LLU-4101-019/2014
Nr ewid. 25/2015/P/14/093/LLU

Informacja o wynikach kontroli

# DOTACJE Z FUNDUSZU PRACY NA PODJĘCIE DZIAŁALNOŚCI GOSPODARCZEJ W POLSCE WSCHODNIEJ

DELEGATURA W LUBLINIE

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

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

Dyrektor Delegatury NIK w Lublinie:
Edward Lis

**Akceptuję:**
Jacek Uczkiewicz

Wiceprezes Najwyższej Izby Kontroli

**Zatwierdzam:**
Krzysztof Kwiatkowski

Prezes Najwyższej Izby Kontroli
Warszawa, dnia 19. 05. 2015 r.

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

**www.nik.gov.pl**

# Spis treści

WPROWADZENIE ..... 6

1. ZAŁOŻENIA KONTROLI ..... 7

2. PODSUMOWANIE WYNIKÓW KONTROLI ..... 8
   2.1. Ogólna ocena kontrolowanej działalności ..... 8
   2.2. Synteza ustaleń kontroli ..... 10
   2.3. Uwagi końcowe i wnioski ..... 13

3. WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI ..... 15
   3.1. Planowanie zadań w zakresie aktywizacji zawodowej bezrobotnych w formie dofinansowania podjęcia działalności gospodarczej ..... 15
   3.2. Przyznawanie i rozliczanie środków na podjęcie działalności gospodarczej ..... 22
   3.3. Sprawowanie nadzoru nad prawidłowością wykorzystania środków na podjęcie działalności gospodarczej i monitorowanie efektów tej formy aktywizacji zawodowej bezrobotnych ..... 29

4. INFORMACJE DODATKOWE ..... 36
   4.1. Organizacja i metodyka kontroli ..... 36
   4.2. Postępowanie kontrolne i działania podjęte po zakończeniu kontroli ..... 37
   4.3. Finansowe rezultaty kontroli ..... 38

5. ZAŁĄCZNIKI ..... 39

Zdjęcie na okładce:
Hydraulik: © sima - Fotolia.com
Mechanik: © Minerva Studio - Fotolia.com
Stolarz: © Sergey Nivens - Fotolia.com
Kucharz: © Kadmy - Fotolia.com
Przy komputerze: © Jürgen Fälchle - Fotolia.com
Elektryk: © industrieblick - Fotolia.com
Wypełnianie dokumentów: © madhourse - Fotolia.com
Sprzedawczyni: © Kzenon - Fotolia.com

# Wykaz stosowanych skrótów i pojęć

| | |
|---|---|
| **Bezrobotny** | Osoba niezatrudniona i niewykonująca innej pracy zarobkowej, zdolna i gotowa do podjęcia zatrudnienia w pełnym wymiarze czasu pracy, obowiązującym w danym zawodzie lub w danej służbie albo innej pracy zarobkowej. |
| **Instrumenty rynku pracy** | Staże, szkolenia, przyznanie jednorazowych środków na podjęcie działalności gospodarczej, refundacja kosztów wyposażenia lub doposażenia stanowiska pracy, prace interwencyjne, roboty publiczne. |
| **Efektywność zatrudnieniowa** | Wskaźnik liczony przez MPiPS, udział procentowy liczby osób, które w trakcie lub po zakończeniu udziału w podstawowych formach aktywizacji zawodowej zostały wykazane jako zatrudnione, w stosunku do liczby osób, które zakończyły udział w podstawowych formach aktywizacji zawodowej. |
| **Efektywność kosztowa** | Wskaźnik liczony przez MPiPS, stosunek kwoty wydatków z Funduszu Pracy, poniesionych przez samorządy powiatowe na finansowanie podstawowych form aktywizacji zawodowej, do liczby osób, które w trakcie lub po zakończeniu udziału w podstawowych formach aktywizacji zawodowej zostały wykazane jako zatrudnione. |
| **Skuteczność faktyczna badanej próby** | Wskaźnik przyjęty na potrzeby kontroli NIK, liczony jako procentowy udział liczby osób, które prowadziły działalność gospodarczą w dniu kontroli w łącznej liczbie badanych osób, które otrzymały dotacje na podjęcie działalności gospodarczej i nie powróciły do rejestru bezrobotnych. |
| **Efektywność faktyczna badanej próby** | Wskaźnik przyjęty na potrzeby kontroli NIK, liczony jako stosunek kwoty wydatków Funduszu Pracy, poniesionych w danym roku na finansowanie wybranej próby dotacji na podjęcie działalności gospodarczej, do liczby osób, które w dniu kontroli prowadziły działalność gospodarczą. |
| **Dotacja *lub* dotacja na podjęcie działalności *lub* dofinansowanie podjęcia działalności gospodarczej** | Przyznane bezrobotnemu jednorazowo środki na podjęcie działalności gospodarczej, w tym na pokrycie kosztów pomocy prawnej, konsultacji i doradztwa, związanych z podjęciem tej działalności, w wysokości określonej w umowie ze starostą. |
| **MPiPS *lub* Ministerstwo** | Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej. |
| **PUP/ MUP** | Powiatowy urząd pracy/ Miejski urząd pracy. |
| **KPDZ** | Krajowy Plan Działań na Recz Zatrudnienia. |
| **CEIDG** | Centralna Ewidencja i Informacja o Działalności Gospodarczej RP. |
| **SYRIUSZ** | Narzędzie informatyczne dla powiatowych urzędów pracy, wspomagające realizację zadań związanych z promocją zatrudnienia i łagodzeniem skutków bezrobocia zgodnie z ustawą o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy. |

**Ustawa o promocji zatrudnienia**

Ustawa z dnia 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy (Dz.U. z 2015 r., poz. 149).

**Rozporządzenie MPiPS z 23 kwietnia 2012 r.**

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.).

**Rozporządzenie MPiPS z 25 lipca 2011 r.**

Rozporządzenie Ministra Pracy i Polityki Społecznej 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).

**Rozporządzenie MPiPS z 17 kwietnia 2009 r.**

Rozporządzenie Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 17 kwietnia 2009 r. w sprawie dokonywania refundacji kosztów wyposażenia lub doposażenia stanowiska pracy dla skierowanego bezrobotnego oraz przyznawania bezrobotnemu środków na podjęcie działalności gospodarczej (Dz.U. Nr 62, poz. 512, ze zm.).

# WPROWADZENIE

Bezrobocie od wielu lat pozostaje jednym z głównych problemów społeczno-gospodarczych w Polsce. Na koniec września 2014 r. bez pracy pozostawało 1.821,9 tys. osób zarejestrowanych w powiatowych urzędach pracy, stopa bezrobocia wyniosła 11,5%. W województwach Polski Wschodniej[1] stopa bezrobocia była wyższa niż średnia krajowa, wynosiła od 12,4% do 18,2%[2].

Ważną rolę w zwiększaniu szans na zatrudnienie osób bezrobotnych i poszukujących pracy odgrywają publiczne służby zatrudnienia, w szczególności powiatowe urzędy pracy. Na zadania w zakresie przeciwdziałania bezrobociu realizowane przez te urzędy corocznie przeznaczane są – m.in. z Funduszu Pracy – znaczne środki finansowe.

Jedną z form walki z bezrobociem jest dofinansowanie podjęcia działalności gospodarczej. Ta forma aktywnego przeciwdziałania bezrobociu, w ocenie Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej, charakteryzuje się – obok refundacji wyposażenia i doposażenia stanowisk pracy – najwyższą, 100% efektywnością zatrudnieniową, co oznacza, że wszystkie osoby biorące w niej udział zostały uznane za skutecznie zaktywizowane. Efektywność zatrudnieniowa innych form aktywizacji zawodowej bezrobotnych[3] w 2013 r. wynosiła od 47,6% dla szkoleń do 77,5% dla prac interwencyjnych. Jednocześnie aktywizacja w formach charakteryzujących się najwyższym wskaźnikiem efektywności zatrudnieniowej była najdroższa – efektywność kosztowa dofinansowania podjęcia działalności gospodarczej wyniosła 19,5 tys. zł, a refundacji wyposażenia i doposażenia stanowisk pracy – 19,3 tys. zł. Najniższą efektywnością kosztową charakteryzowały się szkolenia (5,2 tys. zł).

W informacjach o wynikach kontroli[4] przeprowadzonych w latach ubiegłych Najwyższa Izba Kontroli zwracała uwagę, że stosowane i publikowane przez Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej mierniki efektywności są zawyżone i nie odzwierciedlają faktycznych efektów aktywizacji zawodowej.

---

1 Do województw Polski Wschodniej zaliczono województwa: lubelskie, podkarpackie, podlaskie, świętokrzyskie i warmińsko-mazurskie.

2 Dane statystyczne w informacji pochodzą z portalu: www.stat.gov.pl lub zostały wyliczone na podstawie danych udostępnionych przez GUS na tym portalu (na dzień 30 stycznia 2015 r.).

3 Uwzględniono podstawowe formy aktywizacji zawodowej bezrobotnych, tj. szkolenia, prace interwencyjne, roboty publiczne, staże.

4 P/07/102 Wykorzystanie środków publicznych na zadania w zakresie promocji zatrudnienia i aktywizacji zawodowej w latach 2005–2007 (I półrocze), P/11/180 Realizacja programu aktywizacji zawodowej osób do 30. roku życia w województwie lubuskim, P/13/111 Aktywizacja zawodowa i łagodzenie skutków bezrobocia osób powyżej 50. roku życia.

# 1 ZAŁOŻENIA KONTROLI

## Tytuł kontroli

*Dotacje z Funduszu Pracy na podjęcie działalności gospodarczej w Polsce Wschodniej* – kontrola planowa, koordynowana (nr P/14/093).

Kontrola została podjęta z inicjatywy Najwyższej Izby Kontroli (dalej: NIK) w ramach realizacji priorytetowego kierunku kontroli przyjętego w Planie pracy NIK na 2014 r., pn.: „Zapewnienie poprawy warunków życia obywateli w warunkach bieżącej i długookresowej stabilności finansowej państwa".

## Cel, zakres i okres objęty kontrolą

Celem kontroli była ocena efektywności wykorzystania środków z Funduszu Pracy przeznaczonych na podjęcie działalności gospodarczej oraz skuteczności tej formy aktywizacji zawodowej. Kontrolą objęto 15 powiatowych urzędów pracy[5].

Zakres przedmiotowy kontroli obejmował:

- planowanie zadań w zakresie aktywizacji zawodowej bezrobotnych w formie dofinansowania podjęcia działalności gospodarczej,
- przyznawanie i rozliczanie środków na podjęcie działalności gospodarczej,
- sprawowanie nadzoru nad prawidłowością wykorzystania środków na podjęcie działalności gospodarczej i monitorowanie efektów tej formy aktywizacji zawodowej bezrobotnych.

Kontrolę przeprowadzono w okresie wrzesień – listopad 2014 r., na podstawie art. 2 ust. 2 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli (dalej: ustawa o NIK)[6], z uwzględnieniem kryteriów określonych w art. 5 ust. 2 tej ustawy, tj. pod względem legalności, gospodarności i rzetelności.

Kontrolą objęto lata 2010–2013 oraz okres od 1 stycznia do 30 września 2014 r.

---

5 Z województw zaliczanych do terenów Polski Wschodniej.

6 Dz.U. z 2012 r., poz. 82, ze zm.

# 2 PODSUMOWANIE WYNIKÓW KONTROLI

## 2.1 Ogólna ocena kontrolowanej działalności

**Najwyższa Izba Kontroli stwierdza, że przyznanie w latach 2010–2013 jednorazowych środków finansowych na podjęcie działalności gospodarczej przyczyniło się do zaktywizowania mniejszej liczby osób na terenie województw Polski Wschodniej niż wynikało to z danych publikowanych przez Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej.**

Według danych MPiPS wszystkie osoby biorące udział w aktywizacji zawodowej poprzez dofinansowanie podjęcia działalności gospodarczej zostały uznane za skutecznie zaktywizowane. Kontrola przeprowadzona w 15 powiatowych urzędach pracy w województwach Polski Wschodniej wykazała, że z osób, które w latach 2010–2013 rozpoczęły działalność gospodarczą przy udziale środków Funduszu Pracy ponad 25% zarejestrowało się ponownie w ewidencji bezrobotnych, przy czym dla działalności gospodarczych podjętych przed trzema laty lub wcześniej wskaźnik ten wyniósł prawie 40%. Zdaniem NIK wskaźniki stosowane przez Ministerstwo do oceny efektywności zatrudnieniowej tej formy aktywizacji zawodowej nie były w pełni miarodajne i nie obrazowały rzeczywistych jej efektów, gdyż uwzględniały prowadzenie działalności gospodarczej tylko w okresie nieprzekraczającym 12 miesięcy, w którym beneficjent był zobligowany do utrzymywania tej działalności pod rygorem zwrotu otrzymanych środków.
Wskaźniki stosowane przez MPiPS nie umożliwiają też oceny faktycznych efektów wykorzystania środków publicznych przeznaczonych na aktywizację bezrobotnych w formie dofinansowania podjęcia działalności gospodarczej. Dofinansowanie jest jedną z najdroższych form aktywizacji zawodowej. Szczególnie istotne jest więc badanie rzeczywistych efektów tej formy aktywizacji z uwzględnieniem prowadzenia działalności gospodarczej w okresie dłuższym niż rok.

**Najwyższa Izba Kontroli zwraca uwagę, że spośród osób, które otrzymały dofinansowanie na podjęcie działalności gospodarczej w kontrolowanych powiatowych urzędach pracy i nie powróciły do rejestru bezrobotnych, ponad połowa zaprzestała prowadzenia tej działalności przed upływem trzech lat od jej podjęcia.**

Według szacunków NIK[7] na dzień zakończenia kontroli funkcjonowało średnio 43,7% firm powstałych w latach 2010–2013 z udziałem środków Funduszu Pracy, w tym zaledwie 28% i 35,4% utworzonych odpowiednio w: 2010 r. i 2011 r. Wskaźniki te są znacznie niższe od średniorynkowych publikowanych przez GUS, które dla przedsiębiorstw utworzonych przez osoby fizyczne w tych latach wyniosły odpowiednio: 40,4% i 52,6%[8].

**W ocenie NIK publikowane przez MPiPS wysokie wskaźniki efektywności zatrudnieniowej aktywizacji zawodowej bezrobotnych w formie dofinansowania podjęcia działalności gospodarczej nie miały wpływu na zwiększenie wydatków przeznaczonych na tę formę przeciwdziałania bezrobociu.**

Powiatowe urzędy pracy często rezygnowały z przyznawania dotacji lub znacznie je ograniczały, uznając aktywizację w tej formie za zbyt kosztowną. Wysokość kwot planowanych na dofinansowanie podjęcia działalności gospodarczej uzależniona była przede wszystkim

[7] Wyliczenie szacunkowe NIK, po odniesieniu wyników badania losowo wybranej próby 750 beneficjentów, którzy nie powrócili do rejestru bezrobotnych, na wszystkich bezrobotnych zarejestrowanych w powiatowych urzędach pracy objętych kontrolą NIK, którzy otrzymali dofinansowanie podjęcia działalności gospodarczej.

[8] Wskaźniki przeżycia, obrazujące ile firm – spośród utworzonych w 2010 r. i 2011 r. – było aktywnych na rynku w 2013 r. Por. „Warunki powstania i działania oraz perspektywy rozwojowe polskich przedsiębiorstw powstałych w latach 2008–2012", GUS, Warszawa 2014 r.

od środków, jakie zostały przyznane urzędom na aktywne formy przeciwdziałania bezrobociu. W mniejszym stopniu wynikała natomiast z prowadzonych przez powiatowe urzędy pracy analiz sytuacji na lokalnym rynku pracy i badania zainteresowania bezrobotnych poszczególnymi formami aktywizacji.

**Z powodu braku procedur, obowiązujących powiatowe urzędy pracy przy udzielaniu i rozliczaniu dotacji na podjęcie działalności gospodarczej, postępowanie urzędów w tym zakresie było niejednolite.**

Różnice dotyczyły procedury postępowania, w tym sposobu oceny wniosków, rodzajów działalności i kategorii wydatków wykluczonych z dofinansowania, limitów na poszczególne rodzaje wydatków oraz wymagań stawianych bezrobotnym w zakresie wykształcenia, okresu, jaki upłynął od zarejestrowania w ewidencji bezrobotnych, dokumentów dołączanych do wniosku o przyznanie środków.

**Dotacje na podjęcie działalności w większości przypadków były przyznawane i rozliczane zgodnie z obowiązującymi przepisami rozporządzeń MPiPS oraz regulacjami wewnętrznymi wprowadzonymi przez dyrektorów urzędów.**

Nieprawidłowości stwierdzono jednak w co trzecim powiatowym urzędzie pracy objętym kontrolą. Polegały one głównie na niezakwestionowaniu przez urzędy wydatków poniesionych przez beneficjentów na cele nieujęte we wnioskach o przyznanie środków i zawartych umowach. Ujawnione nieprawidłowości świadczą o nieskutecznych mechanizmach kontroli zarządczej w urzędach.

**Powiatowe urzędy pracy sprawowały nadzór nad prawidłowością wykonania postanowień umów o dofinansowanie podjęcia działalności gospodarczej w okresie obowiązywania tych umów, tj. do 12 miesięcy od rozpoczęcia prowadzenia działalności gospodarczej.**

Powiatowe urzędy pracy wykorzystywały przyznane uprawnienia, przeprowadzając kontrole w miejscu prowadzenia działalności gospodarczej oraz weryfikując dokumenty dostarczone przez bezrobotnych, potwierdzające dotrzymanie warunku prowadzenia tej działalności przez wymagany okres (12 miesięcy). Nieprawidłowości stwierdzone w czterech z 15 kontrolowanych powiatowych urzędów pracy (tj. 26,7%) polegały głównie na niezweryfikowaniu lub nierzetelnym zweryfikowaniu przez te urzędy dopełnienia przez beneficjentów obowiązków wynikających z umowy. Wskazuje to na niewłaściwe funkcjonowanie kontroli zarządczej w tym zakresie.

Większość powiatowych urzędów pracy (12 spośród 15 kontrolowanych) gromadziła dane o efektach dotacji na podjęcie działalności gospodarczej w okresie dłuższym niż 12 miesięcy od ich udzielenia. W sześciu urzędach zbierano również informacje o przyczynach zaprzestania prowadzenia działalności gospodarczej podjętej z udziałem dotacji. Za dobrą praktykę NIK uznała wykorzystywanie – przez sześć urzędów[9] – wyników analiz tych danych w celu poprawy efektywności wydatkowania środków Funduszu Pracy, tj. w procesie planowania i podziału środków przyznanych na aktywizację zawodową, ustalaniu kierunków szkoleń bezrobotnych oraz działalności gospodarczych wykluczonych z dofinansowania lub preferowanych do objęcia wsparciem. W pozostałych urzędach zgromadzone informacje nie miały wpływu na działania podejmowane w celu aktywizacji zawodowej bezrobotnych.

[9] Powiatowe urzędy pracy w Bartoszycach, Brzozowie, Iławie, Ostrowcu Świętokrzyskim, Sanoku i Zambrowie.

## 2.2 Synteza ustaleń kontroli

1. W latach 2010–2014 (do 30 września) z dofinansowania podjęcia działalności gospodarczej skorzystało 13.697 bezrobotnych zarejestrowanych w 15 objętych kontrolą powiatowych urzędach pracy. Kwota wypłaconych środków wyniosła 240.600,7 tys. zł. [str. 23]

   Dotacje udzielone w latach 2010–2013[10] – wg publikowanych przez MPiPS wskaźników – charakteryzowały się 100% efektywnością zatrudnieniową, co oznacza, że aktywizacja wszystkich osób, które otrzymały dotację na podjęcie działalności gospodarczej, została przez MPiPS uznana za skuteczną.

   Kontrola NIK wykazała, że ponad 3 tys. bezrobotnych, którzy w latach 2010–2013 podjęli działalność przy udziale środków Funduszu Pracy (25,9%), zrezygnowało z jej prowadzenia po upływie wymaganego okresu (12 miesięcy) i ponownie zarejestrowało się w ewidencji bezrobotnych. Wskaźniki efektywności zatrudnieniowej wyliczone po uwzględnieniu tych osób były niższe od publikowanych przez MPiPS. Dla dotacji udzielonych w latach 2010–2013 średni wskaźnik efektywności zatrudnieniowej wynosił 74,1%, w tym dla udzielonych w 2010 r. – 62%.

   Efektywność kosztowa (koszt ponownego zatrudnienia bezrobotnych) wyliczona po uwzględnieniu bezrobotnych, którzy zaprzestali prowadzenia działalności gospodarczej wyniosła w latach 2010–2013 średnio 23,4 tys. zł i była o 35% wyższa od podawanej przez MPiPS (17,3 tys. zł średnio w tych latach).

   Spośród osób, które otrzymały dofinansowanie podjęcia działalności gospodarczej i nie zarejestrowały się ponownie w ewidencji bezrobotnych, tylko część prowadziła tę działalność w dniu kontroli NIK. Według danych wyliczonych dla próby 750 bezrobotnych, losowo wybranej spośród osób, które otrzymały dotacje w latach 2010–2013 i nie zarejestrowały się ponownie w ewidencji bezrobotnych, działalność gospodarczą w dniu kontroli prowadziło 57,2% osób, a w przypadku bezrobotnych, którym dotacji udzielono w 2010 r. wskaźnik ten wyniósł tylko 45%. Po uwzględnieniu tych danych faktyczny koszt dotacji (efektywność) wynosił odpowiednio: 30,5 tys. zł i 38,8 tys. zł. Pozostałe osoby zawiesiły działalność gospodarczą lub zrezygnowały z jej prowadzenia, nie powróciły jednak do rejestru bezrobotnych, mogły więc uzyskać zatrudnienie u innych pracodawców.

   Wyliczone przez NIK szacunkowe wskaźniki obrazujące dane o trwałości firm utworzonych z udziałem środków Funduszu Pracy były znacznie niższe od średniorynkowych publikowanych przez GUS. Według szacunków NIK na dzień kontroli na rynku funkcjonowało średnio 43,7% firm powstałych w latach 2010–2013 z udziałem środków Funduszu Pracy, w tym 28% podmiotów rozpoczynających działalność w 2010 r. i 35,4% powstałych w 2011 r. Z danych publikowanych przez GUS wynika, że z przedsiębiorstw utworzonych przez osoby fizyczne w latach 2010–2011 w 2013 r. funkcjonowało odpowiednio: 40,4% i 52,6%. [str. 32–34]

2. Wnioski o dotacje na podjęcie działalności gospodarczej w każdym roku objętym kontrolą składało średnio ponad 3,5% bezrobotnych (od 3% w 2011 r. do 5,6% w 2010 r.) zarejestrowanych w powiatowych urzędach pracy. Ogółem wpłynęło ponad 19,7 tys. wniosków. Dotacje otrzymało 69,3% bezrobotnych wnioskujących o przyznanie środków. Powiatowe urzędy pracy prowadziły analizy lokalnego rynku pracy i badały zainteresowania bezrobotnych podjęciem działalności gospodarczej, ale zasadniczym czynnikiem branym pod uwagę przy planowaniu wydatków

[10] Wskaźniki za 2014 r. nie zostały podane, gdyż kontrola obejmowała okres do 30 września 2014 r.

na poszczególne formy aktywizacji zawodowej była kwota środków ogółem otrzymanych przez te urzędy na finansowanie aktywnych form przeciwdziałania bezrobociu. Z powodu niewystarczającej wysokości tych środków, powiatowe urzędy pracy często rezygnowały z dofinansowania podjęcia działalności gospodarczej lub znacznie ograniczały stosowanie tej formy aktywizacji. [str. 15–17]

3. W obowiązującym stanie prawnym nie zostały ustalone procedury udzielania dotacji na podjęcie działalności gospodarczej obowiązkowe do stosowania przez wszystkie powiatowe urzędy pracy. W 13 przypadkach kontrolowane urzędy wprowadziły wewnętrzne regulaminy przyznawania i rozliczania środków oraz kryteria oceny wniosków. Opracowanie i upublicznienie procedur przyczyniło się do zwiększenia przejrzystości działań tych urzędów.

   Wprowadzone przez powiatowe urzędy pracy ograniczenia co do możliwości wydatkowania dotacji, wyłączenia finansowania niektórych rodzajów działalności oraz wymagania stawiane bezrobotnym miały na celu zapewnienie prawidłowego i zgodnego z przeznaczeniem wykorzystania środków Funduszu Pracy. Zasadność ich ustalenia potwierdzają stwierdzone w kontroli przypadki wykorzystania dotacji np. na podjęcie działalności gospodarczej tożsamej z działalnością członka rodziny i prowadzoną w tym samym lokalu, tj. mogące sugerować dofinansowanie działalności już istniejących.

   Ograniczenia te były jednak różne w poszczególnych urzędach. Wykluczenie finansowania niektórych rodzajów działalności gospodarczej było uzasadnione specyfiką lokalnego rynku pracy. Pozostałe różnice dotyczyły kategorii wydatków wykluczonych z dofinansowania, limitów na poszczególne rodzaje wydatków oraz wymagań stawianych bezrobotnym, np. w zakresie ich wykształcenia, okresu, jaki upłynął od zarejestrowania w ewidencji bezrobotnych, dokumentów dołączanych do wniosku o przyznanie środków.

   Zróżnicowany był też sposób oceny wniosków o przyznanie środków na podjęcie działalności gospodarczej. Siedem urzędów stosowało punktowy system ocen wniosków pod względem merytorycznym, polegający na przypisywaniu określonej liczby punktów poszczególnym kryteriom. Większość powiatowych urzędów pracy (13 z 15 kontrolowanych) wymagała podania przez bezrobotnych analizy finansowej planowanej działalności gospodarczej. Dwa urzędy uzależniły przyznanie środków od wykazania przez bezrobotnych we wnioskach o udzielenie dotacji planowanych dochodów w wysokości nie mniejszej niż minimalne wynagrodzenie za pracę, ale tylko jeden urząd weryfikował realizację tych dochodów w toku prowadzonej działalności gospodarczej.

   W czterech powiatowych urzędach pracy NIK stwierdziła przypadki nieprzestrzegania przez urzędy wewnętrznych regulaminów przy ogłaszaniu naborów wniosków, ustanawianiu zabezpieczeń wykonania umowy, rozliczaniu środków. [str. 18–24, 27–28]

4. W 10 z 15 kontrolowanych powiatowych urzędów pracy dofinansowanie podjęcia działalności było przyznawane i rozliczane zgodnie z obowiązującymi przepisami oraz regulacjami wewnętrznymi wprowadzonymi przez dyrektorów urzędów. Nieprawidłowości stwierdzono w pięciu urzędach. Polegały one w szczególności na:

   – nierzetelnym weryfikowaniu rozliczeń, w wyniku czego m.in. nie zakwestionowano wydatków poniesionych przez beneficjentów dotacji na cele nieujęte we wnioskach o przyznanie środków i w zawartych umowach;

– nieweryfikowaniu wywiązania się beneficjenta z obowiązku zwrotu podatku od towarów i usług podlegającego odliczeniu, naliczonego w wydatkach sfinansowanych z dotacji. [str. 23–28]

5. Powiatowe urzędy pracy wykorzystywały uprawnienia w zakresie nadzoru, monitorując prawidłowość realizacji umów o dofinansowanie podjęcia działalności gospodarczej w okresie pierwszych 12 miesięcy jej prowadzenia. W szczególności weryfikowano dokumenty dostarczone przez bezrobotnych, potwierdzające spełnienie warunków umowy o dofinansowanie oraz przeprowadzano kontrole w miejscu prowadzenia działalności gospodarczej, sprawdzając m.in. fakt jej prowadzenia i weryfikując np. osiąganie przychodów. Dwa urzędy uznały, że nie mają narzędzi do takiej weryfikacji.

   Nieprawidłowości w tym zakresie stwierdzono w czterech powiatowych urzędach pracy. Polegały one w szczególności na nierzetelnym przeprowadzeniu weryfikacji dopełnienia przez bezrobotnych obowiązku prowadzenia działalności gospodarczej przez minimum 12 miesięcy od jej podjęcia oraz niewłaściwym dokumentowaniu czynności kontrolnych. [str. 29–31]

6. Sześć powiatowych urzędów pracy (40%) gromadziło dane o zaprzestaniu prowadzenia działalności gospodarczej przez osoby, które podjęły tę działalność z udziałem środków Funduszu Pracy. Jednak tylko w dwóch urzędach informacje te były wykorzystywane w bieżącej działalności związanej z aktywizacją zawodową bezrobotnych, do opracowania planu szkoleń oraz określenia kierunków działalności gospodarczej preferowanych do wsparcia ze środków Funduszu Pracy. [str. 34]

7. Prowadzony przez 12 urzędów (80%) monitoring efektów udzielonych dotacji po upływie 12 miesięcy od podjęcia działalności gospodarczej polegał na analizie danych, dotyczących ponownej rejestracji w ewidencji bezrobotnych osób, które otrzymały dofinansowanie podjęcia działalności gospodarczej, oraz analizie wpisów w CEIDG. Tylko w pięciu urzędach wyniki tego monitoringu były wykorzystywane w bieżącej działalności, m.in. przy podziale środków przyznanych na finansowanie aktywizacji zawodowej bezrobotnych. W pozostałych służyły do prezentowania statystycznych danych o efektach udzielonych dotacji. Trzy urzędy nie prowadziły monitoringu efektów udzielonych dotacji. [str. 35]

8. W dwóch powiatowych urzędach pracy NIK stwierdziła wystąpienie mechanizmów korupcjogennych, polegających na skupieniu nadmiaru kompetencji w ręku jednego pracownika. [str. 28]

9. Zidentyfikowano dobre praktyki stosowane przez powiatowe urzędy pracy w procesie przyznawania środków na podjęcie działalności gospodarczej oraz sprawowania nadzoru nad prawidłowością realizacji umów. Zaliczono do nich:

   – monitorowanie przyczyn zaprzestania prowadzenia działalności gospodarczej i efektów tej formy aktywizacji po upływie minimalnego okresu prowadzenia działalności gospodarczej oraz wykorzystywanie wyników tego monitoringu w bieżącej działalności powiatowych urzędów pracy; [str. 34, 35]

   – wprowadzenie ograniczeń w wykorzystaniu środków z dotacji, zapobiegających wydatkowaniu całości środków na jeden rodzaj wydatku, np. koszty reklamy czy zakup wyposażenia; [str. 20]

   – rozszerzenie zakresu weryfikacji spełnienia przez bezrobotnych warunków umów zawartych w sprawie przyznania środków na podjęcie działalności gospodarczej o analizę dokumentów, świadczących o faktycznym prowadzeniu tej działalności. [str. 31]

## 2.3 Uwagi końcowe i wnioski

1. Stosowane przez MPiPS wskaźniki pomiaru efektywności aktywizacji zawodowej poprzez dofinansowanie podjęcia działalności gospodarczej nie umożliwiają rzeczywistej oceny jej efektów. Każdy przypadek udzielenia dotacji na podjęcie działalności gospodarczej jest traktowany jako skuteczna aktywizacja bezrobotnego. Zaprzestanie prowadzenia tej działalności, nawet bezpośrednio po upływie minimalnego wymaganego okresu jej prowadzenia (12 miesięcy), nie ma wpływu na wyliczenie wskaźników.

Przedstawianie faktycznych danych o efektach tej formy aktywizacji zawodowej bezrobotnych wymaga uwzględniania w metodologii liczenia efektywności dłuższego okresu prowadzenia działalności gospodarczej, np. trzech lat od jej podjęcia[11]. Wiąże się to z wprowadzeniem obowiązku monitorowania efektów udzielonych dotacji w dłuższym niż rok okresie od podjęcia działalności gospodarczej.

2. Z powodu braku procedur, obowiązujących powiatowe urzędy pracy przy udzielaniu i rozliczaniu dotacji na podjęcie działalności gospodarczej, postępowanie urzędów w tym zakresie było niejednolite. Występujące pomiędzy urzędami różnice dotyczyły w szczególności zasad oceny wniosków o dofinansowanie podjęcia działalności gospodarczej i wymagań wobec bezrobotnych ubiegających się o przyznanie środków w zakresie m.in. ich wykształcenia, okresu pozostawania bez pracy oraz dokumentów dołączanych do wniosku i rozliczenia środków. Różnorodność postępowania powiatowych urzędów pracy przy realizacji zadania finansowanego ze środków Funduszu Pracy nie sprzyja budowaniu zaufania obywateli do administracji publicznej.

3. Stwierdzone w siedmiu powiatowych urzędach pracy (46,7%) nieprawidłowości w przyznawaniu i rozliczaniu dotacji na podjęcie działalności gospodarczej oraz weryfikowaniu wykonania przez bezrobotnych postanowień zawartych umów świadczą o nienależytym sprawdzaniu przez te urzędy dokumentów przedkładanych przez beneficjentów dotacji i wskazują na nieskuteczność kontroli zarządczej w tym zakresie.

4. W dwóch powiatowych urzędach pracy NIK stwierdziła wystąpienie mechanizmów korupcjogennych, polegających na skupieniu nadmiaru kompetencji w ręku jednego pracownika. W celu jego wyeliminowania wskazane jest stosowanie przez powiatowe urzędy pracy tzw. „zasady wielu oczu". Dowolności postępowania pracowników urzędów w procesie przyznawania i rozliczania dotacji na podjęcie działalności gospodarczej może sprzyjać także nieustalenie precyzyjnych zasad oceny merytorycznej wniosków o przyznanie środków na podjęcie działalności gospodarczej i sposobu dokumentowania tej oceny.

**NIK wnioskuje do Ministra Pracy i Polityki Społecznej o:**

**1. dokonywanie pomiaru efektywności aktywizacji zawodowej bezrobotnych w formie dofinansowania podjęcia działalności gospodarczej z uwzględnieniem dłuższego niż rok (np. trzyletniego) okresu jej prowadzenia,**

**2. rozważenie przygotowania i przekazania powiatowym urzędom pracy zbioru dobrych praktyk, wskazujących pozytywne wzorce przy przyznawaniu i rozliczaniu dotacji na podjęcie działalności gospodarczej.**

[11] Trzyletni okres uznania aktywizacji zawodowej za skuteczną wskazany został analogicznie do przepisu art. 61o ust. 3 ustawy o promocji zatrudnienia, odnoszącym się do pożyczek na podjęcie działalności gospodarczej.

**NIK wnioskuje do starostów powiatów o:**

**uwzględnienie w kontrolach wewnętrznych, przeprowadzanych w powiatowych urzędach pracy, stosowania przez te urzędy mechanizmu „wielu oczu" w procesie udzielania i rozliczania dotacji na podjęcie działalności gospodarczej.**

**NIK wnioskuje do powiatowych urzędów pracy, w których stwierdzono nieprawidłowości o:**

**wdrożenie procedur kontroli zarządczej w celu zminimalizowania ryzyka wystąpienia nieprawidłowości w realizacji zadań z zakresu udzielania dotacji na podjęcie działalności gospodarczej i ich rozliczania.**

# 3 WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

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

Zdjęcie nr 1
Przykład działalności gospodarczej utworzonej przy udziale środków Funduszu Pracy[12] – studio makijażu i paznokci (PUP w Bielsku Podlaskim)

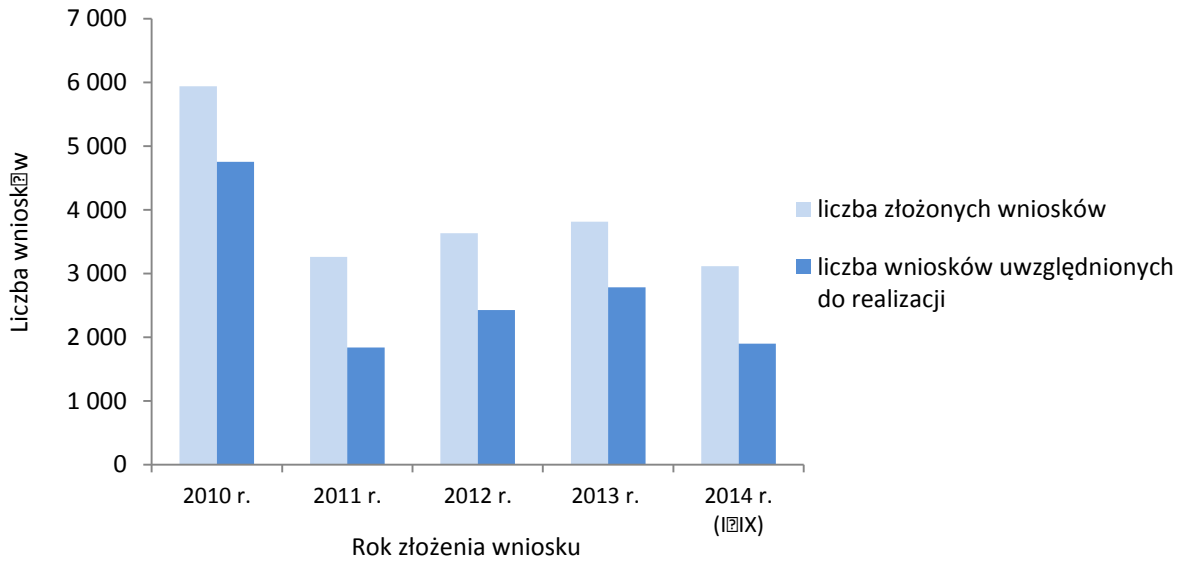
*Źródło: Opracowanie własne.*

**1.** W latach 2010–2014 (do 30 września) w 15 skontrolowanych powiatowych urzędach pracy wydatki na aktywne formy przeciwdziałania bezrobociu wyniosły ogółem 857.444,6 tys. zł, z tego 240.600,7 tys. zł (28,1%) przeznaczono na dofinansowanie podjęcia działalności gospodarczej.

Wnioski o przyznanie środków na podjęcie działalności gospodarczej w latach 2011–2014 (do 30 września) składało corocznie ok. 3% bezrobotnych zarejestrowanych w powiatowych urzędach pracy, a w 2010 r. – 5,6%. Bezrobotni byli zainteresowani podjęciem działalności gospodarczej przy udziale środków Funduszu Pracy, ale wysokość środków przeznaczonych na ten cel, pozostających w dyspozycji urzędów, była niewystarczająca dla udzielenia dotacji wszystkim bezrobotnym, którzy złożyli wnioski i kwalifikowali się do otrzymania środków.

[12] W informacji zostały wykorzystane zdjęcia, wykonane przez kontrolerów NIK w trakcie oględzin miejsc prowadzenia działalności gospodarczych podjętych z udziałem środków Funduszu Pracy.

Wykres nr 1
Realizacja wniosków o przyznanie dofinansowania podjęcia działalności gospodarczej




*Źródło: Opracowanie własne.*

Z ogólnej liczby 19.764 bezrobotnych, którzy złożyli wnioski, ponad 30% nie otrzymało dofinansowania. Kwota wnioskowana przez bezrobotnych była o ponad 50% wyższa od środków, jakimi dysponowały urzędy pracy. Obrazują to poniższe dane:

- w 2010 r. wpłynęło ogółem 5.941 wniosków na kwotę 108.812,1 tys. zł, dotacje przyznano 4.753 bezrobotnym (80%) na kwotę 82.042,8 tys. zł;
- w 2011 r. złożonych zostało 3.259 wniosków na kwotę 57.863,7 tys. zł, z czego 1.839 (56,4%) zostało pozytywnie załatwionych (kwota dofinansowania wyniosła 28.270,2 tys. zł);
- w 2012 r. spośród 3.633 bezrobotnych wnioskujących o przyznanie środków w kwocie 65.521,9 tys. zł, 2.429 (66,9%) otrzymało dofinansowanie w wysokości 41.394,2 tys. zł;
- w 2013 r. wpłynęło 3.815 wniosków na kwotę 73.795,9 tys. zł, z których 2.784 (73%) załatwiono pozytywnie i przyznano dofinansowanie w wysokości 52.659,6 tys. zł;
- w okresie od stycznia do września 2014 r. złożono 3.116 wniosków na kwotę 60.240,2 tys. zł, dofinansowanie otrzymało 1.901 (61%) wnioskujących bezrobotnych, w kwocie 36.352,9 tys. zł.

• *Np. w PUP w Bartoszycach w latach 2010–2014 (do 30 września) złożono łącznie 958 wniosków o przyznanie dofinansowania na podjęcie działalności gospodarczej w kwocie ogółem 19.874,7 tys. zł. Pozytywnie rozpatrzono 655 wniosków (68,4%), a dotacje przyznane zostały w wysokości 13.223,5 tys. zł, tj. stanowiły 66,5% kwoty wnioskowanej. Pozostałe wnioski nie zostały uwzględnione z powodu braku środków (108 wniosków), rezygnacji bezrobotnych (100 wniosków) oraz niespełnienia wymagań do uzyskania dotacji (61 wniosków)*[13].

**2.** Wszystkie skontrolowane powiatowe urzędy pracy na bieżąco prowadziły analizy lokalnego rynku pracy, m.in. przeprowadzając monitoring zawodów deficytowych i nadwyżkowych, badając przyczyny zwiększenia lub zmniejszenia liczby bezrobotnych, analizując oferty pracy oraz strukturę bezrobocia z uwzględnieniem takich kryteriów jak: wykształcenie, wiek, kwalifikacje zawodowe, płeć oraz miejsce zamieszkania.

[13] W dniu kontroli w trakcie weryfikacji znajdowały się 34 wnioski.

Rozpoznawano również – przede wszystkim w trakcie świadczenia usług doradczych i bieżących kontaktów pośredników pracy z bezrobotnymi – potrzeby bezrobotnych w zakresie skorzystania z aktywnych form przeciwdziałania bezrobociu. Większość (9 z 15 objętych kontrolą) urzędów przeprowadzała lub zlecała przeprowadzenie badań ankietowych wśród bezrobotnych dotyczących m.in. preferowanych form aktywizacji zawodowej.

- *Np. z badania rynku pracy, przeprowadzonego w 2009 r. w trakcie realizacji projektu „Kielecki rynek pracy pod lupą" w ramach Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki[14], wynikało, że 59% badanej populacji było skłonne do podjęcia własnej działalności gospodarczej w celu zapewnienia sobie miejsca zatrudnienia.*
- *Z kolei z badań przeprowadzonych przez powiatowe urzędy pracy: w Zambrowie (w okresie listopad 2012 r. – luty 2013 r.) oraz w Łukowie (w 2013 r.) wynikało, że tylko odpowiednio: 5% i 12,7% bezrobotnych było zainteresowanych pomocą w podjęciu działalności gospodarczej.*

Głównym czynnikiem decydującym o podziale środków na poszczególne formy aktywizacji zawodowej, w tym przeznaczonych na dofinansowanie podjęcia działalności gospodarczej, była wysokość środków przyznana urzędom przez MPiPS wg algorytmu[15]. Niewystarczająca kwota tych środków powodowała, że powiatowe urzędy pracy ograniczały finansowanie z nich dotacji na podjęcie działalności gospodarczej, uznając, że ta forma aktywizacji jest zbyt kosztowna. Środki na finansowanie podjęcia działalności gospodarczej starały się pozyskiwać w trakcie roku z innych źródeł, realizując programy specjalne lub projekty współfinansowane ze środków Europejskiego Funduszu Społecznego w ramach Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki.

Środki przeznaczone na podjęcie działalności gospodarczej stanowiły 28,1% wydatków na aktywizację zawodową bezrobotnych poniesionych przez kontrolowane powiatowe urzędy pracy. Źródłem ich finansowania w 26,9% były środki przyznane wg algorytmu, podczas gdy dla pozostałych form aktywizacji zawodowej wskaźnik ten wynosił 65,7%.

- *W latach 2010–2014 (do 30 września) sfinansowanie dotacji na podjęcie działalności gospodarczej ze środków przyznanych wg algorytmu wyniosło średnio: od 7,1% w PUP w Końskich do 86,4% w PUP w Jaśle. Powiatowe urzędy pracy w: Iławie i Krasnymstawie w 2011 r. nie przewidywały naboru wniosków w ramach środków uzyskanych wg algorytmu. PUP w Krasnymstawie pod koniec tego roku otrzymał 69 tys. zł na realizację programu specjalnego, z których udzielono czterech dotacji. PUP w Iławie w 2011 r. nie prowadził w ogóle naboru wniosków o dofinansowanie podjęcia działalności gospodarczej.*

Propozycje podziału środków Funduszu Pracy na poszczególne instrumenty aktywizacji zawodowej bezrobotnych, stosownie do wymagań określonych w art. 22 ust. 6 w zw. z ust. 5 pkt 3 oraz art. 109 ust. 9 ustawy o promocji zatrudnienia[16], zostały pozytywnie zaopiniowane przez właściwe miejscowo powiatowe rady zatrudnienia.

**3.** Bariery utrudniające bezrobotnym podjęcie działalności gospodarczej przekładały się na niski poziom przedsiębiorczości w Polsce Wschodniej mierzony liczbą osób prowadzących działalność gospodarczą na 1000 mieszkańców. Na 30 września 2014 r. wskaźnik ten wyniósł 61 osób i był o ok. 16 osób niższy niż średnia krajowa. Powiatowe urzędy pracy rozpoznawały te bariery, zaliczając do nich w szczególności:

– brak doświadczenia zawodowego, wykształcenia lub kwalifikacji oraz długi okres pozostawania bez pracy;

[14] Projekt realizowany był przez Miejski Urząd Pracy w Kielcach w partnerstwie z Uniwersytetem Humanistyczno – Przyrodniczym im. Jana Kochanowskiego w Kielcach.

[15] Ustalona 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).

[16] W brzmieniu obowiązującym do 26 maja 2014 r.

– brak wiedzy bezrobotnych na temat zakładania i prowadzenia działalności gospodarczej;
– brak rzetelnego rozpoznania przez bezrobotnych lokalnego rynku pracy, konkurencji;
– brak zdolności rozpoznawania przez bezrobotnych własnych predyspozycji i możliwości prowadzenia firmy;
– brak doradztwa wspierającego „młode" firmy na lokalnym rynku pracy.

Działania urzędów pracy podjęte w celu likwidowania zidentyfikowanych barier ograniczały się głównie do:

– informowania bezrobotnych o możliwości otrzymania dotacji na podjęcie działalności gospodarczej, udostępniania ulotek, literatury oraz filmów dotyczących podjęcia działalności gospodarczej;
– organizacji szkoleń indywidualnych i grupowych oraz spotkań informacyjnych na temat założenia i prowadzenia działalności gospodarczej, źródeł finansowania i tworzenia biznesplanu.
  - *Spośród objętych kontrolą 347 spraw osób bezrobotnych, 224 osoby (64,6%) uczestniczyły w szkoleniach indywidualnych i grupowych, dotyczących podjęcia i prowadzenia działalności gospodarczej lub korzystały z informatorów opracowanych przez urzędy.*
  - *Np. PUP w Bielsku Podlaskim zorganizował 10 szkoleń, w których udział wzięło 48 osób, z których 26 utworzyło podmioty gospodarcze. W pięciu spotkaniach informacyjnych zorganizowanych przez ten urząd w latach 2010–2014 (do 30 września) udział wzięło 110 osób, z których 21 założyło działalność gospodarczą.*

Zidentyfikowane przez powiatowe urzędy pracy bariery utrudniające podjęcie i prowadzenie działalności gospodarczej oraz formy pomocy stosowane przez powiatowe urzędy pracy potwierdzone zostały w przeprowadzonym przez NIK badaniu ankietowym. Ankietowani bezrobotni (632) wskazali, że największe trudności związane z ubieganiem się o dofinansowanie podjęcia działalności gospodarczej związane były z przygotowaniem wniosku (32,1%), zapewnieniem wkładu własnego (22,5%) oraz spełnieniem wymogów, dotyczących zabezpieczenia środków (28,6%). Natomiast jako trudności w podjęciu i prowadzeniu działalności gospodarczej wskazywano najczęściej niską kwotę przyznanych środków na podjęcie działalności gospodarczej (44%), formalności związane z rejestracją i prowadzeniem działalności (27,4%) oraz długi czas oczekiwania na środki z powiatowego urzędu pracy (12,7%). Pomoc powiatowych urzędów pracy, udzielona bezrobotnym na etapie podejmowania decyzji o ubieganie się o dotację i spełnienia wymagań do jej uzyskania, polegała głównie na umożliwieniu udziału w szkoleniach organizowanych przez urząd (32,3%) i pomocy w wypełnieniu wniosku (26,6%). Najczęstszą formą pomocy, jaką uzyskali bezrobotni w przezwyciężeniu trudności związanych z podjęciem działalności gospodarczej, było uzyskanie informacji o formalnościach związanych z podjęciem działalności gospodarczej (58,7%). Z ankietowanych bezrobotnych 34,5% nie korzystało z pomocy powiatowych urzędów pracy.

**4.** Przy ocenie wniosków powiatowe urzędy pracy brały pod uwagę spełnienie wymagań formalnych określonych w obowiązujących rozporządzeniach MPiPS (z 17 kwietnia 2009 r., 25 lipca 2011 r. i 23 kwietnia 2012 r.). Przy ocenie merytorycznej wniosków uwzględniano w szczególności: uwarunkowania lokalnego rynku pracy, w tym zapotrzebowanie na dany rodzaj planowanej działalności, ocenę działalności (tj. pomysł, realność powodzenia, przygotowanie, w tym posiadanie lokalu, zaangażowanie środków własnych), jej rodzaj (produkcyjna, usługowa, handlowa), miejsce prowadzenia, zgodność posiadanego wykształcenia lub doświadczenia zawodowego z planowaną działalnością.

W 13 powiatowych urzędach pracy zostały określone i udostępnione bezrobotnym wewnętrzne procedury obowiązujące przy przyznawaniu bezrobotnym dotacji na podjęcie działalności gospodarczej[17]. Ustalono w nich m.in. zasady obowiązujące przy udzielaniu dotacji, sposób oceny i elementy uwzględniane przy ocenie wniosków (kryteria), katalog wydatków i rodzajów działalności podlegających i niepodlegających finansowaniu z dotacji z Funduszu Pracy, wymagania stawiane bezrobotnym przy przyznawaniu dofinansowania podjęcia działalności gospodarczej oraz warunki rozliczenia środków.

Oczekiwania i wymagania w stosunku do bezrobotnych wnioskujących o przyznanie środków dotyczyły w szczególności minimalnego okresu zarejestrowania w ewidencji bezrobotnych (warunek wprowadzono w pięciu powiatowych urzędach pracy, okres ten wynosił od 30 dni do trzech miesięcy), zgodności wykształcenia i doświadczenia zawodowego z planowaną działalnością (cztery urzędy), prowadzenia planowanej działalności na terenie powiatu (siedem urzędów), udziału w szkoleniu z zakresu przedsiębiorczości lub rozmowy z doradcą zawodowym (trzy urzędy).

- *Np. PUP w Kętrzynie wymagał, aby bezrobotni prowadzili działalność na terenie powiatu kętrzyńskiego oraz posiadali niezbędne kwalifikacje, uprawnienia lub doświadczenie zawodowe związane z planowaną działalnością. W PUP w Łukowie o dofinansowanie mogli ubiegać się bezrobotni zarejestrowani od co najmniej miesiąca oraz planujący prowadzić działalność na terenie powiatu łukowskiego. W PUP w Brzozowie wymagano od bezrobotnych udziału w 30-godzinnym szkoleniu z zakresu przedsiębiorczości, a w powiatowych urzędach pracy w Opolu Lubelskim i Zambrowie – rozmowy z doradcą klienta. W PUP w Bielsku Podlaskim dotacje w pierwszej kolejności przyznawano bezrobotnym m.in. zamierzającym rozpocząć działalność na terenie powiatu bielskiego lub podejmującym działalność gospodarczą po raz pierwszy, lub których okres rejestracji w urzędzie na dzień złożenia wniosku wynosił co najmniej trzy miesiące.*

Wymagania powiatowych urzędów pracy, dotyczące w szczególności posiadania przez bezrobotnych wykształcenia lub doświadczenia zawodowego zgodnego z planowaną działalnością gospodarczą zawężały krąg osób uprawnionych do otrzymania dotacji. W jednym urzędzie ograniczenia wprowadzone wewnętrznymi regulacjami nie były respektowane przez pracowników urzędu w procesie przyznawania środków na podjęcie działalności gospodarczej.

- *Zgodnie z zasadami przyznawania bezrobotnemu środków na podjęcie działalności gospodarczej, obowiązującymi w PUP w Krasnymstawie, dofinansowanie nie mogło być przyznane osobom nieposiadającym udokumentowanych kwalifikacji zawodowych odpowiednich dla zaplanowanej działalności gospodarczej (produkcyjnej lub usługowej) lub doświadczenia zawodowego. Jednak niektóre z ogłoszonych – np. w 2013 r. – naborów wniosków o przyznanie środków na podjęcie działalności gospodarczej skierowane były do bezrobotnych nieposiadających kwalifikacji lub doświadczenia zawodowego. W ogłoszeniach tych wskazano, że o środki na podjęcie działalności gospodarczej mogą ubiegać się m.in. osoby bezrobotne bez kwalifikacji zawodowych, bez doświadczenia zawodowego lub bez wykształcenia średniego.*

Powiatowe urzędy pracy z dofinansowania wykluczyły m.in. wydatki na zakup gruntów, nieruchomości, akcji i obligacji, udziałów w spółkach oraz bieżące funkcjonowanie utworzonych firm. W poszczególnych urzędach obowiązywały różne zasady dotyczące finansowania z przyznanej dotacji zakupu środków transportu, w szczególności samochodów osobowych.

- *W PUP w Bielsku Podlaskim wyłączono możliwość finansowania z dotacji zakupu samochodów osobowych. W PUP w Kętrzynie dopuszczono zakup samochodów zarejestrowanych jako ciężarowe. W powiatowych urzędach pracy w: Białymstoku, Brzozowie, Iławie, Kielcach, Sanoku określono szczegółowe warunki, w których możliwy był zakup samochodów osobowych, np. przeznaczenie do nauki jazdy lub wyposażenie w określonej wielkości przestrzeń ładunkową. Cztery powiatowe urzędy pracy określiły procentowy maksymalny udział wydatków na zakup samochodu w wydatkach ogółem (od 20% w PUP Zambrowie do 50% w PUP w Łukowie[18]). W PUP w Końskich preferowane były wnioski, w których nie przewidziano zakupu samochodów.*

[17] Procedury takie nie zostały ustalone w powiatowych urzędach pracy w: Jaśle i Bartoszycach.

[18] W PUP w Łukowie ograniczenie nie dotyczyło zakupu samochodów do prowadzenia szkoły nauki jazdy.

W 12 powiatowych urzędach pracy wprowadzono maksymalny lub minimalny udział poszczególnych rodzajów wydatków (procentowy lub kwotowy) w ogólnej kwocie dofinansowania. Udział ten był zróżnicowany w poszczególnych urzędach. Wprowadzenie takich ograniczeń zostało uznane przez NIK za dobrą praktykę.

- *Np. z dotacji udzielonej w PUP w Opolu Lubelskim na zakupy towarów można było wydatkować do 80% otrzymanych środków, koszty reklamy – do 10%, remonty – do 20%, zakup samochodów – do 25% przyznanych środków.*
- *W PUP w Bielsku Podlaskim minimum 50% środków należało wykorzystać na zakup maszyn, urządzeń oraz wyposażenia, nie więcej niż: 30% – na zakup towarów lub materiałów i surowców, 15% na reklamę i 10% na pomoc prawną, konsultacje i doradztwo.*
- *W PUP w Krasnymstawie na zakup sprzętu, narzędzi, materiałów i towarów niezbędnych do uruchomienia planowanej działalności można było przeznaczyć maksymalnie 10 tys. zł, koszty pomocy prawnej, konsultacji i doradztwa – nie więcej niż 1 tys. zł, usługi i materiały reklamowe – maksymalnie 2 tys. zł*

W jednym powiatowym urzędzie pracy ustanowione warunki wykorzystania dotacji nie były możliwe do realizacji ze względu na wprowadzenie w umowach o dofinansowanie zapisów sprzecznych z regulaminem przyznawania środków.

- *W PUP w Łukowie w zasadach przyznawania środków dopuszczono możliwość sfinansowania zakupu towarów handlowych przeznaczonych do obrotu w kwocie nieprzekraczającej łącznie 50% otrzymanych środków. Jednocześnie w umowach zawieranych z bezrobotnymi wprowadzono ograniczenie, polegające na zakazie sprzedaży tych towarów przez okres pierwszych 12 miesięcy prowadzenia działalności gospodarczej.*

Z dofinansowania wyłączono niektóre rodzaje działalności, np. sezonową, akwizycję, handel obwoźny, usługi paramedyczne. W poszczególnych urzędach obowiązywały różne zasady dotyczące finansowania działalności związanej z pośrednictwem finansowo-ubezpieczeniowym oraz transportem osób taksówkami.

- *Np. cztery powiatowe urzędy pracy wyłączyły z dofinansowania działalność w zakresie pośrednictwa ubezpieczeniowego lub finansowego. W powiatowych urzędach pracy w Białymstoku, Bielsku Podlaskim i Zambrowie nie udzielano dofinansowania na podjęcie działalności gospodarczej w zakresie pośrednictwa ubezpieczeniowego oraz prowadzenie biura kredytowego i pożyczkowego, a w Sanoku – w zakresie pośrednictwa finansowego. Natomiast w PUP w Iławie dopuszczono prowadzenie tego rodzaju działalności, ale wysokość dofinansowania na ten cel ograniczono do 5 tys. zł.*
- *W PUP w Zambrowie wyłączono z dofinansowania działalność w zakresie transportu osób taksówkami. Z kolei w MUP w Kielcach dopuszczono zakup samochodu osobowego przy działalności: taksówki osobowe.*

W kontrolowanych powiatowych urzędach pracy dotacje nie były udzielane na podjęcie działalności gospodarczej tożsamej z działalnością prowadzoną przez współmałżonka lub w lokalu, w którym inny podmiot prowadzi działalność o tym samym profilu, jak również – na finansowanie zakupów od współmałżonka. Jednak stwierdzone w dwóch urzędach przypadki wskazują, że środki przyznane na podjęcie działalności gospodarczej mogły zostać faktycznie wykorzystane na dofinansowanie działalności prowadzonych przez członków rodziny wnioskodawcy.

- *W PUP w Łukowie bezrobotna otrzymała dofinansowanie podjęcia działalności gospodarczej w zakresie świadczenia usług poligraficznych na podstawie umowy z 1 kwietnia 2014 r. Pod zaplanowanym adresem prowadzenia działalności funkcjonowało biuro projektowe prowadzone przez syna bezrobotnej, który w dniu złożenia przez bezrobotną wniosku o dofinansowanie dokonał korekty we wpisie do CEIDG, polegającej na wykreśleniu jednego z kodów prowadzonej przez siebie działalności gospodarczej (8219Z – Wykonywanie fotokopii, przygotowywanie dokumentów i pozostała specjalistyczna działalność wspomagająca prowadzenie biura), tj. działalności tożsamej z zaplanowaną przez bezrobotną. Z dotacji bezrobotna zakupiła m.in. tablet, sprzęt komputerowy i drukarki, pozycją o najwyższym koszcie zakupu był ploter[19]. Wizyta monitorująca przeprowadzona w trakcie kontroli NIK przez pracownika PUP wykazała, że – poza jedną usługą o wartości 350 zł zrealizowaną w maju 2014 r. – w księdze*

[19] Drukarka umożliwiająca sporządzanie wielkoformatowych dokumentów wysokiej jakości z systemów informacji geograficznej, projektów CAD, zdjęć (urządzenie często używane przez grafików komputerowych i architektów).

*przychodów i rozchodów w okresie prowadzenia działalności gospodarczej przez bezrobotną (sześć miesięcy, od kwietnia do września 2014 r.) ujęto sprzedaż usług (po jednej operacji gospodarczej na koniec poszczególnych miesięcy) na rzecz wyłącznie jednego kontrahenta, tj. firmy syna beneficjenta środków.*

- *W PUP w Krasnymstawie w 2010 r. udzielono dotacji bezrobotnej na podjęcie działalności gospodarczej w zakresie sprzedaży detalicznej gier i zabawek prowadzonej w wyspecjalizowanych sklepach. Pod wskazanym przez bezrobotną adresem jej prowadzenia, działalność prowadzili: jej ojciec (w zakresie pozostałej sprzedaży detalicznej prowadzonej w niewyspecjalizowanych sklepach) oraz matka (w zakresie sprzedaży detalicznej gier i zabawek prowadzonej w wyspecjalizowanych sklepach). Dodatkowo w rozliczeniu dotacji bezrobotna przedłożyła m.in. faktury na zakup towarów wystawione przez jej ojca.*

**5.** W 13 powiatowych urzędach pracy wymagano przedstawienia przez bezrobotnych analizy finansowej planowanej działalności gospodarczej, w tym podania przewidywanych do osiągnięcia przychodów i kosztów prowadzenia tej działalności[20]. Dane te służyły do oceny realności realizacji przedsięwzięcia zamierzonego przez bezrobotnego, ale w dwóch urzędach wysokość zadeklarowanego dochodu z działalności gospodarczej miała wpływ na sposób rozpatrzenia wniosku o przyznanie środków.

- *W dwóch powiatowych urzędach pracy (w Jaśle i Kętrzynie) negatywnie rozpatrzono wnioski, w których bezrobotni przewidywali osiągnięcie miesięcznego dochodu brutto z działalności gospodarczej w wysokości niższej niż minimalne wynagrodzenie za pracę. Dodatkowo w PUP w Jaśle do wymaganego okresu prowadzenia działalności gospodarczej (12 miesięcy) zaliczano tylko te miesiące, w których osiągane były dochody z tej działalności w kwocie nie niższej od zadeklarowanej we wniosku.*

W sześciu powiatowych urzędach pracy bezrobotni ubiegający się o przyznanie dotacji byli zobowiązani dołączyć do wniosku dokument potwierdzający formę użytkowania nieruchomości, w której zamierzali prowadzić działalność gospodarczą.

- *Np. w PUP w Opolu Lubelskim wymagano dołączenia uprawdopodobnienia prawa do lokalu. Z kolei w PUP w Bielsku Podlaskim wnioskodawca zobowiązany był dołączyć dokument potwierdzający własność w przypadku zamiaru prowadzenia działalności w lokalu własnym, dokument potwierdzający współwłasność i pisemną zgodę współwłaściciela (współwłaścicieli) na prowadzenie planowanej działalności w miejscu stanowiącym współwłasność przez minimum 12 miesięcy – w przypadku nieruchomości stanowiącej współwłasność, przedwstępną umowę najmu, dzierżawy, użyczenia (na okres nie krótszy niż 12 miesięcy od rozpoczęcia planowanej działalności) – w przypadku lokali wynajętych.*

**6.** Powiatowe urzędy pracy zapewniały bezrobotnym równy dostęp do środków na podjęcie działalności gospodarczej. Ogłoszenia o naborze oraz regulaminy przyznawania środków zamieszczano na stronach internetowych urzędów oraz na tablicach ogłoszeń. Informacje o możliwości otrzymania środków były też przekazywane przez zatrudnionych w powiatowych urzędach pracy doradców zawodowych i pośredników pracy w trakcie bieżących kontaktów z bezrobotnymi.

Wnioski o przyznanie dotacji na podjęcie działalności gospodarczej rozpatrywane były przez komisje powołane przez dyrektorów powiatowych urzędów pracy zbierające się w miarę potrzeb (wpływu wniosków). Siedem urzędów stosowało punktowy system oceny wniosków pod względem merytorycznym, polegający na przypisywaniu określonej liczby punktów poszczególnym kryteriom. W pozostałych wskazano elementy uwzględniane przy ocenie merytorycznej wniosków, ale nie ustalono zasad tej oceny, jak również sposobu jej dokumentowania.

- *Np. w PUP w Opolu Lubelskim wprowadzono od 2011 r. punktową ocenę wniosków. Największą liczbę punktów przyznano kryterium, w ramach którego oceniano przygotowanie wniosku pod względem merytorycznym, tj. m.in. szanse utrzymania działalności (analiza finansowa), rozeznanie dotyczące konkurencji na rynku, działania już podjęte w kierunku rozpoczęcia działalności gospodarczej (np. posiadanie zaplecza, a także przygotowanie*

[20] Analiza finansowa planowanego przedsięwzięcia nie była wymagana w PUP w Bartoszycach i MUP w Kielcach.

*miejsca prowadzenia działalności umożliwiające kompleksową realizację przedsięwzięcia). W ramach tego kryterium możliwe było uzyskanie: w latach 2011–2014 (do 30 czerwca) maksymalnie 15 pkt, a od 1.07.2014 r. – 18 pkt, co stanowiło odpowiednio: 33,3% (w 2011 r.), 27,2% (w latach 2012–2013 i I półroczu 2014 r.) i 42,9% (od 1.07.2014 r.) możliwej do uzyskania liczby punktów.*

- *W PUP w Łukowie punktowa ocena merytoryczna wniosków obowiązywała w okresie od 31 maja 2011 r. do 29 kwietnia 2012 r. Z maksymalnej liczby 26 punktów, największą wagę przypisano rodzajowi działalności gospodarczej, gdzie dla produkcji przewidziano 10 punktów, usług – pięć, handlu stacjonarnego – dwa, handlu obwoźnego i internetowego – zero punktów. Oceny merytoryczne dokumentowane były poprzez sporządzenie kart oceny. Wg dyrektora urzędu stosowanie tego systemu spowodowało wydłużenie procesu oceny wniosków, dlatego zrezygnowano z punktowej oceny wniosków i stosowania kart oceny. Od maja 2012 r. procedura wyboru wniosków dokumentowana była jedynie w postaci odpowiedzi pozytywnej lub negatywnej.*
- *W PUP w Krasnymstawie nie ustalono zasad dokonywania i dokumentowania oceny merytorycznej wniosków o przyznanie dotacji na podjęcie działalności gospodarczej. Oceny merytorycznej wniosków, obejmującej m.in. zasadność i racjonalność przeznaczenia wnioskowanych środków ze względu na rodzaj planowanej działalności gospodarczej oraz realną możliwość prowadzenia planowanej działalności gospodarczej w sposób nieprzerwany przez minimum 12 miesięcy, dokonywała komisja w sposób niesformalizowany. W aktach kontrolowanych spraw znajdowały się protokoły z posiedzeń tej komisji, z których wynikało jedynie, czy wniosek uzyskał pozytywną, czy negatywną ocenę oraz jaką kwotę zaproponowano do przyznania. Dyrektor PUP zadeklarował w trakcie kontroli NIK, że podjęte zostaną działania w kierunku opracowania zasad dokonywania i dokumentowania oceny merytorycznej wniosków o przyznanie dofinansowania podjęcia działalności gospodarczej.*

## 3.2 Przyznawanie i rozliczanie środków na podjęcie działalności gospodarczej

Zdjęcie nr 2
Przykład działalności gospodarczej utworzonej przy udziale środków Funduszu Pracy – administracyjna obsługa biura (PUP w Krasnymstawie)

*Źródło: Opracowanie własne.*

**1.** W latach 2010–2014 (do 30 września) dotacje na podjęcie działalności gospodarczej otrzymało 13.697 bezrobotnych zarejestrowanych w 15 powiatowych urzędach pracy objętych kontrolą NIK. Kwota wypłaconych środków wyniosła 240.600,7 tys. zł.

Analizą pod kątem prawidłowości udzielania dofinansowania i rozliczania przyznanych środków objęto 347 dotacji na kwotę 6.146,2 tys. zł.

**2.** Badanie tych postępowań, związanych z przyznaniem środków na podjęcie działalności gospodarczej, wykazało, że:

- ponad 78% (271) bezrobotnych objętych badaniem pozostawało bez pracy przez okres nieprzekraczający roku, z tego 177 – krócej niż trzy miesiące. Tylko 16 bezrobotnych (4,6%) było zaewidencjonowanych w rejestrze bezrobotnych przez okres dłuższy niż trzy lata. Bezrobotni składający wnioski o dotacje pozostawali bez pracy od jednego dnia do ponad 10 lat (średnio 252 dni);
- ponad 34% bezrobotnych (121) korzystało wcześniej z innych form aktywizacji zawodowej oferowanych przez powiatowe urzędy pracy, głównie: szkoleń (75 osób, tj. 62%) i staży (59 osób, tj. 48,8%);
- wnioski o dotacje składane były zgodnie z właściwością terytorialną wynikającą z miejsca zamieszkania bezrobotnych;
- większość bezrobotnych (292, tj. 84,1%) posiadała przygotowanie lub doświadczenie zawodowe niezbędne do prowadzenia działalności gospodarczej w wybranym przez siebie profilu.

We wszystkich przypadkach bezrobotni spełniali warunki do otrzymania środków wynikające z § 6 i 7 rozporządzeń MPiPS obowiązujących w dacie przyznawania dotacji (z dnia: 17 kwietnia 2009 r., 25 lipca 2011 r. oraz 23 kwietnia 2012 r.). W szczególności bezrobotni wnioskujący o przyznanie dofinansowania nie otrzymali wcześniej bezzwrotnych środków na podjęcie działalności gospodarczej lub rolniczej, założenie lub przystąpienie do spółdzielni socjalnej oraz nie posiadali wpisu do ewidencji działalności gospodarczej w okresie 12 miesięcy bezpośrednio poprzedzających dzień złożenia wniosku.

- *W PUP w Łukowie dwóch bezrobotnych otrzymało w 2014 r. środki na podjęcie działalności gospodarczej w zakresie sprzedaży detalicznej prowadzonej przez domy sprzedaży wysyłkowej lub Internet. Sprzedaż prowadzona była za pośrednictwem internetowego portalu aukcyjnego. Istnieje uzasadnione podejrzenie, że bezrobotni ci prowadzili niezarejestrowaną działalność gospodarczą w okresie co najmniej 12 miesięcy bezpośrednio poprzedzających złożenie wniosków o przyznanie środków. Świadczą o tym dane o transakcjach dokonanych za pośrednictwem portalu. Jeden z tych bezrobotnych został ukarany przez urząd skarbowy za prowadzenie nieopodatkowanej sprzedaży w latach 2007–2010.*

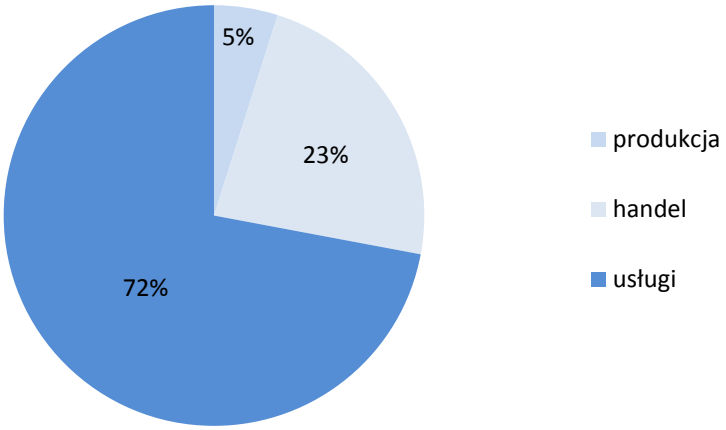
Dotacje przyznawane były na podstawie umów, zawartych zgodnie z przepisami określonymi w § 8 ww. rozporządzeń MPiPS. W każdym przypadku ustanowiono zabezpieczenie zwrotu dofinansowania w formach określonych w § 10 rozporządzeń, głównie w postaci weksla (183 umowy, tj. 52,7%) i poręczenia (138 umów, tj. 39,8%). Nieprawidłowości w tym zakresie stwierdzono w dwóch kontrolowanych urzędach.

- *W PUP w Opolu Lubelskim w 15 (z 23 objętych kontrolą) umowach stwierdzono, że zabezpieczenie zwrotu środków stanowił weksel in blanco wraz z deklaracją wekslową wystawiony przez bezrobotnego i podpisany przez poręczyciela. Te zapisy były niespójne z regulaminem przyznawania środków i stosowaną przez urząd praktyką ustanawiania przez beneficjenta dwóch poręczycieli.*

- *W PUP w Łukowie wprowadzono ograniczenie, że poręczycielem nie może być osoba, która udzieliła już poręczenia na niezakończone umowy dotyczące uzyskania środków będących w dyspozycji urzędu (dotacje, refundacje). Pomimo tego, zabezpieczenia realizacji umowy z 27 grudnia 2010 r. w sprawie przyznania środków w kwocie 18 tys. zł na podjęcie działalności gospodarczej dokonano w formie poręczenia udzielonego przez przedsiębiorcę, który był poręczycielem w innej niezakończonej umowie dotacyjnej.*

Preferowanymi przez bezrobotnych rodzajami działalności gospodarczej były usługi (250 osób) i handel (80 osób).

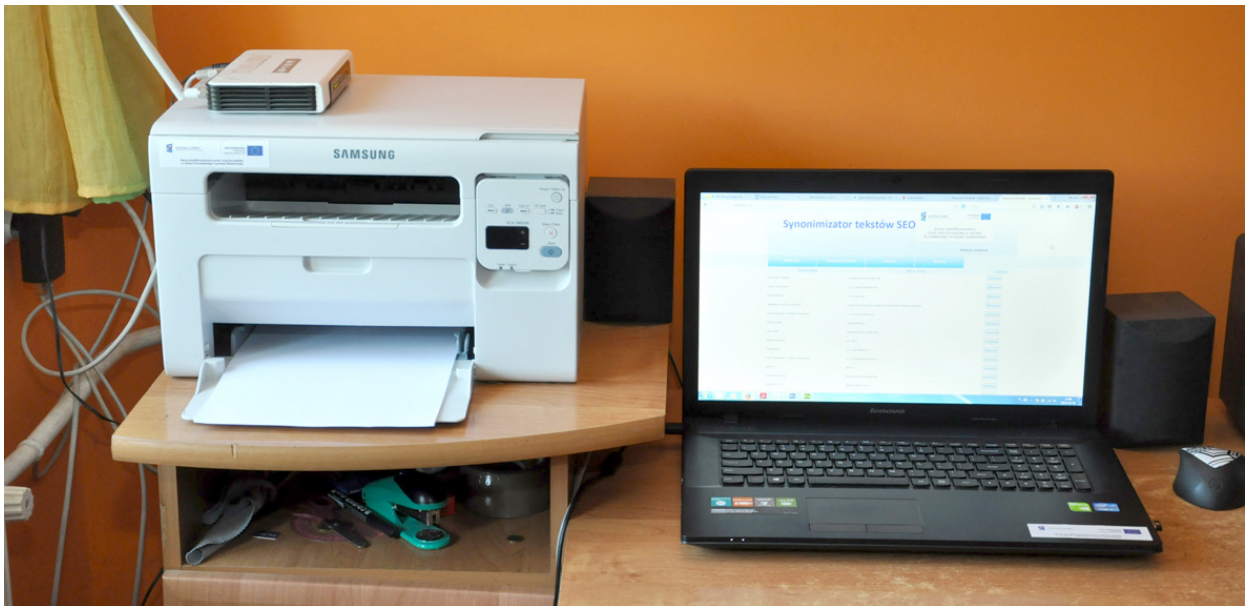
Wykres nr 2
Rodzaje działalności gospodarczej założonej ze środków Funduszu Pracy




*Źródło: Opracowanie własne.*

Najczęściej bezrobotni podejmowali działalność z zakresu świadczenia usług: remontowo-budowlanych, kosmetycznych, gastronomicznych, doradztwa prawno-finansowego, przeznaczając dotacje na zakupy sprzętu i wyposażenia.

Zdjęcie nr 3
Przykład wykorzystania środków Funduszu Pracy – zarządzanie stronami internetowymi, przetwarzanie danych (PUP w Jaśle)




*Źródło: Opracowanie własne.*

Zdjęcie nr 4
Przykład wykorzystania środków Funduszu Pracy – mała gastronomia (PUP w Zambrowie)

*Źródło: Opracowanie własne.*

Zdjęcie nr 5
Przykład wykorzystania środków Funduszu Pracy – wykonywanie instalacji (PUP w Sanoku)

*Źródło: Opracowanie własne.*

Zdjęcie nr 6
Przykład wykorzystania środków Funduszu Pracy – wynajem maszyn (PUP Krasnystaw)

*Źródło: Opracowanie własne.*

Przedmiotem handlu były natomiast najczęściej: artykuły wielobranżowe i odzież. Dotacje przeznaczano na zakup towarów, wyposażenia sklepów oraz sprzętu do prowadzenia sprzedaży przez Internet.

Zdjęcie nr 7
Przykład wykorzystania środków Funduszu Pracy – sprzedaż detaliczna w niewyspecjalizowanych sklepach (MUP w Kielcach)

*Źródło: Opracowanie własne.*

Zdjęcie nr 8
Przykład wykorzystania środków Funduszu Pracy – sprzedaż detaliczna prowadzona przez Internet (PUP w Krasnymstawie)

*Źródło: Opracowanie własne.*

**3.** Rozliczenia wydatkowanych środków przyznanych na podjęcie działalności gospodarczej przedkładane były przez beneficjentów w terminach wynikających z zawartych umów, tj. do dwóch miesięcy od rozpoczęcia prowadzenia tej działalności. W trzech kontrolowanych urzędach stwierdzono przypadki nierzetelnej weryfikacji rozliczeń i niezakwestionowania wydatków poniesionych na cele niewymienione we wniosku i umowie.

- *W PUP w Krasnymstawie nie zakwestionowano trzech rozliczeń wydatków, w których bezrobotni wykazali wykorzystanie części przyznanych środków (łącznie 17,5 tys. zł) na cele niewymienione we wnioskach o przyznanie dotacji na podjęcie działalności gospodarczej i zawartych na ich podstawie umowach.*
  *Ponadto nie zastosowano sankcji określonych w umowie o dofinansowanie i nie rozwiązano umowy z 22 sierpnia 2013 r. w sprawie przyznania dofinansowania na podjęcie działalności gospodarczej w kwocie 20 tys. zł, pomimo niepodjęcia przez bezrobotną działalności gospodarczej w wyznaczonym terminie.*
  *Nie przeprowadzono też kontroli posiadania przez beneficjenta tytułu prawnego do lokalu użytkowego, na remont i wyposażenie którego przeznaczono część dotacji przyznanej w kwocie ogółem 18 tys. zł, pomimo że z dokumentów dostarczonych przez bezrobotną wynikało, że jej ojciec posługuje się tym samym adresem prowadzenia działalności gospodarczej.*
  *Nie podejmowano również skutecznych działań w celu sprawdzenia wywiązania się z obowiązku zwrotu podatku od towarów i usług przez beneficjentów, którym przysługiwało prawo do obniżenia kwoty podatku należnego o kwotę podatku naliczonego lub prawo do zwrotu podatku naliczonego zawartego w wydatkach wykazywanych w rozliczeniach środków przyznanych na podjęcie działalności gospodarczej. Z deklaracji VAT-7 złożonej w urzędzie skarbowym przez beneficjenta dotacji, przyznanej na podstawie umowy z 20 listopada 2012 r., wynikało, że podatnik obniżył podatek należny o podatek naliczony w towarach zakupionych w okresie realizowania wydatków ze środków Funduszu Pracy. Zwrotu podatku od towarów i usług w kwocie 3,4 tys. zł dokonano w wyniku realizacji wniosku pokontrolnego NIK.*

- *W PUP w Bielsku Podlaskim nieprawidłowości stwierdzono w dwóch rozliczeniach. Urząd nie zakwestionował wydatku w kwocie 1,8 tys. zł poniesionego przez beneficjenta na budowę strony internetowej, dotyczącej innego podmiotu niż utworzony w ramach aktywizacji zawodowej bezrobotnego. Zwrotu tych środków dokonano w trakcie kontroli NIK, tj. ponad trzy miesiące od złożenia przez beneficjenta rozliczenia wykorzystania środków. Ponadto nie wyegzekwowano od tego beneficjenta dokumentów wymaganych przepisami wewnętrznymi, potwierdzających formę użytkowania nieruchomości lub lokalu, w którym zamierzał on prowadzić działalność gospodarczą oraz dowodu zapłaty za fakturę. Natomiast rozliczenie złożone przez innego beneficjenta zawierało błędy rachunkowe, nieskorygowane z powodu nierzetelnej weryfikacji przez pracowników urzędu.*
- *W PUP w Zambrowie sprawdzanie rozliczeń wykorzystania środków ograniczało się do porównania złożonych faktur ze specyfikacją załączoną do wniosku, wskutek czego przyjęto i nie zakwestionowano rozliczeń czterech umów zawierających błędy dotyczące m.in. wskazania nieprawidłowych wartości opłaconych faktur i wydatków sfinansowanych z dotacji, wyższych od środków uzyskanych z Funduszu Pracy.*

**4.** W wyniku oględzin przeprowadzonych w toku kontroli NIK u ogółem 45 beneficjentów stwierdzono, że wszystkie podmioty gospodarcze utworzone z udziałem środków Funduszu Pracy prowadziły działalność gospodarczą, a beneficjenci posiadali sprzęt zakupiony w ramach dofinansowania. Stwierdzone w dwóch powiatowych urzędach pracy nieprawidłowości polegały na braku możliwości identyfikacji sprzętu zakupionego z dotacji oraz niewykorzystywaniu urządzenia do prowadzenia działalności gospodarczej, co wskazuje na nieprzydatność zrealizowanego zakupu

- *W trakcie oględzin przeprowadzonych u beneficjenta dotacji udzielonej przez PUP w Opolu Lubelskim stwierdzono, że zakupiony 24 lipca 2014 r. podnośnik dwukolumnowy hydrauliczny (za kwotę 8,7 tys. zł) do dnia oględzin (21 października 2014 r.) nie został zamontowany i znajdował się w oryginalnym opakowaniu.*
- *W PUP w Łukowie, w stosowanych w urzędzie wzorach wniosków o przyznanie dofinansowania podjęcia działalności gospodarczej oraz wymaganej dokumentacji z rozliczenia środków, beneficjenci nie byli zobowiązani do wskazywania modelu, specyfikacji, parametrów technicznych zakupionego sprzętu oraz określenia, czy zakupy dotyczą sprzętu nowego, czy używanego, co utrudniało lub uniemożliwiało identyfikację rzeczy zakupionych przy udziale dofinansowania z Funduszu Pracy oraz zweryfikowanie ich wartości. Z tego powodu np. w trakcie oględzin sprzętu komputerowego, na zakup którego ze środków dofinansowania przeznaczono 4,5 tys. zł, brak było możliwości jednoznacznego ustalenia, czy przedstawiony w trakcie oględzin zestaw komputerowy stanowił sprzęt faktycznie zakupiony ze środków z dotacji. Ponadto dane systemowe jednostki centralnej okazanego komputera oraz naklejka zamieszczona na obudowie (wg której data produkcji zestawu to „03.2008") świadczyły o tym, że nie był to sprzęt nowy.*

**5.** W dwóch powiatowych urzędach pracy stwierdzono istnienie mechanizmów korupcjogennych w procesie przyznawania bezrobotnym środków na podjęcie działalności gospodarczej i ich rozliczania. Mechanizmy te polegały na skupieniu nadmiaru kompetencji w ręku jednego pracownika.

- *W PUP w Krasnymstawie kluczowe czynności w procesie udzielania i rozliczania dotacji pozostawione były w kompetencjach jednego pracownika. Samodzielnie wykonywał on czynności polegające m.in. na: pozyskiwaniu beneficjentów chętnych do podjęcia działalności gospodarczej, bieżącej konsultacji wniosków (prawidłowość, kompletność), sprawdzaniu wniosków pod względem formalnym i rachunkowym oraz przygotowaniu i opisaniu wniosków do rozpatrzenia, udziału w Komisji rozpatrującej wnioski pod względem merytorycznym, przygotowaniu pisemnych informacji o sposobie rozpatrzenia wniosków dla beneficjentów i umów o dotacje do podpisu dyrektora urzędu, wprowadzaniu danych wypłaconych dotacji do systemu informatycznego, przyjmowaniu rozliczenia środków i sprawdzaniu wykorzystania dotacji, zgodności z wnioskiem dowodów poniesienia wydatków i terminów wydatkowania środków, kontroli wykorzystania środków w miejscu prowadzenia działalności gospodarczej.*
- *W PUP w Zambrowie w regulaminie udzielania dotacji przyznano dyrektorowi urzędu możliwość odrzucenia lub zatwierdzenia wniosku bez opinii komisji powołanej do spraw rozpatrywania wniosków. W PUP nie zwymiarowano kryteriów oceny wniosków, co powodowało swobodność ich oceny. Dyrektor urzędu korzystał z nadanych mu uprawnień, decydując samodzielnie o przyznaniu 11 z 23 dotacji objętych kontrolą*

## 3.3 Sprawowanie nadzoru nad prawidłowością wykorzystania środków na podjęcie działalności gospodarczej i monitorowanie efektów tej formy aktywizacji zawodowej bezrobotnych

Zdjęcie nr 9
Przykład działalności gospodarczej utworzonej przy udziale środków Funduszu Pracy – sprzedaż detaliczna odzieży (PUP w Bartoszycach)

*Źródło: Opracowanie własne.*

**1.** Liczba pracowników kontrolowanych urzędów pracy zatrudnionych do obsługi bezrobotnych gwarantowała prawidłową realizację zadań w zakresie aktywizacji bezrobotnych. Na 30 września 2014 r. ponad 38% ogółu zatrudnionych stanowili doradcy klienta (341 osób). W 14 z 15 kontrolowanych urzędów liczba doradców klienta była wyższa lub równa minimalnej liczbie, określonej na podstawie § 86 w zw. z § 89 ust. 1 rozporządzenia Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 14 maja 2014 w sprawie szczegółowych warunków realizacji oraz trybu i sposobów prowadzenia usług rynku pracy[21] (ogółem 275 etatów).

- *W PUP w Sanoku zatrudnienie było o jeden etat mniejsze od wymaganego z powodu przebywania pracownicy na urlopie macierzyńskim.*

Na jednego doradcę klienta przypadało średnio 290 bezrobotnych – od 132 (Powiatowy Urząd Pracy w Iławie) do 384 (Powiatowy Urząd Pracy w Sanoku).

**2.** Z objętych badaniem 347 osób, które otrzymały środki na podjęcie działalności gospodarczej, 282 wywiązały się z obowiązku prowadzenia tej działalności przez 12 miesięcy. W 59 przypadkach termin ten nie upłynął do zakończenia kontroli NIK. Sześciu beneficjentów dotacji zaprzestało prowadzenia działalności przed upływem 12 miesięcy, co – zgodnie z przepisami rozporządzeń MPiPS[22] – skutkowało obowiązkiem zwrotu dofinansowania wraz z odsetkami. Pięć osób dopełniło obowiązku zwrotu pobranej dotacji, postępowanie w sprawie zwrotu środków przez szóstego beneficjenta prowadzone jest przez MUP w Kielcach.

[21] Dz.U. z 2014 r., poz. 667.

[22] § 8 ust. 2 pkt 3b rozporządzenia z 17 kwietnia 2009 r., § 8 ust. 2 pkt 4b rozporządzenia MPiPS z 25 lipca 2011 r., § 8 ust. 2 pkt 4 rozporządzenia MPiPS z 23 kwietnia 2012 r.

Powiatowe urzędy pracy prowadziły bieżący monitoring wykonania umów o dofinansowanie podjęcia działalności gospodarczej i dokonywały oceny prawidłowości ich realizacji, w szczególności weryfikując wywiązanie się z obowiązku prowadzenia tej działalności przez minimum 12 miesięcy. Działania urzędów polegały m.in. na analizowaniu wpisów w CEIDG, dokumentów finansowo-księgowych, zaświadczeń o zgłoszeniu do ubezpieczenia społecznego i opłacaniu składek, zaświadczeń z urzędu skarbowego o płaceniu podatków z tytułu prowadzenia działalności. W czterech powiatowych urzędach pracy stwierdzono nieprawidłowości polegające na nierzetelnej weryfikacji rozliczeń przedkładanych przez beneficjentów.

- *W PUP w Jaśle ocenę prawidłowości wykonania trzech umów zawartych w latach 2010–2011 przeprowadzono dopiero w trakcie kontroli NIK, w październiku 2014 r. Jeden beneficjent, pomimo wezwań urzędu, nie przedstawił dokumentacji potwierdzającej prowadzenie działalności gospodarczej, w wyniku czego wypowiedziana została umowa o dofinansowanie podjęcia działalności gospodarczej, a beneficjenta wezwano do zwrotu środków przyznanych na ten cel (ogółem z odsetkami 28,2 tys. zł). W celu ich wyegzekwowania złożono pozew w postępowaniu nakazowym o orzeczenie nakazem zapłaty tej kwoty na rzecz powiatu jasielskiego.*
- *W MUP w Kielcach nierzetelnie zweryfikowano oświadczenie beneficjenta dotacji o prowadzeniu działalności gospodarczej przez wymagany okres 12 miesięcy. Beneficjent nie dopełnił tego obowiązku i zawiesił działalność gospodarczą cztery dni przed upływem tego okresu. Działania w celu wyegzekwowania kwoty dotacji z odsetkami (ogółem 18,9 tys. zł), przewidziane w § 8 ust. 2 pkt 4c rozporządzenia z 25 lipca 2011 r. obowiązującym w momencie zawarcia umowy o dofinansowanie (19 grudnia 2011 r.), podjęto dopiero po kontroli NIK, tj. ponad 22 miesiące po złożeniu przez beneficjenta oświadczenia o spełnieniu warunków umowy.*
- *W powiatowych urzędach pracy w: Łukowie i Krasnymstawie przedkładane przez bezrobotnych – w celu weryfikacji prowadzenia działalności gospodarczej przez 12 miesięcy – zaświadczenia z Zakładu Ubezpieczeń Społecznych (ZUS) o okresie podlegania ubezpieczeniom społecznym oraz opłacaniu składek na ubezpieczenia społeczne i zdrowotne z tytułu prowadzenia działalności gospodarczej, nie zawierały informacji, czy i z jakich innych tytułów beneficjenci środków podlegali obowiązkowi ubezpieczenia. Zaświadczenia te nie pozwalały na jednoznaczne stwierdzenie, czy beneficjent przestrzegał zakazu podejmowania zatrudnienia w okresie 12 miesięcy od dnia rozpoczęcia prowadzenia działalności gospodarczej, wyrażonego w przepisach § 6 ust. 3 pkt 3 rozporządzenia MPiPS z 23 kwietnia 2012 r. i poprzednio obowiązujących – § 6 ust. 3 pkt 3 rozporządzenia MPiPS z 25 lipca 2011 r. oraz § 6 ust. 3 pkt 4 rozporządzenia MPiPS z 17 kwietnia 2009 r., pomimo że z naruszeniem tego zakazu związana była sankcja zwrotu dofinansowania wraz z odsetkami. Zgodnie z informacją ZUS w Łukowie, analizowane były zbiegi ubezpieczeń społecznych z innymi tytułami ubezpieczeń (związanymi np. z umową o pracę, umową zlecenie), jednak informacji o wszystkich tytułach do ubezpieczeń społecznych nie zamieszczano w treści wydawanych zaświadczeń, jeżeli ubezpieczony nie zwrócił się o podanie takiej informacji. W PUP w Krasnymstawie stwierdzono np., że jedna z bezrobotnych mogła być związana stosunkiem pracy w momencie rejestracji w ewidencji bezrobotnych i otrzymania środków na podjęcie działalności gospodarczej. Wskazują na to raporty rozliczeniowe składane przez płatnika (pracodawcę osoby bezrobotnej) do ZUS jeszcze przez trzy miesiące od daty rejestracji bezrobotnej w ewidencji, prowadzonej przez PUP w Krasnymstawie.*

Powiatowe urzędy pracy wykorzystywały uprawnienia zawarte w umowach o dofinansowanie podjęcia działalności gospodarczej do przeprowadzenia kontroli w miejscu jej prowadzenia. W trakcie takich kontroli sprawdzano zgodność wykorzystania przyznanych środków z rozliczeniem przedstawionym do urzędu, fakt prowadzenia działalności gospodarczej, a także prawidłowość odprowadzania składek na ubezpieczenia społeczne. Powiatowe urzędy pracy skontrolowały ogółem 208, tj. 59,9% umów objętych badaniem NIK. W kontrolowanych urzędach obowiązywały różne zasady dotyczące prowadzenia tych kontroli.

- *W PUP w Brzozowie kontrole przeprowadzane były dwukrotnie – pierwsza w okresie do sześciu miesięcy po podpisaniu umowy, a kolejna w okresie przed lub po zakończeniu trwania umowy (do dwóch miesięcy).*
- *PUP w Białymstoku przeprowadził 819 kontroli realizacji umów o dofinansowanie podjęcia działalności gospodarczej oraz 75 kontroli wstępnych (przed zawarciem umowy) dotyczących stanu przygotowania lokalu do prowadzenia działalności gospodarczej.*

- *PUP w Opolu Lubelskim w niewielkim zakresie wykorzystywał uprawnienia do przeprowadzania kontroli działalności gospodarczej w miejscu jej prowadzenia. Z ogółem 586 umów zawartych w latach 2010–2014 kontrolami objęto 17 (2,9%).*
- *W PUP w Krasnymstawie nierzetelnie dokumentowano czynności kontrolne przeprowadzane u beneficjentów pod kątem dotrzymania warunków umów w sprawie przyznania dofinansowania na podjęcie działalności gospodarczej. Żaden z protokołów kontroli problemowej nie zawierał ustaleń co do faktycznego zakupu rzeczy oraz wykonania usług. W szczególności nie informował, czy zakupione rzeczy znajdowały się w miejscu prowadzenia działalności gospodarczej oraz były zainstalowane i użytkowane na jej potrzeby, czy zostały wykonane usługi udokumentowane fakturami/rachunkami. Ponadto w aktach dotyczących dotacji udzielonej jednej z bezrobotnych znajdował się niewypełniony protokół z kontroli problemowej, podpisany przez nią „in blanco", który – wg wyjaśnień osoby odpowiedzialnej za prowadzenie spraw w urzędzie – nie został wypełniony z powodu wyjątkowego spiętrzenia obowiązków.*

Za dobrą praktykę NIK uznała weryfikowanie przez powiatowe urzędy pracy faktycznego prowadzenia działalności poprzez analizę sytuacji finansowej firm założonych z udziałem środków Funduszu Pracy, osiągania przychodów i odprowadzania składek na ubezpieczenia społeczne. Działania w tym zakresie prowadziło siedem kontrolowanych powiatowych urzędów pracy.

- *Np. PUP w Iławie wymagał złożenia sprawozdania finansowego po sześciu miesiącach od rozpoczęcia działalności gospodarczej.*
- *W PUP w Jaśle beneficjenci przedstawiali księgę przychodów i rozchodów z okresu prowadzenia działalności gospodarczej w celu sprawdzenia osiągania przychodów zadeklarowanych we wnioskach o przyznanie środków na prowadzenie działalności gospodarczej. Z badanej dokumentacji wynikało, że wszyscy beneficjenci osiągnęli przychody w deklarowanej przez nich wysokości.*
- *W PUP w Kętrzynie analizowano dokumentację finansowo-księgową firm utworzonych przy udziale środków Funduszu Pracy w celu potwierdzenia: uzyskiwania przez firmy przychodów i kosztów ich działalności. Danych tych nie porównywano jednak z kwotami deklarowanymi we wnioskach o udzielenie dotacji, pomimo że warunkiem przyznania dofinansowania na podjęcie działalności gospodarczej było zadeklarowanie osiągania miesięcznych dochodów w kwocie nie niższej niż minimalne wynagrodzenie za pracę. Na podstawie informacji z Urzędu Skarbowego w Kętrzynie ustalono, że tylko jedna osoba z 23 badanych uzyskała przychód z działalności na poziomie planowanym, cztery osoby wykazały natomiast straty od 0,4 tys. zł do 61,3 tys. zł.*
- *W powiatowych urzędach pracy w Bielsku Podlaskim i Zambrowie nie weryfikowano, czy beneficjent faktycznie prowadził działalność, tj. czy posiadał klientów i osiągał przychody, uznając, że urzędy nie dysponują narzędziami do takiej weryfikacji. W PUP w Bielsku Podlaskim NIK stwierdziła, że jeden z beneficjentów przez ponad cztery miesiące – od założenia działalności w zakresie doradztwa podatkowego w dniu 1 czerwca 2014 r. do oględzin w dniu 17 października 2014 r. – faktycznie jej nie prowadził i był na etapie poszukiwania klientów do stałej obsługi prawno-podatkowej, a 8 września 2014 r. została zarejestrowana w KRS inna spółka – z siedzibą w Krakowie – również prowadząca działalność w zakresie doradztwa podatkowego, której został wspólnikiem.*

**3.** Współpraca powiatowych urzędów pracy z pracodawcami, w tym z beneficjentami środków na podjęcie działalności gospodarczej, polegała w szczególności na pośrednictwie pracy, pozyskiwaniu ofert zatrudnienia oraz udzielaniu pracodawcom wsparcia np. w postaci organizacji stażu oraz refundacji kosztów doposażenia lub wyposażenia stanowisk pracy. W trzech urzędach wprowadzone zostały ograniczenia w możliwości skorzystania ze subsydiowanego zatrudnienia pracowników przez osoby, które prowadziły działalność gospodarczą krócej niż rok.

- *W PUP w Łukowie beneficjenci dotacji mogli korzystać z każdej formy wsparcia z wyjątkiem pomocy w formie refundacji kosztów doposażenia lub wyposażenia stanowiska pracy, o które przedsiębiorcy mogli się ubiegać dopiero po wywiązaniu się z warunków umowy o przyznanie środków na podjęcie działalności gospodarczej. Przy zawieraniu umowy osoby bezrobotne były informowane, z jakich środków mogą skorzystać w okresie pierwszych 12 miesięcy prowadzenia działalności gospodarczej.*
- *W PUP w Opolu Lubelskim warunkiem otrzymania wsparcia był fakt prowadzenia działalności gospodarczej przez co najmniej sześć miesięcy.*

- *Z kolei w PUP w Kętrzynie nie podejmowano działań zmierzających do zawierania z beneficjentami umów dotyczących subsydiowanego zatrudnienia, ponieważ – zdaniem dyrektora tego urzędu – w okresie pierwszych 12 miesięcy prowadzenia działalności nie jest wskazane zaciąganie kolejnych zobowiązań i w przypadku niepowodzenia przedsięwzięcia beneficjent nie wywiązałby się również z kolejnych umów.*

Z badanej próby 347 beneficjentów dotacji, 25 osób (w ogółem 10 powiatowych urzędach pracy), które podjęły działalność gospodarczą przy udziale środków z Funduszu Pracy i utworzyły miejsca pracy, skorzystało z pomocy urzędów uzyskując środki na wyposażenie stanowisk pracy (11 przypadków), zatrudniając stażystów (11) i pracowników w ramach prac interwencyjnych (trzy przypadki).

Z ankietowanych przez NIK 632 bezrobotnych miejsca pracy utworzyło 126 (19,9%). Pomoc urzędów pracy uzyskało 78 pracodawców. Ponad 47% (37 osób) skorzystało ze środków na wyposażenie stanowisk pracy, zatrudnienie pracowników w ramach prac interwencyjnych i organizację staży, pozostałe osoby uzyskały informację o sposobie rozwiązania problemów związanych z prowadzeniem działalności gospodarczej.

**4.** Dotacje na podjęcie działalności gospodarczej w latach 2010–2013[23] wypłacono ogółem 11.802 bezrobotnym, z których 11.786 podjęło działalność gospodarczą[24]. Zgodnie z przyjętą przez MPiPS metodologią liczenia mierników efektywności zatrudnieniowej i kosztowej, dotacje na podjęcie działalności gospodarczej uznawane były za efektywną formę aktywizacji zawodowej bezrobotnych w momencie podpisania umowy (wypłaty środków) i wyrejestrowania beneficjenta z rejestru bezrobotnych. Efektywność zatrudnieniowa w kontrolowanych powiatowych urzędach w latach 2010–2013 – podawana w publikacjach MPiPS – wynosiła 100%.

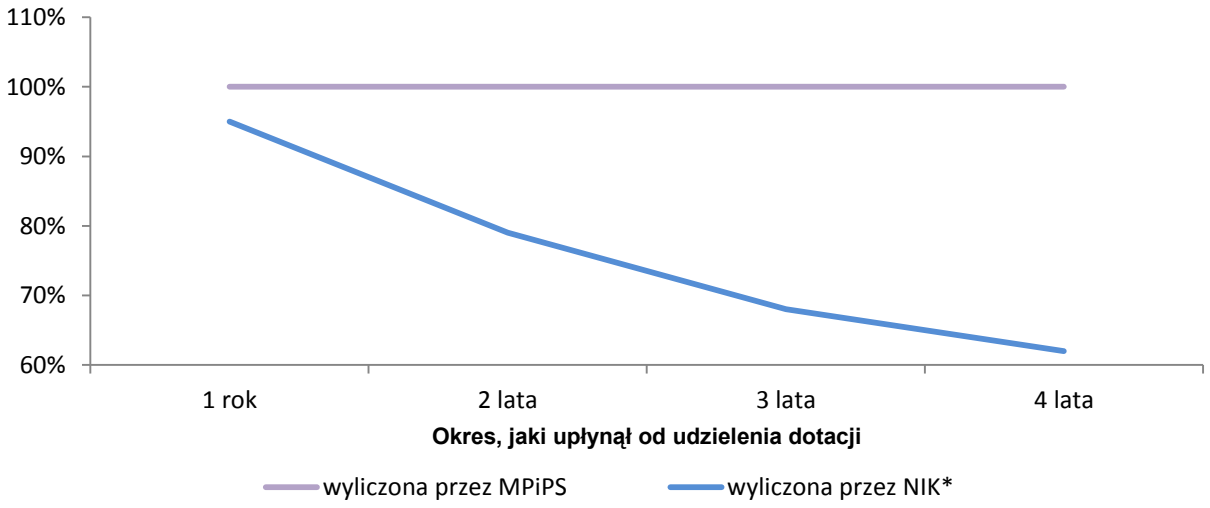
Na podstawie danych z systemu Syriusz z kontrolowanych powiatowych urzędów pracy ustalono, że 3.055 (25,9%) bezrobotnych, którzy podjęli działalność gospodarczą z udziałem środków Funduszu Pracy, ponownie zarejestrowało się w ewidencji bezrobotnych. Efektywność zatrudnieniowa wyliczona przez NIK po uwzględnieniu tych danych wyniosła 62% dla dotacji udzielonych w 2010 r., 67,5% – w 2011 r., 79% – w 2012 r. 94,9% – w 2013 r.[25]. Różnica w efektywności zatrudnieniowej (podawanej przez MPiPS i wyliczonej przez NIK) zwiększała się w miarę upływu czasu od udzielenia dotacji.

[23] Nie uwzględniono danych za 2014 r. z uwagi na objęcie badaniem niepełnego roku.

[24] Pozostałe osoby nie podjęły działalności gospodarczej lub zrezygnowały z jej prowadzenia w okresie krótszym niż rok od podjęcia i dokonały zwrotu wypłaconych środków.

[25] Dane uwzględniają 536 beneficjentów, którym udzielono dotacji w 2013 r. i dla których nie upłynął jeszcze 12-miesięczny okres prowadzenia działalności gospodarczej.

Wykres nr 3
Efektywność zatrudnieniowa dotacji na podjęcie działalności gospodarczej




* Po uwzględnieniu osób, które ponownie zarejestrowały się w ewidencji bezrobotnych.

*Źródło: Opracowanie własne.*

Średnia efektywność kosztowa w latach 2010–2013 wyliczona przez NIK po uwzględnieniu bezrobotnych, którzy zaprzestali prowadzenia działalności gospodarczej wyniosła 23.363,59 zł i była o 34,7% wyższa od wynikającej z danych MPiPS (17.339,33 zł). Dla dotacji udzielonych w 2010 r. wyniosła 27.848,13 zł, w 2011 r. – 22.821,09 zł, w 2012 r. – 21.562,39 zł, w 2013 r. – 19.924,85 zł. Wg danych MPiPS efektywność ta wyniosła odpowiednio: 17.293,55 zł, 15.416,97 zł, 17.063,18 zł i 18.928,61 zł.

- *Po uwzględnieniu danych o osobach ponownie zarejestrowanych w ewidencji bezrobotnych, wyliczona przez NIK:*
  - *efektywność zatrudnieniowa dla dotacji udzielonych w 2010 r. wynosiła od 50,2% (PUP w Brzozowie) do 72,6% (PUP w Białymstoku), a efektywność kosztowa od 21.174,92 zł (PUP w Ostrowcu Świętokrzyskim) do 36.560,77 zł (PUP w Brzozowie);*
  - *efektywność zatrudnieniowa dla dotacji udzielonych w 2011 r. wyniosła od 56% (PUP w Bartoszycach) do 85,3% (PUP w Bielsku Podlaskim), a efektywność kosztowa – od 15.646,83 zł (PUP w Ostrowcu Świętokrzyskim) do 33.466,67 zł (PUP w Bartoszycach);*
  - *efektywność zatrudnieniowa dla dotacji udzielonych w 2012 r. wyniosła od 63,9% (PUP w Brzozowie) do 85,4% (PUP w Iławie), a efektywność kosztowa – od 14.756,41 zł (PUP w Ostrowcu Świętokrzyskim) do 27.666,67 zł (PUP w Brzozowie);*
  - *efektywność zatrudnieniowa dla dotacji udzielonych w 2013 r. wyniosła od 87,4% (PUP w Końskich) do 100% (PUP w Bielsku Podlaskim), a efektywność kosztowa – od 12.414,29 zł (PUP w Ostrowcu Świętokrzyskim) do 23.987,41 zł (PUP w Bartoszycach).*

Spośród 3.055 bezrobotnych, którzy zrezygnowali z prowadzenia działalności gospodarczej utworzonej z udziałem środków Funduszu Pracy:

- 1.700 osób (55,7%) zakończyło działalność gospodarczą w okresie do dwóch lat od jej podjęcia, z tego 657 – w terminie do trzech miesięcy od upływu 12 miesięcznego wymagalnego minimalnego okresu jej prowadzenia;
- 981 bezrobotnych (32,1%) zakończyło działalność w okresie od dwóch do trzech lat;
- 374 (12,2%) prowadziło działalność dłużej niż trzy lata.

W sześciu powiatowych urzędach pracy (40% kontrolowanych) znane były przyczyny zaprzestania prowadzenia działalności gospodarczej i ponownej rejestracji w ewidencji bezrobotnych. Informacje te pozyskiwane były w trakcie bieżących kontaktów pracowników urzędów z bezrobotnymi. Jednak tylko dwa urzędy informacje te wykorzystywały w bieżącej działalności prowadzonej w zakresie aktywizacji zawodowej bezrobotnych.

- *Informacje o przyczynach zaprzestania prowadzenia działalności gospodarczej były wykorzystywane przy rozpatrywaniu wniosków o przyznanie środków na podjęcie działalności gospodarczej, do określenia rodzajów działalności obejmowanych wsparciem (PUP w Sanoku) oraz przy opracowaniu planu szkoleń (PUP w Ostrowce Świętokrzyskim).*
- *Dziewięć powiatowych urzędów pracy (m.in. w: Bartoszycach, Łukowie, Kielcach) nie dysponowało informacjami na temat przyczyn zaprzestania przez bezrobotnych prowadzenia działalności gospodarczej.*

Ankietowani przez NIK bezrobotni jako przyczyny zaprzestania prowadzenia działalności gospodarczej wskazywali najczęściej trudną sytuację na rynku spowodowaną kryzysem gospodarczym i konkurencją oraz wysokie koszty działalności i nieosiąganie przychodów w zadawalającej wysokości (523 osób, tj. 82,8% ankietowanych). Prawie 14% ankietowanych (88 osób) wskazało na skomplikowane procedury związane z prowadzeniem działalności gospodarczej (podatkowe, ubezpieczenia społeczne). Znaczna część ankietowanych bezrobotnych (306, tj. 48,4%) zamierza w przyszłości ponownie podjąć prowadzenie działalności gospodarczej, tylko 60 (9,5%) nie planuje już jej prowadzenia.

**5.** W toku kontroli dokonano analizy wpisów w CEIDG dla wybranej losowo próby ogółem 750 beneficjentów (po 50 z każdego urzędu objętego kontrolą), spośród osób, które podjęły działalność gospodarczą z udziałem środków Funduszu Pracy i nie powróciły do rejestru bezrobotnych. Na ich podstawie ustalono, że tylko 429 osób prowadziło działalność gospodarczą w trakcie kontroli NIK, 129 osób zawiesiło jej prowadzenie, a 192 – zostało wykreślonych z ewidencji działalności gospodarczej. Na podstawie informacji uzyskanych z urzędów skarbowych ustalono, że osoby prowadzące działalność gospodarczą osiągały przychody z tego tytułu[26].

Faktyczna skuteczność udzielonych dotacji wyliczona przez NIK po uwzględnieniu tych danych dotyczących badanej próby dotacji wyniosła 57,2%, a faktyczna efektywność – 30.523,35 zł.

- *Dla dotacji udzielonych w 2010 r. faktyczna skuteczność wyniosła 45%, od 20% (PUP w Iławie) do 75% (PUP Końskich), w 2011 r. – 52,4%, od 33,3% (PUP w Łukowie) do 83,3% (PUP w Końskich), w 2012 r. – 64%, od 36,4% (PUP w Zambrowie) do 83,3% (PUP w Bielsku Podlaskim), w 2013 r. – 73,8%, od 42,9% (PUP w Brzozowie) do 90% (PUP w Sanoku).*
  *Faktyczna efektywność dotacji wyniosła w 2010 r. 38.828,90 zł, w 2011 r. – 29.806,89 zł, w 2012 r. – 27.276,53 zł, w 2013 r. 26.070,62 zł.*

Według szacunków NIK dokonanych na podstawie przeliczenia danych z badanej próby na całą populację bezrobotnych, którzy otrzymali środki na podjęcie działalności gospodarczej[27] na dzień kontroli na rynku funkcjonowało średnio 43,7% firm powstałych w latach 2010–2013 z udziałem środków Funduszu Pracy, w tym 28% podmiotów, które rozpoczęły działalność w 2010 r. i 35,4% powstałych w 2011 r. Z opublikowanych przez GUS średniorynkowych danych wynika, że z przedsiębiorstw utworzonych przez osoby fizyczne w latach 2010–2011 w 2013 r. funkcjonowało odpowiednio: 40,4% i 52,6%.

[26] Informacje z urzędów skarbowych uzyskano dla próby 150 osób, które wg CEIDG prowadziły działalność gospodarczą na dzień kontroli NIK, po 10 z każdego urzędu objętego kontrolą.

[27] Tj. po uwzględnieniu osób, które zarejestrowały się ponownie w ewidencji bezrobotnych.

**6.** Powiatowe urzędy pracy nie miały obowiązku prowadzenia monitoringu efektywności dofinansowania podjęcia działalności gospodarczej po upływie pierwszych 12 miesięcy jej prowadzenia, ale 12 z 15 kontrolowanych urzędów dokonywało takich analiz. Urzędy wykorzystywały przy tym dane zaewidencjonowane w systemie Syriusz oraz CEIDG. Tylko w pięciu urzędach analizy te miały wpływ na podejmowane działania w celu aktywizacji zawodowej bezrobotnych i były wykorzystywane np. w planowaniu środków, co zostało przez NIK uznane za dobrą praktykę. W pozostałych urzędach analizy były sporządzane głównie na potrzeby starostów i powiatowych rad zatrudnienia oraz wojewódzkich urzędów pracy.

- *W powiatowych urzędach pracy w Bartoszycach, Iławie, Sanoku wyniki analiz wykorzystywano w procesie planowania środków na aktywizację zawodową bezrobotnych, przy podziale środków przyznanych wg algorytmu na poszczególne formy aktywizacji i opracowywaniu programów wsparcia dla poszczególnych grup bezrobotnych. W urzędach w: Brzozowie i Zambrowie na podstawie analiz dokonywano oceny najbardziej efektywnych przedsięwzięć oraz tych, które okazywały się nierentowne. Informacje te wykorzystywane były przy opracowywaniu kryteriów przyznawania dotacji i wprowadzaniu ewentualnych ograniczeń w udzielaniu dotacji na takie rodzaje działalności gospodarczej, które nie rokowały zbyt dużych szans na prowadzenie w przyszłości i najbardziej były narażone na likwidację już po pierwszym roku jej prowadzenia.*
- *W PUP w Opolu Lubelskim analizowano informacje o efektach udzielonych dotacji na podjęcie działalności gospodarczej w okresie: do 18 miesięcy, od 18 do 24 miesięcy i powyżej 24 miesięcy od rozpoczęcia działalności. Analiza miała na celu potwierdzenie spełnienia przez bezrobotnych warunków umów zawartych w sprawie przyznania środków oraz weryfikację stosowanych przez urząd procedur w procesie przyznawania środków.*
- *W PUP w Ostrowcu Świętokrzyskim dane o skuteczności i efektywności udzielania dotacji na podjęcie działalności po upływie 12-miesięcznego okresu jej prowadzenia co kilka miesięcy były przedstawiane przez dyrektora urzędu w lokalnych środkach masowego przekazu w celu zwiększania świadomości potencjalnych beneficjentów dotacji o konieczności wnikliwej analizy swoich możliwości i predyspozycji w zakresie podejmowania działalności gospodarczej.*
- *PUP w Kętrzynie w latach 2011–2013 na zlecenie Wojewódzkiego Urzędu Pracy w Olsztynie sporządził zestawienia z danymi osób korzystających z dofinansowania podjęcia działalności gospodarczej za lata 2007–2009, w których ujęto m.in. dane dotyczące osób, które otrzymały dofinansowanie, informacje, czy nastąpiła ponowna rejestracja w ewidencji bezrobotnych, czy jest kontynuowana działalność oraz czy działalność ta generuje nowe miejsca pracy. Urząd, poza przedstawieniem tych danych, nie dokonywał ich analizy. Nie opracowywał też takich lub podobnych zestawień dla potrzeb własnych.*
- *W MUP w Kielcach nie prowadzono analiz trwałości przedsięwzięć po upływie 12-miesięcznego okresu prowadzenia działalności, uznając, że nie należy to do obowiązków urzędu wynikających z przepisów prawa. Analiz takich nie prowadzono też w powiatowych urzędach pracy w Łukowie i Krasnymstawie.*

# 4 INFORMACJE DODATKOWE

## 4.1 Organizacja i metodyka kontroli

**1.** Badaniami kontrolnymi objęto powiatowe urzędy pracy realizujące zadania starosty w zakresie m.in. przyznawania środków na podjęcie działalności gospodarczej. Doboru jednostek objętych kontrolą dokonano w sposób celowy. W każdym województwie wybrano po dwa urzędy mające siedzibę na terenie powiatów, w których stopa bezrobocia w latach 2012–2013 była wyższa niż średnia wojewódzka oraz jeden urząd znajdujący się na terenie powiatu, w którym stopa bezrobocia była niższa niż średnia w województwie. Przy wyborze jednostek do kontroli wzięto pod uwagę liczbę bezrobotnych, którzy w latach 2010–2012 otrzymali środki na podjęcie działalności gospodarczej. Nie przewidziano do kontroli powiatowych urzędów pracy objętych kontrolą P/13/111 *Aktywizacja zawodowa i łagodzenie skutków bezrobocia osób powyżej 50 roku życia* oraz P/14/109 *Skuteczność wybranych form aktywnego przeciwdziałania bezrobociu w niektórych województwach*.

**2.** W przygotowaniu kontroli wykorzystano wyniki wcześniejszych kontroli NIK, w szczególności:

– nr P/07/102 *Wykorzystanie środków publicznych na zadania w zakresie promocji zatrudnienia i aktywizacji zawodowej w latach 2005–2007 (I półrocze)*,

– nr P/11/180 *Realizacja programu aktywizacji zawodowej osób do 30. roku życia w województwie lubuskim*,

– nr P/13/111 *Aktywizacja zawodowa i łagodzenie skutków bezrobocia osób powyżej 50. roku życia*.

**3.** W wystąpieniach pokontrolnych zarówno dla ocen cząstkowych, jak i dla oceny ogólnej przewidziano trzystopniową skalę ocen: pozytywna, pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości, negatywna lub zastosowanie ocen opisowych.

**4.** W toku kontroli korzystano ze zbiorów wygenerowanych przez powiatowe urzędy pracy z systemu Syriusz, zawierających dane o osobach wyrejestrowanych z systemu z powodu podjęcia działalności gospodarczej. Pliki były przetwarzane przez delegaturę koordynującą kontrolę w celu umożliwienia kontrolerom losowego wyboru prób do badania. W każdej jednostce kontrolowanej wybrano 23 osoby, którym udzielono dotacji na podjęcie działalności gospodarczej (po pięć z każdego roku w latach 2010–2013 i trzy – z 2014 r.), 50 osób, które zaprzestały prowadzenia działalności gospodarczej i ponownie zarejestrowały się w ewidencji bezrobotnych, 50 osób, które podjęły działalność gospodarczą w latach 2010–2013 i nie powróciły do rejestru bezrobotnych. Dane liczbowe agregowane na podstawie tych plików zostały wykorzystane do oceny efektywności aktywizacji zawodowej w formie podjęcia działalności gospodarczej.

**5.** W toku kontroli przeprowadzono oględziny miejsc prowadzenia działalności (po trzy z każdej kontrolowanej jednostki, celowo wybrane spośród osób, w stosunku do których nie upłynął 12-miesięczny okres prowadzenia działalności gospodarczej). Oględziny miały na celu potwierdzenie faktu prowadzenia działalności gospodarczej przez beneficjentów środków z Funduszu Pracy oraz wykorzystywania w tej działalności rzeczy zakupionych z otrzymanych środków.

**6.** Analizowano wpisy w CEIDG w celu ustalenia faktycznego prowadzenia działalności przez losowo wybraną próbę bezrobotnych, którzy podjęli działalność gospodarczą z udziałem środków Funduszu Pracy. W każdym kontrolowanym urzędzie pracy badanie takie przeprowadzono na próbie 50 losowo wybranych osób.

**7.** Przeprowadzono badanie ankietowe na losowo wybranej próbie bezrobotnych (po 50 z każdego powiatowego urzędu pracy). Ankiety skierowano do 732 bezrobotnych, tj. prawie 24% ogólnej liczby osób, które zaprzestały prowadzenia działalności gospodarczej podjętej z udziałem środków

Funduszu Pracy i ponownie zarejestrowały się w ewidencji bezrobotnych. Badanie miało na celu zidentyfikowanie barier utrudniających bezrobotnym podjęcie i prowadzenie działalności gospodarczej, ocenę oferowanej przez powiatowe urzędy pracy pomocy w przezwyciężaniu tych barier, ustalenie przyczyn zaprzestania prowadzenia działalności gospodarczej. Wyniki badania ankietowego zostały wykorzystane w informacji o wynikach kontroli.

## 4.2 Postępowanie kontrolne i działania podjęte po zakończeniu kontroli

Podczas kontroli zasięgano informacji[28] w urzędach skarbowych i zakładach ubezpieczeń społecznych w sprawie prowadzenia przez bezrobotnych działalności gospodarczej podjętej z udziałem środków Funduszu Pracy oraz w firmach wykonujących usługi sfinansowane z przyznanych dotacji w celu potwierdzenia prawidłowości dokonania wydatków.

Ponadto uzyskano[29] z Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej informację o wykorzystaniu środków Funduszu Pracy na aktywne formy przeciwdziałania bezrobociu w okresie od stycznia do września 2014 r.

Na podstawie art. 53 ust. 6 ustawy o NIK skierowano wystąpienia pokontrolne do kierowników wszystkich jednostek kontrolowanych. Zastrzeżenia do wystąpienia zostały zgłoszone przez dyrektora Powiatowego Urzędu Pracy w Bielsku Podlaskim, dotyczyły oceny ogólnej (pozytywna pomimo stwierdzonych nieprawidłowości), uznania za nieprawidłowość nieprzedłożenia przez beneficjenta środków dokumentów wymaganych wewnętrznymi przepisami urzędu, potwierdzających formę użytkowania nieruchomości i dokonanie zapłaty za usługi, sformułowania zarzutów sprawowania nieskutecznego nadzoru nad wydatkowaniem środków z Funduszu Pracy i nierzetelnego sporządzenia sprawozdań MPiPS-02 o przychodach i wydatkach Funduszu Pracy za lata 2011–2013 z powodu wykazania w nich danych niewynikających z rejestrów prowadzonych w urzędzie. Komisja Rozstrzygająca NIK uwzględniła zastrzeżenie dotyczące oceny sporządzania sprawozdań MPiPS-02, w pozostałym zakresie zastrzeżenia zostały oddalone.

W wystąpieniach pokontrolnych sformułowano ogółem 17 wniosków pokontrolnych do ośmiu dyrektorów PUP. W szczególności wnioskowano o prawidłowe i rzetelne prowadzenie postępowań w sprawie przyznania dofinansowania na podjęcie działalności gospodarczej oraz rozliczania środków, a także – dostosowanie uregulowań wewnętrznych do przepisów ustawy o promocji zatrudnienia i rozporządzeń wykonawczych wydanych do tej ustawy.

Z odpowiedzi na wystąpienia pokontrolne wynika, że zrealizowano 16 wniosków pokontrolnych. Wniosek dotyczący wyegzekwowania zwrotu dotacji w związku z naruszeniem przez beneficjenta warunków umowy w sprawie przyznania środków, był w trakcie realizacji.

Na podstawie art. 63 ust. 1 ustawy o NIK skierowano zawiadomienie do naczelnika właściwego urzędu skarbowego o podejrzeniu popełnienia przestępstwa przed dwóch beneficjentów dotacji na podjęcie działalności gospodarczej udzielonych w Powiatowym Urzędzie Pracy w Łukowie, polegającego na nieujawnianiu przedmiotu lub podstawy opodatkowania i nieskładaniu deklaracji podatkowych (art. 54 Kodeksu karnego skarbowego[30]).

---

[28] Na podstawie art. 29 ust. 1 pkt 2 lit. f ustawy o NIK.

[29] Na podstawie art. 29 ust. 1 pkt 1 i pkt 2 lit. f ustawy o NIK.

[30] Dz.U. z 2013 r., poz. 186, ze zm.

## 4.3 Finansowe rezultaty kontroli

Efekty finansowe kontroli stanowią:

- finansowe lub sprawozdawcze skutki nieprawidłowości w kwocie 122,3 tys. zł, w tym: uszczuplenie środków lub aktywów – 86,3 tys. zł (str. 27, 28, 30), kwoty wydatkowane z naruszeniem zasad należytego zarządzania finansami – 36 tys. zł (str. 24, 27);
- korzyści finansowe w kwocie 5,2 tys. zł, stanowiące pozyskane pożytki finansowe (str. 27, 28).

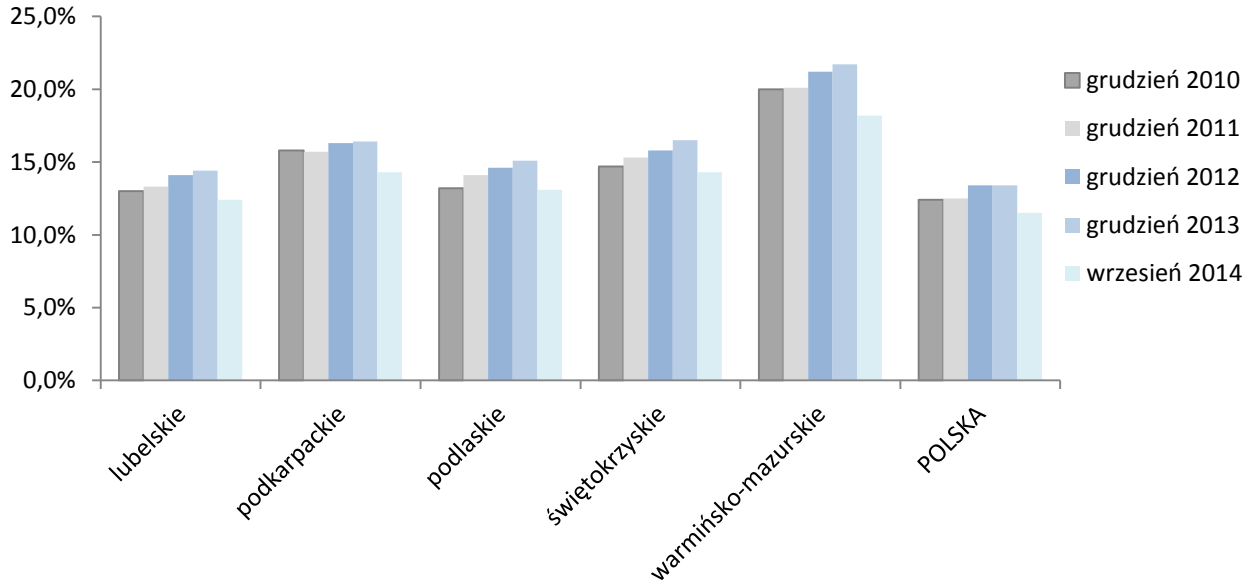
## Charakterystyka obszaru objętego kontrolą

**1.** Bezrobocie od czasów transformacji ustrojowej jest jednym z głównych problemów społecznych. Na koniec 2013 r. zarejestrowanych było 2.157,9 tys. bezrobotnych. W porównaniu do stanu na 31 grudnia 2010 r. (1.954,7 tys. ) liczba ta zwiększyła się o 10,4%. Na koniec września 2014 r. zarejestrowanych było 1.821,9 tys. bezrobotnych, tj. o 12,5% mniej niż na 30 września 2013 r. (2.083,1 tys. ).

W latach 2010–2013 stopa bezrobocia zwiększyła się z 12,3% do 13,4%, a we wrześniu 2014 r. wyniosła 11,5% i była niższa niż w roku ubiegłym (13%). Cechą charakterystyczną bezrobocia w Polsce jest duże zróżnicowanie regionalne. Najniższe bezrobocie wystąpiło w województwie wielkopolskim (na dzień: 31 grudnia 2010 r. – 9,2%, 31 grudnia 2013 r. – 9,6%, 30 września 2014 r. – 7,9%), najwyższe – w województwie warmińsko-mazurskim (odpowiednio: 20%, 21,6% i 18,2%).

W województwach Polski Wschodniej w całym ww. okresie stopa bezrobocia była wyższa od średniej krajowej. W 2013 r. wynosiła od 14,4% w województwie lubelskim do 21,6% w województwie warmińsko-mazurskim, przy średniej krajowej 13,4%, a w końcu września 2014 r. – od 12,4% do 18,2% (przy średniej krajowej 11,5%).

Wykres nr 4
Stopa bezrobocia w województwach Polski Wschodniej




*Źródło: Opracowanie własne.*

Województwa Polski Wschodniej stanowią jeden z najsłabiej rozwiniętych i najmniej konkurencyjnych makroregionów w Unii Europejskiej. W 2010 r. wartość produktu krajowego brutto (PKB) przypadająca na jednego mieszkańca w województwach Polski Wschodniej stanowiła 42–47% średniej dla 27 krajów Unii Europejskiej. Wg syntetycznego Indeksu Regionalnej Konkurencyjności opracowanego przez KE w 2010 r. na 271 regionów objętych badaniem województwa Polski Wschodniej zajęły miejsca pomiędzy 211 a 233. Wpłynęły na to:

– niska wydajność pracy w makroregionie będąca efektem tradycyjnej struktury gospodarki z dominacją niskowydajnego rolnictwa oraz niskoefektywnych pozostałych sektorów gospodarki. Niska efektywność tych sektorów spowodowana jest niskim poziomem ich innowacyjności i zapóźnieniami infrastrukturalnymi;

– problemy rynku pracy, związane z niekorzystnymi procesami demograficznymi (starzenie się społeczeństwa i depopulacja, migracje za pracą głównie młodych, wykształconych mieszkańców makroregionu itd.).

Wg badania EU Regional Competitiveness Index – RCI 2013 województwa Polski Wschodniej nieznacznie poprawiły swoją pozycję, zajmując miejsca pomiędzy 204 a 230 na 262 badane regiony.

Stopień rozwoju przedsiębiorczości w Polsce Wschodniej jest znacznie niższy od średniego poziomu w kraju. W 2011 r. na 1000 mieszkańców makroregionu przypadało jedynie 36,3 aktywnych przedsiębiorstw, podczas gdy średnia krajowa wynosiła 46,3[31].

Niski poziom przedsiębiorczości mieszkańców makroregionu przejawia się też w mniejszej od średniej krajowej liczbie osób prowadzących działalność gospodarczą na 1000 mieszkańców. W Polsce Wschodniej wskaźnik ten na 30 września 2014 r. wynosił 61 osób, podczas gdy średnia krajowa stanowiła 77 osób.

**2.** Na aktywne formy przeciwdziałania bezrobociu w latach 2010–2014 (do 30 września)[32] wydatkowano ze środków Funduszu Pracy ogółem 15.185,9 mln zł, a działaniami aktywizującymi objęto 2.402,6 tys. bezrobotnych. Na dofinansowanie podejmowania działalności gospodarczej w latach 2010–2014 (do 30 września) przeznaczono ogółem 4.006 mln zł (26,4%), dofinansowanie przyznano 219,7 tys. bezrobotnym (9,1% ogółu bezrobotnych objętych różnymi formami aktywizacji zawodowej ze środków Funduszu Pracy). Średnia kwota dofinansowania podjęcia działalności gospodarczej wyniosła w 2010 r. 18.036,59 zł, w 2011 r. – 16.081,84 zł, w 2012 r. – 17.407,71 zł, w 2013 r. – 19.491,80 zł, w 2014 r. (do września) – 19.705,59 zł.

Na aktywne formy przeciwdziałania bezrobociu powiatowe urzędy pracy w województwach Polski Wschodniej przeznaczyły ze środków Funduszu Pracy w latach 2010–2014 (do 30 września) ogółem 4.204,1 mln zł, w tym 989,9 mln zł (23,5%) na dofinansowanie podejmowania działalności gospodarczej. Aktywizacją objęto odpowiednio: 637,9 tys. oraz 54,3 tys. bezrobotnych. Średnia wysokość dofinansowania w 2010 roku (18.084,37 zł), 2012 roku (17.554,53 zł) i w 2013 roku (19.598,71 zł) była nieznacznie (o 0,3%, 0,8% i 0,5%) wyższa niż średnia krajowa, w 2011 r. wyniosła 15.828,67 zł, a w okresie od stycznia do września 2014 r. – 19.478,50 zł, tj. stanowiła odpowiednio: 98,4% i 98,8% średniej krajowej.

[31] Program Operacyjny Polska Wschodnia 2014–2020. Dokument przyjęty przez Radę Ministrów 8 stycznia 2014 r.

[32] Dane dotyczące wykorzystania środków Funduszu Pracy w latach 2010–2013 zostały wyliczone na podstawie opracowań opublikowanych przez MPiPS na stronie internetowej http://www.mpips.gov.pl/analizy-i-raporty/raporty-sprawozdania/rynek-pracy/ oraz informacji MPiPS o wykorzystaniu środków Funduszu Pracy w okresie od 1 stycznia do 30 września 2014 r.

## Analiza stanu prawnego i uwarunkowań organizacyjno-ekonomicznych dotyczących kontrolowanej działalności

**Analiza stanu prawnego**

**1.** Zadania państwa w zakresie promocji zatrudnienia, łagodzenia skutków bezrobocia oraz aktywizacji zawodowej zostały określone w ustawie o promocji zatrudnienia. Zgodnie z art. 2 ust. 1 pkt 17 ustawy o promocji zatrudnienia, organami zatrudnienia są m.in. minister właściwy do spraw pracy, marszałkowie województw i starostowie.

Zadania ministra właściwego ds. pracy – określone w art. 4 ustawy – polegają m.in. na:

- przygotowaniu i koordynacji realizacji KPDZ,
- koordynacji publicznych służb zatrudnienia, w szczególności poprzez realizowanie zadań wynikających z funkcji dysponenta Funduszu Pracy.

Do zadań samorządu województwa w zakresie polityki rynku pracy, wykonywanych przez wojewódzki urząd pracy, należą m.in. (art. 8 ust. 1 w zw. z ust. 3 ustawy o promocji zatrudnienia):

- określanie i koordynowanie regionalnej polityki rynku pracy i rozwoju zasobów ludzkich w odniesieniu do krajowej polityki rynku pracy przez przygotowanie i realizację regionalnego planu działań na rzecz zatrudnienia,
- podział posiadanych środków Funduszu Pracy, z uwzględnieniem kierunków i priorytetów określonych w regionalnym planie działań na rzecz zatrudnienia, na działania na rzecz promocji zatrudnienia, rozwoju zasobów ludzkich i aktywizacji bezrobotnych.

Zadania powiatu, realizowane przez powiatowe urzędy pracy wymienione zostały w art. 9 ust. 1 ustawy o promocji zatrudnienia. Zaliczono do nich m.in.:

- opracowanie i realizację programu promocji zatrudnienia oraz aktywizacji lokalnego rynku pracy stanowiącego część powiatowej strategii rozwiązywania problemów społecznych;
- udzielanie pomocy bezrobotnym i poszukującym pracy w znalezieniu pracy przez pośrednictwo pracy i poradnictwo zawodowe;
- rejestrowanie bezrobotnych i poszukujących pracy;
- inicjowanie, organizowanie i finansowanie usług i instrumentów rynku pracy;
- opracowywanie badań, analiz i sprawozdań, w tym prowadzenie monitoringu zawodów deficytowych i nadwyżkowych, dokonywanie ocen dotyczących rynku pracy na potrzeby powiatowej rady rynku pracy oraz organów zatrudnienia;
- współdziałanie z powiatowymi radami rynku pracy w zakresie promocji zatrudnienia oraz wykorzystania środków Funduszu Pracy;
- realizowanie projektów w zakresie promocji zatrudnienia, w tym przeciwdziałania bezrobociu, łagodzenia skutków bezrobocia i aktywizacji zawodowej bezrobotnych, wynikających z programów operacyjnych współfinansowanych ze środków Europejskiego Funduszu Społecznego i Funduszu Pracy.

**2.** Fundusz Pracy jest państwowym funduszem celowym, którego dysponentem jest minister właściwy ds. pracy (art. 103 ustawy o promocji zatrudnienia). Zgodnie z art. 109 ust. 1 i 2 ustawy o promocji zatrudnienia, Minister przekazuje na wyodrębniony rachunek bankowy samorządom województw i powiatów środki Funduszu Pracy na finansowanie zadań realizowanych

w województwie. Kwoty środków (limity), jakie mogą być wydatkowane w roku budżetowym na realizację programów na rzecz promocji zatrudnienia, łagodzenia skutków bezrobocia i aktywizacji zawodowej oraz innych fakultatywnych zadań w województwie, są ustalane przez ministra właściwego do spraw pracy według algorytmu. Wzór algorytmu określony został w § 3 rozporządzenia Rady Ministrów w sprawie algorytmu ustalania kwot środków Funduszu Pracy na finansowanie zadań w województwie.

Kwoty środków Funduszu Pracy na finansowanie programów na rzecz promocji zatrudnienia, łagodzenia skutków bezrobocia i aktywizacji zawodowej oraz innych fakultatywnych zadań realizowanych przez powiaty są ustalane przez zarząd województwa według kryteriów określonych przez sejmik województwa w ramach kwoty wyliczonej wg algorytmu (art. 109 ust. 8 ustawy o promocji zatrudnienia).

Wyboru form aktywizacji zawodowej bezrobotnych i innych uprawnionych osób, w ramach łącznej kwoty ustalonej dla powiatu na finansowanie programów na rzecz promocji zatrudnienia, łagodzenia skutków bezrobocia i aktywizacji zawodowej, dokonuje starosta, po zasięgnięciu opinii powiatowej rady rynku pracy (art. 109 ust. 9 ustawy o promocji zatrudnienia).

**3.** Zgodnie z art. 108 ust. 1 pkt 13 ustawy o promocji zatrudnienia środki Funduszu Pracy przeznacza się na finansowanie m.in. jednorazowych środków na podjęcie działalności gospodarczej, kosztów pomocy prawnej, konsultacji i doradztwa.

Środki z Funduszu Pracy na podjęcie działalności gospodarczej przyznawane są przez starostę. Zasady ich przyznawania określone zostały w art. 46 ustawy o promocji zatrudnienia, m.in.:

- środki na podjęcie działalności gospodarczej, w tym na pokrycie kosztów pomocy prawnej, konsultacji i doradztwa związanych z podjęciem tej działalności, mogą być przyznane jednorazowo, w wysokości określonej w umowie, nie wyższej jednak niż 6-krotna wysokość przeciętnego wynagrodzenia. Przeciętne wynagrodzenie jest przyjmowane w wysokości obowiązującej w dniu zawarcia umowy z bezrobotnym;
- osoba, która otrzymała z Funduszu Pracy jednorazowo środki na podjęcie działalności gospodarczej jest obowiązana dokonać zwrotu, w terminie 30 dni od dnia doręczenia wezwania starosty, otrzymanych środków wraz z odsetkami, jeżeli prowadziła działalność gospodarczą przez okres krótszy niż 12 miesięcy albo naruszone zostały inne warunki umowy dotyczące przyznania tych środków.

Tryb i warunki przyznawania środków określone zostały w rozporządzeniu MPiPS z 23 kwietnia 2012 r. Z § 6 ust. 3 i § 7 ust. 1 rozporządzenia (w brzmieniu obowiązującym do 29 czerwca 2014 r.[33]) wynika, że środki może otrzymać bezrobotny, absolwent CIS[34] lub KIS[35], który m.in.:

- nie otrzymał bezzwrotnych środków Funduszu Pracy lub innych środków publicznych na podjęcie działalności gospodarczej lub rolniczej, założenie lub przystąpienie do spółdzielni socjalnej,

[33] Tj. przed zmianą wprowadzoną rozporządzeniem Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 24 czerwca 2014 r. zmieniającym rozporządzenie 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 2014 r., poz. 846).

[34] Absolwent centrum integracji społecznej, o którym mowa w art. 2 pkt 1a ustawy z dnia 13 czerwca 2003 r. o zatrudnieniu socjalnym (Dz.U. z 2011 r., Nr 43, poz. 225, ze zm.).

[35] Absolwent klubu integracji społecznej, o którym mowa w art. 2 pkt 1b ustawy z dnia 13 czerwca 2003 r. o zatrudnieniu socjalnym.

– nie posiadał wpisu do ewidencji działalności gospodarczej w okresie 12 miesięcy bezpośrednio poprzedzających dzień złożenia wniosku[36],
– oświadczył, że nie będzie podejmował zatrudnienia w okresie 12 miesięcy od dnia rozpoczęcia prowadzenia działalności gospodarczej,
– nie był karany w okresie 2 lat przed dniem złożenia wniosku za przestępstwo 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,
– zobowiązał się do prowadzenia działalności gospodarczej w okresie 12 miesięcy od dnia rozpoczęcia prowadzenia działalności gospodarczej bez jej zawieszania,
– nie złożył wniosku do innego starosty o przyznanie dofinansowania lub przyznanie jednorazowo środków na założenie lub przystąpienie do spółdzielni socjalnej,
– w okresie 12 miesięcy bezpośrednio poprzedzających dzień złożenia wniosku nie odmówił bez uzasadnionej przyczyny przyjęcia propozycji odpowiedniej pracy lub innej formy pomocy określonej w ustawie o promocji zatrudnienia,
– w okresie 12 miesięcy bezpośrednio poprzedzających dzień złożenia wniosku nie przerwał z własnej winy szkolenia, stażu, wykonywania prac społecznie użytecznych lub innej formy pomocy określonej w tej ustawie oraz po skierowaniu podjął szkolenie, przygotowanie zawodowe dorosłych, staż lub inną formę pomocy określoną w ustawie.

Podstawą dofinansowania jest umowa zawarta przez starostę z bezrobotnym. Umowa o dofinansowanie powinna być zawarta na piśmie pod rygorem nieważności. Wymagane elementy umowy określone zostały w § 8 ust. 2 rozporządzenia.

Rozliczenie zawierające zestawienie kwot wydatkowanych przedkładane jest przez beneficjenta dotacji w terminie do dwóch miesięcy od podjęcia działalności (§ 8 ust. 2 pkt 3 rozporządzenia). Warunki niezbędne do rozliczenia wydatków określone zostały w § 9 ust. 1–4 rozporządzenia.

Zgodnie z § 9 ust. 5 rozporządzenia starosta w trakcie trwania umowy o dofinansowanie dokonuje oceny prawidłowości wykonania umowy, w szczególności poprzez weryfikację spełnienia warunku, o którym mowa w § 8 ust. 2 pkt 1 (tj. prowadzenia działalności gospodarczej przez okres co najmniej 12 miesięcy).

Formy zabezpieczenia zwrotu dofinansowania określone zostały w § 10 rozporządzenia, były to weksel z poręczeniem wekslowym (aval), gwarancja bankowa, zastaw na prawach lub rzeczach, blokada środków zgromadzonych na rachunku bankowym albo akt notarialny o poddaniu się egzekucji przez dłużnika.

Rozporządzenie obowiązuje od 30 kwietnia 2012 r.

W poprzednim okresie obowiązywały:
– w okresie od 21 kwietnia 2009 r. do 30 lipca 2011 r. rozporządzenie MPiPS z 17 kwietnia 2009 r.,
– w okresie od 31 lipca 2011 r. do 29 kwietnia 2012 r. rozporządzenie MPiPS z 25 lipca 2011 r.

[36] Od 30 czerwca 2014 r. (Dz.U. z 2014 r., poz. 846) dodano zapis, że w przypadku posiadania wpisu do ewidencji działalności gospodarczej, bezrobotny dołącza oświadczenie o zakończeniu działalności gospodarczej w dniu przypadającym w okresie przed upływem co najmniej 12 miesięcy bezpośrednio poprzedzających dzień złożenia wniosku.

**4.** Powiatowe urzędy pracy, stosownie do art. 9 pkt 3 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych[37], są jednostkami sektora finansów publicznych. Obowiązują je zasady dokonywania wydatków określone w szczególności w art. 44 ustawy o finansach publicznych.

**Analiza uwarunkowań organizacyjno-ekonomicznych**

**1.** Działania w zakresie aktywizacji zawodowej bezrobotnych finansowane są głównie ze środków Funduszu Pracy, którego dysponentem jest minister właściwy ds. pracy[38]. Minister dokonuje podziału na województwa środków na finansowanie przez powiaty programów na rzecz promocji zatrudnienia, łagodzenia skutków bezrobocia i aktywizacji zawodowej. Podział środków na województwa odbywa się według algorytmu, natomiast – na powiaty (w ramach kwot ustalonych dla województw) dokonywany jest na podstawie kryteriów opracowanych przez sejmik wojewódzki.

Formy aktywizacji zawodowej finansowane z Funduszu Pracy realizowane przez powiatowe urzędy pracy wymienione zostały w art. 108 ustawy o promocji zatrudnienia. Do podstawowych form aktywizacji zaliczane są szkolenia, prace interwencyjne, roboty publiczne, staże, refundacja pracodawcom kosztów wyposażenia i doposażenia stanowiska pracy dla skierowanego bezrobotnego oraz jednorazowe środki na podjęcie działalności gospodarczej.

Według wyliczeń MPiPS w latach 2010–2013 zwiększał się odsetek osób, które po zakończeniu udziału w formach aktywizacji zawodowej znalazły zatrudnienie. Średnia efektywność zatrudnieniowa w 2010 r. wynosiła 54,2%, w 2011 r. – 55,7%, w 2012 r. – 60,9%, w 2013 r. – 63,4%. Efektywność zatrudnieniowa dofinansowania podejmowania działalności gospodarczej wynosiła natomiast 100%.

Sposób liczenia stosowanych przez MPiPS mierników efektywności uwzględnia krótkoterminowy okres zatrudnienia (prowadzenia działalności) jako podstawę do uznania formy aktywizacji za skuteczną[39]:

– miernik efektywności zatrudnieniowej, określany przez MPiPS jako wskaźnik ponownego zatrudnienia, liczony jest 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;
– miernik efektywności kosztowej, określany przez MPiPS jako koszt ponownego zatrudnienia, liczony jest 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).

Przeprowadzone w 2011 r. na zlecenie MPiPS badanie nt. stosowanej formy aktywizacji zawodowej bezrobotnych, jaką jest przyznawanie środków Funduszu Pracy na podjęcie działalności gospodarczej wykazało, że efektywność ta wynosi 85%. Wśród firm, które zostały założone przez

[37] Dz.U. z 2013 r., poz. 885, ze zm.

[38] Minister Pracy i Polityki Społecznej.

[39] Por. „Efektywność działań aktywizujących realizowanych przez powiatowe urzędy pracy w ramach programów na rzecz promocji zatrudnienia, łagodzenia skutków bezrobocia i aktywizacji zawodowej w 2013 roku".

bezrobotnych przy pomocy środków przyznanych z Funduszu Pracy na dofinansowanie rozpoczęcia działalności gospodarczej w latach 2008–2011, 15% zakończyło swą działalność. Natomiast spośród klientów powiatowych urzędów pracy, którzy zakończyli swoją działalność gospodarczą, 58,1% osób na dzień badania znów posiadało status osób bezrobotnych. Zaledwie 1,2% zmieniło swoją sytuację zawodową na rzecz innych świadczeń z tytułu renty lub emerytury, 2,9% założyło nową działalność gospodarczą, 37,8% pracuje w oparciu o jeden z rodzajów umowy.

Główne rekomendacje dla instytucji pośrednictwa pracy wydane w wyniku badania to m.in.:

– zwiększenie roli doradztwa zawodowego umożliwiającego ocenę predyspozycji bezrobotnego do podjęcia działalności gospodarczej oraz wdrożenie mechanizmów szkoleniowych dla bezrobotnych nieposiadających wystarczających kwalifikacji czy doświadczenia w prowadzeniu działalności gospodarczej,
– udzielenie wsparcia doradczego i finansowego dla firm powstałych dzięki wsparciu z Funduszu Pracy w okresie między 12 a 24 miesiącem od podjęcia działalności,
– rozbudowa procesu monitoringu efektywności tej formy aktywizacji w perspektywie 3–4 lat od udzielenia wsparcia na poziomie lokalnym[40].

Wyniki wcześniejszych kontroli NIK wykazały, że dotacje na podjęcie działalności gospodarczej uznawane były za efektywną formę aktywizacji zawodowej w momencie zawarcia umowy o dofinansowanie i/lub wypłaty środków, co było równoznaczne z datą wyrejestrowania beneficjenta dotacji z rejestru bezrobotnych.

W toku niniejszej kontroli NIK przyjęto mierniki:

– wskaźnik skuteczności (skorygowany wskaźnik efektywności zatrudnieniowej) – liczony jako procentowy udział liczby osób, które otrzymały w danym roku dotacje na podjęcie działalności gospodarczej i nie powróciły do rejestru bezrobotnych, w łącznej liczbie osób, które otrzymały w danym roku dotacje na podjęcie działalności gospodarczej;
– wskaźnik efektywności (skorygowany wskaźnik efektywności kosztowej) – liczony jako stosunek kwoty wydatków Funduszu Pracy poniesionych w danym roku na finansowanie dotacji na podjęcie działalności gospodarczej do liczby osób, które otrzymały w danym roku dotacje i nie powróciły do rejestru bezrobotnych;
– wskaźnik skuteczności faktycznej liczony jako procentowy udział liczby osób, które prowadziły działalność gospodarczą w dniu kontroli w łącznej liczbie badanych osób, które otrzymały dotacje na podjęcie działalności gospodarczej i nie powróciły do rejestru bezrobotnych;
– wskaźnik efektywności faktycznej liczony jako stosunek kwoty wydatków Funduszu Pracy poniesionych w danym roku na finansowanie wybranej próby dotacji na podjęcie działalności gospodarczej do liczby osób, które w dniu kontroli prowadziły działalność gospodarczą.

Od 27 maja 2014 r. nowym narzędziem wspierającym tworzenie miejsc pracy są pożyczki z Funduszu Pracy na podjęcie działalności gospodarczej wprowadzone na podstawie art. 61e–61w ustawy o promocji zatrudnienia, tj. przepisów dodanych przez art. 1 pkt 53 ustawy z dnia 14 marca 2014 r. o zmianie ustawy o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy oraz niektórych innych ustaw[41].

[40] Badanie ogólnopolskie nt. stosowanej formy aktywizacji zawodowej bezrobotnych, jaką jest przyznawanie środków funduszu pracy na podjęcie działalności gospodarczej w latach 2008–2011, Gdańsk, listopad 2011 r.

[41] Dz. U z 2014 r., poz. 598.

Zgodnie z uzasadnieniem do projektu ww. ustawy z dnia 14 marca 2014 r. celem wprowadzenia nowej regulacji było zwiększenie liczby osób zatrudnionych i prowadzących działalność gospodarczą. Uznano, że dotychczasowe rozwiązanie – dofinansowanie podjęcia działalności gospodarczej – stanowi stosunkowo kosztowną formę aktywizacji, która może być stosowana na niewielką skalę. Wprowadzenie pożyczek na podjęcie działalności gospodarczej pozwoli na skorzystanie ze wsparcia większej liczbie osób. Założono, że pożyczka udzielana będzie do wysokości 20-krotnego przeciętnego wynagrodzenia, maksymalnie na okres siedmiu lat, a jej oprocentowanie wyniesie 0,25% stopy redyskonta weksli przyjmowanych przez NBP. W przypadku zaprzestania prowadzenia działalności gospodarczej przed upływem 36 miesięcy od jej podjęcia oprocentowanie pozostałej do spłaty pożyczki zostanie podwyższone do wysokości stopy referencyjnej.

**2.** Zgodnie z art. 3 ustawy o promocji zatrudnienia zadania państwa w zakresie promocji zatrudnienia, łagodzenia skutków bezrobocia oraz aktywizacji zawodowej realizowane są na podstawie uchwalanego przez Radę Ministrów KPDZ oraz w oparciu o inicjatywy samorządu gminy, powiatu, województwa.

KPDZ na lata 2009–2011 przyjęty został przez Radę Ministrów uchwałą Nr 111/2010 z 14 lipca 2010 r. Jednym z priorytetów ustalonych w Planie był m.in. wzrost aktywności i doskonalenie aktywnej polityki rynku pracy. Założono, że zwiększenie aktywności zawodowej będzie realizowane m.in. poprzez rozwój odpowiednio ukierunkowanego kształcenia. Działaniom polegającym na wsparciu finansowym planujących rozpoczęcie działalności gospodarczej powinny towarzyszyć szkolenia pozwalające przyszłym przedsiębiorcom na zdobycie wiedzy o tym jak założyć firmę, jak ją prowadzić i rozwijać, a także działania informujące o dostępnej pomocy dla rozpoczynających działalność gospodarczą oraz wspomagające w jej wykorzystaniu.

KPDZ na lata 2012–2014, przyjęty uchwałą Nr 138/2012 Rady Ministrów z 21 sierpnia 2012 r., zakładał dwa priorytety: "Adaptacyjny rynek pracy" oraz "Wzmocnienie obsługi rynku pracy". Jako podstawowe kierunki działań w ramach priorytetów wymieniono m.in.:

- skuteczne wdrażanie wszystkich elementów modelu flexicurity poprzez m.in. promocję przedsiębiorczości i samozatrudnienia w celu tworzenia korzystnych warunków dla powstawania nowych miejsc pracy oraz budowy postaw kreatywnych w celu rozwoju przedsiębiorczości. W ramach zadania zaplanowano udzielanie wsparcia dla osób zamierzających rozpocząć działalność gospodarczą poprzez zastosowanie doradztwa (indywidualnego i grupowego), szkoleń umożliwiających uzyskanie wiedzy i umiejętności potrzebnych do założenia i prowadzenia działalności gospodarczej, przyznawanie środków finansowych na rozwój przedsiębiorczości, wsparcie pomostowe w okresie od 6 do 12 miesięcy od dnia rozpoczęcia działalności gospodarczej obejmujące pomoc połączoną z doradztwem nt. efektywnego wykorzystania dotacji;
- doskonalenie świadczeń rynku pracy poprzez m.in. doskonalenie usług pośrednictwa pracy, poradnictwa zawodowego i pomocy w aktywnym poszukiwaniu pracy oraz indywidualnych planów działania dla osób bezrobotnych i poszukujących pracy.

KPDZ przygotowywany na szczeblu ogólnokrajowym stanowi podstawę dla przygotowania przez samorząd województwa corocznych regionalnych planów działań na rzecz zatrudnienia określających priorytetowe grupy bezrobotnych i innych osób wymagających wsparcia. Plany działań opracowywane są z uwzględnieniem strategii rozwoju województwa oraz strategii wojewódzkiej w zakresie polityki społecznej.

## Wykaz aktów prawnych

1. Ustawa z dnia 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy (Dz.U. z 2015 r., poz. 149).
2. Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz.U. z 2013 r., poz. 885, ze zm.).
3. Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz.U. z 2013 r., poz. 595 ze zm.).
4. Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa (Dz.U. z 2013 r., poz. 596, ze zm.).
5. 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., nr 457, ze zm.). Rozporządzenie obowiązuje od 30 kwietnia 2012 r. W okresie od 31 lipca 2011 r. do 29 kwietnia 2012 r. obowiązywało 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. w sprawie dokonywania refundacji kosztów wyposażenia lub doposażenia stanowiska pracy dla skierowanego bezrobotnego oraz przyznawania bezrobotnemu środków na podjęcie działalności gospodarczej (Dz.U. Nr 62, poz. 512, ze zm.), obowiązujące w okresie od 21 kwietnia 2009 r. do 30 lipca 2011 r.
6. Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 17 lipca 2009 r. w sprawie algorytmu ustalania kwot środków Funduszu Pracy na finansowanie zadań w województwie (Dz.U. z 2014 r., poz. 352).
7. Rozporządzenie Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 12 listopada 2012 r. w sprawie rejestracji bezrobotnych i poszukujących pracy (Dz.U. z 2012 r., poz. 1299). Zastąpiło z dniem 11 grudnia 2012 r. rozporządzenie Ministra Gospodarki i Pracy z dnia 26 listopada 2004 r. w sprawie rejestracji bezrobotnych i poszukujących pracy (Dz.U. Nr 262, poz. 2607, ze zm.).
8. Rozporządzenie 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.). Rozporządzenie zostało uchylone z dniem 27 maja 2014 r.
9. Rozporządzenie Ministra Pracy i Polityki Społecznej 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). Rozporządzenie obowiązuje od 27 maja 2014 r.
10. Ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. o ochronie danych osobowych (Dz.U. z 2014 r., poz. 1182, ze zm.).

## Wykaz jednostek organizacyjnych NIK, które przeprowadziły kontrolę, skontrolowanych podmiotów oraz ocen ogólnych kontrolowanych jednostek zawartych w wystąpieniach pokontrolnych NIK

| Lp. | Jednostka kontrolowana | Oceny skontrolowanej działalności, zawarte w wystąpieniach pokontrolnych NIK | Jednostka organizacyjna NIK, która przeprowadziła kontrolę |
|---|---|---|---|
| 1. | Powiatowy Urząd Pracy w Białymstoku | pozytywna | Delegatura w Białymstoku |
| 2. | Powiatowy Urząd Pracy w Bielsku Podlaskim | pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości | |
| 3. | Powiatowy Urząd Pracy w Zambrowie | pozytywna | |
| 4. | Miejski Urząd Pracy w Kielcach | pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości | Delegatura w Kielcach |
| 5. | Powiatowy Urząd Pracy w Końskich | pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości | |
| 6. | Powiatowy Urząd Pracy w Ostrowcu Świętokrzyskim | pozytywna | |
| 7. | Powiatowy Urząd Pracy w Krasnymstawie | pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości | Delegatura w Lublinie |
| 8. | Powiatowy Urząd Pracy w Opolu Lubelskim | pozytywna | |
| 9. | Powiatowy Urząd Pracy w Łukowie | pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości | |
| 10. | Powiatowy Urząd Pracy w Bartoszycach | pozytywna | Delegatura w Olsztynie |
| 11. | Powiatowy Urząd Pracy w Iławie | pozytywna | |
| 12. | Powiatowy Urząd Pracy w Kętrzynie | pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości | |
| 13. | Powiatowy Urząd Pracy w Brzozowie | pozytywna | Delegatura w Rzeszowie |
| 14. | Powiatowy Urząd Pracy w Jaśle | pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości | |
| 15. | Powiatowy Urząd Pracy w Sanoku | pozytywna | |

Wystąpienia pokontrolne NIK są dostępne na stronie internetowej BIP Najwyższej Izby Kontroli – http://bip.nik.gov.pl/kontrole/wyniki-kontroli-nik/.

## Wykaz organów, którym przekazano informację o wynikach kontroli

1. Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej
2. Marszałek Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej
3. Marszałek Senatu Rzeczypospolitej Polskiej
4. Prezes Rady Ministrów
5. Prezes Trybunału Konstytucyjnego
6. Rzecznik Praw Obywatelskich
7. Komisja Polityki Społecznej i Rodziny Sejmu RP
8. Komisja Rodziny, Polityki Senioralnej i Społecznej Senatu RP
9. Komisja do Spraw Kontroli Państwowej Sejmu RP
10. Komisja Finansów Publicznych Sejmu RP
11. Komisja Budżetu i Finansów Publicznych Senatu RP
12. Minister Pracy i Polityki Społecznej
13. Marszałkowie województw
14. Starostowie powiatów, w których przeprowadzana była kontrola

MINISTER
PRACY I POLITYKI SPOŁECZNEJ

Warszawa, dnia 2 czerwca 2015 r.

BDG-V.0811.14.2015.AO

**Pan**
**Jacek Uczkiewicz**
**Wiceprezes Najwyższej Izby Kontroli**

Szanowny Panie Prezesie

Nawiązując do Informacji Najwyższej Izby Kontroli z dnia 19 maja 2015 r., znak: LLU-4101-019/2014 dotyczącej wyników kontroli pn. *Dotacje z Funduszu Pracy na podjęcie działalności gospodarczej w Polsce Wschodniej* (zwana dalej „Informacją"), przekazuję następujące stanowisko:

Odnosząc się do kwestii procedur obowiązujących powiatowe urzędy pracy przy udzielaniu i rozliczaniu dofinansowania podjęcia działalności gospodarczej (punkt 2.3.2 Informacji) zaznaczam, że instytucja dofinansowania ze środków Funduszu Pracy podjęcia działalności gospodarczej unormowana jest przepisami ustawy z dnia 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy (Dz. U. z 2015 r. poz. 149, z późn. zm.) oraz przepisami rozporządzeń wykonawczych, aktualnie 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 (Dz. U. z 2012 r. poz. 457, z późn. zm.).

Organy zatrudnienia stosujące przedmiotowy instrument, w tym starostowie i powiatowe urzędy pracy, oraz Minister Pracy i Polityki Społecznej, przyznający środki Funduszu Pracy na finansowanie instrumentu, obowiązane są działać w granicach i na podstawie przepisów ww. aktów prawnych.

Regulaminy przyznawania dofinansowania na podjęcie działalności gospodarczej, stanowione przez starostów, są zbiorami przepisów normujących wewnętrzne zasady postępowania urzędu pracy w tym zakresie. Postanowienia regulaminów nie mogą być sprzeczne z obowiązującymi przepisami prawa. Decyzja o ustanowieniu regulaminu oraz jego szczegółowe zapisy pozostają poza właściwością Ministra Pracy i Polityki Społecznej.

W obecnym systemie prawnym, w którym instrument w postaci dofinansowania podjęcia działalności gospodarczej realizowany jest przez organy administracji samorządowej, brak jest zasadności stanowienia przez Ministra Pracy i Polityki Społecznej jednolitych procedur dotyczących stosowania przedmiotowego instrumentu.

Starostowie stosują powołany instrument na lokalnych rynkach pracy, co oznacza konieczność uwzględniania specyfiki społeczno-gospodarczej konkretnego regionu, a więc w konsekwencji – indywidualnej, zróżnicowanej sytuacji na poszczególnych, lokalnych rynkach pracy.

Z ww. względów obowiązujące przepisy prawa nie ustanawiają upoważnienia dla ministra właściwego do spraw pracy do określania wymagań wobec bezrobotnych w zakresie czasu pozostawania w rejestrze bezrobotnych czy też w zakresie rodzajów działalności podlegających dofinansowaniu oraz katalogu wydatków finansowanych w ramach wsparcia w postaci dofinansowania podjęcia działalności gospodarczej.

Odzwierciedleniem dostosowania przepisów do zmieniających się uwarunkowań prowadzenia działalności gospodarczej, w tym dofinansowanej działalności gospodarczej, jest przepis § 9 ust. 2 powołanego wyżej 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, zgodnie z którym starosta ma możliwość uznania za prawidłowo poniesione również wydatki odbiegające od zawartych w szczegółowej specyfikacji wydatków do poniesienia w ramach dofinansowania podjęcia działalności gospodarczej, przedkładanej przez wnioskodawcę. W związku z powyższym brak jest podstawy prawnej do stanowienia przez Ministra Pracy i Polityki Społecznej jednolitych procedur dotyczących stosowania ww. instrumentu.

O zakresie regulacji rozporządzeń wykonawczych, w tym wydawanych w omawianym zakresie przez ministra właściwego do spraw pracy, decyduje treść delegacji ustawowej zawierającej upoważnienie do wydania konkretnego aktu wykonawczego. Ponadto, należy zauważyć że Minister Pracy i Polityki Społecznej nie posiada kompetencji nadzorczych nad funkcjonowaniem jednostek samorządu terytorialnego, w tym powiatowych urzędów pracy,

stanowiących jednostki organizacyjne powiatów.

Zgodnie z Konstytucją RP ustrój terytorialny Rzeczypospolitej Polskiej opiera się na decentralizacji władzy publicznej. Samorząd terytorialny uczestniczy tym samym w sprawowaniu władzy publicznej, a przysługującą mu w ramach ustaw istotną część zadań publicznych wykonuje w imieniu własnym i na własną odpowiedzialność, konsekwencją czego jest ograniczenie nadzoru odpowiednich organów (Prezesa Rady Ministrów, wojewodów oraz – w zakresie spraw finansowych – regionalnych izb obrachunkowych) nad działalnością jednostek samorządu terytorialnego do kryterium legalności ich działania.

Na podstawie art. 4 ust. 1 pkt 4 powołanej wyżej ustawy z dnia 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy, zadaniem na rzecz rynku pracy, na bieżąco realizowanym przez Ministra Pracy i Polityki Społecznej, jest zapewnianie jednolitości stosowania prawa poprzez udzielanie wyjaśnień dotyczących stosowania przepisów ustawy oraz przepisów wykonawczych do ustawy. W przypadku szczególnie trudnych zagadnień, budzących wątpliwości w zakresie stosowania przepisów ustawy oraz przepisów wykonawczych do ustawy, stosowne wyjaśnienia w tym zakresie zamieszczane są na stronie intranetowej Publicznych Służb Zatrudnienia – intranet.praca.gov.pl.

Rozważając kwestię przygotowania i przekazania powiatowym urzędom pracy zbioru dobrych praktyk, wskazujących pozytywne wzorce przy przyznawaniu i rozliczaniu dofinansowania podjęcia działalności gospodarczej (wniosek nr 2 zawarty w Informacji) uznałem, biorąc pod uwagę wyżej przedstawione uzasadnienie dla niewprowadzenia jednolitych procedur dotyczących stosowania omawianego instrumentu, że niemożliwe jest również opracowanie przez Ministra Pracy i Polityki Społecznej dla powiatowych urzędów pracy zbioru dobrych praktyk dotyczących stosowania instrumentu w postaci dofinansowania podjęcia działalności gospodarczej.

Odnosząc się do zapisu o niewystarczającej wysokości środków Funduszu Pracy na realizację dofinansowania podjęcia działalności gospodarczej, z powodu której, cyt.:„ powiatowe urzędy pracy często rezygnowały z dofinansowania podjęcia działalności gospodarczej lub znacznie ograniczały stosowanie tej formy aktywizacji." (punkt 2.2.2 Informacji), należy stwierdzić, co następuje.

Wysokość środków Funduszu Pracy możliwych do wydatkowania w danym roku budżetowym określa Parlament RP uchwalając ustawę budżetową, której integralną część stanowi plan finansowy Funduszu Pracy. Środki Funduszu Pracy wydatkowane są zgodnie z planem finansowym, w oparciu o przepisy ustawy z dnia 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy oraz wydanych na jej podstawie aktów wykonawczych.

Środki Funduszu Pracy na finansowanie aktywnych form przeciwdziałania bezrobociu, w tym dofinansowania podjęcia działalności gospodarczej, powiatowe urzędy pracy pozyskują w kwotach limitów określonych przez Ministra Pracy i Polityki Społecznej zgodnie z przepisami rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 25 sierpnia 2014 r. w sprawie algorytmu ustalania kwot środków Funduszu Pracy na finansowanie zadań w województwie (Dz. U. z 2014 r. poz. 1294). Kwoty środków Funduszu Pracy na finansowanie programów na rzecz promocji zatrudnienia, łagodzenia skutków bezrobocia i aktywizacji zawodowej, realizowanych przez samorządy powiatowe, są ustalane przez zarząd województwa, według kryteriów określonych przez sejmik województwa, w ramach kwoty przyznanej przez Ministra Pracy i Polityki Społecznej według algorytmu. Z powyższych środków finansowane są wszystkie formy aktywizacji zawodowej określone w ustawie z dnia 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy.

Należy jednak zaznaczyć, że - zgodnie z przepisem art. 109 ust. 9 powołanej ustawy - wyboru realizowanych form aktywizacji zawodowej bezrobotnych i innych uprawnionych osób (w tym formy aktywizacji zawodowej w postaci dofinansowania podjęcia działalności gospodarczej) dokonuje starosta, po zasięgnięciu opinii powiatowej rady rynku pracy, mając na względzie przede wszystkim charakterystykę lokalnego rynku pracy, uzasadnione potrzeby społeczności lokalnej oraz obowiązek gospodarowania środkami publicznymi z zachowaniem zasad przewidzianych przepisami prawa. Starosta wraz z powiatową radą rynku pracy decyduje zatem o przeznaczeniu środków na poszczególne formy aktywizacji zawodowej bezrobotnych i innych uprawnionych osób. Powiatowe urzędy pracy mają również możliwość ubiegania się o dodatkowe środki Funduszu Pracy z przeznaczeniem na finansowanie programów na rzecz promocji zatrudnienia, łagodzenia skutków bezrobocia i aktywizacji zawodowej z rezerwy Ministra Pracy i Polityki Społecznej.

Ponadto, dla zapewnienia dodatkowego źródła finansowania wsparcia dla osób podejmujących działalność gospodarczą, ustawą z dnia 14 marca 2014 r. o zmianie ustawy o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 598), wprowadzony został instrument rynku pracy w postaci udzielanych ze środków Funduszu Pracy pożyczek na podjęcie działalności gospodarczej.

Odnosząc się do problematyki efektywności aktywizacji zawodowej w formie dofinansowania podjęcia działalności gospodarczej (punkt 2.3.1. Informacji) zaznaczam, że zgodnie z ustawą z dnia 14 marca 2014 r. o zmianie ustawy o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy oraz niektórych innych ustaw do treści zmienianej ustawy o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy wprowadzona została definicja wskaźników

efektywności zatrudnieniowej i kosztowej (art. 4 ust. 1[1] pkt 2 lit a i b ustawy o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy).

We wcześniejszych latach efektywność dofinansowania podjęcia działalności gospodarczej była analizowana na potrzeby Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej, wojewódzkich urzędów pracy i powiatowych urzędów pracy zgodnie z przyjętymi wcześniej definicjami efektywności, nie zapisanymi w ustawie z dnia 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy.

Należy podkreślić, że kwestie efektywności podstawowych form aktywizacji osób bezrobotnych były i są badane w ramach programu statystyki publicznej, dlatego też podstawowy zakres badań, definicje i formularze są określone na poziomie rozporządzeń o programie badań statystycznych na danych rok i tzw. rozporządzenia formularzowego[1]. Od 2015 r. zarówno efektywność zatrudnieniową, jak i kosztową form aktywizacji ujętych w katalogu podstawowych form aktywizacji, planuje się badać wyłącznie w oparciu o dane wykazywane w nowym załączniku do formularza MPiPS-02.

Poczynając od 2015 r. zmieniono definicję badania efektywności określając inaczej zakończenie udziału w aktywizacji. Obecnie, jako zakończenie udziału w aktywizacji należy rozumieć datę zakończenia związania umową zawartą przez urząd pracy lub datę końcową zatrudnienia. W przypadku dofinansowania podjęcia działalności gospodarczej oznacza to, że jako datę zakończenia udziału w programie należy przyjąć datę kończącą dwunastomiesięczny okres zobowiązaniowy wynikający z przepisów ustawy z dnia 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy. Zatem, w świetle podnoszonych uwag dotyczących metodologii badania efektywności dofinansowania podjęcia działalności gospodarczej, stwierdzić należy że wraz ze wspomnianą wyżej zmianą, dokonano wyprzedzającej realizacji wniosków kontroli dotyczących urealnienia wskaźników efektywności zatrudnieniowej tej formy aktywizacji. Przeprowadzona kontrola nie objęła okresu po wprowadzeniu nowych formularzy sprawozdawczych i objaśnień służących wyliczaniu wskaźników efektywności.

Reasumując, należy stwierdzić, że wprowadzone zmiany w sprawozdawczości publicznej wychodzą naprzeciw zaleceniom Najwyższej Izby Kontroli by dokonywać pomiaru efektywności dofinansowania podjęcia działalności gospodarczej po zakończeniu

[1] Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 18 marca 2015 r. w sprawie określenia wzorów formularzy sprawozdawczych, objaśnień co do sposobu ich wypełniania oraz wzorów kwestionariuszy i ankiet statystycznych stosowanych w badaniach statystycznych ustalonych w programie badań statystycznych statystyki publicznej na rok 2015 (Dz. U. poz. 561).

12 miesięcznego obowiązkowego okresu jej prowadzenia. Wypracowanie metodologii mierzenia efektywności form aktywizacji w dłuższym okresie zostanie wykonane w trakcie realizacji zgłoszonego przez Ministra Pracy i Polityki Społecznej projektu w ramach PO WER 2014-2020.

Ponadto zaznaczyć należy, że jeśli po okresie prowadzenia dofinansowanej działalności gospodarczej przez wymagany okres, osoba bezrobotna znajduje zatrudnienie w ramach umowy o pracę, to jej aktywizację poprzez dofinansowanie podjęcia działalności gospodarczej należy uznać za efektywną, gdyż istnieje prawdopodobieństwo, że kompetencje nabyte w tym okresie przyczyniły się do wzrostu możliwości podjęcia i utrzymania pracy etatowej.

Z poważaniem

Władysław Kosiniak-Kamysz

MINISTER
Władysław Kosiniak-Kamysz

PREZES
NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI
KRZYSZTOF KWIATKOWSKI

LLU.430.001.2015
Nr ewid. 25/2015/P/14/093/LLU

Warszawa, 15 czerwca 2015 r.

**OPINIA**

**Prezesa Najwyższej Izby Kontroli do stanowiska Ministra Pracy i Polityki Społecznej do informacji o wynikach kontroli nr P/14/093 *Dotacje z Funduszu Pracy na podjęcie działalności gospodarczej w Polsce Wschodniej***

Minister Pracy i Polityki Społecznej poinformował, że metodologia mierzenia efektywności form aktywizacji w okresie dłuższym niż 12 miesięcy zostanie wypracowana w trakcie realizacji zgłoszonego przez Ministra projektu w ramach Programu Operacyjnego Wiedza Edukacja Rozwój 2014-2020. Wypracowanie tej metodologii stanowiło będzie realizację wniosku Najwyższej Izby Kontroli o dokonywanie pomiaru efektywności zawodowej bezrobotnych w formie dofinansowania podjęcia działalności gospodarczej z uwzględnieniem dłuższego niż rok okresu jej prowadzenia.

Odnosząc się do wniosku NIK o rozważenie przygotowania i przekazania powiatowym urzędom pracy zbioru dobrych praktyk, wskazujących pozytywne wzorce przy przyznawaniu i rozliczaniu dotacji na podjęcie działalności gospodarczej, Minister Pracy i Polityki Społecznej zauważył, że w obecnym systemie prawnym brak jest zasadności stanowienia przez Ministra jednolitych procedur dotyczących stosowania dofinansowania podjęcia działalności gospodarczej, ponieważ instrument ten jest realizowany przez organy administracji samorządowej, z uwzględnieniem specyfiki społeczno-gospodarczej konkretnego regionu, a w konsekwencji – indywidualnej, zróżnicowanej sytuacji na poszczególnych, lokalnych rynkach pracy. Z tego powodu niemożliwe jest również opracowanie dla powiatowych urzędów pracy zbioru dobrych praktyk dotyczących stosowania instrumentu w postaci dofinansowania podjęcia działalności gospodarczej.

Najwyższa Izba Kontroli zwraca uwagę, że tylko niektóre z różnic występujących w procedurach obowiązujących w powiatowych urzędach pracy, np. rodzaje działalności gospodarczych wykluczonych z dofinansowania, mogą być uzasadnione sytuacją lokalnego rynku pracy. Specyfika społeczno-gospodarcza poszczególnych regionów nie uzasadnia natomiast stosowania zróżnicowanych zasad oceny wniosków o przyznanie dofinansowania podjęcia działalności gospodarczej oraz wymagań wobec bezrobotnych, dotyczących np. dokumentów dołączanych do wniosków i rozliczeń środków. Zdaniem NIK opracowanie zbioru dobrych praktyk, wskazujących pozytywne wzorce w procesie przyznawania i rozliczania dofinansowania podjęcia działalności gospodarczej, przyczyni się do jednolitości postępowania powiatowych urzędów pracy przy realizacji zadania finansowanego ze środków Funduszu Pracy.