



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Opolu

LOP.410.003.01.2021

Pan Maciej Kalski
Dyrektor Wojewódzkiego Urzędu Pracy w Opolu
Wojewódzki Urząd Pracy w Opolu
ul. Głogowska 25, 45-315 Opole

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

P/21/101 - Funkcjonowanie Krajowego Funduszu Szkoleniowego

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Opolu
ul. Krakowska 28, 45-075 Opole
T +48 77 449 70 00, F +48 77 449 70 44
lop@nik.gov.pl

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Wojewódzki Urząd Pracy w Opolu ¹ , ul. Głogowska 25, 45-315 Opole
Kierownik jednostki kontrolowanej	Maciej Kalski, Dyrektor Wojewódzkiego Urzędu Pracy w Opolu od 18 marca 2019 r. W okresie objętym kontrolą funkcję kierownika jednostki poprzednio pełnili: Milena Piechnik, Wicedyrektor WUP od 30 stycznia 2019 r. do 17 marca 2019 r. Jacek Suski, Dyrektor WUP do 29 stycznia 2019 r.
Zakres przedmiotowy kontroli	1. Prawidłowość rozdysponowania i wydatkowania środków Krajowego Funduszu Szkoleniowego 2. Efekty realizacji działań finansowanych z Krajowego Funduszu Szkoleniowego oraz ich ocena i monitorowanie
Okres objęty kontrolą	Lata 2019-2021 (do czasu zakończenia czynności kontrolnych, 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
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Opolu
Kontroler	Marcin Blajda, doradca ekonomiczny, upoważnienie do kontroli nr LOP/27/2021 z 30 marca 2021 r.

(akta kontroli str. 1-2)

¹ Dalej: WUP lub Urząd.

² Dz. U. z 2020 r. poz. 1200, ze zm.; dalej: ustawa o NIK.

Uzasadnienie
oceny ogólnej

II. Ocena ogólna³ kontrolowanej działalności

Wojewódzki Urząd Pracy, co do zasady, prawidłowo rozdysponowywał środki limitu podstawowego i rezerwy Krajowego Funduszu Szkoleniowego⁴ pomiędzy powiatowe urzędy pracy województwa opolskiego. W ramach posiadanych kompetencji Urząd rzetelnie monitorował również stan realizacji działań na rzecz kształcenia ustawicznego pracodawców i pracowników w województwie opolskim. Zgodnie z wymogiem wynikającym z art. 69a ust. 3 ustawy z dnia 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy⁵, środki KFS w wysokości 325,3 tys. zł przeznaczone zostały przez kontrolowaną jednostkę na promocję Funduszu i określenie zapotrzebowania na zawody na rynku pracy. Wydatki te dokonywane były w sposób celowy i oszczędny z zachowaniem zasad określonych w art. 44 ust. 3 pkt 1 ustawy z 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych⁶.

W okresie objętym kontrolą w kontrolowanej jednostce nie dokonywano jednak oceny efektywności działań finansowanych ze środków Funduszu, co jest istotne w sytuacji, gdy priorytety ministra właściwego do spraw pracy uzyskiwały zróżnicowany poziom wsparcia, a ponad 13%⁷ środków pochodzących z rezerwy KFS zostało wydatkowanych w latach 2019-2020 poza priorytetami. Brak aktualnej wiedzy w zakresie m.in. diagnozy sytuacji osób uczestniczących w szkoleniach, rezultatów udzielonego wsparcia w podmiotach korzystających ze środków KFS uniemożliwia również identyfikację skuteczności udzielonego wsparcia ze środków KFS zarówno z perspektywy pracodawców, jak i pracowników uczestniczących w szkoleniach.

Najwyższa Izba Kontroli zwraca również uwagę, że przepis art. 109 ust. 2j ustawy o promocji zatrudnienia zakładający podział środków KFS przez WUP na podstawie zapotrzebowania zgłaszanego przez samorządy powiatów, pozostawia jednak swobodę w zakresie sposobu uwzględnienia takiego zapotrzebowania. Skutkuje to ograniczonym wpływem powiatowych urzędów pracy na wysokość przyznanych z KFS środków, pomimo że ich wydatkowanie na kształcenie ustawiczne realizowane jest przez samorządy powiatowe.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny częściowej⁸ kontrolowanej działalności

OBSZAR

1. Prawidłowość rozdysponowania i wydatkowania środków Krajowego Funduszu Szkoleniowego

Opis stanu
faktycznego

1.1 Zgodnie z regulaminem organizacyjnym⁹ Urzędu za realizację zadań związanych z KFS odpowiedzialny był Wydział Obserwatorium Rynku Pracy¹⁰. Zadania tej komórki organizacyjnej dotyczyły w szczególności: a/ podziału środków

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

⁴ Dalej: KFS lub Fundusz.

⁵ Dz. U. z 2020 r. poz. 1100, dalej: ustawa o promocji zatrudnienia.

⁶ Dz. U. z 2021 r. poz. 305.

⁷ W latach 2019-2020 środki rezerwy KFS wydatkowane w łącznej wysokości 2 364,9 tys. zł, a poza priorytetami Rady Rynku Pracy określonymi w *Kierunkowych Wytycznych dla urzędów pracy w zakresie KFS na lata 2019-2021* wydanych przez ministra właściwego do spraw pracy w łącznej wysokości 307,9 tys. zł.

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

⁹ Stanowiącym załącznik do zarządzenia Nr 23 Dyrektora WUP z dnia 29 marca 2018 r. w sprawie zatwierdzenia Regulaminu Organizacyjnego Wojewódzkiego Urzędu Pracy w Opolu.

¹⁰ Dalej: Wydział.

pomiędzy powiatowe urzędy pracy, b/ określania zapotrzebowania na zawody na rynku pracy, c/ badania efektywności wsparcia ze środków KFS, d/ promocji oraz konsultacji i poradnictwa dla pracodawców w zakresie korzystania ze środków Funduszu.

W okresie objętym kontrolą dwóch pracowników¹¹ Wydziału (w tym jego kierownik) realizowało zadania związane z KFS, przy czym w zakresach ich obowiązków nie zostały określone zadania związane z badaniem efektywności wsparcia ze środków KFS oraz konsultacjami i poradnictwem dla pracodawców w zakresie korzystania ze środków Funduszu, co zostało opisane w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*. Kierownik Wydziału¹² zgodnie z zakresem obowiązków pełnił nadzór nad prawidłową realizacją zadań merytorycznych wynikających z regulaminu organizacyjnego WUP.

(akta kontroli str. 14-25, 61-76)

1.2 Zarząd Województwa Opolskiego¹³ udzielił¹⁴ Dyrektorowi pełnomocnictwa do kierowania Urzędem, które obejmowało umocowanie do podejmowania czynności prawnych w zakresie m.in. nadzorowania prowadzonych przez WUP działań związanych z realizacją przepisów ustawy o promocji zatrudnienia oraz dysponowaniem środkami Funduszu Pracy w przyznanej wysokości i zgodnie z planem zatwierdzonym przez Zarząd.

(akta kontroli str. 5-7)

1.3 Zarząd na realizację w latach 2019-2021 działań, o których mowa w art. 69a ust. 2 ustawy o promocji zatrudnienia dokonał¹⁵ podziału limitu środków¹⁶ KFS dla samorządów powiatów w łącznej wysokości¹⁷ wynoszącej 14 104,4 tys. zł, w tym: 4 803 tys. zł w 2021 r., 4 870,2 tys. zł w 2020 r. oraz 4 431,2 tys. zł w 2019 r.

Kwota wydatkowanych środków w ramach ustalonych limitów wyniosła łącznie 10 710,7 tys. zł, w tym 1 561,8 tys. zł do 31 marca 2021 r., 4 750,3 tys. zł w 2020 r. oraz 4 398,6 tys. zł w 2019 r., co stanowiło odpowiednio 32,5%, 97,5% oraz 99,3% planu¹⁸. Największe kwoty środków wydatkowano¹⁹ na dwa priorytety określone w *Kierunkowych Wytocznych dla urzędów pracy w zakresie KFS na lata 2019-2021*²⁰ wydanych przez ministra właściwego do spraw pracy²¹, tj. na: a/ wsparcie kształcenia ustawicznego w zidentyfikowanych w danym powiecie lub województwie zawodach deficytowych (6 626,3 tys. zł, co stanowiło 72,4% wydatków) oraz b/ wsparcie kształcenia ustawicznego osób po 45 roku życia (1 468,7 tys. zł; 16,1%). Na promocję KFS powiatowe urzędy pracy przeznaczyły 246,6 tys. zł, co stanowiło 2,7% wydatków.

(akta kontroli str. 42-45, 180-195, 206-271)

Ponad połowa środków Funduszu (55,5%) na realizację w latach 2019-2021 działań, o których mowa w art. 69a ust. 2 ustawy o promocji zatrudnienia została przydzielona dla trzech samorządów powiatowych, tj.: powiatu opolskiego z Miastem

¹¹ Jeden z pracowników do 31 marca 2019 r., a drugi od 1 kwietnia 2019 r.

¹² W całym okresie objętym kontrolą.

¹³ Dalej: Zarząd.

¹⁴ Uchwałą Nr 480/2019 z dnia 19 marca 2019 r. w sprawie udzielenia pełnomocnictwa Panu Maciejowi Kalskiemu – Dyrektorowi WUP.

¹⁵ Uchwałami nr: 3904/2020 z 7 grudnia 2020 r., 1739/2019 z 18 listopada 2019 r. oraz 6384/2018 z 19 listopada 2018 r.

¹⁶ Stosownie do art. 8 ust. 1 pkt 2a oraz art. 109 ust. 2j ustawy o promocji zatrudnienia.

¹⁷ Po uwzględnieniu wniosków o zmniejszenie limitu środków Funduszu.

¹⁸ Plan rozumiany jako limit podstawowy środków KFS, o którym mowa w art. 109 ust. 2k ustawy o promocji zatrudnienia, w podziale na poszczególne priorytety.

¹⁹ W latach 2019-2020.

²⁰ Dalej: Wytoczne.

²¹ Dalej: Minister.

Opole w łącznej kwocie 5 012,4 tys. zł²², powiatu nyskiego (1 432,2 tys. zł²³) oraz powiatu kędzierzyńsko-kozielskiego (1 379,5 tys. zł²⁴). Najmniejsze kwoty środków przydzielono dla samorządu powiatu namysłowskiego (486,6 tys. zł²⁵), głubczyckiego (537,1 tys. zł²⁶) oraz prudnickiego (549,3 tys. zł²⁷), co stanowiło od 3,4% do 3,9% ogółem przyznanych środków limitu podstawowego Funduszu dla województwa opolskiego.

W latach 2019-2020 ww. samorzady powiatowe wydatkowały od 88,6%²⁸ do 100%²⁹ środków przyznanego planu.

(akta kontroli str. 180-181, 188-189, 206-207, 226-227, 251-252, 430-454, 514-541)

Pośród 11 powiatowych urzędów pracy województwa opolskiego jedynie dwa³⁰ nie wniosowały o przyznanie środków z rezerwy KFS w ramach przyznanego limitu. Pozostałe samorzady powiatowe wydatkowały 1 331,1 tys. zł w 2020 r. (co stanowiło 98,6%³¹ przyznanych środków rezerwy) oraz 1 033,8 tys. zł w 2019 r. (76,3%).

(akta kontroli str. 47-48, 196-205, 364-383)

W latach 2019-2020 w województwie opolskim 6 051 osób zostało objętych szkoleniami w ramach KFS³², w tym 2 745 osób w 2020 r. oraz 3 306 osób w 2019 r., a średni koszt przeszkolenia jednej osoby wyniósł odpowiednio 2 013 zł oraz 1 593 zł. Najniższy średni koszt (770 zł) wystąpił w powiecie krapkowickim (w 2020 r.), a najwyższy (2 823 zł) w powiecie brzeskim (w 2020 r.).

(akta kontroli str. 31-32, 40-41)

1.4 Zgodnie z art. 109 ust. 2j ustawy o promocji zatrudnienia, na podstawie zapotrzebowania zgłaszanego przez samorzady powiatów, w ramach priorytetów ustalonych przez ministra, zarząd województwa dokonuje podziału kwot środków, o których mowa w ust. 2e, na działania na rzecz kształcenia ustawicznego pracowników i pracodawcy, o których mowa w art. 69a ust. 2 ww. ustawy.

Urząd zwracał³³ się do dyrektorów powiatowych urzędów pracy o złożenie zapotrzebowania na środki KFS na lata 2019-2021, przekazując jednocześnie propozycję ich podziału według liczby osób pracujących w danym powiecie w ramach ustalonego limitu dla województwa opolskiego.

Kierownik Wydziału wyjaśnił, że (...) w Urzędzie przyjęto zasady zgłaszania zapotrzebowania na środki KFS zgodnie z Kierunkowymi wytycznymi dla urzędów pracy (...) W związku z powyższym WUP przygotowuje propozycję podziału środków przewidzianych dla województwa w oparciu o zmienną dotyczącą liczby osób pracujących w danym powiecie (zgodnie z danymi publikowanymi przez GUS). Wytyczne nie przewidują sposobu szacowania potrzeb na środki limitu podstawowego przez samorzady powiatu, a podział proporcjonalny do wysokości zatrudnienia został przyjęty przez WUP oraz Konwent dyrektorów powiatowych

²² W kwocie: 1 747,2 tys. zł w 2021 r., 1 704,7 tys. zł w 2020 r. oraz 1 560,5 tys. zł w 2019 r.

²³ W kwocie: 491,5 tys. zł w 2021 r., 497 tys. zł w 2020 r. oraz 443,7 tys. zł w 2019 r.

²⁴ W kwocie: 464,5 tys. zł w 2021 r., 480,9 tys. zł w 2020 r. oraz 434,1 tys. zł w 2019 r.

²⁵ W kwocie: 159,1 tys. zł w 2021 r., 176,7 tys. zł w 2020 r. oraz 150,8 tys. zł w 2019 r.

²⁶ W kwocie: 180 tys. zł w 2021 r., 186,7 tys. zł w 2020 r. oraz 170,4 tys. zł w 2019 r.

²⁷ W kwocie: 175,9 tys. zł w 2021 r., 196,4 tys. zł w 2020 r. oraz 177 tys. zł w 2019 r.

²⁸ W 2020 r. samorząd powiatu nyskiego zaangażował 440,5 tys. zł, co stanowiło 88,6% przyznanego limitu (497 tys. zł).

²⁹ Przykładowo samorząd powiatu głubczyckiego oraz namysłowskiego zaangażował 100% przyznaných środków Funduszu w ramach przydzielonego limitu na lata 2019-2020.

³⁰ Samorząd powiatu kluczborskiego w latach 2020-2021 oraz samorząd powiatu prudnickiego w latach 2019-2020.

³¹ Po uwzględnieniu wniosków o zmniejszenie środków rezerwy Funduszu.

³² Ze środków limitu oraz rezerwy.

³³ Przy pismach: PO.4123/10/EF/18 z 16 października 2018 r., PO.4123.7.2019.PL z 21 października 2019 r. oraz PO.4123.11.2020.PL z 25 listopada 2020 r.

urzędów pracy, jako najbardziej obiektywny. Analogiczny algorytm stosuje również Minister właściwy do spraw pracy w celu podziału środków pomiędzy województwa.
(akta kontroli str. 77-82, 216-225, 236-250, 261-271)

Wszystkie powiatowe urzędy pracy województwa opolskiego otrzymały 100% wnioskowanych³⁴ kwot, przy czym żaden nie dokonał jej podziału na poszczególne priorytety określone w Wytycznych.

Kierownik Wydziału wyjaśnił, że (...) *nie ma obowiązku dokonywania dodatkowego podziału na priorytety. Zgodnie z publikacją Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej (...): „Wzór dotyczy tylko podziału środków KFS na województwa. Dalszego podziału na powiaty dokonuje zarząd województwa, biorąc pod uwagę priorytety ogólnokrajowe, a także zapotrzebowanie zgłaszane przez powiaty. Ostateczna decyzja co do sposobu podziału środków KFS wewnątrz województwa należy do zarządu województwa”.*

(akta kontroli str. 77-82, 272-306)

Jako uzasadnienie, do zgłoszonego w odpowiedzi na pisma WUP, zapotrzebowania na środki KFS, powiatowe urzędy pracy wskazywały jedynie na analizę wniosków (zapotrzebowania) składanych przez pracodawców w latach poprzednich. Podkreślano również, że wnioskowana kwota będzie przeznaczona na realizację zadań wynikających z art. 69a ust. 2 ustawy o promocji zatrudnienia zgodnie z ww. priorytetami. Jedynie Dyrektor Powiatowego Urzędu Pracy w Opolu wskazywał, że wnioskowana kwota jedynie częściowo zaspokoi potrzeby pracodawców.

Tym samym dokonany podział środków KFS nie odnosił się również do zidentyfikowanych potrzeb rynku pracy w poszczególnym samorządzie powiatowym w ramach prowadzonych badań i analiz zawodów deficytowych i nadwyżkowych, o których mowa w art. 8 ust. 1 pkt 3 i w art. 69a ust. 2 pkt 2 ustawy o promocji zatrudnienia.

Kierownik Wydziału wyjaśnił, że (...) *przy podziale limitu środków KFS na lata 2019-2021 nie uwzględniono wyników badań i analiz, natomiast wyniki te były dostępne dla powiatowych urzędów pracy, które mogły je wykorzystywać podczas szacowania środków (...) Informacje dot. zakresu udzielonego wsparcia środkami KFS w ramach zawodów deficytowych jakie posiada WUP to sprawozdania kwartalne, w których powiatowe urzędy pracy wykazują wydatkowane środki zgodnie z priorytetami.*

Marszałek Województwa Opolskiego informował ministra³⁵ oraz dyrektorów powiatowych urzędów pracy³⁶ o dokonanym podziale limitu środków KFS na poszczególne rok okresu objętego kontrolą, przed jego rozpoczęciem.

(akta kontroli str. 77-82, 206-208, 226-228, 251-253, 272-306)

1.5 Podział środków rezerwy KFS na lata 2019-2021 został również dokonany na podstawie zapotrzebowania zgłaszanego przez powiatowe urzędy pracy.

W okresie objętym kontrolą 10³⁷ powiatowych urzędów pracy przekazało³⁸ kontrolowanej jednostce zapotrzebowanie na środki rezerwy KFS, na łączną kwotę 4 403 tys. zł³⁹.

³⁴ W terminie wskazanym przez WUP, tj. do 31 października w latach 2018-2019 oraz do 27 listopada 2020 r.

³⁵ Przy pismach: PO.4123/11/EF/18 z 23 listopada 2018 r., PO.4123.7.2019.PL z 5 grudnia 2019 r. oraz DEP-I.844.77.2020.EK z 11 grudnia 2020 r.

³⁶ Przy pismach: PO.4123/10/EF/18 z 10 grudnia 2018 r., PO.4123.7.2019.PL z 27 grudnia 2019 r. oraz PO.4123.11.2020.AZ z 29 grudnia 2020 r.

³⁷ Zapotrzebowania na środki z rezerwy na lata 2020-2021 nie zgłosił Powiatowy Urząd Pracy w Kluczborku.

³⁸ Do 31 stycznia danego roku oraz dodatkowo w czerwcu 2020 r.

³⁹ W kwocie 1 648,3 tys. zł na 2021 r., 1 349,7 tys. zł na 2020 r. oraz 1 405 tys. zł na 2019 r.

Urząd, w celu ustalenia limitów środków rezerwy KFS, przekazał do ministra zbiorcze zestawienie zgłoszonego zapotrzebowania w terminie⁴⁰ określonym w *Wytycznych* oraz zaktualizowane zapotrzebowanie na 2020 r.⁴¹

(akta kontroli str. 307-383)

Na lata 2019-2020 10 powiatowych urzędów pracy złożyło⁴² wnioski o środki rezerwy KFS na łączną kwotę 1 355 tys. zł⁴³ (w 2019 r.) oraz 1 349,7 tys. zł⁴⁴ (w 2020 r.), co stanowiło 96,4% oraz 100% zgłoszonego zapotrzebowania.

Żadne ze zgłoszonych zapotrzebowań oraz wniosków na środki rezerwy nie zostało dokonane w podziale na poszczególne priorytety Rady Rynku Pracy określone w *Wytycznych*.

W każdym ze złożonych wniosków zaangażowanie⁴⁵ limitu środków KFS wykazano na poziomie od 95,2%⁴⁶ do 100%, przy czym w kontrolowanej jednostce nie dokonywano weryfikacji stopnia zaangażowania wydatków.

Kierownik Wydziału wyjaśnił, że (...) *Zgodnie ze wzorem druku nr 3, powiatowy urząd pracy wnioskujący o dodatkowe środki rezerwy musi wykazać w tabeli kwotę przyznanego limitu oraz zaangażowanej kwoty. Zgodnie z Wytycznymi dopuszcza się możliwość wnioskowania o środki rezerwy jedynie w przypadku niezaangażowania co najwyżej 10 tys. zł. WUP nie ma narzędzi do dodatkowej weryfikacji poza oświadczeniem PUP (...) WUP nie posiada dostępu do systemu informacyjnego Syriusz (...).*

W okresie objętym kontrolą nie wystąpiły przypadki pozostawienia bez rozpatrzenia lub odmowy przekazania do ministra wniosków o zwiększenie środków KFS (limitu lub rezerwy).

(akta kontroli str. 77-82, 364-402)

1.6 W okresie objętym kontrolą Urząd nie później niż do 31 października danego roku budżetowego, złożył⁴⁷ dwa wnioski na łączną kwotę 21,6 tys. zł o zmniejszenie limitu środków KFS (na podstawie informacji uzyskanych od powiatowych urzędów pracy w Strzelcach Opolskich w 2020 r. na kwotę 8,8 tys. zł oraz w Nysie w 2019 r. na kwotę 12,8 tys. zł). Jako uzasadnienie zmniejszenia limitu środków KFS wskazywano na rezygnację pracodawców z przeprowadzenia szkoleń, w tym w związku z postępującą pandemią COVID-19 (dwa szkolenia w Szpitalu Powiatowym w Strzelcach Opolskich), a Urząd nie posiadał informacji o przyczynach wnioskowanych zmian limitów środków KFS w zakresie pozwalającym na weryfikację ich zasadności.

(akta kontroli str. 77-82, 403-410)

Urząd w latach 2019-2020⁴⁸ dysponował informacjami wskazującymi na wystąpienie ryzyka niezaangażowania środków limitu KFS w pełnej wysokości w przypadku powiatu kluczborskiego, krapkowickiego oraz nyskiego, dla których limit wynosił odpowiednio 238,9 tys. zł, 424 tys. zł oraz 497 tys. zł. We wnioskach o środki rezerwy KFS oraz w informacjach o zaangażowaniu środków limitu KFS za III kwartał lat 2019-2020 ww. samorządy wykazały odpowiednio kwotę: 234,9 tys. zł

⁴⁰ Do 10 lutego danego roku.

⁴¹ W terminie wyznaczonym przez ministra w piśmie DF-I.4020.37.2.2020.MP z 4 czerwca 2020 r.

⁴² Do WUP w II/III kwartale 2019 r. oraz III kwartale 2020 r.

⁴³ Powiatowy Urząd Pracy w Prudniku nie złożył wniosku o środki rezerwy, pomimo zgłoszenia zapotrzebowania na kwotę 50 tys. zł.

⁴⁴ Powiatowy Urząd Pracy w Prudniku nie złożył wniosku o środki rezerwy, pomimo zgłoszenia zapotrzebowania na kwotę 40,5 tys. zł, która została przekazana Powiatowemu Urzędowi Pracy w Oleśnie zgodnie ze złożonym wnioskiem.

⁴⁵ Przez zaangażowanie należy rozumieć kwoty ujęte w zawartych umowach zgodnie z zapisami *Wytycznych*.

⁴⁶ Niewykorzystane środki tego limitu wynosiły mniej niż 10 tys. zł dla poszczególnego powiatowego urzędu pracy.

⁴⁷ Do ministra przy pismach z 29 października 2020 r. oraz z 22 października 2019 r.

⁴⁸ W październiku.

oraz 234,7 tys. zł (powiat kluczborski), 417,7 tys. zł oraz 415,9 tys. zł (powiat krapkowicki) i 489 tys. zł oraz 486,5 tys. zł (powiat brzeski). Tym samym niezaangażowane środki limitu KFS na 9 października 2019 r. w przypadku powiatu kluczborskiego wyniosły 4,2 tys. zł, a na 5 października 2020 r. w przypadku powiatu krapkowickiego oraz nyskiego wyniosły odpowiednio 8,1 tys. zł oraz 10,5 tys. zł. Ostatecznie zaangażowanie limitu środków KFS za IV kwartał lat 2019-2020 wyniosło od 88,6% do 96,7%, tj. w przypadku powiatu: kluczborskiego 228,1 tys. zł, krapkowickiego 409,8 tys. zł oraz nyskiego 440,5 tys. zł, co stanowiło odpowiednio 10,8 tys. zł, 14,2 tys. zł oraz 56,5 tys. zł niewykorzystanych środków limitu KFS.

Wicedyrektor WUP wyjaśniła, że zgodnie z *Wytycznymi na 2019 rok pkt 8, str. 3: Wnioski o ewentualne zmiany ustalonych limitów na realizację zadań w ramach KFS (druk nr 7) kierowane są do Ministra Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej przez marszałków województw na podstawie informacji starostów (druk nr 6). Analogiczny zapis można znaleźć w Wytycznych na rok 2020 i 2021. Biorąc pod uwagę obowiązujący system sprawozdawczy zadań finansowanych ze środków KFS, jedynie starosta (PUP) ma możliwość oceny, czy przyznana mu pula środków może zostać niewykorzystana. Przykładem może być tutaj PUP w Oleśnie, który wykazał, że na koniec III kwartału 2019 roku nie zaangażował 8,2 tys. zł, z kolei w sprawozdaniu rocznym wykazano, że środki z limitu podstawowego w 2019 r. zostały zaangażowane i wydatkowane w całości (...)* Podobne przykłady możemy znaleźć w zaangażowaniu środków KFS przez powiatowe urzędy pracy w 2020 roku. W ciągu IV kwartału PUP w Głubczycach zaangażował ponad 8,3 tys. zł, PUP w Namysłowie 8,4 tys. zł, a PUP w Prudniku ponad 39,9 tys. zł. Z kolei PUP Nysa wykazał w sprawozdaniu na koniec 2020 roku niezaangażowane 56,4 tys. zł, mimo że na koniec III kwartału niezaangażowane było 10,4 tys. zł. WUP nie posiada narzędzi do bieżącego monitorowania zaangażowania oraz wydatkowania środków KFS w poszczególnych powiatowych urzędach pracy.

(akta kontroli str. 95-97, 370-371, 375, 439, 443-444, 462, 466-467, 523-525, 551-553, 943-944)

1.7 Minister przyznał⁴⁹ WUP środki z KFS w łącznej kwocie 432 tys. zł⁵⁰, przeznaczonej na finansowanie zadań, o których mowa w art. 69a ust. 2 pkt 2-5 ustawy o promocji zatrudnienia. Do 31 marca 2021 r. Urząd wydatkował 325,3 tys. zł⁵¹, w tym 305,3 tys. zł na promocję KFS oraz 20 tys. zł na określenie zapotrzebowania na zawody na rynku pracy, co stanowiło odpowiednio 94% oraz 6% ogółem poniesionych wydatków. Wydatki na promocję KFS obejmowały koszty zakupu: a/ usług związanych z organizowaniem konferencji (138,8 tys. zł), b/ materiałów promujących KFS (118,2 tys. zł) oraz c/ usług związanych z reklamą w mediach (47,2 tys. zł). Tym samym nie zostały sfinansowane zadania inne niż wykazane w art. 69a ust. 2 pkt 2-5 ww. ustawy.

(akta kontroli str. 50-60)

Szczegółowym badaniem kontrolnym objęto prawidłowość wydatkowania środków Funduszu w łącznej kwocie 55,5 tys. zł (17% ogółem wydatków) przeznaczonych na sfinansowanie trzech zadań, tj.: a/ 20 tys. zł na przeprowadzenie usługi badawczej z zakresu analizy regionalnego rynku pracy – Badanie I – dwumodułowe badanie sondażowe dotyczące popytu na pracę w województwie opolskim w 2019 r.⁵² (zgodnie z art. 69a ust. 2 pkt 2 ustawy o promocji zatrudnienia); b/ 21,6 tys. zł na zorganizowanie 9 grudnia 2020 r. webinarium II *Opolskie Forum Zawodowe*

⁴⁹ Zgodnie z art. 109 ust. 2g ustawy o promocji zatrudnienia.

⁵⁰ Tj. 134 tys. zł na 2019 r., 145 tys. zł na 2020 r. oraz 153 tys. zł na 2021 r.

⁵¹ 46,4 tys. zł w 2021 r. (do 31 marca), 145 tys. zł w 2020 r. oraz 133,9 tys. zł w 2019 r.

⁵² Dalej: badanie popytu na pracę.

*Po(d)łączeni – o pracy zdalnej w województwie opolskim*⁵³ (zgodnie z art. 69a ust. 2 pkt 4 ww. ustawy) oraz c/ 13,9 tys. zł na usługę reklamową – emisję spotu promocyjnego KFS w stacjach radiowych o zasięgu regionalnym w okresie od 25 stycznia do 7 lutego 2021 r. (zgodnie z art. 69a ust. 2 pkt 4 tej ustawy).

(akta kontroli str. 643-858)

Procedurę dotyczącą zlecenia usług o wartości poniżej progu stosowania przepisów ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych⁵⁴ określał Regulamin wprowadzony⁵⁵ przez Dyrektora. Zgodnie z zapisami tego regulaminu do każdego zamówienia, którego wartość jednorazowo przekraczała kwotę: a/ 1 tys. zł netto wymagane było sporządzenie wniosku o wyrażenie zgody na wydatkowanie środków publicznych⁵⁶ bez stosowania ww. ustawy wraz z oszacowaną wartością zamówienia; b/ 7 tys. zł netto wymagane było dodatkowo: opracowanie opisu przedmiotu zamówienia, przeprowadzenie procedury wyboru wykonawcy poprzedzonej rozeznaniem rynku (skierowaniem do co najmniej trzech potencjalnych wykonawców zapytania o ofertę cenową), przy czym zamówienie, którego wartość była równa lub przekraczała kwotę 20 tys. zł netto mogło być również upublicznione na stronie internetowej Urzędu oraz sporządzenie umowy (jeśli było to uzasadnione specyfiką zamówienia umowa mogła być zawarta również w przypadku zamówień, których wartość nie przekraczała 1 tys. zł netto lub 7 tys. zł netto).

(akta kontroli str. 608-643)

Badanie popytu na pracę składało się z dwóch modułów, tj. oszacowania popytu na pracę według zawodów elementarnych wśród 760⁵⁷ podmiotów gospodarczych zatrudniających (pierwszy moduł) oraz niezatrudniających (drugi) obywateli Ukrainy. Wniosek o udzielenie zamówienia⁵⁸ sporządził kierownik Wydziału, w którym wartość usługi badania popytu na pracę oraz czteromodułowego badania społecznego dotyczącego sytuacji obywateli Ukrainy na opolskim rynku pracy⁵⁹ oszacowano na łączną kwotę 69 tys. zł brutto. Wartość zamówienia została oszacowana na podstawie zapytania cenowego skierowanego do jednego wykonawcy.

Urząd 10 maja 2019 r. skierował zapytanie ofertowe do trzech potencjalnych wykonawców oraz upublicznił je na swojej stronie internetowej. W odpowiedzi na ogłoszenie wpłynęło sześć ofert, z których na podstawie kryterium oceny (100% cena) wybrano⁶⁰ najtańszą ofertę (45 tys. zł) złożoną przez wykonawcę realizującego na rzecz WUP podobne badania społeczne w latach 2017-2018⁶¹ i do którego zostało skierowane zapytanie cenowe. Cena pozostałych pięciu ofert kształtowała się w przedziale od 49 tys. zł do 108,8 tys. zł.

Umowę dotyczącą realizacji dwóch badań społecznych z zakresu analizy regionalnego runku pracy zawarto 12 czerwca 2019 r. zgodnie z wzorem stanowiącym załącznik do zapytania ofertowego oraz na kwotę wynagrodzenia zgodną ze złożoną ofertą. W przypadku zlecenia badania popytu na pracę wartość

⁵³ Dalej: webinarium.

⁵⁴ Dz. U. z 2019 r. poz. 1843, ze zm.

⁵⁵ Zarządzeniem Nr 50 z dnia 25 czerwca 2018 r. w sprawie wprowadzenia Regulaminu udzielania zamówień publicznych w Wojewódzkim Urzędzie Pracy w Opolu, zmieniony zarządzeniem Nr 6/2020 z dnia 13 stycznia 2020 r. w sprawie zmiany Zarządzenia Nr 50 (...). Dalej: regulamin zamówień.

⁵⁶ Dalej: Wniosek o udzielenie zamówienia.

⁵⁷ Po 380 podmiotów w ramach każdego z dwóch modułów.

⁵⁸ Nr 50/2019 z 6 maja 2019 r.

⁵⁹ Odrębne badanie finansowane ze środków Funduszu Pracy, które było prowadzone równoległe z badaniem popytu na pracę.

⁶⁰ Protokół dotyczący wyboru najkorzystniejszej oferty cenowej zatwierdzony przez Dyrektora 23 maja 2019 r.

⁶¹ Popyt na pracę w województwie opolskim (2017 r.) oraz Realizacja badania sondażowego wśród podmiotów gospodarki narodowej wpisanych do bazy REGON w województwie opolskim oraz kodowanie uzyskanych informacji (2018 r.).

zamówienia wynosiła 20 tys. zł brutto. Wykonanie tego badania w postaci przedstawienia projektu raportu pn. *Rejestrowane zatrudnienie obywateli Ukrainy w województwie opolskim. Popyt na pracę w województwie opolskim wśród podmiotów zatrudniających cudzoziemców i pozostałych podmiotów* nastąpiło w terminie wynikającym z umowy (do 31 października 2019 r.), a po uwzględnieniu zgłoszonych uwag, ostateczna treść raportu została odebrana 28 listopada 2019 r. Kierownik Wydziału w sprawie wykorzystania wyników badania popytu na pracę wyjaśnił, że (...) *Badanie to zostało pomyślane jako komplementarne źródło wiedzy względem Barometru zawodów (inne podejście badawcze). Razem wyniki tych badań pozwalają na podejmowanie adekwatnych decyzji względem uzasadnienia realizacji szkoleń w ramach KFS. Jednym z priorytetów KFS jest bowiem realizacja wsparcia w obszarach (zawodach), które uznaje się za deficytowe. Badanie popytu na pracę dostarczyło takich informacji (...). Ponadto badanie popytu na pracę koncentrowało się także na diagnozie wiedzy na temat istnienia KFS wśród opolskich firm. Badanie pokazało, ile z nich faktycznie wie o występowaniu KFS⁶², co utwierdziło WUP przekonaniu o konieczności dalszej promocji tego instrumentu rynku pracy.*

(akta kontroli str. 85-86, 94, 744-858)

Webinarium składało się z dwóch modułów tematycznych, tj.: *Praca zdalna w województwie opolskim* oraz *Wdrażanie i upowszechnianie pracy zdalnej*. Podczas tego wydarzenia Dyrektor zaprezentował skalę udzielonego wsparcia ze środków KFS w latach 2014-2020, przedstawił nowe priorytety obowiązujące w 2021 r. oraz zwrócił uwagę, że wsparciem dla pracy zdalnej mogą być szkolenia. Jeden z dyrektorów powiatowego urzędu pracy opisał również zasady obowiązujące przy składaniu wniosków o dofinansowanie ze środków Funduszu oraz najczęściej występujące błędy popełniane przez pracodawców w tym zakresie.

Wydatki poniesione w łącznej kwocie 21,6 tys. zł brutto tytułem zorganizowania webinarium obejmowały koszty usług: 1/ przeprowadzenia kampanii reklamowej w okresie od 1 do 11 grudnia 2020 r. m.in. w mediach społecznościowych oraz przygotowanie i wysyłkę materiałów prasowych do dziennikarzy mediów lokalnych i ogólnokrajowych (8,6 tys. zł⁶³), 2/ kompleksowej obsługi wydarzenia (6,8 tys. zł), 3/ wygłoszenia prelekcji oraz pełnienie funkcji moderatora dyskusji (4,9 tys. zł), 4/ reklamy i promocji w dzienniku o charakterze regionalnym (0,9 tys. zł) oraz 5/ catering (0,4 tys. zł).

Wartość zamówienia w przypadku każdej usługi została oszacowana na kwotę poniżej 7 tys. zł netto, przy czym analogicznie jak w przypadku badania na popyt na pracę, ustalona została na podstawie zapytania cenowego skierowanego do jednego wykonawcy każdej z usług. Z uwagi na wartość zamówienia oraz jego szczególny charakter (np. znany jest tylko jeden wykonawca – wydawca dziennika o charakterze regionalnym) odstąpiono od procedury wyboru wykonawcy poszczególnej usługi. Urząd biorąc jednak pod uwagę specyfikę zamówienia zawarł umowy z wykonawcami usług: reklamowych oraz związanych z techniczną obsługą konferencji on-line, jak też umowę zlecenia z jednym z prelegentów. Prawidłowość wykonania tych usług została potwierdzona⁶⁴ przez kierownika Wydziału.

(akta kontroli str. 671-743)

Wydatki poniesione w łącznej kwocie 13,9 tys. zł brutto na emisję spotu promocyjnego KFS w stacjach radiowych o zasięgu regionalnym obejmowały koszty usług reklamowych na antenie: Radia Park (4,3 tys. zł), Radia Opole (3,7 tys. zł),

⁶² Badanie wykazało, że 44,2% pracodawców posiada wiedzę o funkcjonowaniu KFS, a 55,8% jest w tej kwestii niezorientowanych.

⁶³ 6 991,87 zł netto.

⁶⁴ Protokołami odbioru sporządzonymi od 14 do 21 grudnia 2020 r.

Radia Doxa oraz Radia RMF MAXX Opole (po 2 tys. zł), Radia Nysa (1,1 tys. zł) oraz Meloradia Opole (0,8 tys. zł). Wartość tego zamówienia została oszacowana⁶⁵ na łączną kwotę 11,3 tys. zł netto, na podstawie korespondencji e-mail prowadzonej z wydawcami stacji radiowych o zasięgu regionalnym w województwie opolskim.
(akta kontroli str. 85-93, 643-670)

Urząd terminowo dokonał płatności za zrealizowanie wszystkich usług objętych badaniem kontrolnym.

(akta kontroli str. 859-902)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

W zakresach obowiązków dwóch⁶⁶ pracowników Wydziału nie określono zadań wynikających z regulaminu organizacyjnego Urzędu w zakresie badania efektywności wsparcia ze środków KFS oraz konsultacji i poradnictwa dla pracodawców w zakresie korzystania ze środków Funduszu. Powyższe świadczy o ograniczonej rzetelności działań w tym obszarze. Zgodnie bowiem ze standardem kontroli zarządczej nr 3 *Struktura organizacyjna*, o którym mowa w części II lit. A *Środowisko wewnątrz* załącznika do komunikatu nr 23 Ministra Finansów z dnia 16 grudnia 2009 r. w sprawie standardów kontroli zarządczej dla sektora finansów publicznych⁶⁷, struktura organizacyjna jednostki powinna być dostosowana do aktualnych celów i zadań a zakres zadań, uprawnień i odpowiedzialności jednostek, poszczególnych komórek organizacyjnych jednostki oraz zakres podległości pracowników powinien być określony w formie pisemnej w sposób przejrzysty i spójny. Ponadto aktualny zakres obowiązków, uprawnień i odpowiedzialności powinien być określony dla każdego pracownika.

Kierownik Wydziału wyjaśnił, że (...) *pracownicy Wydziału udzielają także odpowiedzi na zapytania dotyczące KFS kierowane sporadycznie do Urzędu przez pracodawców lub inne podmioty, jednak nie odnotowano na tym polu znaczącego zapotrzebowania. Regularne poradnictwo i konsultacje dla pracodawców prowadzone są przez powiatowe urzędy pracy (...) badania efektywności KFS były realizowane (...) w latach 2016-2017. Z uwagi na uzyskanie podobnych wyników w obydwu badaniach podjęto wówczas decyzję o przeprowadzeniu kolejnego tego typu badania po dłuższym interwale czasowym. Aktualnie rozważamy realizację badania efektywności w roku bieżącym lub 2022.*

(akta kontroli str. 14-25, 61-76)

OCENA CZĄSTKOWA

Urząd przedkładał Zarządowi propozycję podziału środków limitu KFS dla poszczególnych samorządów powiatowych. Najwyższa Izba Kontroli zwraca jednak uwagę, że przepis art. 109 ust. 2j ustawy o promocji zatrudnienia pozostawia swobodę działania Urzędu w zakresie podziału środków KFS pomiędzy powiatowymi urzędami pracy, co skutkuje ograniczonym wpływem tych jednostek na wysokość otrzymanych środków Funduszu.

Urząd przekazywał ministrowi wszystkie wnioski o przyznanie dodatkowych środków rezerwy KFS, przy czym nie posiadał narzędzi do weryfikacji stopnia zaangażowania środków limitu KFS przez poszczególne samorządy powiatowe.

Zadania WUP w ramach KFS zostały określone w regulaminie organizacyjnym, jednak w zakresach obowiązków pracowników Wydziału nie określono zadań dotyczących badania efektywności wsparcia ze środków KFS oraz konsultacji i poradnictwa dla pracodawców dotyczących korzystania ze środków Funduszu.

⁶⁵ Wniosek 8/2021 z 18 stycznia 2021 r.

⁶⁶ Jeden z pracowników do 31 marca 2019 r., a drugi od 1 kwietnia 2019 r.

⁶⁷ Dz. Urz. Min. Finansów Nr 15, poz. 84.

Przyznane przez ministra dla WUP środki KFS zostały wydatkowane wyłącznie na zadania określone w art. 69a ust. 2 pkt 2-5 ustawy o promocji zatrudnienia, z zachowaniem zasad wynikających z procedur wewnętrznych oraz zasad wydatkowania środków publicznych określonych w ustawie o finansach publicznych.

OBSZAR

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

Opis stanu faktycznego

2.1 W okresie objętym kontrolą Urząd terminowo⁶⁸ przekazywał ministrowi zbiorczą informację o zaangażowaniu środków KFS (limitu oraz rezerwy) według priorytetów, narastająco za każdy kwartał lat 2019-2020⁶⁹. W przypadku I kwartału 2021 r. Ministerstwo Rozwoju, Pracy i Technologii zwróciło się z prośbą do wstrzymanie wysyłki zbiorczej informacji z uwagi na dokonywanie zmian w systemie informatycznym. Sprawozdania kwartalne sporządzane były na podstawie informacji przekazywanych kontrolowanej jednostce przez powiatowe urzędy pracy.

Kierownik Wydziału w sprawie monitorowania stanu realizacji działań finansowanych ze środków Funduszu wyjaśnił, że (...) *WUP monitoruje stan finansowej realizacji działań finansowanych ze środków KFS zgodnie z Wytocznymi (...) Są to sprawozdania kwartalne, w których powiatowe urzędy pracy wykazują zaangażowane środki zgodnie z priorytetami. Z kolei stan rzeczowej realizacji wsparcia udzielonego z KFS monitorowany jest na podstawie załącznika nr 4 do sprawozdania MRPIIT-01 dotyczącego poradnictwa zawodowego, szkolenia bezrobotnych i poszukujących pracy, staży i przygotowania zawodowego dorosłych, kształcenia ustawicznego pracowników, zgodnie z Planem Badań Statystycznych Statystyki Publicznej. W tym przypadku obowiązującym okresem sprawozdawczym jest rok kalendarzowy. Urząd nie prowadzi dodatkowego monitoringu rzeczowej czy finansowej realizacji działań KFS. Należy zwrócić uwagę, że wojewódzkie urzędy pracy nie posiadają narzędzi oraz podstaw prawnych do tego typu działań.*

(akta kontroli str. 85-93, 179-205)

W latach 2019-2020⁷⁰ dofinansowanie kształcenia ustawicznego pracowników w województwie opolskim przyznane zostało 1 541 pracodawcom, w tym 756 w 2019 r. oraz 785 w 2020 r. Najwięcej kursów i szkoleń zrealizowano w przedmiocie: a/ opieki zdrowotnej (1 211), b/ rachunkowości, księgowości, bankowości, ubezpieczeń, analizy inwestycyjnej (855), c/ usług transportowych, w tym kursów prawa jazdy (680), d/ usług fryzjerskich i kosmetycznych (462), e/ sprzedaży, marketingu, public relations, handlu nieruchomościami (339). Szkoleniami w ramach KFS zostało objętych 6 051 osób, w tym 2 063 w wieku powyżej 45 lat oraz 1 842 i 1 705 odpowiednio w przedziale wiekowym 35-44 lata oraz 25-34 lata. Najwięcej osób posiadało wykształcenie wyższe (2 810), a w dalszej kolejności policealne i średnie zawodowe/branżowe (1 282) oraz zasadnicze zawodowe/branżowe (1 191).

Urząd nie posiadał informacji, w tym danych statystycznych, o: 1/ liczbie kursów/szkoleń/egzaminów dofinansowanych ze środków KFS, 2/ liczbie wykonawców usług szkoleniowych, 3/ rodzaju pracodawcy (z sektora publicznego

⁶⁸ Do 15 dnia miesiąca następującego po okresie sprawozdawczym.

⁶⁹ Dalej: Sprawozdania kwartalne.

⁷⁰ Dane w tym zakresie opracowano na podstawie załącznika nr 4 do sprawozdania MRPIIT-01 w ramach badań statystyki publicznej – art. 30 ust. 1 pkt 3 ustawy z dnia 29 czerwca 1995 r. o statystyce publicznej (Dz. U. z 2021 r. poz. 955).

lub prywatnego) oraz 4/ wysokości poniesionych wydatków w podziale na zadania, o których mowa w art. 69a ust. 2 pkt 1 lit. a-e ustawy o promocji zatrudnienia. Kierownik Wydziału wyjaśnił, że *WUP prowadzi monitoring zaangażowania środków KFS zgodnie z Wytycznymi oraz zamieszczonymi w nich formularzami (...) Ministerstwo nie uwzględniło w drukach nr 9, 10, 11 oraz 12 podziału na zadania, o których mowa w art. 69a ust. 2 pkt 1 lit. a-e oraz pkt 5 ustawy o promocji zatrudnienia. WUP nie podejmował działań mających na celu uzyskanie takich informacji. Należy zwrócić uwagę, że wojewódzkie urzędy pracy nie posiadają narzędzi oraz podstaw prawnych do tego typu działań.*

(akta kontroli str. 40-41, 49, 85-93)

W ramach przyznanego limitu środków KFS, jeden powiatowy urząd pracy wykazywał w 2019 r. zaangażowanie w kwocie 8,4 tys. zł na działania, które nie były objęte priorytetami ministra, co stanowiło 0,2% ogółem wydatkowanych środków w 2019 r. oraz 2,5%⁷¹ środków zaangażowanych przez ten urząd pracy. W przypadku środków rezerwy KFS, osiem powiatowych urzędów pracy wykazało zaangażowanie poza priorytetami Rady Rynku Pracy w łącznej kwocie 716,5 tys. zł, w tym 661,2 tys. zł w 2019 r. oraz 55,3 tys. zł w 2020 r., co stanowiło odpowiednio 64% oraz 4,2% ogółem wydatkowanych środków rezerwy. W sprawozdaniach przekazywanych do WUP pięć powiatowych urzędów pracy wskazało jednak, że środki w łącznej kwocie 408,6 tys. zł zostały zaangażowane w priorytety z limitu podstawowego, w tym na wsparcie kształcenia ustawicznego osób w zidentyfikowanych w danym powiecie lub województwie zawodach deficytowych. Pozostałe trzy powiatowe urzędy pracy nie informowały WUP na jakie cele wydatkowano 307,9 tys. zł poza priorytetami Rady Rynku Pracy.

Kierownik Wydziału w sprawie celu wydatkowania środków KFS poza priorytetami Ministra oraz Rady Rynku Pracy wyjaśnił, że (...) *WUP nie posiada takich informacji i nie podejmował działań mających na celu ich uzyskanie. Należy zwrócić uwagę, że wojewódzkie urzędy pracy nie posiadają narzędzi oraz podstaw prawnych do tego typu działań. Należy jednak zaznaczyć, że Ministerstwo dopuszcza wydatkowanie środków KFS poza priorytetami. Zgodnie z Kierunkowymi wytycznymi KFS w roku 2019 i 2020, str. 9, pkt 18 jedynie w drodze wyjątku dopuszcza się, że środki rezerwy KFS mogą zostać spożytkowane na działania niemieszczące się w priorytetach, jeśli po nieskutecznych naborach pozostają niezaangażowane środki. Oznacza to, że jeśli w trakcie przeprowadzonego naboru na wnioski pracodawców o środki z puli rezerwy KFS nie zakontraktuje się całej pozostającej w dyspozycji urzędu kwoty, można przyjąć do realizacji wnioski niespełniające priorytetów. Dopiero w przypadku dalszego braku zainteresowania pracodawców, środki te mogą zostać przeznaczone przez powiatowy urząd pracy na promocję KFS. Koszty promocji mogą być finansowane zarówno z limitu podstawowego, jak i z rezerwy KFS, zaś o ich wysokości decyduje sam urząd pracy. Podobnie jak w przypadku puli ministra decyzję co do liczby ogłaszanych naborów pozostawiono urzędowi.*

W sprawie wpływu sytuacji związanej z COVID-19 na funkcjonowanie KFS kierownik Wydziału wyjaśnił, że *kwestia została poruszona podczas spotkania organizacyjnego z przedstawicielami powiatowych urzędów pracy zajmujących się KFS w dniu 13 stycznia 2021 r. Podkreślono, że Wytycznymi dla urzędów pracy w roku 2021, iż „Należy pamiętać, że przepisy dotyczące KFS nie zakazują żadnej formy szkoleń. Prosimy zwrócić uwagę na możliwość odbywania szkoleń w trybie online. Zwłaszcza w okresie pandemii mogą być wysoce atrakcyjne.” Zorganizowano również konferencję promującą KFS w dniu 21 września 2020 r. pn. „Nowe wyzwania – rynek pracy w czasie zagrożenia epidemicznego”, gdzie*

⁷¹ Wykazano zaangażowanie na kwotę 329,9 tys. zł.

dyskutowano między innymi o możliwościach wykorzystania KFS w kontekście popularyzacji pracy zdalnej. Z kolei podczas webinarium, które odbyło się 9 grudnia 2020 r. pn. „Opolskie Forum Zawodowe” kontynuowano wątek pracy zdalnej, a także zrelacjonowano wyniki regionalnego sondażu „Popularyzacja pracy zdalnej za pomocą KFS”.

(akta kontroli str. 85-93, 448-451, 514-522, 527-543)

2.2 Dokumentem określającym regionalną politykę rynku pracy i rozwoju zasobów ludzkich był *Regionalny Plan Działań na Rzecz Zatrudnienia dla województwa opolskiego*⁷² na każdy rok okresu objętego kontrolą. W dokumentach tych nie określono oczekiwanego poziomu efektywności wsparcia udzielonego ze środków Funduszu.

Kierownik Wydziału wyjaśnił, że (...) *RPD jest dokumentem tworzonym przez wojewódzkie urzędy pracy według niejednorodnych standardów. Ustawowo regulowanej konieczności jego tworzenia nie towarzyszą wytyczne co do jego założeń metodologicznych. Stąd też pewna dowolność, co do formułowanych w nim założeń (...).*

(akta kontroli str. 38-39, 85-93, 903-913)

Badania efektywności KFS przeprowadzone zostały w latach 2016-2017 przez Instytut Śląski w Opolu. W badaniach tych przedstawiono m.in. efektywność rezultatów wsparcia w podmiotach korzystających ze środków Funduszu oraz diagnozę sytuacji osób uczestniczących w szkoleniach w latach 2014-2016. W badaniu efektywności KFS z 2017 r. przedstawiono rekomendacje możliwe do włączenia do polityki rynku pracy prowadzonej na poziomie województwa, tj.: a/ monitorowanie efektywności KFS przez powiatowe urzędy pracy w zakresie uwzględniającym potrzeby lokalnych rynków pracy, b/ zwiększenie aktywizacji tych powiatów oraz pracodawców, które dotychczas w ograniczonym zakresie zaangażowane były w działania KFS. Ponadto wskazano na konieczność prowadzenia dalszych analiz obejmujących diagnozę i efektywność wsparcia w kolejnych edycjach KFS, które w długoterminowej perspektywie powinny przynieść kompleksową ocenę tego instrumentu polityki rynku pracy, bieżącą modyfikację narzędzia, jak też poszerzenie analiz KFS o pogłębione badania jakościowe. W zakresie promocji zwrócono uwagę na prowadzenie pełniejszej polityki informacyjnej przez powiatowe urzędy pracy, włączenie aspektów uświadamiających pracodawców i pracowników o rzeczywistych korzyściach wynikających z edukacji oraz zwiększenie transparentności zasad przyznawania środków w ramach KFS. Z przeprowadzonego badania wynikało, że współpraca przedsiębiorców z publicznymi służbami zatrudnienia była dobrze rozwinięta i może stanowić ważny element kapitału społecznego, który należy wykorzystać do kreowania aktywnej polityki rynku pracy w województwie opolskim.

Kierownik Wydziału, w sprawie sposobu wykorzystania rekomendacji wyjaśnił, że (...) *WUP wdrożył rekomendacje realizatora badania w częściowym zakresie z racji ograniczonych możliwości wpływu na lokalne rynki pracy oraz bariery wynikające z procesu badawczego (...)* Pozyskane informacje zgodnie z etyką badawczą są anonimowe, co oznacza, że nie ma możliwości ustalenia, jak poszczególne firmy odpowiadały na pytania. Dlatego też na podstawie badania nie można ustalić, które konkretnie firmy w „ograniczony sposób angażowały się w działania KFS (...) Dedykowanie wsparcia z uwzględnieniem zróżnicowania terytorialnego, opiera się na rzeczywistym zgłaszanym zapotrzebowaniu przez PUP oraz kontrolnie w oparciu o zmienną, jaka jest liczba osób pracujących w danym powiecie (...). Mniejsza liczba zrealizowanych szkoleń w poszczególnych powiatach województwa

⁷² Dalej: RPD.

opolskiego jest zatem m.in. pochodną potencjału gospodarczego tych obszarów (...). W kwestii realizacji lokalnych polityk rynku pracy (obszar powiatu) należy zwrócić uwagę, że decyzje o przyznawaniu środków w ramach KFS opierają się na analizie zapotrzebowania na konkretne kwalifikacje/umiejętności, które diagnozowane są m.in. w oparciu o badanie Barometr zawodów, realizowane w każdym powiecie w Polsce. WUP, co do zasady upowszednia wyniki badań i analiz jak również prezentuje ich wyniki i komentuje je m.in. w środowisku publicznych służb zatrudnienia. Stąd też zalecenia wykonawcy badania w kontekście monitorowania efektywności KFS przez PUP z uwzględnieniem potrzeb lokalnych rynków pracy jest zapewne znane. Jednak wdrożenie takiej rekomendacji na poziomie powiatu łączyłoby się z realizacją stosownego badania, co wymagałoby autonomicznej decyzji PUP. WUP nie ma formalnych możliwości formułowania wiążących wytycznych dla powiatowych urzędów pracy. W takiej sytuacji pozostaje upowszechnianie wyników badania.

(akta kontroli str. 85-93, 914-932)

2.3 W sprawie zrealizowania celów oraz osiągnięcia efektów udzielonego wsparcia ze środków KFS w latach 2019-2021, w wyniku realizacji działań na rzecz kształcenia ustawicznego pracowników i pracodawców, o których mowa w art. 69a ust. 1 ustawy o promocji zatrudnienia Wicedyrektor WUP wyjaśniła, że *Monitorowanie instrumentu wpływającego na rozwój kapitału ludzkiego w województwie opolskim jakim jest KFS w latach 2019-2021 oparte było na efektywności programowej. Założono, że możliwie pełne wykorzystanie limitu środków na realizację wsparcia w ramach KFS wpłynie stymulacyjnie na rozwój kształcenia ustawicznego w województwie. W związku z tym monitorowano postęp w wydatkach na cele KFS w ramach dostępnych narzędzi oraz zachęcano PUP do składania stosownych wniosków, mając na celu osiągnięcie jak najwyższego stopnia wydatkowania. Jako wskaźnik stopnia osiągnięcia tego celu przyjęto stopień zaangażowania i wydatkowania środków KFS monitorowany za pomocą stosownych druków sprawozdawczych (...). Monitorowanie efektywności wsparcia KFS wg podejścia celowego (efektywność celowa tj., odpowiedź na pytanie, co daje pracodawcom i pracownikom udział we wsparciu KFS) realizowane było we wcześniejszych latach w ramach badań zleconych podmiotowi zewnętrznemu, który opracował stosowną metodologię badania (...). Mając na uwadze możliwości, jakie daje ustawa o promocji zatrudnienia w kontekście realizacji badań i analiz mających na celu ocenę efektywności działań realizowanych w ramach KFS oraz możliwości realizacji badań w celu podniesienia efektywności polityki rynku pracy, przeprowadzone przez WUP badania poświęcone wdrażaniu KFS w województwie opolskim dostarczyły wiedzy, którą można było wykorzystać w celu efektywnego realizowania celu, jakim jest m.in. rozwój kształcenia ustawicznego. Wyniki przeprowadzonych badań sugerowały konieczność większego rozpowszechnienia wiedzy wśród opolskich firm i mieszkańców Opolszczyzny na temat KFS. W efekcie podjętych działań popularyzatorskich (np. sponsorowane artykuły prasowe, webinaria) w przekonaniu WUP pozwoliło to na dotarcie z informacją o możliwościach KFS do szerszego grona odbiorców. Tym samym realizacja rekomendacji wpłynęła na zwiększenie efektywności programowej, tj. poprzez upowszechnienie informacji na temat KFS osiągnięto efekt w postaci większej liczby wniosków o wsparcie w ramach tego instrumentu i bardzo wysoki stopień wykorzystania środków limitu podstawowego oraz stosunkowo wysoki - rezerwy. Ponadto, jak wynika z przeprowadzonych badań, działania, które są możliwe do sfinansowania w ramach KFS, dostarczyły beneficjentom takiej wiedzy i umiejętności, która w ich i pracodawców przekonaniu pozwoliła na podniesienie jakości i efektywności pracy oraz satysfakcji z niej. Relatywnie bardzo wysokie odsetki wskazań na pozytywne rezultaty szkoleń (ponad 90%) pozwalają twierdzić,*

że ich tematyka i zakres merytoryczny były dobrze dopasowane do potrzeb uczestników. Tym samym efektywność pojmowana w kategoriach celowych w opinii WUP oceniana jest bardzo wysoko.

(akta kontroli str. 95-97, 943-944)

2.4 W sprawie powiązań priorytetów ministra oraz Rady Rynku Pracy z założeniami RPD na poszczególne lata okresu objętego kontrolą, Kierownik Wydziału wyjaśnił, że (...) KFS jako źródło finansowania działań podnoszących poziom edukacji ustawicznej w Polsce, co do zasady jest zgodny z dokumentami strategicznymi województwa opolskiego, w których rozwój zasobów ludzkich jest silnie akcentowany. Są to m.in.: Strategia Województwa Opolskiego do 2020 roku oraz Regionalne Plany Działania na rzecz Zatrudnienia. Priorytety KFS korespondują ściśle np. z takimi celami operacyjnymi Strategii Województwa jak: Cel operacyjny 1.1 Poprawa jakości kształcenia oraz dostosowanie oferty edukacyjnej do potrzeb rynku pracy (promocja współpracy organów prowadzących szkoły, pracodawców i instytucji rynku pracy służąca dostosowaniu oferty edukacyjnej do potrzeb regionalnego rynku pracy), Cel operacyjny 1.2 Wspieranie kształcenia ustawicznego, Cel operacyjny 4.1 Wsparcie rozwoju przedsiębiorstw i nowoczesnego rzemiosła (podnoszenie poziomu kompetencji i umiejętności w zakresie wykorzystania technik informacyjno-komunikacyjnych w sektorze przedsiębiorstw. W przypadku RPD w latach 2019-2021 w każdym dokumencie silnie eksponowano konieczność wsparcia kształcenia ustawicznego w ogóle, a także grupy osób starszych (koncentracja wsparcia KFS na grupie 45+). Ponadto w RPD na rok 2021 wyeksponowano konieczność wsparcia firm dotkniętych skutkami epidemii Covid-19 (szczególnie priorytet 1, a także priorytet 2).

(akta kontroli str. 85-93)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

W okresie objętym kontrolą w Urzędzie nie dokonywano oceny efektywności działań finansowanych ze środków Funduszu, pomimo tego że zapisy regulaminu organizacyjnego kontrolowanej jednostki przewidywały taki obowiązek. Zgodnie bowiem z § 33 pkt 7 ww. regulaminu, do zadań Wydziału należała realizacja zadań związanych z KFS, w tym badanie efektywności wsparcia ze środków KFS.

Badania efektywności KFS przeprowadzone w latach 2016-2017 odnosiły się do początkowego etapu funkcjonowania tego Funduszu (w latach 2014-2016), w związku z tym wskazano na konieczność prowadzenia dalszych analiz obejmujących diagnozę i efektywność wsparcia w kolejnych latach jego funkcjonowania. Jednak takie badania nie zostały przeprowadzone, pomimo że przepisy art. 69a ust. 2 pkt 3 ustawy o promocji zatrudnienia umożliwiały ich finansowanie ze środków Funduszu.

Kierownik Wydziału, w sprawie prowadzenia przez Urząd badań efektywności działań finansowanych ze środków KFS, poza stwierdzeniem, że decyzja o ich przeprowadzeniu zostanie podjęta do końca 2022 r. dodatkowo wyjaśnił, że (...) RPD nie zakłada oczekiwanego poziomu efektywności wsparcia w ramach KFS, gdyż wymagałoby to wiedzy na temat tego, jaki jest minimalny poziom efektywności, który pozwalałby orzekać o sensowności udzielonego wsparcia. Badania zlecone przez KFS opierały się na diagnozie efektywności, ale nie zakładały wyznaczenia linii granicznej pozwalającej na ustalenie, kiedy instrument jest efektywny, a kiedy nie. Wymagałoby to osobnego podejścia badawczego. Ponadto badanie efektywności KFS oparte było na podejściu eksploracyjnym. Efektywność pokazywana była z różnych perspektyw (różne elementy składowe, wskaźniki), a nie określana była w oparciu o syntetyczną definicję opartą na jednej kwantyfikowalnej wartości. Stąd też nie można mówić o występowaniu parametru efektywności, który

można byłoby teoretycznie potraktować jako wartość graniczną dla przyjętych działań w ramach KFS. Co więcej, nawet gdyby wartość taka istniała i została wprowadzona do RPD, ostateczne uznanie czy wsparcie w ramach KFS okazało się efektywne wymagałoby stosowanych badań sondażowych. Ponieważ w RPD każdy PUP występuje jako odrębny podmiot/partner wymagałoby to realizacji 11 badań (każda instytucja/partner rozlicza się z własnych działań), a to oznaczałoby ponoszenie wydatków, które nie do końca byłyby racjonalne.

(akta kontroli str. 14-25, 61-76, 85-93, 914-932)

Zdaniem Najwyższej Izby Kontroli, badanie efektywności wsparcia udzielonego ze środków KFS powinno być jednak okresowo przeprowadzane. Przemawia za tym argument, że na funkcjonowanie KFS w regionie, w celu realizacji priorytetowych kierunków polityki zatrudnienia, przeznaczone były w okresie 2019-2021 (I kwartał) znaczne środki finansowe z Funduszu Pracy (limit KFS - 10 710,7 tys. zł oraz rezerwa KFS - 2 364,9 tys. zł). Dokonywanie oceny efektywności działań finansowanych ze środków KFS w województwie powinno również służyć także ocenie, że wydatki publiczne zostały dokonane w sposób celowy i oszczędny, z zachowaniem zasad uzyskiwania najlepszych efektów z danych nakładów oraz optymalnego doboru metod i środków służących osiągnięciu założonych celów (art. 44 ust. 3 pkt 1 ustawy o finansach publicznych).

OCENA CZĄSTKOWA

Urząd monitorował stan realizacji działań finansowanych ze środków Funduszu zgodnie z Wytycznymi oraz na podstawie informacji statystycznych dotyczących poradnictwa zawodowego, przekazywanych przez powiatowe urzędy pracy w ramach prowadzonych badań statystyki publicznej. Kontrolowana jednostka zaniechała jednak dokonywania oceny efektywności działań finansowanych ze środków Funduszu.

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 uwagi i wnioski:

Uwagi Najwyższa Izba Kontroli zwraca uwagę, że brak dokonywania oceny efektywności działań finansowanych ze środków Funduszu z perspektywy zarówno pracodawców, jak i pracowników, utrudnia identyfikację czynników o największej pozytywnej lub negatywnej dynamice oddziaływania na skuteczność udzielonego wsparcia ze środków KFS. Dlatego też zasadnym jest rozważenie przeprowadzenia badania efektywności działań finansowanych ze środków Funduszu, o których mowa w art. 69a ust. 2 pkt 3 ustawy o promocji zatrudnienia.

Wnioski Dostosowanie zakresu obowiązków pracowników Wydziału do zapisów regulaminu organizacyjnego Urzędu w zakresie badania efektywności wsparcia ze środków KFS oraz konsultacji i poradnictwa dla pracodawców korzystających z takich środków.

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 Opolu. 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 uwagi i wykonania wniosku pokontrolnego 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.

Opole, 28 czerwca 2021 r.

Kontroler
Marcin Blajda
doradca ekonomiczny

Blajda
.....
podpis

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Opolu
Dyrektor

Dyrektor
.....
podpis
Iwona Zyman