



**WICEPREZES
NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI**
Jacek Uczkiewicz

KZD – 4101-010-01/2014
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 Zdrowia
Kontroler	Agnieszka Kalita, specjalista k.p., upoważnienie do kontroli nr 90829 z dnia 30.09.2014 r. (dowód: akta kontroli str. 1-2)
Jednostka kontrolowana	Urząd Rejestracji Produktów Leczniczych, Wyrobów Medycznych i Produktów Biobójczych, Al. Jerozolimskie 181C, 02-222 Warszawa (zwany dalej „Urzędem” lub „URPL”).
Kierownik jednostki kontrolowanej	Grzegorz Cessak, Prezes Tomasz Kałduś, Dyrektor Generalny ¹ (dowód: akta kontroli str. 2008)

II. Ocena kontrolowanej działalności

Ocena ogólna

	Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie ² działalność kontrolowanej jednostki w zbadanym zakresie.
Uzasadnienie oceny ogólnej	W Urzędzie przeprowadzane były analizy potrzeb szkoleniowych, umożliwiano pracownikom podnoszenie kwalifikacji zawodowych poprzez udział w różnych formach szkoleń (w tym konferencje, kongresy, dofinansowanie do studiów, aplikacji prawniczych). Z pracownikami otrzymującymi dofinansowanie do szkoleń zawierano umowy lojalnościowe. Tematyka szkoleń była dostosowana do potrzeb pracowników i Urzędu. W sposób prawidłowy dokonywano wydatków na szkolenia, stosowano konkurencyjny sposób wyboru podmiotu prowadzącego szkolenia grupowe.

¹ Od dnia 16 kwietnia 2012 r. i nadal. Upřednio wyznaczony przez Szefa Służby Cywilnej, w porozumieniu z Prezesem Urzędu do zastępowania Dyrektora Generalnego był Jacek Powala.

² 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

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

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

Opis stanu
faktycznego

Zgodnie z zarządzeniem nr 14 Prezesa URPL z dnia 18 lipca 2011 r. w sprawie nadania Regulaminu Organizacyjnego URPL (ze zm.), do zadań Biura Kadr należało m.in.: administrowanie funduszem przeznaczonym na szkolenia pracowników³, koordynowanie spraw związanych ze sporządzaniem i aktualizacją opisów stanowisk pracy, koordynowanie opracowywania indywidualnych programów rozwoju zawodowego dla członków korpusu służby cywilnej Urzędu, badanie potrzeb szkoleniowych pracowników, opracowywanie planów, organizowanie i dokumentowanie szkoleń oraz ocena ich efektywności.

Zgodnie z Zarządzeniem Nr 115 Dyrektora Generalnego z 27 maja 2013 r. w sprawie wprowadzenia w URPL Programu Zarządzania Zasobami Ludzkimi, planowanie szkoleń odbywa się poprzez:

- określenie zasad i terminów przygotowania planu rocznego szkoleń oraz prognozy potrzeb szkoleniowych⁴,
- określenie budżetu szkoleniowego, przeznaczonego na finansowanie rocznego planu szkoleń i szkoleń prognozowanych do realizacji oraz zasad jego wykorzystania,
- ustalenie zasad finansowania szkoleń⁵, w tym w szczególności zasad dotyczących zawierania tzw. „umów lojalnościowych”.

W powyższym zarządzeniu, na 2014 r. przewidziano wprowadzenie w Urzędzie polityki szkoleniowej (zawierającej m.in. regulacje dotyczące organizacji i udziału w szkoleniach, indywidualnych kart szkoleń, dzielenia się zdobytą wiedzą) oraz systemu szkoleń kaskadowych (m.in. opracowanie procedury dot. szkoleń kaskadowych określającej ich zasady, jej upowszechnienie w Urzędzie, a także stworzenie intranetowej bazy materiałów ze szkoleń kaskadowych). Projekt zarządzenia, o którym mowa został opracowany przez Biuro Kadr i w dniu 17 listopada 2014 r. przekazany Dyrektorowi Generalnemu.

Szczegółowy sposób tworzenia Indywidualnego Programu Rozwoju Zawodowego (zwanego dalej „IPRZ”) określa Zarządzenie nr 98 Dyrektora Generalnego z 30 listopada 2012 r. w sprawie wprowadzenia Zasad ustalania indywidualnego programu rozwoju zawodowego członka korpusu służby cywilnej w URPL. Dla każdego z 20 pracowników Urzędu, będących członkami korpusu służby cywilnej, których dokumentację analizowano, zostały określone, zgodnie z art. 108 ust. 1 i 2 u.s.c., indywidualne programy rozwoju zawodowego, stanowiące m.in. podstawę do kierowania ich na szkolenia. Ww. programy zostały zaakceptowane przez osobę kierującą właściwą komórką organizacyjną i zatwierdzone przez Dyrektora Generalnego URPL. Zawierały one w szczególności planowane kierunki rozwoju zawodowego pracownika, wynikające z celów/ potrzeb Urzędu, planowane działania rozwojowe, w tym samodoskonalenie, doskonalenie w działaniu (staże,

³ We współpracy z Biurem Finansowo-Księgowym.

⁴ Z uwzględnieniem zapisów rozporządzenia Rady Ministrów z 6 października 2010 r., w sprawie szczegółowych warunków organizowania i prowadzenia szkoleń w służbie cywilnej (Dz. U. Nr 190, poz. 1274).

⁵ Z uwzględnieniem zapisów art. 109 ustawy z 21 listopada 2008 r. o służbie cywilnej Dz. U. z 2014 r., poz. 1111 ze zm. oraz przepisami Prawa pracy.

zespoły zadaniowe, dodatkowe zadania, zastępstwa, wykonanie analizy lub ekspertyzy), uczenie się od innych, szkolenia, a także preferencje dotyczące rozwoju zawodowego pracownika (samoocena). Opisy stanowisk poszczególnych pracowników Urzędu były sporządzane i zatwierdzane zgodnie z Zarządzeniem nr 10 Dyrektora Generalnego URPL z 31 maja 2011 r. w sprawie dokonywania opisów i wartościowania stanowisk pracy oraz powołania Zespołu ds. Wartościowania Stanowisk Pracy w Urzędzie⁶.

Realizacja szkoleń odbywała się w oparciu o Roczny plan szkoleń i polegała na kierowaniu pracowników Urzędu na szkolenia i organizowaniu na ich potrzeby różnych form szkoleń (w kraju i za granicą), w tym specjalistycznych, właściwych dla zakresu zadań wykonywanych przez komórki organizacyjne Urzędu. Roczny plan szkoleń był sporządzany po wykonaniu analizy potrzeb szkoleniowych. Zapotrzebowania na szkolenia przekazywane były do Biura Kadr przez komórki organizacyjne Urzędu z wykorzystaniem „Arkuszy potrzeb szkoleniowych”. Arkusz ten jest wypełniany przez kierowników poszczególnych komórek organizacyjnych po przeprowadzeniu szczegółowej analizy i zebraniu wniosków oraz uwzględnieniu indywidualnych programów rozwoju zawodowego pracowników. Każdemu pracownikowi Urzędu przypisywane jest szkolenie w określonym zakresie tematycznym poprzez określenie priorytetu uczestnictwa danej osoby w szkoleniu⁷.

W badanym okresie, zgodnie z § 15 ust. 1 rozporządzenia Rady Ministrów z 6 października 2010 r. w sprawie szczegółowych warunków organizowania i prowadzenia szkoleń w służbie cywilnej⁸, Dyrektor Generalny URPL przekazywał Szefowi Służby Cywilnej informacje o potrzebach szkoleniowych Urzędu, dotyczące priorytetów i rodzajów szkoleń na kolejne dwa lata oraz informacje dotyczące zapotrzebowania Urzędu na środki finansowe na szkolenia na następny rok, a także prognozę zapotrzebowania na kolejny rok w terminie do 30 listopada danego roku.

W poszczególnych latach planowane wydatki w §§ 4550 „szkolenia członków korpusu służby cywilnej” i 4700 „szkolenia pracowników niebędących członkami korpusu służby cywilnej” wynosiły: 353,5 tys. zł w 2012 r., 170,0 tys. zł w 2013 r. oraz 245,0 tys. zł w 2014 r.

W badanym okresie czterokrotnie zmieniany był plan wydatków na szkolenia:

- zwiększenie środków w § 4550 na szkolenie dla członków korpusu służby cywilnej o 65 tys. zł w 2012 r.,
- zmniejszenie środków w § 4550 „szkolenia członków korpusu służby cywilnej” i zwiększenie środków w § 4700 „szkolenia pracowników niebędących członkami korpusu służby cywilnej” o 2,1 tys. zł w 2012 r.,
- zmniejszenie środków w § 4550 „szkolenia członków korpusu służby cywilnej” o 100 tys. zł w 2013 r.,
- zmniejszenie środków w § 4550 „szkolenia członków korpusu służby cywilnej” o 25 tys. zł w 2014 r.

Dyrektor Generalny wyjaśnił, że w 2013 r. było konieczne ograniczenie niektórych wydatków, w tym m.in. na szkolenia, aby móc zabezpieczyć środki niezbędne do uregulowania zobowiązań związanych z oceną dokumentacji przez podmioty zewnętrzne⁹. Ponadto, w związku z finalizacją prac nad nową legislacją w zakresie

⁶ Zmienionym zarządzeniem Nr 83 Dyrektora Generalnego URPL z dnia 26 kwietnia 2012 r.

⁷ Priorytet 3 jest najwyższy, 2 – średni, 1 – niski.

⁸ Dz. U. z 2010 r. Nr 190, poz. 1274.

⁹ W 2013 r. wygasła ważność pozwoleń wydanych w 2008 r. w ramach zakończonego procesu dostosowania dokumentacji do wymagań ustawy Prawa farmaceutycznego tzw. harmonizacja. Stąd też duża liczba wniosków do Urzędu. Ponadto

prowadzenia badań klinicznych oraz koniecznymi uzgodnieniami jej prawidłowej implementacji nie tylko na poziomie krajowym, ale też przez Europejską Agencję Leków, a także koniecznością szerszego uczestnictwa przedstawicieli Urzędu w posiedzeniach Standing Committee, w 2014 r. Urząd zmniejszył plan szkoleń zwiększając plan podróży zagranicznych.

Spośród zaplanowanych szkoleń indywidualnych płatnych zrealizowano 52,6% liczby szkoleń w 2013 r. oraz 31,9% w I połowie 2014 r.¹⁰ W tych latach zostały natomiast zrealizowane szkolenia nieplanowane w planie szkoleń (odpowiednio 39,3 i 5,9% liczby szkoleń indywidualnych).

Dyrektor Generalny URPL wyjaśnił, że powodem niezrealizowania niektórych pozycji planu szkoleń indywidualnych, w latach 2013 – 2014, były rotacje w zatrudnieniu, zmiany organizacyjne, brak czasu na udział w szkoleniu z uwagi na duże obciążenie obowiązkami oraz krótkimi i nieprzekraczalnymi terminami ich wykonania lub odwołanie szkolenia przez organizatora z uwagi na małą liczbę chętnych. Ponadto część planowanych szkoleń została zastąpiona innymi, bardziej przydatnymi, o których informacje pojawiły się dopiero w trakcie trwania roku kalendarzowego.

Szkolenia przeprowadzane w URPL dotyczyły w szczególności:

- zdobycia wiedzy: szkolenia z zakresu medycyny, leków, materiałów leczniczych, weterynaryjnych i biobójczych, badań klinicznych, prawa farmaceutycznego, prawa administracyjnego, stosowania przepisów ustawy o zamówieniach publicznych, rachunkowości,
- umiejętności praktycznych: informatyka (m.in. Excel), analiza danych, statystyka, nauka języka angielskiego, rozwój umiejętności interpersonalnych, warsztaty dla audytorów wewnętrznych.

Spośród 49 szkoleń, ujętych w Indywidualnych Programach Rozwoju Zawodowego, sporządzonych na lata 2013-2014 dla 20 pracowników, których dokumentację analizowano, 70,5% zostało zrealizowanych.

W badanym okresie nie wpłynęły do Urzędu skargi na pracowników dotyczące ich kompetencji zawodowych.

(dowód: akta kontroli str. 4-174, 177-186, 249-265, 305, 310-324, 335-603, 708-2001, 2004-2007)

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.

podmioty, w związku z przygotowaniem się do procesu rejestracji i zwiększyły liczbę wniosków w zakresie zmian porejestacyjnych.

¹⁰ W 2012 r. plan szkoleń był sporządzany w kwotach ogółem dla każdej komórki organizacyjnej, bez wyszczególnienia szkoleń indywidualnych.

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 badanym okresie zrealizowano:

- w 2012 r. 101 szkoleń powszechnych członków korpusu sc na kwotę 22,0 tys. zł (na 80 zaplanowanych), 72 szkolenia specjalistyczne członków korpusu sc (na 66 zaplanowanych) na kwotę 123,0 tys. zł oraz 15 pozostałych szkoleń (studia) na kwotę 42,1 tys. zł (na 15 zaplanowanych),
- w 2013 r. 102 szkolenia powszechne członków korpusu sc na kwotę 104,0,0 tys. zł (na 101 zaplanowanych), 57 szkoleń specjalistycznych członków korpusu sc (na 72 zaplanowanych) na kwotę 36,7 tys. zł oraz 27 pozostałych szkoleń (studia) na kwotę 94,5 tys. zł (na 27 zaplanowanych),
- w I połowie 2014 r. 16 szkoleń powszechnych członków korpusu sc na kwotę 23,2 tys. zł (na 21 zaplanowanych), 17 szkoleń specjalistycznych członków korpusu sc (na 16 zaplanowanych) na kwotę 29,3 tys. zł oraz 11 pozostałych szkoleń (studia) na kwotę 30,3 tys. zł (na 7 zaplanowanych).

W przypadku szkoleń indywidualnych pracownicy, w porozumieniu z kierownikami komórek organizacyjnych oraz w oparciu o zatwierdzony plan szkoleń, składali wnioski o umożliwienie udziału w szkoleniach. Po uzyskaniu zgody Dyrektora Generalnego, zainteresowani szkoleniem pracownicy oraz ich przełożeni otrzymywali informację mailową od Biura Kadr.

Biuro Kadr przekazywało mailowo do komórek organizacyjnych informacje o ofertach szkoleń kierowanych do Urzędu, w celu ich wykorzystania. W przypadku szkoleń grupowych organizacją szkolenia zajmowało się Biuro Kadr, które przekazywało uczestnikom szkolenia informacje w formie elektronicznej, począwszy od poinformowania o możliwości uczestnictwa w takim szkoleniu.

Z badania dokumentacji szkoleń 20 pracowników Urzędu otrzymujących w latach 2012-2014 dofinansowanie do: studiów, studiów podyplomowych, aplikacji legislacyjnych, aplikacji radcowskich wynika, że:

- we wszystkich przypadkach przyznanie dofinansowania było poprzedzone umotywowanym wnioskiem pracownika, opinią przełożonego, opinią Biura Kadr oraz Biura Finansowo-Księgowego, a także akceptacją Dyrektora Generalnego URPL,
- w 17 przypadkach studia były ujęte w indywidualnych programach rozwoju zawodowego pracowników¹¹,
- w 12 przypadkach dofinansowanie było ujęte w planie szkoleń na dany rok,
- ze wszystkimi pracownikami została zawarta na piśmie umowa o skierowanie pracownika na szkolenie (tzw. „umowa lojalnościowa”),
- w umowach pracownicy zostali zobowiązani m.in. do przepracowania na rzecz Urzędu od 12 do 36 miesięcy, począwszy od dnia następującego po dniu zakończenia szkolenia oraz do przedstawienia dyplomu/dokumentu potwierdzającego ukończenie szkolenia,
- wszystkie umowy zawierały zapis dotyczący zwrotu dofinansowania: w całości w przypadku nieukończenia szkolenia, w części proporcjonalnej do przepracowanego czasu w przypadku rozwiązania stosunku pracy. Wystąpił jeden przypadek zwrotu kosztów studiów (pracownik zrezygnował z aplikacji

¹¹ W jednym przypadku szkolenie było rozpoczęte i przerwane przed sporządzeniem IPRZ.

- radcowskiej, na jego wniosek zwrot dofinansowania nastąpił poprzez potrącenie z wynagrodzenia kwoty 4 tys. zł w formie 20 rat po 200 zł od maja 2012 r.),
- w umowach pracodawca zobowiązał się m.in. do zwolnienia pracownika z całości lub części dnia pracy na czas niezbędny do udziału w szkoleniu, a w przypadku pracowników na ostatnim roku studiów do udzielenia 21 dni urlopu szkoleniowego na przygotowanie pracy dyplomowej oraz przygotowanie się i przystąpienie do egzaminu,
 - pracownicy otrzymali dofinansowanie w wysokości od 42% do 100% opłaty za studia.

Dyrektor Generalny URPL wyjaśnił, że przy podejmowaniu decyzji o przyznaniu dofinansowania do studiów i kursów Urząd kierował się następującymi kryteriami:

- *stopień przydatności danego obszaru wiedzy lub niezbędnych umiejętności do prawidłowego, zgodnego z obowiązującym prawem i efektywnego wykonywania zadań wynikających z opisu stanowiska pracy,*
- *uwzględnienia danej formy podnoszenia kwalifikacji zawodowych w IPRZ pracownika i planie szkoleń,*
- *priorytecie przypisanym do danego pracownika,*
- *stopnia zaawansowania nauki pracownika w danym obszarze,*
- *dostępności środków finansowych.*

W Urzędzie zawierane są umowy lojalnościowe z pracownikami podnoszącym kwalifikacje zawodowe według progów:

- koszt szkolenia od 1.000 zł do 1.999 zł – zobowiązanie do pozostawania w zatrudnieniu w Urzędzie przez 6 miesięcy,
- koszt szkolenia od 2.000 zł do 3.999 zł – zobowiązanie do pozostawania w zatrudnieniu w Urzędzie przez 1 rok,
- koszt szkolenia od 4.000 zł do 5.999 zł – zobowiązanie do pozostawania w zatrudnieniu w Urzędzie przez 2 lata,
- koszt szkolenia od 6.000 zł i wzwyż – zobowiązanie do pozostawania w zatrudnieniu w Urzędzie przez 3 lata.

Dyrektor Generalny URPL wyjaśnił, że Urząd boryka się z brakiem dostatecznej obsady kadrowej oraz niestabilnością zatrudnienia spowodowaną niskim poziomem wynagrodzeń, czego wynikiem jest duża fluktuacja. W Urzędzie pracownicy zostają przeszkoleni i przygotowani do wykonywania obowiązków, a zdobyty przez nich potencjał zawodowy wykorzystywany jest przez firmy farmaceutyczne, które chętnie zatrudniają pracowników URPL.

Od 2002 r. z pracy w Urzędzie odeszło łącznie 486 pracowników, co stanowi niepowetowaną stratę cennych fachowców oraz pociąga za sobą problemy w realizacji zadań. Urząd, chcąc ograniczyć to negatywne zjawisko, zawiera z pracownikami podnoszącymi kwalifikacje zawodowe umowy lojalnościowe już od 1 tys. zł.

W badanym okresie siedmiokrotnie odmówiono skierowania na szkolenie lub zorganizowania szkolenia:

- w 2012 r. jedna odmowa: kurs w ramach uzyskania kwalifikacji dla techników farmaceutycznych w Policealnym Studium Farmaceutycznym (cztery semestry) przez młodszego eksperta ds. produktów leczniczych zatrudnionego w Departamencie Oceny Dokumentacji Produktów Leczniczych. Powodem odmowy było uznanie tej formy podnoszenia kwalifikacji (szkoła średnia) jako niecelowej i nieuzasadnionej, bowiem wnioskujący miał już wykształcenie wyższe z tytułem magistra inżyniera,
- w 2013 r. pięć odmów:

- dwie dotyczące sfinansowania szkolenia języka angielskiego w sytuacji, gdy pracownik już uczestniczył w kursie zorganizowanym w Urzędzie,
 - jedna dotycząca sfinansowania kursu języka angielskiego poza Urzędem (pracownik dołączył do kursu organizowanego w Urzędzie),
 - jedna z uwagi na niezgodność tematu szkolenia, tj. „Praktyczne aspekty udzielania zamówień publicznych” z zadaniami Departamentu Rejestracji Produktów Biobójczych i zakresem obowiązków pracownika,
 - jedna ze względu na brak środków w budżecie Departamentu,
- w I połowie 2014 r. – jedna odmowa z uwagi na brak środków w budżecie Departamentu.

W Urzędzie nie były organizowane szkolenia wspólnie z innymi jednostkami oraz nie były dopuszczane do udziału w organizowanych przez Urząd szkoleniach korpusu sc osoby zatrudnione w innych jednostkach.

(dowód: akta kontroli str. 10-174, 177-186, 307-309, 341-603, 714-767)

W poszczególnych latach objętych kontrolą w Urzędzie występowały duże różnice w liczbie szkoleń. W badanym okresie: 86,8% spośród zatrudnionych pracowników brało udział w szkoleniach krajowych płatnych w 2012 r. (321 z 380), 46,7% w 2013 r. (177 z 379) oraz 17,8% w I połowie 2014 r. (67 z 377), w tym:

- w 2012 r. w szkoleniach brało udział 100,0% pracowników zatrudnionych na stanowiskach wyższych w sc, 100,0% pracowników zatrudnionych na stanowiskach koordynujących w sc, 83,0% pracowników zatrudnionych na stanowiskach samodzielnych w sc, 83,3% pracowników zatrudnionych na stanowiskach specjalistycznych w sc, 90,9% pracowników zatrudnionych na stanowiskach wspomagających w sc. oraz 87,5% pracowników poza korpusem sc.
- w 2013 r. w szkoleniach brało udział 66,7% pracowników zatrudnionych na stanowiskach wyższych w sc, 90,6% pracowników zatrudnionych na stanowiskach koordynujących w sc, 32,0% pracowników zatrudnionych na stanowiskach samodzielnych w sc, 43,6% pracowników zatrudnionych na stanowiskach specjalistycznych w sc, 34,4% pracowników zatrudnionych na stanowiskach wspomagających w sc. oraz 50,0% pracowników poza korpusem sc,
- w 2014 r. w szkoleniach brało udział 29,6% pracowników zatrudnionych na stanowiskach wyższych w sc, 32,4% pracowników zatrudnionych na stanowiskach koordynujących w sc, 5,8% pracowników zatrudnionych na stanowiskach samodzielnych w sc, 16,9% pracowników zatrudnionych na stanowiskach specjalistycznych w sc, 15,8% pracowników zatrudnionych na stanowiskach wspomagających w sc. oraz 28,6% pracowników poza korpusem sc.

Z analizy Rejestru przeprowadzonych szkoleń za lata 2012-2014 wynika, że:

- w 2012 r. w szkoleniach płatnych i niepłatnych wzięło udział 340 pracowników (tj. 91,9% zatrudnionych). Liczba szkoleń odbytych przez poszczególnych pracowników wahała się od 1 do 10.
- w 2013 r. w szkoleniach płatnych i niepłatnych wzięło udział 184 pracowników (tj. 48,5% zatrudnionych). Liczba szkoleń odbytych przez poszczególnych pracowników wahała się od 1 do 6.
- W I połowie 2014 r. w szkoleniach płatnych i niepłatnych wzięło udział 77 pracowników (tj. 20,4% zatrudnionych). Liczba szkoleń odbytych przez poszczególnych pracowników wahała się od 1 do 4.

Z analizy rejestrów przeprowadzonych szkoleń za lata 2012-2014 wynika, że w szkoleniach wzięło udział łącznie 384 pracowników Urzędu¹².

Dyrektor Generalny Urzędu wyjaśnił, że Pracownicy Urzędu kierowani są na szkolenia w przypadku zaistnienia potrzeby uzupełnienia niezbędnych kwalifikacji lub podniesienia poziomu wiedzy i niezbędnych umiejętności do wykonywania zadań wynikających z opisu stanowiska pracy zajmowanego przez danego pracownika, z uwzględnieniem wymagań niezbędnych oraz dodatkowych, a także scharakteryzowanego w nim profilu tego stanowiska w zakresie: poziomu niezbędnej samodzielności i inicjatywy oraz złożoności, kreatywności i inicjatywy, a także z postanowień wynikających z Karty obowiązków, uprawnień i odpowiedzialności danego pracownika. Wyżej scharakteryzowane potrzeby nie dotyczą wszystkich pracowników, bowiem część stanowią specjaliści legitymujący się cennym doświadczeniem, których wiedza i umiejętności są wystarczające do prawidłowego wykonywania pracy i nie ma konieczności ciągłego kierowania ich na zorganizowane formy szkolenia. Ponadto znaczna część pracowników Urzędu korzysta z różnych innych form rozwoju zawodowego (poza szkoleniami), takich jak: samodoskonalenie¹³ i uczenie się od innych¹⁴. Występują także sytuacje, gdy pracownicy pomimo, że są skierowani na szkolenie w danym dniu nie mogą w nim uczestniczyć z uwagi na nieprzewidziane zdarzenia (usprawiedliwione nieobecności).

Uwagi dotyczące
badanej działalności

W Urzędzie nie obowiązuje wewnętrzny akt prawny regulujący kwestie podnoszenia kwalifikacji zawodowych pracowników, w tym tryb uzyskania dofinansowania do szkoleń, kryteria przyznawania dofinansowania i zasady dotyczące zawierania umów „lojalnościowych”. Zdaniem NIK, mimo dobrych praktyk przyjętych w Urzędzie w tym zakresie, zasadne jest wdrożenie stosownych uregulowań ze względu na konieczność doprecyzowania zasad udziału w szkoleniach, ich planowania i realizacji, a także wydatkowania środków finansowych na ten cel. W trakcie przeprowadzania kontroli projekt aktu wewnętrznego, regulującego powyższe kwestie był w trakcie opiniowania.

(dowód: akta kontroli str. 10-174, 177-186, 307-309, 341-603, 708-2001, 2004-2006)

Ustalone
nieprawidłowości

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

Ocena cząstkowa

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

Opis stanu
faktycznego

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

W latach 2012-2014 (I półrocze) wydatki na szkolenia stanowiły odpowiednio: 0,76%, 0,32% i 0,25% wydatków Urzędu ogółem i wynosiły:

¹² Zliczono unikatowe imiona i nazwiska pracowników wymienionych w rejestrach przeprowadzonych szkoleń.

¹³ W tym: lektura literatury branżowej (książek, czasopism itp.) lub lektury z danego obszaru kompetencji, orzecznictwo (analizowanie dostępności orzecznictwa z danego zakresu i wyciąganie wniosków), nauka własna - pozyskiwanie i przyswajanie wiedzy z danego obszaru we własnym zakresie, zastępstwa - możliwość poznania innych zadań i obszarów pracy poprzez pełnienie zastępstwa za innego pracownika

¹⁴ W tym: nauczanie/instruktaż - przekazywanie wiedzy z konkretnego zakresu, dotyczącej sposobu wykonywania danego zadania, mentoring - spotkania osoby mniej doświadczonej z osobą, która posiada bogate doświadczenie w danym obszarze, coaching z przełożonym - wspólna praca z przełożonym nad rozwojem kompetencji, umiejętności technicznych oraz pogłębieniem wiedzy merytorycznej podczas indywidualnych spotkań, konsultacje - konsultacje ze specjalistami z innych dziedzin.

- 353,4 tys. zł w 2012 r. (99,99% planu), w tym w § 445 „szkolenia członków korpusu służby cywilnej” – 331,3 tys. zł (99,99% planu), a w § 470 „szkolenia pracowników nie będących pracownikami korpusu służby cywilnej” – 22,1 tys. zł (99,96% planu),
- 154,1 tys. zł w 2013 r. (90,66% planu), w tym w § 445 „szkolenia członków korpusu służby cywilnej” – 140,4 tys. zł (93,58% planu), a w § 470 „szkolenia pracowników nie będących pracownikami korpusu służby cywilnej” – 13,7 tys. zł (68,71% planu),
- 56,7 tys. zł w I półroczu 2014 r. (23,14% planu), w tym w § 445 „szkolenia członków korpusu służby cywilnej” – 52,8 tys. zł (23,45% planu), a w § 470 „szkolenia pracowników nie będących pracownikami korpusu służby cywilnej” – 3,9 tys. zł (19,64% planu).

Dyrektor Generalny wyjaśnił, że powodem niepełnego wykonania planu szkoleń w 2013 r. w § 470 „szkolenia pracowników nie będących pracownikami korpusu służby cywilnej” – 13,7 tys. zł (68,71% planu) były pilne i wysokiej rangi obowiązki służbowe w istotnym stopniu umożliwiające lub utrudniające udział w szkoleniach, odwołanie w 2013 r. osoby zajmującej stanowisko Wiceprezesa Urzędu do spraw wyrobów medycznych oraz nieobsadzenie stanowiska Wiceprezesa Urzędu do spraw produktów leczniczych weterynaryjnych z powodu nieprzyznania przez Ministra Zdrowia środków finansowych na wynagrodzenie dla osoby, która będzie na tym stanowisku zatrudniona.

W Urzędzie nie finansowano szkoleń ze środków budżetu Unii Europejskiej.

W badanym okresie całkowite koszty szkoleń wynosiły odpowiednio:

- w 2012 r. – 456,0 tys. zł, z czego 77,52% to płatności na rzecz firm lub instytucji szkoleniowych i/ lub wynagrodzenie wykładowców (353,4 tys. zł), pozostałe wydatki to wydatki związane z zakwaterowaniem, kosztami przejazdu, dietami, najmem sal (102,5 tys. zł),
- w 2013 r. – 197,8 tys. zł, z czego 77,91% to płatności na rzecz firm lub instytucji szkoleniowych i/ lub wynagrodzenie wykładowców (154,1 tys. zł), pozostałe wydatki to wydatki związane z zakwaterowaniem, kosztami przejazdu, dietami, najmem sal (43,6 tys. zł) oraz refundacja podręczników (81,9 zł),
- w I połowie 2014 r. – 90,9 tys. zł, z czego 62,37% to płatności na rzecz firm lub instytucji szkoleniowych i/ lub wynagrodzenie wykładowców (56,7 tys. zł), pozostałe wydatki to wydatki związane z zakwaterowaniem, kosztami przejazdu, dietami, najmem sal (34,1 tys. zł) oraz refundacja podręczników (105,40 zł).

Dyrektor Generalny URPL terminowo przekazał Szefowi Służby Cywilnej zbiorcze zestawienie dotyczące szkoleń przeprowadzonych w poprzednim roku, zgodnie z § 15 ust. 2 rozporządzenia w sprawie szkoleń w s.c.

W badanym okresie w URPL nie realizowano postępowań dotyczących zorganizowania i/lub przeprowadzenia szkoleń w oparciu o przepisy ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych¹⁵ – wartość szkoleń przeprowadzanych przez poszczególnych wykonawców nie przekroczyła wyrażonej w złotych równowartości kwoty 14 tys. euro (od 16 kwietnia 2014 r. – 30 tys. euro), o której mowa w art. 4 pkt. 8 ustawy.

Badaniu poddano siedem szkoleń grupowych zorganizowanych w latach 2012-2014 na łączną kwotę 110,8 tys. zł (70,3% wydatków na organizację szkoleń grupowych). Badanie wykazało m.in., że:

- pięć z siedmiu zbadanych szkoleń było ujętych w planie szkoleń,

¹⁵ Dz. U. z 2013 r., poz. 907 ze zm.

- we wszystkich przypadkach zostały określone: cel szkolenia, tematyka szkolenia, harmonogram i grupa członków korpusu służby cywilnej, dla której było przeznaczone szkolenie, zgodnie z § 2 ust. 2 pkt 2-5 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów w sprawie szczegółowych warunków organizowania i prowadzenia szkoleń w służbie cywilnej,
- we wszystkich przypadkach zastosowany został konkurencyjny sposób wyboru podmiotu prowadzącego szkolenie (zapytanie ofertowe wysyłane do od czterech do 11 podmiotów lub wywieszane na stronie Urzędu),
- we wszystkich zbadanych przypadkach wybrano ofertę o najkorzystniejszej cenie,
- we wszystkich przypadkach zawarta została umowa zawierająca m.in. treść programu szkolenia, sposób zaliczenia szkolenia (wydanie zaświadczenia), terminy i miejsce realizacji szkolenia, zasady rozliczenia, ewentualne kary umowne, zgodnie z § 12 ust. 1 rozporządzenia w sprawie szkoleń w s.c.,
- w sześciu przypadkach szkolenia były zorganizowane na terenie Urzędu, w jednym przypadku w obiekcie wypoczynkowo-konferencyjnym świadczącym usługi w standardzie nie niższym niż dla hoteli trzygwiazdkowych¹⁶, oddalonym od Warszawy o ok. 35 km,
- we wszystkich przypadkach dokumentacja przebiegu szkolenia zawierała m.in.: harmonogram szkolenia, wykaz osób realizujących program szkolenia, materiały szkoleniowe, wyniki sprawdzianów i egzaminów lub listę zaświadczeń, listy obecności uczestników szkolenia, arkusze indywidualnej oceny szkolenia (AIOS) i sprawozdanie Organizatora z realizacji szkolenia, zgodnie z § 12 ust. 2 ww. rozporządzenia,
- zgodnie ze sprawozdaniami Organizatora z realizacji szkolenia we wszystkich zbadanych przypadkach założenia umowy zostały zrealizowane, a współpraca z podmiotem szkolącym została oceniona pozytywnie,
- operacje gospodarcze dotyczące zakupu zbadanych usług szkoleniowych zostały właściwie udokumentowane oraz rzetelnie ujęte w ewidencji księgowej (we właściwych paragrafach),
- w sześciu przypadkach płatności dokonywano po wykonaniu usługi, w jednym (kurs języka angielskiego) po rozpoczęciu szkolenia.

Dyrektor Generalny wyjaśnił, że powodem zorganizowania szkoleń grupowych, niewymienionych w planie szkoleń była:

- *dla warsztatów z wystąpień publicznych dotyczących m.in. prezentacji, profesjonalnego wizerunku Urzędu, radzenia sobie w sytuacjach stresowych związanych z wystąpieniami w 2013 r., a także z zakresu komunikacji medialnej w 2012 r. powodem była potrzeba podwyższenia kwalifikacji zawodowych kadry zarządzającej Urzędu w zakresie wymaganych kompetencji kierowniczych. W tym celu przeprowadzone zostały warsztaty z wystąpień publicznych zawierających między innymi zagadnienia dotyczące prezentacji, profesjonalnego wizerunku Urzędu, radzenia sobie w sytuacjach stresowych związanych z wystąpieniami, które powinny przyczynić się do podwyższenia kompetencji kierowniczych pracowników Urzędu, do których między innymi należy przygotowywanie materiałów i odpowiedzi dla mediów, a także przygotowywanie prezentacji multimedialnych,*
- *dla służby przygotowawczej 2013 r. (dwa szkolenia) powodem był fakt, że Urząd zobowiązany jest do teoretycznego i praktycznego przygotowania pracownika podejmującego po raz pierwszy pracę w służbie cywilnej do należytego*

¹⁶ W zapytaniu ofertowym wymagany był hotel dwugwiazdkowy lub pensjonat o standardzie równoważnym z hotelem dwugwiazdkowym.

wykonywania obowiązków służbowych, zgodnie z art. 36 ust. 2 ustawy o s.c. w ramach służby przygotowawczej¹⁷,

- dla szkolenia dotyczącego standardów zarządzania zasobami ludzkimi w służbie cywilnej w 2012 r., powodem była potrzeba podwyższenia i uzupełnienia kwalifikacji zawodowych kadry zarządzającej Urzędu w zakresie kompetencji kierowniczych mających bardzo istotne znaczenie dla sprawnego, skutecznego i efektywnego zarządzania zasobami kadrowymi Urzędu, w szczególności wobec sytuacji ciągłego borykania się z problemami w zakresie braku jej dostatecznej obsady oraz niestabilnością zatrudnienia spowodowaną niskim poziomem wynagrodzeń, oraz bardzo dużą fluktuacją. Potrzeba zorganizowania tego szkolenia wynikała także z wydania w dniu 30 maja 2012 r. przez Szefa Służby Cywilnej Zarządzenia Nr 3 w sprawie standardów zarządzania zasobami ludzkimi w służbie cywilnej, nakładającego na Dyrektora Generalnego nowe obowiązki i zalecenia w zakresie opracowania i wdrożenia w Urzędzie wewnętrznych aktów prawnych w następujących obszarach: organizacji zarządzania zasobami ludzkimi, naboru i wprowadzenia do pracy, motywowania, rozwoju i szkolenia, rozwiązywania stosunku pracy, które w konsekwencji nakładały nowe obowiązki dla kadry kierowniczej Urzędu w wyżej wymienionych obszarach;
- dla kursu języka angielskiego w 2012 r. powodem była potrzeba podwyższenia kwalifikacji zawodowych w zakresie znajomości języka angielskiego niezbędnej do prawidłowego wykonywania zadań Urzędu. Znajomość języka angielskiego na poziomie bardzo dobrym i komunikatywnym jest wymogiem niezbędnym, określonym w 90% opisów stanowisk pracy Urzędu. Wynika to z zadań polegających na analizowaniu dokumentacji w języku angielskim, następnie sporządzania projektów dokumentów również w tym języku (m.in. merytorycznych ocen dokumentacji, analiz ustawodawstwa, korespondencji pisemnej i e-mailowej), a także z konieczności prowadzenia kontaktów z przedstawicielami podmiotów i instytucji europejskich, pracy w europejskich grupach roboczych oraz uczestnictwa w różnych gremiach europejskich wymagających prezentowania stanowiska Urzędu w języku angielskim.

(dowód: akta kontroli str. 185-186, 249-309, 325-713, 2006-2007)

Ustalone
nieprawidłowości

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

1. W umowie o zorganizowanie szkolenia z zakresu „Standardów zarządzania zasobami ludzkimi” Nr UR/0114/115/12[BK] z 23 listopada 2012 r. nie uzależniono ceny szkolenia od liczby jego uczestników. Zgodnie z umową szkolenie miało zostać zorganizowane dla grupy do 70 uczestników, a faktycznie w szkoleniu wzięły udział 53 osoby. W związku z powyższym Urząd poniósł zawyżony koszt wyżywienia i zakwaterowania uczestników szkolenia (zgodnie z zapisami umowy wykonawca miał zapewnić 50 pokoi jednoosobowych i 10 dwuosobowych).

Dyrektor Generalny wyjaśnił, że wybrana oferta wykonawcy oraz zawarta umowa wykonania usługi była bardzo korzystna dla Urzędu z punktu widzenia finansowego, gdyż przewidywała najniższą cenę w odniesieniu do cen porównywalnych szkoleń oferowanych przez firmy zewnętrzne. Rozpiętość cenowa między ofertą najtańszą a najdroższą wynosiła 20,7 tys. zł. Dla grupy ok. 70 pracowników zakwalifikowanych do udziału w szkoleniu, uzyskanie możliwie najniższej ceny było realne jedynie przy przyjęciu ceny ryczałtowej, natomiast ustalenie ceny ściśle uzależnionej

¹⁷ Służba przygotowawcza zgodnie z przepisami wspomnianej ustawy oraz Zarządzeniem Nr 24 Dyrektora Generalnego Urzędu z dnia 24 czerwca 2011 r. w sprawie określenia zasad i trybu odbywania służby przygotowawczej, musi być zorganizowana najpóźniej w terminie do 8 miesięcy od daty zatrudnienia pracownika na umowę na czas określony, tak więc potrzeba zorganizowania takiego szkolenia uwarunkowana była przepisami prawa ogólnie obowiązującego oraz wewnętrznymi aktami prawnymi Urzędu, a także wynikającymi z nich nieprzekraczalnymi terminami jego realizacji uzależnionymi od daty zatrudnienia pracowników, których ono dotyczy.

od ostatecznej liczby uczestników pociągnęłoby za sobą konieczność jej ustalenia w wyższej łącznej kwocie.

(dowód: akta kontroli str. 180-181, 604-618, 713)

Ocena cząstkowa

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

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

Opis stanu faktycznego

Urząd umożliwiał pracownikom podnoszenie kwalifikacji zawodowych poprzez udział w różnego rodzaju szkoleniach, w tym studiach, kursach, konferencjach, kongresach.

W przypadku 20 pracowników, których dokumentację poddano kontroli, biorących udział w łącznie 75 szkoleniach w latach 2012-2014, stwierdzono, że wszystkie szkolenia odpowiadały potrzebom komórek organizacyjnych, w których zatrudnieni byli poszczególni pracownicy, a także były zgodne z zakresami obowiązków tych pracowników. Szkolenia te były ukierunkowane:

- 33 szkolenia (44,0%) dotyczyły zdobycia wiedzy, m.in. z zakresu badań klinicznych, stosowania leków, farmakoekonomiki, importu równoległego, technologii farmaceutycznej, prawa, prawa administracyjnego, przepisów ustawy o zamówieniach publicznych, o rachunkowości, dostępu do informacji publicznej, ochrony informacji niejawnych,
- 42 szkolenia (56,0%) pozwalały na zdobycie umiejętności praktycznych, m.in. z zakresu metodologii badań klinicznych, informatyki, języków obcych, rozwoju umiejętności interpersonalnych, komunikacji medialnej.

W przypadku wszystkich siedmiu zbadanych szkoleń grupowych były sporządzane – zgodnie z § 14 ust. 1 i 2 rozporządzenia w sprawie szkoleń w s.c. – sprawozdania zawierające ocenę przebiegu szkolenia, w tym: określenie tematu, formy szkolenia oraz podmiotu, któremu powierzono prowadzenie szkolenia, ocenę szkolenia uwzględniającą w szczególności: stopień zrealizowania celu i założeń szkolenia, stopień wypełnienia warunków umowy, sposób organizacji szkolenia, współpracę pomiędzy organizatorem a podmiotem, któremu powierzono prowadzenie szkolenia. We wszystkich przypadkach realizacja celów i założeń szkolenia została oceniona pozytywnie. Wszyscy pracownicy biorący udział w szkoleniach wypełniali arkusz indywidualnej oceny szkolenia.

W Urzędzie prowadzony był Rejestr przeprowadzonych szkoleń, w którym znajdowały się informacje dotyczące firm szkoleniowych, z usług których korzystali pracownicy. Arkusze Indywidualnej Oceny Szkolenia i sprawozdania Organizatora z przebiegu szkolenia przechowywane były w teczkach spraw poszczególnych szkoleń.

Zagadnienia związane z systemem szkolenia w Urzędzie były objęte kontrolą wewnętrzną:

- kontrola przeprowadzona w październiku 2012 r. w zakresie systemu zawierania umów z pracownikami URPL w zakresie podnoszenia kwalifikacji. Zakres objęty kontrolą został oceniony pozytywnie z nieprawidłowościami,
- kontrola przeprowadzona w kwietniu i maju 2012 r. w zakresie wykonania przez Biuro Kadr zaleceń pokontrolnych z kontroli przeprowadzonej w 2012 r. Zakres objęty kontrolą został oceniony pozytywnie z uchybieniami.

Stwierdzone nieprawidłowości dotyczyły m.in. braku wewnętrznego aktu prawnego regulującego kwestie związane z podnoszeniem kwalifikacji zawodowych pracowników Urzędu, stosowania nieprecyzyjnych zapisów w umowach

szkoleniowych dotyczących terminów zakończenia szkolenia/ ukończenia semestru studiów, braku informacji w teczkach o konkretnej dacie zakończenia szkolenia, niedostatecznego monitoringu dotyczącego dostarczania przez pracowników sprawozdania ze szkolenia oraz Arkusza Indywidualnej Oceny Szkolenia (AIOS), a także dyplomu/zaświadczenia o ukończeniu szkolenia.

(dowód: akta kontroli str. 177-248, 341-603, 708-2001)

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości

Ocena cząstkowa

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

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 Kontroli¹⁸, wnosi o wdrożenie wewnętrznych regulacji dotyczących podnoszenia kwalifikacji zawodowych pracowników.

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.

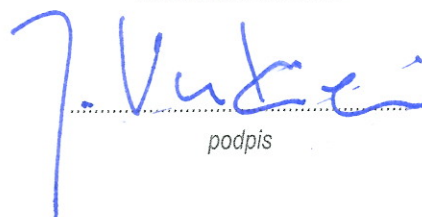
Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykorzystania uwag
i wykonania wniosków

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 16. grudnia 2014 r.

Wiceprezes
Najwyższej Izby Kontroli
Jacek Uczkiewicz


podpis

¹⁸ Dz.U. z 2012 r., poz.82 ze zmianami