia uzupełniające brak kwalifikacji, zatrudnienie w ramach prac interwencyjnych lub w ramach refundacji kosztów wyposażenia stanowiska pracy, staż.

(dowód: akta kontroli str. 45-46, 59)

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 latach 2010-2014 (do 30 września) w Urzędzie obowiązywały kryteria i zasady przyznawania bezrobotnemu środków na podjęcie działalności gospodarczej (zwane dalej: „regulaminem”)⁸. Wywieszony był on w budynku PUP oraz został opublikowany na stronie internetowej, zaś wnioskodawcy podpisywali oświadczenie o zapoznaniu się z jego treścią. Regulamin był trzykrotnie zmieniany. Zmiany te wynikały z:

- nowelizacji rozporządzeń Ministra Pracy i Polityki Społecznej⁹,
- rozszerzenia katalogu działalności gospodarczej na które Urząd nie udziela dofinansowania o: sprzedaż przez Internet (w regulaminie obowiązującym od 16 kwietnia 2010 r.), handel odzieżą używaną, hazard oraz firmy prowadzone poza granicami kraju (od 2 lutego 2012 r.), handel (bez względu na jego rodzaj), agencje towarzyskie, studia tatuażu, biura matrymonialne, wróżenie i działalność paramedyczną (od 5 kwietnia 2013 r.),
- wprowadzenia dodatkowych ograniczeń dotyczących wydatkowania środków uzyskanych na podjęcie działalności gospodarczej, poprzez zmniejszenie z 30% do 20% limitu środków przeznaczanych na zakup samochodów osobowych, w przypadku gdy jego wykorzystanie pozostaje w bezpośrednim związku z profilem wykonywanej działalności (w regulaminie obowiązującym od 5 kwietnia 2013 r.).

(dowód: akta kontroli str. 307-311)

⁷ Centralna Ewidencja i Informacja o Działalności Gospodarczej, strona internetowa www.firma.gov.pl.

⁸ „Regulamin przyznawania jednorazowo środków na podjęcie działalności gospodarczej, refundacji kosztów wyposażenia lub doposażenia stanowiska pracy oraz form zabezpieczenia zwrotu otrzymanych środków” wprowadzony zarządzeniem nr 6/2009 z dnia 16 kwietnia 2009 r. Dyrektora Powiatowego Urzędu Pracy w Zambrowie, zmieniony zarządzeniami: nr 5/2010 z dnia 16 kwietnia 2010 r., nr 1/2012 z dnia 25 stycznia 2012 r. i nr 5/2013 z dnia 5 kwietnia 2013 r.

⁹ 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 rozporządzenie Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 25 lipca 2011 r. w tej samej sprawie (Dz. U. Nr 155, poz. 922), zwane „rozporządzeniem MPiPS z 25 lipca 2011 r.”

Dyrektor Urzędu wskazał, że zmiany w regulaminach wynikały z nabytego doświadczenia oraz dostosowywania kryteriów do ewoluującego rynku pracy. Ponadto podyktowane były: minimalną efektywnością działalności handlowej, względami praktycznymi, a w przypadku zmniejszenia limitu wydatków na zakup pojazdów – względami społecznymi i negatywnymi komentarzami jakie docierały do Urzędu. (dowód: akta kontroli str. 307-311)

Zgodnie z pkt 1 regulaminu, Urząd mógł przyznać środki na podjęcie działalności gospodarczej w razie braku możliwości zapewnienia bezrobotnemu odpowiedniego zatrudnienia. Rozpatrywaniem i opiniowaniem złożonych wniosków zajmowała się Komisja ds. rozpatrywania wniosków (zwana dalej „Komisją”), powoływana przez dyrektora Urzędu (pkt 14 regulaminu)¹⁰, zaś rozpatrzone wnioski przedstawiane były do zatwierdzania dyrektorowi PUP (pkt 16 regulaminu). W skład Komisji wchodziło czterech pracowników PUP¹¹, a do 6 marca 2013 r. również dyrektor Urzędu. Do 31 października 2010 r. z prac Komisji nie był sporządzany protokół, gdyż – jak wyjaśnił jeden z jej członków – nie byli oni świadomi konieczności jego sporządzania¹².

(dowód: akta kontroli str. 74-119, 121-122, 306)

Zgodnie z postanowieniami regulaminu podczas rozpatrywania wniosków Komisja powinna brać pod uwagę:

- udokumentowane doświadczenie zawodowe i posiadane kwalifikacje,
- predyspozycje osobowościowe bezrobotnego, jego wiarygodność, spójność wypowiedzi w oparciu o opinię doradcy zawodowego,
- stopień przygotowania planowanego przedsięwzięcia: jakość merytoryczna przedstawionego biznesplanu, zapotrzebowanie na dany rodzaj działalności, rachunek ekonomiczny planowanego przedsięwzięcia w aspekcie utrzymania się na obecnym rynku przez okres co najmniej 12 miesięcy, działania na rzecz pozyskania lokalu (umowy przedwstępne), działania podjęte na rzecz uruchomienia działalności, udział środków własnych (co najmniej 10% wnioskowanej kwoty), uzyskanie niezbędnych pozwoleń, odbyte szkolenia, perspektywy rozwoju tworzonej firmy na tle konkurencji, deklaracje współpracy lub listy intencyjne dotyczące planowanej działalności,
- przeznaczenie wnioskowanych środków (czy były bezpośrednio i jednoznacznie związane z rodzajem zamierzonej działalności),
- czy działalność będzie prowadzona na terenie powiatu zambrowskiego,
- zgodność formalną i merytoryczną wniosku z wymogami określonymi w obowiązujących przepisach,
- przedstawienie sposobu zabezpieczenia otrzymanej kwoty w przypadku niewywiązania się z warunków umowy. (dowód: akta kontroli str. 74-119)

Dyrektor Urzędu wyjaśnił, że wysokość przychodów i kosztów planowanej działalności, jakie we wniosku określał bezrobotny, nie miała zasadniczego wpływu na ocenę wniosku, natomiast była badana przez PUP w celu sprawdzenia, czy wnioskodawca uwzględniła wydatki nieodzwrotnie związane z planowaną działalnością.

(dowód: akta kontroli str. 296-304)

Regulamin nie wprowadzał punktowej oceny wniosków. Dyrektor PUP wyjaśnił, że: „*Składane wnioski są bardzo zróżnicowane pod względem merytorycznym, niektóre przygotowane są profesjonalnie, inne wymagają uzupełnienia, zmiany. Dlatego też trudno ustalić wystandaryzowane kryteria i wagi punktowe przypisane ewentualnym działaniom podlegającym ocenie. Na etapie tworzenia regulaminu rozważano zastosowanie oceny punktowej wniosków, jednakże ze względu na trudność określenia kryteriów jakie*

¹⁰ Zarządzeniem nr 3/2013 Dyrektora Powiatowego Urzędu Pracy w Zambrowie z dnia 6 marca 2013 r. w sprawie: powołania komisji do spraw rozpatrywania wniosków o udzielenie jednorazowych środków na podjęcie działalności gospodarczej, refundacji kosztów wyposażenia lub doposażenia stanowisk pracy, zorganizowania prac interwencyjnych i robót publicznych oraz wniosków o zawarcie umowy stażu i przygotowania zawodowego dorosłych. Zgodnie z obowiązującym wcześniej zarządzeniem nr 7/2009 Dyrektora Powiatowego Urzędu Pracy w Zambrowie z dnia 16 kwietnia 2009 r., w tej samej sprawie, w skład komisji wchodził: dyrektor, zastępca dyrektora, główny księgowy, pośrednik pracy, doradca zawodowy.

¹¹ Zastępca Dyrektora, główny księgowy, pośrednik pracy oraz doradca zawodowy.

¹² Dotacje były udzielane od roku 2004.

należałoby zastosować do ich oceny, jaką wagę im przyporządkować odstąpiliśmy od tego zamiaru”. (dowód: akta kontroli str. 74-119, 303, 307-311)

Wzór wniosku o przyznanie środków na podjęcie działalności gospodarczej zawierał:

- dane dotyczące wysokości wnioskowanej kwoty, kodu i rodzaju planowanej działalności zgodnie z Polską Klasyfikacją Działalności (dalej: „PKD”),
- informacje dotyczące wnioskodawcy (imię i nazwisko, adresy: zameldowania stałego, tymczasowego i do korespondencji, wykształcenie i doświadczenie zawodowe),
- formy zabezpieczenia zwrotu przez bezrobotnego otrzymanych środków na podjęcie działalności gospodarczej w przypadku niedotrzymania warunków umowy,
- opis planowanego przedsięwzięcia,
- działania podjęte na rzecz uruchomienia działalności,
- kalkulację kosztów związanych z podjęciem działalności gospodarczej,
- specyfikację wydatków w ramach wnioskowanych środków,
- charakterystykę ekonomiczno-finansową przedsięwzięcia.

(dowód: akta kontroli str. 123-134)

Kryteria i zasady przyznawania bezrobotnym środków na podjęcie działalności gospodarczej:

- wprowadzały ograniczenia dotyczące wydatkowania otrzymanych środków m.in.: na zakładanie spółek, wynagrodzenia pracowników, finansowanie szkoleń, opłaty związane z rejestracją działalności gospodarczej i jej bieżącym funkcjonowaniem, kaucje, koszty dzierżawy, czynsze, opłaty skarbowe i administracyjne, opłaty związane z podatkami, koncesje, zakup akcji, obligacji, udziałów w spółkach, leasing i inne (pkt 4 regulaminu). Dyrektor PUP wyjaśnił, że przy ustalaniu katalogu wykluczeń kierował się treścią rozporządzeń MPiPS¹³ oraz własnym doświadczeniem;
- wykluczały niektóre rodzaje działalności gospodarczej do otrzymania dotacji (pkt 3 regulaminu): działalność sezonową, handel, hazard, agencje towarzyskie, studio tatuażu, biuro matrymonialne, wróżenie, działalność paramedyczną, firmy prowadzone poza granicami kraju, transport osób taksówkami, pośrednictwo ubezpieczeniowe, biura kredytowo-pożyczkowe, działalność, której siedziba i miejsce stałego wykonywania znajduje się poza terenem powiatu zambrowskiego, podjęcie przez wnioskodawcę działalności już wcześniej prowadzonej, za wyjątkiem kiedy została ona zakończona z przyczyn losowych i od jej zakończenia minęły co najmniej 24 miesiące, przejęcie działalności gospodarczej od członka rodziny wnioskodawcy poprzez jednoczesne odkupienie środków trwałych i obrotowych oraz prowadzenie działalności o tym samym profilu i w tym samym miejscu. Jak wyjaśnił Dyrektor Urzędu, wykluczenia te były rezultatem analiz jakie PUP prowadził od 2004 roku, a także wynikały z kontrowersji społecznych i prawnych;
- określały katalog form zabezpieczenia zwrotu dotacji¹⁴ w przypadku niedotrzymania warunków umowy, z których preferowaną formą było poręczenie wg prawa cywilnego (pkt 26 regulaminu)¹⁵. Dyrektor Urzędu wyjaśnił, że: *„Stosowanie tej preferencji podyktowane jest dodatkową weryfikacją wnioskodawcy w lokalnym środowisku, a także prostotą jego zastosowania. Ponadto za zobowiązanie odpowiada nie tylko wnioskodawca, ale też solidarnie poręczyciele, a więc zachodzi szersza możliwość ewentualnego dochodzenia roszczeń. Wskazać jednak należy, że urząd przyjmuje również inne rodzaje zabezpieczeń np. blokada na rachunku, zabezpieczenie na nieruchomości”;*

¹³ W tym rozporządzenie MPiPS z 25 lipca 2011 r. i rozporządzenie MPiPS z 23 kwietnia 2012 r.

¹⁴ Poręczenie wg prawa cywilnego: weksel z poręczeniem wekslowym (aval), gwarancja bankowa, zastaw na prawach lub rzeczach, blokada rachunku bankowego, akt notarialny o poddaniu się egzekucji przez dłużnika.

¹⁵ Zapis taki obowiązuje od 5 kwietnia 2013 r.

- wskazały wymogi jakie powinna spełniać osoba będąca poręczycielem (pkt 27), m.in. powinna osiągać dochód, którego przeciętna wartość brutto z trzech miesięcy poprzedzających poręczenie wynosi co najmniej 70% przeciętnego wynagrodzenia¹⁶. Dyrektor PUP wyjaśnił, że taki próg został ustanowiony w wyniku konsultacji, wymiany doświadczeń pomiędzy urzędami, a także nabytego doświadczenia, aby wysokość dochodów poręczyciela, przy średnich zarobkach osiągniętych na lokalnym rynku nie była przeszkodą w uzyskaniu poręczenia i możliwości udzielenia dotacji.

(dowód: akta kontroli str. 74-119, 296-304)

Rozpatrywanie wniosków o przyznanie środków na podjęcie działalności gospodarczej nie odbywało się w drodze konkursu. Każdy ze złożonych wniosków był oceniany indywidualnie przez Komisję lub dyrektora PUP. Przed złożeniem wniosku bezrobotny był zobowiązany do rozmowy z doradcą zawodowym o zamierzonym przedsięwzięciu (pkt 7 regulaminu). Rozpatrywanie wniosków odbywało się dwa razy w miesiącu (pkt 9), zaś bezrobotni byli powiadamiani o uwzględnieniu bądź odmowie uwzględnienia wniosku na piśmie, w terminie 30 dni od dnia złożenia wniosku wraz z niezbędnymi dokumentami (pkt 10).

(dowód: akta kontroli str. 74-119)

Ustalone
nieprawidłowości

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

Uwagi dotyczące
badanej działalności

Najwyższa Izba Kontroli zwraca uwagę, że:

- W regulaminie wprowadzony został zapis przyznający dyrektorowi PUP możliwość odrzucenia lub zatwierdzenia wniosku bez opinii Komisji (pkt 17 lit. e i f), który w połączeniu z brakiem zwymiarowanych kryteriów oceny wniosków, a więc swobodnością ich oceny, może pozostawiać nadmiar kompetencji w rękach jednego urzędnika oraz umożliwiać dużą dowolność w podejmowaniu decyzji. Na podstawie analizy 23 wniosków stwierdzono, że dyrektor Urzędu korzystał z nadanych mu uprawnień, decydując samodzielnie o przyznaniu 11 z 23 dotacji, co szerzej przedstawiono w pkt. 2.2 niniejszego wystąpienia. Dyrektor PUP wyjaśnił, że wprowadzenie ww. zapisów wynikało z nabytego podczas rozpatrywania wniosków doświadczenia, występowania sytuacji, gdy zebranie Komisji w pełnym składzie jest niemożliwe ze względu na okres urlopowy, występowaniem przypadków, gdy bezrobotny prosił o pilne rozpatrzenie wniosku ze względu na wstępnie zawarte porozumienia i zlecenia, gdy późniejsze rozpatrzenie skutkowałoby utratą tych zleceń.

(dowód: akta kontroli str. 74-119, 199-209, 296-304)

- Jedną ze zidentyfikowanych przez Urząd barier związanych z podjęciem działalności gospodarczej był wymóg zabezpieczenia zwrotu dofinansowania. Jednocześnie od zmiany regulaminu w roku 2013¹⁷, jako preferowane zabezpieczenie zwrotu dotacji, dyrektor Urzędu ustanowił poręczenie wg prawa cywilnego, a w okresie objętym kontrolą tylko w 33 z 341 udzielonych dotacji (9,7%) PUP zastosował inne zabezpieczenie niż poręczenie. Zdaniem NIK, zdiagnozowana bariera oraz ograniczenie co do stosowanych form zabezpieczeń mogło mieć wpływ na ilość składanych wniosków o dotację.

(dowód: akta kontroli str. 45, 59, 77)

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie przyjęcie procedur i podejmowane przez Urząd działań w zakresie aktywizacji zawodowej bezrobotnych w formie dofinansowania podjęcia działalności gospodarczej.

2. Przyznawanie i rozliczanie środków na podjęcie działalności gospodarczej

¹⁶ 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.).

¹⁷ 5 kwietnia 2013 r.

2.1. Wysokość środków przeznaczonych na podjęcie działalności gospodarczej

Opis stanu
faktycznego

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 realizacji programu *Koniec beczynności* finansowanego w ramach POKL. W latach 2010-2014 (do 30 września 2014 r.) na aktywizację zawodową bezrobotnych Urząd przeznaczył 25.712 tys. zł (w kolejnych latach: 9.015 tys. zł, 2.776 tys. zł, 4.137 tys. zł, 5.537 tys. zł oraz 4.247 tys. zł), z czego na udzielenie dotacji na rozpoczęcie działalności gospodarczej 5.966 tys. zł (kolejno: 2.082 tys. zł, 761 tys. zł, 712 tys. zł, 1.239 tys. zł oraz 1.172 tys. zł). Dotacje otrzymało 341 osób (odpowiednio: 120, 51, 48, 63 i 59), zaś średnia jej wysokości wyniosła 17,5 tys. zł (od 14,83 tys. zł do 19,86 tys. zł). (dowód: akta kontroli str. 61)

W analizowanym okresie wysokość środków przeznaczonych na aktywizację bezrobotnych, pochodzących z programu *Koniec beczynności* stanowiła 39,0% wszystkich środków jakimi dysponował Urząd oraz 62,4% środków na udzielenie dotacji na rozpoczęcie działalności gospodarczej. Jak wyjaśnił Dyrektor PUP, od roku 2015, wraz z nową perspektywą finansową UE, wdrożone zostaną nowe programy zarówno na szczeblu krajowym (POWER) jak i regionalnym (Program Operacyjny Polska Wschodnia, Program Operacyjny Województwa Podlaskiego) oraz nowe instrumenty wprowadzone nowelizacją ustawy o promocji zatrudnienia (m.in. programy regionalne i zlecenie usług aktywizacyjnych). Nie była mu jednak znana wysokość środków jakie PUP otrzyma w ramach ww. programów. (dowód: akta kontroli str. 61, 296-304)

Ustalone
nieprawidłowości

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

2.2. Przyznawanie środków na dofinansowanie podjęcia działalności gospodarczej

Opis stanu
faktycznego

Analizie poddano 23 sprawy dotyczące przyznawania środków na podjęcie działalności gospodarczej w latach 2010-2014 (po pięć z 2010 roku – 4,2%, 2011 roku – 9,8%, 2012 roku – 10,4% i 2013 roku – 7,9% roku oraz trzy z 2014 roku – 5,1%), które zakończyły się wypłatą dotacji na ten cel:

- łączna kwota o jaką wnioskowano wynosiła 397.448 tys. zł (średnio 17.280 zł), zaś kwota udzielonych dotacji – 392.400 tys. zł (średnio 17.061 zł);
- wysokość przyznanej dotacji nie przekraczała sześciokrotności przeciętnego wynagrodzenia, co było zgodne z art. 46 ust. 1 pkt 2 ustawy o promocji zatrudnienia;
- wnioskodawcy spełniali warunki do otrzymania dotacji¹⁸;
- z każdym wnioskodawcą rozmowę przeprowadzał doradca zawodowy;
- przyznanie dofinansowania na rozpoczęcie działalności gospodarczej odbywało się na podstawie umowy wnioskodawcy ze Starostą, którego reprezentował dyrektor PUP. Zapisami umowy beneficjent zobowiązany był m.in. do prowadzenia działalności gospodarczej przez minimum 12 miesięcy, wydatkowania dotacji zgodnie z wnioskiem, udokumentowania i złożenia rozliczenia wydatkowania otrzymanych środków w terminie dwóch miesięcy od dnia podjęcia działalności gospodarczej, zwrotu dotacji wraz z odsetkami jeżeli działalność była prowadzona przez okres krótszy niż 12 miesięcy;
- 11 wnioskodawców nie korzystało z innych form aktywizacji przed złożeniem wniosku o dotację na podjęcie działalności gospodarczej, zaś pozostałych 12 skorzystało z jednej bądź dwóch form, w tym dziewięciu ze szkoleń, dwóch ze stażu, jeden ze środków na doposażenie stanowiska pracy, poza tym pięciu wnioskodawców odbyło szkolenia z zakresu przedsiębiorczości;
- zabezpieczeniem zwrotu środków w 21 przypadkach było poręczenie cywilne¹⁹, zaś w dwóch blokada środków pieniężnych na rachunku bankowym;

¹⁸ Między innymi: 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 lat przed złożeniem wniosku nie byli prawomocnie skazani za przestępstwa przeciwko obrotowi gospodarczemu i zrezygnowali z możliwości zawieszenia prowadzenia działalności przez okres 12 miesięcy.

¹⁹ Każdy wnioskodawca miał po dwóch poręczycieli.

- w przypadku 22 wnioskodawców Urząd poinformował o uwzględnieniu wniosku w terminie 30 dni od jego złożenia, a jeden wnioskodawca wezwany do uzupełnienia wniosku został poinformowany o jego uwzględnieniu po upływie 35 dni;
- wnioskodawcy zadeklarowali wniesienie wkładu własnego w postaci pieniężnej bądź rzeczowej, w wysokości min. 10% wnioskowanej kwoty, Urząd nie weryfikował wysokości wniesionego wkładu. Dyrektor PUP wyjaśnił, że „Urząd chcąc ocenić stopień zaangażowania wnioskodawcy do podjęcia własnej działalności gospodarczej, wprowadził m.in. ten zapis (...) w celu uzyskania dodatkowej informacji od wnioskodawcy o możliwości wykorzystania jego środków własnych. Jest to kryterium pomocnicze, nie przesądzające o przyznaniu lub nie dotacji”;
- wnioskodawcy rozpoczęli działalność gospodarczą w terminie określonym w umowie oraz terminowo udokumentowali i rozliczyli otrzymane dotacje;
- każdy wnioskodawca otrzymał zaświadczenie o udzieleniu mu pomocy *de minimis*, a Urząd terminowo zgłosił fakt udzielenia takiej pomocy do Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów;
- o przyznaniu 12 dotacji zadecydowała Komisja, a 11 – samodzielnie dyrektor PUP, w tym sześć wniosków było wcześniej rozpatrywanych przez Komisję, która następnie wezwala wnioskodawców do stawienia się u dyrektora PUP w celu złożenia dodatkowych wyjaśnień, zaś pięciu wniosków Komisja nie opiniowała;
- 14 z analizowanych beneficjentów prowadziło działalność w dniu kontroli, dwóch zawiesiło działalność²⁰ po upływie jednego roku, zaś siedmiu ją wyrejestrowało²¹ (jeden po trzech latach, trzech po dwóch latach prowadzenia i trzech po roku). Wśród osób, które wyrejestrowały swoją działalność znalazły się cztery (z pięciu), które otrzymały dotację, pomimo że nie posiadały udokumentowanych kwalifikacji i doświadczenia zawodowego stosownie do profilu otwieranej działalności. Jeden z nich wyrejestrował działalność po trzech latach, jeden po dwóch latach, a dwaj beneficjenci po roku prowadzenia działalności. (dowód: akta kontroli str. 144-191, 199-221)

W badanych sprawach mediana²² dni od rejestracji bezrobotnego w Urzędzie do złożenia wniosku o dotację wynosiła 111 (od dwóch do 729 dni), od złożenia wniosku do podpisania umowy – 39 (od ośmiu do 98 dni), od podpisania umowy do wypłaty dotacji – trzy (od 0 do 14 dni), a od rejestracji bezrobotnego do otrzymania dotacji – 141 dni (od 15 do 757 dni). (dowód: akta kontroli str. 214)

W latach 2010-2014 (do 30 września) głównymi beneficjentami dotacji były osoby w wieku do 30 lat, które stanowiły 54,5% wszystkich beneficjentów (188 otrzymanych dotacji). Z kolei osoby powyżej 50 roku życia stanowiły 10,7% ogółu beneficjentów (37 otrzymanych dotacji). Najmłodszy beneficjent miał 19 lat, a najstarszy 61. (dowód: akta kontroli str. 57)

W latach 2010-2014 (do 30 września) Urząd rozpatrzył 423 wnioski o przyznanie dotacji, co przy udzielonych 341 dotacjach oznacza, że średnio 80,6% wniosków było skutecznych (w kolejnych latach: 85,1%, 68,9%, 81,4%, 81,8%, 81,9%). W tym okresie 45 wnioskodawcom Urząd odmówił przyznania dotacji, z uwagi na brak środków, lecz 32 z nich złożyło wnioski ponownie w późniejszym czasie i wszystkie zostały rozpatrzone pozytywnie. (dowód: akta kontroli str. 62-63, 70)

W objętym kontrolą okresie udział nowych podmiotów gospodarczych uruchomionych w ramach otrzymanej dotacji w liczbie wszystkich nowych zarejestrowanych podmiotów²³ w Powiecie Zambrowskim wyniósł średnio 26,6% (odpowiednio 49,4%, 20,0%, 16,4%, 21,7% i 29,3%). (dowód: akta kontroli str. 60)

²⁰ Działalności gospodarcze o profilach: usługi remontowo-budowlane oraz dekarские.

²¹ Działalności gospodarcze o profilach: handel elementami kutymi, wynajem ławet, układanie kostki brukowej i roboty ogólnobudowlane, usługi remontowo-budowlane, tartaczne, stolarskie, wykonywanie instalacji wodno-kanalizacyjnych, gazowych i ciepłych.

²² Tzw. wartość środkowa, czyli taka powyżej i poniżej, której znajduje się taka sama liczba spraw.

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

Ogłędziny przeprowadzone u trzech beneficjentów dotacji, którzy otrzymali je w 2014 roku (nie minął jeszcze 12-miesięczny okres od otwarcia działalności) wykazały, że wszyscy prowadzili działalność gospodarczą pod wskazanym we wniosku adresem, zaś stan faktyczny posiadanego wyposażenia odpowiadał wskazanemu w rozliczeniu.

(dowód: akta kontroli str. 192-198)

Ustalone
nieprawidłowości

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

Uwagi dotyczące
badanej działalności

Czterech wnioskodawców złożyło błędne rozliczenia środków przyznanych na podjęcie działalności gospodarczej. Popelnione błędy nie spowodowały negatywnego skutku i dotyczyły: wskazania nieprawidłowych wartości opłaconych faktur, braku podsumowania poniesionych wydatków, wskazania w dwóch wnioskach wyższej kwoty wydatków pokrytych z dotacji od środków uzyskanych z Funduszu Pracy (nie wskazano w rozliczeniu środków własnych). Urząd nie wzywał jednak wnioskodawców do ich poprawy. Pracownicy Urzędu, którzy przyjęli błędne rozliczenia wyjaśnili, że rozliczenie było przez nich sprawdzane tylko na zasadzie porównania złożonych faktur ze specyfikacją załączoną do wniosku. Beneficjenci dotacji byli wzywani do wyjaśnienia tylko w przypadku, gdy występowały różnice między tymi dokumentami. (dowód: akta kontroli str. 199-212, 269-292, 305-306)

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działalność Urzędu w zakresie udzielania i rozliczania 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 pracy²⁴, w Urzędzie na stanowisku doradcy klienta zatrudnionych powinno być co najmniej osiem osób²⁵. Na dzień 30 września 2014 r. PUP wypełniał te założenia i zatrudniał 11 doradców klienta (stan zatrudnienia ogółem wynosił w tym dniu 24 etaty i zmalał o jeden w porównaniu do lat poprzednich). (dowód: akta kontroli str. 65-66)

W latach 2010-2014 na jeden etat pracownika Urzędu przypadło od 98,3 do 120,2 bezrobotnych (średnio 110,4), na jeden etat doradcy klienta – od 214,5 do 273,3 (średnio 254,9), na jeden etat pośrednika pracy – od 393,2 do 501 (średnio 455,9), a na jeden etat doradcy zawodowego – od 786,3 do 1.002 bezrobotnych (średnio 911,8).

(dowód: akta kontroli str. 65)

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 zarządczej²⁶. Stosownie do tych zasad, każdy pracownik zobowiązany był do samokontroli (§ 32 ust. 1). W latach 2010-2014 (do 30 września) nie była przeprowadzona kontrola wewnętrzna procesu udzielania dotacji na rozpoczęcie działalności gospodarczej.

(dowód: akta kontroli str. 253-268)

Spośród wszystkich 13 kontroli, jakim poddany został PUP w latach 2010-2014 (do 30 września), cztery dotyczyły problematyki związanej z wydatkami z Funduszu Pracy i przyznawaniem dotacji na podjęcie działalności gospodarczej. Po dwie kontrole przeprowadził Wojewódzki Urząd Pracy w Białymstoku (w 2010 i 2012 roku) i Podlaski Urząd Wojewódzki (w 2010 i 2014 roku). Uchybienia zostały stwierdzone w trakcie kontroli Wojewódzkiego Urzędu Pracy w Białymstoku w 2012 roku. Dotyczyły one zastosowania

²⁴ Dz. U. z 2014 r., poz. 667.

²⁵ Przepis ten określa sposób obliczenia minimalnej liczby doradców klienta, w zależności od liczby zarejestrowanych bezrobotnych, wyrejestrowanych oraz ofert pracy w określonym odcinku czasu.

²⁶ Wprowadzony Zarządzeniem Nr 5/2011 Dyrektora PUP w Zambrowie z dnia 25 lutego 2011 r.

niewłaściwego formularza dotyczącego udzielenia pomocy *de minimis*, braku obligatoryjnych elementów w oświadczeniach beneficjentów dotacji oraz w umowach o przyznanie dotacji. Uchybienia te zostały przez Urząd naprawione w czasie trwania ówczesnej kontroli, poprzez uzupełnienie dokumentacji i podpisanie aneksów do umów o dofinansowanie. (dowód: akta kontroli 252-254)

W Urzędzie nie były opracowane szczegółowe procedury dotyczące przeprowadzania kontroli beneficjentów dotacji na rozpoczęcie działalności gospodarczej. Zapis o możliwości przeprowadzenia kontroli znajdował się w umowie w sprawie przyznania środków na podjęcie działalności gospodarczej (§ 3 ust. 2). (dowód: akta kontroli str. 141)

W latach 2010-2014 (do 30 września) Urząd przeprowadził kontrole u 287 z 341 (84,2%) beneficjentów środków na podjęcie działalności gospodarczej (w kolejnych latach: 120, 51, 48 (po 100% beneficjentów, którzy otrzymali dotacje w tych latach), 55 (87,3%) oraz 13 (22%). W trakcie kontroli PUP weryfikował czy beneficjent wywiązywał się z realizacji zawartej umowy, tj. czy prowadzi działalność w miejscu wskazanym we wniosku i czy posiada sprzęt i wyposażenie zgodne fakturami jakie złożył wraz z rozliczeniem dotacji. Celem kontroli nie była zaś weryfikacja, czy beneficjent faktycznie prowadzi działalność, tj. posiada klientów i osiąga przychody, gdyż Urząd nie posiada narzędzi do takiej weryfikacji. (dowód: akta kontroli str. 69, 141)

W analizowanej próbie 23 przyznanych dotacji, kontrola przeprowadzona była u 21 beneficjentów. Nie zostali poddani jej dwaj beneficjenci z roku 2014. W trakcie kontroli nie ujawniono nieprawidłowości (sprzęt i wyposażenie zakupione z dotacji było zgodne z przedstawionymi fakturami i rozliczeniem). Dyrektor PUP wyjaśnił, że Urząd przeprowadza kontrolę u każdego beneficjenta dotacji w przeciągu pierwszego roku prowadzenia działalności. (dowód: akta kontroli str. 144-191, 296-304)

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 zbadanych dotacji, 18 beneficjentów potwierdziło prowadzenie działalności przez wymagany okres, a w pięciu przypadkach okres ten jeszcze nie upłynął. (dowód: akta kontroli str. 144-191)

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 przez NIK 23 spraw dotyczących przyznania dotacji na podjęcie działalności gospodarczej, żaden z beneficjentów dotacji nie współpracował z Urzędem jako pracodawca, mimo iż sześciu z nich we wniosku o dotację wskazało, że planują zatrudnienie pracowników w bliższej lub dalszej perspektywie. Nie wystąpili oni dotychczas do Urzędu z wnioskami o skierowanie stażysty bądź doposażenie stanowiska pracy. (dowód: akta kontroli str. 199-212)

W ramach współpracy w latach 2010-2014 (do 30 września) beneficjenci dotacji zatrudnili 101 stażystów, 37 razy otrzymali dofinansowanie na doposażenie stanowiska pracy, a 10 razy współpracowali z Urzędem w ramach prac interwencyjnych wykonywanych przez bezrobotnych. (dowód: akta kontroli str. 251)

Dyrektor Urzędu wyjaśnił, że pracodawcy obejmowani są działaniami doradców klienta, którzy podczas okresowych wizyt i kontaktów, ponawiają zaproszenia do współpracy, a często też pomagają w tworzeniu wniosku o dofinansowanie utworzenia miejsca pracy bądź oferują inne formy współpracy zawarte w umowie. Dodatkowo przyjętą praktyką PUP jest, po zakończeniu wymaganego prawnie rocznego okresu prowadzenia działalności, wysyłanie pism do beneficjentów dotacji z zaproszeniem do dalszej współpracy.

Ustalone
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 prowadzenia

Opis stanu
faktycznego

Zgodnie z przyjętą przez MPiPS metodologią liczenia mierników efektywności zatrudnieniowej²⁷ i kosztowej²⁸, dotacje na podjęcie działalności gospodarczej uznawane były za efektywną formę aktywizacji zawodowej bezrobotnych w momencie wyrejestrowania beneficjenta z rejestru bezrobotnych – w dniu zawarcia umowy o dofinansowanie i/lub wypłaty środków. Przy takiej metodzie liczenia, efektywność zatrudnieniowa tej formy aktywizacji wynosiła w latach 2010-2013 100%, gdyż każdy z beneficjentów dotacji podjął działalność gospodarczą i w konsekwencji został skreślony z rejestru osób bezrobotnych. Spośród beneficjentów, którzy podpisali umowy o dofinansowanie w 2014 roku (do 30 września), ośmiu nie rozpoczęło jeszcze prowadzenia działalności gospodarczej, bowiem nie minął jeszcze termin wskazany w umowie. Efektywność kosztowa w latach 2010-2013 wynosiła średnio 16,69 tys. zł (odpowiednio 17,35 tys. zł, 14,92 tys. zł, 14,83 tys. zł i 19,67 tys. zł) – oznacza ona koszt wytworzenia stanowiska pracy dla jednego bezrobotnego podejmującego własną działalność gospodarczą w ramach otrzymanej dotacji.

Urząd rzetelnie sporządzał sprawozdania MPiPS-02, wskazując prawidłową liczbę i wartość udzielonych dotacji.

(dowód: akta kontroli str. 64, 238-250)

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

Urząd analizował fakt dalszego prowadzenia działalności gospodarczej utworzonej w ramach dotacji, poczynwszy od dotacji udzielanych w roku 2004. Z analizy przygotowanej w styczniu 2014 roku (obejmującej lata 2004-2012) wynika, że:

- na 604 udzielone dotacje, działalności były prowadzone w 191 przypadkach (31,6%), zawieszone w 83 przypadkach (13,7%), wyrejestrowane w 330 przypadkach (54,6%), a spośród beneficjentów dotacji do rejestru PUP wróciło 80 osób (13,2%),
- wśród rodzajów działalności obarczonych największym odsetkiem zamkniętych znalazły się usługi gastronomiczne – zamknięto 92,3%, krawieckie – 75,0%, fotograficzne – 69,2%, handel – 69,0%, usługi stolarskie – 61,3%,
- rodzaje działalności, które nadal były prowadzone to agencje reklamowe – 66,7%, usługi mechaniczne – 60,0% oraz remontowo-budowlane – 50,2%.

(dowód: akta kontroli str. 232, 235)

Zgodnie z danymi pozyskanymi przez NIK z ewidencji *Syriusz* na dzień 19 września 2014 r., trwałość zastosowania dofinansowania na rozpoczęcie działalności gospodarczej dla dotacji otrzymanych przez beneficjentów w 2010, 2011, 2012, 2013 i 2014 roku wynosiła odpowiednio²⁹: 68,3%, 64,7%, 83,3%, 96,8% i 100%. Przy takiej trwałości średni koszt utworzenia stanowiska pracy dla bezrobotnego podejmującego własną działalność

²⁷ 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.

²⁸ 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).

²⁹ Dotyczy beneficjentów, którzy nie wyrejestrowali lub nie zawiesili dofinansowanej działalności. Kosz obliczony jako iloraz wartości udzielonych dotacji w danym roku oraz liczby osób, które nie zarejestrowały się ponownie w PUP jako bezrobotne.

gospodarczą w ramach otrzymanej dotacji wynosił w kolejnych z lat 2010-2013: 25,39 tys. zł, 23,06 tys. zł, 17,8 tys. zł i 20,31 tys. zł. (dowód: akta kontroli str. 64)

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 2010, 2011, 2012 i 2013 roku wynosiła odpowiednio: 36,4%, 60,0%, 36,4% i 71,4%³⁰. Przy takiej trwałości, średni koszt utworzenia stanowiska pracy dla bezrobotnego podejmującego własną działalność gospodarczą w ramach otrzymanej dotacji wyliczony na wybranej próbie wynosił w latach 2010-2013 kolejno: 48,13 tys. zł, 25,0 tys. zł, 41,25 tys. zł i 27,0 tys. zł³¹. W przypadku 10 beneficjentów z tej próby, którzy nie wyrejestrowali bądź nie zawiesili działalności gospodarczej, dziewięciu w poszczególnych latach jej prowadzenia osiągało przychody, a jeden prowadził działalność opodatkowaną zryczałtowanym podatkiem dochodowym w formie karty podatkowej, w związku z czym zwolniony był z obowiązku prowadzenia ksiąg rachunkowych, składania zeznań podatkowych oraz wpłacania zaliczek na podatek dochodowy. (dowód: akta kontroli str. 67-68, 72, 293-295)

Badanie tej próby wykazało też, że spośród beneficjentów, którzy rozpoczęli prowadzenie dofinansowanej działalności gospodarczej w 2010 i 2011 roku, do 30 września 2014 r. odpowiednio 36,4% i 10% zamknęło tę działalność, co oznacza, że wskaźniki te były korzystniejsze od wskaźników dla firm, które powstały w tym okresie w Powiecie Zambrowskim. Odpowiednio bowiem 54,3% i 40,8% z podmiotów powstałych tam w 2010 i 2011 roku zostało zlikwidowanych do 30 września 2014 r. (dowód: akta kontroli str. 368)

Najczęściej przedsiębiorstwa otwarte przy udziale dotacji wyrejestrowywane były w okresie od dwóch do trzech lat po otrzymaniu dotacji. Dyrektor Urzędu wyjaśnił, że PUP praktykuje przysyłanie do beneficjentów dotacji (po zakończeniu wymaganego prawnie rocznego okresu prowadzenia działalności) pisma o spełnieniu warunków umowy i zaproszenia do dalszej współpracy. W momencie rozliczania się z zawartej umowy beneficjent wypełnia ankietę, w której – w przypadku zaprzestania prowadzenia działalności gospodarczej – proszony jest o podanie tego przyczyny. Z większości odpowiedzi wynika, że barierami w dalszym prowadzeniu działalności są wysokie koszty jej prowadzenia (zwłaszcza skokowe przejście na wyższą stawkę składki ZUS), wysoka konkurencja oraz podjęcie zatrudnienia. (dowód: akta kontroli str. 71, 296-304)

W trakcie czynności kontrolnych NIK przeprowadzone były ankiety wśród beneficjentów dotacji, którzy podjęli działalność gospodarczą i na dzień 19 września 2014 r. ponownie figurowali w ewidencji *Syriusz* jako osoby bezrobotne. W odpowiedzi na pytanie o przyczyny zaprzestania jej prowadzenia 12 z 27 (44,4%) podało, że przyczyną tą była trudna sytuacja na rynku (konkurencja, kryzys), a ośmiu (29,6%) – nieosiągnięcie przychodów z działalności. (dowód: akta kontroli str. 314-367)

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.

³⁰ Wskaźnik liczony jako udział beneficjentów, którzy prowadzili działalność w dniu kontroli do łącznej liczby objętych badaniem w danym roku.

³¹ 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.

IV. 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 z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli³² 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.

Białystok, dnia 19 listopada 2014 r.

Kontrolerzy:

Wojciech Zambrzycki
inspektor kontroli państwowej

.....
podpis

Beata Palinowska
inspektor kontroli państwowej

.....
podpis

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

.....
podpis

³² Dz. U. z 2012 r., poz. 82. ze zm. Ustawa zwana dalej „ustawą o NIK”.