



WICEPREZES
NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI
Wojciech Kutyla

KSI-4101-006-01/2014
P/14/037

WYSTĄPIENIE
POKONTROLNE

I. Dane identyfikacyjne kontroli

Numer i tytuł kontroli	P/14/037 – Organizacja i finansowanie szkoleń dla pracowników administracji publicznej
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Departament Środowiska
Kontrolerzy	1. Mirosław Nowakowski, doradca ekonomiczny, upoważnienie do kontroli nr 89645 z dnia 4 września 2014 r. (dowód: akta kontroli str. 1-2) 2. Zbigniew Wierszycki, specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 89644 z dnia 4 września 2014 r. (dowód: akta kontroli str. 3-4)
Jednostka kontrolowana	Generalna Dyrekcja Ochrony Środowiska, ul. Wawelska 52/54, 00-922 Warszawa (zwana dalej „GDOŚ” lub „Generalna Dyrekcja”)
Kierownik jednostki kontrolowanej	Michał Kielsznia, Generalny Dyrektor Ochrony Środowiska (dowód: akta kontroli str. 5)

II. Ocena kontrolowanej działalności

Ocena ogólna

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie mimo stwierdzonych nieprawidłowości¹ działalność kontrolowanej jednostki w zakresie organizacji i finansowania szkoleń dla pracowników GDOŚ w okresie 2012–2014 (I półrocze).

Uzasadnienie oceny ogólnej

Pozytywną ocenę uzasadnia zabezpieczenie potrzeb pracowników dotyczących szkoleń. W poszczególnych latach różną formą szkoleń objęto: 74% ogółu zatrudnionych w 2012 r., 88% w 2013 r. i 53% w I półroczu 2014 r. NIK pozytywnie ocenia opracowanie i stosowanie przez GDOŚ procedur dotyczących podwyższania kwalifikacji oraz realizację tematyki szkoleń zgodnie z potrzebami jednostki oraz indywidualnymi opisami stanowisk i indywidualnymi programami rozwoju zawodowego.

Stwierdzone nieprawidłowości dotyczyły:

- sfinansowania wydatków dotyczących wyjazdu studyjnego do Francji dla 20 osób (zgodnie ze specyfikacją istotnych warunków zamówienia) w kwocie 135 tys. zł, podczas gdy w wyjeździe faktycznie uczestniczyło 18 osób i wydatki powinny być niższe szacunkowo o 13,5 tys. zł;
- niezabezpieczenia w umowach dotyczących wyjazdów studyjnych interesu Generalnej Dyrekcji w zakresie możliwości zmiany warunków umowy i w konsekwencji zmniejszenia wydatków;
- niestosowania procedur wynikających z zarządzenia Generalnego Dyrektora Ochrony Środowisk w sprawie zasad organizacji oraz finansowania podnoszenia kwalifikacji pracowników Generalnej Dyrekcji przy sporządzaniu planu szkoleń.

¹ Najwyższa Izba Kontroli stosuje 3-stopniową skalę ocen: pozytywna, pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości, negatywna.

Ponadto NIK zwraca uwagę na ujęcie w planach wydatków na szkolenia na 2013 r. i 2014 r. wydatków w kwotach innych niż wynikało to z planu finansowego Generalnej Dyrekcji oraz niesporządzenie (na lata 2012–2014) planu szkoleń w zakresie tematycznym i ilościowym.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

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

Opis stanu
faktycznego

W latach 2012–2014 (I półrocze) w Generalnej Dyrekcji zadaniami dotyczącymi rozwoju zawodowego pracowników zajmowało się Biuro Dyrektora Generalnego (zwane dalej „BDG”) do 1 stycznia 2014 r. oraz Biuro Administracyjno-Kadrowe (zwane dalej „BAK”) od 2 stycznia 2014 r. Zgodnie z regulaminami organizacyjnymi Generalnej Dyrekcji do zakresu działania ww. biur należała m.in.: realizacja zadań dotyczących prowadzenia spraw związanych z podnoszeniem kwalifikacji pracowników, w tym badanie potrzeb szkoleniowych i doskonalenia zawodowego, przygotowywanie planów szkoleń zewnętrznych oraz ich organizacja (BDG) oraz koordynacja spraw z zakresu zarządzania zasobami ludzkimi, w tym opracowywanie programu zarządzania zasobami ludzkimi, prowadzenie spraw związanych ze sporządzaniem i aktualizacją opisów stanowisk pracy, wartościowaniem stanowisk pracy, podnoszeniem kwalifikacji pracowników (BAK)².

W obowiązujących w badanym okresie wewnętrznych regulaminach organizacyjnych BDG³ określono m.in., że Wydział Spraw Pracowniczych prowadzi działalność w zakresie: „inicjowania i prowadzenia spraw dotyczących rozwoju kompetencji oraz podnoszenia kwalifikacji członków korpusu służby cywilnej w GDOŚ”, nadzoru procesu szkoleń w GDOŚ, w tym badania potrzeb szkoleniowych i doskonalenia zawodowego, przygotowania planu szkoleń oraz kierowania pracownikami na szkolenia.

Do właściwości utworzonego w BAK⁴ Zespołu do Spraw Zarządzania Zasobami Ludzkimi i Organizacji należy m.in. koordynowanie działań związanych z rozwojem kompetencji oraz podnoszeniem kwalifikacji członków korpusu służby cywilnej, w tym badanie potrzeb szkoleniowych, przygotowywanie planu szkoleń oraz zarządzanie budżetem szkoleniowym, organizowanie szkoleń wewnętrznych oraz kierowanie pracownikami na szkolenia zewnętrzne.

(dowód: akta kontroli str. 6-99)

W „Oświadczeniach o stanie kontroli zarządczej”, złożonych przez Generalnego Dyrektora Ochrony Środowiska za rok 2012 i 2013 brak było zastrzeżeń dotyczących funkcjonowania kontroli zarządczej w zakresie zarządzania zasobami ludzkimi w GDOŚ oraz kompetencjami i kwalifikacjami pracowników.

W analizach ryzyka, sporządzanych przez poszczególne departamenty Generalnej Dyrekcji za 2013 r. oraz za 2014 r., nie określono, jako istotnego, ryzyka dotyczącego kompetencji i kwalifikacji pracowników. W ww. analizach, jako wysokie oceniono zagrożenie dotyczące m.in.: zbyt długiego przygotowania projektów aktów prawnych, nieterminowego przekazywania sprawozdań, braku zastępowalności pracowników. Jako realne określono zagrożenia związane m.in. z niedoborem wykwalifikowanej i doświadczonej kadry.

(dowód: akta kontroli str. 100-134)

² Zarządzenia Generalnego Dyrektora Ochrony Środowiska: Nr 10 z dnia 23 marca 2010 r. oraz Nr 1 z dnia 2 stycznia 2014 r. w sprawie regulaminu organizacyjnego GDOŚ.

³ Wewnętrzny Regulamin Organizacyjny BDG z dnia 9 lipca 2010 r. oraz z dnia 13 stycznia 2012 r.

⁴ Na podstawie Wewnętrznego Regulaminu Organizacyjnego BAK z dnia 22 stycznia 2014 r.

Podstawą sporządzenia informacji o potrzebach szkoleniowych GDOŚ, przekazywanych do Szefa Służby Cywilnej na lata 2012–2014 oraz planowanych wydatków na szkolenia w materiałach planistycznych do ustaw budżetowych były analizy realizacji wydatków na szkolenia w poprzednich latach. Tematy szkoleń były ustalane na podstawie potrzeb szkoleniowych wynikających ze zmian w prawie, analizy funkcjonowania kontroli zarządczej, a także prowadzonej na bieżąco w ciągu roku analizy potrzeb zgłaszanych przez kierowników komórek organizacyjnych oraz pracowników w ramach wniosków szkoleniowych. Ankieta przeprowadzona w lutym 2014 r., we wszystkich komórkach organizacyjnych (na wniosek Dyrektora Generalnego GDOŚ), dotyczyła potrzeb szkoleniowych w obszarach wymagających podniesienia kwalifikacji pracowników z podaniem tematów szkoleń i przewidywanej liczby uczestników.

(dowód: akta kontroli str. 135-146, 218-229)

Wydatki budżetowe, na lata 2012–2014, zostały określone w planach finansowych Generalnej Dyrekcji (dysponent III stopnia):

- w 2012 roku na kwotę 21.436 tys. zł, a wydatki na szkolenia w kwocie 160 tys. zł, stanowiły 0,7% ogółu planowanych wydatków. Plan wydatków zwiększony został w trakcie roku do kwoty 29.949,3 tys. zł (o 39,7%). Wydatki na szkolenia zwiększone zostały do kwoty 242,4 tys. zł (o 51,5%), w tym: § 455 (szkolenia członków korpusu służby cywilnej) – 198 tys. zł, § 470 (szkolenia pracowników niebędących członkami korpusu służby cywilnej) – 3,7 tys. zł oraz § 430 (zakup usług pozostałych – wydzielonych w ewidencji księgowej wydatków na szkolenia pracowników GDOŚ członków korpusu służby cywilnej) – 40,7 tys. zł;
- w 2013 roku na kwotę 23.480 tys. zł, a wydatki na szkolenia w kwocie 594,2 tys. zł, stanowiły 2,5% ogółu planowanych wydatków. Plan wydatków zwiększony został w trakcie roku do kwoty 26.058,3 tys. zł (o 11%). Plan wydatków na szkolenia zwiększony został do kwoty 724,4 tys. zł (o 21,9%), w tym § 455 – 242,9 tys. zł, § 470 – 7,0 tys. zł oraz § 430 – 474,5 tys. zł.
- w 2014 roku na kwotę 23.059 tys. zł, a wydatki na szkolenia w kwocie 499,2 tys. zł, stanowiły 2,2% ogółu planowanych wydatków. Plan wydatków zwiększony został w trakcie I półrocza do kwoty 28.725,9 tys. zł (o 24,6%). Plan wydatków na szkolenia zwiększony został do kwoty 577,9 tys. zł (o 15,6%), w tym § 455 – 303,0 tys. zł, § 470 – 10,0 tys. zł oraz § 430 – 264,9 tys. zł.

Zmiany planów wydatków na szkolenia były wynikiem m.in. zwiększenia planu wydatków ze środków rezerwy celowej poz. 59 (dofinansowanie zadań z zakresu ochrony środowiska i gospodarki wodnej) i zwiększenia planu wydatków na realizację projektów w ramach Programu Operacyjnego Pomoc Techniczna (POPT).

W planach wydatków na lata 2012–2014 nie planowano wydatków na szkolenia (§ 455 i § 470) z budżetu środków europejskich.

(dowód: akta kontroli str. 177-215)

Generalna Dyrekcja terminowo przekazywała do Szefa Służby Cywilnej informacje o potrzebach i prognozach potrzeb szkoleniowych oraz zapotrzebowaniu na środki finansowe na szkolenia (pocztą elektroniczną do końca listopada roku poprzedniego na rok następny) na rok 2012, 2013 i 2014. Wszystkie informacje zostały przyjęte i nosiły status „Zaakceptowane”. W informacjach podawano liczbę osób przewidzianych do szkolenia według priorytetów szkoleniowych, określonych we wzorach tabel oraz wielkość zapotrzebowania na środki finansowe (170 tys. zł w roku 2012, 175 tys. zł w 2013 r. oraz 170 tys. zł w 2014 r.).

(dowód: akta kontroli str. 152-163)

W latach 2012–2014 (I półrocze) nie wpłynęły do Generalnej Dyrekcji skargi dotyczące braku kwalifikacji zawodowych lub wymaganego doświadczenia zawodowego pracowników GDOŚ.

(dowód: akta kontroli str. 176)

Ustalono
nieprawidłowości

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

Uwagi dotyczące
badanej działalności

Uwagi NIK dotyczą podziału środków na szkolenia pracowników GDOŚ – członków korpusu służby cywilnej na 2013 r. i 2014 r., który został dokonany w wielkościach niezgodnych z planem finansowym wynikającym z ustaw budżetowych na te lata. W „Podziale środków na szkolenia na 2013 r.” podano kwotę 170 tys. zł, tj. o 5 tys. zł więcej niż w planie finansowym (165 tys. zł). W 2014 r. dokonano podziału środków w kwocie 233 tys. zł, tj. o 25 tys. zł mniej niż w planie finansowym (258 tys. zł).

W wyjaśnieniach Dyrektor Generalny GDOŚ podał, że: „Podział środków na szkolenia w 2013 roku w pierwszym kształcie został sporządzony przed wejściem w życie ustawy budżetowej na 2013 rok, a szacowana kwota na szkolenia (170 tys. zł) została w nim ustalona na zasadzie kontynuacji z roku poprzedniego (150 tys. zł – kwota ujęta w ustawie budżetowej na 2012 rok) oraz przy założeniu pozyskania dodatkowych środków na realizację potrzeb szkoleniowych pochodzących z POPT 2007–2013 (20 tys. zł). Przy podziale środków na szkolenia w 2014 roku nie uwzględniono kwoty 25 tys. zł ujętej w planie finansowym na 2014 rok. W momencie sporządzania podziału środków na szkolenia planowano dokonanie zmiany w planie i przeniesienie środków (w kwocie 25 tys. zł) pochodzących z POPT 2007–2013 pomiędzy paragrafami 455 i 470”

Zmian w planie wydatków dokonano w lipcu 2014 r.

(dowód: akta kontroli str. 147-151, 220)

Występujące różnice, pomiędzy planem finansowym a planem podziału środków na szkolenia, nie miały wpływu na realizację wydatków i realizację planu szkoleń w 2013 r. i 2014 r. (I półrocze).

W planach szkoleń GDOŚ na lata 2012–2014 podano jedynie planowane wydatki, bez wyszczególnienia tematów szkoleń i ich liczby oraz planowanej liczby uczestników szkoleń. W ocenie NIK plany te, w celu ułatwienia korzystania ze szkoleń przez pracowników GDOŚ, powinny zawierać również informacje o przewidywanych tematach i liczbie szkoleń.

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działalność kontrolowanej jednostki w zbadanym zakresie.

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

Opis stanu
faktycznego

W latach 2012–2014 (I półrocze) w Generalnej Dyrekcji obowiązywały dwa zarządzenia Dyrektora Generalnego dotyczące *Zasad organizacji oraz finansowania podnoszenia kwalifikacji zawodowych pracowników GDOŚ*⁵. W załącznikach do zarządzeń określono m.in.:

- zasady przygotowania planów szkoleń, po uwzględnieniu m.in. potrzeb szkoleniowych zawartych w indywidualnych programach rozwoju zawodowego członków korpusu służby cywilnej, zgłaszanych przez dyrektorów komórek organizacyjnych GDOŚ potrzeb szkoleniowych podległych pracowników, ankiet

⁵ Zarządzenia Dyrektora Generalnego GDOŚ Nr 32 z dnia 11 października 2010 r. i Nr 1 z dnia 3 stycznia 2012 r.

badania indywidualnych potrzeb szkoleniowych. Plan szkoleń zatwierdza Dyrektor Generalny GDOŚ, a szkolenia nieuwzględnione w rocznym planie szkoleń są realizowane po wyrażeniu zgody przez Dyrektora Generalnego;

- zasady udziału w podnoszeniu kwalifikacji zawodowych przez pracowników GDOŚ, m.in. zgodnie z tymi zasadami udział w szkoleniu odbywa się po zaakceptowaniu wniosku na formularzu „Zgłoszenia udziału w szkoleniu” przez komórkę organizacyjną i finansową oraz akceptacji Dyrektora Generalnego;
- zasady finansowania kosztów podnoszenia kwalifikacji zawodowych, według tych zasad m.in. pracownicy nie ponoszą opłat z tytułu udziału w szkoleniach w służbie cywilnej, a koszty kursów językowych i studiów podyplomowych mogą być dofinansowywane ze środków finansowych GDOŚ (do 80% lub 90% kosztów);
- zasady dofinansowania kosztów podnoszenia kwalifikacji, w których ustalono m.in., że po przekroczeniu kwoty dofinansowania 3,0 tys. zł na osobę, zgodnie z zawartą umową pracownik jest zobowiązany do odpracowania w GDOŚ – 1,5 roku (5,0 tys. zł – 2,5 roku);
- obowiązki osoby podnoszącej kwalifikacje zawodowe, zgodnie z którymi m.in. po ukończeniu szkolenia pracownicy są zobowiązani do przekazania kopii zaświadczenia o udziale w szkoleniu oraz ankiety indywidualnej oceny szkolenia do komórki ds. pracowniczych.

(dowód: akta kontroli str. 6-21)

W 2012 r. w szkoleniach uczestniczyło 116 pracowników Generalnej Dyrekcji, co stanowiło 74% ogółu zatrudnionych według stanu na koniec roku (156). W poszczególnych grupach stanowisk udział pracowników przeszkolonych w liczbie pracowników ogółem wynosił: 33% na stanowiskach wspomagających w służbie cywilnej (s.c.), 40% na wyższych stanowiskach w s.c., 74% na stanowiskach specjalistycznych w s.c., 80% na stanowiskach samodzielnych w s.c., 92% na stanowiskach koordynujących w s.c. oraz 100% na stanowiskach średniego szczebla zarządzania w s.c. Pracownicy GDOŚ uczestniczyli w 194 szkoleniach specjalistycznych i powszechnych. Na studia podyplomowe uczęszczało ośmiu pracowników, a w kursach językowych i innych formach szkoleń indywidualnych uczestniczyło 47 pracowników.

W 2013 r. w szkoleniach uczestniczyło 137 pracowników Generalnej Dyrekcji, co stanowiło 88% ogółu zatrudnionych według stanu na koniec roku (155). W poszczególnych grupach stanowisk udział pracowników przeszkolonych w liczbie pracowników ogółem wynosił: 67% na stanowiskach wspomagających w s.c., 80% na wyższych stanowiskach w s.c., 86% na stanowiskach koordynujących, 89% na stanowiskach specjalistycznych w s.c., 92% na stanowiskach samodzielnych w s.c. oraz 100% na stanowiskach średniego szczebla zarządzania. Pracownicy GDOŚ uczestniczyli w 235 szkoleniach specjalistycznych i powszechnych. Na studia podyplomowe uczęszczało siedmiu pracowników, a w kursach językowych i innych formach szkoleń indywidualnych uczestniczyło 69 pracowników.

W I półroczu 2014 r. w szkoleniach uczestniczyło 83 pracowników Generalnej Dyrekcji, co stanowiło 53% ogółu zatrudnionych (157) według stanu na koniec półrocza. W poszczególnych grupach stanowisk udział pracowników przeszkolonych w liczbie pracowników ogółem wynosił: 39% na stanowiskach specjalistycznych w s.c., 50% na stanowiskach wspomagających w s.c. i na stanowiskach średniego szczebla zarządzania, 67% na wyższych stanowiskach w s.c., 69% na stanowiskach samodzielnych w s.c. oraz 80% na stanowiskach koordynujących. Pracownicy GDOŚ uczestniczyli w 117 szkoleniach specjalistycznych i powszechnych. Na studia

podyplomowe uczęszczał jeden pracownik, a w kursach językowych i innych formach szkoleń indywidualnych uczestniczyło 26 pracowników.

Zrealizowane wydatki przypadające na szkolenie jednego pracownika wynosiły: 1,6 tys. zł w 2012 r., 1,7 tys. zł w 2013 r. oraz 1,1 tys. zł w I półroczu 2014 r., a koszty szkoleń w poszczególnych grupach stanowisk wynosiły od 0,5 tys. zł dla stanowisk wspomagających w s.c. (w 2012 r.) do 3,3 tys. zł dla pracowników poza korpusem s.c. (kursy językowe w 2013 r.).

Ponadto pracownicy GDOŚ, w okresie objętym kontrolą, uczestniczyli w szkoleniach specjalistycznych, informatycznych, menadżerskich i językowych, organizowanych i finansowanych przez Kancelarię Prezesa Rady Ministrów oraz Ministerstwo Rozwoju Regionalnego.

(dowód: akta kontroli str. 6-21, 570-672, 1245, 1427-1503)

W przypadku szkoleń powszechnych, obejmujących większą grupę pracowników, informacje o organizowanych szkoleniach przekazywane były do pracowników określonych komórek organizacyjnych (zgodnie ze zgłoszonym bieżącym zapotrzebowaniem tematycznym przez komórkę organizacyjną) lub do określonych pracowników realizujących zadania – np. w zakresie zamówień publicznych.

W przypadku szkoleń specjalistycznych i indywidualnych przyjęto zasadę poszukiwania szkoleń o określonej tematyce indywidualnie przez pracownika i/lub pracowników. Udział w szkoleniu odbywał się po zaakceptowaniu indywidualnego wniosku, złożonego przez pracownika na formularzu „Zgłoszenia udziału w szkoleniu”, przez komórkę organizacyjną i finansową oraz Dyrektora Generalnego.

W latach 2012–2014 w szkoleniach organizowanych dla pracowników GDOŚ, finansowanych w ramach planu finansowego (§ 455 i § 470) – w częściach dotyczących szkoleń, nie uczestniczyli pracownicy innych jednostek (oprócz pracowników regionalnych dyrekcji ochrony środowiska). Pracownicy innych jednostek uczestniczyli w wyjazdach studyjnych finansowanych (§ 430) w ramach Programu Operacyjnego Pomoc Techniczna (wydatki z tego tytułu opisano w punkcie 3 niniejszego wystąpienia).

(dowód: akta kontroli str. 6-21, 570-672, 1245, 1427-1503)

Ustalone
nieprawidłowości

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

Przy sporządzaniu planu szkoleń na lata 2012–2014 nie uwzględniano potrzeb szkoleniowych, zawartych w indywidualnych programach rozwoju zawodowego członków korpusu służby cywilnej, zgłaszanych przez dyrektorów komórek organizacyjnych GDOŚ potrzeb szkoleniowych podległych pracowników i ankiet badania indywidualnych potrzeb szkoleniowych, do czego zobowiązywał § 3 ust. 2 pkt. 2, 3 i 5⁶ załącznika do zarządzenia Dyrektora Generalnego Generalnej Dyrekcji w sprawie *Zasad organizacji oraz finansowania podnoszenia kwalifikacji zawodowych pracowników GDOŚ*.

Plany szkoleń na lata 2012–2014 (plan podziału środków na szkolenia) zawierały jedynie kwoty planowanych wydatków na szkolenia i ich podział na poszczególne komórki organizacyjne. Tematy realizowanych szkoleń ustalano w trakcie roku, po dokonaniu podziału środków. Wyniki przeprowadzonych w lutym 2014 r. ankiet, dotyczących potrzeb szkoleniowych pracowników były wykorzystywane w trakcie realizacji Planu szkoleń na 2014 r. i zostaną wykorzystane przy opracowaniu Planu szkoleń na 2015 r.

⁶ Pkt 5 dodano w załączniku do zarządzenia obowiązującego od 3 stycznia 2012 r.

Dyrektor Generalny GDOŚ podał w wyjaśnieniach: „Po zrealizowanym w latach 2010–2011 intensywnym programie szkoleń zorganizowanych ze środków unijnych we współpracy z KPRM i MRR, w których uczestniczyli pracownicy GDOŚ i rdoś w 2012 i 2013 roku tematy szkoleń dla pracowników GDOŚ stanowiły kontynuację szkoleń zrealizowanych w latach poprzednich. (...) Tematy szkoleń były ustalane na podstawie potrzeb szkoleniowych wynikających ze zmian w prawie, analizy funkcjonowania kontroli zarządczej, a także prowadzonej na bieżąco w ciągu roku analizy potrzeb zgłaszanych przez kierowników komórek organizacyjnych oraz pracowników w ramach wniosków szkoleniowych”.

W ocenie NIK bieżąca analiza potrzeb powinna być podstawą aktualizacji planów szkoleniowych w trakcie roku.

(dowód: akta kontroli str. 6-21, 219-220, 1204-1206)

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie mimo stwierdzonej nieprawidłowości działalność kontrolowanej jednostki w zbadanym zakresie.

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

Opis stanu faktycznego

Wydatki na podnoszenie kwalifikacji zawodowych przez pracowników GDOŚ wyniosły w analizowanym okresie 1.051,6 tys. zł, a w poszczególnych latach wynosiły: 237,9 tys. zł w 2012 r., 691,2 tys. zł w 2013 r. oraz 122,5 tys. zł w I półroczu 2014 r. Wydatki związane ze szkoleniem (płatności dla organizatorów szkoleń i/lub wynagrodzenie wykładowców prowadzących szkolenia) stanowiły 47,9% ogółu kosztów szkoleń, ale w poszczególnych latach były zróżnicowane i wynosiły odpowiednio: 82,9% (197,3 tys. zł), 31,4% (216,7 tys. zł) oraz 72,9% (89,3 tys. zł). Wydatki związane ze szkoleniami dotyczące m.in. kosztów zakwaterowania, przejazdów oraz wyjazdów studyjnych (w części dotyczącej pracowników GDOŚ) stanowiły 52,1% ogółu wydatków na szkolenia i wynosiły w poszczególnych latach odpowiednio 17,1% (40,5 tys. zł), 68,6% (473,9 tys. zł) i 27% (33,1 tys. zł).

Wydatki związane ze szkoleniami ewidencjonowane były (zgodnie z polityką rachunkowości obowiązującą w GDOŚ) w § 455 (szkolenia członków korpusu służby cywilnej) oraz w § 470 (szkolenia pracowników niebędących pracownikami korpusu służby cywilnej) w wydzielonej ewidencji analitycznej zgodnie z danymi wynikającymi z dowodów księgowych. W badanym okresie wydatki wyniosły: w § 455 – 487,2 tys. zł (193,6 tys. zł w 2012 r.; 210,2 tys. zł w 2013 r. oraz 83,4 tys. zł w I półroczu 2014 r.), a w § 470 – 17,1 tys. zł (odpowiednio 5,2 tys. zł; 6,6 tys. zł i 5,3 tys. zł). Wydatki w ww. zakresie zrealizowane zostały: w § 455 – 97,8% planu finansowego po zmianach w 2012 r., 86,5% w 2013 r. i 27,5% w I półroczu 2014 r. (w porównaniu do planu finansowego wynikającego z ustawy budżetowej odpowiednio 129% i 127,4% oraz 32,3%), a w § 470 – odpowiednio: 100%, 93,8% i 53,5% planu po zmianach w poszczególnych latach (w porównaniu do planu finansowego wynikającego z ustawy budżetowej odpowiednio 37,3%, 65,6% oraz 53,5%).

Wydatki związane z innymi kosztami dotyczącymi szkoleń były ewidencjonowane w § 430 (zakup usług pozostałych). Dotyczyło to faktur (umów) w zakresie zakwaterowania, przejazdów, „cateringów”, ale również wydatków, w których nie wydzielano kosztów szkoleniowych (w tym wyjazdów studyjnych). Wykazane w sprawozdaniach Rb-28 z wykonania planu wydatków budżetu państwa wielkości, w analizowanym okresie 2012–2014 (sprawozdania roczne i za II kwartał 2014 r.), w ww. paragrafach były zgodne z ewidencją księgową. W ocenie NIK operacje gospodarcze dotyczące zakupu usług szkoleniowych były właściwie dokumentowane i opisywane na dowodach księgowych.

(dowód: akta kontroli str. 230-449, 1504)

W latach 2012–2014 Generalna Dyrekcja była organizatorem siedmiu wyjazdów studyjnych⁷ dla uczestników sieci „Partnerstwo: Środowisko dla Rozwoju”, do Wielkiej Brytanii w 2012 r., Holandii, Islandii, Finlandii, Francji i Danii w 2013 r., oraz Niemiec w 2014 r. (wydatek z tego tytułu poniesiony został w lipcu 2014 r.). Całkowite koszty wyjazdów studyjnych wyniosły 823,8 tys. zł i zostały sfinansowane z budżetu GDOŚ ze środków Programu Operacyjnego Pomoc Techniczna⁸. W wyjazdach uczestniczyli pracownicy GDOŚ, pracownicy regionalnych dyrekcji ochrony środowiska oraz pracownicy innych jednostek (m.in. Ministerstwa Rozwoju Regionalnego, Ministerstwa Środowiska oraz wojewódzkich inspektoratów ochrony środowiska). Wydatki z tego tytułu obejmujące koszty przejazdów/przelotów, zakwaterowania i wyżywienia oraz koszty wykładów, zajęć teoretycznych i praktycznych ewidencjonowane były w § 430 (zakup usług pozostałych).

(dowód: akta kontroli str. 450-534, 761-773, 889-925)

Analizowane trzy postępowania o udzielenie zamówienia publicznego w trybie przetargu nieograniczonego⁹ (o wartości powyżej 30 tys. euro), o łącznej wartości 378,3 tys. zł, zostały przeprowadzone zgodnie z procedurami określonymi w ustawie z dnia 29 stycznia 2004 r. – Prawo zamówień publicznych¹⁰. Analiza pięciu zamówień publicznych¹¹ (o wartości poniżej 14 tys. euro) o łącznej wartości 40,9 tys. zł, wykazała, że udzielone zostały zgodnie z procedurami udzielania zamówień publicznych GDOŚ wprowadzonymi zarządzeniami Generalnego Dyrektora Ochrony Środowiska¹². Analizowane umowy zrealizowane zostały zgodnie z postanowieniami w nich określonymi.

(dowód: akta kontroli str. 450-464, 673-1468)

Ustalone
nieprawidłowości

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

1. Sfinansowanie wydatków wyjazdu studyjnego do Francji dla 20 osób (zgodnie ze Specyfikacją Istotnych Warunków Zamówienia) w kwocie 134.960 zł, pomimo że w wyjeździe faktycznie uczestniczyło 18 osób i wydatki powinny być niższe szacunkowo¹³ o 13.496 zł.

W dniu 11 października 2013 r. dostawca usługi szkoleniowej w zakresie organizacji i przeprowadzenia wyjazdu studyjnego uczestników Sieci „Partnerstwo: Środowisko dla Rozwoju” do Francji w dniach 6–11 października 2013 r., wystawił fakturę na rzecz GDOŚ na kwotę 134.960 zł za zrealizowanie wyjazdu dla 25 osób. Faktura została zatwierdzona do wypłaty w dniu 16 października 2013 r. Według protokołu odbioru z dnia 11 października 2013 r. (podpisanego przez Dyrektora Generalnego GDOŚ)

⁷ Głównymi celami wyjazdów studyjnych była wymiana informacji i korzystanie z wiedzy państw członkowskich Unii Europejskiej, mające za zadanie wprowadzenie innowacyjnego podejścia do integracji aspektów środowiskowych w programy i przedsięwzięcia współfinansowane z funduszy unijnych.

⁸ Projekt POPT.03.01.00-00-304/12 „Kontynuacja i wzmocnienie efektów działań sieci organów środowiskowych i instytucji zarządzających funduszami unijnymi Partnerstwo: Środowisko dla Rozwoju” współfinansowany przez Unię Europejską ze środków Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego i realizowanego w ramach POPT 2007–2013, Priorytet III – Wsparcie realizacji operacji funduszy strukturalnych, Działanie 3.1 – Funkcjonowanie instytucji zaangażowanych w realizację NSRO⁹

⁹ dotyczących organizacji wyjazdów studyjnych do Wielkiej Brytanii (zamówienie nr 36/GDOŚ/2012 na kwotę 64.564,68 zł) na Islandię (zamówienie nr 8/GDOŚ/2013 na kwotę 254.519 zł) i do Niemiec (zamówienie nr 13/GDOŚ/2014 na kwotę 59.180 zł).

¹⁰ Dz.U. z 2013 r., poz. 907 z późn. zm.

¹¹ dotyczących organizacji szkoleń: z zakresu modelowania w języku UML (zamówienie nr 205/GDOŚ/MZ/2012 na kwotę 9.717 zł), pt. „Komunikacja w zespole: przekazywanie informacji zwrotnej, rozwiązywanie konfliktów” (zamówienie nr 269/GDOŚ/MZ/2012 na kwotę 4.050 zł), z zakresu przepisów kpa i ustawy Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (zamówienie nr 230/GDOŚ/MZ/2013 na kwotę 15.700 zł), pt. „Budowanie zaangażowania w zmianie – poziom kierowniczy” (zamówienie nr 234/GDOŚ/MZ/2013 na kwotę 4.050 zł) i umiejętności kierowniczych (zamówienie nr 43/GDOŚ/MZ/2014 na kwotę 7.400 zł).

¹² Nr 5 z dnia 31 stycznia 2013 r. oraz zarządzeniem z dnia 29 maja 2014 r.

¹³ Szacunkowe koszty wyjazdu dla dwóch osób (kwota 134.960 zł, podzielona na 20 planowanych uczestników i pomnożona przez dwa).

zamówienie zostało zrealizowane zgodnie z umową, natomiast, zgodnie z listą uczestników w wyjeździe studyjnym brało udział 18 osób.

Ujęta w księgach rachunkowych GDOŚ faktura dotycząca wyjazdu studyjnego do Francji zawierała błędną liczbę uczestników tego wyjazdu, tym samym niespełniała wymogów art. 22 ust. 1 ustawy z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości¹⁴, który stanowi, że dowody księgowe powinny być rzetelne, to jest zgodne z rzeczywistym przebiegiem operacji gospodarczej.

(dowód: akta kontroli str. 479-502)

Dyrektor Generalny wyjaśnił, że *Postępowanie przetargowe realizowane było z podziałem na dwa ww. pakiety. W §1 ust. 1 umowy nr 198/GDOŚ/2013 błędnie została wpisana liczba 25 osób, co też spowodowało powielenie tego błędu w tytule faktury. Należy jednak zaznaczyć, że zarówno SOPZ jak i oferta Wykonawcy, stanowiące załączniki do umowy nr 198/GDOŚ/2013 wskazywały na zorganizowanie i przeprowadzenie wyjazdu studyjnego dla 20 uczestników Sieci. Wszystkie czynności niezbędne do prawidłowego zorganizowania i przeprowadzenia wyjazdu studyjnego we Francji, które obejmowała umowa były zrealizowane zgodnie z warunkami określonymi w SIWZ oraz ofercie Wykonawcy. (...)Zgodnie z przedstawioną listą uczestników w wizycie studyjnej wzięło udział 18 z 20 planowanych osób. Ze zgłoszonych i zakwalifikowanych do wyjazdu studyjnego do Francji 20 uczestników Sieci w dniu 23 września 2013 r. zrezygnowały dwie osoby z Ministerstwa Rozwoju Regionalnego (...) Rezygnacja ww. osób została przekazana na etapie, w którym biuro obsługujące wyjazd poniosło pierwsze koszty związane z jego organizacją, w tym koszty związane z rezerwacją lotniczego biletu grupowego, a strona francuska – współorganizująca jego część merytoryczną – prosiła o dotrzymanie terminu wizyty ze względu na podjęte już przygotowania (spotkania z władzami Lille, Saint Etienne, przedstawicielami Ministerstwa Równości Terytorialnej i Mieszkalnictwa)*.

(dowód: akta kontroli str. 216-221, 479-502)

2. W umowie nr 198/GDOŚ/2013 zawartej w dniu 18 września 2013 r. zapisano, że wykonawca zobowiązuje się zorganizować i przeprowadzić wyjazd studyjny do Francji dla 25 osób, podczas gdy w „Szczegółowym opisie przedmiotu zamówienia” (załącznik do SIWZ i umowy) podano, że w wyjeździe ma uczestniczyć 20 osób. Dyrektor Generalny GDOŚ wyjaśnił, że: *„Na realizację wizyty studyjnej we Francji została zawarta w wyniku przeprowadzonego postępowania Umowa (...) na zorganizowanie i przeprowadzenie dwóch wyjazdów studyjnych dla uczestników sieci „Partnerstwo: Środowisko dla Rozwoju” z podziałem na dwa pakiety: wyjazd studyjny dla 25 uczestników do Danii w dniach 21-27 września 2013 r. oraz wyjazd studyjny dla 20 uczestników do Francji w dniach 6-11 października 2013 r.*

Zapisy Specyfikacji Istotnych Warunków Zamówienia (SIWZ) oraz szczegółowy opis przedmiotu zamówienia (SOPZ), jak również §1 projektu umowy, stanowiący załącznik nr 7 do SIWZ wskazywały na zorganizowanie i przeprowadzenie wyjazdu studyjnego dla 20 członków Sieci „Partnerstwo: Środowisko dla Rozwoju” do Francji w terminie 6-11 października 2013 r.

Oferta Wykonawcy (...) z dnia 23 sierpnia 2013 r. została złożona zgodnie z warunkami określonymi w SIWZ, a w tym SOPZ oraz projektem umowy dołączonym do specyfikacji.”

(dowód: akta kontroli str. 216-221, 479-502)

¹⁴ Dz.U. z 2013 r., poz. 330 z późn. zm.

3. Zarówno w SIWZ oraz w zawartej umowie, dotyczącej wyjazdu studyjnego do Francji¹⁵, nie zabezpieczono interesów GDOŚ poprzez brak zapisów umożliwiających zmianę warunków umowy z przyczyn losowych dotyczących np. zmniejszenia liczby uczestników wyjazdu studyjnego – w przypadkach niezależnych od zamawiającego (GDOŚ).

Dyrektor Generalny GDOŚ wyjaśnił, m.in. że: „ (...) terminy realizacji wizyt studyjnych zależą w dużej mierze od partnerów zagranicznych, którzy taką wizytę przygotowują i często brak jest możliwości przesunięcia terminu odpowiadającego wyłącznie stronie polskiej.

(...) W przedmiotowym postępowaniu przetargowym nr 34/GDOŚ/2013 Zamawiający w zapisach projektu umowy nie przewidział możliwości bezkosztowego zmniejszenia ilości uczestników. W wyniku czego na etapie realizacji umowy nie miał możliwości zmniejszenia wynagrodzenia należnego Wykonawcy.(...)”

(dowód: akta kontroli str. 216-221, 450-534)

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie mimo stwierdzonych nieprawidłowości działalność kontrolowanej jednostki w zbadanym zakresie.

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

Opis stanu faktycznego

Analiza dokumentacji dotyczącej 20 pracowników Generalnej Dyrekcji, wybranych losowo spośród osób, które uczestniczyły w co najmniej jednym szkoleniu w latach 2012–2014 (I półrocze), wykazała, że wzięli oni udział w 148 szkoleniach, których łączne koszty wyniosły 134,8 tys. zł. Pracownicy uczestniczyli w różnych formach szkoleń: 19 osób uczestniczyło w 119 szkoleniach (powszechnych i specjalistycznych) w służbie cywilnej, trzy osoby rozpoczęły, były w trakcie lub ukończyły studia podyplomowe, jeden pracownik ukończył studia wyższe, a 11 uczestniczyło w 25 kursach językowych (przyjęto, że udział w kursie językowym przez jeden rok kalendarzowy odpowiada jednemu szkoleniu). Uczestnictwo pracowników w szkoleniach w analizowanej grupie było zróżnicowane i wynosiło: od dziewięciu (koszt uczestnictwa 13,8 tys. zł) w przypadku pracownika Departamentu Ocen Oddziaływania na Środowisko – do 18 szkoleń (koszt uczestnictwa 13,0 tys. zł) w przypadku pracownika Biura Prawnego. Sześciu pracowników wzięło udział co najmniej w 10 szkoleniach.

Porównanie opisów stanowisk oraz tematyki szkoleń, w których uczestniczyli pracownicy Generalnej Dyrekcji wskazuje, że szkolenia związane były z zakresem obowiązków pracowników wynikającym z opisów stanowisk, odpowiadały potrzebom Generalnej Dyrekcji i były zgodne z zakresem wykonywanych przez nią zadań oraz indywidualnymi programami rozwoju zawodowego pracowników. Po zakończeniu szkoleń/odbytych studiów pracownicy przekazywali do właściwej komórki organizacyjnej zaświadczenia/certyfikaty potwierdzające ich odbycie oraz ankiety dotyczące oceny zrealizowanych szkoleń.

W analizowanej grupie 148 szkoleń: 72 szkolenia, w których brali udział pracownicy Generalnej Dyrekcji, były nastawione na zdobycie wiedzy (w tym: 68 szkoleń oraz w czterech przypadkach studia podyplomowe lub wyższe), a 76 szkoleń – na zdobycie umiejętności praktycznych (w tym: 51 szkoleń oraz 25 kursów językowych). Szkolenia kończyły się uzyskaniem zaświadczenia, a w przypadku studiów podyplomowych i studiów wyższych – uzyskaniem dyplomów ukończenia.

¹⁵ Podobnie we wszystkich umowach dotyczących wyjazdów studyjnych realizowanych w latach 2012–2014 (siedem wyjazdów w tym okresie).

W latach 2012–2014 (I półrocze) pracownicy GDOŚ brali udział m.in. w następujących szkoleniach:

- pracownicy Departamentu Ocen Oddziaływania na Środowisko wzięli udział m.in. w szkoleniach n.t.: *Infrastruktura danych przestrzennych - udostępnianie danych i usług GIS*, *Seminarium z akustyki, strategiczne zarządzanie hałasem*, *Modelowanie w języku UML*, *Weryfikacja raportów o oddziaływaniu planowanych inwestycji drogowych na środowisko w aspekcie ich wpływu na płazy*, *Hałas turbin wiatrowych*, *Prawne aspekty gospodarowania zasobami środowiska*, *Rozwój umiejętności kierowniczych*, *Prawo zamówień publicznych po nowelizacji*, studiach podyplomowych (*Akademia kompetencji menadżera*) i w kursach języka angielskiego,
- pracownicy Biura Prawnego uczestniczyli m.in. w szkoleniach: *Udostępnianie informacji o środowisku*, *Prawo UE w krajowym porządku prawnym*, *Zapewnienie efektywności prawa UE w prawie krajowym*, *Nowelizacja ustawy o dostępie do informacji publicznej*, *Umowy w obrocie gospodarczym*, *Kodeks postępowania administracyjnego w sprawach z zakresu ochrony środowiska - praktyczne aspekty stosowania*, *Prawo autorskie i prawa pokrewne*, *Prawo zamówień publicznych po nowelizacji* i w kursach języka angielskiego i francuskiego.
- pracownicy Departamentu Obszarów Natura 2000 wzięli udział w szkoleniach dotyczących m.in.: *Eko-mediator promotorem zrównoważonego rozwoju*, *Systemy Green Investment Scheme a ochrona przyrody*, studiach podyplomowych (w zakresie *GIS*, *fotogrametrii i teledetekcji*) i w kursach języka angielskiego.

(dowód: akta kontroli str. 1505-1643, 1674-1684)

Analiza przebiegu pięciu zrealizowanych szkoleń wykazała, że w GDOŚ prowadzona była ocena realizowanych szkoleń w formie ankiet. Ankiety wypełniane przez uczestników szkoleń dostarczały firmy po przeprowadzonych szkoleniach: w 4 przypadkach w formie raportu podsumowującego – szkolenia realizowane przez cztery firmy (oceny między 4 – dobra i 5 – bardzo dobra oraz ocena ogólna 4,76 w skali pięciostopniowej) lub zbiorczego arkusza oceny szkolenia (ocena 5 w skali pięciostopniowej). W jednym przypadku dokonano oceny w formie 47 anonimowych ankiet uczestników szkolenia (24 oceny 5 i 23 oceny 4). W przedłożonej do kontroli dokumentacji, nie stwierdzono przyznania słabej/negatywnej oceny firmie szkoleniowej lub wykładowcy.

(dowód: akta kontroli str. 926-1183, 1235-1366)

W Generalnej Dyrekcji, w analizowanym okresie, nie był prowadzony wydzielony rejestr firm organizujących szkolenia. Informacje dotyczące firm realizujących usługi w zakresie szkoleń były podawane w prowadzonych na bieżąco wykazach pracowników biorących udział w szkoleniach obejmujących m.in. tematykę szkoleń, wydatki indywidualne na szkolenia (finansowane lub współfinansowane z budżetu GDOŚ) oraz nazwę firmy organizującej szkolenie. W 2012 r. Generalna Dyrekcja korzystała z usług 37 firm szkoleniowych, a w 2013 r. – 40 firm.

(dowód: akta kontroli str. 1640-1673)

Ustalone
nieprawidłowości

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

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działalność kontrolowanej jednostki w zbadanym zakresie.

IV. 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 Kontroli¹⁶, wnosi o:

- 1) sporządzanie planów szkoleń, z uwzględnieniem zasad ich sporządzania wynikających z zarządzenia w sprawie organizacji oraz finansowania podnoszenia kwalifikacji zawodowych pracowników Generalnej Dyrekcji i wydatków na szkolenia ujętych w planie finansowym;
- 2) dokonywanie wydatków na podstawie dowodów księgowych rzetelnie dokumentujących operacje gospodarcze, zgodnie z faktycznie zrealizowanym zakresem usług;
- 3) wyeliminowanie przypadków nierzetelnego sporządzania umów w zakresie liczby uczestników szkoleń/wyjazdów studyjnych w porównaniu z wielkościami wynikającymi z SIWZ;
- 4) rozważenie możliwości wprowadzenia do SIWZ i wzoru umów dotyczących wyjazdów studyjnych zapisów zabezpieczających interes GDOŚ w zakresie możliwości dokonywania zmian warunków umów z przyczyn losowych – niezależnych od zamawiającego, dotyczących m.in. zmniejszenia liczby uczestników szkolenia/wyjazdu studyjnego.

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 Prezesa 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 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.

Warszawa, dnia 3 listopada 2014 r.

Wiceprezes
Najwyższej Izby Kontroli

Wojciech Kutyla

¹⁶ Dz.U. z 2012 r., poz.82 z późn. zm.