

Kancelaria Główna
Ministerstwo Rozwoju, Pracy i Technologii

Wpłynęło
dnia **2021-08-13**

RPW/iK




Ministerstwo Rozwoju, Pracy
RPW/99575/2021 P
Data: 2021-08-13

WICEPREZES
NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI
MAŁGORZATA MOTYŁOW

LWR.410.008.01.2021

Pan
Jarosław Gowin
Minister Rozwoju, Pracy i Technologii
Ministerstwo Rozwoju, Pracy i Technologii
pl. Trzech Krzyży 3/5
00-507 Warszawa

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

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

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Ministerstwo Rozwoju, Pracy i Technologii, pl. Trzech Krzyży 3/5, 00-507 Warszawa
Kierownik jednostki kontrolowanej	Jarosław Gowin, Minister Rozwoju, Pracy i Technologii – minister właściwy do spraw pracy od 6 października 2020 r. W okresie objętym kontrolą funkcję ministra właściwego do spraw pracy poprzednio pełniły: Marlena Małag, Minister Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej, od 15 listopada 2019 r. do 5 października 2020 r. Bożena Borys-Szopa, Minister Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej, od 4 czerwca 2019 r. do 15 listopada 2019 r. Elżbieta Rafalska, Minister Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej, od 16 listopada 2015 r. do 4 czerwca 2019 r. (dalej: „Minister”)
Zakres przedmiotowy kontroli	1. Kierunki i założenia działań finansowanych z Krajowego Funduszu Szkoleniowego. 2. Prawdopodobność rozdysponowania i wydatkowania środków Krajowego Funduszu Szkoleniowego. 3. Efekty realizacji działań finansowanych z Krajowego Funduszu Szkoleniowego oraz ich ocena i monitorowanie.
Okres objęty kontrolą	Lata 2019-2021 (do czasu zakończenia czynności kontrolnych ¹ , z wykorzystaniem dowodów sporządzonych przed tym okresem).
Podstawa prawna podjęcia kontroli	Art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli ²
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura we Wrocławiu
Kontroler	Łukasz Cieślak, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LWR/78/2021 z 5 maja 2021 r. (akta kontroli: t. I str. 1-2, 694; t. II str. 148)

¹ Tj. do 9 lipca 2021 r.

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

II. Ocena ogólna³ kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działania Ministra w zakresie ustalania kierunków i założeń, rozdysponowania i wydatkowania oraz monitorowania zadań finansowanych środkami Krajowego Funduszu Szkoleniowego.

Uzasadnienie oceny ogólnej

Minister poprzez coroczne określanie kierunków i założeń Krajowego Funduszu Szkoleniowego, a także prawidłowe rozdysponowanie jego środków pomiędzy urzędy pracy sprzyjał zwiększaniu kompetencji zawodowych pracowników i pracodawców. Funkcjonowanie tego Funduszu umożliwiło w latach 2019-2020 wsparcie dla 212 tys. uczestników różnych form kształcenia ustawicznego.

Kierunki i założenia (priorytety) działań finansowanych z Krajowego Funduszu Szkoleniowego zostały określone w oparciu o zidentyfikowane potrzeby rynku pracy, w tym wynikające ze skutków pandemii COVID-19. Na lata 2019-2021 przyjętych zostało odpowiednio sześć, siedem i osiem priorytetów określonych przez Ministra oraz trzy, pięć i sześć priorytetów wskazanych przez Radę Rynku Pracy. Na ich realizację przewidziano w planach wydatkowania środki w wysokości 2% przychodów Funduszu Pracy, tj. 734,0 mln zł (w tym w kolejnych latach odpowiednio: 228,1 mln zł, 246,5 mln zł i 259,4 mln zł). Niemniej, w 2019 r. nie wykorzystano 24,9 mln zł, a w 2020 r. 29,0 mln zł, tym samym realizacja rocznych planów wydatkowania ukształtowała się na poziomie 89% w 2019 r. i 88% w 2020 r.

Minister monitorował realizację działań finansowanych z Krajowego Funduszu Szkoleniowego. NIK podziela przy tym stanowisko Ministerstwa wskazujące na brak uregulowań dotyczących mierników, które pozwalałyby na pełną ocenę efektywności udzielanego wsparcia i potrzebę wdrożenia rozwiązań w tym zakresie.

III. Opis stanu faktycznego oraz oceny cząstkowe⁴ kontrolowanej działalności

OBSZAR

1. Kierunki i założenia działań finansowanych z Krajowego Funduszu Szkoleniowego

Opis stanu faktycznego

1.1. Obsługa Krajowego Funduszu Szkoleniowego (dalej: „KFS” lub „Fundusz”) prowadzona była przez Ministerstwo Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej, a następnie od 6 października 2020 r. przez Ministerstwo Rozwoju, Pracy i Technologii⁵ (dalej: „Ministerstwo”). Zgodnie z regulaminem organizacyjnym Ministerstwa⁶, zadania te przypisane zostały w szczególności Departamentowi Rynku Pracy oraz Departamentowi Funduszy.

(akta kontroli: t. I str. 693-797; t. II str. 1-108, 150-305; t. III str. 328-349, 536-559)

1.2. W przyjętych przez Radę Ministrów Krajowym Planach Działań na rzecz Zatrudnienia (dalej: „Plan”) na 2019 r.⁷ i 2021 r.⁸ nie przewidziano działań i wskaźników związanych z jego realizacją w oparciu o środki Krajowego Funduszu Szkoleniowego. Na 2020 r. Plan nie został sporządzony. Z dniem 16 grudnia

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

⁴ 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.

⁵ Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 7 października 2020 r. w sprawie utworzenia Ministerstwa Rozwoju, Pracy i Technologii (Dz. U. poz. 1736).

⁶ Nadany w drodze zarządzenia Nr 5 Ministra Rozwoju, Pracy i Technologii z dnia 10 grudnia 2020 r. w sprawie ustalenia regulaminu organizacyjnego Ministerstwa.

⁷ Plan został przyjęty w formie uchwały nr 49/2019 Rady Ministrów z dnia 6 czerwca 2019 r.

⁸ Plan został przyjęty w formie uchwały nr 80/2021 Rady Ministrów z dnia 22 czerwca 2021 r.

2020 r. wszedł w życie art. 31zzq ustawy z dnia 2 marca 2020 r. o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych⁹, który wyłączył obowiązek sporządzenia Planu na 2020 r.

Dyrektor Departamentu Rynku Pracy wyjaśniła, że szczegółowe cele wydatkowania KFS ustalane były corocznie w postaci priorytetów i monitorowane poprzez gromadzenie danych na temat wykorzystania środków KFS zgodnie z tymi priorytetami.

(akta kontroli: t. I str. 17-212; t. III str. 246-299)

1.3. Minister ustalał corocznie, w uzgodnieniu z Radą Rynku Pracy, priorytety wydatkowania środków KFS i publikował je na stronie internetowej Ministerstwa przed rozpoczęciem kolejnego roku, a więc w terminie umożliwiającym realizację zadań przez urzędy pracy. Na lata 2019-2021 przyjętych zostało odpowiednio sześć, siedem i osiem priorytetów określonych przez Ministra oraz trzy, pięć i sześć priorytetów wskazanych przez Radę Rynku Pracy.

(akta kontroli: t. I str. 341-359)

1.4. Propozycje priorytetów wydatkowania środków KFS przygotowywane były przez Departament Rynku Pracy i przedkładane Ministrowi i Radzie Rynku Pracy. Wynikały one z dokonanej identyfikacji potrzeb przedsiębiorców, pracowników oraz sytuacji ekonomiczno-społecznej kraju.

(akta kontroli: t. IV str. 10-121, 168-170)

1.5. W związku z upływem kadencji Rady Rynku Pracy powołanej na lata 2014-2018, Minister wystąpił do przedstawicieli organizacji, o których mowa w art. 23 ust. 1 ustawy o promocji zatrudnienia, o wskazanie przedstawicieli na kolejną kadencję. Powołanie członków Rady Rynku Pracy nastąpiło 19 marca 2019 r. Skład Rady odpowiadał wymogom art. 23 ust. 1 i 6 ustawy o promocji zatrudnienia.

Rada Rynku Pracy, zgodnie z art. 22 ust. 4 pkt 3 i 5 ustawy o promocji zatrudnienia, opiniowała corocznie plany podziału i wydatkowania środków KFS oraz przedkładane jej projekty priorytetów wydatkowania tych środków, jak również sprawozdania z działalności Funduszu Pracy w odniesieniu do KFS.

(akta kontroli: t. I str. 213-288, 341-359)

1.6. Ministerstwo w każdym roku opracowywało i publikowało kierunkowe wytyczne dla urzędów pracy dotyczące wydatkowania środków z KFS (dalej: „kierunkowe wytyczne”). Kierunkowe wytyczne były przygotowywane przez Departament Rynku Pracy we współpracy z Departamentem Funduszy w ramach realizacji kompetencji Ministra określonej w art. 4 ust. 1 pkt 7 lit. h ustawy o promocji zatrudnienia, tj. dążenia do uzyskania wysokiego poziomu i rozwoju zasobów ludzkich przez realizację zadań związanych z KFS. Dyrektor Departamentu Rynku Pracy wyjaśniła, że kierunkowe wytyczne miały dostarczać urzędom pracy wskazówek, jak priorytety wydatkowania środków KFS powinny być rozumiane. Miało to sprzyjać możliwie jednolitemu stosowaniu przyjętych priorytetów. Zgodnie z treścią przywołanych wytycznych, zostały one przygotowane w celu ułatwienia korzystania ze środków KFS.

W kierunkowych wytycznych wskazywano m.in. na to, że:

1) powiatowy urząd pracy „może rozpatrzyć pozytywnie wniosek pracodawcy, który nie wpisuje się w żaden z priorytetów ministra jedynie wtedy, kiedy pozostaną w jego dyspozycji środki po rozpatrzeniu wniosków spełniających priorytety”. Dyrektor Departamentu Rynku Pracy wyjaśniła, że przepisy ustawy o promocji

⁹ Dz. U. poz. 1842 ze zm.

zatrudnienia nie nakazują wydatkowania środków jedynie na działania wpisujące się w priorytety;

2) „Zakwalifikowany do dofinansowania wniosek nie musi spełniać wszystkich kryteriów wymienionych w § 6 ust. 1 rozporządzenia. Wniosek niespełniający kryterium nie musi być a priori odrzucony, jednak powinien mieć mniejsze szanse na dofinansowanie i być rozpatrywany po rozdysponowaniu środków na wnioski spełniające kryteria”. Natomiast w § 6 ust. 3 rozporządzenia Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 14 maja 2014 r. w sprawie przyznawania środków z Krajowego Funduszu Szkoleniowego¹⁰ (dalej: „rozporządzenie ws. KFS”) przewidziano, że w przypadku niepoprawienia wniosku lub niedołączenia wymaganych załączników wniosek pozostawia się bez rozpatrzenia. Dyrektor Departamentu Rynku Pracy wyjaśniła, że rozporządzenie ws. KFS zawiera listę kryteriów, jakie należy wziąć pod uwagę przy ocenie wniosku, jednak zdarzają się sytuacje, gdy nie można niektórych braków traktować jako powodu do odrzucenia wniosku (a równocześnie wezwać do ich uzupełnienia). Przykładowo, przepisy dotyczące KFS nie wprowadzają żadnych szczegółowych wymogów czy ograniczeń co do realizatorów szkoleń wybranych przez wnioskodawców, czy zaświadczeń jakie wydają;

3) „w przypadku niewystarczających środków KFS urząd może zastosować dodatkowe kryteria, np. zwracać uwagę na wnioski niewielkich firm albo wnioski pracodawców niekorzystających do tej pory ze środków KFS”. Natomiast w § 6 ust. 5 rozporządzenia ws. KFS nie przewidziano takiego kryterium oceny wniosków. Dyrektor Departamentu Rynku Pracy wyjaśniła, że przywołanego zapisu nie należy traktować jako kryterium oceny wniosków.

Najwyższa Izba Kontroli wskazuje, że stosowanie przez urzędy pracy części wskazówek zawartych w kierunkowych wytycznych może prowadzić na poziomie poszczególnych powiatów do nieuprawnionej modyfikacji zasad dostępu pracodawców do środków KFS w stosunku do wynikających z przepisów prawa powszechnie obowiązującego. Tym samym do zwiększenia lub zmniejszenia dostępności środków KFS.

(akta kontroli: t. IV str. 17-64, 81-121, 175-177)

1.7. W Ministerstwie opracowano projekt zmiany rozporządzenia ws. KFS, który wszedł w życie jako rozporządzenie Ministra Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej z dnia 16 grudnia 2016 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie przyznawania środków z Krajowego Funduszu Szkoleniowego¹¹. W latach 2017-2018 przygotowany został w Ministerstwie projekt ustawy o rynku pracy, który zawierał również planowane zmiany dotyczące KFS. Projekt ten został przekazany pod obrady Komitetu Stałego Rady Ministrów, jednak nie był dalej procedowany.

W Ministerstwie w 2020 r. rozpoczęto prace nad projektem ustawy o wspieraniu zatrudnienia, mającej zastąpić ustawę o promocji zatrudnienia. Dyrektor Departamentu Rynku Pracy wyjaśniła, że w opracowanym dokumencie planowane są również zmiany dotyczące KFS. Według stanu na 8 lipca 2021 r. projekt oczekiwał na wpis do wykazu prac legislacyjnych i programowych Rady Ministrów.

(akta kontroli: t. I str. 360-690; t. III str. 321-325; t. IV str. 186-189)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

OCENA CZĄSTKOWA

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie realizację zadań Ministerstwa w obszarze kształtowania kierunków i założeń działań finansowanych ze środków KFS.

¹⁰ Dz. U. z 2018 r. poz. 117.

¹¹ Dz. U. poz. 2155. Akt ten wszedł w życie 1 stycznia 2017 r.

2. Prawdliwość rozdysponowania i wydatkowania środków Krajowego Funduszu Szkoleniowego

Opis stanu faktycznego

2.1. Wzory podziału środków KFS i plany ich wydatkowania na kolejne lata były pozytywnie opiniowane przez Radę Rynku Pracy, co było zgodne z art. 109 ust. 2e ustawy o promocji zatrudnienia. Podziału środków KFS na województwa dokonywano proporcjonalnie do liczby osób zatrudnionych w danym województwie, według stanu na koniec I kwartału roku poprzedniego w stosunku do ogółu osób zatrudnionych w kraju.

(akta kontroli: t. I str. 341-359)

2.2. Środki zaplanowane na realizację działań w ramach KFS na lata 2019-2021 wynosiły odpowiednio łącznie: 228 138,0 tys. zł, 246 496,0 tys. zł i 259 406,0 tys. zł. Środki te zaplanowano w wysokości 2% przychodów Funduszu Pracy uzyskanych z obowiązkowych składek na Fundusz Pracy w roku przed rokiem poprzedzającym rok, dla którego był sporządzany plan finansowy Funduszu Pracy. Było to zgodne z art. 109 ust. 2d ustawy o promocji zatrudnienia. W myśl art. 109 ust. 2e ustawy o promocji zatrudnienia, 80% środków przeznaczono na działania, o których mowa w art. 69a ust. 2 ww. ustawy, realizowane przez powiatowe urzędy pracy. W kolejnych latach na zadania te zaplanowano: 180 688,0 tys. zł na 2019 r., 195 225,0 tys. zł na 2020 r. i 205 444,0 tys. zł na 2021 r. Pozostała kwota, tj. 20% puli środków KFS, zaplanowana została jako rezerwa KFS w wysokości łącznie: 45 172,0 tys. zł na 2019 r., 48 806,0 tys. zł na 2020 r. i 51 361,0 tys. zł na 2021 r. Zgodnie z art. 109 ust. 2g i ust. 2h ustawy o promocji zatrudnienia, na działania realizowane przez Ministerstwo i wojewódzkie urzędy pracy, o których mowa w art. 69a ust. 2 pkt 2-5 ww. ustawy, tj. na zadania obejmujące badanie zapotrzebowania na zawody, promocję KFS, konsultacje i poradnictwo dla pracodawców oraz badanie efektywności udzielonego wsparcia, zaplanowano łącznie: 2 278,0 tys. zł na 2019 r., 2 465,0 tys. zł na 2020 r. i 2 601,0 tys. zł na 2021 r. Plany te nie ulegały zmianom w ciągu roku.

(akta kontroli: t. I str. 341-359)

2.3. Uwzględniając zapotrzebowania zgłaszane przez urzędy pracy, Ministerstwo przekazywało tym urządům środki KFS w następujących wysokościach:

1) w 2019 r. przekazano łącznie 206 764,2 tys. zł (tj. 90,63% planu), z czego wykorzystano 203 211,5 tys. zł (tj. 89,07% planu i 98,28% przekazanej kwoty)¹², w tym na zadania dotyczące kształcenia ustawicznego przekazano 204 620,2 tys. zł, a wykorzystano 201 252,1 tys. zł (tj. 98,35%), a na działania, o których mowa w art. 69a ust. 2 pkt 2-5 ustawy o promocji zatrudnienia przeznaczono 2 144,0 tys. zł, a wykorzystano kwotę 1 959,4 tys. zł (tj. 91,39%);

2) w 2020 r. przekazano łącznie 225 019,8 tys. zł (tj. 91,29% planu), z czego wykorzystano 217 455,0 tys. zł (tj. 88,22% planu i 96,64% przekazanej kwoty)¹³, w tym na zadania dotyczące kształcenia ustawicznego przekazano 222 699,8 tys. zł, a wykorzystano 215 609,5 tys. zł (tj. 96,82%), a na działania, o których mowa w art. 69a ust. 2 pkt 2-5 ustawy o promocji zatrudnienia przeznaczono 2 320,0 tys. zł, a wykorzystano 1 845,5 tys. zł (tj. 79,55%);

3) w 2021 r. (według stanu na koniec I kwartału) przekazano łącznie 207 892,0 tys. zł (tj. 80,14% planu), z czego wykorzystano 69 350,5 tys. zł (tj. 26,73% planu i 33,36% przekazanej kwoty), w tym na zadania dotyczące kształcenia ustawicznego przekazano 205 444,0 tys. zł, a wykorzystano 67 949,5 tys. zł (tj. 33,07%), a na działania, o których mowa w art. 69a ust. 2 pkt 2-5

¹² W stosunku do rocznego planu nie wykorzystano kwoty 24 926,5 tys. zł.

¹³ W stosunku do rocznego planu nie wykorzystano kwoty 29 041,0 tys. zł.

ustawy o promocji zatrudnienia przeznaczono 2 448,0 tys. zł, a wykorzystano kwotę 1 401,0 tys. zł (tj. 57,23%).

Nierozdysponowane, w stosunku do rocznego planu środki KFS¹⁴, tj. 21 373,8 tys. zł w 2019 r. i 21 476,2 tys. zł 2020 r., pozostawały w planie finansowym Funduszu Pracy.

Dyrektor Departamentu Rynku Pracy wyjaśniła, że faktyczne wykorzystanie środków KFS było niższe od planowanego w szczególności z uwagi na to, że realizacja wydatków uzależniona była w głównej mierze od zainteresowania i działań pracodawców. Ponadto w 2020 r. na wysokość wykorzystania środków KFS wpływ miała dodatkowo panująca pandemia COVID-19.

(akta kontroli: t. I str. 289-340; t. II str. 117-121; t. III str. 131)

2.4. W Ministerstwie gromadzono dane na temat zaangażowania środków¹⁵ KFS w kolejnych latach w podziale na priorytety ustalone przez Ministra i przez Radę Rynku Pracy. Dane w tym zakresie były przekazywane do Departamentu Rynku Pracy przez wojewódzkie urzędy pracy w zestawieniach zbiorczych danych z powiatowych urzędów pracy według wzoru określonego w kierunkowych wytycznych.

Zgodnie z tymi danymi zaangażowanie środków KFS w latach 2019-2021 (I kwartał) przedstawiało się następująco:

- a) w ramach priorytetów Ministra odpowiednio łącznie – 171 756,9 tys. zł, 161 655,0 tys. zł i 47 768,5 tys. zł;
- b) w ramach priorytetów Rady Rynku Pracy odpowiednio łącznie – 15 853,9 tys. zł, 21 868,9 tys. zł i 0 zł;
- c) poza priorytetami odpowiednio łącznie – 7 129,1 tys. zł, 1 597,0 tys. zł i 43,9 tys. zł.

Na obowiązujące w 2019 r. priorytety Ministra przeznaczono odpowiednio na: **[1]** wsparcie kształcenia ustawicznego w zidentyfikowanych w danym powiecie lub województwie zawodach deficytowych – 134 801,4 tys. zł; **[2]** wsparcie kształcenia ustawicznego osób, które nie posiadają świadectwa dojrzałości – 9 622,0 tys. zł; **[3]** wsparcie kształcenia ustawicznego pracowników pochodzących z grup zagrożonych ubóstwem lub wykluczeniem społecznym, zatrudnionych w podmiotach posiadających status przedsiębiorstwa społecznego bądź w spółdzielniach socjalnych – 920,4 tys. zł; **[4]** wsparcie kształcenia ustawicznego osób, które mogą udokumentować wykonywanie przez co najmniej 15 lat prac w szczególnych warunkach lub o szczególnym charakterze, a którym nie przysługuje prawo do emerytury pomostowej – 195,9 tys. zł; **[5]** wsparcie kształcenia ustawicznego instruktorów praktycznej nauki zawodu, nauczycieli kształcenia zawodowego oraz pozostałych nauczycieli, o ile podjęcie kształcenia ustawicznego umożliwi im pozostanie w zatrudnieniu – 3 902,6 tys. zł; **[6]** wsparcie kształcenia ustawicznego osób po 45 roku życia – 22 314,6 tys. zł.

Natomiast priorytety Rady Rynku Pracy na 2019 r. wiązały się z przeznaczeniem środków KFS odpowiednio na: **[1]** wsparcie kształcenia ustawicznego pracowników centrów integracji społecznej, klubów integracji społecznej, warsztatów terapii zajęciowej – 1 684,5 tys. zł; **[2]** wsparcie kształcenia ustawicznego osób z orzeczonym stopniem niepełnosprawności – 2 166,0 tys. zł; **[3]** wsparcie kształcenia ustawicznego w związku z zastosowaniem nowych technologii i narzędzi pracy – 12 003,4 tys. zł.

¹⁴ Różnica między kwotą zaplanowaną a przekazaną urzędowi pracy.

¹⁵ Przez co należy rozumieć podpisanie umowy wiążącej się z wydatkowaniem środków KFS.

Na obowiązujące w 2020 r. priorytety Ministra przeznaczono odpowiednio na: **[1]** wsparcie kształcenia ustawicznego dla osób powracających na rynek pracy po przerwie związanej ze sprawowaniem opieki nad dzieckiem – 1 775,3 tys. zł; **[2]** wsparcie kształcenia ustawicznego osób po 45 roku życia – 26 920,0 tys. zł; **[3]** wsparcie zawodowego kształcenia ustawicznego w zidentyfikowanych w danym powiecie lub województwie zawodach deficytowych – 111 049,6 tys. zł; **[4]** wsparcie kształcenia ustawicznego w związku z rozwojem technologii i zastosowaniem wprowadzanych narzędzi pracy – 9 338,6 tys. zł; **[5]** wsparcie kształcenia ustawicznego w obszarach/branżach kluczowych dla rozwoju powiatu/województwa wskazanych w dokumentach strategicznych/planach rozwoju – 9 896,5 tys. zł; **[6]** wsparcie realizacji szkoleń dla instruktorów praktycznej nauki zawodu bądź osób mających zamiar podjęcia się tego zajęcia, opiekunów praktyk zawodowych i opiekunów stażu uczniowskiego oraz szkoleń branżowych dla nauczycieli kształcenia zawodowego – 1 159,0 tys. zł; **[7]** wsparcie kształcenia ustawicznego pracowników zatrudnionych w podmiotach posiadających status przedsiębiorstwa społecznego, członków lub pracowników spółdzielni socjalnych lub pracowników zakładów aktywności zawodowej – 1 516,0 tys. zł.

Natomiast priorytety Rady Rynku Pracy na 2020 r. wiązały się z przeznaczeniem środków KFS odpowiednio na: **[1]** wsparcie kształcenia ustawicznego osób z orzeczoną stopniem niepełnosprawności – 555,3 tys. zł; **[2]** wsparcie w nabywaniu kompetencji cyfrowych – 3 434,5 tys. zł; **[3]** wsparcie kształcenia ustawicznego pracowników centrów integracji społecznej, klubów integracji społecznej oraz warsztatów terapii zajęciowej – 976,4 tys. zł; **[4]** wsparcie kształcenia ustawicznego osób, które mogą udokumentować wykonywanie przez co najmniej 15 lat prac w szczególnych warunkach lub o szczególnym charakterze, a którym nie przysługuje prawo do emerytury pomostowej – 136,5 tys. zł; **[5]** wsparcie kształcenia ustawicznego osób zatrudnionych u pracodawców, którzy w latach 2017-2019 nie korzystali ze środków KFS – 16 766,2 tys. zł.

Na obowiązujące w 2021 r. priorytety Ministra do końca I kwartału przeznaczono odpowiednio na: **[1]** wsparcie kształcenia ustawicznego osób zatrudnionych w przedsiębiorstwach, które na skutek obostrzeń zapobiegających rozprzestrzenianiu się COVID-19, musiały ograniczyć swoją działalność – 2 915,6 tys. zł; **[2]** wsparcie kształcenia ustawicznego pracowników służb medycznych, pracowników służb socjalnych, psychologów, terapeutów, pracowników domów pomocy społecznej, zakładów opiekuńczo-leczniczych, prywatnych domów opieki oraz innych placówek dla seniorów/osób chorych/niepełnosprawnych, które bezpośrednio pracują z osobami chorymi na COVID-19 lub osobami z grupy ryzyka ciężkiego przebiegu tej choroby – 3 500,5 tys. zł; **[3]** wsparcie kształcenia ustawicznego w zidentyfikowanych w danym powiecie lub województwie zawodach deficytowych – 27 778,6 tys. zł; **[4]** wsparcie kształcenia ustawicznego osób po 45 roku życia – 7 509,0 tys. zł; **[5]** wsparcie kształcenia ustawicznego osób powracających na rynek pracy po przerwie związanej ze sprawowaniem opieki nad dzieckiem – 606,3 tys. zł; **[6]** wsparcie kształcenia ustawicznego w związku z zastosowaniem nowych technologii i narzędzi pracy, w tym także technologii i narzędzi cyfrowych – 3 393,5 tys. zł; **[7]** wsparcie kształcenia ustawicznego osób, które nie posiadają świadectwa ukończenia szkoły lub świadectwa dojrzałości – 1 859,6 tys. zł; **[8]** wsparcie realizacji szkoleń dla instruktorów praktycznej nauki zawodu bądź osób mających zamiar podjęcia się tego zajęcia, opiekunów praktyk zawodowych i opiekunów stażu uczniowskiego oraz szkoleń branżowych dla nauczycieli kształcenia zawodowego – 205,4 tys. zł.

W okresie objętym kontrolą działania finansowane z KFS realizowane były we wszystkich priorytetach określonych przez Ministra i Rady Rynku Pracy. Przy czym

do zakończenia kontroli NIK nie rozpoczęto realizacji priorytetów Rady Rynku Pracy na 2021 r.¹⁶ (rezerwa KFS).

(akta kontroli: t. I str. 289-340; t. III str. 321-325)

2.5. Na realizację zadań, o których mowa w art. 69a ust. 2 pkt 2-5 ustawy o promocji zatrudnienia w Ministerstwie przeznaczano w latach 2019-2021 odpowiednio: 134,0 tys. zł, 145,0 tys. zł i 153,0 tys. zł, z czego wydatkowano jedynie w 2019 r. kwotę 85,6 tys. zł na promocję KFS. Wskazana kwota została wydatkowana na realizację dwóch umów: **[1]** umowa z 22 listopada 2019 r. na wykonanie materiałów promocyjnych KFS (65 530,10 zł); **[2]** umowa z 13 grudnia 2019 r. na wykonanie statuetek wręczanych jako wyróżnienia dla urzędów pracy (20 035,47 zł). Ze względu na wartość zamówień, wyboru wykonawców dokonano w drodze zapytań ofertowych, co było zgodne z obowiązującą wówczas w Ministerstwie procedurą¹⁷.

Dyrektor Departamentu Rynku Pracy wyjaśniła, że wydatkowanie środków KFS wynikało z realizacji bieżących potrzeb Ministerstwa, a w 2020 r. nie wydatkowano środków z uwagi na pandemię COVID-19.

(akta kontroli: t. II str. 122-141, 306-366; t. III str. 130-245)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

OCENA CZĄSTKOWA

Najwyższa Izba Kontroli ocena pozytywnie prawidłowość rozdysponowania i wydatkowania środków KFS przez Ministra. Ustalenie wysokości i dokonanie podziału środków KFS pomiędzy urzędy pracy nastąpiło zgodnie z zasadami określonymi w ustawie o promocji zatrudnienia. Nie stwierdzono również niegospodarnego wydatkowania przez Ministerstwo środków KFS na realizację zadań, o których mowa w art. 69a ust. 2 pkt 2-5 ustawy o promocji zatrudnienia.

Niemniej Najwyższa Izba Kontroli zauważa, że roczne plany wydatkowania środków KFS nie zostały wykonane w pełnej wysokości. Ponadto powiatowe urzędy pracy zawarły umowy na dofinansowanie kształcenia ustawicznego środkami KFS w łącznej kwocie 8 770,0 tys. zł poza priorytetami określonymi przez Ministra i Radę Rynku Pracy, co było wprawdzie możliwe w świetle kierunkowych wytycznych, lecz nie sprzyjało realizacji założonych celów KFS.

OBSZAR

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

Opis stanu
faktycznego

3.1. Ministerstwo monitorowało stan rzeczowej i finansowej realizacji działań ze środków KFS poprzez gromadzenie danych ujętych w sprawozdaniach o przychodach i wydatkach Funduszu Pracy oraz o rynku pracy. Przekazywanie do Ministerstwa danych z urzędów pracy wynikało z założeń programu badań statystycznych statystyki publicznej na kolejne lata oraz z kierunkowych wytycznych.

¹⁶ Priorytety Rady Rynku Pracy na 2021 r. obejmowały: [1] wsparcie kształcenia ustawicznego skierowane do pracodawców zatrudniających cudzoziemców; [2] wsparcie kształcenia ustawicznego pracowników zatrudnionych w podmiotach posiadających status przedsiębiorstwa społecznego, członków lub pracowników spółdzielni socjalnych lub pracowników zakładów aktywności zawodowej; [3] wsparcie kształcenia ustawicznego osób, które mogą udokumentować wykonywanie przez co najmniej 15 lat prac w szczególnych warunkach lub o szczególnym charakterze, a którym nie przysługuje prawo do emerytury pomostowej; [4] wsparcie kształcenia ustawicznego pracowników centrów integracji społecznej, klubów integracji społecznej, warsztatów terapii zajęciowej; [5] wsparcie kształcenia ustawicznego osób z orzeczoną stopniem niepełnosprawności; [6] wsparcie kształcenia ustawicznego osób dorosłych w nabywaniu kompetencji cyfrowych.

¹⁷ Załącznik nr 2 do zarządzenia Nr 7 Dyrektora Generalnego Ministerstwa Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej z 23 maja 2018 r. w sprawie zamówień publicznych, ze zm.

W 2019 r. liczba pracodawców, którzy otrzymali dofinansowanie z KFS wyniosła 23 197, a liczba uczestników działań finansowanych z KFS (pracodawców i pracowników) wyniosła 108 355. Najwięcej osób wzięło udział w formach kształcenia ustawicznego w zakresie: **[1]** opieki zdrowotnej (16 062 osoby), **[2]** usług transportowych, w tym kursów prawa jazdy (10 431 osób), **[3]** rachunkowości i bankowości (9 176 osób), **[4]** techniki i handlu artykułami technicznymi (8 390 osób), **[5]** usług fryzjerskich i kosmetycznych (7 050 osób). Wiek ww. osób zamykał się w przedziałach: **[1]** 15-24 lata – 7 693 osób, **[2]** 25-34 lata – 30 008 osób, **[3]** 35-44 lata – 30 946 osób oraz **[4]** 45 lat i więcej – 39 708 osób. Wykształcenie osób objętych wsparciem przedstawiało się następująco: **[1]** wyższe – 45 496 osób, **[2]** średnie zawodowe i policealne – 25 889 osób, **[3]** średnie ogólnokształcące – 12 591 osób, **[4]** zawodowe – 20 589 osób, **[5]** gimnazjalne/podstawowe i poniżej – 3 790 osób.

W 2020 r. liczba pracodawców, którzy otrzymali dofinansowanie z KFS wyniosła 22 407, a liczba uczestników działań finansowanych z KFS (pracodawców i pracowników) wyniosła 103 840. Najwięcej osób wzięło udział w formach kształcenia ustawicznego w zakresie: **[1]** opieki zdrowotnej (15 047 osób), **[2]** rachunkowości i bankowości (8 598 osób), **[3]** usług transportowych, w tym kursów prawa jazdy (8 041 osób), **[4]** techniki i handlu artykułami technicznymi (7 930 osób), **[5]** usług fryzjerskich i kosmetycznych (7 351 osób).

Wiek osób przeszkolonych zamykał się w przedziałach: **[1]** 15-24 lata – 7 366 osób, **[2]** 25-34 lata – 27 775 osób, **[3]** 35-44 lata – 31 028 osób oraz **[4]** 45 lat i więcej – 37 671 osób. Wykształcenie osób objętych wsparciem przedstawiało się następująco: **[1]** wyższe – 47 889 osób, **[2]** średnie zawodowe i policealne – 22 358 osób, **[3]** średnie ogólnokształcące – 12 407 osób, **[4]** zawodowe – 17 577 osób, **[5]** gimnazjalne/podstawowe i poniżej – 3 609 osób.

Średnie dofinansowanie z KFS na osobę w kolejnych latach wynosiło: 1 553,82 zł w 2019 r., 1 778,04 zł w 2020 r. oraz 1 995,75 zł w I kwartale 2021 r.

(akta kontroli: t. I str. 10-20, 289-340; t. III str. 323)

3.2. Efekty realizacji działań finansowanych z KFS, jak wyjaśniła Dyrektor Departamentu Rynku Pracy, oceniane były na podstawie bieżącej analizy danych w zakresie zaangażowania środków w podziale na priorytety Ministra i Rady Rynku Pracy.

Przed okresem kontrolowanym, tj. w 2016 r., opracowano dokument pod nazwą „Analiza rozwiązań wprowadzonych ustawą o zmianie ustawy o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy (Dz. U. poz. 598)”. W analizie tej wykorzystano między innymi badania ankietowe przeprowadzone w wojewódzkich i powiatowych urzędach pracy, zgłaszane przez urzędy pracy opinie i sugestie oraz raport z badania ewaluacyjnego KFS. Wnioski z tego opracowania zostały w części wykorzystane do projektowania kolejnych zmian przepisów regulujących funkcjonowanie KFS.

Dyrektor Departamentu Rynku Pracy wyjaśniła, że ustawa o promocji zatrudnienia, która wprowadzała w 2014 r. KFS jako nowy instrument rynku pracy, nie zakładała konkretnych wskaźników i mierników pozwalających ocenić efektywność udzielanego wsparcia. Nie zawiera ona również przepisów pozwalających na zbieranie danych, które byłyby niezbędne do przeprowadzania podobnych badań. Wspomniane wyżej przepisy planowano wprowadzić do przygotowywanej w 2018 r. nowej ustawy o rynku pracy. Jednak prace nad tą ustawą zostały przerwane. Planuje się wprowadzić stosowne przepisy do opracowywanego projektu ustawy o wspieraniu zatrudnienia. Jednocześnie Dyrektor Departamentu Rynku Pracy wyjaśniła, że przy ocenie skutków działań Ministerstwo korzysta także z danych makroekonomicznych. W sposób ciągły monitorowane było także zainteresowanie

środkami KFS oraz ich wydatkowanie. Analiza powyższych wskaźników w sposób pośredni pozwalała na pozytywną ocenę funkcjonowania KFS.

(akta kontroli: t. I str. 122-212; t. III str. 321-325, 350-517; t. IV str. 186-189)

3.3. W planach kontroli zewnętrznych Ministerstwa na lata 2019-2020 nie przewidziano kontroli dotyczących środków KFS i kontroli takich nie prowadzono. W planie kontroli zewnętrznych na 2021 r. przewidziano kontrolę dwóch urzędów pracy dotyczącą wykorzystania środków KFS (czynności nie rozpoczęły się do czasu zakończenia kontroli NIK).

(akta kontroli: t. II str. 110-115)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

OCENA CZĄSTKOWA

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie realizację działań Ministra związanych z monitorowaniem zadań finansowanych środkami KFS. NIK podziela przy tym stanowisko Ministerstwa wskazujące na brak uregulowań dotyczących mierników, które pozwalałyby na pełną ocenę efektywności udzielanego wsparcia i potrzebę wdrożenia rozwiązań w tym zakresie.

Uwagi i wnioski

IV. Uwagi i wnioski

W związku z niestwierdzeniem nieprawidłowości, Najwyższa Izba Kontroli nie formułuje uwag i wniosków.

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

V. Pozostałe informacje i pouczenia

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

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

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.

Warszawa, 09 sierpnia 2021 r.

Wiceprezes
Najwyższej Izby Kontroli
Małgorzata Motylow


.....
podpis

