



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Departament Budżetu i Finansów

KBF-4101-008-01/2014

P/14/037

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

ul. Filtrowa 57, 02-056 Warszawa

T +48 22 444 52 31, F +48 22 444 52 24

kbf@nik.gov.pl

Adres korespondencyjny: Skr. poczt. P-14, 00-950 Warszawa 1

I. Dane identyfikacyjne kontroli

Numer i tytuł kontroli	P14037 – Organizacja i finansowanie szkoleń dla pracowników administracji publicznej
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Departament Budżetu i Finansów
Kontroler	Andrzej Bolek, doradca ekonomiczny, upoważnienie do kontroli nr 88785 z dnia 28 sierpnia 2014 r. (dowód: akta kontroli str. 1-2)
Jednostka kontrolowana	Izba Skarbowa w Warszawie, 01513 Warszawa, ul. Alojzego Felińskiego 2b, zwana dalej IS
Kierownik jednostki kontrolowanej	Małgorzata Kabata-Żbik, Dyrektor Izby Skarbowej w Warszawie od dnia 1 sierpnia 2013 r. Poprzednio obowiązki Dyrektora Izby Skarbowej w Warszawie pełniła Pani Grażyna Adaszewska. (dowód: akta kontroli str. 3-4)

II. Ocena kontrolowanej działalności

Ocena ogólna

Uzasadnienie oceny ogólnej

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie mimo stwierdzonych nieprawidłowości¹ działalność Izby Skarbowej w Warszawie w zakresie organizacji i finansowania szkoleń dla pracowników administracji publicznej w latach 2012–2014 (I półrocze).

W Izbie Skarbowej w Warszawie opracowano zasady diagnozowania i planowania potrzeb w zakresie rozwoju zawodowego pracowników, zasady ich uczestnictwa w szkoleniach i innych formach podnoszenia kwalifikacji zawodowych. NIK nie wnosi uwag w zakresie przydatności szkoleń dla realizacji zadań jednostki i prawidłowości ewidencji wydatków.

Stwierdzono jednak nieprawidłowości polegające na:

- zlecaniu przeprowadzenia szkoleń bez właściwej umowy oraz zawieranie z wykonawcami szkolenia umów, które nie zawierały elementów wymienionych w §12 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 6 października 2010 r. w sprawie szczegółowych warunków organizowania i prowadzenia szkoleń w służbie cywilnej²,
- nieopracowaniu planów szkolenia na lata 2012-2013,
- nierzetelnym planowaniu szkoleń na rok 2014,
- niewypełnianiu Arkuszy Oceny Efektywności Szkolenia (AOES).

Nieprawidłowości te związane były m. in. ze zmianami organizacyjnymi w zakresie szkoleń w resorcie finansów, polegającymi na przejęciu szkolenia pracowników Izby Skarbowej w Warszawie i urzędów skarbowych przez Centrum Edukacji Zawodowej

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

² Dz. U., Nr 190, poz. 1274

Resortu Finansów utworzone przez Ministra Finansów 1 stycznia 2011 r. jako państwowa jednostka budżetowa w celu bezpłatnej edukacji zawodowej pracowników resortu. Ponadto istotne znaczenie miały w tym zakresie także zmiany organizacyjne w samej Izbie Skarbowej, a zwłaszcza na stanowisku Dyrektora Izby Skarbowej i Kierownika Samodzielnego Oddziału Kadr i Szkolenia.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

1. Diagnozowanie i planowanie potrzeb w zakresie rozwoju zawodowego pracowników, w tym członków korpusu służby cywilnej

Opis stanu
faktycznego

- 1.1. W okresie objętym kontrolą (lata 2012-2014 I półrocze) problematykę szkoleniową w Izbie Skarbowej w Warszawie oprócz ogólnych postanowień regulaminu organizacyjnego regulowały zarządzenia i decyzje Dyrektora Izby. Zgodnie z przepisami wewnętrznymi ustalanie i realizacja potrzeb szkoleniowych pracowników i sporządzanie planów szkoleniowych należy do zadań komórki kadr i szkolenia (Samodzielnego Oddziału Kadr i Szkolenia) oraz w zakresie szkoleń informatycznych komórki informatyki (Samodzielnego Oddziału Informatyki).

(dowód: akta kontroli str. 190-209, 298-315, 319-357, 447-506)

- 1.2. W Izbie Skarbowej w okresie objętym kontrolą potrzeby szkoleniowe pracowników, w tym członków korpusu służby cywilnej zgłaszane były przez pracowników na spotkaniach z bezpośrednimi przełożonymi. Kierownicy komórek organizacyjnych IS na podstawie tych spotkań opracowywali *Kwestionariusze wyników spotkania przełożonego z podwładnymi w zakresie badania potrzeb szkoleniowych* (arkusze KWS). Ponadto dla członków korpusu służby cywilnej opracowano indywidualne programy rozwoju zawodowego.

Wypełnione arkusze KWS były podstawą do sporządzenia informacji o potrzebach szkoleniowych Izby przekazywanej do Szefa Służby Cywilnej.

(dowód: akta kontroli st. 190-317)

Informacje o potrzebach szkoleniowych Izby Skarbowej w Warszawie, dotyczące priorytetów i rodzajów szkoleń na kolejne dwa lata i informacje dotyczące zapotrzebowania na środki finansowe na szkolenia na następny rok oraz prognozę zapotrzebowania na kolejny rok Dyrektor Izby przekazał Szefowi Służby Cywilnej w terminach przewidzianych w § 15 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 6 października 2010 r. w sprawie szczegółowych warunków organizowania i prowadzenia szkoleń w służbie cywilnej³. Informacje przekazano w wersji elektronicznej, poprzez portal sprawozdawczy za pośrednictwem strony internetowej Kancelarii Prezesa Rady Ministrów. Portal ten udostępniany jest użytkownikom w konkretnym terminie sprawozdawczym pod adresem <http://swez.gov.pl>.

(dowód: akta kontroli str 365-383)

- 1.3. Dane prezentowane w arkuszach KWS stanowiły podstawę do określania planowanych wydatków na szkolenia. W planach finansowych Izby Skarbowej w latach 2012-2014 przewidziano na szkolenia łącznie 75.000 zł, co stanowiło 0,06% planowanych wydatków. Według planu po zmianach wydatki na szkolenia stanowiły 64.540 zł, czyli 0,04% planu finansowego po zmianach.

³ Dz.U, Nr 190, poz.1274.

W latach 2012-2014 planowane po zmianach wydatki na szkolenia stanowiły odpowiednio 0,03%, 0,03% i 0,07% planu i wynosiły 14.840 zł, 13.300 zł i 36.400 zł. W poszczególnych latach okresu 2012-2014 (I półrocze) wydatkowano na szkolenia odpowiednio: 10.374 zł, 13.149 zł i 25.048,70 zł. Wydatki szkoleniowe poniesiono głównie (w 99,9%) na szkolenia pracowników służby cywilnej.

(dowód: akta kontroli str. 358-364)

- 1.4. W latach 2012-2014 (I półrocze) dokonywano zmian planu wydatków na szkolenia. Dyrektor Izby Skarbowej wydał w tej sprawie łącznie sześć decyzji zmieniających plan na łączną kwotę 37.960 zł, w tym dwie dotyczące zwiększenia wydatków o kwotę 13.000 zł i cztery zmniejszenia o 24.960 zł. W tym okresie Minister Finansów wydał cztery decyzje w sprawie zmiany planu wydatków na szkolenia Izby Skarbowej na łączną kwotę 10.500 zł, w tym trzy zwiększające plan o kwotę 6.000 zł i jedną zmniejszającą o 4.500 zł. Według wyjaśnień Kierownika Samodzielnego Oddziału Kadr i Szkolenia zmniejszenie planowanych wydatków w latach 2012-2013 wynikało głównie z oszczędności środków budżetowych.

(dowód: akta kontroli str. 384-406, 1030-1032)

- 1.5. W poszczególnych latach badanego okresu wydatki na szkolenia zrealizowano w wysokości: w 2012 r. - 34,58% w stosunku do planu z układu wykonawczego i 69,91% planu po zmianach, w 2013 r. – 62,61% planu i 98,86% planu po zmianach, w I półroczu 2014 r. – zrealizowano 104,37% rocznego planu z układu wykonawczego i 68,82% rocznego planu po zmianach. P.o. Kierownika Samodzielnego Oddziału Kadr i Szkolenia Izby Skarbowej w Warszawie wyjaśniła, że przyczyną zrealizowania w roku 2012 planu wydatków na szkolenia na poziomie poniżej 80% było ograniczenie do minimum środków na szkolenia pracowników Izby, z uwagi na oszczędności środków budżetowych państwa. Istotne znaczenie miało również utworzenie 1 stycznia 2011 r. Centrum Edukacji Zawodowej Resortu Finansów realizującego bezpłatne szkolenia resortowe i korzystanie przez pracowników z uruchomionej w 2013 r. platformy e-learningowej – Usługa Zdalnej Edukacji Resortu Finansów Atena2, przeznaczonej m.in. dla pracowników Izby.

(dowód: akta kontroli str. 358-364, 422-423)

- 1.6. W latach 2012-2014 (I półrocze) Izba Skarbowa w Warszawie nie planowała i nie realizowała wydatków na szkolenia współfinansowane z budżetu Unii Europejskiej.

(dowód: akta kontroli str. 79-96, 360-362)

- 1.7. W badanym okresie w Izbie Skarbowej w Warszawie został opracowany plan szkoleń na rok 2014. Podstawą do opracowania tego planu były wypełnione arkusze KWS. Natomiast plany szkoleń na lata 2012-2013 nie zostały opracowane. Na I półrocze 2014 r. zaplanowano dwa szkolenia. Plan został zrealizowany. Przeprowadzono szkolenia na temat: „Zmiany w przepisach ordynacji podatkowej” oraz „Postępowanie podatkowe”. Pierwsze szkolenie było bardziej nastawione na zdobycie wiedzy, a drugie – umiejętności praktycznych. Zgodnie z planem miało w nich wziąć udział 33 pracowników Izby, a szkoliło się 19 osób. P.o. Kierownika Samodzielnego Oddziału Kadr i Szkolenia Izby Skarbowej w Warszawie wyjaśniła, że nie zostali przeszkoleni wszyscy zaplanowani pracownicy ze względu na nieobecność spowodowaną

pilną realizacją obowiązków służbowych, zwolnieniami lekarskimi oraz urlopami wypoczynkowymi.

(dowód: akta kontroli str. 189, 384-386, 407-421, 424-443)

- 1.8. W latach 2012-2014 (I półrocze) do Izby Skarbowej w Warszawie wpłynęło 9 skarg na pracowników, związanych z ich kompetencjami zawodowymi. W 2012 r. wpłynęły trzy skargi, które Dyrektor Izby uznał za bezzasadne, w tym w jednym przypadku Ministerstwo Finansów wydało postanowienie uznające skargę za bezprzedmiotową. W 2013 r. do Izby wpłynęło sześć skarg, z których cztery Dyrektor Izby uznał za bezzasadne. Odnośnie pozostałych dwóch skarg, w jednym przypadku Dyrektor Izby poinformował skarżącego o zakończeniu postępowania administracyjnego i możliwości wniesienia skargi do WSA, a drugą skargę uznał za częściowo zasadną. W tym zakresie z pracownikiem prowadzącym sprawę przeprowadzono rozmowę dyscyplinującą. Ponadto według wyjaśnień Kierownika Samodzielnego Oddziału Kontroli Wewnętrznej na spotkaniach kierownictwa z pracownikami podnoszone są kwestie terminowego prowadzenia postępowań (czego m.in. dotyczyła skarga), a także kierownicy komórek mają obowiązek bieżącego monitorowania terminowości realizacji spraw i comiesięcznego raportowania o jego wynikach.

(dowód: akta kontroli str.444-446)

Ustalone
nieprawidłowości

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

W Izbie Skarbowej w Warszawie nie opracowano planu szkoleń na lata 2012-2013, co stanowiło naruszenie pkt. 12 i 18 zarządzenia Nr 1/2008 Dyrektora Izby Skarbowej z dnia 4.01.2008 r. oraz załącznika Nr 1 do decyzji Nr 10/2008 Dyrektora IS z dnia 4.02.2008 r. Z wyjaśnień p.o. Kierownika Samodzielnego Oddziału Kadr i Szkolenia Izby Skarbowej w Warszawie wynika m. in., że planu nie opracowano w związku z korzystaniem przez pracowników z bezpłatnych szkoleń organizowanych przez Centrum Edukacji Zawodowej Resortu Finansów. Centrum zostało utworzone przez Ministra Finansów 1 stycznia 2011 r. jako państwowa jednostka budżetowa w celu edukacji zawodowej pracowników resortu finansów. Ponadto Centrum to z dniem 1 marca 2013 r. rozpoczęło świadczenie Usługi Zdalnej Edukacji Resortu Finansów Atena 2 jako szkolenie e-lerningowe. Oprócz wymienionych czynników nieopracowanie planu szkoleń było spowodowane również zmianami organizacyjnymi w Izbie, rotacją i zwolnieniami lekarskimi pracowników zajmujących się tematyką szkoleń oraz niewystarczającą obsadą etatową. Z dniem 1 sierpnia 2013 r. nastąpiła zmiana na stanowisku Dyrektora Izby Skarbowej w Warszawie, a z dniem 1 czerwca 2014 r. Kierownika Samodzielnego Oddziału Kadr i Szkolenia.

Najwyższa Izba Kontroli diagnozowanie i planowanie potrzeb w zakresie rozwoju zawodowego pracowników, w tym członków korpusu służby cywilnej, przez Izbę Skarbową w Warszawie ocenia pozytywnie mimo stwierdzonych nieprawidłowości.

Ocena częściowa

2. Zasady uczestnictwa pracowników (w tym członków korpusu służby cywilnej) w szkoleniach i innych formach podnoszenia kwalifikacji zawodowych

Opis stanu
faktycznego

- 2.1. W okresie objętym kontrolą w Izbie Skarbowej w Warszawie obowiązywały zasady kierowania pracowników na szkolenia oraz kierowania i finansowania innych form podnoszenia kwalifikacji, które zostały określone w harmonogramie

realizacji Polityki i Procedury szkoleń w Izbie Skarbowej w Warszawie, w Procedurze Szkoleń dla pracowników służb skarbowych, a także w Programie zarządzania zasobami ludzkimi w Izbie Skarbowej w Warszawie na lata 2013-2015 i Polityce Szkoleniowej.

(dowód: akta kontroli str. 319-357, 447-506)

- 2.2. W latach 2012-2014 (I półrocze) w Izbie Skarbowej w Warszawie w szkoleniach brało udział, odpowiednio: 336, 414 i 244 pracowników, co stanowiło odpowiednio 59,2%, 71,9% i 43,0% ogółu pracowników. Wszyscy ci pracownicy wchodzili w skład korpusu służby cywilnej z wyjątkiem 2 osób w 2012 r., 1 w 2013 r. i 1 w 2014 (I półrocze). W tym okresie pracownicy Izby Skarbowej uczestniczyli, w odpowiednio: 352, 439 i 185 szkoleniach, których średni koszt w poszczególnych latach wynosił, odpowiednio: 30,9 zł, 31,8 zł i 102,7 zł na osobę.

W badanym okresie w żadnym szkoleniu nie uczestniczyło: 232 osoby w roku 2012, 162 osoby w roku 2013 i 324 osoby w I półroczu 2014 r. Z analizy wybranej próby 5 pracowników nieuczestniczących w szkoleniach wynika, że głównymi przyczynami nieuczestniczenia w szkoleniach była długotrwała nieobecność pracowników z powodu urlopów wypoczynkowych, wychowawczych, macierzyńskich, zwolnień lekarskich, opieki nad dzieckiem i/lub nad chorym członkiem rodziny.

(dowód: akta kontroli str. 407-421, 507-516, 1011-1012, 1033-1034)

- 2.3. W latach 2012-2014 (I półrocze) w Izbie Skarbowej w Warszawie informacje o organizowanych/prowadzonych szkoleniach rozpowszechniane były pocztą elektroniczną. Informacje te przekazywano do dyrektorów pionów i do kierowników komórek organizacyjnych, które zgłaszały potrzeby szkoleniowe w danym zakresie. Bezpośredni przełożeni udostępniali te informacje wszystkim pracownikom i oni decydowali o tym kogo skierować na szkolenie.

(dowód: akta kontroli str. 510, 1035-1036)

- 2.4. W kontrolowanym okresie ośmiu pracowników Izby Skarbowej w Warszawie uczestniczyło w czterech szkoleniach w ramach projektów współfinansowanych ze środków z budżetu Unii Europejskiej.

Jeden pracownik Izby uczestniczył w szkoleniu przeprowadzonym na temat: „Budżet zadaniowy a ocena sprawności i efektywności wydatkowania środków publicznych” realizowanym w ramach projektu systemowego pn. Wdrożenie budżetu zadaniowego u wszystkich dysponentów środków budżetowych w latach 2008-2012. Szkolenie realizowane było przez Beneficjenta Systemowego – Ministerstwo Finansów, współfinansowane ze środków Unii Europejskiej w ramach Europejskiego Funduszu Społecznego w ramach Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki, Priorytet V „Dobre Rządzenie, Działanie 5.1. „Wzmocnienie potencjału administracji rządowej”, Podzadanie 5.1.2. „ Wdrażanie systemu zarządzania finansowego w ujęciu zadaniowym”

Czterech pracowników Izby uczestniczyło w szkoleniu pn. „Profesjonalizacja zasad zarządzania administracją” przeprowadzonym przez Centrum Edukacji Zawodowej Resortu Finansów we współpracy z Kancelarią Prezesa Rady Ministrów w ramach projektu pn. „Wsparcie reformy administracji skarbowej” współfinansowanego ze środków Unii Europejskiej w ramach Europejskiego Funduszu Społecznego. Szkolenie przeprowadzono w ramach Priorytetu V „Dobre rządzenie”, Działanie 5.1. „Wzmocnienie potencjału administracji

rządowej”, Podzadanie 5.1.1. „Modernizacja systemów zarządzania i podnoszenie kompetencji kadr”.

Dwóch pracowników Izby wzięło udział w szkoleniu pn. „Efektywna analiza, raportowanie oraz prezentacja danych przy wsparciu narzędzi informatycznych” przeprowadzonym przez Centrum Edukacji Zawodowej Resortu Finansów we współpracy z Kancelarią Prezesa Rady Ministrów w ramach projektu pn. „Wsparcie reformy administracji skarbowej” współfinansowanego ze środków Unii Europejskiej w ramach Europejskiego Funduszu Społecznego. Priorytet V „Dobre rządzenie”, Działanie 5.1. „Wzmocnienie potencjału administracji rządowej”, Podzadanie 5.1.1. „Modernizacja systemów zarządzania i podnoszenie kompetencji kadr”.

Jeden pracownik Izby wziął udział w szkoleniu pn. „Efektywna analiza, raportowanie oraz prezentacja danych przy wsparciu narzędzi informatycznych” organizowanym przez MDDP Spółkę z o.o. Akademia Biznesu. Szkolenie było przeprowadzone w ramach projektu realizowanego przez Kancelarię Prezesa Rady Ministrów pn. „Wsparcie reformy administracji skarbowej” współfinansowanego ze środków Unii Europejskiej w ramach Europejskiego Funduszu Społecznego, Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki, Priorytet V, Działanie 5.1., Podzadanie 1.1.

(dowód: akta kontroli str. 542-590)

- 2.5. Ponadto w okresie objętym kontrolą Izba Skarbowa przeprowadziła wspólnie z Izbą Celną w Warszawie szkolenie, które miało na celu przeszkolenie funkcjonariuszy Służby Celnej, biorących udział w patrolach bazarów i targowisk z przepisów dotyczących prowadzenia handlu obwoźnego. Szkolenie zostało przeprowadzone bezpłatnie w dniach 3, 10 i 24 lutego 2014 r.

(dowód: akta kontroli str. 543-544, 1056)

- 2.6. W Izbie Skarbowej w Warszawie w kontrolowanym okresie nie stwierdzono przypadków odmowy pracownikom udziału w szkoleniach lub innych formach podnoszenia kwalifikacji zawodowych.

(dowód: akta kontroli str. 544)

Ustalone
nieprawidłowości

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

Badania przeprowadzone na próbie obejmującej 20 pracowników wykazały, że w latach 2012-2013 nie były wypełniane arkusze AOES, wprowadzone zarządzeniem wewnętrznym Dyrektora Izby Nr 24/2013 z 29 maja 2013 r. oraz poprzednio obowiązującym, zarządzeniem wewnętrznym Nr 1/2008 Dyrektora Izby, wprowadzającym Arkusze Oceny Szkolenia Prowadzącego (AOSP). P.o. Kierownika Samodzielnego Oddziału Kadr i Szkolenia wyjaśniła, że arkusze nie były wypełniane ze względu na: „... rotację obsady etatowej w komórce kadr, a także absencję chorobową pracowników zajmujących się tematyką szkoleń...”

Najwyższa Izba Kontroli zasady uczestnictwa pracowników Izby Skarbowej w Warszawie (w tym członków korpusu służby cywilnej) w szkoleniach i innych formach podnoszenia kwalifikacji zawodowych ocenia pozytywnie mimo stwierdzonych nieprawidłowości.

3. Wydatkowanie środków przeznaczonych na szkolenia, w tym na szkolenia członków korpusu służby cywilnej

Opis stanu
faktycznego

3.1. Całkowite wydatki Izby Skarbowej w Warszawie związane z podnoszeniem kwalifikacji przez pracowników w latach 2012-2014 (I półrocze) wyniosły 86.564,97 zł, w tym w poszczególnych latach tego okresu, odpowiednio: 28.134,82 zł, 25.297,17 zł i 33.132,98 zł. Wydatki związane z zakwaterowaniem uczestników szkoleń, kosztami przejazdu, dietami, najmem sali, stanowiły w badanym okresie odpowiednio: 63,13%, 48,02% i 24,40% kosztów szkoleń ogółem. Wydatki te w sumie stanowiły 43,9% kosztów szkoleń ogółem, poniesionych przez Izbę w analizowanym okresie. Koszty delegacji były rozliczane zgodnie z rozporządzeniem Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 29 stycznia 2013 r.⁴ w sprawie należności przysługujących pracownikowi zatrudnionemu w państwowej lub samorządowej jednostce budżetowej z tytułu podróży służbowej.

(dowód: akta kontroli str 591-594)

3.2. W badanym okresie Dyrektor Izby Skarbowej terminowo przekazywał Szefowi Służby Cywilnej zbiorcze zestawienia szkoleń przeprowadzonych w poprzednim roku, tj. zgodnie z § 15 ust. 2 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z 6 października 2010 r. w sprawie szczegółowych warunków organizowania i prowadzenia szkoleń w służbie cywilnej.

(dowód: akta kontroli str. 179-188, 367-383, 595-604)

3.3. W planowaniu szkoleń przykładano największą wagę do możliwości ich bezpłatnego zorganizowania. Zaplanowane szkolenia przeprowadzali w związku z tym trenerzy administracji skarbowej lub wykładowcy, którymi są pracownicy Izby Skarbowej lub urzędów skarbowych. W przypadku zaistnienia potrzeby doraźnego przeszkolenia pracownika przez firmę zewnętrzną. Zaakceptowane oferty przez kierownika komórki merytorycznej oraz Wicedyrektora nadzorującego dany pion lub Dyrektora Izby Skarbowej dostarczane były do komórki kadrowej. Podstawowym kryterium wyboru oferty była cena szkolenia, dopiero w dalszej kolejności opinie lub miejsce szkolenia.

(dowód: akta kontroli str. 605-606, 1054-1127)

3.4. Izba Skarbowa w Warszawie nie organizowała szkoleń, których wartość przekraczała próg określony w art. 4 pkt 8 ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych⁵.

(dowód: akta kontroli str. 319-320, 607-609, 728-732, 1013-1021)

3.5. Badanie pięciu organizowanych przez IS szkoleń wykazało, że tylko w jednym przypadku umowa na przeprowadzenie szkolenia spełniała wymogi określone w § 12 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 6 października 2010 r. w sprawie szczegółowych warunków organizowania i prowadzenia szkoleń w służbie cywilnej i gwarantowała rzetelne i terminowe rozliczenie szkolenia. W przypadku niewykonania przedmiotu umowy przez wykonawcę

⁴ Dz.U. z 2013 r., poz 167.

⁵ Dz.U. z 2013 r., poz. 907 ze zm.

w określonym terminie, w umowie zawarto zapisy przewidujące zastosowanie kar umownych i potrąceń wynagrodzenia. Przewidziano również możliwość dochodzenia odszkodowań na zasadach ogólnych. Do umowy załączono program szkolenia. Realizacja umowy nastąpiła zgodnie z warunkami w niej określonymi.

(dowód: akta kontroli str. 607-732, 1111, 1113, 1114,)

- 3.6. W okresie objętym kontrolą odbywały się szkolenia nieplanowane (nie ujęte w planie szkoleń), w szczególności dotyczy to lat 2012-2013, kiedy to nie został opracowany plan szkoleń. W I półroczu 2014 r. odbyło się 81 szkoleń nieplanowanych, w tym 11 szkoleń płatnych na kwotę 25.048,7 zł. Z analizy dokumentacji dotyczącej dziewięciu szkoleń (po trzy z każdego badanego roku) wynika, że oferty szkolenia przez wyspecjalizowane firmy dostarczali sami zainteresowani pracownicy lub ich przełożeni.

(dowód: akta kontroli str. 733-825)

- 3.7. Na podstawie próby obejmującej sześć operacji gospodarczych dotyczących zakupu usług szkoleniowych stwierdzono, że zostały one rzetelnie ujęte w ewidencji księgowej. Podstawę do dokonania wydatków stanowiły zatwierdzone do zapłaty dowody księgowe. Wydatki na usługi szkoleniowe klasyfikowano do § 4550 i § 4700. Płatności dokonywano terminowo, po wykonaniu usługi.

W latach 2012 i 2013 wydatki poniesione w grudniu wyniosły odpowiednio 1.881 zł, a wydatki roczne 10.374 zł; w grudniu 2013 r. wydatkowano 4.400 zł, a w całym roku 13.149 zł.

(dowód: akta kontroli str. 79-96. 591-594, 1037-1051)

Ustalone
nieprawidłowości

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

1. Badanie dokumentów dotyczących przeprowadzonych pięciu szkoleń wykazało, że w trzech przypadkach Izba Skarbowa zawarła z wykonawcami szkolenia umowy o dzieło, które nie zawierały elementów wymienionych w § 12 wyżej wymienionego rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 6 października 2010 r. Brak w umowie zapisów gwarantujących rzetelną i terminową realizację przedmiotu umowy uniemożliwia rzetelne rozliczenie tej umowy i może prowadzić do działań niegospodarnych. Dyrektor Izby Skarbowej w Warszawie w udzielonych w tej sprawie wyjaśnieniach podała m. in.: „W kwestii Rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 6 października 2010 r. pragnę zaznaczyć, iż są one powszechnie obowiązujące i wiążą obie strony – bez konieczności dodatkowego ujmowania w umowie opisywanych przez w/w przepis aspektów.”

(dowód: akta kontroli str. 607-732, 1110, 1113, 1114, 1352-1355)

2. W jednym przypadku Izba Skarbowa w Warszawie zleciła przeprowadzenie przeszkolenia pracowników w zakresie oprogramowania Systemu Finansowo-Księgowego SFINKS bez zawarcia pisemnej umowy. Według wyjaśnień p.o. Kierownika Samodzielnego Oddziału Kadr i Szkolenia podstawą do przeprowadzenia szkolenia była umowa na wdrożenie oprogramowania Systemu Finansowo-Księgowego SFINKS, która przewidywała możliwość płatnego przeszkolenia pracowników z jego obsługi. W tej umowie kupna-sprzedaży oprogramowania (w aneksie nr 2) stwierdza się, że: „Wykonawca zobowiązuje się do odpłatnego świadczenia usług szkoleniowo-konsultacyjnych w siedzibie Zamawiającego na jego wyraźne zamówienie.

Dyrektor Izby Skarbowej w Warszawie w udzielonych wyjaśnieniach stwierdziła, że: „...na przeprowadzenie szkolenia z obsługi oprogramowania Systemu Finansowo-Księgowego SFINKS nie zawarto odrębnej umowy w związku z tym, iż podpisana była umowa na sprzedaż oprogramowania a firma, która sprzedaje oprogramowanie oferowała przeprowadzenie szkolenia z zakresu jego obsługi.”

(dowód: akta kontroli str. 610-634, 1352-1355)

NIK nie podziela stanowiska Izby Skarbowej i uważa, że Izba zlecając zakup tego szkolenia powinna zawrzeć z wykonawcą usługi umowę przewidzianą § 2 ust. 2 pkt 8 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 6 października 2010 r. w sprawie szczegółowych warunków organizowania i prowadzenia szkoleń w służbie cywilnej.

3. Na I półrocze 2014 r. Izba Skarbowa zaplanowała dwa szkolenia, które odbyły się w zaplanowanych terminach. Ponadto odbyło się 81 szkoleń nieplanowanych, w tym 11 szkoleń płatnych na kwotę 25.048,70 zł. Taka dysproporcja pomiędzy liczbą planowanych i przeprowadzonych nieplanowanych szkoleń świadczy o niewystarczająco wnikliwej analizie potrzeb szkoleniowych i o niewłaściwym planowaniu.

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli wydatkowanie środków przeznaczonych na szkolenia, w tym na szkolenia członków korpusu służby cywilnej przez Izbę Skarbową w Warszawie ocenia pozytywnie mimo stwierdzonych nieprawidłowości.

4. Przydatność szkoleń i wykorzystanie nabytej wiedzy i umiejętności dla realizacji celów jednostki

Opis stanu faktycznego

- 4.1 Na próbie 20 losowo wybranych pracowników stwierdzono, że tematyka szkoleń odbytych przez każdego z nich była zgodna z ich zakresem obowiązków i regulaminami organizacyjnymi komórek, w których byli zatrudnieni. Tematy tych szkoleń odpowiadały potrzebom Izby Skarbowej i były zgodne z jej zakresem zadań. Szkolenia tych pracowników nastawione były na zdobycie wiedzy jak i umiejętności. Zakończyły się uzyskaniem zaświadczenia. Podstawą do jego wydania był zarówno sam fakt uczestnictwa pracownika w szkoleniu, test sprawdzający nabytą wiedzę, a także praktyczny test zdobytych umiejętności. W losowo wybranej grupie 20 pracowników szkolenia zakończyły się wystawieniem 24 certyfikatów. W badanej grupie pracowników szkolenia nie były potwierdzone licencją/uprawnieniami zawodowymi i nie zakończyły się uzyskaniem dyplomu ukończenia studiów podyplomowych/doktoranckich. Izba Skarbowa w Warszawie nie zawierała z pracownikami umów o podnoszenie kwalifikacji zawodowych. Nie odnotowano przypadku zobowiązania pracownika i nie dochodzenia od niego zwrotu poniesionych kosztów szkoleń.

(dowód: akta kontroli str. 826-962)

- 4.2 W przypadku szkoleń zewnętrznych ocenę z przebiegu ich realizacji Izba Skarbowa w Warszawie prowadzi od 2014 r. Z ankiet wynika, że uczestnicy szkoleń zewnętrznych byli zadowoleni z trenerów prowadzących szkolenia.

(dowód: akta kontroli str. 520-541, 963-964, 1011-1012)

4.3 W Izbie Skarbowej w Warszawie od 2014 r. jest prowadzona na potrzeby wewnętrzne Ewidencja Firm Szkoleniowych. Informacje oraz oceny otrzymane przez pracowników oceniających dane szkolenie i oceny dokonywane przez organizatora szkolen były jednym z elementów podstawy do aktualizacji tej ewidencji.

(dowód: akta kontroli str. 964-966)

4.4. W Izbie Skarbowej w Warszawie w 2012 r. odbył się audyt wewnętrzny w zakresie organizowania szkoleń i doskonalenia zawodowego pracowników Izby oraz podległych urzędów skarbowych. Najważniejszymi zaleceniami było ujednolicenie procedury w zakresie szkoleń, które normowałyby kompleksowo w jednym dokumencie całą problematykę szkoleń w Izbie, w tym służbę przygotowawczą oraz rozwój zawodowy z uwzględnieniem wymogów wynikających z obowiązujących przepisów. Dotyczyło to rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 6 października 2010 r. w sprawie szczegółowych warunków organizowania i prowadzenia szkoleń w służbie cywilnej oraz standardów określonych w załączniku do zarządzenia Nr 3 Szefa Służby Cywilnej z dnia 30 maja 2012 r. w sprawie standardów zarządzania zasobami ludzkimi w służbie cywilnej. Zalecenia zostały zrealizowane. W marcu 2013 r. odbył się w Izbie Skarbowej wewnętrzny audyt jakości. Stwierdzono konieczność ustanowienia pisemnej instrukcji szkolenia pracowników, brak wystawiania zaświadczeń o odbytym szkoleniu, brak pisemnych wniosków bezpośredniego przełożonego o skierowanie pracownika na szkolenie ze służby przygotowawczej. Zalecenia są wdrażane. Zarządzeniem Nr 24/2013 Dyrektora Izby z dnia 29 maja 2013 r. wprowadzono Program zarządzania zasobami ludzkimi na lata 2013-2015 i Politykę Szkoleniową Izby Skarbowej w Warszawie. Zrealizowano również zalecenie związane z wystawianiem zaświadczeń po odbytym szkoleniu. Pozostałe zalecenia są w trakcie realizacji.

(dowód: akta kontroli str. 964-965, 966-1010, 1051-1052)

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działalność Izby Skarbowej w Warszawie w obszarze przydatności szkoleń i wykorzystania nabytej wiedzy i umiejętności dla realizacji celów jednostki

IV. Uwagi i wnioski

Wnioski pokontrolne

Przedstawiając powyższe oceny i uwagi wynikające z ustaleń kontroli, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli⁶, wnosi o:

1. Rzetelne opracowywanie rocznych planów szkoleń.
2. Zawieranie z wykonawcami usług szkoleniowych umów zgodnie z wymogami rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 6 października 2010 r. w sprawie szczegółowych warunków organizowania i prowadzenia szkoleń w służbie cywilnej
3. Wypełnianie Arkuszy Oceny Efektywności Szkolenia.

⁶ Dz.U. z 2012 r., poz.82 ze zmianami.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

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

Zgodnie z art. 54 ustawy o NIK kierownikowi jednostki kontrolowanej przysługuje prawo zgłoszenia na piśmie umotywowanych zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, w terminie 21 dni od dnia jego przekazania. Zastrzeżenia zgłasza się do dyrektora Departamentu Budżetu i Finansów Najwyższej Izby Kontroli.

Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykorzystania uwag
i wykonania wniosków

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK proszę o poinformowanie Najwyższej Izby Kontroli, w terminie 14 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.

Warszawa, dnia października 2014 r.

Najwyższa Izba Kontroli
Departament Budżetu i Finansów

Kontroler
Andrzej Bolek
Doradca ekonomiczny

Dyrektor
Stanisław Jarosz

.....
podpis

.....
podpis

.....