



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura we Wrocławiu

LWR.410.008.03.2021

Pan
Robert Stępień
Dyrektor
Powiatowego Urzędu Pracy w Wołowie
Powiatowy Urząd Pracy w Wołowie
pl. Piastowski 2
56-100 Wołów

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

P/21/101 – „Funkcjonowanie Krajowego Funduszu Szkoleniowego”

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Powiatowy Urząd Pracy w Wołowie, pl. Piastowski 2, 56-100 Wołów (dalej: „PUP”, „PUP w Wołowie” lub „Urząd”)
Kierownik jednostki kontrolowanej	Robert Stępień – Dyrektor Powiatowego Urzędu Pracy w Wołowie, od 1 grudnia 2015 r. (dalej: „Dyrektor PUP”)
Zakres przedmiotowy kontroli	<ol style="list-style-type: none">1. Kierunki i założenia działań finansowanych z Krajowego Funduszu Szkoleniowego.2. Prawdliwość rozdysponowania i wydatkowania środków z Krajowego Funduszu Szkoleniowego.3. Efekty realizacji działań finansowanych z Krajowego Funduszu Szkoleniowego oraz ich ocena i monitorowanie.
Okres objęty kontrolą	Lata 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 <i>Najwyższej Izbie Kontroli</i> ²
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura we Wrocławiu
Kontroler	Angelika Gagon, inspektor kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LWR/67/2021 z dnia 15 kwietnia 2021 r.

(akta kontroli: tom I str. 1-7)

¹ 14 czerwca 2021 r.

² Dz. U. z 2020 r. poz. 1200, ze zm. (dalej: „ustawa o NIK”).

II. Ocena ogólna³ kontrolowanej działalności

Działania prowadzone przez PUP w Wołowie, w zasadniczej części, odpowiadały założeniom przyjętym dla funkcjonowania Krajowego Funduszu Szkoleniowego⁴. W szczególności zapewniły one właściwe wykorzystanie środków KFS poprzez sfinansowanie, w ramach przyznanego powiatowi wołowskiemu limitu, działań na rzecz kształcenia ustawicznego pracowników i pracodawców oraz promocji Funduszu. Przy organizacji naborów wniosków pracodawców o przyznanie środków KFS stosowano, co do zasady, warunki wynikające z ustawy z dnia 20 kwietnia 2004 r. o *promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy*⁵ oraz rozporządzenia Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 14 maja 2014 r. w *sprawie przyznawania środków z Krajowego Funduszu Szkoleniowego*⁶. W przedmiocie organizacji naborów wniosków stwierdzono jednak stany nieprawidłowe polegające m.in. na: [1] przygotowaniu nie w pełni rzetelnej treści ogłoszeń o naborach wniosków pracodawców, [2] wprowadzeniu do treści tych ogłoszeń ograniczenia przedmiotowego, które skutkowało ograniczeniem w dostępie do środków KFS i nie wynikało z treści obowiązujących przepisów.

Proces rozpatrywania wniosków pracodawców przebiegał z uwzględnieniem kryteriów określonych w § 6 ust. 5 *rozporządzenia ws. KFS*, przy czym warunek dotyczący posiadania przez organizatora szkolenia certyfikatu jakości usług kształcenia ustawicznego nie miał wpływu na kwalifikację wniosku do dofinansowania. W ocenie NIK nie było to zgodne z wyżej przywołanym przepisem rozporządzenia. Analiza poprawności formalno-merytorycznej wniosków nie w każdym przypadku była przeprowadzona rzetelnie. W szczególności ustalono bowiem, że pozostawiono bez rozpatrzenia wnioski, które kwalifikowały się do ich poprawienia, przez co wykluczono trzech pracodawców z możliwości ubiegania się o środki KFS. Natomiast w dwóch przypadkach nie podjęto działań mających na celu wyjaśnienie informacji o wysokiej cenie wnioskowanych do dofinansowania szkoleń, celem zapewnienia gospodarności wydatkowania środków Funduszu na ich realizację. Treść zawieranych z pracodawcami umów była, co do zasady, zgodna z *rozporządzeniem ws. KFS*, z wyjątkiem braku dołączenia do nich wniosków. Realizacja umów przebiegała na ogół prawidłowo, przy czym: [1] w czterech przypadkach PUP w Wołowie nie wydał⁷ przedsiębiorcom skorygowanych zaświadczeń o pomocy *de minimis* w sytuacji zmiany wysokości przyznanego im z KFS dofinansowania; [2] w przypadku 14 (na 30 zbadanych) umów stwierdzono naruszenie zasad ich rozliczenia, co jednakże nie miało to istotnego znaczenia dla prawidłowości wydatkowania środków Funduszu na ich realizację.

Ponadto, kontrola NIK wykazała, że sposób gospodarowania materiałami promocyjnymi zakupionymi przez PUP w Wołowie ze środków KFS nie zapewniał ich wykorzystania w całości na rzecz promocji Funduszu. Natomiast obowiązki sprawozdawcze związane z KFS nie zawsze były przez Urząd rzetelnie realizowane.

³ Najwyższa Izba Kontroli formułuje ocenę ogólną jako ocenę pozytywną, ocenę negatywną albo ocenę w formie opisowej. W niniejszej kontroli zastosowano ocenę ogólną opisową.

⁴ Dalej: „KFS” lub „Fundusz”.

⁵ Dz. U. z 2021 r. poz. 1100, ze zm. (dalej: „ustawa o promocji zatrudnienia”).

⁶ Dz. U. z 2018 r. poz. 117 (dalej: „rozporządzenie ws. KFS”).

⁷ Do czasu rozpoczęcia kontroli NIK.

III. Opis stanu faktycznego oraz oceny cząstkowe⁸ kontrolowanej działalności

OBSZAR

1. Kierunki i założenia działań finansowanych z Krajowego Funduszu Szkoleniowego

Opis stanu faktycznego

1.1. Stosownie do postanowień regulaminu organizacyjnego PUP w Wołowie⁹ realizacja zadań z zakresu KFS została powierzona komórce organizacyjnej pn. Centrum Aktywizacji Zawodowej, a nadzór nad tą działalnością – Zastępcy Dyrektora PUP. Jak wyjaśnił Dyrektor PUP, jego Zastępca zatrudniony był w Urzędzie do 29 lutego 2019 r., a po tym dniu Dyrektor samodzielnie nadzorował działalność ww. komórki. Zadania związane z KFS realizowała jedna osoba, zatrudniona na stanowisku specjalisty ds. rozwoju zawodowego. Zostały one wskazane w zakresie obowiązków pracownika.

(akta kontroli: tom I str. 19-49, 427, tom II str. 6)

1.2. Dyrektor PUP posiadał upoważnienie do realizacji zadań w zakresie KFS przypisanych w *ustawie o promocji zatrudnienia staroście / samorządowi powiatowemu*, w szczególności do podpisywania umów o przyznaniu wsparcia z KFS¹⁰.

(akta kontroli: tom I str. 6, 11-14)

1.3. W związku z realizacją zadań finansowanych ze środków KFS, Urząd otrzymywał wytyczne i wskazówki od ministra właściwego ds. pracy (dalej: „Minister”) oraz z Dolnośląskiego Wojewódzkiego Urzędu Pracy (dalej: „DWUP”). W szczególności wykorzystywano opracowane na poszczególne lata kontrolowanego okresu kierunkowe wytyczne Ministra dla urzędów pracy dotyczące KFS (dalej: „wytyczne dot. KFS”)¹¹, jak również pisma zawierające dodatkowe wyjaśnienia, w tym m.in.: pismo Zastępcy Dyrektora Departamentu Rynku Pracy Ministerstwa Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej¹² z wyjaśnieniami dotyczącymi dostępu do środków KFS w ramach jednego z priorytetów zdefiniowanych przez Radę Rynku Pracy na 2020 r. oraz pismo Dyrektora Departamentu Rynku Pracy Ministerstwa Rozwoju, Pracy i Technologii¹³ dotyczące doprecyzowania priorytetów wydatkowania KFS przyjętych na 2021 r. Urząd korzystał także z informacji zamieszczanych na portalu Publicznych Służb Zatrudnienia oraz otrzymywał od DWUP wskazówki dotyczące bieżącej realizacji działań w ramach KFS (np. drogą e-mailową).

(akta kontroli: tom I str. 124-145, tom V str. 28-88)

1.4. W PUP w Wołowie nie przyjęto wewnętrznych kompleksowych regulacji określających zasady gospodarowania środkami KFS. Dyrektor PUP wskazał na

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 Przyjętego uchwałą nr 56/165/15 Zarządu Powiatu Wołowskiego z dnia 29 grudnia 2015 r. w sprawie *uchwalenia Regulaminu Organizacyjnego Powiatowego Urzędu Pracy w Wołowie*.

¹⁰ Zarząd Powiatu Wołowskiego uchwałą nr 9/20/15 z dnia 18 lutego 2015 r. (zmienioną następnie uchwałą nr 20/53/15 z dnia 13 maja 2015 r.) upoważnił kierowników powiatowych służb, inspekcji i jednostek organizacyjnych, w tym Dyrektora PUP, do składania oświadczeń woli związanych z prowadzeniem bieżącej działalności Powiatu. Dodatkowo Starosta Wołowski upoważnił Dyrektora PUP do wydawania w jego imieniu decyzji administracyjnych, zaświadczeń, skierowań w zakresie spraw prowadzonych przez PUP w Wołowie (upoważnienie z 1 grudnia 2015 r., znak: OSO.077.20.2015).

¹¹ Dokument ten nie miał charakteru wiążącego i został przygotowany „w celu ułatwienia korzystania ze środków KFS”. Omówiono w nim m.in. zasady występowania do Ministerstwa o środki na realizację wniosków pracodawców, priorytety wydatkowania środków z KFS, reguły dotyczące rozpatrywania wniosków pracodawców oraz wskazano wzory dokumentów (druków) obowiązujących w związku z KFS (np. formularze dotyczące zapotrzebowania na środki z KFS, wnioski o środki z KFS).

¹² Kierowane do dyrektorów wojewódzkich i powiatowych urzędów pracy, pismo nr DRPII.4044.97.2020.EW z dnia 11 września 2020 r.

¹³ Kierowane m.in. do wojewódzkich i powiatowych urzędów pracy, pismo nr DRP-III.9044.34.2021 z dnia 18 lutego 2021 r.

brak obowiązku ich wprowadzenia i stosowanie przez Urząd przepisów *ustawy o promocji zatrudnienia i rozporządzenia ws. KFS* oraz wytycznych dot. KFS.

Tym samym zasady naborów oraz tryb rozpatrywania wniosków o dofinansowanie z KFS (dalej: „wniosków”) określany był każdorazowo dla naboru i opisywany w ogłoszeniu o naborze¹⁴, zatwierdzanym przez Dyrektora PUP. Dokumentacja stosowana w działaniach związanych z KFS¹⁵ została opracowana we własnym zakresie przez Urząd, z wyjątkiem odpowiedniego wykorzystania wzoru wniosku zarekomendowanego do stosowania przez DWUP.

Zasady określone w ogłoszeniach o naborach i wzorach dokumentacji w zasadzie odpowiadały założeniom przyjętym w *ustawie o promocji zatrudnienia oraz w rozporządzeniu w sprawie KFS*. Wyjątkiem w tym zakresie był przyjęty i stosowany przez PUP w Wołowie wzór umowy, w którym nie przewidziano, że jej integralną część stanowi wniosek pracodawcy, co przewidywał § 7 ust. 2 *rozporządzenia ws. KFS*. Powyższe zostało opisane w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*. We wzorze wniosku wprowadzono oświadczenie pracodawcy, w którym deklarował, że planowane działania kształcenia ustawicznego powierzone zostaną do realizacji podmiotowi, z którym nie jest on powiązany osobowo lub kapitałowo.

Przy czym, w realizowanych przez PUP naborach wniosków wprowadzono regulacje, które definiowały ograniczenia podmiotowe i przedmiotowe w dostępie do środków KFS, lecz nie miały podstaw w obowiązujących przepisach prawa. Polegały one na wyłączeniu z działań finansowanych ze środków KFS kształcenia ustawicznego realizowanego poza granicami kraju oraz przyjęciu zasady, że w pierwszej kolejności środki KFS zostaną przyznane tym przedsiębiorcom, których wnioski zostaną rozpatrzone pozytywnie i którzy nie korzystali dotąd ze wsparcia KFS. Sprawa wyłączenia finansowania ze środków KFS kształcenia ustawicznego realizowanego poza granicami kraju została opisana w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*. Drugie z ww. ograniczeń nie zostało jednak ostatecznie zastosowane przez Urząd.

(akta kontroli: tom I str. 50-51, 58-145, 427-432, tom II str. 8-285, tom IV str. 272-273)

1.5. W latach 2019-2021 (do 31 marca) PUP w Wołowie przeprowadził łącznie siedem naborów wniosków¹⁶ na sfinansowanie kosztów kształcenia ustawicznego pracowników i pracodawców, o których mowa w art. 69a ust. 2 pkt 1 *ustawy o promocji zatrudnienia*, w tym trzy w 2019 r., trzy w 2020 r. oraz jeden w 2021 r. W naborach wpłynęło łącznie 110 wniosków (w 2019 r. - 42, w 2020 r. - 34 i w 2021 r. - 34) na kwotę dofinansowania z KFS wynoszącą ogółem 1 651,4 tys. zł¹⁷, z czego: 61 wniosków rozpatrzono pozytywnie¹⁸ (na ich podstawie zawarto 58 umów o dofinansowania na łączną kwotę 715,2 tys. zł); pięć wniosków rozpatrzono negatywnie¹⁹ (o łącznej wartości 65,9 tys. zł); 12 pozostawiono bez rozpatrzenia²⁰ (o łącznej wartości 255,0 tys. zł).

Pierwsze nabory w każdym roku objętym kontrolą zostały zorganizowane²¹ po uzyskaniu informacji o limicie środków KFS, o którym mowa w art. 109 ust. 2k ww. ustawy. Treść ogłoszeń spełniała wszystkie warunki określone w § 2 *rozporządzenia*

¹⁴ Oraz załącznikach do ogłoszenia.

¹⁵ Tj. ogłoszenia o naborze, wzory karty oceny wniosku i umowy.

¹⁶ Wszystkie w ramach tzw. limitu podstawowego, o którym mowa w art. 109 ust. 2k *ustawy o promocji zatrudnienia*.

¹⁷ W tym: w 2019 r. - 578,8 tys. zł; w 2020 r. - 582,5 tys. zł; w 2021 r. - 490,0 tys. zł.

¹⁸ W tym: w 2019 r. - 29; w 2020 r. - 30; w 2021 r. (do 31 marca) - dwa.

¹⁹ Wszystkie w 2019 r.

²⁰ W tym osiem w 2019 r. i cztery w 2020 r.

²¹ W terminie: 1 lutego – 15 lutego 2019 r., 24 lutego – 28 lutego 2020 r. oraz 24 lutego 2021 r. – 5 marca 2021 r.

ws. KFS. Nie doszło do zmiany zasad udzielania dofinansowania ze środków KFS w trakcie trwania naborów.

(akta kontroli: tom I str. 52, 237-249, 429, tom II str. 8-285, tom IV str. 279-282)

1.6. W przeprowadzonych naborach wniosków nie określano kryteriów ich rozpatrzenia innych niż te, które wynikały z § 6 ust. 5 *rozporządzenia ws. KFS*. Według przyjętej w PUP w Wołowie praktyki, ocena wniosku przebiegała w trzech etapach, w których odpowiednio weryfikowano kompletność wniosku (etap I)²², oceniano wniosek pod względem formalnym (etap II)²³ oraz merytorycznym (etap III)²⁴. Oceny wniosku dokonywano według warunków i kryteriów wyszczególnionych w dokumencie pn. „*Indywidualna karta oceny wniosku Pracodawcy zabiegającego o wsparcie ze środków KFS*” (dalej: „Karta oceny wniosku”), który stanowił załącznik do ogłoszenia o naborze²⁵. W ogłoszenia o naborze z 2021 r. dodatkowo wskazano dokumenty stanowiące podstawę oceny wniosku w zakresie zgodność kompetencji nabywanych przez uczestników kształcenia ustawicznego z potrzebami lokalnego lub regionalnego rynku pracy, tj. barometr zawodów²⁶ oraz zawody deficytowe i nadwyżkowe²⁷. Przy czym ogłoszenia o naborach w latach objętych kontrolą sporządzano nie w pełni rzetelnie, co opisano w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli: tom II str. 8-285)

1.7. Informacje o zapotrzebowaniu na środki z KFS do wysokości wyznaczonych limitów były przekazywane do ministerstwa obsługującego ministra właściwego ds. pracy sukcesywnie, stosownie do rozstrzygnięć kolejnych naborów wniosków, z uwzględnieniem potrzeb Urzędu, w tym zawartych umów.

(akta kontroli: tom I str. 146-256, tom II str. 4-6)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

1. W ogłoszeniach o naborach wniosków PUP w Wołowie wprowadził ograniczenie przedmiotowe, które skutkowało ograniczeniem w dostępie do środków KFS i nie wynikało z treści obowiązujących przepisów. Dotyczyło ono wyłączenia z działań finansowanych ze środków KFS kształcenia ustawicznego realizowanego poza granicami kraju (warunek wprowadzony został w każdym z naborów ogłoszonych okresie kontrolowanym).

W ocenie NIK powyższe ograniczenie nie miało podstaw w obowiązujących przepisach prawa, jak również wytycznych dot. KFS.

Dyrektor PUP w wyjaśnieniach powołał się na publikację Ministerstwa Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej pn. *Krajowy Fundusz Szkoleniowy w pytaniach i odpowiedziach*²⁸ oraz trudności w weryfikacji posiadanych uprawnień i certyfikatów jakości zagranicznej firmy szkoleniowej.

Najwyższa Izba Kontroli nie podziela argumentacji Dyrektora PUP. Pojęcie „*kształcenie ustawiczne realizowane poza granicami kraju*” oznacza, że wykluczono z naboru szkolenia realizowane poza granicami kraju, podczas gdy szkolenia takie mogły być realizowane przez podmiot z siedzibą w Polsce, co nie rodziłoby problemów z weryfikacją takiej oferty. Ponadto we wskazanej przez Dyrektora PUP

²² Urząd dokonywał sprawdzenia, czy wraz z wnioskiem złożone zostały wszystkie załączniki wymagane *rozporządzeniem ws. KFS*.

²³ Jak wskazano w ogłoszeniu, Urząd dokonywał na tym etapie oceny, czy spełnione zostały warunki określone w przepisach prawa związanych z przyznawaniem środków KFS oraz innych, stanowiących np. podstawę udzielenia pomocy *de minimis*, jak również warunki określone w ogłoszonym naborze wniosków.

²⁴ Urząd dokonywał oceny wniosków pod względem przyjętych kryteriów, określonych w Karcie oceny wniosku.

²⁵ I dokumentowana poprzez odpowiednie wskazanie: TAK / NIE/ NIE DOTYCZY oraz ewentualnych uwag.

²⁶ Prognozowane zapotrzebowanie na zawody powiat wołowski, województwo dolnośląskie – prognoza na rok 2021.

²⁷ Informacja sygnałowa za I półrocze 2020 r. dla województwa dolnośląskiego oraz dla powiatu wołowskiego.

²⁸ Wydanie II zaktualizowane i uzupełnione.

publikacji podano, że „[...] nie jest zabronione dofinansowanie szkoleń realizowanych w instytucjach szkoleniowych mających siedzibę za granicą”.

(akta kontroli: tom I str. 425, 429, tom II str. 8-285, tom V str. 1-4)

2. Ogłoszenia o naborach wniosków opublikowane przez PUP w Wołowie w latach objętych kontrolą sporządzano nie w pełni rzetelnie. Powyższe dotyczyło:

(a) Wskazania we wszystkich ogłoszeniach o naborach (z lat 2019-2021), że wnioski rozpatrywane będą według kolejności wpływu (zgodnie z obowiązującymi przepisami) do wyczerpania kwoty otrzymanego limitu podstawowego, podczas gdy w obrocie prawnym nie funkcjonował żaden przepis, który stanowiłby legalną podstawę do zamieszczenia tego zapisu w treści ogłoszenia, a zasada ta nie była stosowana przez PUP w Wołowie.

Dyrektor PUP wyjaśnił, że zapis ten został zamieszczony omyłkowo i przez nieuwagę nie został usunięty z treści pochodzącej z poprzednich naborów.

(b) Braku wskazania w ogłoszeniach o naborach (z lat 2019-2020) dokumentów / analiz / badań wykorzystywanych przy ocenie wniosków w zakresie kryterium zgodności kompetencji nabywanych przez uczestników kształcenia ustawicznego z potrzebami lokalnego lub regionalnego rynku pracy. Przy ocenie wniosków posługiwano się barometrem zawodów oraz opracowaniem: zawody deficytowe i nadwyżkowe dla Powiatu Wołowskiego i województwa dolnośląskiego²⁹.

Specjalista ds. rozwoju zawodowego Urzędu wyjaśniła, że przez nieuwagę nie zamieściła w ogłoszeniach informacji o tym, które z badań będą wykorzystywane przy ocenie tego kryterium.

(c) Podania, w przypadku dwóch naborów z 2019 r.³⁰, że na etapie III *Ocena merytoryczna* wniosku Urząd dokona oceny wniosku pod względem przyjętych kryteriów, przyznając w każdym z nich odpowiednią liczbę punktów określoną w *Karcie oceny wniosku*, w sytuacji, gdy w treści ww. karty nie przewidziano oceny w systemie punktowym. Przyjęta praktyka oceny wniosków przez PUP w Wołowie także nie uwzględniała takiej punktacji.

Dyrektor PUP wyjaśnił jak wyżej, dodając jednocześnie, że wzór ww. karty został opublikowany wraz z ogłoszeniem, przez co pracodawcy wiedzieli, na czym polegała ocena wniosku.

(d) Braku spójności pomiędzy kryteriami oceny wniosku, o których mowa w § 6 ust. 5 pkt 5 i 6 *rozporządzenia ws. KFS*, wskazanymi w ogłoszeniu o naborze i określonymi w *Karcie oceny wniosku*. W treści ogłoszeń nie wskazano, że przy rozpatrywaniu wniosku uwzględnia się: [a] posiadanie przez realizatora usługi kształcenia ustawicznego dokumentu, na podstawie którego prowadzi on pozaszkolne formy kształcenia ustawicznego (stan dotyczył 2019 r. i 2020 r.) (§ 6 ust. 5 pkt 5), [b] plany dotyczące dalszego zatrudnienia osób, które będą objęte kształceniem ustawicznym finansowanym ze środków KFS (stan dotyczył 2019 r.). Kryteria te znalazły się natomiast w *Karcie oceny wniosku* i były również stosowane przy ocenie wniosków³¹.

Dyrektor PUP wyjaśnił, że do ogłoszenia dołączono *Kartę oceny wniosku*, która zawierała wszystkie elementy (kryteria) oceny, o których mowa w *rozporządzeniu ws. KFS*, a pracodawca mógł się z nimi skutecznie zapoznać.

(akta kontroli: tom I str. 425, 429, tom II str. 1-285, tom IV str. 1-2)

Najwyższa Izba Kontroli wskazuje, że treść ogłoszenia o naborze powinna w sposób jednoznaczny określać zasady przyjęte przy ocenie wniosków pracodawców i być

²⁹ Na co wskazują wyniki badania prawidłowości rozpatrywania wniosków przeprowadzone na próbie 30 spraw.

³⁰ Przeprowadzonych w dniach 1 lutego – 15 lutego 2019 r. oraz 15 marca – 29 marca 2019 r.

³¹ Na co wskazują wyniki badania prawidłowości rozpatrywania wniosków przeprowadzone na próbie 30 spraw.

spójna z innymi dokumentami dotyczącymi naboru. Dokumenty te nie powinny budzić wątpliwości, co do sposobu i kryteriów oceny wniosków.

3. Przyjęty i stosowany przez PUP w Wołowie wzór umowy na dofinansowanie z KFS nie przewidywał, że jej integralną część stanowi wniosek pracodawcy, co było niezgodne z § 7 ust. 3 *rozporządzenia ws. KFS*.

Dyrektor PUP wyjaśnił, że omyłkowo wniosek pracodawcy nie został wymieniony jako załącznik w treści umowy.

(akta kontroli: tom I str. 111-123, tom IV str. 267, 272)

OCENA CZĄSTKOWA

W Urzędzie należycie zabezpieczono proces obsługi KFS. W każdym roku objętym kontrolą w PUP w Wołowie ogłaszano nabory wniosków (łącznie siedem), a ich organizacja zasadniczo była zgodna z przepisami prawa. Przy czym w naborach wprowadzone zostało ograniczenie przedmiotowe, które skutkowało ograniczeniem w dostępie do środków KFS i nie wynikało z treści obowiązujących przepisów. Treść ogłoszeń uwzględniała wszystkie elementy przewidziane w *rozporządzeniu ws. KFS*, przy czym nie zawsze była wewnętrznie spójna i wyczerpująca, a w zakresie przyjętych zasad oceny wniosków, zawierała zapisy, które nie odpowiadały przyjętemu przez Urząd sposobowi postępowania. Ponadto przyjęty i stosowany przez PUP w Wołowie wzór umowy na dofinansowanie kształcenia ustawicznego z KFS nie był kompletny.

OBSZAR

2. Prawdliwość rozdysponowania i wydatkowania środków z Krajowego Funduszu Szkoleniowego

Opis stanu faktycznego

2.1. W latach 2019-2021 PUP przekazał do DWUP zapotrzebowanie na środki z KFS na sfinansowanie zadań kształcenia ustawicznego w ramach priorytetów ustalonych przez Ministra w kwocie odpowiednio: 400,0 tys. zł, 350,0 tys. zł oraz 350,0 tys. zł. Jak wyjaśnił Dyrektor PUP, ww. kwoty ustalane były przede wszystkim w oparciu o wartość złożonych wniosków oraz poziom wydatkowania z roku poprzedniego. Dodał, że szacując zapotrzebowanie na 2019 r. posłużono się również internetowym badaniem ankietowym³², jednak z uwagi na niewielki odzew pracodawców, zrezygnowano z tej formy ustalania wysokości zapotrzebowania środków KFS. W uzasadnieniach do zapotrzebowania wskazywano również na przeprowadzane z pracodawcami rozmowy oraz badanie ich potrzeb drogą telefoniczną/e-mailową.

W PUP nie sporządzano planu wydatków KFS w podziale na priorytety ustalone przez Ministra i Radę Rynku Pracy bądź na zadania, o których mowa w art. 69a ust. 2 *ustawy o promocji zatrudnienia*. Z wyjaśnień Dyrektora PUP wynikało, że planowanie w ww. podziale nie było od Urzędu wymagane.

Minister zawiadomił Starostę Wołowskię o przyznanej wysokości limitu środków KFS na realizację zadań określonych w art. 69a ust. 2 *ustawy o promocji zatrudnienia* na lata objęte kontrolą, odpowiednio: 21 grudnia 2018 r.³³, 17 grudnia 2019 r.³⁴ i 18 grudnia 2020 r.³⁵. Limit środków z KFS, o którym mowa w art. 109 ust. 2k *ustawy o promocji zatrudnienia*, został ustalony dla PUP w Wołowie w wysokości: na 2019 r. – 340,0 tys. zł, na 2020 r. – 350,0 tys. zł, na 2021 r. – 325,0 tys. zł. Wysokość przyznanego limitu na rok 2019 i 2021 była niższa od zgłoszonego przez PUP w Wołowie zapotrzebowania.

(akta kontroli: tom I str. 146-153, 172-178, 218-229, 334-336, 427-436)

³² Jak wskazał Dyrektor PUP, ankietę zamieszczono na stronie internetowej PUP wraz z zasadami i obowiązującymi priorytetami na 2019 r.

³³ Pismo znak DF.I.4021.17.3.2018.MP.

³⁴ Pismo znak DF.I.4021.17.8.2019.MP.

³⁵ Pismo znak DF-I.4020.37.4.2020.AB.

2.2. W latach 2019-2020 na realizację działań na rzecz kształcenia ustawicznego pracowników i pracodawców, o których mowa w art. 69a ust. 2 *ustawy o promocji zatrudnienia*, wydatkowano łącznie 667,1 tys. zł, z czego 328,9 tys. zł w 2019 r. i 338,2 tys. zł w 2020 r., co stanowiło odpowiednio 96,7% i 96,6% przyznanych środków na ten cel w każdym z ww. lat. Z zaplanowanych 325,0 tys. zł w 2021 r. do 31 marca nie wydatkowano żadnej kwoty, zaangażowano natomiast 19,0 tys. zł (5,9%).

W latach 2019-2021 (do 31 marca) PUP nie wnioskował o dodatkowe środki KFS³⁶.

(akta kontroli: tom I str. 337-341, tom V str. 6)

2.3. Szczegółowym badaniem objęto łącznie 47 (na łączną kwotę 1 097,1 tys. zł) z 110 (42,7%) wniosków przedsiębiorców o wsparcie z KFS złożonych w naborach w latach 2019-2021, w tym 30 wniosków rozpatrzonych pozytywnie³⁷ (na łączną kwotę 738,4 tys. zł, co stanowiło 44,7% wartości wnioskowanego dofinansowania ogółem), w wyniku rozpatrzenia których zawarto umowy o finansowanie działań obejmujących kształcenie ustawiczne³⁸, pięć wniosków rozpatrzonych negatywnie (na łączną kwotę 65,9 tys. zł, co stanowiło 4,0% wartości wnioskowanego dofinansowania ogółem) i 12 wniosków pozostawionych bez rozpatrzenia (na łączną kwotę 292,7 tys. zł, co stanowiło 17,7% wartości wnioskowanego dofinansowania ogółem). W wyniku przeprowadzonego badania ustalono, że:

a) Objęte badaniem wnioski rozpatrzone pozytywnie, procedowano co do zasady zgodnie z przepisami *ustawy o promocji zatrudnienia oraz rozporządzenia ws. KFS*, z uwzględnieniem zasad określonych w ogłoszeniach o naborach. W szczególności:

- wnioski zostały złożone przez uprawnione podmioty i w terminie naborów;
- zasadniczo³⁹ zawierały wszystkie wymagane dane i załączniki;
- dotyczyły działań wymienionych w art. 69a ust. 2 pkt 1 *ustawy o promocji zatrudnienia*;
- wpisywały się w priorytety Ministra;
- zawierały prawidłowe obliczenie wysokości finansowania działań z KFS.

Sposób rozpatrzenia (oceny) wniosku każdorazowo dokumentowany był poprzez stosowne zapisy w Karcie oceny wniosku. W sytuacji podjęcia negocjacji z pracodawcą, bądź uwzględnienia jedynie części wniosku, w teście sprawy pozostawiano dowód na dokonaną modyfikację (np. w formie notatki), z wyjątkiem trzech przypadków, w których zaistniała zmiana pomiędzy wnioskiem a umową nie została udokumentowana. Specjalista ds. rozwoju zawodowego wyjaśniła, że zmiana została uzgodniona ustnie z przedsiębiorcami i potwierdzona zawarciem umowy. Dodała, że powyższe nie zostało udokumentowane z uwagi na natłok obowiązków, jak również brak kluczowego znaczenia dla sprawy.

Stany nieprawidłowe, wynikające z braku rzetelnej analizy wniosków, opisano w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli: tom II str. 8-285, 306-308, 310-311, tom IV str. 1-9)

b) Kwalifikacja wniosków do rozpatrzenia w sposób negatywny nastąpiła z uwagi na to, że:

- kierunek kształcenia nie spełniał przesłanek do udzielenia dofinansowania w ramach wskazanego priorytetu dotyczącego zawodów deficytowych,
- brak było wyczerpującego uzasadnienia potrzeby odbycia kształcenia oraz nie wskazano planów dotyczących zatrudnienia jego uczestników,

³⁶ Z puli rezerwy, o której mowa w art. 109 ust 2m *ustawy o promocji zatrudnienia*.

³⁷ Po 10 w każdym roku, na podstawie których przyznano dofinansowanie stanowiące co najmniej 30% wartości dofinansowania przyznanego ogółem w danym roku.

³⁸ Na łączną kwotę 575,8 tys. zł.

³⁹ Poza przypadkami opisanymi w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

- brak było adekwatności kompetencji planowanych do zdobycia do zajmowanego stanowiska pracy,
- wnioskodawca nie posiadał statusu pracodawcy w rozumieniu art. 2 ust. 1 pkt 25 ustawy o *promocji zatrudnienia* (dwa przypadki).

We wszystkich tych sprawach Dyrektor PUP powiadomił pracodawcę o negatywnym rozpatrzeniu wniosku, uzasadniając odmowę dofinansowania.

(akta kontroli: tom II str. 306-309)

c) Podstawę pozostawienia wniosków bez rozpatrzenia stanowiło:

- niedołączenie wzoru dokumentów potwierdzających kompetencje nabyte przez uczestników, wystawianych przez realizatora usługi kształcenia ustawicznego (w trzech przypadkach) oraz dodatkowo programu kształcenia ustawicznego lub zakresu egzaminu⁴⁰ (w jednym przypadku),
- wpływ wniosków do PUP w Wołowie poza wskazanym terminem naboru (dwa przypadki)⁴¹,
- załączenie do wniosków niekompletnej informacji określonej w przepisach rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 29 marca 2010 r. w *sprawie zakresu informacji przedstawianych przez podmiot ubiegający się o pomoc de minimis*⁴² (dwa przypadki),
- niedostarczenie uzupełniających dokumentów w wyznaczonym przez Urząd terminie (jeden przypadek),
- podanie w oświadczeniu o otrzymanej pomocy *de minimis* nieprawidłowych danych w zakresie, o którym mowa w art. 37 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 30 kwietnia 2004 r. o *postępowaniu w sprawach dotyczących pomocy publicznej*⁴³ (jeden przypadek),
- niedołączenie kopii potwierdzającej formę prawną prowadzonej działalności oraz brak kompletnie wypełnionego oświadczenia o otrzymanej pomocy *de minimis* (jeden przypadek),
- złożenie w toku rozpatrywania wniosków, przez pracodawcę oświadczenia o utracie statusu pracodawcy, w rozumieniu art. 2 ust. 1 pkt 25 ustawy o *promocji zatrudnienia* (jeden przypadek).

We wszystkich wymienionych przypadkach (poza ostatnim) o pozostawieniu wniosku bez rozpatrzenia poinformowano pracodawcę na piśmie, podając powody.

(akta kontroli: tom II str. 306-308, 581-624)

2.4. W stosowanych przez PUP wzorach wniosków przewidziano konieczność wypełnienia przez pracodawcę tabeli, służącej porównaniu cen kształcenia ustawicznego z ceną podobnych usług oferowanych na rynku, zawierającą dane dotyczące tematu kształcenia, nazwy realizatora szkolenia i numeru REGON, liczby godzin oraz ceny jednostkowej kształcenia netto/brutto⁴⁴, jak również wskazanie uzasadnienia wyboru realizatora usługi kształcenia. W zbadanych 30 wnioskach, z wyjątkiem czterech wniosków, pracodawcy na ogół wskazywali jedną bądź dwie konkurencyjne oferty do porównania. W dwóch przypadkach nie wskazano konkurencyjnej oferty dla żadnego z wnioskowanych do dofinansowania szkoleń (realizowanych przez różne podmioty), w dwóch kolejnych nie wskazano konkurencyjnej oferty dla części szkoleń wnioskowanych do dofinansowania (realizowanych przez dwa podmioty). Koszt jednostkowy najdroższego z tych

⁴⁰ Załączniki wymagane zgodnie z § 5 ust. 2 pkt 5 *rozporządzenia ws. KFS*.

⁴¹ Wnioski z 2019 r.

⁴² Dz. U. Nr 53 poz. 311, ze zm.

⁴³ Dz. U. z 2021 r. poz. 743 (dalej: „*ustawa o pomocy publicznej*”).

⁴⁴ Temat szkolenia oraz REGON został wprowadzony do wniosków stosowanych od 2020 r.

szkoleń wyniósł 8,0 tys. zł⁴⁵, a najtańszego 840,0 zł⁴⁶. W uzasadnieniu przedsiębiorcy powoływali się głównie na autorski program szkolenia oraz brak konkurencji na rynku z uwagi na wykorzystywany przez przedsiębiorcę sprzęt, uzasadniający konieczność dopasowania zakresu szkolenia do potrzeb wnioskodawcy. Jak wyjaśniła specjalista ds. rozwoju zawodowego, sposób weryfikacji ww. informacji zamieszczonej we wniosku opierał się o sprawdzenie w Internecie, czy rzeczywiście takie szkolenia nie były dostępne. W toku kontroli stwierdzono, że w jednym z ww. czterech przypadków braku wskazania we wniosku cen konkurencyjnych ofert, na rynku dostępne było szkolenie o podobnej tematyce, co opisano w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

Wyniki dokonanego porównania kosztów wnioskowanych do finansowania form kształcenia ustawicznego z ofertami dostępnymi na rynku dokumentowano w *Karcie oceny wniosku*, wskazując czy koszty tych usług przewyższały ceny rynkowe podobnych usług czy były do nich podobne. Specjalista ds. rozwoju zawodowego wyjaśniła, że każdorazowo sprawdzeniu podlegały oferty konkurencyjne podane we wniosku oraz ceny podobnych szkoleń dostępne w Internecie. Dodała również, że przy ocenie brała pod uwagę także uzasadnienie pracodawcy. Sposób weryfikacji nie był uzależniony od ceny szkolenia – jednakowo sprawdzano szkolenia tańsze, jak i droższe.

Koszt jednostkowy najdroższego szkolenia, na które przedsiębiorca otrzymał dofinansowanie ze środków KFS w okresie objętym kontrolą, wyniósł 14,5 tys. zł⁴⁷, a najtańszego 72 zł⁴⁸.

(akta kontroli: tom I str. 58-110, tom II str. 310-311, 315, tom IV str. 1-9, tom V str. 89-93)

2.5. Treść poddanych szczegółowemu badaniu 30 umów (na łączną kwotę 575,8 tys. zł) na dofinansowanie działań z KFS była zgodna z § 7 ust. 1 i 3 *rozporządzenia ws. KFS*, przy czym nie dołączano do nich wniosku przedsiębiorcy, co opisano w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*. Urząd wydawał w dacie podpisania umowy zaświadczenie o pomocy *de minimis*, a jego treść spełniała wymagania określone w § 2-4 *rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 20 marca 2007 r. w sprawie zaświadczeń o pomocy de minimis i pomocy de minimis w rolnictwie i rybołówstwie*⁴⁹. Wykazana w zaświadczeniu wartość udzielonej pomocy *de minimis* była korygowana w sytuacji zmiany wysokości dofinansowania, wskazanej w umowie, jednakże w czterech przypadkach nie wydano nowego zaświadczenia uwzględniającego wartość dokonanego zwrotu, co opisano w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*. Kwota przyznanej indywidualnie pomocy *de minimis* nie przekroczyła wysokości określonej w przepisach prawa, tj. 200,0 tys. euro w okresie trzech lat podatkowych.

(akta kontroli: tom I str. 111-123, tom II str. 119-140, 193-226, 264-305, 311-312)

2.6. W wyniku kontroli 30 umów zawartych i rozliczonych w okresie objętym kontrolą stwierdzono, że zasadniczo zostały one prawidłowo wykonane i rozliczone, w tym:

- przedmiot umowy został w większości w całości zrealizowany, a w sytuacji jego zmiany dochodziło do stosownej modyfikacji wykazu działań stanowiących kształcenie ustawiczne objętych dofinansowaniem z KFS, stanowiącego załącznik do umowy, oraz do stosownego do zmiany zwrotu niewykorzystanych środków;
- wykonanie przedmiotu umowy było dokumentowane, poza dwoma przypadkami, zgodnie z zasadami określonymi w umowie, tj. w ciągu 14 dni od dnia zakończenia

⁴⁵ Szkolenie dotyczące kompleksowej fizjoterapii ortopedycznej.

⁴⁶ Szkolenie z obsługi zintegrowanego systemu do zarządzania przedsiębiorstwem.

⁴⁷ Szkolenie certyfikowanego inspektora arborystyki (European Tree Technician). Najwyższa kwota jednostkowa szkolenia, która natomiast znalazła się we wniosku pracodawcy (tj. przed podjęciem negocjacji) wyniosła 15,5 tys. zł.

⁴⁸ Szkolenie uzupełniające dla pielęgniarzek i położnych dokonujących przetaczania krwi i jej składników.

⁴⁹ Dz. U. z 2018 r. poz. 350.

kształcenia pracodawcy przedkładali kserokopię zaświadczeń potwierdzających ukończenie kształcenia ustawicznego lub kserokopię uprawnień wraz z wykazem osób, które rozpoczęły kurs, studia podyplomowe lub przystąpiły do egzaminu i osób, które ukończyły z wynikiem pozytywnym kurs, studia podyplomowe lub zdały egzamin. W sytuacji braku możliwości dotrzymania tego terminu pracodawcy uzyskiwali zgodę Dyrektora PUP na jego prolongatę;

- rozliczenie otrzymanych środków następowało na podstawie przedłożonych kopii faktur lub innych dokumentów księgowych o równoważnej wartości dowodowej potwierdzających poniesienie wydatku wraz z dowodami płatności, przy czym w 11 przypadkach dokumenty księgowe nie zawierały opisu dotyczącego wskazania uczestnika formy kształcenia i/lub źródła finansowania, do czego zobowiązywał § 2 ust. 2 umowy, a w jednym przypadku wydatek został poniesiony przez przedsiębiorcę przed przekazaniem środków z KFS przez PUP w Wołowie na jego rachunek bankowy, co było niezgodne z § 2 ust. 7, który zobowiązywał do poniesienia płatności nie wcześniej niż z chwilą otrzymania środków od PUP.

W żadnym ze zbadanych przypadków Dyrektor PUP nie skorzystał z uprawnienia do rozwiązania umowy. Stwierdzone w toku kontroli stany nieprawidłowe opisano w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli: tom II str. 313-314)

2.7. W PUP w okresie objętym kontrolą nie sporządzano planu kontroli, przeprowadzano jednakże kontrole doraźne. W 2019 r. kontrolą, o której mowa w art. 69b ust. 6 *ustawy o promocji zatrudnienia*, objęto osiem umów zawartych z pracodawcami w przedmiocie prawidłowości wykorzystania środków z KFS. W wyniku tych kontroli nie stwierdzono stanów nieprawidłowych. Dyrektor PUP wyjaśnił, że starano się przeprowadzać kontrole zarówno u mikroprzedsiębiorców, jak i u pracodawców zatrudniających większą liczbę pracowników. Dodał, że z uwagi na pandemię COVID-19, w 2020 r. i 2021 r. nie odbyła się żadna kontrola.

PUP żądał i otrzymywał od przedsiębiorców dane o uczestnikach działań w ramach kształcenia ustawicznego, o których mowa w § 7 ust. 1 pkt 11 *rozporządzenia ws. KFS*. Dane te przedkładane były na formularzach, według wzorów stanowiących załączniki do zawartych umów.

(akta kontroli: tom I str. 250-256, 336, 422, tom II str. 313-314)

2.8. Spośród działań pozaszkoleniowych, możliwych do sfinansowania ze środków KFS, a określonych w art. 69a ust. 2 pkt 2-5 *ustawy o promocji zatrudnienia*, PUP realizował działania promujące KFS⁵⁰. W latach 2019-2020 wydatkował na ich realizację łącznie 18,9 tys. zł, w tym 6,7 tys. zł w 2019 r. na zakup głównie materiałów biurowych, a w 2020 r. 12,2 tys. zł na zakup segregatorów, maseczek i pulsoksymetrów z oznaczeniem KFS⁵¹. Wyżej wymienione wydatki zostały poniesione zgodnie z wewnętrzną procedurą Urzędu⁵² oraz w sposób celowy i oszczędny, z zachowaniem zasad określonych w art. 44 ust. 3 pkt 1 *ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych*⁵³. Jednak sposób ich magazynowania i rozdysponowania nie był w pełni prawidłowy, co opisano w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

Jak wyjaśnił Dyrektor PUP, środki z KFS w pierwszej kolejności przeznaczone były na kształcenie ustawiczne pracowników i pracodawców, natomiast finansowanie

⁵⁰ Tj. zadanie określone w art. 69a ust. 2 pkt 4 *ustawy o promocji zatrudnienia*.

⁵¹ Wydatki na promocję KFS stanowiły w 2019 r. 2,0%, a w 2020 r. 3,6% ogółu wydatków z KFS w tych latach. Do 31 marca 2021 r. PUP w Wołowie nie wydatkował środków z KFS na działania określone w art. 69a ust. 2 pkt 2-5 ww. ustawy.

⁵² Zarządzenie Nr 4/2017 Dyrektora Powiatowego Urzędu Pracy w Wołowie z dnia 25 stycznia 2017 r. w sprawie wprowadzenia Regulaminu udzielenia zamówień publicznych, których wartość nie przekracza wyrażonej w złotych równowartości kwoty 30 000 euro.

⁵³ Dz. U. z 2021 r. poz. 305.

innych zadań, w tym określonych w art. 69a ust 2 pkt 2-5 *ustawy o promocji zatrudnia*, następowało tylko w przypadku niewykorzystania limitu pod koniec roku⁵⁴.

(akta kontroli: tom I str. 334-336, 342-344, 350-404)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

1. PUP pozostawił bez rozpatrzenia trzy wnioski złożone w naborze ogłoszonym w 2021 r. w sytuacji wystąpienia przesłanek uzasadniających konieczność wezwania przedsiębiorców do ich poprawienia, stosownie do § 6 ust. 2 *rozporządzenia ws. KFS*. Zgodnie z tym przepisem w przypadku, gdy wniosek jest wypełniony nieprawidłowo, starosta wyznacza pracodawcy termin nie krótszy niż siedem dni i nie dłuższy niż 14 dni do jego poprawienia. W rzeczonych wnioskach w jednym przypadku⁵⁵ wnioskodawca złożył oświadczenie o pomocy *de minimis* z nieprawidłową kwotą⁵⁶, w kolejnych dwóch natomiast formularz informacji przedstawianych przy ubieganiu się o pomoc *de minimis* nie zawierał wszystkich stron⁵⁷, bądź podpisu osoby upoważnionej do przedstawienia informacji⁵⁸. W konsekwencji powyższego, Urząd wykluczył z możliwości otrzymania wsparcia ze środków KFS pracodawców, którym po poprawieniu wniosków i spełnieniu innych warunków wsparcie to mogło zostać udzielone⁵⁹.

Dyrektor PUP wyjaśnił, że ww. wnioski pozostawiono bez rozpatrzenia uznając, iż brak podpisu, brak stron z podpisem lub błędnie podana kwota pomocy *de minimis* należy potraktować jako brak dołączenia wymaganego dokumentu.

Najwyższa Izba Kontroli nie podziela argumentacji przedstawionej przez Dyrektora PUP. W ustalonym stanie faktycznym stwierdzono, że wymagane przepisem prawa dokumenty zostały do wniosku dołączone. Natomiast *rozporządzenie ws. KFS* w sposób jednoznaczny wskazuje, że w przypadku nieprawidłowego wypełnienia wniosku, starosta wyznacza pracodawcy określony przepisami termin na jego poprawienie. W ocenie NIK, w sytuacji braku zdefiniowania przez pracodawcę pojęcia „nieprawidłowego wypełnienia wniosku”, należało przyjąć, że każda nieprawidłowość dająca się poprawić (usunąć) powinna stanowić przesłankę do zastosowania dyspozycji określonej w § 6 ust. 2 ww. *rozporządzenia*. Dopiero niepoprawienie wniosku uprawniało do jego pozostawienia bez rozpatrzenia.

(akta kontroli: tom III str. 581-624, tom IV str. 269-270, 274)

2. Dokonywana przez PUP analiza formalno-merytoryczna 30 poddanych badaniu wniosków nie w każdym przypadku była rzetelna, bowiem:

(a) w trzech przypadkach nie doprowadzono do poprawienia wniosku w sytuacji, gdy był on wypełniony nieprawidłowo. Powyższe dotyczyło: **[1]** wniosku złożonego 5 marca 2021 r.⁶⁰, w którym dla kursu *Intensywna funkcjonalna fizjoterapia dorosłych chorych po uszkodzeniu mózgu (trzy moduły)* nie wskazano ofert do porównania pod kątem ceny, argumentując realizacją szkolenia wyłącznie przez wskazany we wniosku podmiot, w sytuacji, gdy przeprowadzona w toku kontroli NIK analiza informacji zamieszczonych w Internecie wykazała, że na rynku dostępne były kursy bądź szkolenia o podobnej tematyce i w niższej cenie; **[2]** wniosku złożonego 21 sierpnia 2020 r.⁶¹, w którym nie wskazano kodów zawodów

⁵⁴ Zakupu w 2019 r. dokonano na podstawie faktury z dnia 25 listopada 2019 r., a w 2020 r. z dnia 15 grudnia 2020 r.

⁵⁵ Wniosek złożony w dniu 4 marca 2021 r. na kwotę 25,4 tys. zł.

⁵⁶ W oświadczeniu wskazano 0,00 zł, podczas gdy z Systemu Udostępniania Danych o Pomocy Publicznej wynikało, że przedsiębiorca otrzymał pomoc w 2020 r. w kwocie 1 413,33 zł brutto (316,67 euro).

⁵⁷ Dotyczy wniosku złożonego w dniu 24 lutego 2021 r. na kwotę 24,0 tys. zł.

⁵⁸ Dotyczy wniosku złożonego w dniu 5 marca 2021 r. na kwotę 10,9 tys. zł.

⁵⁹ Żaden z wnioskodawców nie przekraczał dopuszczalnej przepisami prawa kwoty 200,0 tys. euro pomocy *de minimis* otrzymanej w ostatnich trzech latach podatkowych.

⁶⁰ Na dofinansowanie działań ze środków KFS w kwocie 57,8 tys. zł.

⁶¹ Na dofinansowanie działań ze środków KFS w kwocie 37,8 tys. zł.

deficytowych kierunku kształcenia, stanowiących o istocie kwalifikacji danej formy kształcenia do dofinansowania ze środków KFS (dotyczyło pracowników, a nie pracodawcy); [3] wniosku złożonego 14 lutego 2019 r.⁶², w sytuacji braku spójności danych wskazanych we wniosku odnośnie do priorytetów, w ramach których dofinansowanie miało zostać udzielone⁶³.

Specjalista ds. rozwoju zawodowego wyjaśniła, że: [1] znalazła w Internecie tożsame szkolenia jak kontroler NIK, ale z przeprowadzonej przez nią analizy wynikało, iż cena wskazana we wniosku była korzystniejsza (pierwszy przypadek); [2] dla wszystkich osób (pracowników) przeznaczony były te same szkolenia, więc uznała, iż jest to ten sam kierunek kształcenia, co wskazany u pracodawcy (drugi przypadek); [3] za informację wiążącą uznała zadeklarowane przez pracodawcę priorytety w pierwszej części wniosku dodając, iż pracodawcom zdarza się wskazywać więcej niż jeden priorytet z uwagi na nadzieję, że tym samym ich wnioski zostaną korzystniej ocenione.

(akta kontroli: tom II str. 620-654, tom III str. 218-277, tom IV str. 1-9, 581-641)

(b) w jednym przypadku⁶⁴ Urząd nie wezwał wnioskodawcy do złożenia dodatkowych wyjaśnień uzasadniających konieczność odbycia szkolenia z terapii manualnej, ani nie przeprowadził negocjacji cenowych w sytuacji, gdy cena wskazanego do dofinansowania szkolenia (4,5 tys. zł), była ok. dwu- bądź dwupółkrotnie wyższa niż ceny wskazane do porównania we wniosku przez przedsiębiorcę, przy większej bądź porównywalnej liczbie godzin szkoleniowych⁶⁵.

Specjalista ds. rozwoju zawodowego wyjaśniła, że przy analizie wniosku nie zauważyła powyższego, deklarując jednocześnie wyjaśnienie sytuacji.

(akta kontroli: tom IV str. 5, 581-641)

(c) w jednym przypadku⁶⁶ Urząd nie wezwał do poprawy bądź do złożenia wyjaśnień przedsiębiorcy, który we wniosku wskazał ofertę do porównania pod kątem ceny opiewającą na kwotę 14,5 tys. zł (za 200 godzin) w sytuacji, gdy z ogólnodostępnych źródeł (Internetu) wynikała cena 13,0 tys. zł (za 210 godzin).

Specjalista ds. rozwoju zawodowego przyznała, że nie zweryfikowała powyższej informacji, opierając się jednocześnie na przeświadczeniu o rzetelności danych prezentowanych przez przedsiębiorcę, z którym miała dobre doświadczenie w toku współpracy w latach poprzednich. Dodała, że w toku negocjacji ustalono ostatecznie wsparcie ze środków KFS w kwocie 12,5 tys. zł.

(akta kontroli: tom IV str. 7, 444-475)

3. Przy ocenie wniosków składanych przez przedsiębiorców w związku z ogłaszanymi naborami, w PUP w Wołowie nie uwzględniano wszystkich kryteriów, o których mowa w § 6 ust. 5 *rozporządzenia ws. KFS*. Stosownie do tego przepisu, starosta przy rozpatrywaniu wniosków uwzględnia m.in. posiadanie przez realizatora usługi kształcenia ustawicznego finansowanej ze środków KFS certyfikatów jakości oferowanych usług kształcenia ustawicznego. W badanej próbie 30 wniosków złożonych w naborach ogłoszonych w latach 2019-2021 (I kw.) w przypadku 13 z nich, realizator szkolenia nie posiadał takiego certyfikatu (10 przypadków) bądź nie każdy z realizatorów szkolenia (wskazany we wniosku) mógł wykazać się takim certyfikatem (trzy przypadki). Brak certyfikatu jakości nie wpłynął na sposób

⁶² Na dofinansowanie działań ze środków KFS w kwocie 47,1 tys. zł.

⁶³ Tj. wnioskodawca w części I – *Dane dotyczące wnioskodawcy*, pkt 4 *Informacje dotyczące wydatkowania środków KFS w oparciu o ogólną liczbę osób, która została przez Pracodawcę zaplanowana do objęcia kształceniem ustawicznym* wskazał 16 osób do przeszkolenia w ramach priorytetu nr 1, podczas gdy w części IV Szczegółowe informacje dotyczące realizacji działań kształcenia ustawicznego, w przypadku pracownika nr 8, 9 i 14 wskazano więcej niż dwa priorytety wydatkowania środków KFS – w pierwszym i trzecim przypadku priorytet nr 1 i 2, w drugim nr 1, 2 i 6.

⁶⁴ Wniosek złożony 5 marca 2021 r. na dofinansowanie działań ze środków KFS w kwocie 57,8 tys. zł.

⁶⁵ We wniosku do porównania wskazano oferty za 1,8 tys. zł i za 2,5 tys. zł.

⁶⁶ Wniosek złożony 4 marca 2021 r. na dofinansowanie działań ze środków KFS w łącznej kwocie 20,1 tys. zł.

rozpatrzenia wniosku, w tym na fakt przyznania (bądź nie) wsparcia ze środków KFS czy na wysokość udzielonego dofinansowania. Na konieczność zwrócenia szczególnej uwagi na udokumentowanie jakości usługi finansowanej ze środków KFS wskazywano w wytycznych dot. KFS. Dyrektor PUP wyjaśnił, że zgodnie z wytycznymi dot. KFS żadne przepisy nie regulują bezpośrednio kwestii wyboru przez pracodawcę instytucji szkoleniowej, w tym nie stawiają wymagań, aby wybrana instytucja szkoleniowa spełniała określone kryteria, a decyzja w tej sprawie należy do pracodawcy. Dodał, że z doświadczenia wynika, iż posiadanie certyfikatu jakości nie zawsze przekłada się na wysoką jakość wykonania usługi.

Najwyższa Izba Kontroli wskazuje, że w § 6 ust. 5 *rozporządzenia ws. KFS* wyraźnie podano, iż przy rozpatrywaniu wniosków uwzględnia się fakt posiadania przez instytucję szkolącą certyfikatu jakości. Tym samym system oceny wniosków powinien zostać ukształtowany w sposób, który pozwoliłby na różnicowanie wniosków w zależności od spełnienia (bądź nie) ww. kryterium. Stosownie do wytycznych dot. KFS, zakwalifikowany wniosek do dofinansowania nie musi spełniać wszystkich kryteriów, jednakże powinien mieć mniejsze szanse na dofinansowanie i być rozpatrywany po rozdysponowaniu środków na wnioski spełniające kryteria.

(akta kontroli: tom II str. 310-311, tom IV str. 2, tom V str. 1-4)

4. W jednym przypadku, spośród zbadanych 30, treść umowy⁶⁷ została sporządzona w sposób nierzetelny, gdyż w § 1 ust. 6 tejże umowy wskazano, że wypłata przyznanych środków nastąpi w formie bezgotówkowej na nieoprocentowany rachunek bankowy pracodawcy, który zostanie założony zgodnie z deklaracją we wniosku w sytuacji, gdy we wniosku podano już nr rachunku, na który należało przelać środki. W przypadku kolejnych dwóch umów⁶⁸ ich treść nie była aktualizowana o zmiany, jakie zachodziły w toku ich realizacji, tj: **(a)** modyfikacje w ramach załączników: nr 2 *Wykaz osób objętych działaniami finansowanymi z udziałem KFS*, nr 3 *Liczba osób objętych działaniami finansowanymi z udziałem środków z KFS* i nr 4 *Oświadczenie o zawarciu z pracownikiem umowy, o której mowa w § 2 pkt 1 umowy*, stanowiących integralną część umowy (zmiany te nie były wprowadzane aneksem do tych umów); **(b)** zmianę wartości udzielonego dofinansowania – w przypadku umowy nr 18/KFS/19 z dnia 29 kwietnia 2019 r. modyfikacji uległ jedynie załącznik nr 1 do umowy pn. *Wykaz działań stanowiących kształcenie ustawiczne pracowników i pracodawcy objętych finansowaniem z KFS*, natomiast treści samej umowy w § 1 ust. 5 odpowiednio nie zmodyfikowano; **(c)** brak przedłożenia przez przedsiębiorcę zaktualizowanego załącznika nr 4 *Oświadczenie o zawarciu z pracownikiem umowy, o której mowa w § 2 pkt 1 umowy* w sytuacji, gdy zmianie ulegał krąg osób objętych dofinansowaniem, a wskazana do przeszkolenia osoba po raz pierwszy objęta była wsparciem ze środków KFS. Powyższe dotyczyło umowy nr 28/KFS/19 z dnia 18 czerwca 2019 r.

W złożonych wyjaśnieniach Dyrektor PUP wskazał na omyłkę (przypadek pierwszy) oraz na niedopatrzenie (pozostałe przypadki). Dodał, że w sprawie wprowadzania zmian zachodzących w obrębie załączników nr 2, 3 i 4 w formie aneksów uznał, iż nie jest to konieczne, gdyż dane te są przekazywane na żądanie PUP i nie wpływają na realizację i rozliczenie umowy.

Najwyższa Izba Kontroli nie podziela argumentacji Dyrektora PUP, gdyż w jej ocenie każda zmiana umowy, a więc i ta, która zachodzi w obrębie jej załącznika, stanowiącego integralną część umowy, winna zostać wprowadzona do treści umowy, w formie przewidzianej prawem.

(akta kontroli: tom II str. 316-367, tom III str. 36-93, 231-235, 241, tom V str. 270-271, 275-276)

⁶⁷ Nr 26/KFS/2020 z dnia 10 września 2020 r.

⁶⁸ Nr 28/KFS/19 z dnia 18 czerwca 2019 r. i nr 18/KFS/19 z dnia 29 kwietnia 2019 r.

5. W czterech przypadkach na siedem (57,1%), w których przedsiębiorcy dokonali zwrotu do Urzędu niewykorzystanych środków z KFS⁶⁹, PUP nie wydał przedsiębiorcom skorygowanego zaświadczenia o udzielonej pomocy *de minimis*, o którym mowa w art. 5 ust. 3a ustawy o postępowaniu w sprawach dotyczących pomocy *de minimis*. Stosownie do przywołanego przepisu w przypadku, gdy wartość faktycznie udzielonej pomocy *de minimis* jest inna niż wartość pomocy wskazana w wydanym zaświadczeniu, o którym mowa w ust. 3 ww. ustawy, podmiot udzielający pomocy, w terminie 14 dni od dnia stwierdzenia tego faktu, wydaje nowe zaświadczenie wskazując w nim właściwą wartość pomocy oraz stwierdza utratę ważności poprzedniego zaświadczenia. Zaświadczenia zostały sporządzone w trakcie kontroli NIK, a zwłoka wyniosła od 57 dni do 435 dni⁷⁰.

Dyrektor PUP wyjaśnił, że przez niedopatrzenie Urząd nie wydał nowych zaświadczeń przedsiębiorcom w formie papierowej.

(akta kontroli: tom I str. 214, 216, 235-236, tom III str. 36-93, 183-217, 278-346, 357-424, tom IV str. 259-266, 268, 272)

6. W PUP w części nierzetelnie weryfikowano przedkładane przez pracodawców rozliczenia realizacji umów na finansowanie kształcenia ustawicznego pracowników i pracodawców. PUP zaakceptował wadliwe rozliczenie w przypadku 14⁷¹ na 30 zbadanych umów (tj. 46,6%)⁷², i tak:

(a) w 11 przypadkach Urząd przyjął i zaakceptował przedłożone dokumenty księgowe, mimo że nie zawierały one elementów przewidzianych w treści umowy (2 ust. 7): opisu dotyczącego wskazania uczestnika formy kształcenia ustawicznego i/lub źródła finansowania, tj. określenia wkładu środków KFS oraz wkładu własnego pracodawcy. Nie wezwano przedsiębiorców do ich uzupełnienia, akceptując tym samym prawidłowość rozliczenia umowy.

Specjalista ds. rozwoju zawodowego wyjaśniła, że w przypadku, gdy określona forma kształcenia ustawicznego była kierowana wyłącznie do jednej osoby, uznawała, iż nie zachodziła konieczność takiego opisu, dodając jednocześnie, że w pozostałych przypadkach rzeczywiście było to jej przeoczenie.

(akta kontroli: tom II str. 313-314, tom IV str. 8-9, 272)

(b) w dwóch przypadkach rozliczenie umowy wpłynęło do Urzędu z uchybieniem terminu, o którym mowa w § 2 ust. 8 umowy, tj. po upływie 14 dni od dnia zakończenia kształcenia, przy czym w pierwszym z nich opóźnienie wyniosło 7 dni, a w drugim 84 dni od dnia otrzymania przez PUP w Wołowie informacji o braku możliwości zrealizowania wszystkich szkoleń, na które otrzymano dofinansowania, oraz dokonania zwrotu środków. W tym okresie Urząd nie podjął udokumentowanych czynności celem otrzymania rozliczenia.

Dyrektor PUP wyjaśnił, że pracodawcy zostali telefonicznie poproszeni o złożenie rozliczenia, przy czym w drugim przypadku, z uwagi na urlop przedsiębiorcy, Dyrektor PUP zgodził się na wydłużenie terminu do rozliczenia do końca października 2020 r. Dodał, że ze względu na kwarantannę, izolację i zwolnienie lekarskie pracownika odpowiedzialnego za KFS (oraz pracownika zastępującego), sprawa dostarczenia dokumentów nie została dopilnowana i dopiero po powrocie poproszono pracodawcę ponownie o ich przesłanie.

⁶⁹ Powyższe dotyczyło realizacji umowy: nr 28/KFS/2020 z dnia 18 czerwca 2019 r., nr 5/KFS/20 z dnia 21 maja 2020 r., nr 6/KFS/20 z dnia 25 maja 2020 r., nr 24/KFS/20 z dnia 10 września 2020 r.

⁷⁰ Licząc od dnia, w którym upłynęło 14 dni po dokonaniu zwrotu.

⁷¹ Umowy nr: (1) 06/KFS/19 z dnia 12 marca 2019 r., (2) 19/KFS/19 z dnia 29 kwietnia 2019 r., (3) 25/KFS/19 z dnia 18 czerwca 2019 r., (4) 04/KFS/20 z dnia 14 maja 2020 r., (5) 05/KFS/20 z dnia 21 maja 2020 r., (6) 07/KFS/20 z dnia 1 czerwca 2020 r., (7) 20/KFS/20 z dnia 10 września 2020 r., (8) 21/KFS/20 z dnia 10 września 2020 r., (9) 24/KFS/20 z dnia 10 września 2020 r., (10) 26/KFS/20 z dnia 10 września 2020 r., (11) 03/KFS/20 z dnia 7 maja 2020 r., (12) 16/KFS/20 z dnia 28 sierpnia 2020 r., (13) 12/KFS/20 z dnia 26 czerwca 2020 r., (14) 8/KFS/20 z dnia 9 czerwca 2020 r.

⁷² Dwa przypadki z pkt a dotyczą również tych, które zostały opisane w pkt b i c.

(akta kontroli: tom III str. 183-217, tom IV str. 268-269, 273)

(c) w jednym przypadku Urząd przyjął i zaakceptował rozliczenie umowy⁷³ w sytuacji, gdy koszt dwóch szkoleń (na łączną kwotę 1,6 tys. zł) został przez przedsiębiorcę poniesiony przed przekazaniem środków przez PUP na rachunek bankowy spółki, co było niezgodne z § 2 ust. 7 zawartej umowy. Urząd nie zażądał jednocześnie wyjaśnień od przedsiębiorcy przyczyn, dla których doszło do naruszenie warunków kontraktu.

Dyrektor PUP wyjaśnił, że w toku rozliczania umowy nie zauważono wyżej opisanego uchybienia.

(akta kontroli: tom II str. 313-314, tom III str. 522-533, tom V str. 11-12)

7. W PUP nie opracowano zasad polityki magazynowej oraz nie ewidencjonowano i nie dokumentowano rozchodu materiałów służących promocji KFS, a ze złożonych w toku kontroli wyjaśnień pracowników Urzędu wynikało, że były one wykorzystywane m.in. w bieżącej pracy jednostki, w tym w kontaktach z bezrobotnymi czy z innymi podmiotami współpracującymi z PUP. Część z nich została również rozdana pracownikom do indywidualnego wykorzystania. W konsekwencji powyższego nie można jednoznacznie stwierdzić, że bezpośrednim odbiorcą promocji KFS byli pracodawcy, do których ww. Fundusz jest kierowany. W ocenie NIK nie znajduje uzasadnienia m.in. przekazanie zakupionych w 2020 r. 23 sztuk pulsoksymetrów oraz 46 maseczek pracownikom PUP, czy jak podał Dyrektor PUP 10 sztuk pulsoksymetrów jednej ze spółek oraz kolejnych pięciu do Starostwa Powiatowego w Wołowie - na łączną kwotę 4,6 tys. zł. Dyrektor PUP nie był w stanie wyjaśnić, do kogo konkretnie trafiło pozostałych 12 sztuk urządzeń, o których mowa powyżej (z 50 zakupionych).

Dyrektor PUP wyjaśnił m.in., że każdy z pracodawców może być potencjalnym podmiotem współpracującym z Urzędem w ramach KFS, stąd nie stosowano kryteriów, że otrzymują materiały promocyjne jedynie te podmioty, z którymi PUP miał zawarte umowy. Dodał, że pracownikom zalecał wykorzystywanie materiałów w celach służbowych, co również stanowiło promocję KFS.

Najwyższa Izba Kontroli nie podziela argumentacji Dyrektora PUP. Stosownie do założeń dotyczących funkcjonowania KFS, głównym celem Funduszu jest wsparcie pracodawców inwestujących w kształcenie ustawiczne swoje bądź pracowników. Nie ma w ocenie NIK podstaw do tego, by materiały promocyjne zakupione ze środków KFS, służyły innym celom niż promocja tego Funduszu wśród potencjalnych jego beneficjentów.

(akta kontroli: tom I str. 421, 350-404, tom IV str. 8, 10-16)

OCENA CZĄSTKOWA

PUP w Wołowie wydatkował zgodnie z przeznaczeniem, tj. na zadania określone w art. 69a ust. 2 pkt 1 i 4 *ustawy o promocji zatrudnienia*, środki KFS w łącznej kwocie 667,1 tys. zł. Tym samym wykorzystał 97% środków przyznanego limitu na lata 2019-2020. Przy rozpatrywaniu wniosków w Urzędzie kierowano się zasadami wynikającymi z przepisów powszechnie obowiązujących, przy czym przy rozpatrywaniu wniosków nie uwzględniano kryterium posiadania przez realizatora szkolenia certyfikatów jakości oferowanych usług, tj. kryterium oceny określonego w § 6 ust. 5 pkt 4 *rozporządzenia ws. KFS*. Ponadto analiza formalno-merytoryczna wniosków nie zawsze przebiegała w sposób rzetelny. W szczególności wystąpiły bowiem przypadki: pozostawienia bez rozpatrzenia wniosków pracodawców, co do których istniały przesłanki uzasadniające konieczność wezwania do ich poprawienia, przez co wykluczono pracodawców z możliwości otrzymania dofinansowania z KFS; nie wezwania pracodawców do złożenia dodatkowych wyjaśnień dotyczących wysokiej ceny wnioskowanych do dofinansowania szkoleń, celem zapewnienia gospodarności wydatkowania środków Funduszu na ich realizację. Umowy na

⁷³ Nr 04/KFS/20 z dnia 14 maja 2020 r.

finansowanie działań dotyczących kształcenia ustawicznego pracowników i pracodawców zawierane były w sposób prawidłowy, ich treść odpowiadała wymogom wskazanym w *rozporządzeniu ws. KFS*, za wyjątkiem niedołączania do nich wniosków pracodawców. Treść umów nie zawsze była jednak prawidłowo aktualizowana. Przedsiębiorcom wydawano zaświadczenia o udzielonej pomocy *de minimis*, jednakże w czterech przypadkach nie dokonano ich korekty w sytuacji zmiany wysokości przyznanego z KFS dofinansowania. Liczne nieprawidłowości stwierdzone przy rozliczaniu 14 z 30 objętych badaniem umów nie miały istotnego znaczenia dla prawidłowości wydatkowania środków KFS na ich realizację. W ocenie NIK, sposób gospodarowania materiałami promocyjnymi zakupionymi przez PUP w Wołowie ze środków KFS nie zapewniał ich wykorzystania w całości na rzecz promocji Funduszu.

OBSZAR

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

Opis stanu faktycznego

3.1. Stosownie do wytycznych dot. KFS, PUP przysyłał do DWUP zbiorcze (kwartalne) informacje (w ujęciu kwotowym) o wydatkowaniu/zaangażowaniu środków z tzw. limitu podstawowego KFS, według priorytetów określonych przez Ministra. Wyżej wymienione sprawozdania sporządzano co do zasady terminowo⁷⁴, na podstawie i zgodnie ze stanem faktycznym⁷⁵. Zarówno w 2019 r., jak i w 2020 r., udzielone wsparcie zostało przyznane w ramach dwóch priorytetów⁷⁶ (z sześciu w 2019 r. i siedmiu w 2020 r.) ustalonych przez ministra właściwego ds. pracy, w kwocie:

- wsparcie kształcenia ustawicznego w zidentyfikowanych w danym powiecie lub województwie zawodach deficytowych – w 2019 r. 284,5 tys. zł i w 2020 r. 278,9 tys. zł, co stanowiło odpowiednio 88,3% i 85,6% ogółu wydatków z KFS przeznaczonych na kształcenie ustawiczne pracowników i pracodawców;

- wsparcie kształcenia ustawicznego osób po 45 roku życia – w 2019 r. 37,5 tys. zł i w 2020 r. 47,0 tys. zł, co stanowiło odpowiednio 11,6% i 14,4% ogółu wydatków z KFS przeznaczonych na kształcenie ustawiczne pracowników i pracodawców.

Nie finansowano działań poza priorytetami ustalonymi przez Ministra. PUP przekazywał DWUP również kwartalnie bądź miesięcznie (na żądanie DWUP), informacje dotyczące stanu wdrażania środków z KFS w powiecie, obejmujące dane dotyczące: liczby złożonych wniosków, ich wartości, sposobu rozpatrzenia, liczby podpisanych umów, zakontraktowanej wartości środków i jej wykonania, oraz struktury przyznania środków według typu pracodawcy⁷⁷. W ramach analizy wykorzystania środków z KFS za 2019 r. do DWUP przesłano także (na prośbę) dane statystyczne obejmujące: kwoty środków z KFS przeznaczonych na poszczególne zadania wynikające z art. 69a *ustawy o promocji zatrudnienia*, liczby pracodawców i pracowników, którzy skorzystali ze wsparcia (w podziale na płeć, grupy wiekowe i wykształcenie), liczby podpisanych umów oraz struktury przyznanych środków (według rodzaju beneficjenta/ przedsiębiorcy⁷⁸).

Zgodnie z *Programem badań statystycznych statystyki publicznej*⁷⁹ corocznie, w terminie w nim określonym⁸⁰, PUP w Wołowie przekazywał także do DWUP

⁷⁴ Poza dwoma przypadkami dotyczącymi sprawozdania za II kwartał 2019 r. i I kwartał 2021 r., gdzie opóźnienie wyniosło pięć i dwa dni.

⁷⁵ Poza jednym przypadkiem opisanym w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

⁷⁶ Wykazanych w sprawozdawczości.

⁷⁷ W podziale na: mikro, małe, średnie, duże, sektor publiczny, jednostki samorządu terytorialnego, inne.

⁷⁸ W podziale na: mikro, małe, średnie, duże i sektor publiczny.

⁷⁹ Przyjętym rozporządzeniem Rady Ministrów z dnia 14 września 2018 r. w sprawie programu badań statystycznych statystyki publicznej na rok 2019 (Dz. U. poz. 2103, ze zm.) oraz rozporządzeniem Rady

załącznik nr 4 do sprawozdania o rynku pracy MRPiPS-01 – poradnictwo zawodowe, szkolenia bezrobotnych i poszukujących pracy, staż i przygotowanie zawodowe dorosłych, kształcenie ustawiczne, jak również miesięczne sprawozdania o przychodach i wydatkach Funduszu Pracy MRPiPS-02⁸¹.

Przekazywane do DWUP dane statystyczne nie były w pełni rzetelne, co opisano w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli: tom I str. 257-324, 405-419, 437-439)

W latach 2019-2021 (do 31 marca) działaniami finansowanymi z KFS objęto łącznie 58 przedsiębiorców⁸², w tym w 2019 r. – 29, w 2020 r. – 27 i w 2021 r. – dwóch. Znacząca ich większość reprezentowała sektor prywatny (50, tj. 86,2%), a wśród nich najwięcej było mikroprzedsiębiorstw (39, tj. 78%), a najmniej dużych przedsiębiorstw (jedyne dwa). Formą kształcenia finansowanego z KFS były kursy i studia podyplomowe (skorzystało z nich 191 osób), w znikomym zakresie przedsiębiorcy korzystali z możliwości finansowania egzaminów oraz badań lekarskich i psychologicznych (działaniami tymi objęto jedynie sześć osób). W kontrolowanym okresie przedsiębiorcy nie korzystali ze wsparcia na określenie potrzeb w zakresie kształcenia ustawicznego oraz ubezpieczenie od następstw nieszczęśliwych wypadków w związku z podjęciem kształcenia.

Spośród 58 przedsiębiorców korzystających ze środków KFS, 15 w latach 2019-2021 (do 31 marca) zawarło z PUP więcej niż jedną umowę na finansowanie kształcenia ustawicznego, w tym w 2020 r. 15 beneficjentów, którzy otrzymali dofinansowanie w 2019 r., a w 2021 r. dwóch, z którymi zawarto umowę w 2020 r., w tym jeden beneficjent środków z 2019 r. i 2020 r. Podmiot ten, będący mikroprzedsiębiorcą z branży doradztwa unijnego i zarządzania projektami, otrzymał łącznie w latach 2019-2021 wsparcie ze środków KFS w kwocie 48,6 tys. zł⁸³, z czego 35,9 tys. zł na kształcenie pracodawcy oraz 12,7 tys. zł pracownika, korzystając w 2019 r. i 2020 r. z priorytetu dotyczącego wsparcia kształcenia ustawicznego w zawodach deficytowych⁸⁴, a w 2021 r. osób po 45 roku życia. Ze środków KFS sfinansował studia podyplomowe MBA, kursy z zakresu księgowości, podatków i zamówień publicznych oraz szkolenie dotyczące zarządzania firmą rodzinną.

Według stanu na dzień 10 czerwca 2021 r. Dyrektor PUP zawarł łącznie 28 umów, z czego w 16 przypadkach z przedsiębiorcami, którzy otrzymali wsparcie w 2019 r. i/lub w 2020 r. Zarówno w 2019 r., w 2020 r., jak i w 2021 r., po dwóch przedsiębiorców w danym roku otrzymało dofinansowanie do kształcenia ustawicznego dwukrotnie.

Finansowane z KFS szkolenia realizowało łącznie 81 podmiotów szkoleniowych⁸⁵, z czego 21 przeprowadzało szkolenie w danym roku u więcej niż jednego pracodawcy. Liczba podmiotów wykonujących szkolenia z KFS wzrosła - z 36 w 2019 r. do 43 w 2020 r., przy czym jak wyjaśnił Dyrektor PUP nie znał on przyczyn takiego stanu rzeczy.

Spośród 191 przeszkolonych pracodawców/pracowników, w latach 2019-2021 (do 31 marca) najliczniejszą grupę stanowiły osoby w wieku od 35 do 44 lat (71, tj.

Ministrów z dnia 11 października 2019 r. w sprawie programu badań statystycznych statystyki publicznej na rok 2020 (Dz. U. poz. 2366, ze zm.).

⁸⁰ Za 2019 r. sprawozdanie należało przekazać do 9 kwietnia 2020 r., a za 2020 r. – do 12 kwietnia 2021 r. PUP w Wołowie sporządził sprawozdania w systemie SYRIUSZ odpowiednio 12 stycznia 2020 r. i 4 stycznia 2021 r.

⁸¹ W dziale 3 tego sprawozdania podawano liczbę osób i kwotę wydatków z KFS w miesiącu i narastająco od początku roku.

⁸² Ustalono na podstawie liczby zawartych umów.

⁸³ Z czego 13,2 tys. zł z umowy z 2020 r. zostało przez niego zwrócone.

⁸⁴ We wniosku wskazano kierunek kształcenia w zawodzie deficytowym: w 2019 r. specjalista ds. zasobów ludzkich, a w 2020 r. pozostali specjaliści ds. księgowości i rachunkowości.

⁸⁵ W tym w 2019 r. - 36, w 2020 r. - 43, a w 2021 r. (według stanu na 31 marca) - trzy, przy czym w 2020 r. - 10 firm szkoleniowych, które realizowały szkolenie także w 2019 r.

37,2%) oraz osoby z wykształceniem wyższym (107 osób, tj. 56%). Natomiast najrzadziej szkoliły się osoby z grupy wiekowej 15-24 lat (16 osób) oraz legitymujące się wykształceniem podstawowym (jedynie cztery). Spadek łącznej liczby osób przeszkolonych (z 119 w 2019 r. do 69 osób w 2020 r.) wynikał, jak wyjaśnił Dyrektor PUP, prawdopodobnie z sytuacji związanej z pandemią COVID-19. Koszt jednostkowy szkolenia wzrósł w związku z tym z 2,8 tys. zł w 2019 r. do 4,9 tys. zł w 2020 r.

Jak wskazał Dyrektor PUP, nie odnotowano, by rozwiązania związane z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem SARS-CoV-2 miały wpływ na KFS, poza zmianami, jakie zachodziły w terminach czy formach szkoleń (ze stacjonarnych na on-line), a co za tym idzie i w cenach szkoleń. Dodał, że zainteresowanie pracodawców tą formą wsparcia nadal było duże, a dostępność środków była taka sama jak w latach poprzednich, o czym świadczy wykorzystanie funduszu prawie w 100%.

(akta kontroli: tom I str. 56-57, 347-349, 417-419, tom IV str. 274, tom V str. 7-10)

3.2. W latach 2019-2021 (do 31 marca) w PUP nie dokonywano oceny efektywności działań finansowanych z KFS. Ocena taka nie była również sporządzana w latach wcześniejszych. Dyrektor PUP wyjaśnił, że stosownie do art. 69a ust. 2 pkt 3 *ustawy o promocji zatrudnienia*, środki z KFS mogą być przeznaczone na finansowanie działań obejmujących badanie efektywności wsparcia udzielonego z KFS, zatem wykonywanie tego badania nie jest obowiązkowe.

W zakresie oceny efektywności wsparcia udzielonego ze środków KFS w Powiecie Wołowskim w okresie objętym kontrolą Dyrektor PUP wskazał m.in., że z obserwacji i rozmów z pracodawcami wynikał pozytywny wpływ KFS na rozwój kompetencji ich pracowników i pogłębienie wiedzy wykorzystywanej w miejscu pracy, co przekładało się na lepszą wydajność pracy, organizację i zarządzanie firmą oraz możliwość świadczenia szerszego wachlarza usług. Dodał, że kształcenie dorosłych wpływa na trwałość zatrudnienia oraz motywuje pracowników do dalszego rozwoju. Wskazał również, że wartością dodaną do funkcjonowania KFS jest polepszenie wizerunku urzędów pracy, odbieranych coraz częściej jako przyjazne i wspomagające pracodawców na rynku pracy, jak również nawiązanie szerszej współpracy pracodawców z urzędami, co w dłuższej perspektywie skutkuje możliwością pozyskania większej liczby ofert pracy oraz wyższą efektywnością działań aktywizacyjnych.

(akta kontroli: tom I str. 335-336)

3.3. PUP nie dysponował dokumentami o charakterze strategicznym / planistycznym / kierunkowym, w których określono oczekiwany bądź zakładany poziom efektywności wsparcia udzielanego z KFS w powiecie. Dyrektor PUP wyjaśnił, że Minister nie określił kryteriów ani miar dla zbadania tego zagadnienia. Dokumenty zawierające założenia powiatowej polityki rynku pracy i rozwoju zasobów ludzkich, tj. „Strategia Rozwoju Powiatu Wołowskiego” oraz „Powiatowa Strategia Rozwiązywania Problemów Społecznych” nie odnosiły się bezpośrednio do KFS, bowiem były to dokumenty określające politykę w zakresie łagodzenia skutków bezrobocia i nakierowane były na pomoc osobom bezrobotnym.

(akta kontroli: tom I str. 335-336, tom IV str. 36-258)

3.4. Jak wskazał Dyrektor PUP, określone dla KFS przez Ministra oraz Radę Rynku Pracy na lata 2019-2021 priorytety wydatkowania tych środków wpisywały się w założenia / kierunki powiatowej polityki rynku pracy i rozwoju zasobów ludzkich, zawarte w „Strategii Rozwoju Powiatu Wołowskiego” poprzez określone w niej priorytety, cele i działania takie, jak m.in. rozwój umiejętności powiązany z potrzebami aktywnie wspieranego rynku pracy, monitorowanie rynku pracy i współpraca PUP z organizacjami pracodawców, zapewnienie bogatej i dostępnej oferty szkoleń doskonalących umiejętności zawodowe i umożliwiających reorientację

zawodową, promocja idei „uczenia się przez całe życie” czy rozwijanie społeczeństwa informacyjnego.

(akta kontroli: tom IV str. 36, 276)

Stwierdzona
nieprawidłowość

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

Przekazywane do DWUP sprawozdania dotyczące efektów realizacji działań finansowanych ze środków KFS nie były w pełni rzetelne. Dotyczyło to:

(a) informacji o wydatkowaniu/zaangażowaniu środków z tzw. limitu podstawowego KFS, według priorytetów określonych przez Ministra za II, III i IV kwartał (roczna) 2019 r. – w sprawozdaniach tych wykazano wydatkowanie środków jedynie w dwóch priorytetach (wsparcie kształcenia ustawicznego w zidentyfikowanych w danym powiecie lub województwie zawodach deficytowych oraz wsparcie kształcenia ustawicznego osób po 45 roku życia), podczas gdy z ustaleń kontroli wynikało, że co najmniej w przypadku jednego wniosku, pracodawca zadeklarował chęć skorzystania z priorytetu dotyczącego wsparcia kształcenia osób, które nie posiadają świadectwa dojrzałości, a przyznanie środków w ramach tego priorytetu (na etapie rozpatrzenia wniosku) potwierdziła specjalista ds. rozwoju zawodowego. Błędnie wykazana w sprawozdaniu kwota⁸⁶ wyniosła 3 996 zł.

Specjalista ds. rozwoju zawodowego wyjaśniła, że powyższe było wynikiem błędu.

(akta kontroli: tom I str. 258-287, tom IV str. 6-7, tom V str. 5)

(b) danych wykazanych w załączniku nr 4 do sprawozdania MRPIP-01 – poradnictwo zawodowe, szkolenie bezrobotnych i poszukujących pracy, staż i przygotowanie zawodowe dorosłych, kształcenie ustawiczne za 2019 r. i 2020 r. - w zakresie liczby pracodawców (podmiotów), którzy złożyli wnioski o przyznanie środków z KFS⁸⁷: w 2019 r. zamiast 42 wniosków wskazano 40, a w 2020 r. 36 wniosków, podczas gdy faktycznie wpłynęło ich 34.

Dyrektor PUP wyjaśnił, że przyczyną błędnej liczby wniosków podanych w sprawozdaniu za 2019 r. było nieuwzględnienie dwóch, które wpłynęły po terminie naboru i pozostały bez rozpatrzenia, a w sprawozdaniu za 2020 r. omyłka polegająca na wprowadzeniu do systemu SYRIUSZ dwukrotnie jednego z wniosków pracodawcy oraz jako wnioskodawcę podmiot, który realizował dla PUP zamówienie dotyczące materiałów promocyjnych.

(akta kontroli: tom I str. 237-245, 417-419, tom IV str. 270-271, 274-276)

(c) informacji dotyczących stanu wdrażania środków z KFS w powiecie, przekazywanych co do zasady kwartalnie do DWUP – w zakresie danych dotyczących liczby i wartości wniosków, które wpłynęły do PUP (w 2019 r.⁸⁸, w 2020 r.⁸⁹ i w 2021 r.⁹⁰); liczby wniosków, które pozostawionych bez rozpatrzenia (w 2019 r.⁹¹) bądź rozpatrzono pozytywnie (w 2020 r.⁹²).

⁸⁶ Tj. zawyżenie w priorytecie dotyczącym wsparcia kształcenia osób po 45 roku życia i niewykazanie w priorytecie dotyczącym wsparcia kształcenia osób, które nie posiadają świadectwa dojrzałości.

⁸⁷ Dział 4, rozdział 4.1 Finansowanie pracodawcom kosztów kształcenia ustawicznego ze środków KFS, wiersz 01, kolumna 1.

⁸⁸ Według stanu na dzień: (a) 31 marca 2019 r. wskazano 15 wniosków na kwotę 224,8 tys. zł, podczas gdy w dwóch naborach zorganizowanych do 31 marca 2019 r. wpłynęło 35 wniosków na łączną kwotę 491,9 tys. zł; (b) 31 grudnia 2019 r., 30 września 2019 r., 31 sierpnia 2019 r., 31 lipca 2019 r. wykazano kwotę 603,4 tys. zł i liczbę odpowiednio 40, 47, 40 i 47, podczas gdy wniosków wpłynęło 42 na kwotę 578,8 tys. zł.

⁸⁹ Według stanu na dzień: 31 grudnia 2020 r. wykazano kwotę 486,1 tys. zł, podczas gdy wniosków wpłynęło łącznie na kwotę 582,5 tys. zł; według stanu na dzień 30 września 2020 r. wykazano 33 wnioski, podczas gdy faktycznie wpłynęło ich 32.

⁹⁰ Według stanu na dzień 31 marca 2021 r. wskazano 34 wnioski na łączną kwotę 485,4 tys. zł, podczas gdy ich wartość wynosiła 490,0 tys. zł.

⁹¹ Według stanu na dzień 31 grudnia 2019 r., 30 września 2019 r., 31 sierpnia 2019 r., 31 lipca 2019 r. wykazano sześć wniosków w sytuacji, gdy było ich osiem.

⁹² Według stanu na dzień 31 grudnia 2020 r. wskazano 28 wniosków, podczas gdy faktycznie było ich 30.

Dyrektor PUP wyjaśnił, że przez omyłkę przekazano do DWUP niepoprawne dane, wskazując jednocześnie, iż różnice w przekazanych danych nie miały znaczącego wpływu na funkcjonowanie KFS, gdyż z punktu widzenia prawidłowości jego funkcjonowania istotne są informacje dotyczące liczby zawartych umów, faktycznych kwot dofinansowania i wydatkowania ich zgodnie z przeznaczeniem.

(akta kontroli: tom I str. 237-245, 257-324, tom IV str. 270-271, 274-276)

Najwyższa Izba Kontroli wskazuje, że dane statystyczne przekazywane są zainteresowanym podmiotom w określonych i sprecyzowanych celach, które powinny dać rzetelny obraz funkcjonowania systemu dotyczącego KFS jako całości. W przypadku informacji, których ostatecznym odbiorcą jest Główny Urząd Statystyczny, kierownik jednostki powinien szczególnie zadbać, by przekazywane dane były rzetelne, bowiem wynik badań statystycznych, sporządzanych m.in. na podstawie załącznika nr 4 do sprawozdania MRPiP-01, ma charakter oficjalnych danych statystycznych.

OCENA CZĄSTKOWA

PUP w Wołowie monitorował efekty realizacji działań finansowanych z KFS poprzez przekazywane do DWUP cyklicznie sprawozdania, wynikające zarówno z przepisów prawa powszechnie obowiązującego, jak i zasad przyjętych w wytycznych dot. KFS i wskazań DWUP. Sprawozdania te przekazywano terminowo, jednakże nie zawsze były one sporządzone zgodnie ze stanem faktycznym. W PUP w Wołowie nie dokonywano okresowej oceny efektywności wsparcia udzielonego ze środków KFS, a w dokumentach o charakterze planistycznym nie określono mierników oraz celów planowanych do osiągnięcia w związku z realizacją założeń KFS.

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 nie formułuje uwag.

- Wnioski
1. Odstąpienie od formułowania dodatkowych kryteriów przyznawania środków KFS na kształcenie ustawiczne pracownikom i pracodawcy, które skutkują ograniczeniem dostępności do tych środków w stosunku do wynikającej z powszechnie obowiązujących przepisów prawa.
 2. Przejrzyste i spójne formułowanie treści ogłoszeń o naborach wniosków pracodawców o przyznanie środków z KFS.
 3. Podjęcie działań w celu zapewnienia rzetelnej analizy wniosków pracodawców, w tym w zakresie wystąpienia przesłanek do ich poprawienia.
 4. Kwalifikowanie do dofinansowania wniosków, z uwzględnieniem wszystkich kryteriów określonych w § 6 ust. 5 *rozporządzenia ws. KFS*.
 5. Zapewnienie zgodności treści zawieranych umów o finansowania działań dotyczących kształcenia ustawicznego pracowników i pracodawcy z *rozporządzeniem ws. KFS* oraz stanem faktycznym – na każdym etapie realizacji umowy.
 6. Każdorazowe wydawanie nowych zaświadczeń o udzielonej pomocy *de minimis*, w terminie 14 dni od dnia stwierdzenia, że wartość faktycznie udzielonej pomocy *de minimis* jest inna niż wartość pomocy wskazana w wydanym zaświadczeniu.
 7. Egzekwowanie od pracodawców rozliczeń zawartych umów, zgodnie z warunkami w nich określonymi.

8. Wprowadzenie mechanizmu weryfikacji danych statystycznych przekazywanych do DWUP, celem zapewnienia realizacji obowiązku sprawozdawczego w sposób rzetelny.
9. Wykorzystywanie zakupionych ze środków KFS materiałów wyłącznie w działaniach ukierunkowanych na promocję Funduszu wśród pracodawców.

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 we Wrocławiu. 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 dni 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.

Wrocław, dnia lipca 2021 r.

Kontroler:
Angelika Gagon
Inspektor kontroli państwowej

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura we Wrocławiu
p.o. Dyrektor
Marcin Kaliński

.....
podpis

.....
podpis