



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Rzeszowie

LRZ – 4101-017-02/2014

P/14/093

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

I. Dane identyfikacyjne kontroli

Numer i tytuł kontroli P/14/093 – Dotacje z Funduszu Pracy na podjęcie działalności gospodarczej w Polsce Wschodniej.

*Jednostka
przeprowadzająca
kontrolę* Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Rzeszowie

Kontroler Roman Chrząszcz – główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 90351 z dnia 27 sierpnia 2014 r.

[Dowód, akta kontroli str. 1-2]

*Jednostka
kontrolowana* Powiatowy Urząd Pracy w Sanoku (zwany dalej PUP lub Urząd), adres:
ul. Rymanowska 20A, 38-500 Sanok, regon: 370487260

*Kierownik jednostki
kontrolowanej* Wojciech Wydrzyński – Dyrektor PUP od 29 maja 2009 r.

[Dowód, akta kontroli str. 3-4]

II. Ocena kontrolowanej działalności

Ocena ogólna

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie¹ działalność kontrolowanej jednostki w zbadanym zakresie.

*Uzasadnienie
oceny ogólnej*

PUP w okresie od 2010 r. do końca września 2014 r.:

- rzetelnie planował środki na aktywizację zawodową bezrobotnych w formie dofinansowania podjęcia działalności gospodarczej,
- prawidłowo udzielał dotacji realizując ww. formę aktywizacji zawodowej,
- rzetelnie sprawował nadzór nad wykorzystaniem środków przekazanych beneficjentom,
- monitorował realizację umów zawartych z beneficjentami oraz efekty tej formy aktywizacji zawodowej bezrobotnych.

Stwierdzona nieprawidłowość dotycząca mniejszej liczby zatrudnionych w PUP (wg stanu na koniec września 2014 r.) doradców klienta, niż minimalna liczba tych pracowników ustalona dla Urzędu, nie miała wpływu na obniżenie oceny ogólnej kontrolowanej działalności.

¹ Najwyższa Izba Kontroli stosuje 3-stopniową skalę ocen: pozytywna, pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości, negatywna. Jeżeli sformułowanie oceny ogólnej według proponowanej skali byłoby nadmiernie utrudnione, albo taka ocena nie dawałaby prawdziwego obrazu funkcjonowania kontrolowanej jednostki w zakresie objętym kontrolą, stosuje się ocenę opisową, bądź uzupełnia ocenę ogólną o dodatkowe objaśnienie

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

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

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

Opis stanu
faktycznego

1.1.1. Dyrektor PUP wyjaśnił, że rozpoznawanie wśród bezrobotnych potrzeb w zakresie korzystania z dofinansowania podjęcia działalności gospodarczej było dokonywane: w trakcie rejestracji i kolejnych wizyt w Urzędzie podczas rozmów prowadzonych z pośrednikami pracy, w trakcie porad zawodowych udzielanych przez doradców zawodowych, podczas kontaktów z pozostałymi pracownikami, w szczególności specjalistami ds. rozwoju zawodowego oraz pracownikami merytorycznymi zajmującymi się realizacją zadań z zakresu dotacji na podjęcie działalności gospodarczej, w trakcie zajęć grupowych prowadzonych z osobami bezrobotnymi, a także w tym zakresie wykorzystywano dane zawarte w sporządzonym przez Urząd „Monitoringu zawodów deficytowych i nadwyżkowych w Powiecie Sanockim”.

[Dowód, akta kontroli str. 60-66]

1.1.2. Potrzeby dotyczące podjęcia działalności gospodarczej uwzględniały uwarunkowania lokalnego rynku pracy. Dyrektor PUP wskazał, że *Powiat Sanocki jest atrakcyjny turystycznie, brakuje jednak dostatecznej bazy noclegowej, gastronomicznej w związku z tym dofinansowane były działalności w zakresie wynajmu pokoi, małej gastronomii, organizacji wypoczynku i handlu*. Dyrektor PUP zwrócił uwagę na fakt upadku dużych zakładów przemysłowych jak AUTOSAN S.A., Nafta-Gaz-Serwis S.A., co spowodowało potrzebę przekwalifikowania byłych pracowników tych firm oraz na wysoki stopień migracji ludzi młodych. Dyrektor stwierdził, iż *PUP szacując potrzeby dotyczące podjęcia działalności gospodarczej wykorzystywał informacje uzyskane w trakcie bezpośrednich kontaktów z bezrobotnymi, dane z bazy osób bezrobotnych PUP Sanok oraz publikacji: Strategia Rozwoju Województwa Podkarpackiego na lata 2007-2020, Strategia Rozwoju Powiatu Sanockiego na lata 2004 – 2013, Strategia Rozwoju Gminy Sanok 2007 – 2015, Strategia Rozwoju Gminy Zagórz do roku 2022*.

[Dowód, akta kontroli str. 60-66]

1.1.3. Opracowane przez PUP propozycje podziału środków Funduszu Pracy (FP) na aktywne formy przeciwdziałania bezrobociu były opiniowane przez Powiatową Radę Zatrudnienia. W poszczególnych latach, opiniowaniu podlegały propozycje podziału kwot określonych w decyzjach Ministra Pracy i Polityki Społecznej (MPiPS) przyznane Powiatowi Sanockiemu, dotyczące środków ustalonych na podstawie obowiązującego algorytmu oraz wynikające z podziału rezerwy celowej MPiPS, a także na realizację projektów systemowych dofinansowanych z Europejskiego Funduszu Społecznego (EFS).

[Dowód, akta kontroli str. 5-59, 82-102]

1.1.4. Jak podał Dyrektor PUP, przy podziale środków z FP w szczególności uwzględniano:

- rozpoznane potrzeby w trakcie bezpośrednich kontaktów z bezrobotnymi, co do rodzaju oczekiwanej przez nich pomocy ze strony PUP,

- wysokość środków przyznanych w danym roku dla Urzędu na aktywizację osób bezrobotnych oraz realizację wydatków na poszczególne programy aktywizacji bezrobotnych na terenie Powiatu w latach poprzednich,
- informacje o planowanych zwolnieniach grupowych w zakładach z terenu Powiatu,
- własne analizy sytuacji na lokalnym rynku sporządzane w związku z ubieganiem się o środki na aktywizację osób bezrobotnych,
- sprawozdania statystyczne sporządzane dla MPiPS oraz własne sprawozdania z działalności Urzędu w zakresie aktywizacji osób bezrobotnych na terenie Powiatu, a także dane publikowane przez GUS,
- ustalenia dokonywane w trakcie kontroli prowadzonych przez pracowników Urzędu w zakresie monitoringu umów o dofinansowanie podjęcia działalności gospodarczej,
- opracowania i analizy Wojewódzkiego Urzędu Pracy (np. Analizy sytuacji na rynku pracy w województwie podkarpackim, Regionalne Plany Działań na rzecz Zatrudnienia), a także dane zawarte w dokumentach strategicznych dotyczących rozwoju Powiatu Sanockiego, Gminy Sanok, Gminy Zagórz itp.

[Dowód, akta kontroli str. 60-66]

1.1.5. Dyrektor PUP wyjaśnił m.in., że w okresie objętym kontrolą, jedynie w 2010 r. Urząd dysponował środkami finansowymi na zadawalającym poziomie – z otrzymanych 15.989 tys. zł – na dofinansowanie podjęcia działalności gospodarczej przeznaczono 5.133,9 tys. zł. *W latach kolejnych (2011-2014) środki na aktywizację bezrobotnych znacznie ograniczono, co spowodowało że zmieniono zasady wydatkowania ich na te cele i wprowadzono dodatkowe ograniczenia dotyczące finansowania wydatków, wysokości przyznawanych kwot, aby umożliwić udzielenie pomocy w podjęciu działalności gospodarczej większej liczbie zainteresowanym bezrobotnym.*

Jak podał Dyrektor PUP, *trudno jednoznacznie określić kwotę, która zaspokajałaby potrzeby finansowe na podjęcie działalności gospodarczej. Uwzględniając zdecydowanie niewystarczającą liczbę ofert pracy na rynku lokalnym oraz zmieniającą się sytuację gospodarczą należy przyjąć – wg Dyrektora – że środki o 30% wyższe od aktualnie przeznaczonych na podjęcie działalności gospodarczej zaspokajałyby potrzeby bezrobotnych.*

Dyrektor PUP zwrócił uwagę na ograniczenia ustawowe dotyczące maksymalnej wysokości środków, o które może ubiegać się bezrobotny na dofinansowanie podjęcia działalności gospodarczej. W ocenie Dyrektora, *takie środki niejednokrotnie uniemożliwiają uruchomienie planowanej działalności np. produkcyjnej, której podjęcie związane jest z zakupem całych linii technologicznych lub znacznie droższych urządzeń niż maksymalna kwota, o którą może ubiegać się bezrobotny. Stąd też zdecydowana większość udzielonych przez PUP dotacji przeznaczana była na działalność handlową i usługową, których uruchomienie wiązało się z niższymi nakładami finansowymi.*

[Dowód, akta kontroli str. 103-105]

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

1.2.1. Według wyjaśnień Dyrektora PUP, największe bariery związane z prowadzeniem działalności gospodarczej, zidentyfikowane przez Urząd, to:

- brak dostatecznej wiedzy dotyczącej uruchomienia i prowadzenia działalności (zarejestrowania firmy, sporządzania dokumentacji finansowej, rozliczeń

- z Urzędem Skarbowym, ZUS-em) oraz obawa przed podjęciem ryzyka samodzielnego prowadzenia działalności,
- brak potwierdzenia posiadania kwalifikacji, np. nabytych w pracy za granicą,
- brak lub niewystarczająca wielkość środków finansowych na zakup maszyn, urządzeń, materiałów, czy też przygotowanie lokalu do prowadzenia działalności,
- konieczność przedstawienia odpowiedniego zabezpieczenia spłaty zobowiązania,
- wysokie koszty prowadzenia działalności gospodarczej, w szczególności składki ZUS i inne pozapłacowe koszty pracy,
- ograniczony dostęp do przedszkoli, żłobków (podnoszony zwłaszcza przez kobiety),
- niewystarczająca kwota środków na podejmowanie działalności produkcyjnej związanej z koniecznością zakupu maszyn, niejednokrotnie całych linii technologicznych, itp.

Dyrektor wskazał, że PUP nie prowadził własnych badań identyfikujących bariery związane z podejmowaniem działalności. Wiedzę w tym zakresie pozyskiwano z bezpośrednich kontaktów z osobami bezrobotnymi. Urząd korzystał również z badań i opracowań dokonywanych przez inne instytucje np. strategii gmin, opracowań Polskiej Agencji Rozwoju Przedsiębiorczości,.

[Dowód, akta kontroli str. 60-66]

1.2.2. Celem eliminacji niektórych ww. barier PUP uruchamiał szkolenia mające na celu ułatwienie podjęcia działalności gospodarczej. Szkoleniami w zakresie „ABC działalności gospodarczej” w okresie objętym kontrolą objęto 485 bezrobotnych. Ponadto, niektórzy bezrobotni korzystali z finansowanych przez PUP szkoleń zawodowych niezbędnych do podjęcia planowanej działalności.

Dyrektor PUP wskazał, że w celu eliminacji zidentyfikowanych barier występujących na rynku, PUP m.in. dostosował wymagania dotyczące wysokości minimalnych wynagrodzeń poręczycieli do poziomu zarobków na terenie Powiatu, umożliwiono przeznaczenie części środków dotacji na remonty lokali, a także informowano osoby bezrobotne o możliwości wynajmu lokali na korzystnych warunkach w Inkubatorze Przedsiębiorczości działającym przy Regionalnej Izbie Gospodarczej w Sanoku. Przedsiębiorcy prowadzący już działalność gospodarczą korzystali z pomocy w zatrudnieniu dodatkowych pracowników (prace interwencyjne, refundacja kosztów tworzenia nowych miejsc pracy) oraz z możliwości przygotowania pracowników dla własnych potrzeb w ramach staży. Przy planowaniu uruchomienia działalności gospodarczych wymagających poniesienia nakładów finansowych przekraczających kwotę dotacji z PUP – informowano o możliwościach pozyskania środków z innych instytucji (w szczególności bezzwrotnych z Rzeszowskiej Agencji Rozwoju Regionalnego w Rzeszowie, z Bieszczadzkiej Agencji Rozwoju Regionalnego w Ustrzykach Dolnych, z Tarnobrzelskiej Agencji Rozwoju Regionalnego w Tarnobrzegu, z PRO CARPATHI w Rzeszowie).

Dyrektor stwierdził, iż usunięcie znacznej części zidentyfikowanych barier dotyczących podejmowania działalności gospodarczej, leży poza zakresem działalności PUP.

[Dowód, akta kontroli str. 60-66]

22 ankietowanych bezrobotnych, którzy w okresie objętym kontrolą podjęli działalność gospodarczą przy udziale środków FP, zaprzestali jej prowadzenia i w trakcie niniejszej kontroli figurowali w rejestrze bezrobotnych, podało że:

- największe trudności związane z ubieganiem się o dofinansowanie podjęcia działalności dotyczyły: przygotowania wniosków – 9 osób (41%), wymagań w zakresie zabezpieczenia zwrotu środków – 5 osób (23%), zapewnienia wkładu własnego – 5 osób (23%), inne trudności – 3 osoby (13%),
- największe trudności związane z podjęciem i prowadzeniem działalności gospodarczej wiązały się z: formalnościami w zakresie rejestracji i prowadzenia działalności – 10 osób (46%), małą kwotą przyznanych środków – 6 osób (27%), długim czasem oczekiwania na środki z PUP – 2 osoby (9%), innymi trudnościami – 4 osoby (18%),
- pomoc PUP w załatwianiu formalności związanych z rozpoczęciem działalności dotyczyła: poinformowania o wszystkich formalnościach związanych z rozpoczęciem działalności – 12 osób (55%), wypełniania wniosków do różnych instytucji w celu założenia działalności – 2 osoby (9%), nie korzystało z pomocy Urzędu – 8 osób (36%).

[Dowód, akta kontroli str. 454-497]

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

1.3.1. W okresie objętym kontrolą, w PUP obowiązywały wewnętrzne uregulowania dotyczące przyznawania środków na podjęcie działalności gospodarczej. Uregulowania te zawarte były w kolejno obowiązujących Regulaminach Przyznawania Środków na Podjęcie Działalności Gospodarczej, (zwanych dalej Regulaminami) ustalonych Zarządzeniami Dyrektora PUP. Regulamin przyznawania środków, obowiązujący w trakcie niniejszej kontroli², opublikowany był na stronie internetowej PUP.

Jak wyjaśnili Ewa Suder – Kierownik Działu Rynku Pracy PUP oraz Tomasz Zatwarnicki – Główny specjalista ds. informatyki w PUP, *Regulaminy obowiązujące w latach poprzednich, były zamieszczane na stronie internetowej PUP oraz udostępniano je zainteresowanym bezrobotnym w PUP na stanowiskach merytorycznych.*

[Dowód, akta kontroli str. 106-205]

1.3.2. W Regulaminach określono m.in. kryteria przyznawania tej formy pomocy bezrobotnym. Kryteria te określono w sposób jednoznaczny i niepowodujący ich odmiennych interpretacji. W Regulaminie obowiązującym w trakcie niniejszej kontroli, ustalono następujące kryteria przyznawania środków na podjęcie działalności gospodarczej:

1) Przy ocenie planowanego przedsięwzięcia uwzględniano w szczególności:

- przygotowanie wnioskodawcy do samodzielnego prowadzenia planowanej działalności gospodarczej (wykształcenie oraz udokumentowane doświadczenie),
- uwarunkowania lokalnego rynku pracy, w szczególności zapotrzebowanie na planowaną działalność gospodarczą z uwzględnieniem nasycenia rynku i istniejącej konkurencji,
- podjęte działania na rzecz planowanej działalności (pozyskanie lokalu, zawarte umowy, oświadczenia o współpracy),
- przewidywane efekty ekonomiczne,
- udział środków własnych wnioskodawcy w planowanym przedsięwzięciu,
- merytoryczne przygotowanie wniosku oraz wyniki kontroli wstępnej;

² Regulamin Przyznawania Środków na Podjęcie Działalności Gospodarczej wprowadzony zarządzeniem Nr 13/2014 Dyrektora PUP z dnia 30 czerwca 2014 r.

2) Dofinansowanie podjęcia działalności gospodarczej mogło być przyznane w szczególności na:

- zakup środków trwałych, maszyn, urządzeń oraz wyposażenia niezbędnego do rozpoczęcia działalności, bezpośrednio i jednoznacznie związanego z rodzajem planowanej działalności, w tym zakup samochodu spełniającego kryteria opisane w Regulaminie dotyczące m.in. oddzielenia siedzeń od części przeznaczonych do przewozu ładunku oraz stosunku długości części podłogi pojazdu przeznaczonej do przewozu ładunku, do długości pojazdu,
- zakup towarów, surowców i materiałów do wysokości 3.500 zł,
- bieżący remont lokalu do prowadzenia działalności do wysokości 3.500 zł,
- koszty reklamowo-ofertowe do wysokości 800 zł;

3) Dofinansowanie działalności gospodarczej nie obejmowało m.in.:

- zakupów, których sprzedającym był członek rodziny podejmującego działalność,
- zakupu nieruchomości, lokali użytkowych, innych obiektów niezwiązanych trwale z gruntem do prowadzenia działalności gospodarczej,
- kosztów remontów lokali w domach prywatnych stanowiących własność wnioskodawcy lub członków jego rodziny,
- kosztów remontu samochodów, maszyn, urządzeń oraz zakupu części zamiennych,
- zakupu samochodów osobowych oraz pojazdów w tym przyczep i lawet przeznaczonych do transportu drogowego w zakresie drogowego transportu towarowego,
- zakupu kas fiskalnych, telefonów komórkowych, nawigacji, klimatyzacji i alarmów,
- zakupów automatów do gier, automatów do sprzedaży artykułów spożywczych i przemysłowych,
- nabycia udziałów w spółkach, obligacji i akcji,
- opłat administracyjno-skarbowych, koncesji, bieżących kosztów utrzymania lokalu, składek ZUS, wynagrodzeń pracowników, leasingu,
- zakupu gruntów (za wyjątkiem rolników zwolnionych z pracy),
- przyjęcia działalności od innego podmiotu,
- finansowania lub podjęcia działalności gospodarczej takiej samej, lub podobnej do prowadzonej dotychczas przez współmałżonka.

W Regulaminach obowiązujących w latach poprzednich kryteria przyznawania środków na podjęcie działalności gospodarczej były ustalone w podobny sposób jak w Regulaminie obowiązującym w trakcie niniejszej kontroli NIK, z tym że w poszczególnych latach kryteria te zawierały różne uregulowania, w zależności od sytuacji występujących na lokalnym rynku pracy.

[Dowód, akta kontroli str. 106-190, 191-203]

1.3.3. Wzory wniosków o dofinansowanie podjęcia działalności gospodarczej obowiązujące w PUP w latach 2010-2014, wymagały podania przewidywanych dochodów i kosztów prowadzenia planowanej działalności. Bezrobotny składając wniosek o dofinansowanie, określał w nim przewidywane przychody wg poszczególnych źródeł oraz koszty wg poszczególnych rodzajów określonych we wniosku, a także wyliczał planowany zysk brutto i zysk netto. Informacje dotyczące przychodów i kosztów prowadzenia planowanej działalności zawarte we wniosku, nie stanowiły kryterium przyznania środków bezrobotnemu z FP na podjęcie działalności gospodarczej.

[Dowód, akta kontroli str. 206-269]

Jak wyjaśniła Ewa Suder – Kierownik Działu Rynku Pracy PUP, *informacje dotyczące przychodów i kosztów planowanego przedsięwzięcia, ujęte we wnioskach bezrobotnych, służyły tylko ocenie rentowności planowanego przedsięwzięcia oraz ocenie możliwości osiągnięcia dochodów umożliwiającym m.in. regulowanie zobowiązań publiczno-prawnych. Kierownik stwierdziła, że przyznanie środków nie było uzależnione od wysokości zaplanowanych dochodów. Wyjątek stanowiła jedynie sytuacja, w której planowana działalność przynosiła straty.*

[Dowód, akta kontroli str. 270-271]

1.3.4. W okresie objętym kontrolą, w PUP obowiązywały warunki przyznawania środków na podjęcie działalności gospodarczej określone w § 6 ust. 3 i 4 oraz w § 7 ust. 1 rozporządzenia MPiPS 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 gospodarczej³ (zwanego dalej rozporządzeniem w sprawie refundacji kosztów wyposażenia stanowiska pracy oraz przyznawania środków na podjęcie działalności gospodarczej) oraz w rozporządzeniach MPiPS obowiązujących w latach poprzednich.

W okresie od 1 lutego 2011 r. do 2 września 2013 r. wprowadzono dodatkowy warunek przyznawania przedmiotowych środków bezrobotnym. Warunek ten stanowił, że osoba wnioskująca o dofinansowanie powinna pozostawać w ewidencji bezrobotnych nie krócej niż 3 miesiące licząc od ostatniej rejestracji, z tym że nie dotyczył on osób niepełnosprawnych i powyżej 50 roku życia. Od dnia 4 lutego 2013 r., w Regulaminach wprowadzono przepis stanowiący, iż ww. okres 3 miesięcy dodatkowo nie dotyczył osób długotrwale bezrobotnych w rozumieniu ustawy z dnia 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy⁴ oraz zwolnionych na podstawie przepisów ustawy z dnia 13 marca 2003 r. o szczególnych zasadach rozwiązywania z pracownikami stosunków pracy z przyczyn niedotyczących pracowników⁵.

[Dowód, akta kontroli str. 106-203]

1.3.5. Regulaminy przewidywały ocenę wniosków o przyznanie dofinansowania, pod względem uwarunkowań lokalnego rynku pracy, w szczególności zapotrzebowania na planowaną działalność, nasycenia rynku i istniejącej konkurencji.

W Regulaminach ustalono, że finansowaniem nie będą obejmowane następujące działalności:

- sezonowe,
- handlu obwoźnego, z wyjątkiem podejmowanych przez osoby bezrobotne powyżej 50 roku życia lub osoby niepełnosprawne,
- pośrednictwa finansowego,
- sprzedaży bezpośredniej,
- prowadzenia lombardu lub komis,
- prowadzeniu salonu gier hazardowych oraz firm typu agencji towarzyskich,
- handlu środkami odurzającymi,
- usług w zakresie medycyny naturalnej świadczonych przez osoby nie posiadające wykształcenia medycznego.

³ Dz. U. z 2012 r. poz. 457 ze zm.

⁴ Dz. U. z 2013 r. poz. 674 ze zm.

⁵ Dz. U. z 2003 r. Nr 90 poz. 844 ze zm.

Regulaminy nie przewidywały kierunków działalności oraz grup bezrobotnych preferowanych do przyznania środków na podjęcie działalności gospodarczej, za wyjątkiem preferencji wymienionych powyżej, a dotyczących:

- braku obowiązku ujęcia w ewidencji bezrobotnych przez okres nie krótszy niż 3 miesiące, w stosunku do osób po 50 roku życia, niepełnosprawnych, długotrwale bezrobotnych oraz zwolnionych na podstawie przepisów ustawy o *szczególnych zasadach rozwiązywania z pracownikami stosunków pracy z przyczyn niedotyczących pracowników*, co przedstawiono w pkt 1.3.4. niniejszego wystąpienia,
- możliwości dofinansowania działalności handlu obwoźnego bezrobotnym powyżej 50 roku życia lub niepełnosprawnym.

[Dowód, akta kontroli str. 106-203]

Jak wyjaśniła Kierownik Działu Rynku Pracy w PUP, *Urząd w okresie objętym kontrolą realizował projekty współfinansowane środkami EFS a także programy finansowane dodatkowymi środkami z rezerwy celowej MPiPS, w tym: „Więcej szans w powiecie sanockim”, „Aktywizacja zawodowa osób do 30 roku życia”, „Rozwój małej i średniej przedsiębiorczości”, „Aktywizacja bezrobotnych powyżej 50 roku życia”, „Nowe szanse”, „Aktywizacja bezrobotnych będących w szczególnej sytuacji na rynku pracy”. W ramach tych projektów i programów realizowane były różne formy aktywizacji zawodowej, w tym także dotacje na podjęcie działalności gospodarczej. Przedmiotowe projekty i programy skierowane były do określonych grup bezrobotnych.*

[Dowód, akta kontroli str. 272-274, 304]

1.3.6. W okresie objętym kontrolą, środki z FP na podjęcie działalności gospodarczej były przekazywane bezrobotnym na podstawie składanych wniosków. Nabór wniosków odbywał się w trybie ciągłym – PUP nie przyznawał tych środków w drodze konkursu wniosków. Przedmiotowe wnioski pozytywnie rozpatrywano do wyczerpania puli środków finansowych przeznaczonych na tę formę aktywizacji.

Informacje o możliwości dofinansowania podjęcia działalności gospodarczej przekazywane były przez PUP za pośrednictwem internetowych portali lokalnych (esanok.pl oraz isanok.pl), Biuletynów Informacyjnych publikowanych przez PUP w latach 2010-2012 oraz na stronie internetowej PUP.

Ponadto Kierownik Działu Rynku Pracy PUP wyjaśniła, że *informacje o możliwości dofinansowania podjęcia działalności gospodarczej przekazywane były bezrobotnym przez doradców klienta i specjalistów ds. aktywizacji bezrobotnych w trakcie wizyt w PUP, podczas indywidualnych rozmów z doradcami zawodowymi oraz w trakcie prowadzonych zajęć grupowych z bezrobotnymi. Urząd opracowywał także ulotki i plakaty informujące o możliwości uzyskania środków m.in. na tę formę aktywizacji zawodowej bezrobotnych. Na stronie internetowej PUP zamieszczane były informacje o możliwości uzyskania ww. pomocy oraz dostępne były druki wniosków wraz z wymaganymi załącznikami.*

[Dowód, akta kontroli str. 270, 275-299, 304-305]

22 ankietowanych bezrobotnych, prowadzących w okresie objętym kontrolą działalność gospodarczą przy udziale środków z FP wskazało, że informacje o możliwości uzyskania takiej pomocy uzyskało od: członków rodziny, znajomych i innych osób – 11 ankietowanych (50%), pracowników PUP – 6 ankietowanych (27%), ze strony internetowej PUP – 3 ankietowanych (14%), z mediów (prasa, TV, radio) – 2 ankietowanych (9%).

[Dowód, akta kontroli str. 454-497]

W PUP funkcjonowały 4-osobowe Komisje ds. opiniowania wniosków bezrobotnych dotyczących dofinansowania podjęcia działalności gospodarczej, powoływane kolejnymi zarządzeniami Dyrektora. Skład Komisji stanowili: przedstawiciel Starosty Sanockiego oraz pracownicy PUP, w tym Kierownik Działu Pracy jako Przewodniczący. Regulamin Prac Komisji stanowił, że posiedzenia Komisji zwoływane będą w zależności od potrzeb, a decyzję o jej zwołaniu podejmuje Przewodniczący, nie później niż 3 dni przed terminem posiedzenia.

[Dowód, akta kontroli str. 175-190]

1.3.7. Regulaminy Przyznawania Środków na Podjęcie Działalności Gospodarczej były kilkakrotnie zmieniane. W okresie objętym kontrolą, w PUP w zakresie przyznawania środków na podjęcie działalności gospodarczej kolejno obowiązywało 5 Regulaminów, z tym że do 2 Regulaminów wprowadzono łącznie 3 zmiany, które wynikały ze zmian przepisów prawnych oraz z sytuacji występujących na lokalnym rynku pracy, a także z ograniczeń finansowych PUP.

Ponadto Kierownik Działu Rynku Pracy PUP wyjaśniła, że *niektóre zmiany w Regulaminach spowodowane były wyłączeniem z finansowania niektórych rodzajów działalności, np. działalności sezonowej, gdyż nie gwarantowały realizacji postanowień umowy, co do wymaganego okresu jej prowadzenia. Podobnie nie przyznawano środków na podjęcie działalności, której wykonywanie sprzeczne byłoby z obowiązującym prawem, np. handel środkami odurzającymi.*

[Dowód, akta kontroli str. 106-203, 300]

Ustalone
nieprawidłowości

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

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działalność PUP, w zakresie planowania zadań dotyczących aktywizacji zawodowej bezrobotnych w formie dofinansowania podjęcia działalności gospodarczej.

2. Przyznawanie i rozliczanie środków na podjęcie działalności gospodarczej

2.1. Wysokość środków przeznaczonych na podjęcie działalności gospodarczej

Opis stanu
faktycznego

2.1.1. Wysokość środków dla PUP na aktywizację bezrobotnych, w tym na podjęcie działalności gospodarczej, w poszczególnych latach badanego okresu, przedstawiała się następująco:

a) w 2010 r. na aktywizację bezrobotnych przyznanych zostało łącznie 15.989,6 tys. zł, z których wydatkowano kwotę 15.987,2 tys. zł, z tego:

- środki z FP ustalone na podstawie algorytmu – 9.131,4 tys. zł,
- pozostałe środki z FP na realizację programów (łącznie ze środkami z EFS – programy systemowe) – 6.855,8 tys. zł.

Dofinansowanie podjęcia działalności gospodarczej otrzymało 285 bezrobotnych w łącznej kwocie 5.134,0 tys. zł (32,1% wydatkowanych środków z FP) z tego:

- 89 bezrobotnym przekazano kwotę 1.677,9 tys. zł ze środków FP przyznanych na podstawie algorytmu,
- 196 bezrobotnym przekazano kwotę 3.456,1 tys. zł, ze środków FP przyznanych na realizację programów (łącznie ze środkami z EFS – programy systemowe);

b) w 2011 r. na aktywizację bezrobotnych przyznanych zostało łącznie 5.732,5 tys. zł, z których wydatkowano kwotę 5.731,8 tys. zł, z tego:

- środki FP ustalone na podstawie algorytmu – 3.777,2 tys. zł,
- pozostałe środki z FP na realizację programów (łącznie ze środkami z EFS – programy systemowe) – 1.954,6 tys. zł.

Dofinansowanie podjęcia działalności gospodarczej otrzymało 118 bezrobotnych w łącznej kwocie 1.692,0 tys. zł (29,5% środków wydatkowanych z FP) z tego:

- 24 bezrobotnym przekazano kwotę 346,8 tys. zł ze środków przyznanych na podstawie algorytmu,
- 94 bezrobotnym przekazano kwotę 1.345,2 tys. zł, ze środków przyznanych na realizację programów (łącznie ze środkami z EFS – programy systemowe);

c) w 2012 r. na aktywizację bezrobotnych przyznanych zostało łącznie 7.609,8 tys. zł, z których wydatkowano kwotę 7.600,1 tys. zł, z tego:

- środki FP ustalone na podstawie algorytmu – 3.839,3 tys. zł,
- pozostałe środki z FP na realizację programów (łącznie ze środkami z EFS na programy systemowe) – 3.661,6 tys. zł,
- środki z innych źródeł (projekty konkursowe w pełni finansowane środkami EFS) – 99,2 tys. zł.

Dofinansowanie podjęcia działalności gospodarczej otrzymało 144 bezrobotnych w łącznej kwocie 2.314,4 tys. zł (30,4% środków wydatkowanych na aktywizację) z tego:

- 70 bezrobotnym przekazano kwotę 1.121,9 tys. zł ze środków przyznanych na podstawie algorytmu,
- 74 bezrobotnym przekazano kwotę 1.192,5 tys. zł, ze środków FP przyznanych na realizację programów (łącznie ze środkami z EFS na programy systemowe);

d) w 2013 r. na aktywizację bezrobotnych przyznanych zostało łącznie 9.886,3 tys. zł, z których wydatkowano kwotę 9.679,1 tys. zł, z tego:

- środki FP ustalone na podstawie algorytmu – 4.332,2 tys. zł,
- pozostałe środki z FP na realizację programów (łącznie ze środkami z EFS na projekty systemowe) – 4.483,7 tys. zł,
- środki z innych źródeł (projekty konkursowe w pełni finansowane z EFS) – 863,2 tys. zł.

Dofinansowanie podjęcia działalności gospodarczej otrzymało 142 bezrobotnych w łącznej kwocie 2.482,5 tys. zł (25,6% środków wydatkowanych na aktywizację) z tego:

- 23 bezrobotnym przekazano kwotę 403,4 tys. zł ze środków przyznanych na podstawie algorytmu,
- 119 bezrobotnym przekazano kwotę 2.079,1 tys. zł, ze środków FP przyznanych na realizację programów (łącznie ze środkami z EFS na projekty systemowe);

e) w 2014 r. (do końca września) na aktywizację bezrobotnych przyznanych zostało łącznie 11.241,1 tys. zł, z których wydatkowano kwotę 7.556,9 tys. zł, z tego:

- środki FP ustalone na podstawie algorytmu – 1.701,5 tys. zł,
- pozostałe środki z FP na realizację programów (łącznie ze środkami z EFS na projekty systemowe) – 5.318,8 tys. zł,
- środki z innych źródeł (projekty konkursowe w pełni finansowane z EFS) – 536,6 tys. zł.

Dofinansowanie podjęcia działalności gospodarczej otrzymało 119 bezrobotnych w łącznej kwocie 2.210,9 tys. zł (29,2% środków wydatkowanych na aktywizację) z tego:

- 2 bezrobotnym przekazano kwotę 38,0 tys. zł ze środków przyznanych na podstawie algorytmu,
- 117 bezrobotnym przekazano kwotę 2.172,9 tys. zł, ze środków FP przyznanych na realizację programów (łącznie ze środkami z EFS na projekty systemowe);

[Dowód, akta kontroli str. 301]

2.2. Przyznawanie środków na dofinansowanie podjęcia działalności gospodarczej

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

- w 2010 r. – 302 wniosków na kwotę 5.500,9 tys. zł, z których pozytywnie rozpatrzono 290 na kwotę 5.223,0 tys. zł, a dofinansowaniem objęto 285 wniosków na kwotę 5.134,0 tys. zł;
- w 2011 r. – 149 wniosków na kwotę 2.222,4 tys. zł, z których pozytywnie rozpatrzono 122 na kwotę 1.742,4 tys. zł, a dofinansowaniem objęto 118 na kwotę 1.692,0 tys. zł;
- w 2012 r. – 173 wnioski na kwotę 2.874,8 tys. zł, z których pozytywnie rozpatrzono 146 na kwotę 2.341,4 tys. zł, a dofinansowaniem objęto 144 na kwotę 2.314,4 tys. zł;
- w 2013 r. – 172 wnioski na kwotę 3.181,1 tys. zł, z których pozytywnie rozpatrzono 148 na kwotę 2.581,5 tys. zł, a dofinansowaniem objęto 142 na kwotę 2.482,5 tys. zł;
- w 2014 r. (do końca września) – 159 wniosków na kwotę 3.031,4 tys. zł, z których pozytywnie rozpatrzono 121 na kwotę 2.252,9 tys. zł, a dofinansowaniem objęto 120 wniosków na kwotę 2.231,9 tys. zł⁶

[Dowód, akta kontroli str. 302]

Jak wyjaśniła Kierownik Działu Rynku Pracy PUP – *nabór wniosków odbywał się w trybie ciągłym (bez ogłaszania konkursu). Wnioski na podjęcie działalności gospodarczej pozytywnie opiniowane były do czasu wyczerpania środków finansowych zaplanowanych na ten cel. Jeżeli Urząd nie dysponował środkami na ten cel, a oczekiwał na przyznanie dodatkowych funduszy np. z rezerwy celowej MPiPS, bezrobotnych informowano, że wnioski zostaną rozpatrzone po ich otrzymaniu. W sytuacji braku możliwości zwiększenia kwot na finansowanie podjęcia działalności gospodarczej złożone wnioski rozpatrywano negatywnie.*

[Dowód, akta kontroli str. 304-305]

Różnicę pomiędzy wnioskami pozytywnie rozpatrzonymi przez PUP, a objętymi dofinansowaniem stanowiły przypadki, w których bezrobotni po weryfikacji wniosków, rezygnowali z podjęcia działalności gospodarczej. W 12 przypadkach bezrobotni nie podali powodów rezygnacji. W pozostałych przypadkach rezygnacje spowodowane były: problemami zdrowotnymi i osobistymi, odmowami najmu lokali oraz podjęciem zatrudnienia.

[Dowód, akta kontroli str. 303]

W okresie objętym kontrolą, w jednym przypadku bezrobotna, która otrzymała środki na podjęcie działalności gospodarczej, nie rozpoczęła tej działalności i zwróciła się

⁶ Różnica na 30 września 2014 r. pomiędzy wydatkami wykazanymi w pkt 2.1.1. (2.210,9 tys. zł) a kwotą wniosków objętych dofinansowaniem wykazaną w pkt 2.2.1. (2.231,9 tys. zł) wynika z faktu że na koniec września 2014 r. zawarta była umowa na kwotę 21 tys. zł lecz środki zostały przekazane beneficjentowi w październiku 2014 r.

do PUP o następne dofinansowanie. W tym samym roku tej osobie przyznane zostało dofinansowanie po raz drugi. Sprawa ta przedstawiała się następująco.

W dniu 5 lipca 2013 r. pomiędzy Powiatem Sanockim – PUP a bezrobotną Anną M. zawarto umowę na dofinansowanie kwotą 18.000 zł podjęcia działalności gospodarczej w zakresie usług kosmetycznych. Zgodnie z umową przyznane środki miały zostać przeznaczone na zakup wyposażenia i remont gabinetu kosmetycznego oraz na reklamę. PUP przekazał środki bezrobotnej w dniu 8 lipca 2013 r. W dniu 16 lipca 2013 r. ww. beneficjentka dokonała zwrotu otrzymanych środków wraz z naliczonymi odsetkami i złożyła oświadczenie o rezygnacji z przyznanych środków, z powodu odmowy najmu lokalu w którym zamierzała prowadzić działalność.

W dniu 1 października 2013 r. Anna M. złożyła wniosek o ponowne dofinansowanie podjęcia działalności gospodarczej w zakresie usług kosmetycznych. W dniu 4 listopada 2013 r. pomiędzy ww. osobą a Powiatem Sanockim – PUP, zawarto umowę na dofinansowanie wnioskowanej działalności kwotą 18.000 zł, z przeznaczeniem na zakup wyposażenia gabinetu kosmetycznego, reklamę i zakup materiałów kosmetycznych. W dniu 9 października 2013 r. PUP przeprowadził kontrolę wstępną, która potwierdziła m.in. możliwość wykorzystania wskazanego lokalu do planowanej działalności. Przekazanie środków finansowych bezrobotnej nastąpiło w dniu 5 listopada 2013 r. zaś rozpoczęcie działalności gospodarczej – w dniu 2 grudnia 2013 r. Do czasu niniejszej kontroli NIK (8 października 2014 r.) działalność ta była kontynuowana.

[Dowód, akta kontroli str. 306-343]

2.2.2. Analiza akt dotyczących 23 bezrobotnych⁷, którym w okresie objętym kontrolą PUP przekazał środki z FP na podjęcie działalności gospodarczej, wykazała co następuje:

- a) środki na podjęcie działalności gospodarczej przekazywane były przez PUP: w 3 przypadkach w terminie do 30 dni od daty złożenia wniosków przez bezrobotnych, w 15 przypadkach w terminie od 31 do 60 dni, w 3 przypadkach w terminie od 61 do 90 dni, w 1 przypadku w terminie od 91 do 120 dni, a w 1 przypadku w terminie 182 dni od daty złożenia wniosku przez bezrobotnego. Kierownik Działu Rynku Pracy PUP wyjaśniła, że *liczba dni od złożenia wniosku do wypłaty środków wynikała z terminu podpisania umowy przez bezrobotnego i często była uzależniona od dysponowania czasem przez poręczycieli. Ponadto Kierownik stwierdziła, że po rozpatrzeniu wniosku bezrobotni byli kierowani na szkolenia przygotowujące do prowadzenia działalności gospodarczej i umowy były zawierane dopiero po ukończeniu szkolenia. W jednym ww. opisanym przypadku (beneficjent Ernest B.) okres oczekiwania na podpisanie umowy spowodowany był brakiem środków PUP na dotacje, o czym poinformowano bezrobotnego. Wniosek został rozpatrzony po uzyskaniu środków na podjęcie działalności gospodarczej;*
- b) bezrobotni pozostawali bez pracy (byli ujęci w rejestrze bezrobotnych) przed otrzymaniem środków na podjęcie działalności gospodarczej odpowiednio: do 6 miesięcy – 4 bezrobotnych, od 6 miesięcy do 1 roku – 9 bezrobotnych, od 1 roku do 2 lat – 5 bezrobotnych, od 2 do 3 lat – 3 bezrobotnych i od 3 do 4 lat – 2 bezrobotnych;
- c) bezrobotni (których akta poddano analizie) posiadali miejsce zamieszkania na terenie właściwości PUP;

⁷ 23 bezrobotnych – po 5 bezrobotnych, którzy otrzymali dotację z FP w latach 2010-2013 i którym upłynął 12-miesięczny okres obowiązków prowadzenia działalności gospodarczej i 3 bezrobotnych, którzy otrzymali dotację z FP w 2014 r. i którym minął 2-miesięczny termin na złożenie rozliczenia otrzymanych środków.

- d) informacje o posiadanym wykształceniu i doświadczeniu zawodowym, bezrobotni zamieszczali we wnioskach oraz w dołączonych dokumentach. W 1 przypadku bezrobotny nie posiadał kwalifikacji oraz doświadczenia zawodowego do planowanej działalności. Bezrobotny ten otrzymał środki na podjęcie działalności handlowej i usługowej w zakresie drewnem opałowym, którą prowadził po otrzymaniu dotacji przez okres dłuższy niż 12 miesięcy;
- e) 12 bezrobotnych przed otrzymaniem środków, uczestniczyło w szkoleniu w zakresie podstaw prowadzenia działalności gospodarczej „ABC działalności gospodarczej”, a jeden beneficjent uczestniczył w szkoleniu przystosowującym do planowanej działalności w zakresie monter instalacji wod-kan i c.o. Szkolenia te w całości były organizowane i finansowane przez PUP;
- f) w okresie objętym kontrolą, 3 bezrobotnych przed złożeniem wniosków o przyznanie środków na podjęcie działalności gospodarczej, korzystało z innych form aktywizacji zawodowej: jeden bezrobotny podjął pracę w ramach refundacji kosztów zatrudnienia, drugi bezrobotny uczestniczył w szkoleniu „kwalifikacja wstępna w zakresie prawa jazdy kat. C, C+E”, trzecia bezrobotna uzyskała staż oraz podjęła pracę w wyniku zaproponowanej przez PUP oferty;
- g) analizowane wnioski spełniały wymagania określone w § 6 i § 7 rozporządzenia *w sprawie refundacji kosztów wyposażenia stanowiska pracy oraz przyznawania środków na podjęcie działalności gospodarczej* oraz w rozporządzeniach MPiPS obowiązujących w latach poprzednich, a także wymagania określone w Regulaminach obowiązujących w PUP;
- h) podstawę przekazania środków na podjęcie działalności gospodarczej stanowiły pisemne umowy zawarte pomiędzy Powiatem Sanockim – PUP a bezrobotnymi. Umowy ze strony Powiatu – PUP podpisywali Dyrektor Urzędu lub Zastępca Dyrektora Urzędu, działający na podstawie upoważnienia Starosty Sanockiego. Umowy były kontrasygnowane przez Głównego Księgowego PUP i zawierały elementy wymienione w § 8 rozporządzenia *w sprawie refundacji kosztów wyposażenia stanowiska pracy oraz przyznawania środków na podjęcie działalności gospodarczej* oraz w rozporządzeniach MPiPS obowiązujących w latach poprzednich. W przypadku 3 bezrobotnych przekazanie środków na podjęcie działalności gospodarczej wynikało z indywidualnych planów działania (ipd), w jednym przypadku przekazanie środków nie wynikało z ipd, natomiast pozostałych 19 bezrobotnych nie posiadało opracowanych ipd.;
Ewa Dąbrowska-Popiołek – Kierownik Działu Pośrednictwa Pracy PUP wyjaśniła m.in., że dla ww. 19 bezrobotnych nie zostały założone ipd z powodu krótkiego okresu pozostawania w rejestrze bezrobotnych, tj. do 180 dni lub posiadania przez te osoby doświadczenia bądź kwalifikacji, co było zgodne z art. 34a ustawy o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy, wg stanu obowiązującego do dnia 26 maja 2014 r.;
- i) zabezpieczenia zwrotu przekazanych środków ustalane były w formach przewidzianych § 10 ust. 1 ww. rozporządzeń MPiPS. Stanowiły je w 20 przypadkach weksle in blanco z poręczeniem osób fizycznych, w dwóch przypadkach – blokady środków na rachunkach bankowych, a w jednym przypadku – poręczenie.

[Dowód, akta kontroli str. 344-385]

2.2.3. Analiza prawidłowości wykorzystania przekazanych środków przeprowadzona na podstawie dokumentacji zawartej w aktach 23 ww. bezrobotnych, wykazała co następuje:

- a) rozliczenia wydatkowanych środków składane były do PUP przez beneficjentów w terminie do 2 miesięcy od daty podjęcia działalności gospodarczej, co było zgodne z zawartymi umowami oraz postanowieniami § 8 ust. 2 rozporządzenia

w sprawie refundacji kosztów wyposażenia stanowiska pracy oraz przyznawania środków na podjęcie działalności gospodarczej oraz rozporządzeń MPiPS obowiązujących w latach poprzednich;

- b) środki na podjęcie działalności gospodarczej zostały wykorzystane przez beneficjentów na cele określone we wnioskach i w zawartych umowach. Ze środków tych finansowane były przede wszystkim zakupy samochodów ciężarowych, wyposażenia zakładów oraz materiały, mające ścisły związek z prowadzoną działalnością gospodarczą. Oględziny przeprowadzone u 3 beneficjentów, którzy otrzymali środki w 2014 r., potwierdziły zgodność zakupionego wyposażenia z fakturami zakupu przedłożonymi PUP, tytułem rozliczeń przekazanych im środków. Według Centralnej Ewidencji i Informacji o Działalności Gospodarczej ww. beneficjenci, w dniu oględzin, prowadzili działalność gospodarczą o profilu określonym w umowie zawartej z Powiatem Sanockim – PUP;
- c) w 16 przypadkach wnioskodawcy nie deklarowali wkładu własnego do zakupów finansowanych ze środków FP. W pozostałych przypadkach, z uwagi iż wyposażenie zakupiono po cenie niższej niż podano we wniosku:
- w 4 przypadkach wkład własny wniesiono w kwotach niższych niż deklarowano,
 - w 3 przypadkach wkład własny nie został wniesiony pomimo wcześniejszej deklaracji wnioskodawcy – różnice pomiędzy cenami wyposażenia podanymi we wnioskach a faktycznymi cenami zakupu, były większe niż deklarowane środki własne lub im równe;
- d) beneficjenci środków podejmowali działalność gospodarczą w terminach określonych w umowach zawartych z Powiatem Sanockim – PUP. Zgodnie z § 8 ust. 1 pkt 1 rozporządzenia w sprawie refundacji kosztów wyposażenia stanowiska pracy oraz przyznawania środków na podjęcie działalności gospodarczej oraz rozporządzeń MPiPS obowiązujących w latach poprzednich, działalności te prowadzone były przez okres nie krótszy niż 12 miesięcy, za wyjątkiem 3 wnioskodawców, którzy otrzymali dofinansowanie w roku 2014 (ich umowy o dofinansowanie, podczas niniejszej kontroli NIK, były w trakcie realizacji).;
- e) przychody oraz zyski podane przez bezrobotnych we wnioskach o przyznanie dofinansowania, nie stanowiły kryterium przyznawania środków na podjęcie działalności gospodarczej.

[Dowód, akta kontroli str. 344-374, 386-407]

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie ocenia działalność PUP w zakresie przyznawania środków na dofinansowanie podjęcia działalności gospodarczej.

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

3.1. Zasoby kadrowe

Opis stanu
faktycznego

3.1.1. Ustalona na podstawie § 85 i § 86 rozporządzenia MPiPS z dnia 14 września 2010 r. w sprawie standardów i warunków prowadzenia usług rynku

pracy⁸, minimalna liczba pracowników kluczowych PUP w latach 2011-2013 wynosiła 13 etatów, w tym 7 pośredników pracy i 3 doradców zawodowych. Ustalona na podstawie § 86 rozporządzenia MPiPS z dnia 14 maja 2014 r. *w sprawie szczegółowych warunków realizacji oraz trybu i sposobów prowadzenia usług rynku pracy*⁹, minimalna liczba doradców klienta w 2014 r. wynosiła 14 etatów.

Liczba ogółem pracowników PUP w latach: 2011, 2012 i 2014 (do końca września) wynosiła 64 etaty, a w 2013 r. – 63 etaty.

3.1.2. Liczba pracowników kluczowych zatrudnionych w PUP w latach 2011 i 2013 była zgodna z minimalną liczbą pracowników kluczowych (13 etatów), a w 2012 liczba kluczowych pracowników była o 1 etat wyższa od minimalnej liczby.

Liczbę zarejestrowanych bezrobotnych w PUP na koniec: 2011 r., 2012 r., 2013 r. i września 2014 r. wynosiły odpowiednio: 5.093, 5.430, 5.798 i 4.988.

Na koniec ww. okresów na jednego pracownika PUP, przypadało odpowiednio: 80, 85, 92 i 78 bezrobotnych, natomiast:

- na jednego pracownika kluczowego (doradcę klienta) przypadało odpowiednio: 392, 388, 446 i 384 bezrobotnych,
- na jednego pośrednika pracy przypadało odpowiednio: 728, 679, 828 i 713 bezrobotnych,
- na jednego doradcę zawodowego przypadało odpowiednio: 1.698, 1.810, 1.933 i 1.247 bezrobotnych.

Według stanu na 30 września 2014 r. obsada kadrowa PUP nie była zgodna z warunkami określonymi w § 86 w związku z § 89 rozporządzenia MPiPS *w sprawie szczegółowych warunków realizacji oraz trybu i sposobów prowadzenia usług rynku pracy*. W PUP zatrudnionych było 13 doradców klienta, w sytuacji gdy ustalona dla PUP minimalna liczba tych pracowników wynosiła 14 etatów.

[Dowód, akta kontroli str. 408]

Dyrektor PUP, w sprawie liczby doradców klienta zatrudnionych na dzień 30 września 2014 r. wyjaśnił, że osoba która miała pełnić funkcję doradcy klienta (14-ty etat) przebywała od 27 marca 2014 r. do 24 maja 2014 r. na zwolnieniu lekarskim, a od 25 maja 2014 r. do 13 października 2014 r. przebywa na zasiłku macierzyńskim. Rozporządzenie MPiPS weszło w życie w dniu 27 maja 2014 r. i ustalenie minimalnej liczby doradców klienta w terminie 120 dni od tej daty było niemożliwe z uwagi na usprawiedliwioną nieobecność w pracy osoby, której miały być powierzone te obowiązki.

Dyrektor podał, że niezwłocznie po ustaniu tej przeszkody temu pracownikowi zostanie powierzona funkcja doradcy klienta.

[Dowód, akta kontroli str. 409-414]

3.2. Nadzór nad przyznawaniem i wykorzystaniem środków

3.2.1. W okresie objętym kontrolą, PUP nie posiadał uregulowań wewnętrznych określających procedury kontroli prawidłowości wydatkowania środków na aktywne formy przeciwdziałania bezrobociu, w tym na dofinansowanie podjęcia działalności gospodarczej.

Jednakże w Regulaminach oraz w umowach zawartych z beneficjentami przewidziano, że PUP i inne upoważnione jednostki mają prawo dokonywać kontroli prawidłowości wykorzystania dofinansowania i realizacji warunków zawartych umów

⁸ Dz. U. z 2010 r. Nr 177 poz. 1193 ze zm.

⁹ Dz. U. z 2014 r. poz. 667

pomiędzy beneficjentami a Powiatem Sanockim – PUP. Zgodnie z Regulaminem, kontrole takie mogły być przeprowadzone w siedzibie PUP oraz w miejscu prowadzonej działalności gospodarczej.

[Dowód, akta kontroli str. 106-203]

Kierownik Działu Rynku Pracy PUP wyjaśniła że, *pomimo braku wewnętrznych procedur kontroli, możliwość ich przeprowadzania wynikała z Regulaminów oraz z zawartych umów z bezrobotnymi. Sporządzane były także miesięczne „Plany Kontroli” obejmujące m.in. kontrole zawartych umów oraz ewentualne kontrole wstępne dotyczące złożonych wniosków o przyznanie dofinansowania podjęcia działalności gospodarczej.*

[Dowód, akta kontroli str. 304, 415-429]

3.2.2. Na podstawie analizy 23 akt wybranych do kontroli, o których mowa w pkt 2.2.2. niniejszego wystąpienia pokontrolnego ustalono, że PUP w każdym przypadku dokonywał oceny prawidłowości wykonania umowy. PUP wzywał beneficjentów środków do przedłożenia dokumentów, na podstawie których weryfikował realizację postanowień zawartych umów. We wszystkich przypadkach PUP stwierdził, że środki przekazane na finansowanie podjęcia działalności gospodarczej zostały wykorzystane na cele określone w umowach, a działalności gospodarcze prowadzone były przez okres dłuższy niż wymagany przepisami § 8 ust. 2 pkt 1 rozporządzenia w sprawie refundacji kosztów wyposażenia stanowiska pracy oraz przyznawania środków na podjęcie działalności gospodarczej oraz rozporządzeń MPiPS obowiązujących w latach poprzednich (przez okres dłuższy niż 12 miesięcy).

W zakresie kontroli monitorujących realizację umów, przeprowadzanych w miejscu prowadzonej działalności ustalono, że na 23 analizowanych beneficjentów, u 18 z nich PUP przeprowadził takie kontrole, z tym że u 6 beneficjentów zostało przeprowadzone po 2 kontrole. Kontrole te nie wykazały nieprawidłowości w zakresie realizacji umów i wykorzystania przekazanych środków.

[Dowód, akta kontroli str. 344-374]

3.3. Współpraca PUP z beneficjentami dotacji na podjęcie działalności gospodarczej

3.3.1. W zakresie współpracy PUP z beneficjentami dotacji na podjęcie działalności gospodarczej, Dyrektor PUP wyjaśnił m.in., że *w trakcie realizowania umów Urząd utrzymywał kontakty z przedsiębiorcami, którzy otrzymali środki na podjęcie działalności gospodarczej. Kontakty te odbywają się podczas rozliczania się z pomocy, przeprowadzonych kontroli w miejscu prowadzonej działalności, w czasie których przedsiębiorcy otrzymywali informacje dotyczące realizacji umów jak również o rodzajach wsparcia, które mogą uzyskać z Urzędu.*

Dyrektor stwierdził, że zgodnie z rozporządzeniem MPiPS z dnia 14 września 2010 r. w sprawie standardów i warunków prowadzenia usług rynku pracy (obowiązującym do 26 maja 2014 r.) oraz rozporządzeniem MPiPS z dnia 14 maja 2014 r. w sprawie szczegółowych warunków realizacji oraz trybu i sposobów prowadzenia usług rynku pracy, pośrednicy pracy podejmują i utrzymują kontakty z pracodawcami. Kontakty te mają formę rozmów telefonicznych, korespondencji mailowej i bezpośredniej. W ramach tej współpracy przedsiębiorcy byli informowani o środkach jakimi dysponował PUP i o możliwościach rekrutowania pracowników. Dyrektor zwrócił uwagę, że przedsiębiorcom były przekazywane informacje o możliwościach ich wsparcia np.: stworzenia dodatkowych miejsc pracy w ramach wyposażenia stanowiska pracy, zatrudnienia w ramach prac interwencyjnych,

skierowanie do odbycia stażu lub sfinansowania szkolenia bezrobotnych zgodnie z potrzebami kadrowymi firmy.

Dyrektor zaznaczył, że podczas spotkań przedsiębiorcy informowani byli o zasadach wypełniania wniosków, których druki można pobrać w PUP lub w formie elektronicznej ze strony internetowej Urzędu.

[Dowód, akta kontroli str. 430-431]

3.3.2. Spośród próby 23 beneficjentów, o których mowa w pkt 2.2.2, w okresie objętym kontrolą, 2 z nich po otrzymaniu dotacji, jako pracodawcy korzystało z innych form aktywizacji zawodowej bezrobotnych. Jeden beneficjent na podstawie umowy z dnia 23 października 2012 r. zawartej z PUP uzyskał wsparcie w formie zatrudnienia na stażu innego bezrobotnego na stanowisku instruktor rekreacji ruchowej, drugi beneficjent na podstawie umowy z dnia 28 marca 2014 r. otrzymał środki finansowe na refundację wyposażenia stanowiska pracy dla skierowanego bezrobotnego.

[Dowód, akta kontroli str. 344-374]

Kierownik Działu Rynku Pracy PUP wyjaśniła, że *w stosunku do osób, którym udzielone zostały środki na podjęcie działalności gospodarczej PUP nie prowadziła działań mających na celu objęcie ich pomocą prawną i doradczą dotyczącą prowadzonej działalności.* Kierownik stwierdziła, że osoby miały możliwość kontaktu osobistego z pracownikami Urzędu w sprawach dotyczących realizacji zawartych umów. PUP w ramach swoich kompetencji i właściwości udzielał też beneficjentom informacji związanych z prowadzoną działalnością gospodarczą.

[Dowód, akta kontroli str. 304, 432]

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

3.4.1. W latach 2010, 2011, 2012 i 2013 liczby osób, które otrzymały środki na podjęcie działalności gospodarczej wynosiły odpowiednio: 285 bezrobotnych, 118 bezrobotnych, 144 bezrobotnych i 142 bezrobotnych. Wszyscy ww. beneficjenci podjęli działalność gospodarczą, co stanowiło, że efektywność zatrudnieniowa w tych latach wynosiła 100%¹⁰. W roku 2014 (do końca września) środki na podjęcie działalności gospodarczej otrzymało 119 bezrobotnych, z których działalność gospodarczą podjęło 109. Efektywność zatrudnieniowa w tym okresie wynosiła 91,6%. Osoby, które w 2014 r. otrzymały środki na podjęcie działalności gospodarczej a jej nie podjęły, to beneficjenci, którym na koniec września br. nie minęły terminy rozpoczęcia działalności, określone w umowach.

Kwoty wypłaconych przez PUP dotacji na podjęcie działalności gospodarczej wynosiły odpowiednio: w 2010 r. – 5.134,0 tys. zł, w 2011 r. – 1.692,0 tys. zł, w 2012 r. – 2.314,4 tys. zł, w 2013 r. – 2.482,5 tys. zł, a w 2014 r. (do końca września) – 2.210,9 tys. zł. Efektywność kosztowa¹¹ przekazanych dotacji na podjęcie działalności gospodarczej w tych latach wynosiła odpowiednio: 18.014 zł, 14.339 zł, 16.072 zł, 17.482 zł i 20.283 zł.

[Dowód, akta kontroli str. 433]

3.4.2. Informacje o liczbie osób wykazane przez PUP w sprawozdaniach MPiPS-02 „o przychodach i wydatkach FP” na koniec 2010, 2011, 2012, 2013 i na

¹⁰ Efektywność zatrudnieniowa liczona jako stosunek liczby osób które podjęły działalność gospodarczą do liczby osób które otrzymały dotacje

¹¹ Efektywność kosztowa liczona jako stosunek kwoty łącznej przekazanych dotacji na podjęcie działalności gospodarczej do liczby osób które podjęły działalność gospodarczą.

30 września 2014 r., wynikały z ewidencji Urzędu prowadzonej za pomocą systemu SYRIUSZ.

[Dowód, akta kontroli str. 67-81, 436-443]

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

3.5.1. PUP gromadził i analizował informacje o efektach udzielonej dotacji na podjęcie działalności. Według analiz Urzędu skuteczność mierzona po 4 latach od przekazania środków na podjęcie działalności gospodarczej wynosiła odpowiednio: środków przekazanych w 2006 r. – 80%, w 2007 r. – 60%, w 2008 r. – 79%, w 2009 r. – 67%. Skuteczność środków przekazanych w 2010 r. mierzona po upływie 3 lat wynosiła – 65%, środków przekazanych w 2011 r. mierzona po upływie 2 lat – 74%, a środków przekazanych w 2012 r. mierzona po upływie 1 roku – 93%.

Dyrektor PUP wyjaśnił, że *informacje dotyczące efektywności udzielonych dotacji wykorzystywano do planowania wydatków na aktywizację osób bezrobotnych, a także podczas rozpatrywania wniosków bezrobotnych o dofinansowanie podjęcia działalności gospodarczej oraz przy ubieganiu się o dodatkowe środki na realizację programów aktywizacji bezrobotnych na terenie Powiatu.*

[Dowód, akta kontroli str. 60-66, 444]

3.5.2. Liczby osób, które otrzymały środki na podjęcie działalności gospodarczej i do końca września 2014 r. nie zarejestrowały się ponownie jako bezrobotne oraz efektywność i skuteczność tej formy aktywizacji zawodowej przedstawiały się następująco:

- środki na podjęcie działalności gospodarczej otrzymało: w 2010 r. – 285 bezrobotnych, 2011 r. – 118, w 2012 r. – 144, w 2013 r. – 142, a w 2014 r. (do końca września) – 119 bezrobotnych. Spośród tych beneficjentów, do 30 września 2014 r., do rejestru bezrobotnych nie powróciło, odpowiednio (wg poszczególnych lat): 180 osób, 76 osób, 119 osób, 140 osób i 119 osób,
- efektywność¹² tej formy aktywizacji zawodowej wynosiła: w 2010 r. – 28.522 zł, w 2011 r. – 22.263 zł, w 2012 r. – 19.448 zł, w 2013 r. – 17.732 zł, a w 2014 r. (do końca września) – 18.579 zł,
- skuteczność¹³ przekazanych środków na podjęcie działalności gospodarczej wynosiła odpowiednio: 63,2%, 64,4%, 82,6%, 98,6% i 100%.

Do końca września 2014 r.:

- spośród beneficjentów, którzy otrzymali środki w latach 2010-2013 do rejestru bezrobotnych powróciło 174 osób, z tego (licząc od wyrejestrowania w związku z przyznaniem środków na podjęcie działalności gospodarczej): 17 osób zarejestrowało się – przed upływem 15 miesięcy, 57 osób – po upływie od 16 miesięcy do 2 lat, 73 osoby – po upływie od 2 do 3 lat, a 27 osób – po upływie ponad 3 lat,
- spośród beneficjentów, którzy otrzymali środki w 2014 r. nikt nie powrócił do rejestru bezrobotnych.

[Dowód, akta kontroli str. 434-435]

3.5.3. Dyrektor PUP wyjaśnił, że *przyczynami zaprzestania prowadzenia działalności gospodarczej po upływie 12 miesięcy, jakie wskazywali beneficjenci,*

¹² Dla potrzeb niniejszej kontroli efektywność została obliczona jako stosunek wartości przekazanych środków tytułem dofinansowania podjęcia działalności gospodarczej do liczby bezrobotnych, którym te środki zostały przekazane.

¹³ Dla potrzeb niniejszej kontroli skuteczność została obliczona jako stosunek liczby osób, które nie zarejestrowały się ponownie jako bezrobotne do liczby osób, które otrzymały środki na podjęcie działalności gospodarczej.

były wysokie koszty prowadzenia działalności, w tym opłaty ZUS oraz osiąganie niższych przychodów niż oczekiwano. Beneficjenci wskazywali zmieniające się potrzeby rynku spowodowane migracją i emigracją ludności – potencjalnych klientów np. handlu czy usług. Inną podawaną przyczyną była konkurencja przy usługach stacjonarnych.

Dyrektor wskazał, że informacje dotyczące zaprzestania prowadzenia działalności pozyskiwano w trakcie bezpośrednich kontaktów z beneficjentami otrzymanej pomocy i były one wykorzystywane przy rozpatrywaniu kolejnych wniosków. Z uwagi na fakt, że jedną z przyczyn niepowodzenia działalności był zmieniający się rynek, Urząd uwzględniał tę sytuację i wsparciem obejmowano działalności o charakterze mobilnym, (globalnym), wychodzącym poza potrzeby lokalnego rynku, co dawało większe szanse wejścia na rynek i pozyskiwania klientów.

[Dowód, akta kontroli str. 60-66]

22 ankietowanych bezrobotnych, którzy w okresie objętym kontrolą otrzymali dotacje na podjęcie działalności gospodarczej, jako przyczyny zaprzestania dalszego prowadzenia działalności, wskazało: niskie przychody z prowadzonej działalności – 8 osób (36%), trudną sytuację na rynku – 7 osób (32%), skomplikowane procedury związane z prowadzeniem działalności – 6 osób (27%), wysokie składki ZUS – 4 osoby (18%)¹⁴.

[Dowód, akta kontroli str. 454-497]

3.5.4. Badania przeprowadzone na próbie 50 losowo wybranych beneficjentów¹⁵, którym upłynął 12 miesięczny okres prowadzenia działalności gospodarczej podjętej przy udziale środków FP i którzy – wg danych systemu SYRIUSZ – w dniu 15 września 2014 r. nie zarejestrowali się ponownie w rejestrze bezrobotnych wykazały co następuje:

- według Centralnej Ewidencji i Informacji o Działalności Gospodarczej (CEIDG), 29 beneficjentów nadal prowadziło działalność gospodarczą, z tego: 6 którzy środki otrzymali w 2010 r., 4 – w 2011 r., 10 – w 2012 r. i 9 – w 2013 r.,
- efektywność faktyczna środków przekazanych w 2010 r. wynosiła – 45.250 zł, w 2011 r. – 38.325 zł, w 2012 r. – 23.230 zł, a w 2013 r. – 19.533 zł,
- skuteczność faktyczna środków przekazanych w 2010 r. wynosiła – 40,0%, w 2011 r. – 36,4%, w 2012 r. – 71,4%, a w 2013 r. – 90,0%.

Pozostałych 21 beneficjentów badanej próby, wg CEIDG zawiesiło bądź wyrejestrowało działalność gospodarczą, z tego: 5 beneficjentów tych czynności dokonało przed upływem 15 miesięcy od daty podpisania umowy, 3 po upływie od 16 miesięcy do 2 lat, 10 po upływie od 2 do 3 lat, a 3 po upływie więcej niż 3 lat po podpisaniu umowy.

[Dowód, akta kontroli str. 445--449]

Na podstawie informacji udzielonych przez Naczelnika Urzędu Skarbowego w Sanoku, NIK ustaliła, że 10 beneficjentów¹⁶ wybranych spośród ww. próby 50 beneficjentów, wykazywało w zeznaniach podatkowych przychody z prowadzonej działalności gospodarczej, z tym że:

¹⁴ Niektóre osoby w ankietach zaznaczyły więcej niż jedną odpowiedź, zatem odpowiedzi jest więcej niż liczba ankietowanych.

¹⁵ 15 beneficjentów, którym w 2010 r. udzielono dotacji w kwocie łącznej 271.500 zł, 11 beneficjentów którym w 2011 r. udzielono dotacji w kwocie łącznej 153.300 zł, 14 beneficjentów którym udzielono w 2012 r. dotacji w kwocie łącznej 232.300 zł i 10 beneficjentów którym w 2013 r. udzielono dotacji w kwocie łącznej 175.800 zł..

¹⁶ Po 3 beneficjentów, którzy otrzymali dotację w 2010 r., 2011 r. i 2012 r. oraz 1 beneficjent, który otrzymał dotację w 2013 r.

- 6 beneficjentów, w każdym roku prowadzenia działalność, wykazało w zeznaniach podatkowych przychody z tego tytułu,
- 3 beneficjentów, w okresie prowadzonej działalności, w zeznaniach podatkowych za jeden rok nie wykazało przychodów z tego tytułu,
- 1 beneficjent w okresie prowadzonej działalności, w zeznaniach podatkowych za dwa lata w nie wykazywał przychodów z tego tytułu.¹⁷

[Dowód, akta kontroli str. 450-452]

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono następującą nieprawidłowość:

- według stanu na 30 września 2014 r. liczba zatrudnionych w PUP doradców klienta była mniejsza o 1 etat niż minimalna liczba tych pracowników, ustalona na podstawie § 86 rozporządzenia MPiPS *w sprawie szczegółowych warunków realizacji oraz trybu i sposobów prowadzenia usług rynku pracy*, co przedstawiono w pkt 3.1.1. i 3.1.2. niniejszego wystąpienia pokontrolnego.

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działalność PUP w zakresie sprawowania nadzoru nad prawidłowością wykorzystania środków przyznanych na podjęcie działalności gospodarczej i monitorowania efektów tej formy aktywizacji zawodowej bezrobotnych.

IV. Uwagi i wnioski

Wnioski pokontrolne

Przedstawiając powyższe oceny i uwagi wynikające z ustaleń kontroli, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli¹⁸, wnosi o:

- dostosowanie liczby doradców klienta zatrudnionych w PUP do wymogów określonych w § 86 rozporządzenia MPiPS *w sprawie szczegółowych warunków realizacji oraz trybu i sposobów prowadzenia usług rynku pracy*.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

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

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

Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykorzystania uwag
i wykonania wniosków

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK proszę o poinformowanie Najwyższej Izby Kontroli, w terminie 21 dni od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykorzystania uwag i wykonania wniosku pokontrolnego oraz o podjętych działaniach lub przyczynach niepodjęcia tych działań.

¹⁷ Uwzględniono zeznania podatkowe złożone do Urzędu Skarbowego za lata 2010-2013. Termin złożenia zeznań podatkowych za rok 2014 upływa 30 kwietnia 2015 r.

¹⁸ Dz. U. z 2012 r., poz.82 ze zm.

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

Rzeszów, dnia

2014 r.

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Rzeszowie

Kontroler
Roman Chrząszcz
główny specjalista k.p.

Dyrektor
Wiesław Motyka

.....
Podpis

.....
Podpis