



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Białymstoku

LBI-4101-026-03/2014

P/14/093



03925814

# 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](mailto: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                           | Piotr Żukowski – specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 91477 z dnia 2 października 2014 r.<br>(dowód: akta kontroli str. 1-2) |                                 |
| Jednostka kontrolowana              | Powiatowy Urząd Pracy w Białymstoku, ul. Pogodna 63/1, 15-365 Białystok (dalej: „Urząd” lub „PUP”)                                                   |                                 |
| Kierownik jednostki kontrolowanej   | Iwona Rojcewicz – p.o. Dyrektora PUP <sup>1</sup>                                                                                                    | (dowód: akta kontroli str. 3-6) |

## II. Ocena kontrolowanej działalności

### Ocena ogólna

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie<sup>2</sup> działalność Powiatowego Urzędu Pracy w zakresie objętym kontrolą.

### Uzasadnienie oceny ogólnej

Ocena ta wynika z prawidłowego oraz zgodnego z kryteriami i warunkami ustalonymi w przepisach prawa przyznawania środków na podjęcie działalności gospodarczej przez bezrobotnych oraz rozliczania tych środków, a także z właściwie sprawowanego nadzoru nad ich wykorzystaniem w latach 2010-2014 (do 30 września). Wysoka była też efektywność wykorzystania środków z Funduszu Pracy na ten cel. Wskaźnik kontynuacji działalności gospodarczej dofinansowanej w latach 2010-2013 kształtował się bowiem na poziomie od 64,3% do 100%.

## III. Opis ustalonego stanu faktycznego

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

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

### Opis stanu faktycznego

1.1.1. W latach 2010-2014 (do 30 września) potrzeby korzystania z poszczególnych form aktywizacji zawodowej rozpoznawano wśród bezrobotnych na bieżąco. Analizowano liczbę składanych wniosków, ich jakość, ilość podpisywanych umów o dofinansowanie i informacje uzyskane w trakcie wizyt w Dziale Instrumentów Rynku Pracy osób chcących poszerzyć swoją wiedzę na temat pozyskania środków na założenie jednoosobowej firmy. Nie prowadzono natomiast badań ankietowych w celu ustalenia zainteresowania aktywizacją zawodową w formie dofinansowania podjęcia działalności gospodarczej.

(dowód: akta kontroli str. 35)

W okresie objętym kontrolą Urząd prowadził analizy lokalnego rynku pracy z terenu powiatu białostockiego. Sprawdzane były dostępne źródła informacji, opracowania dotyczące sytuacji na podlaskim rynku pracy, zapotrzebowania na zawody, czy mobilność przestrzenna ludności. Korzystano z danych pochodzących z opracowań Wojewódzkiego Urzędu Pracy, Urzędu Marszałkowskiego Województwa Podlaskiego publikowanych przez Obserwatorium Rynku Pracy.<sup>3</sup> Wyniki tych analiz Dyrektor Urzędu przedstawiała Powiatowej Radzie Zatrudnienia w Białymstoku oraz wykorzystywała w procesie planowania środków na aktywne formy przeciwdziałania bezrobociu. (dowód: akta kontroli str. 35-36)

<sup>1</sup> Od 1 września 2011 r. Od 31 maja 2000 r. do 31 sierpnia 2011 r. dyrektorem PUP była Barbara Grażyna Wacławska.

<sup>2</sup> Najwyższa Izba Kontroli stosuje 3-stopniową skalę ocen: pozytywna, pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości, negatywna.

<sup>3</sup> <http://www.obserwatorium.up.podlasie.pl/>.

Z-ca Dyrektora ds. Rynku Pracy wyjaśniła, iż: „Urząd w wyniku analiz lokalnego rynku pracy nie zdecydował się na wyłączenie (dodatkowych poza określonymi w regulaminie) branż działalności, w których osoby bezrobotne nie będą otrzymywać wsparcia z Funduszu Pracy na otwarcie nowej firmy. Z uwagi na duży obszar działania (powiat miasto Białystok oraz powiat białostocki), na których prowadzi działalność ponad 44,5 tys. podmiotów uznano, że nie można ograniczyć jakiejkolwiek branży dostępu do środków Funduszu Pracy. Zmiany zachodzące w podmiotach prowadzących działalność (otwarcie, zawieszenia, zamknięcia działalności) są naturalnym zjawiskiem, a kolejne tworzące się podmioty zwiększają jedynie konkurencyjność poszczególnych branż”.

(dowód: akta kontroli str. 368)

1.1.2. W każdym roku objętym kontrolą opracowane przez Urząd propozycje podziału środków Funduszu Pracy na aktywne formy przeciwdziałania bezrobociu zostały zaopiniowane przez Powiatową Radę Zatrudnienia, zgodnie z wymogiem art. 22 ust. 6 w związku z ust. 5 pkt 3 oraz art. 109 ust. 9 ustawy z dnia 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy<sup>4</sup>.

(dowód: akta kontroli str. 40-66)

Urząd przedstawiał propozycję przeznaczenia środków m. in. na podjęcie działalności gospodarczej, przyznawanych według algorytmu<sup>5</sup> środków Funduszu Pracy. Kwoty te wstępnie ustalano na podstawie oceny zainteresowania daną formą aktywizacji w roku poprzednim i rozpoznania Urzędu w tym zakresie w danym roku. Dyrektor Urzędu wyjaśniła, iż „przy podziale środków Funduszu Pracy m.in. na dofinansowanie podjęcia działalności gospodarczej PUP kieruje się analizą lat poprzednich pod kątem osiągnięcia efektów poszczególnych form wsparcia, ilości składanych wniosków, możliwości poszczególnych gmin [...]. Przy podziale PUP kieruje się racjonalnym gospodarowaniem środkami Funduszu Pracy, tzn. przede wszystkim pomoc i rodzaje wsparcia mają być pomocą długofalową dlatego określenie wysokości kwot na poszczególne programy musi być powiązane z dążeniem do uzyskania wysokiej efektywności zatrudnieniowej”.

(dowód: akta kontroli str. 37)

Dyrektor Urzędu wyjaśniła, że „wielkości środków przeznaczonych na podjęcie działalności gospodarczej w latach 2010-2014 były wystarczające w stosunku do ilości składanych wniosków przez osoby bezrobotne poza rokiem 2012. Pod koniec 2012 roku wpłynęło 68 wniosków, które wstępnie rokowały pozytywne rozpatrzenie [...]. Wnioskodawcom zaproponowano zawarcie umów w styczniu 2013 roku. Brakująca kwota, która zaspokoiła potrzeby to około 1.360 tys. zł. Natomiast osoby te zawarły umowy w 2013 r i ich potrzeby zostały zaspokojone”.

(dowód: akta kontroli str. 38-39)

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

Opis stanu faktycznego

Zdaniem Urzędu w badanym okresie podstawową barierą związaną z podjęciem działalności gospodarczej była bariera finansowa (brak wystarczających własnych środków na założenie firmy) oraz niewystarczająca wiedza na temat ścieżek i procedur zakładania firmy. W tej sytuacji Urząd zorganizował dla zainteresowanych:

- szkolenia „Moja firma”, „Własna firma”, „Kierunek firma” dla 29 grup, w których udział wzięło 301 osób,
- cykliczne warsztaty<sup>6</sup>, na których omawiano sposób wypełniania wniosku o przyznanie środków na podjęcie działalności gospodarczej. (dowód: akta kontroli str.12-19, 73-78)

Urząd zapewniał indywidualne wsparcie osobom bezrobotnym zainteresowanym podjęciem działalności gospodarczej. Z-ca Dyrektora ds. Rynku Pracy wyjaśniła, że pracownicy ds. przedsiębiorczości, do których zgłaszają się osoby zainteresowane uzyskaniem dotacji na podjęcie działalności gospodarczej, udzielali wstępnych informacji dotyczących zasad udzielania dotacji oraz procedur/ścieżek ubiegania się o dotację. Objasniali też, jakie dokumenty należy dołączyć oraz jakie elementy zawiera wniosek i jak je wypełnić. Wyjaśniła

<sup>4</sup> Dz. U. z 2013 r., poz. 674 ze zm., w brzmieniu obowiązującym do 26 maja 2014 r.

<sup>5</sup> Ustalane 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).

<sup>6</sup> Raz na kwartał.

też, iż „osoby w trakcie wypełniania wniosku mogą osobiście lub telefonicznie uzyskać dodatkowe informacje”. (dowód: akta kontroli str. 72)

Przeprowadzone w toku kontroli NIK badania ankietowe 50 bezrobotnych, którzy uzyskali dofinansowanie do badanej formy aktywizacji zawodowej wykazały m.in. że:

- największe trudności przy ubieganiu się o dofinansowanie dotyczyły: przygotowania wniosku (wskazało na to 36% respondentów) oraz spełnienia wymogów dotyczących zabezpieczenia środków (40%),
- najważniejsze trudności związane z podjęciem i prowadzeniem działalności dotyczyły zbyt małej kwoty przyznanych środków (41%), a także formalności przy rejestracji i prowadzeniu działalności (26%),
- 10 osobom (20%) pracownik Urzędu doradzał podjęcie działalności gospodarczej, zaś 11 osobom (22%) doradzano i pomagano przy wypełnianiu wniosku, a 24 (45%) – udzielono informacji o wszystkich formalnościach związanych z rozpoczęciem działalności gospodarczej. (dowód: akta kontroli str. 79-178)

### **1.3. Opracowanie przez Urząd procedur przyznawania bezrobotnym środków na podjęcie działalności gospodarczej**

1.3.1. W okresie objętym kontrolą Powiatowa Rada Zatrudnienia w Białymstoku zaopiniowała pozytywnie i wprowadziła w życie „Regulamin przyznawania osobom bezrobotnym jednorazowo środków na podjęcie działalności gospodarczej”<sup>7</sup>, który upubliczniono na stronie internetowej PUP<sup>8</sup> i przekazano pracownikom Urzędu, w tym pracownikom ds. przedsiębiorczości. Do regulaminu wprowadzono cztery zmiany, wynikające ze zmiany przepisów prawnych. (dowód: akta kontroli str. 179-226)

Przewidziano w nim, iż o dotację może ubiegać się osoba bezrobotna, zarejestrowana w PUP, która m.in.:

- a) w okresie 12 miesięcy poprzedzających złożenie wniosku:
  - nie odmówiła bez uzasadnionej przyczyny przyjęcia propozycji odpowiedniej pracy lub innej formy pomocy, określonej w ustawie o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy,
  - z własnej winy nie przerwała szkolenia, stażu, wykonywania prac społecznie użytecznych lub innej formy pomocy przewidzianej w ustawie,
  - po skierowaniu podjęła szkolenie, przygotowanie zawodowe dorosłych, staż lub inną formę pomocy określoną w ustawie;
- b) nie otrzymała dotychczas z Funduszu Pracy lub z innych środków publicznych bezzwrotnych środków na podjęcie działalności gospodarczej lub rolniczej, założenie lub przystąpienie do spółdzielni socjalnej;
- c) nie posiadała wpisu do ewidencji działalności gospodarczej w okresie 12 miesięcy przed dniem złożenia wniosku;
- d) złożył kompletny i prawidłowo sporządzony wniosek. (dowód: akta kontroli str. 189-216)

Środki na podjęcie działalności gospodarczej mogły być przeznaczone na:

- zakup maszyn, urządzeń oraz wyposażenia koniecznego do utworzenia miejsc pracy (nie mniej niż 50% wnioskowanej kwoty),
- zakup towaru do sprzedaży w przypadku działalności handlowej (do 30% wnioskowanej kwoty),
- zakup materiałów i surowców w przypadku działalności usługowej lub produkcyjnej (do 30% wnioskowanej kwoty),
- reklamę (do 20% wnioskowanej kwoty),
- koszty pomocy prawnej, konsultacji i doradztwa związane z podjęciem działalności gospodarczej (do 3% wnioskowanej kwoty). (dowód: akta kontroli str. 222)

<sup>7</sup> Zmiany do Regulaminu wprowadzano na posiedzeniach Rady z dnia 26 stycznia 2011r., 26 października 2011 r., 19 lutego 2013 r. oraz 30 czerwca 2014 r.

<sup>8</sup> <http://pup.bialystok.pl/strona/srodki-na-podjecie-dzialalnosci-gospodarczej/64>.

Środki na podjęcie działalności nie mogły być przeznaczane na:

- udziały w spółkach,
- koszty związane z planowanym przejęciem w części lub całości od osób trzecich aktualnie prowadzonej działalności (firmy),
- zakup środków trwałych i towarów na zasadach leasingu bez opcji wykupu,
- budowę, remont i adaptację lokalu,
- wynagrodzenia pracowników,
- finansowanie szkoleń,
- opłaty związane z rejestracją działalności gospodarczej i jej bieżącym funkcjonowaniem (np. składki ZUS, abonamenty),
- kaucje, koszty dzierżawy, czynsze,
- opłaty skarbowe i administracyjne, opłaty związane z podatkami, koncesje,
- zakup akcji, obligacji,
- zakup nieruchomości, gruntów,
- zakup samochodu/pojazdu przy usługach transportu drogowego,
- zakup samochodów osobowych, z wyjątkiem samochodów z jednym rzędem siedzeń plus przestrzeń ładunkowa oraz mających więcej niż jeden rząd siedzeń pod warunkiem, że część przeznaczona do przewozu ładunków jest dłuższa od części osobowej, w sytuacji, w której wykorzystanie samochodu pozostaje w bezpośrednim związku z profilem wykonywanej działalności,
- zakup paliwa,
- koszty transportu,
- dokonywanie zakupów od współmałżonka, osób pozostających z bezrobotnym we wspólnym gospodarstwie domowym oraz od osób z pierwszej linii pokrewieństwa, tj. rodziców, dziadków, dzieci i rodzeństwa,
- zakup mebli (jeżeli siedzibą działalności jest miejsce zamieszkania lub zameldowania).  
(dowód: akta kontroli str. 222)

**1.3.2.** W okresie objętym kontrolą w Urzędzie obowiązywał wzór wniosku o przyznanie środków na podjęcie działalności gospodarczej, wprowadzony zarządzeniem Dyrektora. Do wniosku żądano dostarczenia oświadczeń o:

- nieotrzymaniu bezzwrotnych środków Funduszu Pracy lub bezzwrotnych innych środków publicznych na podjęcie działalności gospodarczej lub rolniczej, założenie lub przystąpienie do spółdzielni socjalnej,
- nieposiadaniu wpisu do ewidencji działalności gospodarczej w okresie 12 miesięcy bezpośrednio poprzedzających dzień złożenia wniosku,
- wykorzystaniu przyznanych środków zgodnie z przeznaczeniem,
- niepodejmowaniu zatrudnienia w okresie 12 miesięcy od dnia rozpoczęcia prowadzenia działalności gospodarczej,
- niekaralności w okresie 2 lat przed dniem złożenia wniosku za przestępstwa przeciwko obrotowi gospodarczemu, w rozumieniu ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks karny lub ustawy z dnia 28 października 2002 r. o odpowiedzialności podmiotów zbiorowych za czyny zabronione pod groźbą kary,
- zobowiązaniu się do prowadzenia działalności gospodarczej w okresie 12 miesięcy od dnia rozpoczęcia prowadzenia działalności gospodarczej bez jej zawieszania,
- niezłożeniu wniosku do innego starosty o przyznanie środków na podjęcie działalności gospodarczej lub przyznanie jednorazowo środków na założenie lub przystąpienie do spółdzielni socjalnej,

- pomocy de minimis, w zakresie, o którym mowa w art. 37 ustawy z dnia 30 kwietnia 2004 r. o postępowaniu w sprawach dotyczących pomocy publicznej<sup>9</sup>

oraz dokumentów potwierdzających możliwość dysponowania lokalem i oferty cenowe od sprzedawców planowanych zakupów. (dowód: akta kontroli str. 220)

We wnioskach o dofinansowanie podjęcia działalności gospodarczej wymagano podania przewidywanych dochodów i kosztów prowadzenia planowanej działalności. Bezrobotny wskazywał w nim przewidywane przychody wg poszczególnych źródeł oraz koszty wg poszczególnych rodzajów określonych we wniosku, a także wyliczał planowany zysk brutto. Zawarte we wniosku informacje o przychodach i kosztach prowadzenia planowanej działalności nie stanowiły kryterium przyznania środków bezrobotnemu z Funduszu Pracy na podjęcie działalności gospodarczej. (dowód: akta kontroli str. 227-244)

Dyrektor PUP wyjaśniła, iż „wniosek [...] zawiera kalkulację przychodów i kosztów (średnio w miesiącu, w roku założenia działalności oraz w kolejnym roku). Na podstawie tej części oceniana jest analiza ekonomiczna przedsięwzięcia”. (dowód: akta kontroli str. 251-253)

1.3.3. W okresie objętym kontrolą w PUP obowiązywały warunki przyznawania środków na podjęcie działalności gospodarczej, określone w § 6 ust. 3 i 4 oraz w § 7 ust. 1 rozporządzenia 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<sup>10</sup> (zwanego dalej „rozporządzeniem w sprawie refundacji kosztów wyposażenia stanowiska pracy oraz przyznawania środków na podjęcie działalności gospodarczej”) oraz w rozporządzeniach obowiązujących w latach poprzednich<sup>11</sup>. W badanym okresie PUP nie określił dodatkowych warunków przyznawania środków na podjęcie działalności gospodarczej. (dowód: akta kontroli str. 180-226)

1.3.4. Wpływające wnioski były rejestrowane. Oceny formalnej dokonywali pracownicy PUP. Wg regulaminu (§ 9) wnioski niekompletne, nieczytelne, wypełnione w sposób uniemożliwiający ocenę, bez wymaganych załączników i zawierające błędy formalne były pozostawiane bez rozpoznania<sup>12</sup>.

Regulamin przewidywał, iż wniosek jest oceniany pod względem merytorycznym i opiniowany przez komisję, która bierze pod uwagę w szczególności:

- sytuację na rynku pracy,
- zapotrzebowanie na dany rodzaj działalności na obszarze jej prowadzenia,
- przygotowanie do prowadzenia działalności (wykształcenie, doświadczenie zawodowe, odbyte szkolenia), uprawnienia niezbędne do prowadzenia działalności,
- ocenę opłacalności i analizę ekonomiczną planowanej działalności,
- miejsce prowadzenia planowanej działalności,
- przeznaczenie dotacji (zakupy adekwatne do rodzaju działalności),
- dokumenty uwiarygadniające planowaną działalność,
- mocne i słabe strony oraz szanse i zagrożenia z zakresu prowadzenia działalności gospodarczej (analiza SWOT), w szczególności w aspekcie możliwości prowadzenia działalności gospodarczej w sposób ciągły, przez okres nie krótszy niż 12 miesięcy,
- limit środków przeznaczonych na tę formę wsparcia.

Ostateczną decyzję o przyjęciu wniosku do realizacji, należała do dyrektora PUP (działającego w imieniu Starosty), który mógł w szczególności uzasadnionych przypadkach:

- zatwierdzić przyznanie środków w innej kwocie niż we wniosku,

<sup>9</sup> Dz. U. z 2007 r. Nr 59, poz. 404, ze zm.

<sup>10</sup> Dz. U. z 2012 r. nr 457 ze zm. Rozporządzenie obowiązuje od 30 kwietnia 2012 r.

<sup>11</sup> Rozporządzenie z dnia 25 lipca 2011 r. w sprawie dokonywania z Funduszu Pracy refundacji kosztów wyposażenia lub doposażenia stanowiska pracy dla skierowanego bezrobotnego oraz przyznawania bezrobotnemu środków na podjęcie działalności gospodarczej (Dz. U. Nr 155, poz. 922), które zastąpiło rozporządzenie Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 17 kwietnia 2009 r.

<sup>12</sup> W badanym okresie nie wystąpiły takie przypadki.

- odroczyć rozpatrzenie wniosku do czasu uzyskania dodatkowych informacji,
- zatwierdzić wniosek bez opinii komisji,
- zlecić dokonanie kontroli wstępnej w miejscu, w którym ma być prowadzona działalność gospodarcza przed przyznaniem środków na jej podjęcie,
- zażądać dostarczenia dodatkowych dokumentów potwierdzających informacje podane we wniosku<sup>13</sup>.

W Regulaminie ustalono, że środki na podjęcie działalności nie będą udzielane na:

- handel obwoźny,
- działalność handlowo-usługową, polegającą na akwizycji i agencji,
- handel prowadzony na rynkach, targowiskach, bazarach, giełdach, jarmarkach,
- firmę działającą poza granicami kraju,
- prowadzenie biura kredytowego i pożyczkowego, lombardu, punktu kasowego (opłat), kantoru,
- działalność sezonową (obowiązek prowadzenia działalności przez 12 miesięcy),
- działalność agencyjną (pośrednictwo ubezpieczeniowe),
- działalność typu: paramedyczna, agencja towarzyska, studio tatuażu, sklep sex shop, biuro matrymonialne, wróżenie, salon gier hazardowych,
- działalność, której siedziba i miejsce stałego wykonywania znajduje się poza terenem miasta Białystok lub powiatu białostockiego,
- prowadzenie działalności tożsamej lub pokrewnej z działalnością współmałżonka lub osób pozostających z bezrobotnym we wspólnym gospodarstwie domowym albo w pierwszej linii pokrewieństwa, tj. rodziców, dziadków, dzieci i rodzeństwa,
- 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,
- rodzaje działalności wymienione w Załączniku nr I<sup>14</sup> do Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej<sup>15</sup>.

Regulamin nie przewidywał kierunków działalności oraz grup bezrobotnych preferowanych do przyznania środków na podjęcie działalności gospodarczej.

Dyrektor PUP, działając z upoważnienia Starosty, zgodnie z postanowieniami § 23 Regulaminu, miał prawo dokonywania kontroli prawidłowości realizacji umowy o dofinansowanie do momentu jej rozliczenia.

W celu zapewnienia zwrotu otrzymanej dotacji w przypadku niedotrzymania warunków umowy, uzależniano zawarcie umowy oraz wypłatę dotacji od przedstawienia przez bezrobotnego wiarygodnego zabezpieczenia. Regulamin przewidywał, iż zabezpieczeniem, może być poręczenie, weksel z poręczeniem wekslowym (aval), gwarancja bankowa, zastaw na prawach lub rzeczach, blokada rachunku bankowego albo akt notarialny o poddaniu się egzekucji przez dłużnika. Decyzję o wyborze zabezpieczenia podejmował dyrektor PUP. Stosowanymi przez Urząd formami zabezpieczenia były: weksel z poręczeniem wekslowym (aval), blokada rachunku bankowego lub gwarancja bankowa.

(dowód: akta kontroli str. 180-226)

**1.3.5.** W okresie objętym kontrolą, środki z Funduszu Pracy na podjęcie działalności gospodarczej były przekazywane bezrobotnym na podstawie składanych wniosków. Nabór wniosków odbywał się w trybie ciągłym – PUP nie przyznawał tych środków w drodze konkursu. Rozpatrywano je do wyczerpania puli środków finansowych przeznaczonych na tę formę aktywizacji.

<sup>13</sup> Zapis wprowadzono do regulaminu 19 lutego 2013 r.

<sup>14</sup> Zapis wprowadzono do regulaminu 26 stycznia 2011 r.

<sup>15</sup> Dz. Urz. UE C326 z 26.10.2012.

Informacje o możliwości dofinansowania podjęcia działalności gospodarczej Urząd upubliczniał za pośrednictwem internetowych portali lokalnych, Biuletynów Informacyjnych publikowanych przez PUP w latach 2010-2014 oraz na własnej stronie internetowej.

(dowód: akta kontroli str. 252, 253)

Dyrektor PUP wyjaśniła, iż: „wniosek o przyznanie środków na podjęcie działalności gospodarczej z Funduszu Pracy może składać każda osoba bezrobotna bez względu na posiadane cechy (wiek, długość w ewidencji bezrobotnych, wykształcenie). Wnioski przyjmowane są w sposób ciągły i rozpatrywane sukcesywnie, w miarę możliwości w najkrótszym czasie od momentu złożenia”.

(dowód: akta kontroli str. 251-253)

W PUP funkcjonowała 6-osobowa Komisja ds. opiniowania stażu, miejsc pracy w ramach prac interwencyjnych i robót publicznych, miejsc przygotowania zawodowego dorosłych, przyznawania jednorazowo środków na podjęcie działalności gospodarczej, refundację kosztów wyposażenia i doposażenia stanowisk pracy, powołana zarządzeniem Dyrektora. Skład Komisji stanowili: zastępca Dyrektora PUP ds. Rynku Pracy (jako przewodniczący) oraz pracownicy Urzędu, w tym Kierownik Działu Instrumentów Rynku Pracy. Zarządzenia Dyrektora PUP powołujące Komisję stanowiły, że jej posiedzenia zwoływane będą w zależności od potrzeb, a decyzję w tym względzie podejmuje przewodniczący.

(dowód: akta kontroli str. 245-250)

Ustalono  
nieprawidłowości

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

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie planowanie przez PUP zadań dotyczących aktywizacji zawodowej bezrobotnych w formie dofinansowania podjęcia działalności gospodarczej.

## **2. Przyznawanie i rozliczanie środków na podjęcie działalności gospodarczej**

### **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 programu specjalnego, finansowanego z rezerwy Funduszu Pracy<sup>16</sup>. W latach 2010-2014 (do 30 września 2014 r.) na aktywizację zawodową bezrobotnych Urząd przeznaczył 121.391,7 tys. zł (w kolejnych latach: 36.191,9 tys. zł, 18.601,6 tys. zł, 18.978,6 tys. zł, 28.662,8 tys. zł i 18.956,8 tys. zł), z czego na udzielenie dotacji na rozpoczęcie działalności gospodarczej – 49.648,5 tys. zł (odpowiednio: 12.477,4 tys. zł, 6.574,5 tys. zł, 9.199,5 tys. zł, 12.584,6 tys. zł i 8.812,5 tys. zł). Dotacje otrzymały 2.641 osoby (kolejno: 678, 373, 485, 650 i 455). Średnia wysokości dotacji wyniosła więc 18,8 tys. zł (od 17,6 tys. zł do 19,3 tys. zł).

(dowód: akta kontroli str. 254)

### **2.2. Przyznawanie środków na dofinansowanie podjęcia działalności gospodarczej**

**2.2.1.** W okresie objętym kontrolą do PUP wpłynęły następujące liczby wniosków bezrobotnych o przyznanie środków na podjęcie działalności gospodarczej:

- w 2010 roku – 1.048 wniosków na kwotę 19.839,4 tys. zł, z których pozytywnie rozpatrzono 678 i przyznano 12.477,4 tys. zł dofinansowania,
- w 2011 roku – 717 wniosków na kwotę 13.517,6 tys. zł, z których pozytywnie rozpatrzono 393 na kwotę 7.295,7 tys. zł, a dofinansowaniem objęto 373 na kwotę 6.574,5 tys. zł,
- w 2012 roku – 841 wnioski na kwotę 15.959,3 tys. zł, z których pozytywnie rozpatrzono 501 na kwotę 9.587,2 tys. zł, a dofinansowaniem objęto 485, przyznając na nie 9.199,5 tys. zł,
- w 2013 roku – 748 wnioski na kwotę 14.467,5 tys. zł, z których pozytywnie rozpatrzono 686 na kwotę 13.233,7 tys. zł, a dofinansowaniem objęto 650 na kwotę 12.584,6 tys. zł,

<sup>16</sup> Program specjalny „Dam pracę – Podejmę pracę. Aktywizacja zawodowa osób bezrobotnych”.

- w 2014 roku (do końca września) – 649 wniosków na kwotę 12.760,7 tys. zł, z których pozytywnie rozpatrzono 526 na kwotę 10.333,9 tys. zł, a dofinansowaniem objęto 455, przyznając na nie 8.812,5 tys. zł.

Powodem nieudzielenia dofinansowania wszystkim wnioskodawcom, których wnioski zostały pozytywnie zaopiniowane była rezygnacja bezrobotnych z podjęcia działalności gospodarczej. (dowód: akta kontroli str. 255)

W latach 2010-2013 udział nowych podmiotów gospodarczych uruchomionych w ramach przyznanej dotacji z PUP na ten cel w liczbie wszystkich zarejestrowanych podmiotów w powiecie białostockim i mieście Białystok wyniósł średnio 6 % (odpowiednio: 7,2%, 3,6%, 5,6% i 7,9%). (dowód: akta kontroli str. 368)

**2.2.2.** Analiza dokumentacji dotyczącej losowo wybranych 23 bezrobotnych, którym w okresie objętym kontrolą PUP przekazał środki z Funduszu Pracy na podjęcie działalności gospodarczej wykazała, że:

- wnioskodawcy spełniali warunki do otrzymania dotacji,
- umowy z beneficjentami zawierano w terminie od 21 do 70 dni kalendarzowych od złożenia wniosku, a wypłaty środków dokonywano w terminie od jednego do siedmiu dni od podpisania umowy,
- bezrobotni, którym przyznano dofinansowanie pozostawali bez pracy przed otrzymaniem dofinansowania od czterech do 1.288 dni,
- trzech z nich korzystało (przed złożeniem wniosku o dofinansowanie) również z innych form przeciwdziałania bezrobociu, w tym m.in. ze szkoleń (jeden) i stażu (dwóch),
- wszyscy bezrobotni ubiegający się o dotację byli zameldowani na terenie powiatu białostockiego lub miasta Białegostoku,
- według komisji oceniającej wnioski o dofinansowanie podjęcie działalności gospodarczej, wszyscy bezrobotni objęci analizą posiadali odpowiednie przygotowanie lub doświadczenie do prowadzenia wybranego typu działalności (weryfikacja tych kwalifikacji odbywała się poprzez sprawdzenie wykształcenia, umów o pracę, zaświadczeń o odbytych szkoleniach),
- sześciu z nich przed otrzymaniem dofinansowania uczestniczyło w szkoleniach w zakresie podstaw prowadzenia działalności gospodarczej, np. „Moja firma”<sup>17</sup>, „Pomysł na biznes pomysłem na przyszłość”<sup>18</sup>, „Promowanie postaw przedsiębiorczości w szkołach średnich województwa podlaskiego”<sup>19</sup>, „Elastyczny pracownik”<sup>20</sup>,
- wnioski o dofinansowanie zawierały dane określone § 6 rozporządzenia w sprawie refundacji kosztów wyposażenia stanowiska pracy oraz przyznawania środków na podjęcie działalności gospodarczej, tj. m.in.: oznaczenie bezrobotnego, miejsce zamieszkania, PESEL, kwotę wnioskowanego dofinansowania, rodzaj działalności gospodarczej, kalkulację kosztów związanych z podjęciem działalności gospodarczej oraz źródła ich finansowania i szczegółową specyfikację planowanych wydatków, a także proponowaną formę zabezpieczenia zwrotu dofinansowania, zaś do wniosków dołączono oświadczenia wymagane § 6 ust 3 ww. rozporządzenia,
- we wszystkich przypadkach Urząd, przyznając dofinansowanie, sprawdzał dane bezrobotnego pod kątem spełniania wymagań ustalonych w § 7 rozporządzenia w sprawie refundacji kosztów wyposażenia stanowiska pracy oraz przyznawania środków na podjęcie działalności gospodarczej, tj. m.in. czy w okresie 12 miesięcy bezpośrednio poprzedzających dzień złożenia wniosku nie odmówił bez uzasadnionej przyczyny przyjęcia propozycji odpowiedniej pracy lub innej formy pomocy, nie przerwał z własnej winy szkolenia, stażu, realizacji indywidualnego planu działania, udziału w działaniach w ramach Programu Aktywizacja i Integracja oraz czy po skierowaniu

<sup>17</sup> Zorganizowane przez Wojewódzki Urząd Pracy w Centrum Informacji i Planowania Kariery Zawodowej w Białymstoku.

<sup>18</sup> Zorganizowane przez Agencję Konsultingowo Edukacyjną ORDO sp. z o.o.

<sup>19</sup> Zorganizowane przez Wojewódzki Urząd Pracy we współpracy z Fundacją Rozwoju Demokracji Lokalnej i Polskiej Agencji Przedsiębiorczości.

<sup>20</sup> Kurs w ramach projektu „Inwestycja w kadry podlaskiej gospodarki”, sfinansowany z EFS.

podjął szkolenie, przygotowanie zawodowe dorosłych, staż, prace społecznie użyteczne lub inną formę pomocy,

- dotację przekazywano po podpisaniu umów o dofinansowanie podjęcia działalności gospodarczej,
- w zawartych umowach uwzględniono elementy wymienione w § 8 rozporządzenia w sprawie refundacji kosztów wyposażenia stanowiska pracy oraz przyznawania środków na podjęcie działalności gospodarczej, w tym m.in.: co najmniej 12 miesięczny okres prowadzenia działalności gospodarczej, zobowiązanie do wydatkowania otrzymanego dofinansowania zgodnie z wnioskiem, złożenie rozliczenia w terminie dwóch miesięcy od dnia podjęcia działalności gospodarczej,
- zabezpieczenia zwrotu przekazanych środków ustalane były w formach przewidzianych § 10 ust. 1 rozporządzenia w sprawie refundacji kosztów wyposażenia stanowiska pracy oraz przyznawania środków na podjęcie działalności gospodarczej. Stanowiły je w 19 przypadkach weksle in blanco z poręczeniem osób fizycznych, a w czterech – blokady środków na rachunkach bankowych. (dowód: akta kontroli str. 256-280)

**2.2.3.** Analiza prawidłowości wykorzystania przyznanych dotacji, przeprowadzona na podstawie dokumentacji 23 analizowanych bezrobotnych, wykazała że:

- rozliczenia dotacji zostały złożone w terminie do dwóch miesięcy od dnia podjęcia działalności, zgodnie z warunkami zawartych umów,
- na podstawie przedłożonych faktur i rachunków Urząd zweryfikował wydatki poniesione przez beneficjentów (wyszczególnione w specyfikacji załączonej do umowy), a także pozostawanie zakupionego sprzętu w ścisłym związku z prowadzoną działalnością gospodarczą,
- przyznane środki zostały wykorzystane na wydatki wyszczególnione we wnioskach,
- umowy o dofinansowanie nie przewidywały rozliczenia wkładu własnego beneficjenta oraz uzyskania przez niego przychodu lub zysku deklarowanego we wniosku o dofinansowanie<sup>21</sup>,
- w 19 przypadkach, zgodnie z postanowieniami umów o dofinansowanie, beneficjenci dotacji prowadzili działalność gospodarczą przez okres co najmniej 12 miesięcy, a w czterech przypadkach okres ten jeszcze nie upłynął (jeden z 2013 roku i trzy z 2014 roku). (dowód: akta kontroli str. 256-280)

W trakcie kontroli NIK u trzech beneficjentów, którzy otrzymali środki na dofinansowanie podjęcia działalności gospodarczej w 2014 roku, w miejscu prowadzenia przez nich działalności gospodarczej, przeprowadzono oględziny zakupionego sprzętu. Wykazały one 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. 281-286)

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

Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie ocenia przyznawanie przez PUP środków na dofinansowanie podjęcia 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**

W kolejnych z lat 2011-2013 Urząd zatrudniał odpowiednio 158, 146 i 148 pracowników, a na dzień 30 września 2014 r. – 137. Liczba pracowników kluczowych (do których zaliczono m.in. pośredników pracy, doradców zawodowych i specjalistów do spraw rozwoju

Ustalone  
nieprawidłowości

**Ocena częściowa**

Opis stanu  
faktycznego

<sup>21</sup> Postanowienia Regulaminu nie przewidywały obowiązku wniesienia wkładu własnego przez bezrobotnego.

zawodowego) zatrudnionych w Urzędzie była zgodna z postanowieniami rozporządzenia Ministra Pracy i Polityki Społecznej<sup>22</sup>:

- w 2011 roku zatrudniano 56 pracowników kluczowych, w tym 34 pośredników pracy, 13 doradców zawodowych, siedmiu specjalistów ds. rozwoju zawodowego i dwóch liderów klubu pracy,
- w 2012 roku zatrudniano 52 pracowników kluczowych, w tym 30 pośredników pracy, 12 doradców zawodowych, ośmiu specjalistów ds. rozwoju zawodowego i dwóch liderów klubu pracy,
- w 2013 roku zatrudniono 67 pracowników kluczowych, w tym 34 pośredników pracy, 12 doradców zawodowych, 19 specjalistów ds. rozwoju zawodowego i dwóch liderów klubu pracy,
- w 2014 roku (na dzień 31 sierpnia) zatrudniono 67 pracowników kluczowych (tj. o 13 więcej od minimalnej liczby doradców klienta, wynoszącej dla PUP 54 osoby), w tym 37 pośredników pracy, 11 doradców zawodowych i 19 specjalistów ds. rozwoju zawodowego.

Według stanu na 31 sierpnia 2014 r., liczba bezrobotnych przypadająca na jednego pracownika kluczowego wynosiła 342,9 osób, w tym na jednego pośrednika pracy – 620,9 bezrobotnych, a na jednego doradcę zawodowego – 2.088,5 bezrobotnych.

(dowód: akta kontroli str. 287-302)

### **3.2. Nadzór nad przyznawaniem i wykorzystaniem środków**

**3.2.1.** Urząd nie opracował wewnętrznych procedur monitorowania (kontroli) prawidłowości wydatkowania środków na dofinansowanie podjęcia działalności gospodarczej. We wszystkich 23 analizowanych umowach o dofinansowanie podjęcia działalności gospodarczej, zobowiązano beneficjenta do umożliwienia przeprowadzenia przez pracowników PUP kontroli na miejscu prowadzenia działalności w zakresie:

- informacji podanych we wniosku o dofinansowanie podjęcia działalności gospodarczej,
- sposobu wykorzystania otrzymanej dotacji, w tym zgodności zakupionych sprzętów z okazanymi do rozliczenia fakturami i rachunkami,
- prawidłowości realizacji postanowień umowy do momentu rozliczenia.

Regulamin przewidywał zaś, iż „PUP zastrzega sobie prawo do kontroli wstępnej w miejscu, w którym ma być prowadzona działalność gospodarcza, przed przyznaniem środków na jej podjęcie przez bezrobotnego oraz kontroli w zakresie wykorzystania tych środków zgodnie z celem określonym w umowie w okresie do dnia całkowitego rozliczenia dotacji”.

(dowód: akta kontroli str. 181-182, 303-305)

**3.2.2.** W badanym okresie Urząd przeprowadził 819 kontroli realizacji umów o dofinansowanie podjęcia działalności gospodarczej, w tym 62 w 2010 roku, 110 w 2011 roku, 216 w 2012 roku, 296 w 2013 roku i 135 w 2014 roku (do 30 września), obejmując nimi odpowiednio 9,1%, 29,5%, 44,5%, 45,5% i 29,6% beneficjentów, oraz 75 kontroli wstępnych (przed zawarciem umowy) dotyczących stanu przygotowania lokalu do prowadzenia działalności gospodarczej (25 w 2012 roku, 37 w 2013 roku i 13 w 2014 roku<sup>23</sup>).

(dowód: akta kontroli str. 311)

**3.2.3.** Na podstawie analizy losowo wybranych 23 spraw ustalono, że PUP w każdym przypadku dokonywał oceny prawidłowości wykonania umowy. Wzywał beneficjentów środków do przedłożenia dokumentów, na podstawie których weryfikował realizację postanowień zawartych umów. We wszystkich przypadkach PUP stwierdził, że środki przekazane na finansowanie podjęcia działalności gospodarczej zostały wykorzystane na cele określone w umowach, a działalność gospodarcza jest prowadzona.

<sup>22</sup> Minimalna liczba pracowników kluczowych/doradców klienta ustalona była dla PUP na lata 2011-2013 na podstawie § 85 i § 86 rozporządzenia Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 14 września 2010 r. w sprawie standardów i warunków prowadzenia usług rynku pracy (Dz. U. Nr 177, poz. 1193, ze zm.), na 2014 rok – na podstawie § 86 w związku z § 89 rozporządzenia Ministra Pracy i Polityki Socjalnej z dnia 14 maja 2014 r. w sprawie szczegółowych warunków realizacji oraz trybu i sposobów prowadzenia usług rynku pracy (Dz. U. z 2014 r., poz. 667).

<sup>23</sup> Do 30 września.

W zakresie kontroli monitorujących realizację umów, przeprowadzanych w miejscu prowadzonej działalności ustalono, że spośród 23 analizowanych beneficjentów, u sześciu PUP przeprowadził takie kontrole. Nie wykazały one nieprawidłowości w realizacji umów i wykorzystaniu przekazanych środków. (dowód: akta kontroli str. 256-280)

### **3.3. Współpraca PUP z beneficjentami dotacji na podjęcie działalności gospodarczej**

Z-ca Dyrektora PUP wyjaśniła m.in., że PUP „współpracował z pracodawcami – beneficjentami dotacji na podjęcie działalności gospodarczej. Dla naszej instytucji wartością dodaną do udzielonej pomocy na otwarcie firmy jest powrót takiej osoby jako pracodawcy planującego zatrudnienie pracownika. Współpraca w tym zakresie wynikała z wyboru przez tych pracodawców dwóch form i polegała na: udzielaniu refundacji kosztów wyposażenia stanowiska pracy lub organizowaniu miejsc odbywania stażu na podstawie zawartej umowy. Ponadto Urząd organizował w 2013 i 2014 roku konkurs „Partner – pracodawca [...] roku”, w którym jedną z kategorii są pracodawcy, którzy zatrudniają osoby bezrobotne, a ich firmy powstały w wyniku otrzymania dotacji z Funduszu Pracy”. (dowód: akta kontroli str. 68)

Spółród 23 objętych badaniem beneficjentów, dwóch skorzystało z innych form aktywizacji zawodowej bezrobotnych. Otrzymali oni bowiem środki na doposażenie stanowiska pracy dla skierowanego bezrobotnego<sup>24</sup>. (dowód: akta kontroli str. 344-353)

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

W latach 2010, 2011, 2012, 2013 i 2014 (do końca września) dotacje na podjęcie działalności gospodarczej otrzymało odpowiednio: 678, 373<sup>25</sup>, 485, 650 i 455 bezrobotnych. Wszyscy beneficjenci podjęli działalność gospodarczą, co oznacza, że efektywność zatrudnieniowa w tych latach wynosiła 100%<sup>26</sup>.

Wysokość dotacji wypłaconych przez PUP na podjęcie działalności gospodarczej wynosiła w 2010 roku – 12.477,4 tys. zł, w 2011 roku – 6.574,0 tys. zł (z programem specjalnym)<sup>27</sup>, w 2012 roku – 9.199,5 tys. zł, w 2013 roku – 12.584,6 tys. zł, a w 2014 roku (do końca września) – 8.812,5 tys. zł. Efektywność kosztowa<sup>28</sup> przekazanych dotacji na podjęcie działalności gospodarczej w tych latach wynosiła odpowiednio: 18.403 zł, 17.626 zł (z programem, specjalnym)<sup>29</sup>, 18.968 zł, 19.360 zł i 19.368 zł. Powyższe dane zostały wykazane w sprawozdaniach MPiPS-01 (o rynku pracy) i MPiPS-02 (o przychodach i wydatkach Funduszu Pracy). Były one zgodne z ewidencją PUP.

(dowód: akta kontroli str. 337)

Uwagi dotyczące  
badanej działalności

Najwyższa Izba Kontroli zwraca natomiast uwagę na niespójność danych o liczbie osób, które otrzymały dotację na podjęcie działalności gospodarczej pomiędzy wprowadzonymi do systemu SYRIUSZ<sup>30</sup> oraz zawartymi w sprawozdaniach MPiPS-01 i MPiPS-02. Różnice m.in. wynosiły: trzy osoby w 2010 roku oraz po jednej w 2011 roku<sup>31</sup>, 2012 roku i 2013 roku. Powodem było wprowadzenie zawyżonych danych do systemu SYRIUSZ. Z kolei w sprawozdaniu MPiPS-02 za 2012 rok wykazano 488 osób, które otrzymały dotacje na rozpoczęcie działalności gospodarczej, zaś według danych ze sprawozdania MPiPS-01 takich osób w 2012 roku było 485. (dowód: akta kontroli str. 323-336)

<sup>24</sup> Dofinansowanie otrzymano po realizacji umowy o dofinansowanie działalności gospodarczej.

<sup>25</sup> W tym 65 bezrobotnych, którzy otrzymali dofinansowanie na podjęcie działalności gospodarczej w ramach programu specjalnego „Dam pracę – Podejmę pracę. Aktywizacja zawodowa osób bezrobotnych”.

<sup>26</sup> Efektywność zatrudnieniowa liczona jako stosunek liczby osób, które podjęły działalność gospodarczą do liczby osób, które otrzymały dotacje.

<sup>27</sup> Bez programu specjalnego – 5.124.9 tys. zł.

<sup>28</sup> 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).

<sup>29</sup> Bez programu specjalnego – 16.639 zł.

<sup>30</sup> Program informatyczny wykorzystywany przez PUP, w którym gromadzone są dane osób rejestrujących się jako bezrobotne.

<sup>31</sup> W sprawozdaniu MPiPS-02 wykazano 308, zaś w Syriuszu 374 (ujęto dodatkowo 65 osób objętych programem specjalnym).

Z wyjaśnień Dyrektor PUP wynika, że: „różnice, które powstały pomiędzy sprawozdaniami a systemem Syriusz wynikają jedynie z omyłkowego wyboru kodu przez pracownika [...] pracownicy podczas dokonywania operacji w systemie Syriusz wybierając kod dotyczący wyłączenia osoby z ewidencji z tytułu podjęcia działalności gospodarczej omyłkowo wybierali inny niewłaściwy kod. Opisane działania nie były zamierzone i celowe”. W sprawie różnicy pomiędzy sprawozdaniami MPIPS-01 i MPIPS-02 Dyrektor PUP wyjaśniła zaś, iż: „w sprawozdaniu MPIPS-02 za 2012 rok wykazano liczbę przyznanych środków na podjęcie działalności dla 488 osób. Dane do sprawozdania są pobierane z SYRIUSZA podczas generacji sprawozdania, a dane odnośnie liczby osób są czerpane z aplikacji „Monitoring finansowy”. Po analizie zapisów w monitoringu ustalono, że nastąpiło wykazanie dwóch osób podwójnie. Jedna osoba otrzymała środki na podjęcie działalności w listopadzie 2012 r., ale zrezygnowała i zwróciła środki w pełnej wysokości, ale ponownie wystąpiła o ich przyznanie i w grudniu po raz drugi dokonano przelewu. W SYRIUSZU osoba ta została policzona dwukrotnie. Przelew dla drugiej osoby został wykonany w grudniu 2012 roku, ale ze względu na podanie błędnego nr rachunku bankowego został zwrócony na rachunek PUP, po podaniu właściwego rachunku dokonano ponownego przekazania kwoty środków na podjęcie działalności. Ta osoba w SYRIUSZU także została ujęta dwa razy. Trzecia osoba [...] - J.K.I. została rozliczona z DGP, a podjęła działalność bez wsparcia ze strony Urzędu (powinna mieć wyłączenie DG)”. (dowód: akta kontroli str. 369-370)

Główna Księgowa PUP wyjaśniła, iż: „sprawozdanie MPIPS-02 o przychodach i wydatkach Funduszu Pracy jest generowane z systemu SYRIUSZ i dane odnośnie liczby osób wykazywanych w kolumnie 1 i 4 sprawozdania są uzupełniane automatycznie. Dane wykazane w wierszu 52 kol. 4 są wzięte z monitoringu finansowego SYRIUSZA, zgodnie z którymi w 2012 r. udzielono dotacji na podjęcie działalności: ze środków limitu podstawowego FP – 184 i w ramach projektu systemowego Poddziałanie 6.1.3 PO KL – 304. Razem – 488 osób i taką liczbę Syriusz wykazał w sprawozdaniu MPIPS-02 za 2012 rok. (dowód: akta kontroli str. 340-421)

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

Opis stanu  
faktycznego

**3.5.1.** Z-ca Dyrektora PUP podał, że Urząd we wrześniu 2013 roku przeprowadził analizę efektywności dotacji na podjęcie działalność gospodarczej przy pomocy środków PUP wydatkowanych w roku 2005 i 2011. Badanie polegało na sprawdzeniu dostępnej bazy Centralnej Ewidencji i Informacji o Działalności Gospodarczej (CEIDG)<sup>32</sup> oraz systemu SYRIUSZ. Nie analizowano natomiast przyczyn zakończenia działalności gospodarczej przez osoby korzystające z dofinansowania. Wyniki zostały zaprezentowane w październiku 2013 roku na Powiatowej Radzie Zatrudnienia przy prezentacji dotyczącej wykorzystania środków na podjęcie działalności gospodarczej jako formy aktywizacji osób bezrobotnych i wykazały one wysoką efektywność tej formy aktywizacji bezrobotnych.

(dowód: akta kontroli str. 68-69)

Dyrektor PUP wyjaśniła, iż: „jeżeli działalność prowadzona jest przez rok i nastąpiło wywiązanie się z zawartej umowy, PUP nie ma skutecznych narzędzi aby badać losy zakończonych działalności. Osoby te mogą ale nie muszą rejestrować się ponownie więc badania takie nie byłyby miarodajne. [...] PUP korzysta z wyników badania „Trwałość i efektywność wsparcia udzielanego na rozpoczęcie działalności gospodarczej w ramach PO KL”<sup>33</sup>. (dowód: akta kontroli str. 69)

**3.5.2.** Liczba osób, które w latach 2010-2014 (do końca września) otrzymały środki na podjęcie działalności gospodarczej i do końca września 2014 roku nie zarejestrowały się ponownie jako bezrobotne oraz wyliczona na tej podstawie efektywność i skuteczność tej formy aktywizacji zawodowej przedstawiały się następująco:

- środki na podjęcie działalności gospodarczej otrzymało w kolejnych latach: 678, 308, 485, 650 i 455 bezrobotnych, z których do 30 września 2014 r. do rejestru bezrobotnych nie powróciło odpowiednio 492, 238, 396, 623 i 455,

<sup>32</sup> <https://prod.ceidg.gov.pl/CEIDG/ceidg.public.ui/Search.aspx>

<sup>33</sup> Urząd Marszałkowski Województwa Podlaskiego – grudzień 2013 roku.

- efektywność<sup>34</sup> tej formy aktywizacji zawodowej wynosiła: w 2010 roku – 25.360 zł, w 2011 roku – 21.533 zł, w 2012 roku – 23.231 zł, w 2013 roku – 20.200 zł, a w 2014 roku (do końca września) – 19.368 zł,
- skuteczność<sup>35</sup> przekazanych środków na podjęcie działalności gospodarczej wynosiła odpowiednio: 72,6%, 77,3%, 81,6%, 95,8% i 100%. (dowód: akta kontroli str. 338)

Do końca września 2014 roku:

- spośród beneficjentów, którzy w latach 2010-2013 otrzymali dotację na rozpoczęcie działalności gospodarczej, jako bezrobotnych ponownie zarejestrowano 372 osoby, z tego 73 zarejestrowały się przed upływem 15 miesięcy od wyrejestrowania w związku z przyznaniem środków na podjęcie działalności gospodarczej, 123 – po upływie od 16 miesięcy do 2 lat, 133 – po upływie od 2 do 3 lat, a 43 – po ponad 3 latach,
- żaden z beneficjentów, którzy otrzymali dotację w 2014 roku nie został zarejestrowany jako bezrobotny. (dowód: akta kontroli str. 339)

Przeprowadzona w trakcie kontroli NIK ankieta wśród 50 bezrobotnych, którzy w okresie objętym kontrolą otrzymali dotacje na podjęcie działalności gospodarczej i ponownie się zarejestrowali jako osoby bezrobotne wykazała, że jako przyczyny zaprzestania prowadzenia działalności gospodarczej wskazują oni: nieosiągnięcie przychodów z prowadzonej działalności – 16 osób (27%), trudną sytuację na rynku – 23 osoby (38%), skomplikowane procedury związane z prowadzeniem działalności – osiem osób (10%), wysokie podatki i składki ZUS – 10 osób (20%)<sup>36</sup>. (dowód: akta kontroli str. 79-178)

**3.5.3.** Analiza przeprowadzona na przykładzie 50 losowo wybranych beneficjentów<sup>37</sup>, którym upłynął 12 miesięczny okres prowadzenia działalności gospodarczej podjętej przy udziale środków Funduszu Pracy i którzy – wg danych systemu SYRIUSZ – w dniu 15 września 2014 r. nie zarejestrowali się ponownie w rejestrze bezrobotnych wykazała, że:

- 29 beneficjentów<sup>38</sup> nadal prowadziło działalność gospodarczą, z tego dziewięciu dotację otrzymało w 2010 roku, trzech – w 2011 roku, 23 – w 2012 roku i pięciu – w 2013 roku,
- efektywność faktyczna dotacji udzielonych w 2010 roku wynosiła w latach 2010-2013 kolejno: 29.353 zł, 22.465 zł, 22.818 zł i 19.972 zł,
- skuteczność tej formy aktywizacji wyniosła dla bezrobotnych, którzy otrzymali dotacje w kolejnych z lat 2010-2013: 64,3%, 75%, 85,2% i 100,0% i była znacznie wyższa od przeciętnej dla województwa podlaskiego, wynoszącej odpowiednio: 58,9%, 63%, 70,6%, 84,3% i Polski – 61,7%, 64,6%, 73% i 85,7%.

(dowód: akta kontroli str. 340-343, 375)

Dziesięciu analizowanych beneficjentów<sup>39</sup> (wybranych z powyższej próby) wykazywało w zeznaniach podatkowych przychody z prowadzonej działalności gospodarczej, z tym że:

- z czterech, którzy rozpoczęli działalność w 2010 roku, trzy osoby osiągały dochody przez trzy lata, a jedna przez dwa lata,
- obie osoby, które rozpoczęły działalność w 2011 roku osiągały dochody przez dwa lata, lecz zlikwidowały działalność,
- z czterech, którzy rozpoczęli działalność w 2012 roku, trzech osiągało dochody przez dwa lata, przy czym jedna z tych osób zlikwidowała działalność, zaś jedna osoba osiągała dochody przez jeden rok i zlikwidowała działalność.

(dowód: akta kontroli str. 354-359)

<sup>34</sup> Dla potrzeb niniejszej kontroli efektywność została obliczona jako stosunek wartości przekazanych środków tytułem dofinansowania podjęcia działalności gospodarczej do liczby bezrobotnych, którym te środki zostały przekazane.

<sup>35</sup> Dla potrzeb niniejszej kontroli skuteczność została obliczona jako stosunek liczby osób, które nie zarejestrowały się ponownie jako bezrobotne do liczby osób, które otrzymały środki na podjęcie działalności gospodarczej.

<sup>36</sup> Niektóre osoby w ankietach zaznaczyły więcej niż jedną odpowiedź, zatem odpowiedzi jest więcej niż liczba ankietowanych.

<sup>37</sup> 14 beneficjentów, którym w 2010 roku udzielono łącznie 264.177 zł dotacji, czterech beneficjentów, którym w 2011 roku udzielono 67.397 zł dotacji, 27 beneficjentów, którym w 2012 roku udzielono 524.827 zł dotacji i pięciu, którym w 2013 roku udzielono 99.863 zł dotacji.

<sup>38</sup> Według Centralnej Ewidencji i Informacji o Działalności Gospodarczej.

<sup>39</sup> Po czterech beneficjentów, którzy otrzymali dotacje w latach 2010 i 2012 oraz dwóch, którzy otrzymali dotację w 2011 roku.

Ustalono  
nieprawidłowości

Ocena częściowa

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

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie skuteczność i efektywność dotacji przyznanych przez PUP na podjęcie działalności gospodarczej oraz sprawowanie nadzoru nad tą formą aktywizacji zawodowej bezrobotnych.

#### 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 Kontroli<sup>40</sup> 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 24 listopada 2014 r.

Kontroler  
Piotr Żukowski  
specjalista kontroli państwowej

  
.....  
podpis

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

  
.....  
podpis

<sup>40</sup> Dz. U. z 2012 r., poz. 82 ze zm.