



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Gdańsku

LGD.410.007.03.2021

Pan
Zygmunt Orzeł
Dyrektor Powiatowego Urzędu Pracy w Pucku
Powiatowy Urząd Pracy w Pucku
ul. Elizy Orzeszkowej 7
84-100 Puck

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

P/21/101 – Funkcjonowanie Krajowego Funduszu Szkoleniowego

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Powiatowy Urząd Pracy w Pucku, ul. Elizy Orzeszkowej 7, 84-100 Puck (dalej: „PUP” lub „Urząd”)
Kierownik jednostki kontrolowanej	Zygmunt Orzeł, od 3 lutego 2003 r. Kierownik Urzędu, a następnie Dyrektor Urzędu
Zakres przedmiotowy kontroli	<ol style="list-style-type: none">1. Kierunki i założenia działań finansowanych z Krajowego Funduszu Szkoleniowego.2. Prawdopodobność rozdysponowania i wydatkowania środków Krajowego Funduszu Szkoleniowego.3. Efekty realizacji działań finansowanych z Krajowego Funduszu Szkoleniowego oraz ich ocena i monitorowanie.
Okres objęty kontrolą	2019-2021 (do czasu zakończenia czynności kontrolnych ¹ , z wykorzystaniem dowodów sporządzonych przed tym okresem).
Podstawa prawna podjęcia kontroli	art. 2 ust. 2 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli ² (dalej: „ustawa o NIK”)
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Gdańsku
Kontroler	Katarzyna Michalska, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LGD/60/2021 z 22 kwietnia 2021 r. (akta kontroli str. 1-2, 12, 17)

¹ 22 lipca 2021 r.

² Dz. U. z 2020 r. poz. 1200 ze zm.

II. Ocena ogólna³ kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA

Dyrektor Urzędu zapewnił w okresie objętym kontrolą sprawnie funkcjonującą organizację obsługi procesu dystrybucji środków KFS w powiecie puckim. W Urzędzie wdrożony został Regulamin przyznawania środków na finansowanie kształcenia ustawicznego z KFS⁴ (dalej: „Regulamin KFS”), w którym Dyrektor Urzędu uwzględnił zasady i kryteria wynikające z ustawy z dnia 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy⁵ (dalej: „ustawa o promocji zatrudnienia”) i rozporządzenia Ministra Pracy i Polityki Społecznej z 14 maja 2014 r. w sprawie przyznawania środków z Krajowego Funduszu Szkoleniowego⁶ (dalej: „rozporządzenie w sprawie KFS”). W sposób nieuprawniony ograniczył jednak zakres form możliwych do finansowania z KFS do kursów i studiów podyplomowych, tj. jednej z pięciu wymienionych w art. 69a ust. 2 pkt 1 ustawy o promocji zatrudnienia. W Regulaminie KFS Dyrektor Urzędu sformułował również dodatkowe wymagania, których źródłem był zbiór wskazówek i sugestii adresowanych do wszystkich urzędów pracy w dwóch publikacjach ministerstwa właściwego ds. pracy⁷, a także wpływające do Urzędu bieżące stanowiska przedstawicieli Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej (aktualnie Ministerstwo Rodziny i Polityki Społecznej; dalej: „Ministerstwo”) w sprawach związanych z KFS (dalej: „dodatkowe wymagania”). Niektóre z dodatkowych wymagań, w ocenie NIK, skutkowały nieuprawnioną selekcją pracodawców funkcjonujących w obszarze właściwości Urzędu i co najmniej ograniczały dostęp do środków KFS w sposób niezajdujący podstaw w ustawie o promocji zatrudnienia i rozporządzeniu w sprawie KFS. Ponieważ wytyczne i wskazówki były adresowane wprost do urzędów pracy i kierował je organ będący dysponentem środków KFS i odpowiadający za realizację zadań związanych z KFS, ich wdrożenie i stosowanie w Urzędzie w praktyce mogło, zdaniem NIK, powodować przekonanie o właściwości takiego postępowania. Dyrektor Urzędu ogłaszał nabory wniosków o przyznanie środków KFS niezwłocznie, nie modyfikował zasad w czasie ich trwania i powtarzał je do wyczerpania środków. Treści ogłoszeń zawierały wszystkie wymagane elementy brane pod uwagę przy rozpatrywaniu wniosków. Na siedem wniosków o zasilenie rachunku bankowego środkami KFS jeden (złożony w IV kwartale 2019 r.) nie spełniał warunku określonego w § 3 rozporządzenia w sprawie KFS, ponieważ został złożony pomimo braku pozytywnie rozpatrzonych wniosków na kwotę odpowiadającą wysokości wnioskowanego zasilenia.

W latach 2019-2020 Urząd rozdysonował środki KFS w wysokości przyznanych limitów (377,0 tys. zł w 2019 r. i 380,0 tys. zł w 2020 r.). Środki KFS przeznaczone zostały na zadania określone w art. 69a ust. 2 pkt 1 b i 4 ustawy o promocji zatrudnienia. Badanie 34% wniosków rozpatrzonych pozytywnie wykazało, że wszystkie zawierały wymagane dane i załączniki, a ich treść pozwalała na rzetelną ocenę według kryteriów określonych w § 6 ust. 5 rozporządzenia w sprawie KFS. Prawie połowa wniosków rozpatrzonych pozytywnie (16 z 34) nie spełniała jednego z dodatkowych wymagań, a wśród nich dwa wnioski także drugiego. W przypadku dwóch wniosków Urząd nie przeprowadził rzetelnej weryfikacji przyczyn nieprzedstawienia przez pracodawców rozeznania cen

³ Najwyższa Izba Kontroli formułuje ocenę ogólną jako ocenę pozytywną, ocenę negatywną albo ocenę w formie opisowej.

⁴ wprowadzony zarządzeniami Dyrektora PUP w Pucku: nr 05/2017 z 30 stycznia 2017 r. (zmieniony zarządzeniem nr 22/2018 z 21 grudnia 2018 r.), nr 19/2019 z 29 sierpnia 2019 r., i 05/2021 z 9 lutego 2021 r.

⁵ Dz.U. z 2021 r., poz. 1100

⁶ Dz.U. z 2018 r., poz. 117

⁷ pt. „Krajowy Fundusz Szkoleniowy - kierunkowe wytyczne dla urzędów pracy” (dalej: „kierunkowe wytyczne”) i pt. „Krajowy Fundusz Szkoleniowy w pytaniach i odpowiedziach” wydanie II zaktualizowane i uzupełnione⁷ (dalej: „KFS w pytaniach i odpowiedziach”)

podobnych usług na rynku, co skutkowało sfinansowaniem jednego z kursów w istotnie zawyżonej cenie oraz drugiego – zrealizowanego przez podmiot powiązany z pracodawcą. Dyrektor Urzędu wydał pracodawcom prawidłowo sporządzone zaświadczenia o pomocy de minimis. We wszystkich badanych przypadkach Dyrektor Urzędu powiadomił pracodawców na piśmie o nieprzyznaniu finansowania z KFS, ze wskazaniem przyczyn odmowy. Przyczyną negatywnego rozpatrzenia 100% wniosków w okresie objętym kontrolą było niespełnienie wymagań dodatkowych. W przypadku badanych 30,6% wniosków pozostawionych bez rozpatrzenia, zaistniały przesłanki określone w § 6 ust. 3 rozporządzenia w sprawie KFS. Dokumentacja rozliczenia 30 kontrolowanych umów była kompletna, jednak Urząd stosował niejednorodną i niesformalizowaną praktykę rozliczania umów po upływie wymaganego terminu. W okresie objętym kontrolą Dyrektor Urzędu odstąpił od realizacji kontroli w zakresie określonym w art. 69b ust. 6 ustawy o promocji zatrudnienia w siedzibie pracodawcy.

Urząd prawidłowo monitorował stan realizacji działań finansowanych ze środków KFS w powiecie puckim, tj. w sposób i w zakresie wynikającym z kierunkowych wytycznych. Dyrektor Urzędu w wymaganym terminie przekazał Dyrektorowi Wojewódzkiego Urzędu Pracy w Gdańsku kwartalne i roczne sprawozdania o zaangażowaniu przyznanego limitów środków KFS w podziale na priorytety.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny cząstkowe⁸ kontrolowanej działalności

OBSZAR

1. Kierunki i założenia działań finansowanych z Krajowego Funduszu Szkoleniowego

Opis stanu faktycznego

1.1. Zgodnie z Regulaminem Organizacyjnym Urzędu⁹, realizacja zadań związanych z finansowaniem kształcenia ustawicznego pracowników i pracodawców ze środków KFS stanowiła jedno z 42 zadań komórki organizacyjnej PUP pn. Centrum Aktywizacji Zawodowej. Zakresy czynności dwóch pracowników Urzędu, zatrudnionych na stanowiskach specjalisty ds. rozwoju zawodowego, wśród łącznie 12 zadań zawierały m.in. obowiązki związane z finansowaniem kształcenia ustawicznego pracodawców i pracowników ze środków KFS takie jak: prowadzenie promocji KFS, organizowanie naborów wniosków o przyznanie środków KFS, rozpatrywanie wniosków w oparciu o priorytety wydatkowania środków KFS, przygotowywanie umów z pracodawcami, ich rozliczanie oraz przeprowadzanie kontroli zgodności wydatkowania środków KFS.

(akta kontroli str. 13-33, 37-46)

1.2. Dyrektor Urzędu i Zastępca Dyrektora Urzędu działali na podstawie pełnomocnictw udzielonych przez Starostę Puckiego w dniu 14 stycznia 2014 r., w których upoważnieni zostali m.in. do zawierania umów w imieniu powiatu puckiego i składania oświadczeń i wniosków w sprawach związanych z realizacją zadań wynikających z ustawy o promocji zatrudnienia.

(akta kontroli str. 34-35)

1.3. W okresie objętym kontrolą Urząd korzystał ze wskazówek i porad zawartych w opracowaniach Ministerstwa pt. „Krajowy Fundusz Szkoleniowy – kierunkowe wytyczne dla urzędów pracy” publikowanych rokrocznie na Portalu Publicznych Służb Zatrudnienia (dalej: „kierunkowe wytyczne”) oraz w poradniku pt. „Krajowy

⁸ Oceny cząstkowe to oceny działalności w poszczególnych obszarach badań kontrolnych. Ocena cząstkowa może być sformułowana jako ocena pozytywna, ocena negatywna albo ocena w formie opisowej.

⁹ zatwierdzonym Uchwałą Nr 409/2014 Zarządu Powiatu Puckiego z 29 lipca 2014 r.

Fundusz Szkoleniowy w pytaniach i odpowiedziach" wydanie II zaktualizowane i uzupełnione¹⁰ (dalej: „poradnik wydany przez Ministerstwo”). Za pośrednictwem intranet.praca.gov.pl do Urzędu na bieżąco wpływały także stanowiska Departamentu Rynku Pracy w Ministerstwie w sprawach powtarzających się wątpliwości zgłaszanych przez powiatowe urzędy pracy. Pisma te z reguły adresowane były do wszystkich dyrektorów wojewódzkich i powiatowych urzędów pracy. Pismo z 3 lutego 2017 r. zawierało m.in. stanowisko w sprawie rodzaju dokumentów, które można uznać za certyfikaty jakości usług oraz dokumentów uznawanych za potwierdzenie prowadzenia przez realizatora pozaszkolnych form kształcenia ustawicznego¹¹, z 11 września 2020 r. dotyczyło wątpliwości w interpretacji jednego z priorytetów Ministra¹², z 19 marca 2020 r. m.in. dopuszczalności finansowania szkoleń on-line¹³, a z 18 lutego 2021 r. zawierało dodatkowe wyjaśnienia do dwóch priorytetów ogłoszonych na 2021 r.¹⁴

Z kierunkowych wytycznych wynikało m.in., że w kwestiach nieuregulowanych bezpośrednio przez ustawę o promocji zatrudnienia i rozporządzenie w sprawie KFS ostateczna decyzja należy do Dyrektora Urzędu¹⁵ oraz że w przypadku niewystarczających środków KFS powiatowy urząd pracy może zastosować dodatkowe kryteria, np. zwracać uwagę na wnioski niewielkich firm albo wnioski pracodawców niekorzystających do tej pory ze środków KFS¹⁶. W kwestii dopuszczalności zastosowania dodatkowych kryteriów do wymienionych w art. 69b ust. 1 ustawy o promocji zatrudnienia, Urząd dysponował dodatkowo pismem Dyrektora Departamentu Rynku Pracy w Ministerstwie z 19 lutego 2016 r.¹⁷ stanowiącym indywidualną odpowiedź na pytanie postawione przez Dyrektora PUP w Wałbrzychu. Z pisma tego wynikało, że w przypadku zapotrzebowania przekraczającego limit środków KFS przekazanych do dyspozycji powiatowego urzędu pracy, starosta ma prawo zastosować dodatkowe kryteria oceny wniosków, powołując się na zasadę racjonalnego gospodarowania środkami publicznymi, np. określić maksymalną liczbę osób, jakie mogą u danego pracodawcy otrzymać dofinansowanie, ustalić maksymalną kwotę dofinansowania dla jednego pracodawcy lub na osobę w niższej wysokości niż 300% przeciętnego wynagrodzenia, a także przyjąć zasadę dofinansowania wyłącznie szkoleń dających uprawnienia zawodowe (w zawodach regulowanych prawnie).

(akta kontroli str. 47-66)

1.4. W okresie objętym kontrolą w Urzędzie obowiązywał Regulamin KFS¹⁸ pozytywnie zaopiniowany przez Powiatową Radę Rynku Pracy w Pucku. Dyrektor Urzędu powołał komisję ds. opiniowania wniosków o finansowanie kosztów kształcenia ustawicznego pracowników i pracodawcy, zobowiązując jej członków do kierowania się w swych opiniach priorytetami wydatkowania środków KFS ogłaszanych rokrocznie przez Ministra. Określona w Regulaminie KFS procedura naboru i trybu rozpatrywania wniosków, w tym wzory wniosku oraz umowy o finansowanie kształcenia ustawicznego, uwzględniały wszystkie wymagania wymienione w §§ 2 i 5-7 rozporządzenia w sprawie KFS, w tym dopuszczały możliwość negocjacji pomiędzy Dyrektorem Urzędu a pracodawcą. W Regulaminie

¹⁰ Poradnik wydany w 2015 r. przez Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej i adresowany do pracowników wojewódzkich i powiatowych urzędów pracy zaangażowanych w dystrybucję środków Krajowego Funduszu Szkoleniowego oraz współpracujących z pracodawcami zainteresowanymi dofinansowaniem kształcenia ustawicznego osób pracujących.

¹¹ DRP.II.4044.42.2017.AMT

¹² DRP.II.4044.97.2020.EW

¹³ DRP-II.4044.49.2020.EW

¹⁴ DRP-III.9044.34.2021

¹⁵ W części „Uwagi ogólne”.

¹⁶ W części „Komentarz do elementów branych pod uwagę przy rozpatrywaniu wniosków”.

¹⁷ DRP.II.4044.59.2016.JK

¹⁸ wprowadzony zarządzeniami Dyrektora PUP w Pucku: nr 05/2017 z 30 stycznia 2017 r. (zmieniony zarządzeniem nr 22/2018 z 21 grudnia 2018 r.), nr 19/2019 z 29 sierpnia 2019 r., i 05/2021 z 9 lutego 2021 r.

835

KFS określono ponadto zasady rozliczenia i warunki zwrotu dofinansowania, a także zobowiązanie pracodawcy do poddania się w dowolnym terminie do 10 lat od zawarcia umowy m.in. kontroli, o której mowa w art. 69b ust. 6 ustawy o promocji zatrudnienia, tj. w zakresie realizacji umowy, wydatkowania środków KFS zgodnie z przeznaczeniem oraz właściwego dokumentowania otrzymanych i wydatkowanych środków. Pracodawca podpisując wniosek o finansowanie kosztów kształcenia ustawicznego ze środków KFS m.in. akceptował Regulamin KFS, którego treść m.in. wykluczała możliwość finansowania z KFS kosztów kształcenia ustawicznego świadczonego przez usługodawcę powiązanego osobowo lub kapitałowo z pracodawcą (zapis wynikający ze wzoru umowy o dofinansowanie załączonego do kierunkowych wytycznych).

(akta kontroli str. 88, 117, 146, 178)

Określona w § 2 pkt 8 Regulaminu KFS definicja kształcenia ustawicznego pracowników i pracodawców ograniczona została przez Dyrektora Urzędu do kursów i studiów podyplomowych realizowanych z inicjatywy pracodawcy lub za jego zgodą, tj. do jednej z pięciu możliwych form wymienionych w art. 69a ust. 2 pkt 1 ustawy o promocji zatrudnienia. Również w ogłoszeniach o naborze wniosków Dyrektor Urzędu zamieścił informację, że środki KFS można przeznaczyć na kursy i studia podyplomowe realizowane z inicjatywy pracodawcy lub za jego zgodą (co opisano w sekcji Stwierdzone nieprawidłowości).

(akta kontroli str. 88, 117, 146, 178)

Względem wymogów wynikających z ustawy o promocji zatrudnienia i rozporządzenia w sprawie KFS, Dyrektor Urzędu w Regulaminie KFS określił również następujące dodatkowe, w stosunku do wynikających z treści ww. przepisów, warunki finansowania działań z KFS:

- wniosek powinien być złożony w terminie co najmniej 60 dni przed planowanym rozpoczęciem kształcenia,
- maksymalną wysokość finansowania z KFS na jednego uczestnika określono na poziomie 4.000 zł w 2019 r. i 2020 r. oraz 5.000 zł w 2021 r.,
- możliwe było ubieganie się o finansowanie kształcenia ustawicznego dla maksymalnie 10 uczestników w roku kalendarzowym; w 2021 r. dodano zapis, że w przypadku mikroprzedsiębiorcy i małego przedsiębiorcy liczba uczestników nie może przekroczyć 50% ogółu zatrudnionych pracowników na podstawie umowy o pracę (łącznie z pracodawcą),
- określono wymóg realizacji szkolenia przez uprawnionych usługodawców, tj. instytucje świadczące usługi szkoleniowe i kształcenie ustawiczne, posiadające wpis do Centralnej Ewidencji i Informacji Gospodarczej lub Krajowego Rejestru Sądowego, w którym zawarte jest, zgodnie z PKD, określenie przedmiotu wykonywanej działalności związanej ze świadczeniem usług szkoleniowych w formach pozaszkolnych dla zdobywania, poszerzania lub zmiany kwalifikacji zawodowych i specjalistycznych przez osoby dorosłe,
- pierwszeństwo przyznano pracodawcom, którzy nie korzystali z finansowania z KFS oraz pracodawcy prawidłowo i terminowo rozliczający środki z KFS w latach ubiegłych,
- tematyka kursów i studiów powinna być zgodna ze specyfiką prowadzonej działalności,
- wykluczono finansowanie z KFS kosztów kształcenia ustawicznego: małżonka, dzieci własnych, dzieci małżonka, dzieci przysposobionych, rodziców, macochy, ojczyma, którzy pozostają we wspólnym gospodarstwie domowym i współpracują przy przeprowadzeniu działalności gospodarczej, osób przebywających na urlopach macierzyńskim, ojcowskim, wychowawczym lub bezpłatnym, osób

- wykonyjących pracę na podstawie umów cywilnoprawnych, pełniących funkcje zarządcze w spółkach prawa handlowego (z wyjątkiem sytuacji, gdy były zatrudnione na umowę o pracę w spółce), prezesa spółki z ograniczoną odpowiedzialnością, który jest jej jedynym lub większościowym udziałowcem,
- co do zasady, wykluczono możliwość finansowania kształcenia z zakresu szeroko rozumianego coachingu, kursów w formie coachingu indywidualnego, obowiązkowych kursów BHP i p.poż., staży podyplomowych wraz z kosztem obsługi określonym w przepisach o zawodach lekarza i lekarza dentystry, szkoleń specjalizacyjnych lekarzy i lekarzy dentystrów oraz kosztów specjalizacji pielęgniarek i położnych, jednak w szczególnych przypadkach Dyrektor Urzędu mógł wyrazić zgodę,
 - wykluczeni zostali również pracodawcy, którzy na dzień złożenia wniosku o dofinansowanie: zalegali z wypłacaniem wynagrodzeń pracownikom oraz z opłacaniem należnych składek na ubezpieczenia społeczne, ubezpieczenia zdrowotne, Fundusz Pracy, Fundusz Gwarantowanych Świadczeń Pracowniczych oraz Fundusz Emerytur Pomostowych lub innych danin publicznych, posiadają nieuregulowane w terminie zobowiązania cywilnoprawne, podlegają obowiązkowi zwrotu kwoty stanowiącej równowartość udzielonej pomocy publicznej, byli karani zakazem dostępu do środków, o których mowa w art. 5 ust. 3 pkt 1 i 4 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych, a także zalegali z dostarczeniem dokumentów umożliwiających rozliczenie umów zawartych w latach poprzedzających.

W ogłoszeniach o naborze wniosków w ramach limitu rezerwy KFS Dyrektor Urzędu zawarł informację, że jeżeli złożone wnioski nie wyczerpią limitu, rozpatrywane będą wnioski spełniające jeden z priorytetów Ministra.

(akta kontroli str. 67-194)

Dyrektor Urzędu wyjaśnił, że w 2018 r. kwota przyznanego limitu na finansowanie działań w ramach KFS w powiecie puckim była niska (133,7 tys. zł) w stosunku do lokalnych potrzeb i dlatego, chcąc uwzględnić je w jak największej ilości, wprowadzono dodatkowe kryteria, w tym m.in. limit kwotowy maksymalnego dopuszczalnego dofinansowania na jednego uczestnika wyznaczony w oparciu o wysokość przeciętnego wynagrodzenia w Polsce i doświadczenie Urzędu w finansowaniu szkoleń. Jak wyjaśnił Dyrektor Urzędu, kierował się również wskazówką zawartą w kierunkowych wytycznych (dotyczącą możliwości zastosowania dodatkowych kryteriów), zauważalnym trendem zawyżania cen przez realizatorów lub dopasowywania kosztów do możliwego do uzyskania pułapu dofinansowania, a także stanowiskiem Dyrektora Departamentu Rynku Pracy w Ministerstwie z 19 lutego 2016 r.¹⁹, który powołując się na zasadę racjonalnego gospodarowania środkami publicznymi wprost uznał takie dodatkowe kryterium selekcji wniosków za dopuszczalne. Dyrektor Urzędu wyraził również opinię, że mógł samodzielnie decydować o finansowaniu wsparcia w kwocie niższej niż limit określony w art. 69b ust. 1 ustawy o promocji zatrudnienia, gdyż przepis ten nie ustanawiał prawnego obowiązku przyznawania środków z KFS w wysokości 300% przeciętnego wynagrodzenia w danym roku na jednego uczestnika, a jedynie, że środki te nie mogą tego limitu przekroczyć. Możliwość ubiegania się o finansowanie działań z KFS dla maksymalnie 10 osób w roku Dyrektor Urzędu wprowadził w 2019 r. (w 2018 r. limit ten wynosił pięć osób).

(akta kontroli str. 97, 182-183, 211, 242, 443)

Dyrektor Urzędu uzasadnił, że wykluczono z finansowania ze środków KFS kształcenie z zakresu coachingu, ponieważ z reguły kursy takie były drogie i nie dotyczyły kompetencji typowo zawodowych, natomiast na finansowanie kosztów

¹⁹ DRP.II.4044.59.2016.JK

staży podyplomowych oraz szkoleń specjalizacyjnych lekarzy i lekarzy dentystów oraz specjalizacji pielęgniarek i położnych przewidziane zostały odrębne środki w Funduszu Pracy²⁰. Inne wykluczenia określono głównie na podstawie wskazówek wynikających z poradnika wydanego przez Ministerstwo w 2015 r. Wymóg złożenia wniosku w terminie co najmniej 60 dni przed planowanym rozpoczęciem kształcenia Dyrektor Urzędu wyjaśnił m.in. potrzebą weryfikacji wniosków, zawilocią niektórych szkoleń oraz koniecznością wyjaśnienia ewentualnych błędów.

Niektóre z dodatkowych wymagań, skutkowały nieuprawnioną selekcją pracodawców funkcjonujących w obszarze właściwości Urzędu i co najmniej ograniczały dostęp do środków KFS w sposób niezajdujący podstaw w ustawie o promocji zatrudnienia i rozporządzeniu w sprawie KFS.

(akta kontroli str. 689-789)

1.5. Informacje o planowanych naborach opublikowane zostały na tablicy ogłoszeń w siedzibie Urzędu oraz w postaci elektronicznej z wykorzystaniem strony internetowej Urzędu. W ramach limitu podstawowego KFS pierwsze informacje o planowanych naborach opublikowano odpowiednio w dniach 4 stycznia 2019 r., 13 stycznia 2020 r. i 4 stycznia 2021 r., a w ramach limitów rezerwy KFS w dniach 29 sierpnia 2019 r. i 25 września 2020 r., tj. niezwłocznie po otrzymaniu informacji o wysokości limitów dla powiatu puckiego²¹. Zgodnie z § 2 ust. 2 i 3 rozporządzenia w sprawie KFS, nabory były powtarzane do wyczerpania ustalonych limitów środków KFS. Łącznie w okresie objętym kontrolą Dyrektor Urzędu ogłosił 16 naborów wniosków o finansowanie kształcenia ustawicznego ze środków KFS, w tym dziewięć w 2019 r., sześć w 2020 r. i jeden w pierwszym kwartale 2021 r. Spośród 16 naborów osiem ogłoszono w ramach limitu podstawowego²², siedem w ramach limitu rezerwy KFS²³, a jeden przeprowadzony został wspólnie dla środków w ramach obu limitów²⁴. Treści ogłoszeń spełniały warunki określone w §2 ust. 1 rozporządzenia w sprawie KFS, tj. we wszystkich ogłoszeniach o naborze wskazywano obowiązujące priorytety wydatkowania środków KFS, terminy rozpoczęcia i zakończenia naboru oraz elementy, o których mowa w § 6 ust. 5 rozporządzenia w sprawie KFS, brane pod uwagę przy rozpatrywaniu wniosków. W ogłoszeniach zamieszczono również m.in. informacje o wysokości przyznanych środków lub pozostałych do rozdysponowania na dzień ogłoszenia naboru oraz planowanym terminie kolejnego naboru. W trakcie trwania naborów nie modyfikowano zasad przyznawania środków KFS.

(akta kontroli str. 198-288)

W badanym okresie łącznie wpłynęły 202 wnioski (78 w 2019 r., 80 w 2020 r. i 44 w I kwartale 2021 r.), w których łączna wartość wnioskowanego finansowania ze środków KFS wynosiła 2.344,1 tys. zł (odpowiednio: 840,9 tys. zł, 954,1 tys. zł i 549,1 tys. zł). W 2019 r. spośród 78 wniosków pozytywnie rozpatrzono 55 na kwotę 480,0 tys. zł, negatywnie cztery wnioski na kwotę 19,0 tys. zł, a bez rozpatrzenia pozostawiono 19 wniosków na kwotę 341,9 tys. zł. W 2020 r. spośród 80 wniosków pozytywnie rozpatrzono 45 na kwotę 541,6 tys. zł, negatywnie pięć na kwotę 45,0 tys. zł, a bez rozpatrzenia pozostawiono 30 wniosków na kwotę 367,5 tys. zł.

²⁰ Na podstawie art. 108 ust. 1fe ustawy o promocji zatrudnienia.

²¹ Urząd został powiadomiony o wysokości limitu podstawowego odpowiednio w dniach 28 grudnia 2018 r., 17 grudnia 2019 r. i 16 grudnia 2020 r., a o wysokości limitu rezerwy KFS w dniach 13 sierpnia 2019 r. i 24 września 2020 r.

²² W 2019 r. wnioski można było składać w dniach 7-9 stycznia, 4-6 marca, 15-16 maja, w 2020 r. w dniach 3-6 lutego, 8-10 czerwca, 4-5 sierpnia i 1-3 grudnia, a w 2021 r. w dniach 22-26 lutego.

²³ W 2019 r. nabór zorganizowano w dniach 9-12 i 13-18 grudnia (wpłynął jeden wniosek), 1-7 października – przedłużony do 11 października, a następnie do 17 października (wpłynął jeden wniosek), 5-12 listopada przedłużony do 14 listopada (wpłynęło 5 wniosków), 28 listopada – 4 grudnia przedłużony do 5 grudnia (nie wpłynął żaden wniosek) i 9-12 grudnia 2019 r. (wpłynęły 3 wnioski). W 2020 r. nabór trwał w dniach 18 września-2 października.

²⁴ Nabór ten trwał od 1 do 3 grudnia 2020 r. i dotyczył niewykorzystanej kwoty w wysokości 5.000 zł.

Do końca I kwartału 2021 r. procedura weryfikacji i oceny 44 wniosków zgłoszonych w naborze zakończonym 26 lutego nie została zakończona. W 2019 r. Urząd zawarł 53 umowy na finansowanie z KFS²⁵ w łącznej kwocie 374,2 tys. zł, a w 2020 r. odpowiednio 43 na kwotę 380,0 tys. zł.

(akta kontroli str. 197, 790-796)

1.6. We wszystkich 16 ogłoszeniach o naborach wniosków pracodawców o finansowanie działań ze środków KFS Dyrektor Urzędu zawarł informację, że wnioski będą rozpatrywane na podstawie siedmiu kryteriów określonych w § 6 ust. 5 rozporządzenia w sprawie KFS, w tym zgodności kompetencji nabywanych przez uczestników kształcenia ustawicznego z potrzebami lokalnego lub regionalnego rynku pracy wynikającymi z prognozowanego zapotrzebowania prezentowanego na stronie www.barometrzwodow.pl. Dyrektor Urzędu nie wykorzystał w praktyce wskazówki z kierunkowych wytycznych, aby poszczególnym kryteriom oceny wniosków przypisać wagi, które pozwoliłyby ustalić listę rankingową wniosków. Każde ogłoszenie zawierało informację, że środki KFS można przeznaczyć na kursy i studia podyplomowe realizowane z inicjatywy pracodawcy lub za jego zgodą. W ogłoszeniach zamieszczono również inne informacje wynikające z Regulaminu KFS, w tym m.in. o maksymalnej kwocie dofinansowania na jednego uczestnika w roku kalendarzowym.

(akta kontroli str. 198-288)

1.7. W okresie objętym kontrolą Dyrektor Urzędu przekazał Ministrowi i Dyrektorowi WUP łącznie siedem wniosków o zasilenie rachunku bankowego środkami KFS do wysokości wyznaczonych limitów. Wszystkie zostały uwzględnione w 100%. Rachunek bankowy Urzędu został zasilony w ciągu od 2 do 7 dni roboczych od daty skierowania wniosku. W ramach limitu podstawowego KFS na 2019 r. (317,0 tys. zł) i 2020 r. (320,0 tys. zł) wnioski skierowano w dniach 17 stycznia 2019 r. (100,0 tys. zł), 26 kwietnia 2019 r. (150,0 tys. zł), 27 czerwca 2019 r. (67,0 tys. zł), 16 marca 2020 r. (220,0 tys. zł), 9 września 2020 r. (100,0 tys. zł). W datach tych zapotrzebowanie wynikające z wniosków rozpatrzonych pozytywnie wynosiło odpowiednio: 91,9 tys. zł, 153,8 tys. zł, 71,3 tys. zł, 218,7 tys. zł, 134,5 tys. zł. W ramach limitu rezerwy na 2019 r. i 2020 r. (po 60,0 tys. zł) wnioski o zasilenie skierowano jeden raz w roku na całą kwotę odpowiednio: 30 września 2019 r. i 27 października 2020 r. W datach tych zapotrzebowanie wynikające z wniosków rozpatrzonych pozytywnie wynosiło o odpowiednio 2,4 tys. zł (nabory z 9-12 i 13-18 września 2019 r.) i 58,4 tys. zł (nabór z 28 września-2 października 2020 r.). Z powyższej analizy wynika, że wnioski przekazywane były sukcesywnie, na podstawie §3 rozporządzenia w sprawie KFS, i w miarę pozytywnie rozpatrzonych wniosków, z wyjątkiem wniosku z 30 września 2019 r. o zasilenie w kwocie 60,0 tys. zł w ramach limitu rezerwy KFS (co opisano w sekcji Stwierdzone nieprawidłowości). Na dzień 30 września 2019 r. Urząd pozytywnie rozpatrzył jeden wniosek dotyczący finansowania z KFS wysokości 2,4 tys. zł. Na dzień 31 grudnia 2019 r. środki limitu rezerwy KFS zostały w 100% wydane.

(akta kontroli str. 195-196, 289-302)

Stwierdzone
nieprawidłowości

W działalności Urzędu w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono następujące nieprawidłowości:

1. Dyrektor Urzędu, niezgodnie z art. 69a ust. 2 pkt 1 lit. a, c, d i e ustawy o promocji zatrudnienia, wyłączył w Regulaminie KFS (obowiązującym w okresie objętym kontrolą) możliwość przeznaczenia środków KFS na finansowanie:

²⁵ Dwie umowy zawarte zostały na podstawie dwóch wniosków każda: umowa nr 14/2019 na podstawie wniosków 2693/P/19 i 2695/P/19 (dotyczących dwóch różnych kursów) oraz umowa 47/2019 na podstawie wniosków 11122/P/19 i 11217/P/19 (każdy sporządzony dla 10 różnych pracowników).

określenia potrzeb pracodawcy w zakresie kształcenia ustawicznego w związku z ubieganiem się o sfinansowanie tego kształcenia ze środków KFS, egzaminów umożliwiających uzyskanie dokumentów potwierdzających nabycie umiejętności, kwalifikacji lub uprawnień zawodowych, badań lekarskich i psychologicznych wymaganych do podjęcia kształcenia lub pracy zawodowej po ukończonym kształceniu oraz ubezpieczenia od następstw nieszczęśliwych wypadków w związku z podjętym kształceniem. Również w ogłoszeniach o naborze wniosków Dyrektor Urzędu zamieścił informację, że środki KFS można przeznaczyć na kursy i studia podyplomowe realizowane z inicjatywy pracodawcy lub za jego zgodą. Działaniem tym Dyrektor Urzędu uniemożliwił pracodawcom ubieganie się o finansowanie ze środków KFS kosztów działań określonych w art. 69a ust. 2 pkt 1 lit. a, c, d i e ustawy o promocji zatrudnienia.

(akta kontroli str. 69-193)

Z wyjaśnień Dyrektora Urzędu wynikało, że kursy i studia podyplomowe w latach ubiegłych cieszyły się największym zainteresowaniem wśród pracodawców i uznano je w Urzędzie za główne działania, a pozostałe za uzupełniające, które będą stanowić wkład własny pracodawcy.

(akta kontroli str. 797-818)

W ocenie NIK, relatywnie większe zainteresowanie finansowaniem z KFS kursów i studiów podyplomowych nie może stanowić uzasadnienia dla wyeliminowania przez Dyrektora Urzędu możliwości ubiegania się przez pracodawców o finansowanie innych form wymienionych w art. 69a ust. 2 pkt 1 ustawy o promocji zatrudnienia. Wskazówki zawarte w kierunkowych wytycznych dopuszczały podejmowanie ostatecznych decyzji przez Dyrektora Urzędu, ale tylko w kwestiach nieuregulowanych bezpośrednio przez ustawę o promocji zatrudnienia i rozporządzenie w sprawie KFS.

2. W dniu 30 września 2019 r. Dyrektor Urzędu wystąpił do Ministra z wnioskiem o zasilenie rachunku bankowego Urzędu kwotą w wysokości 60,0 tys. zł (tj. 100% przyznanego limitu rezerwy KFS w 2019 r.), pomimo tego, że na ten dzień Urząd dysponował tylko jednym pozytywnie rozpatrzonym wnioskiem na kwotę 2,4 tys. zł (jedynym). Działaniem tym naruszył § 3 rozporządzenia w sprawie KFS, zgodnie z którym informacje o zapotrzebowaniu na środki z KFS powinny być przekazywane sukcesywnie, w miarę pozytywnie rozpatrzonych wniosków pracodawców. Rachunek bankowy Urzędu został zasilony 3 października 2019 r. kwotą we wnioskowanej wysokości 60,0 tys. zł, a kolejny wniosek (z 17 października 2019 r. na kwotę 32,0 tys. zł) został rozpatrzony pozytywnie przez Dyrektora Urzędu dopiero 4 listopada 2019 r. M.in. tego wniosku i zawartej na jego podstawie umowy dotyczy nieprawidłowość nr 4 w obszarze drugim.

(akta kontroli str. 292, 195-196)

Dyrektor Urzędu wyjaśnił, że przekazał Ministrowi wniosek o zasilenie rachunku bankowego Urzędu kwotą przyznanego w 2019 r. limitu rezerwy KFS w pełnej wysokości, by móc do końca roku realizować na bieżąco kolejne zapotrzebowania zgłaszane przez pracodawców. Z wyjaśnień Dyrektora Urzędu wynikało, że pracodawcy interesowali się możliwością złożenia wniosku o dofinansowanie działań z KFS, dlatego ogłoszone zostały kolejne nabory. Z rozporządzenia w sprawie KFS wynikało, że nabory można powtarzać do wyczerpania środków.

(akta kontroli str. 303, 797-818)

NIK wskazuje, że podstawą informacji o bieżącym zapotrzebowaniu na środki KFS powinny być pozytywnie rozpatrzone wnioski, a nie skala prezentowanego przez pracodawców zainteresowania możliwością aplikowania w Urzędzie o finansowanie działań z KFS. Podkreślić należy, że odnotowana przez Urząd aktywność pracodawców w tym zakresie nie została potwierdzona w aż czterech kolejnych naborach. W terminie naboru trwającym od 1 do 7 października 2019 r., przedłużonym do 11 października, nie wpłynął żaden wniosek o finansowanie działań z KFS. Dopiero w terminie przedłużonym po raz drugi (do 17 października) w ostatnim dniu wpłynął wniosek na kwotę 32,0 tys. zł, który został pozytywnie rozpatrzony. W jednym z kolejnych trzech naborów również nie wpłynął żaden wniosek.

(akta kontroli str. 195-196)

OCENA CZĄSTKOWA

Dyrektor Urzędu zapewnił w okresie objętym kontrolą sprawnie funkcjonującą organizację obsługi procesu dystrybucji środków KFS w powiecie puckim. W Urzędzie wdrożony został „Regulamin KFS”, w którym Dyrektor Urzędu uwzględnił zasady i kryteria wynikające z ustawy o promocji zatrudnienia i rozporządzenia w sprawie KFS. Niezgodnie z art. 69a ust. 2 pkt 1 ustawy o promocji zatrudnienia ograniczył jednak zakres form kształcenia możliwych do finansowania z KFS. W Regulaminie KFS Dyrektor Urzędu sformułował również dodatkowe wymagania, które nie wynikały z treści obowiązujących przepisów. Niektóre z dodatkowych wymagań, w ocenie NIK, skutkowały nieuprawnioną selekcją pracodawców funkcjonujących w obszarze właściwości Urzędu i co najmniej ograniczały dostęp do środków KFS w sposób niezgodny z umocowaniem w ustawie o promocji zatrudnienia i rozporządzeniu w sprawie KFS. Ponieważ wytyczne i wskazówki były adresowane wprost do urzędów pracy i kierował je organ będący dysponentem środków KFS i odpowiadający za realizację zadań związanych z KFS, ich wdrożenie i stosowanie w Urzędzie w praktyce mogło, zdaniem NIK, powodować przekonanie o właściwości takiego postępowania. Nabory wniosków o przyznanie środków KFS ogłaszano niezwłocznie, nie modyfikowano zasad w czasie ich trwania i powtarzano je do wyczerpania środków. Treści ogłoszeń zawierały wszystkie wymagane elementy brane pod uwagę przy rozpatrywaniu wniosków. Na siedem wniosków o zasilenie rachunku bankowego środkami KFS jeden nie spełniał wymagania określonego w § 3 rozporządzenia w sprawie KFS.

OBSZAR

2. Prawdliwość rozdysponowania i wydatkowania środków Krajowego Funduszu Szkoleniowego

Opis stanu faktycznego

2.1. Zapotrzebowanie na środki KFS w ramach limitu podstawowego na realizację w latach 2019-2021 działań na rzecz kształcenia ustawicznego pracowników i pracodawców Urząd zgłosił w dniach 15 listopada 2018 r., 29 października 2019 r. i 30 listopada 2020 r. w wysokościach odpowiednio 350,0 tys. zł, 450,0 tys. zł i 331,0 tys. zł²⁶. Zapotrzebowanie Urzędu na środki rezerwy KFS w każdym badanym roku wynosiło 60,0 tys. zł. Wysokości zgłaszanego zapotrzebowania uzasadniono dużym zainteresowaniem lokalnych pracodawców możliwością otrzymania wsparcia finansowego ze środków KFS. Urząd nie przeprowadzał rozeznania rynku pracy przed zgłoszeniem zapotrzebowania. Dyrektor Urzędu wyjaśnił, że wysokość zapotrzebowania szacowano na podstawie liczby corocznie składanych wniosków i podpisanych umów o finansowanie kształcenia z KFS.

(akta kontroli str. 304-312)

²⁶ W odpowiedzi na pisma Wojewódzkiego Urzędu Pracy w Gdańsku z odpowiednio 26 października 2018 r., 21 października 2019 r. i 24 listopada 2020 r.

Według podziału wynikającego z uchwał Zarządu Województwa Pomorskiego limit podstawowy dla Urzędu ustalono w wysokościach: 317,0 tys. zł na 2019 r., 320,0 tys. zł na 2020 r. i 331,0 tys. zł na 2021 r. W porównaniu do zgłoszonego zapotrzebowania limit podstawowy był niższy o 9,4% w 2019 r. i o 28,9% w 2020 r., a równy w 2021 r. Niemożliwe było oszacowanie w Urzędzie, jak przyznanie istotnie niższego limitu na 2020 r. wpłynęło na działania Urzędu na rzecz kształcenia ustawicznego pracowników i pracodawców z uwagi na ogłoszony w tym roku stan pandemii COVID-19 w Polsce. Zapotrzebowanie Urzędu na środki rezerwy KFS uwzględnione zostało w każdym roku w 100%. W każdym roku objętym kontrolą w planie wydatków Urzędu w zakresie środków KFS wykazano zadanie pn. „Kursy i studia podyplomowe”, a w 2019 r. dodatkowo zadanie pn. „Promocja KFS”. Nie wyodrębniano podziału na poszczególne priorytety wydatkowania środków KFS.

(akta kontroli str. 313-332)

2.2. Łączny limit środków KFS (z rezerwą) wynosił 377,0 tys. zł w 2019 r. i 380,0 tys. zł w 2020 r. W 2019 r. nie rozdysponowano kwoty 13,11 zł (w ramach limitu rezerwy). W 2020 r. Urząd rozdysponował środki w pełnej wysokości. Środki limitu podstawowego KFS przyznane na 2021 r. (331,0 tys. zł) do końca I kwartału nie zostały zaangażowane. W 2019 r. i 2020 r. Urząd wnioskował o środki rezerwy KFS do wysokości przyznanych limitów, po uprzednim zaangażowaniu środków limitu podstawowego. W 2019 r. wsparciem ze środków KFS objętych zostało 180 osób, a w 2020 r. 144 osoby. Średni koszt udzielonego wsparcia na jedną osobę w 2019 r. wyniósł 2.094,37 zł, a w 2020 r. 2.638,89 zł.

(akta kontroli str. 355)

2.3.a. Szczegółową analizą objęto próbę 34 wniosków rozpatrzonych pozytywnie (34% populacji) o finansowanie z KFS w łącznej kwocie 585,6 tys. zł (dla 217 pracowników), wytypowanych według kryterium najwyższej wartości, na podstawie których Dyrektor Urzędu zawarł 30 umów z pracodawcami i udzielił im dofinansowania z KFS w łącznej kwocie 446,6 tys. zł (dla 181 pracowników). Wartość próby stanowiła 59,0% wydatków Urzędu poniesionych w okresie objętym kontrolą w ramach KFS. Badanie dokumentacji źródłowej wykazało, że prawidłowo obliczano wysokość finansowania działań z KFS, wszystkie wnioski zostały złożone przez uprawnione podmioty w terminach naborów ogłoszonych przez Dyrektora Urzędu i dotyczyły kształcenia ustawicznego w formie łącznie 71 kursów dla 217 osób. Wnioski zawierały wszystkie dane i załączniki wymagane na podstawie § 5 rozporządzenia w sprawie KFS. Treść wniosków pozwalała na ich ocenę według kryteriów określonych w § 6 ust. 5 rozporządzenia w sprawie KFS. Wnioski spełniały również dodatkowe wymagania określone przez Dyrektora Urzędu w Regulaminie KFS, za wyjątkiem 16 wniosków²⁷ dotyczących 26 kursów, których termin rozpoczęcia planowany był przed upływem 60 dni od daty złożenia wniosku, w tym dwóch wniosków jednego pracodawcy²⁸, na podstawie których zawarta została jedna umowa o finansowanie kursu dla 20 osób (co opisano w sekcji Stwierdzone nieprawidłowości).

(akta kontroli str. 797-818)

2.3.b. We wszystkich dziewięciu przypadkach wniosków rozpatrzonych negatywnie Dyrektor Urzędu pisemnie powiadomił pracodawców o wyniku weryfikacji, uzasadniając odmowę udzielenia wsparcia z KFS, zgodnie z § 6 ust. 6 rozporządzenia w sprawie KFS. Odmowa w żadnym przypadku nie wynikała z niespełnienia warunków z § 6 ust. 5 rozporządzenia KFS, a jej podstawą było

²⁷ 335/P/19, 358/P/19, 2699/P/19, 2694/P/19, 2779/P/19, 5676/P/19, 10371/P/19, 11122/P/19, 11217/P/19, 1008/P/20, 1056/P/20, 1124/P/20, 9675/P/20, 7058/P/20, 7082/P/20, 11967/P/20

²⁸ 11122/P/19, 11217/P/19

niespełnienie dodatkowych wymagań. W sześciu przypadkach powodem odmowy było powtórne ubieganie się o środki KFS (w tym samym roku kalendarzowym lub w kolejnym), a w trzech - brak spójności zakresu proponowanego kształcenia z wynikającym z CEIDG zakresem prowadzonej działalności²⁹.

(akta kontroli str. 356)

2.3.c. Weryfikacja 15 z 49 wniosków pozostawionych w okresie objętym kontrolą bez rozpatrzenia (wytypowanych na podstawie najwyższej wartości w populacji) wykazała, że w 13 przypadkach pracodawcy nie skorygowali nieprawidłowo wypełnionych wniosków w wyznaczonym przez Urząd terminie, w jednym – z powodu braków formalnych, o których mowa w § 6 ust. 3 pkt 2 rozporządzenia w sprawie KFS oraz w jednym - z powodu złożenia wniosku po terminie naboru.

(akta kontroli str. 529-601)

2.4. W badanej próbie 34 wniosków najniższy koszt wsparcia z KFS realizacji kształcenia ustawicznego na jednego uczestnika wynosił 551,20 zł³⁰, najwyższy 4.000 zł³¹, a średni 2.698,57 zł. W 32 badanych wnioskach pracodawcy przedstawili rozeznanie podobnych ofert szkoleniowych dostępnych na rynku. W dwóch wnioskach o finansowanie działań z KFS (spośród 34 badanych) pracodawcy, uzasadniając wybór realizatora i cenę wybranej usługi kształcenia ustawicznego, nie przedstawili cen podobnych usług oferowanych na rynku wyjaśniając, że podobne nie były dostępne. Wnioski dotyczyły kursu „Monter instalacji nawadniających ogrody” dla dwóch osób z ceną 3.950 zł za osobę za 60 h i kursu „Zdrowe gotowanie – kuchnia wegetariańska i wegańska” dla ośmiu pracowników z ceną 4.000 zł za osobę za 50 h.

(akta kontroli str. 602-659, 689-789)

Dyrektor Urzędu wyjaśnił, że weryfikacją poziomu cen wskazywanych przez pracodawców zajmowali się pracownicy Urzędu z kilkuletnim doświadczeniem w rozpatrywaniu wniosków i znających rynek usług szkoleniowych. Dodatkowo ceny usług kształcenia ustawicznego porównywane były każdorazowo z danymi dostępnymi w ogólnopolskiej bazie Rejestru Instytucji Szkoleniowych.

(akta kontroli str. 443)

Badanie NIK polegające na rozeznaniu rynku szkoleń³² wykazało, że cena brutto szkolenia przeprowadzonego w 2019 r. wynosiłaby odpowiednio: 900 zł za osobę i 861 zł za osobę (w tym koszt zużytych materiałów, których nie można już ponownie użyć oraz posiłek w trakcie szkolenia). Oba podmioty poinformowały NIK, że (według ich eksperckiego osądu) do skutecznego przeszkolenia osób wykonujących na co dzień usługi budowlane wystarczą dwa dni (łącznie 14h) szkoleniowe, jeden w celu prezentacji wiedzy teoretycznej (6h), a drugi na praktyczne wykorzystanie wiedzy na powierzchni testowej (8h), do której dostęp oba podmioty zapewniały. Jeden z podmiotów przedstawił również list referencyjny,

²⁹ O sfinansowanie z KFS: 1. kompleksowego szkolenia kosmetycznego dla lekarzy i kosmetyków wnioskował pracodawca prowadzący praktykę dentystyczną, 2. kursu prawa jazdy kat. D oraz kursu wstępnej kwalifikacji przyspieszonej uzupełniającej w zakresie bloku programowego kat. D D+E, D1 i D1+E ubiegał się podmiot, który nie prowadził działalności związanej z transportem osób, 3. rocznego kursu INPP dla terapeutów wnioskował podmiot prowadzący działalność w zakresie transportu drogowego towarów.

³⁰ 80% ceny kursu operatora wózków jezdniowych podnośnikowych (35h)

³¹ 100% ceny kursu „ABC Restauracji od Kuchni” (24h), 100% ceny szkolenia fryzjerskiego (68h), 100% ceny kursu spawania (127h), 100% ceny kursu „Konserwator wyciągów kutrowych o napędzie elektrycznym” (44h), 100% ceny kursu „Zdrowe gotowanie - kuchnia wegetariańska i wegańska” (50h), 80% ceny kursu „Fryzjerskie Top Trendy 2020” (40h), 80% ceny kursu „Zarządzanie przedsiębiorstwem i finansami w przedsiębiorstwie” (28h)

³² Na podstawie art. 29 ust. 1 pkt 2 lit. f ustawy o NIK skierowano zapytania do dwóch podmiotów prowadzących działalność gospodarczą w zakresie projektowania i wykonywania m.in. instalacji nawadniających ogrody i oferujących również usługi szkolenia w tym zakresie - od 2006 r. pierwszy i Akademią Szkolenia w strukturze) i od 2012 r. drugi - z zapytaniem o wycenę usługi szkolenia według programu kształcenia i warunków określonych przez pracodawcę we wniosku skierowanym do Urzędu (m.in. ceny z 2019 r., indywidualne podejście, bez dołączania do grupy szkoleniowej, dwie osoby oferujące usługi ogólnobudowlane, zapewnienie powierzchni testowych i materiałów).

z którego wynikało, że w lipcu br. przeprowadził szkolenie dla sześciu nauczycieli przedmiotów zawodowych w zakresie projektowania nawodnień trawników za łączną cenę 900 zł. Poinformował również, bazując na doświadczeniu w prowadzeniu szkoleń (średnio jedno szkolenie w miesiącu), że osoby, które pracują w branży budowlanej (jak pracodawca) najczęściej decydowały się na kurs w grupie szkoleniowej (10-15 osobowej) za 290 zł brutto od osoby.

(akta kontroli str. 471-476)

Z informacji uzyskanych przez kontrolera NIK od realizatora kursu „Monter instalacji nawadniających ogrody”, który w dniu 7 czerwca 2019 r. otrzymał wynagrodzenie sfinansowane w 100% ze środków KFS w łącznej kwocie 7.900 zł (2x3.950 zł), wynikało, że kurs przeprowadził właściciel firmy szkoleniowej, posiadającej m.in. certyfikat ISO w zakresie kształcenia ustawicznego i zawodowego osób dorosłych. Poinformował, że od 15 lat był pasjonatem ogrodnictwa, z wykształcenia matematykiem o specjalności metody numeryczne i programowanie, wiedzę z zakresu instalacji nawadniających ogrody zdobywał z literatury, studium przypadków oraz w czasie wykonywania przydomowych instalacji nawadniania (w ciągu ostatnich 10 lat wykonał sześć instalacji nawadniających). Powierzchnia testowa w okresie trwania kursu była prywatną własnością właściciela firmy szkoleniowej i mieściła się pod adresem jego zamieszkania. Część teoretyczną kursu zrealizowano w siedzibie realizatora mieszczącej się pod innym adresem. Według informacji udzielonej przez właściciela firmy szkolącej, do realizacji ćwiczeń praktycznych została użyta istniejąca już instalacja, która na potrzeby ćwiczeń została zdemontowana, a materiały zapewnił właściciel firmy szkolącej.

(akta kontroli str. 461-470)

W przypadku wniosku o finansowanie z KFS kursu „Zdrowe gotowanie – kuchnia wegetariańska i wegańska” dla ośmiu pracowników z ceną 4.000 zł za osobę za 50h szkoleniowych, Dyrektor Urzędu wezwał pracodawcę do dostarczenia uzasadnienia wyboru realizatora z uwzględnieniem porównania ceny usługi do innych ofert rynkowych. Z odpowiedzi pracodawcy wynikało, że uczestnicy kształcenia posiadają orzeczoną niepełnosprawność, a oferowane na rynku usługi skierowane są jedynie do osób w pełni sprawnych, zarówno intelektualnie, jak i ruchowo, natomiast zaproponowany realizator kształcenia zajmował się osobami niepełnosprawnymi od kilku lat i specjalizował się w realizacji spersonalizowanych procesów szkoleniowych. Wyjaśnienie zostało uznane i Dyrektor Urzędu zawarł z pracodawcą umowę 18 listopada 2019 r. Środki w łącznej kwocie 32,0 tys. zł przekazane zostały pracodawcy 27 listopada 2019 r. w ramach limitu rezerwy KFS.

(akta kontroli str. 689-789)

Z informacji uzyskanych przez kontrolera NIK od realizatora kursu „Zdrowe gotowanie – kuchnia wegetariańska i wegańska” wynikało, że na dzień złożenia wniosku do Urzędu i w czasie realizacji kursu pomiędzy realizatorem kształcenia a pracodawcą (spółdzielnia socjalna) istniało powiązanie w taki sposób, że realizator był jednym z dwóch członków założycieli pracodawcy. Z Regulaminu KFS wynikało, że istnienie takich powiązań wykluczało ubieganie się o środki z KFS. Urząd nie weryfikował, czy takie powiązania istniały, przyjmując do wiadomości oświadczenie pracodawcy o akceptacji Regulaminu KFS (co opisano w sekcji Stwierdzone nieprawidłowości).

(akta kontroli str. 478-496)

W dniu 2 października 2020 r. pracodawca ubiegający się w 2019 r. o finansowanie z KFS realizacji kursu „Zdrowe gotowanie – kuchnia wegetariańska i wegańska” złożył w Urzędzie wniosek o finansowanie z KFS kursu „Pomocnik Barmana” dla sześciu uczestników. Wnioskował o finansowanie z KFS w kwocie 4.000 zł

na osobę. Jako realizatora wskazano ten sam podmiot powiązany, uzasadniając jego wybór (jako jedyny możliwy) w tożsamy sposób jak we wniosku z 2019 r. Wniosek pozostawiono bez rozpatrzenia z uwagi na nieuzupełnienie braków w wyznaczonym terminie.

(akta kontroli str. 660-685)

W trakcie kontroli NIK, pismem z dnia 19 lipca 2021 r. Dyrektor Urzędu wezwał pracodawcę do zwrotu kwoty dofinansowania w wysokości 32,0 tys. zł stanowiącej równowartość udzielonego dofinansowania z KFS. Zwrot wpłynął na rachunek Urzędu w pełnej wysokości w dniu 22 lipca 2021 r.

(akta kontroli str. 819-822)

2.5. Wszystkie objęte analizą umowy o sfinansowanie działań z KFS zawierały wymagane elementy, o których mowa w § 7 rozporządzenia w sprawie KFS. We wszystkich badanych przypadkach pracodawcom wydano zaświadczenia o udzieleniu pomocy de minimis w dacie podpisania umów o finansowanie. Ich treść odpowiadała stanowi faktycznemu i była zgodna z § 2-4 rozporządzeniem Rady Ministrów z dnia 20 marca 2007 r. w sprawie zaświadczeń o pomocy de minimis i pomocy de minimis w rolnictwie lub rybołówstwie³³.

Badanie próby 34 wniosków rozpatrzonych pozytywnie wykazało, że 13 pracodawcom Dyrektor Urzędu przyznał dofinansowanie w wysokości niższej (od 10% do 70%) od wnioskowanej³⁴. Niższa wartość wynikała najczęściej z decyzji o przyznaniu dofinansowania mniejszej ilości uczestników i mniejszej ilości kursów (np. czterech zamiast wnioskowanych siedmiu). W dwóch przypadkach³⁵ Urząd zakwestionował również część zakresu tematyki kursów (dotyczącą zarządzania stresem, kontrolowania emocji, organizacji i podnoszenia efektywności pracy oraz zarządzanie czasem własnym). W pismach do wnioskodawców każdy przypadek Dyrektor Urzędu uzasadnił co najmniej ograniczonymi środkami i chęcią uwzględnienia potrzeb jak największej ilości podmiotów. Każda z omawianych 13 umów w § 1 pkt 2 stanowiła, że m.in. łączny koszt realizacji kształcenia ustawicznego jest określony we wniosku pracodawcy, który stanowił załącznik nr 1 do umowy (zgodnie z §7 ust. 2 rozporządzenia w sprawie KFS stanowił integralną część umowy), co opisano w sekcji Stwierdzone nieprawidłowości. W dokumentacji związanej z omawianymi umowami brak było dowodów potwierdzających, że przyznanie niższego dofinansowania od wnioskowanego było wynikiem wzajemnego porozumienia z pracodawcą w wyniku dopuszczalnych negocjacji (o których mowa w § 6 ust. 4 rozporządzenia w sprawie KFS).

(akta kontroli str. 497-528)

2.6. W każdym z 30 analizowanych przypadków Urząd przekazał pracodawcom środki KFS w wysokości wynikającej z umowy na podstawie dostarczonych przez nich kopii faktur dokumentujących zakup usługi kształcenia, wystawionych nie wcześniej niż 14 dni przed planowanym rozpoczęciem kursu. Dokumentacja rozliczenia 30 kontrolowanych umów zawierała wszystkie wymagane przez Urząd dokumenty i dane, w tym potwierdzające zakres tematyki 58 kursów oraz ich ukończenie (w postaci kopii imiennych zaświadczeń lub certyfikatów). Pracodawcy okazali w Urzędzie oryginały faktur dokumentujące zakup usługi kształcenia na rynku, a pracownik Urzędu zweryfikował, czy zostały opisane w sposób wiążący wydatek ze źródłem finansowania i odbytym szkoleniem. W dokumentacji

³³ Dz. U. z 2018 r. poz. 350

³⁴ 10/2019, 32/2019, 39/2019, 31/2019, 34/2019, 47/2019, 2/2020, 4/2020, 16/2020, 3/2020, 11/2020, 29/2020 i 24/2020

³⁵ W ramach kursów „Pogłębianie kompetencji zawodowych na stanowisku cieśli z uwzględnieniem nowych technologii i urządzeń oraz profesjonalnego sprzętu zabezpieczającego prace na wysokości” i „Pogłębianie kompetencji zawodowych na stanowisku magazyniera z uwzględnieniem czynników charakterystycznych dla wykonywanej pracy.”

rozliczeniowej każdej z 30 badanych umów znajdowało się potwierdzenie całkowitej zapłaty wynagrodzenia realizatorowi kształcenia.

Pracodawcy rozliczyli 24 kursy w terminie określonym w umowach, tj. w terminie 14 dni po zakończeniu każdego kursu. W przypadku pozostałych 34 kursów, ich rozliczenie nastąpiło po upływie wymaganego terminu. W skrajnym przypadku opóźnienie w prawidłowym i kompletnym rozliczeniu kursu wyniosło 35 dni³⁶. W przypadku czterech umów³⁷ dotyczących 11 kursów Dyrektor Urzędu skorzystał z określonego w umowie prawa do wezwania pracodawców do złożenia wyjaśnień. W przypadku dwóch umów³⁸ dotyczących łącznie pięciu kursów, pracodawcy z własnej inicjatywy załączyli do rozliczenia wyjaśnienie przyczyn opóźnienia. W pozostałych przypadkach 18 kursów dofinansowanych na podstawie 12 umów, Dyrektor Urzędu nie ustalił przyczyn nierozliczenia środków w wymaganym terminie.

(akta kontroli str. 790-796)

2.7. We wszystkich badanych przypadkach Urząd żądał i otrzymał od pracodawców dane o uczestnikach działań finansowanych ze środków KFS w szczególności, o której mowa w § 7 ust. 1 pkt 11 rozporządzenia w sprawie KFS. Według rocznych planów kontroli zatwierdzonych przez Dyrektora Urzędu w dniach 14 stycznia 2019 r. (na 2019 r.), 13 stycznia 2020 r. (na 2020 r.) i 11 stycznia 2021 r. (na 2021 r.) zaplanowano odpowiednio cztery, sześć i pięć kontroli u pracodawców, którzy otrzymali wsparcie z KFS w latach 2018-2020. Kryterium doboru pracodawców stanowiła wartość umowy – w 2018 r. wyższa od 10 tys. zł, w pozostałych latach wyższa od 20 tys. zł. W dniach 5 marca 2019 r. i 27 kwietnia 2020 r. Dyrektor Urzędu, powołując się na natłok bieżących zadań służbowych, wydał polecenia służbowe podejmowania kontroli jedynie w przypadkach stwierdzenia rażących nieprawidłowości oraz odstąpienia od realizacji zaplanowanych kontroli i zastąpienia ich kontrolą w trybie nadzoru, zgodnie z art. 111 pkt 1 w związku z art. 69b ust. 6 ustawy o promocji zatrudnienia. W 2021 r. kontrole zaplanowano na III kwartał. W badanym okresie Urząd nie przeprowadził żadnej z planowanych w latach 2019-2020 10 kontroli u pracodawców w zakresie, o którym mowa w art. 69b ust. 6 ustawy o promocji zatrudnienia. Na III kwartał 2021 r. zaplanowano pięć kontroli. W aktach każdej z 30 badanych umów znajdowały się notatki z czynności nadzorczych, w których pracownik Urzędu potwierdzał realizację umowy z pracodawcą i jej rozliczenie. W notatkach tych odnotowano każdy przypadek rozliczenia umów po upływie wymaganego terminu, który oceniono jako niewpływający na brak możliwości pozytywnej oceny realizacji umowy.

(akta kontroli str. 357-368)

2.8. W okresie objętym kontrolą Urząd poniósł jeden wydatek w wysokości 2,8 tys. zł w ramach środków, o których mowa 69a ust. 2 ustawy o promocji zatrudnienia. Środki przeznaczone zostały w 2019 r. na zakup materiałów promocyjnych, w tym m.in. 25 kalendarzy trójdzielnych. Zakupu dokonano zgodnie z wewnętrznym regulaminem udzielania zamówień udzielania zamówień przez Urząd. Dyrektor Urzędu wyjaśnił, że w kontrolowanym okresie nie zrealizował innych wydatków ze środków KFS, ponieważ chciał je przeznaczyć na finansowanie kursów dla pracowników i pracodawców. Jak wyjaśnił, badanie efektywności udzielonego wsparcia oraz poradnictwo i konsultacje realizowano w ramach codziennych służbowych obowiązków.

(akta kontroli str. 369-392, 442)

³⁶ Jeden z czterech kursów w ramach umowy 11/2020.

³⁷ 24/2019, 31/2019, 11/2020 i 1/2020

³⁸ 39/2019, 30/2020

Stwierdzone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono następujące nieprawidłowości:

1. Dyrektor Urzędu nie wezwał pracodawców do poprawienia wniosków na podstawie § 6 ust 2 rozporządzenia w sprawie KFS i przyznał dofinansowanie ze środków KFS na podstawie 16 wniosków³⁹ dotyczących 26 kursów, pomimo tego, że wykazany w nich termin rozpoczęcia kształcenia planowany był przed upływem 60 dni od daty złożenia wniosku. Zgodnie z § 3 Regulaminu KFS, wniosek powinien być złożony w terminie co najmniej 60 dni przed planowanym rozpoczęciem kształcenia ustawicznego.

(akta kontroli str. 790-796)

Dyrektor Urzędu wyjaśnił, że nie wezwał pracodawców do poprawienia wniosków, ponieważ wiedział, że terminy kursów mogą ulec zmianie, a umowy i tak zawarte zostaną ostatecznie przed rozpoczęciem kursów.

(akta kontroli str. 797-818)

W ocenie NIK, wyjaśnienie Dyrektora Urzędu nie stanowi uzasadnienia dla niejednolitego traktowania wszystkich pracodawców poprzez nieprzestrzeganie obowiązujących postanowień Regulaminu KFS, w którym nie przewidziano w omawianym zakresie żadnych wyjątków. Omawiany rygor w praktyce wykluczał możliwość ubiegania się o finansowanie kształcenia ustawicznego ze środków KFS po upływie 31 października. Pomimo tego w ostatnich dwóch miesiącach 2019 r. i 2020 r. Dyrektor ogłosił cztery nabory.

2. Dyrektor Urzędu 27 listopada 2019 r. zawarł umowę z pracodawcą, na podstawie której sfinansowano ze środków KFS 80% kosztów realizacji kursu operatora wózków jezdniowych podnośnikowych (11,0 tys. zł) dla 20 pracowników. W tym samym roku (na podstawie umowy z Dyrektorem Urzędu z 25 maja 2019 r.) ten sam pracodawca otrzymał już dofinansowanie z KFS kosztów realizacji różnych kursów spawania dla 10 osób. Łącznie w 2019 r. Dyrektor Urzędu udzielił jednemu pracodawcy wsparcie w sfinansowaniu kosztów kształcenia dla 30 uczestników. Działaniem tym Dyrektor Urzędu naruszył § 3 pkt 6 Regulaminu KFS, który stanowił, że w 2019 r. pracodawca może ubiegać się maksymalnie o finansowanie kształcenia ustawicznego dla 10 uczestników.

(akta kontroli str. 790-796)

Dyrektor Urzędu wyjaśnił, że zawarł kolejną umowę z pracodawcą, ponieważ wniosek wpłynął w odpowiedzi na nabór w IV kwartale 2019 r., tj. w okresie kilkukrotnego powtarzania i przedłużania terminów naborów wobec braku zainteresowania środkami KFS ze strony pracodawców. Ponadto omawiany pracodawca zaliczał się do kategorii średniego przedsiębiorcy, zatrudniającego 179 pracowników, zaproponowane kursy oferowały konkretne uprawnienia wymagane do dalszego zatrudnienia, a ich koszt jednostkowy był niski.

(akta kontroli str. 797-818)

NIK nie podziela argumentów Dyrektora Urzędu, ponieważ Regulamin KFS nie dopuszczał żadnych wyjątków w zakresie omawianego wymogu. Wyjaśnienia o braku zainteresowania środkami z KFS nie są przekonywujące w świetle wyjaśnień Dyrektora Urzędu w sprawie przyczyn wystąpienia 30 września 2019 r. do Ministra z wnioskiem o zasilenie rachunku bankowego Urzędu kwotą w wysokości 60,0 tys. zł (opisanych w pierwszym obszarze pkt 2 sekcji Stwierdzone nieprawidłowości).

³⁹ 335/P/19, 358/P/19, 2699/P/19, 2694/P/19, 2779/P/19, 5676/P/19, 10371/P/19, 11122/P/19, 11217/P/19, 1008/P/20, 1056/P/20, 1124/P/20, 9675/P/20, 7058/P/20, 7082/P/20, 11967/P/20

- 842
3. W przypadku 18 kursów dofinansowanych na podstawie 12 umów Dyrektor Urzędu nie ustalił przyczyn rozliczenia środków przez pracodawcę po upływie określonego w umowach o finansowanie terminu, pomimo że niewywiązywanie się z warunków umowy (m.in. dotyczących jej rozliczenia) mogło stanowić przesłankę do rozwiązania umowy ze skutkiem natychmiastowym i wezwania do zwrotu otrzymanego dofinansowania.

(akta kontroli str. 790-796)

Dyrektor Urzędu wyjaśnił, że w Urzędzie przyjęto praktykę, że jeśli rozliczenie zostało dostarczone po terminie wyznaczonym na jego złożenie, ale w terminie ważności umowy, odstępowano od wzywania pracodawców do składania wyjaśnień. Wezwanie do złożenia rozliczenia wysyłano m.in., gdy przedstawione rozliczenie było niekompletne. W Urzędzie obowiązywała również praktyka telefonicznego przypominania pracodawcom o obowiązku rozliczenia umów. W opinii Dyrektora Urzędu żaden z przypadków nie był rażący, tj. taki, który jego zdaniem stanowiłoby przesłankę do wyciągnięcia konsekwencji określonych w umowie.

(akta kontroli str. 797-818)

NIK zauważa, że przedstawiona w wyjaśnieniach Dyrektora Urzędu praktyka nie została odzwierciedlona ani w Regulaminie KFS, ani w umowach zobowiązujących pracodawców do przedstawienia rozliczenia otrzymanych środków KFS w terminie do 14 dni po zakończeniu każdego ze szkoleń.

4. W 2019 r. (21 maja i 17 października) Dyrektor Urzędu zawarł dwie umowy o finansowanie z KFS kosztów dwóch kursów o łącznej wartości 39,9 tys. zł, bez uprzedniego przeprowadzenia rzetelnej weryfikacji przyczyn i okoliczności nieprzedstawienia przez wnioskodawców rozeznania cen podobnych usług na rynku. W przypadku kursu „Monter instalacji nawadniających ogrody” (7,9 tys. zł) istniały na rynku oferty odpowiadające wymaganiom i potrzebom pracodawcy za znacznie niższe wynagrodzenie niż zaproponowane we wniosku do Urzędu. W ocenie NIK, pogłębionej analizie wymagała również weryfikacja wniosku o dofinansowanie z KFS realizacji kursu „Zdrowe gotowanie – kuchnia wegetariańska i wegańska” (32,0 tys. zł), m.in. ze względu na wysoki koszt jednostkowy i wątpliwe uzasadnienie, że na rynku brak równoważnych ofert.

(akta kontroli str. 602-659, 689-789)

Odpowiadając na pytanie, na jakiej podstawie w Urzędzie uznano za wiarygodną informację pracodawcy, że na rynku brak równoważnych ofert dla kursu „Monter instalacji nawadniających ogrody” oraz że cena kursu za osobę w wysokości 3.950 zł nie narusza zasad określonych w art. 44 ust. 3 pkt 1 ustawy o finansach publicznych, Dyrektor Urzędu wyjaśnił m.in., że program szkolenia z zakresu instalacji nawadniających ogrody nie jest prawnie unormowany, a z kalkulacji kosztu na osobogodzinę wynika, że cena zaproponowana przez pracodawcę (65,83 zł) nie była istotnie wyższa od cen wynikających z rozeznania przeprowadzonego przez kontrolera NIK (61,50 zł i 64,29 zł). Odnosząc się do informacji ekspertów, że do skutecznego przeszkolenia wystarczy 16 h, Dyrektor Urzędu wyjaśnił, że pracodawca liczbę 60h oszacował według własnych potrzeb. Z wyjaśnień Dyrektora Urzędu wynikało również, że Urząd nie ma podstaw prawnych do weryfikacji kwalifikacji osób przeprowadzających kursy, ani warunków, w jakich się odbywają, a firmy objęte przez kontrolera NIK rozeznaniem uznane zostałyby przez Urząd za podmioty uprawnione do realizacji kształcenia ustawicznego w przypadku posiadania dokumentu, na podstawie którego prowadzą pozaszkolne formy kształcenia ustawicznego. W odniesieniu do braku rzetelnej weryfikacji wniosku o finansowanie kursu „Zdrowe gotowanie – kuchnia wegetariańska i wegańska” Dyrektor Urzędu

wyjaśnił m.in., że uwzględniono fakt, że zawody związane z gastronomią, w tym zatrudnione na stanowisku pomoc kuchenna, są zawodami deficytowymi zarówno w powiecie puckim, jak i województwie pomorskim.

(akta kontroli str. 797-818)

W ocenie NIK, porównanie średnich kosztów na osobogodzinę, bez rzetelnej weryfikacji merytorycznych elementów oferty (kluczowych dla uznania kształcenia za efektywne), nie może stanowić wyłącznej podstawy dla uznania proponowanej ceny za gwarantującą uzyskanie najlepszych efektów z danych nakładów, czego wymaga zasada sformułowana w art. 44 ust. 3 pkt 1a ustawy o finansach publicznych. Zasada ta odzwierciedlona została w § 6 ust. 4 rozporządzenia w sprawie KFS w brzmieniu „zasada zapewnienia najwyższej jakości usługi oraz zachowania racjonalnego wydatkowania środków publicznych”. Ponadto z pisma z 3 lutego 2017 r. Departamentu Rynku Pracy w Ministerstwie (skierowanego m.in. do Urzędu) wynika, nie istnieje katalog dokumentów i rejestrów potwierdzających, że dany podmiot prowadzi kształcenie ustawiczne oraz że brak takiego dokumentu nie może być podstawą do odrzucenia wniosku pracodawcy o dofinansowanie kursu z KFS (podobnie jak brak certyfikatu jakości usług), a jedynie wpływa na ocenę tego wniosku i jego miejsce w kolejce do dofinansowania. NIK nie podziela również wyjaśnienia Dyrektora Urzędu o przyczynach niedołożenia należytej staranności przy weryfikacji wniosku o finansowanie kursu „Zdrowe gotowanie – kuchnia wegetariańska i wegańska”. Fakt, że uczestnicy pretendowani przez pracodawcę do udziału w kursie zatrudnieni byli w zawodach deficytowych w powiecie i województwie nie wiązał Dyrektora Urzędu a priori do udzielenia dofinansowania.

5. W przypadku 13 umów o finansowanie działań z KFS przedmiot umowy i jej wartość były niższe od wynikających z wniosków o dofinansowanie, stanowiących integralną część umowy. Przyznanie niższego dofinansowania od wnioskowanego nie było wynikiem wzajemnego porozumienia z pracodawcą w wyniku negocjacji, o których mowa w § 6 ust. 4 rozporządzenia w sprawie KFS. Z kierunkowych wytycznych wynikało, że umowa i integralny z nią wniosek nie powinny zawierać różniących się danych, a ewentualne różnice można udokumentować sporządzając dokument z negocjacji.

(akta kontroli str. 790-796)

Dyrektor Urzędu wyjaśnił, że żaden z pracodawców nie wyraził zastrzeżeń do decyzji o przyznaniu dofinansowaniu w niższej kwocie niż wnioskowana oraz zadeklarował, że w celu wyeliminowania rozbieżności między umową a wnioskiem będzie podejmował i dokumentował negocjacje z pracodawcami.

(akta kontroli str. 797-818)

6. W okresie objętym kontrolą Urząd nie zrealizował żadnej z zaplanowanych na 2019 r. i 2010 r. łącznie 10 kontroli u pracodawców w zakresie, o którym mowa w art. 69b ust. 6 ustawy o promocji zatrudnienia. W ocenie NIK, natłok obowiązków, który stanowił dla Dyrektora Urzędu powód odstąpienia od zrealizowania planowanych kontroli w 2019 r. i 2020 r., nie uzasadnia dostatecznie rezygnacji z wykonywania czynności w celu weryfikacji istotnych okoliczności udzielonego wsparcia z KFS, np. stanu zatrudnienia u pracodawcy. Ponadto we wzorze umowy załączonym do kierunkowych wytycznych, oprócz kontroli u pracodawcy, przewidziano także wizytację w miejscu prowadzenia kształcenia ustawicznego w trakcie jego trwania. W ocenie NIK, wprowadzona przez Dyrektora forma sprawowania kontroli w trybie nadzoru nie była skuteczna, ponieważ nie zapobiegła stwierdzonym przez NIK nieprawidłowościom.

(akta kontroli str. 357-368)

349

OCENA CZĄSTKOWA

W latach 2019-2020 Urząd rozdysponował środki KFS w wysokości przyznaných limitów (377,0 tys. zł w 2019 r. i 380,0 tys. zł w 2020 r.). Środki KFS przeznaczone zostały na zadania określone w art. 69a ust. 2 pkt 1 b i 4 ustawy o promocji zatrudnienia. Badanie 34% wniosków rozpatrzonych pozytywnie wykazało, że wszystkie zawierały komplet wymaganych danych i załączników, a ich treść pozwalała na rzetelną ocenę według kryteriów określonych w § 6 ust. 5 rozporządzenia w sprawie KFS. Prawie połowa wniosków rozpatrzonych pozytywnie (16 z 34) nie spełniała jednego z dodatkowych wymagań, a wśród nich dwa wnioski także drugiego. W przypadku dwóch wniosków Urząd nie przeprowadził rzetelnej weryfikacji przyczyn nieprzedstawienia przez pracodawców rozeznania cen podobnych usług na rynku, co skutkowało sfinansowaniem jednego z kursów w istotnie zawyżonej cenie oraz drugiego zrealizowanego przez podmiot powiązany z pracodawcą. Dyrektor Urzędu wydał pracodawcom prawidłowo sporządzone zaświadczenia o pomocy de minimis. We wszystkich badanych przypadkach Dyrektor Urzędu powiadomił pracodawców na piśmie o nieprzyznaniu finansowania z KFS. Przyczyną negatywnego rozpatrzenia 100% wniosków w okresie objętym kontrolą było niespełnienie wymagań dodatkowych. W przypadku badanych 30,6% wniosków pozostawionych bez rozpatrzenia zaistniały przesłanki określone w § 6 ust. 3 rozporządzenia w sprawie KFS. Dokumentacja rozliczenia 30 kontrolowanych umów była kompletna, jednak Urząd stosował niejednorodną i niesformalizowaną praktykę w niektórych przypadkach rozliczania środków KFS po upływie wymaganego terminu. W okresie objętym kontrolą nie przeprowadzono żadnej zaplanowanej kontroli w siedzibie pracodawcy w zakresie określonym w art. 69b ust. 6 ustawy o promocji zatrudnienia, a czynności nadzorcze realizowane były w oparciu o polecenie służbowe Dyrektora Urzędu.

OBSZAR

3. Efekty realizacji działań finansowanych z Krajowego Funduszu Szkoleniowego oraz ich monitorowanie i ocena

Opis stanu faktycznego

3.1. Urząd monitorował stan realizacji działań finansowanych ze środków KFS w powiecie puckim w sposób wynikający z kierunkowych wytycznych. W wymaganym terminie przekazał Dyrektorowi Wojewódzkiego Urzędu Pracy w Gdańsku kwartalne i roczne sprawozdania o zaangażowaniu przyznaných limitów środków KFS w podziale na priorytety. Wynikało z nich, że środki limitu podstawowego KFS w badanym okresie rozdysponowane zostały w 100% w ramach priorytetów określonych przez ministra właściwego ds. pracy. W przypadku środków rezerwy KFS w 2019 r. poza priorytetami Rady Rynku Pracy rozdysponowano 42,7% przyznanego limitu, a w 2020 r. 100% w ramach priorytetu „Wsparcie kształcenia ustawicznego osób zatrudnionych u pracodawcy, którzy w latach 2017-2020 nie korzystali ze środków KFS”. Dyrektor Urzędu wyjaśnił, że wobec braku zainteresowania w 2019 r. wsparciem w ramach priorytetów Rady Rynków Pracy, ogłosił (w ogłoszeniach dotyczących limitu rezerwy) również możliwość składania wniosków w ramach priorytetów limitu podstawowego.

(akta kontroli str. 234, 444-461)

W okresie objętym kontrolą wsparciem z KFS objęto łącznie 96 pracodawców (53 w 2019 r. i 43 w 2020 r.), w tym 80 z sektora prywatnego. Najczęściej o finansowanie z KFS ubiegali się pracodawcy deklarujący zatrudnienie od 1 do 9 osób (57) oraz od 10 do 49 osób (25). Dofinansowano łącznie 146 kursów (68 w 2019 r. i 78 w 2020 r.). Kształcenie realizowało łącznie 71 podmiotów szkoleniowych, z czego 19 u więcej niż jednego pracodawcy z obszaru właściwości Urzędu. Kształceniem objętych zostało łącznie 324 osoby (180 w 2019 r. i 144 w 2020 r.), z czego 125 w wieku powyżej 35-44 lata i 96 w wieku powyżej 45 lat. Wyższym wykształceniem legitymowało się 124 uczestników kształcenia,

policealnym i średnim zawodowym 71 osób, średnim ogólnokształcącym 38 osób, a zasadniczym zawodowym, gimnazjalnym, podstawowym i poniżej – 91 osób. Największą popularnością cieszyły się kursy z zakresu usług gastronomii, usług transportowych i w zakresie doskonalenia nauczycieli.

(akta kontroli str. 334-346)

3.2. W Programie promocji zatrudnienia oraz aktywizacji lokalnego rynku pracy w powiecie puckim na lata 2018-2022⁴⁰ jednym z pięciu celów było podejmowanie działań w obszarze kształcenia ustawicznego. Nie został jednak ustalony oczekiwany lub zakładany poziom efektywności wsparcia udzielonego ze środków KFS. Dyrektor Urzędu wyjaśnił, że Urząd oceniał efektywność udzielonego wsparcia na bieżąco na podstawie dokumentacji dostarczanej przez pracodawców po zrealizowanym kształceniu, w tym na podstawie analizy prezentowanego we wniosku uzasadnienia potrzeby odbycia kształcenia ustawicznego.

(akta kontroli str. 393-439)

3.3. Urząd nie zlecał badania efektywności wsparcia kształcenia ustawicznego ze środków KFS, ponieważ badania takie w 2016 r. realizował Wojewódzki Urząd Pracy w Gdańsku w obszarze całego województwa. Wyniki potwierdzały wysoką efektywność finansowanych z KFS działań. W dniu 1 lipca br. do Urzędu wpłynęło pismo Wicedyrektor Wojewódzkiego Urzędu Pracy w Gdańsku, z informacją o planowanym na IV kwartał 2021 r. badaniu, którego celem będzie ocena efektywności wsparcia podnoszącego kompetencje i kwalifikacje pracodawców i pracowników, finansowanego ze środków KFS. Kluczowym jego elementem będą badania terenowe prowadzone przez firmę badawczą wyłonioną w procedurze zamówień publicznych. Obejmą one zarówno pracodawców z terenu województwa pomorskiego, którym zostały przyznane środki KFS na finansowanie działań w zakresie kształcenia ustawicznego, jak i ich pracowników, którzy wzięli udział w doksztalcaniu. W celu przygotowania zamówienia powiatowe urzędy pracy województwa pomorskiego zostały poproszone o przygotowanie szczegółowych danych statystycznych o pracodawcach, którym w latach 2019-2020 zostało udzielone wsparcie z KFS.

(akta kontroli str. 393, 440-441)

3.4. W Programie promocji zatrudnienia oraz aktywizacji lokalnego rynku pracy w powiecie puckim na lata 2018-2022 Rada Powiatu Puckiego nie określiła lokalnych priorytetów wydatkowania środków KFS. Dyrektor Urzędu wyjaśnił, że obowiązek taki nie istniał. Jeden z celów szczegółowych odnosił się do podnoszenia świadomości mieszkańców powiatu, m.in. uczniów szkół, na temat rangi kształcenia ustawicznego we współczesnym świecie.

(akta kontroli str. 394-439)

Stwierdzone
nieprawidłowości

OCENA CZĄSTKOWA

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości

Urząd prawidłowo monitorował stan realizacji działań finansowanych ze środków KFS w powiecie puckim, tj. w sposób i w zakresie wynikającym z kierunkowych wytycznych. Dyrektor Urzędu w wymaganym terminie przekazał Dyrektorowi Wojewódzkiego Urzędu Pracy w Gdańsku kwartalne i roczne sprawozdania o zaangażowaniu przyznaczonych limitów środków KFS w podziale na priorytety. NIK przyjęła do wiadomości powody rezygnacji z badania efektywności realizacji działań finansowanych z KFS.

⁴⁰ Uchwalonym 13 listopada 2017 r. przez Radę Powiatu Puckiego.

IV. Uwagi i wnioski

W związku ze stwierdzonymi nieprawidłowościami, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy o NIK, przedstawia następujące wnioski:

- | | |
|---------|--|
| Wnioski | <ol style="list-style-type: none"> 1. Odstąpienie od formułowania dodatkowych kryteriów udzielania dofinansowanie z KFS. 2. Ustanowienie mechanizmów zapewniających jednolite traktowanie pracodawców. 3. Występowanie o zasilenie rachunku bankowego Urzędu w miarę pozytywnie rozpatrzonych wniosków. 4. Podjęcie działań w celu zapewnienia rzetelnej weryfikacji wniosków w zakresie proponowanych cen usług kształcenia ustawicznego. 5. Zapewnienie zgodności umów o finansowanie działań z KFS z treścią wniosków pracodawców. 6. Egzekwowanie od pracodawców rozliczenia przyznaných środków w terminie określonym w umowie, a w przypadku opóźnień ustalanie przyczyn. 7. Wprowadzenie mechanizmów, które umożliwią zrealizować plan kontroli pracodawców. |
| Uwagi | NIK nie formułuje uwag. |

V. Pozostałe informacje i pouczenia

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

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

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 Gdańsku. Prawo zgłaszania zastrzeżeń, zgodnie z art. 61b ust. 2 ustawy o NIK, nie przysługuje do wystąpienia pokontrolnego zmienionego zgodnie z treścią uchwały w sprawie zastrzeżeń.

Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykorzystania uwag
i wykonania wniosków

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK należy poinformować Najwyższą Izbę Kontroli, w terminie 21 od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykorzystania uwag i wykonania wniosków pokontrolnych oraz o podjętych działaniach lub przyczynach niepodjęcia tych działań.


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.

Gdańsk, 30 lipca 2021 r.

Kontroler
Katarzyna Michalska
główny specjalista k.p.


.....
podpis

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Gdańsku
Dyrektor

2 up.
WICEDYREKTOR DELEGATURY
NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI
w Gdańsku

.....
Teresa Sawicka