



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Kielcach

P/12/140
LKI-4101-03-02/2012

Kielce, dnia lipca 2012 r.

**Pan
Roman Bialek
Dyrektor
Powiatowego Urzędu Pracy
w Skarżysku-Kamiennej**

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

Na podstawie art. 2 ust. 2 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli¹, zwanej dalej „ustawą o NIK”, Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Kielcach przeprowadziła kontrolę w Powiatowym Urzędzie Pracy w Końskich (PUP lub Urząd) w zakresie finansowania rozwoju zawodowego pracowników publicznych służb zatrudnienia w latach 2010 – 2012 (do 31 marca).

W związku z kontrolą, której wyniki zostały przedstawione w protokole kontroli podpisanym w dniu 28 czerwca 2012 r., Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 60 ustawy o NIK, przekazuje Panu Dyrektorowi niniejsze wystąpienie pokontrolne.

Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie, pomimo stwierdzonych nieprawidłowości, ocenia działalność PUP w zakresie objętym kontrolą.

Pozytywną ocenę uzasadnia:

- wydatkowanie środków na szkolenia w wysokości nieprzekraczającej kwoty wyliczonej zgodnie z algorytmem określonym w ustawie z dnia 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy² (uopzirp);
- utworzenie samodzielnego stanowiska ds. rozwoju zawodowego pracowników, zajmującego się m.in. badaniem potrzeb szkoleniowych pracowników oraz doбором kandydatów na szkolenia, wdrażaniem programów rozwoju zawodowego oraz planowaniem ścieżek karier pracowniczych;
- dokonywanie naboru na wolne stanowiska urzędnicze zgodnie z ustawą z dnia 21 listopada 2008 r. o pracownikach samorządowych³;
- przyznawanie dodatku dla pracowników publicznych służb zatrudnienia zgodnie z rozporządzeniem Ministra Pracy i Polityki Społecznej z 25 września 2006 r. w sprawie dodatku do wynagrodzenia dla pracowników publicznych służb zatrudnienia⁴ i zarządzeniem dyrektora PUP.

Stwierdzona nieprawidłowość dotyczyła niegospodarnego wydatkowania środków w wysokości 5.570 zł, w wyniku skierowania pracownika na szkolenie o tematyce niezgodnej z zakresem jego obowiązków.

¹ Dz. U. z 2012 r., poz. 82.

² Dz. U. z 2008 r. Nr 69, poz. 415 ze zm.

³ Dz. U. Nr 223, poz. 1458 ze zm.

⁴ Dz. U. Nr 186, poz. 1373 ze zm.

1. W okresie objętym kontrolą pracownicy Urzędu uczestniczyli w 138 szkoleniach, w tym: w 68 (49,3%) w 2010 r., w 57 (41,3%) w 2011 r. i 13 (9,4%) w I kwartale 2012 r. Organizatorami szkoleń były zewnętrzne instytucje szkoleniowe (126) oraz wojewódzkie urzędy pracy (12). Tematyka szkoleń dotyczyła m.in. realizacji uzupirp, zagadnień prawnych (pomoc publiczna, finanse publiczne, zamówienia publiczne) oraz zagadnień finansowo-księgowych.

W badanym okresie w ramach poszczególnych stanowisk pracy nie wystąpiły znaczne różnice w korzystaniu ze szkoleń przez poszczególne osoby. Większość pracowników PUP (ok. 88%) uczestniczyła w 2-6 szkoleniach. Ośmiu pracowników (ok. 10%) wzięło udział w 7-10 szkoleniach. NIK zwraca uwagę, że przeprowadzone badania ankietowe wykazały iż w ocenie 46% ankietowanych, pracownicy Urzędu nie są równo traktowani przy dostępie do szkoleń lub trudno im to ocenić.

W strukturze organizacyjnej PUP było wyodrębnione samodzielne stanowisko do spraw rozwoju zawodowego pracowników, do obowiązków którego należało m.in. badanie potrzeb szkoleniowych pracowników oraz dobór kandydatów na szkolenia, wdrażanie programów rozwoju zawodowego oraz planowanie ścieżek karier pracowniczych. Zarządzeniem Dyrektora PUP z dnia 30 października 2009 r. wprowadzone zostały standardy wykonywanych zadań na ww. stanowisku, a załącznik nr 2 do tego zarządzenia określił zasady dla szkoleń indywidualnych i grupowych pracowników PUP.

W Urzędzie opracowywano plany szkoleń pracowników na poszczególne lata, w oparciu o wypracowane propozycje tematyczne dokonane przez kierowników działów i samodzielne stanowisko ds. rozwoju zawodowego. Pracownicy kierowani na szkolenia wypełniali *Kartę rozwoju zawodowego pracownika PUP* wskazując cel wyjazdu, a po szkoleniu mogli wskazywać propozycje usprawnień i innowacji. Pracownicy wypełniali również *kartę oceny szkolenia*.

2. W latach 2010 – 2012 (I kw.) PUP wydatkował na szkolenia pracowników 294,7 tys. zł, z czego 11,1 tys. zł przeznaczono na szkolenia zagraniczne (3,8% kosztów ogółem), a pozostałą kwotę - 283,6 tys. zł (96,2%) na szkolenia krajowe. Wielkość wydatków na szkolenia na dany rok planowana była w oparciu o algorytm środków przyznanych z Funduszu Pracy, zgodnie z art. 109a ust. 2 uopzrip. Zakup szkoleń odbywał się na podstawie regulaminu dotyczącego ramowych procedur dokonywania zakupu dostaw, usług i robót budowlanych na potrzeby PUP o wartości szacunkowej nieprzekraczającej w złotych równowartości kwoty 14.000 euro, wprowadzonym zarządzeniem nr 15/2010 Dyrektora PUP z dnia 1 marca 2010 r. Regulamin przewidywał oddzielne procedury dla zamówień poniżej 2.000 euro i powyżej 2.000 euro. W wyniku badania dokumentacji 17 szkoleń stwierdzono, że we wszystkich przypadkach wypełniono druk dotyczący rozpoznania cenowego, w którym wskazano, że po przeprowadzeniu takiego rozpoznania na podstawie posiadanych ofert, informacji, wiadomości e-mail, faxowych, ofert handlowych, znaleziono jedną ofertę. Uzasadnienie wyboru oferty we wszystkich badanych przypadkach było następujące: *po analizie dostępnych źródeł informacji we wskazanym okresie, brak innych ofert jednostek szkoleniowych podejmujących zagadnienia wynikające z potrzeb urzędu i rozwoju zawodowego pracownika*. Tylko w dwóch przypadkach do rozpoznań cenowych dołączono dokumenty potwierdzające przeprowadzenie rozpoznania (maile, notatki z rozmów telefonicznych).

NIK nie kwestionuje prowadzenia rozpoznań cenowych, jednak należy zauważyć, że tylko w dwóch z 17 przypadków zachowano ślad rewizyjny w postaci dokumentów potwierdzających przeprowadzenie rozpoznania cenowego.

W zorganizowanym w dniach 10-15 października 2010 r. we Włoszech szkoleniu *Działania służące aktywizacji zawodowej osób bezrobotnych w warunkach zagrożenia wykluczeniem zawodowym i społecznym na przykładzie Sycylii i Prowincji Frosinone* uczestniczyła m.in. Bogusława Wilczyńska, główna księgowa PUP. Do jej zadań należało m.in. kierowanie Działem Finansowo-Księgowym oraz racjonalne gospodarowanie środkami Funduszu Pracy oraz innymi środkami. Główna księgowa PUP miała upoważnienie wydane na podstawie art. 54 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych⁵ do prowadzenia rachunkowości jednostki, wykonywania dyspozycji środkami pieniężnymi i dokonywania kontroli wstępnej oraz na podstawie art. 4 ust 5 ustawy z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości⁶ - do wykonywania obowiązków w zakresie prowadzenia kompleksowej rachunkowości. Bogusława Wilczyńska w *karcie rozwoju zawodowego* podała, że szkolenie pomoże jej w kształtowaniu polityki rynku pracy poprzez podejmowanie decyzji w zakresie

⁵ Dz. U. Nr 157, poz. 1240 ze zm.

⁶ Dz.U. z 2009 Nr 152, poz. 1223 ze zm.

aktywizacji bezrobotnych zagrożonych wykluczeniem podczas nieobecności dyrektora i jego zastępcy. Koszt szkolenia głównej księgowej wyniósł 5.570 zł

Zdaniem NIK skierowanie na szkolenie Bogusławy Wilczyńskiej było działaniem niegospodarnym, ponieważ tematyka szkolenia nie dotyczyła jej obowiązków służbowych. Trudno również uznać za uzasadnione stanowisko, że główna księgowa kształtuje politykę rynku pracy podczas nieobecności Dyrektora PUP i jego zastępcy, jeżeli taka sytuacja miała miejsce trzy razy w latach 2009-2010, w tym jeden raz po powrocie ze szkolenia.

Odpowiedzialność za powyższe ponosi Pan Dyrektor, który wyraził zgodę na udział Bogusławy Wilczyńskiej w ww. szkoleniu.

3. Na koniec 2010 r. w Urzędzie zatrudnionych było 75 pracowników, w tym 8 (10,7% ogółem) na stanowiskach kierowniczych, 25 (33,3%) na stanowiskach urzędniczych, 31 (41,3%) na stanowiskach urzędniczych zaliczanych do stanowisk w publicznych służbach zatrudnienia, o których mowa w art. 91 upzrip oraz 11 (14,7%) na stanowiskach pomocniczych i obsługi. Na koniec pierwszego kwartału 2012 r. zatrudnienie w PUP wynosiło 76 pracowników, w tym 8 (10,5% ogółem) na stanowiskach kierowniczych, 26 (34,2%) na stanowiskach urzędniczych, 35 (46,1%) na stanowiskach urzędniczych zaliczanych do stanowisk w publicznych służbach zatrudnienia oraz 7 (9,2%) na stanowiskach pomocniczych i obsługi.

Struktura organizacyjna Urzędu uwzględniała stanowiska i komórki przewidziane w upzrip oraz w rozporządzeniu Ministra Pracy i Polityki Społecznej z 14 września 2010 r. w sprawie standardów i warunków prowadzenia usług rynku pracy⁷ oraz we wcześniejszych rozporządzeniach⁸.

W PUP, na podstawie § 85-88 ww. rozporządzenia z 14 września 2010 r., ustalano minimalną liczbę pracowników na poszczególnych stanowiskach (pośredników pracy, doradców zawodowych, liderów klubu pracy oraz specjalistów do spraw rozwoju zawodowego), a przed wejściem w życie ww. rozporządzenia, zgodnie z wymogami określonymi w rozporządzeniu Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 2 marca 2007 r. w sprawie szczegółowych warunków prowadzenia przez publiczne służby zatrudnienia usług rynku pracy. Faktyczne zatrudnienie w dniu 1 stycznia lat 2010 – 2012 na stanowiskach pośrednika pracy, doradcy zawodowego i specjalisty ds. rozwoju zawodowego było wyższe od wielkości minimalnych określanych na podstawie ww. rozporządzeń, natomiast na stanowisku lider klubu pracy zatrudnienie było równe wartości minimalnej.

4. W wyniku konkursów na wolne stanowiska urzędnicze zatrudniono w PUP siedem osób. Procedura naboru kandydatów na wolne stanowiska urzędnicze w PUP została określona zarządzeniem nr 7/2007 Dyrektora Urzędu z dnia 2 lutego 2007 r. (ze zmianami w 2008 i 2009 r.). Konkursy zostały przeprowadzone zgodnie z art. 11-15 ustawy o pracownikach samorządowych oraz obowiązującą procedurą. Nowozatrudnieni pracownicy spełniali wymagania wskazane w ogłoszeniach. Sporządzono dla nich ścieżki kariery zawodowej, w których wpisano m.in., że rozwój zawodowy będzie odbywał się w oparciu o przyjęte ustawą procedury. W sporządzonych ścieżkach kariery określono profile szkoleniowe oraz wskazano na duże znaczenie samokształcenia i zdobywanie doświadczenia poprzez wykonywanie swoich obowiązków.

W kontrolowanym okresie 35 pracowników Urzędu przeniesiono na wyższe stanowiska w drodze awansu wewnętrznego, przewidzianego w art. 20 ustawy o pracownikach samorządowych, w tym dwie osoby przeniesiono ze stanowiska pomocniczego (pomoc administracyjna) na urzędnicze (referent). Pracownicy przeniesieni ze stanowisk pomocniczych spełniali wymagania formalne dotyczące zatrudnienia na stanowiskach, na które zostali awansowani. Również badanie awansu losowo wybranego pracownika spośród pozostałych awansowanych potwierdziło, że uzyskał uprawnienia wymagane na stanowisku, na które został przeniesiony.

Przeniesienie pracownika zatrudnionego na stanowisku pomocniczym na stanowisko urzędnicze nie stanowi naruszenia prawa, jednakże w ocenie NIK, uprawnienie wynikające z art. 20 ustawy o pracownikach samorządowych, nie powinno być wykorzystywane do „obchodzenia” przepisów ww. ustawy o naborze kandydatów na wolne stanowiska urzędnicze.

5. Zgodnie z § 2 ust. 5 regulaminu pracy PUP pracownik każdorazowo przed podjęciem dodatkowego zatrudnienia lub innej pracy zarobkowej powinien informować o tym fakcie pracodawcę, określając rodzaj obowiązków w celu wyeliminowania ciężkiego naruszenia obowiązków pracowniczych. W 2010 r. dodatkowe

⁷ Dz. U. Nr 177, poz. 1193 ze zm.

⁸ Rozporządzenie Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 2 marca 2007 r. w sprawie standardów usług rynku pracy (Dz.U. Nr 47, poz. 314) oraz rozporządzenie Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 2 marca 2007 r. w sprawie szczegółowych warunków prowadzenia przez publiczne służby zatrudnienia usług rynku pracy (Dz.U. Nr 47, poz. 315).

zatrudnienie zgłosiło dziewięciu pracowników, w 2011 r. siedmiu pracowników, a w pierwszym kwartale 2012 r. trzech pracowników. Wszyscy składali oświadczenie, że wykonywanie dodatkowych zajęć nie będzie kolidowało z ich obowiązkami pracowniczymi. Przeprowadzone badania porównawcze godzin pracy dodatkowej z godzinami pracy w PUP wykazały, że [...] ⁹ doradca zawodowy I stopnia w dniu 5 marca 2010 r. w godzinach 15.30-17.30 świadczyła pracę w Starachowicach na rzecz Podkarpackiej Agencji Konsultingowo-Doradczej Sp. z o.o. w Jasle, pomimo że w dniu tym była nieobecna w pracy w PUP z powodu zwolnienia lekarskiego. Wykonywanie pracy zarobkowej w okresie orzeczonej w zwolnieniu lekarskim niezdolności do pracy, zgodnie z § 2 ust. 4 pkt 5 regulaminu pracy PUP było ciężkim naruszeniem podstawowych obowiązków pracowniczych.

Zgodnie z art. 17 ust. 1 ustawy z dnia 25 czerwca 1999 r. o świadczeniach pieniężnych z ubezpieczenia społecznego w razie choroby i macierzyństwa ¹⁰ ubezpieczony wykonujący w okresie orzeczonej niezdolności do pracy pracę zarobkową lub wykorzystujący zwolnienie od pracy w sposób niezgodny z celem tego zwolnienia, traci prawo do zasiłku chorobowego za cały okres tego zwolnienia.

6. W okresie objętym kontrolą 33 pracowników PUP otrzymywało dodatek, o którym stanowi rozporządzenie w sprawie dodatku do wynagrodzenia dla pracowników publicznych służb zatrudnienia. We wszystkich kwartałach każdego roku okresu objętego kontrolą dodatek otrzymywało 17 pracowników. W celu uszczegółowienia kryteriów przyznawania dodatków Pan Dyrektor zarządzeniem nr 1/2007 z dnia 19 stycznia 2007 r. (zmienionym 30 września 2009 r.) wprowadził zasady przyznawania dodatków do wynagrodzeń. Dodatki przyznawano zgodnie z zasadami określonymi w ww. rozporządzeniu i zarządzeniu.

W 2010 r. zaplanowano na dodatki do wynagrodzenia pracowników publicznych służb zatrudnienia 105,0 tys. zł, a wydatkowano 86,0 tys. zł, w 2011 r. zaplanowano 39,00 tys. zł, a wydatkowano 38,9 tys. zł, natomiast w 2012 r. zaplanowano na ten cel 32,6 tys. zł, a w pierwszym kwartale tego roku wykorzystano 3,4 tys. zł.

7. W okresie objętym kontrolą wpłynęły trzy skargi na pracowników Urzędu. Jedną skargę uznano za bezzasadną, natomiast w dwóch przypadkach pracownicy zostali pouczeni o konieczności właściwej obsługi klientów PUP, a jednemu z nich dodatkowo obniżono nagrodę. W wyniku przeprowadzonych postępowań wyjaśniających Pan Dyrektor wydał 20 maja 2011 r. zarządzenie dotyczące bezkonfliktowego rozwiązywania problemów w obsłudze klientów PUP.

Przedstawiając powyższe oceny i uwagi, Najwyższa Izba Kontroli wnioskuje o:

- 1) podjęcie działań mających na celu wyeliminowanie przypadków niegospodarnego wydatkowania środków na szkolenia pracowników Urzędu;
- 2) podjęcie działań w celu wyegzekwowania od [...] ¹¹ zwrotu nienależnego zasiłku, pobranego z tytułu orzeczonej niezdolności do pracy w dniu, w którym wykonywała inną pracę.

* * *

Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 62 ustawy o NIK, oczekuje przedstawienia przez Pana Dyrektora, w terminie 14 dni od daty otrzymania niniejszego wystąpienia pokontrolnego, informacji o sposobie wykorzystania uwag i wykonania wniosków bądź o działaniach podjętych w celu realizacji wniosków lub przyczynach niepodjęcia takich działań.

Zgodnie z treścią art. 61 ust. 1 ustawy o NIK, w terminie 7 dni od daty otrzymania niniejszego wystąpienia pokontrolnego, przysługuje Panu Dyrektorowi prawo zgłoszenia na piśmie do dyrektora Delegatury NIK w Kielcach umotywowanych zastrzeżeń w sprawie ocen, uwag i wniosków zawartych w tym wystąpieniu.

⁹ Tajemnica ustawowo chroniona: art. 5 ustawy o dostępie do informacji publicznej (ze względu na prywatność osoby fizycznej)

¹⁰ Dz.U. z 2010 r. Nr 77, poz. 512 ze zm.

¹¹ Tajemnica ustawowo chroniona: art. 5 ustawy o dostępie do informacji publicznej (ze względu na prywatność osoby fizycznej)

W razie zgłoszenia zastrzeżeń, zgodnie z art. 62 ust. 2 ustawy o NIK, termin nadesłania informacji, o którym mowa wyżej, liczy się od dnia otrzymania ostatecznej uchwały właściwej komisji NIK.