



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Lublinie

LLU – 4101-018-03/2014

P/14/037

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Lublinie

ul. Okopowa 7, 20-022 Lublin

T +48 81 461 31 20, F +48 81 461 31 11

llu@nik.gov.pl

Adres korespondencyjny: Skr. poczt. P-112, 20-001 Lublin 1

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 Delegatura w Lublinie
Kontroler	Edward Kowalczyk – główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 90154 z dnia 3.09.2014 r. (dowód: akta kontroli str. 1-2)
Jednostka kontrolowana	Starostwo Powiatowe w Lublinie, 20-074 Lublin, ul. Spokojna 9, regon: 431 029 292 (dalej „Starostwo”).
Kierownik jednostki kontrolowanej	Paweł Pikula, Starosta Lubelski

Ocena ogólna

II. Ocena kontrolowanej działalności

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie¹ działalność Starostwa w zakresie rozwoju zawodowego pracowników.

Uzasadnienie oceny ogólnej

Formułując ocenę pozytywną NIK uwzględniła w szczególności:

- diagnozowanie oraz prawidłowe planowanie potrzeb dotyczących rozwoju zawodowego pracowników w latach 2013-2014 (I półrocze),
- wdrożenie i przestrzeganie procedur normujących zasady postępowania w zakresie podnoszenia kwalifikacji zawodowych przez osoby zatrudnione w Starostwie,
- respektowanie prawnych i organizacyjnych warunków uczestnictwa pracowników w różnych formach podnoszenia kwalifikacji zawodowych,
- prawidłowe wydatkowanie środków przeznaczonych na szkolenia, przydatne do realizacji statutowych zadań jednostki.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

Opis stanu faktycznego

1. Diagnozowanie i planowanie potrzeb w zakresie rozwoju zawodowego pracowników.

1.1. Regulamin organizacyjny Starostwa określał zadania dotyczące podnoszenia kwalifikacji zawodowych przez pracowników, w tym określonych ustawami z dnia: 21 listopada 2008 r. o pracownikach samorządowych² oraz 26 czerwca 1974 r. Kodeks pracy³. Realizację tych zadań powierzono Wydziałowi Organizacyjnemu. Szczegółowe zadania, dotyczące szkoleń pracowników określono w formie pisemnej w obowiązkach służbowych osoby bezpośrednio zajmującej się tą problematyką. Ponadto zasady i tryb postępowania w zakresie rozwoju zawodowego uregulowano w „Regulaminie podnoszenia kwalifikacji zawodowych pracowników Starostwa Powiatowego w Lublinie” z dnia 14.02.2012 r.

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

² Dz. U. z 2014 r., poz. 1202

³ Dz. U. z 1998 r., Nr 21, poz. 94 ze zm.

(Dowód: akta kontroli str. 3-11, 25-32)

1.2. Starostwo w 2012 r. nie sporządziło planu podnoszenia kwalifikacji zawodowych pracowników. Proces rozwoju zawodowego kadr, przebiegał bez kompleksowej analizy potrzeb i odpowiedniego planowania w tym zakresie. Potrzeby dotyczące rozwoju zawodowego pracowników określone były doraźnie przez kierowników poszczególnych komórek organizacyjnych (w uzgodnieniu z kierownictwem Starostwa) na podstawie ofert różnych firm szkoleniowych. Działalność pracownika odpowiedzialnego za szkolenia ograniczała się (zgodnie z zakresem czynności) do kierowania pracowników na szkolenia oraz prowadzenia ewidencji w tym zakresie.

Uzasadniając powyższy stan Starosta podał, że analiza potrzeb szkoleniowych wykonywana była przez kierowników komórek organizacyjnych. Odpowiednie procedury w tym zakresie wprowadzono w 2012 r. W okresie poprzedzającym wdrożenie procedur, kierownicy komórek organizacyjnych dokonywali oceny potrzeby skierowania pracownika na szkolenia pod kątem celowości, legalności i gospodarności, zgodnie z obowiązującą wówczas procedurą. Wskazał również, że pomimo braku planu szkoleń w 2012 r. wszystkie szkolenia były uzasadnione potrzebami pracowniczymi (zgodnie z zakresami obowiązków) oraz potrzebami jednostki.

(Dowód: akta kontroli str.171-173)

Zasady podnoszenia kwalifikacji zawodowych uregulowane zostały w 2012 r. Zgodnie z procedurą, potrzeby szkoleniowe identyfikowali kierownicy poszczególnych komórek organizacyjnych oraz zgłaszali je do Wydziału Organizacyjnego. Zgłoszone tematy zostały zbilansowane, jako łączne potrzeby szkoleniowe Starostwa. W analizie potrzeb szkoleniowych na 2013 i 2014 r. uwzględniono zarówno komórki organizacyjne Starostwa, dane osobowe pracowników i przypisane do nich tematy szkoleń oraz oszacowano koszty podnoszenia kwalifikacji zawodowych.

(Dowód: akta kontroli str. 12-24, 33-58)

1.3. Plany szkoleń na lata 2013 - 2014 sporządzano na podstawie analizy potrzeb szkoleniowych. W planach tych nie uwzględniono jednak szacowanych wydatków

na szkolenia, oraz imiennego wykazu pracowników zakwalifikowanych do szkoleń (dane w tym zakresie zawarto w analizie potrzeb szkoleniowych). Roczne plany podnoszenia kwalifikacji zawodowych sporządzono w podziale na: „szkolenia miękkie” oraz „szkolenia twarde (merytoryczne)”, o różnym zakresie tematycznym. Określono w nich tematy szkoleń i liczbę uczestników, przy czym problematyka zgłoszona przez poszczególne komórki organizacyjne miała być realizowana według potrzeb.

Niektóre tematy, zgłoszone przez kierowników komórek organizacyjnych oraz ujęte w planie rocznym, (jako szkolenia według potrzeb), były zbieżne. Dotyczyło to m.in. tematu „ochrona danych osobowych”, który w planie na 2013 r. powtórzono dziewięciokrotnie (dla każdej komórki organizacyjnej zgłaszającej potrzebę), natomiast „Kodeks postępowania administracyjnego” siedmiokrotnie. Podobne powtórzenia wystąpiły w planie na 2014 r. Wskazuje to, iż przy sporządzaniu planów kierowano się głównie kryterium podmiotowym, tj. komórką organizacyjną zgłaszającą potrzebę.

(Dowód: akta kontroli str. 59-70)

1.4. W planie szkolenia na 2013 r. określono cztery tematy w ramach tzw. szkoleń „miękkich – podnoszących, jakość i efektywność wykonywanej pracy” („Zarządzanie stresem”; „Obsługa klienta w urzędzie”; „Umiejętność radzenia sobie ze stresem”; „Zarządzanie zespołem”), w których zaplanowano uczestnictwo minimum

20 pracowników (od 5 do 10 w każdym szkoleniu). Do szkoleń „twardych – merytorycznych” zakwalifikowano 40 pracowników w ramach dwóch tematów („Ochrona danych osobowych”; „Udostępnianie informacji publicznej”). Ponadto ujęto w planie szkoleń merytorycznych wszystkie tematy sprecyzowane przez kierowników komórek organizacyjnych Starostwa (od trzech do 17 z dopiskiem „i inne”) z adnotacją „według potrzeb” zamieszczoną w części dotyczącej liczby pracowników. Tematy tych szkoleń dotyczyły m.in. promocji turystyki i gospodarki, archiwizacji dokumentów, wydawania zezwoleń, gospodarowania nieruchomościami, użytkowania wieczystego, klasyfikacji gleboznawczej gruntów.

W 2014 r. zaplanowano pięć tematów szkoleniowych w ramach szkoleń „miękkich”, do których przypisano 18 pracowników. Dotyczyły one: „Zasad i technik radzenia sobie ze stresem”; „Komunikacji interpersonalnej”; „Zarządzania czasem”; „Zagrożeń zawodowych i wypalenia zawodowego”, „Systemu ocen okresowych i motywowania pracownika”. W zakresie szkoleń merytorycznych zaplanowano szkolenia z zakresu: „Ochrony danych osobowych”; „Archiwizacji dokumentów, instrukcji kancelaryjnej, obiegu pism wewnętrznych, systemu ESD”; „Obiegu dokumentów finansowo-księgowych”; „Udzielania pierwszej pomocy”. Zakwalifikowano do nich minimum 120 pracowników po 20 do każdego szkolenia. Pozostałe tematy szkoleń (podobnie jak w 2013 r.), zgłoszone przez kierowników komórek organizacyjnych Starostwa, zostały uwzględnione w planie. Dotyczyły one m.in.: rozliczania funduszy unijnych, prawa geodezyjnego, prawa administracyjnego, ochrony gruntów rolnych, kontroli zarządczej, zwrotu wywłaszczonych nieruchomości. Tematy te, przyjęte zostały do planu z określeniem „według potrzeb”.

Szkolenia sfinansowane w 2012 r. wiązały się z zadaniami Starostwa i były zgodne z wnioskami kierowników komórek organizacyjnych. Obejmowały one: postępowania w zakresie ewidencji gruntów; odszkodowań za nieruchomości przejmowane pod budowę dróg; ochronę informacji niejawnych, zamówienia publiczne, postępowanie egzekucyjne w administracji i inne obszary.

Spośród zaplanowanych na 2013 r. form podnoszenia kwalifikacji zawodowych w 50% zrealizowano tzw. szkolenia miękkie, organizując dwa, o zbliżonej tematyce, tj.: „Obsługa klienta ze szczególnym uwzględnieniem asertywności i efektywnej komunikacji” oraz „Zarządzanie konfliktami i negocjacje”. Z co najmniej 15 pracowników, planowanych do tych tematów, w szkoleniach uczestniczyło 32. Niewykonane szkolenia dotyczyły: „Zarządzania czasem” oraz „Umiejętności radzenia sobie ze stresem”.

Z dwóch zaplanowanych tematów szkoleń merytorycznych zrealizowano jeden, dotyczący udostępniania informacji publicznej, w którym uczestniczyło 32 pracowników (plan minimum 20). Nie wykonano szkolenia z zakresu ochrony danych osobowych.

W I półroczu 2014 r. zrealizowano 271 różnych szkoleń dotyczących m.in.: „Zmian w komunikacji elektronicznej ZUS”, „Planowania przestrzennego w kontekście ochrony przeciwpowodziowej”, „Dyscypliny finansów publicznych”, „Rekrutacji

do szkół i przedszkoli po zmianie prawa”, „Przydomowych oczyszczalni ścieków”, „Energii jutra”.

(Dowód: akta kontroli str. 174-204)

Niepełne wykonanie planu szkoleń w 2013 r. uzasadniano tym, iż kontynuowany był projekt unijny, z którego korzystała duża liczba pracowników, co przy zwiększonej ilości szkoleń, mogło ujemnie wpłynąć na funkcjonowanie jednostki i wykonywanie zadań.

Planowane szkolenia ukierunkowane były na poszerzenie wiedzy i odpowiadały potrzebom, zgłoszonym przez pracowników i osoby zarządzające oraz wiązały się z realizacją statutowych zadań jednostki.

(Dowód: akta kontroli str. 134)

1.5. Środki finansowe (wraz ze środkami unijnymi) na podnoszenie wiedzy i kwalifikacji zawodowych pracowników w latach 2012 – 2014 (I półrocze), określone w planach wydatków budżetowych Starostwa po zmianach, wynosiły odpowiednio: 433,0 tys. zł (po zmianach 369,5 tys. zł); 125,0 tys. zł (po zmianach 107,2 tys. zł) oraz w I półroczu 2014 r. – 67,8 tys. zł (po zmianach 732,9 tys. zł).

(Dowód: akta kontroli str. 99-100)

1.6. W latach 2012-2013 w planowaniu wydatków budżetowych na szkolenia pracowników, Starostwo uwzględniło środki z budżetu Unii Europejskiej w wysokości odpowiednio: 350,0 tys. zł oraz 35,0 tys. zł. Plan wydatków na szkolenia zwiększono w 2014 r. z 67,8 tys. zł do 732,9 tys. zł, tj. o środki unijne, przeznaczone na szkolenia z zakresu elektronicznego tworzenia i obiegu dokumentów w jednostce. Środki unijne w projekcie planu finansowego kształtowały się na poziomie (odpowiednio): 80,0 %, 28,0 %, 0 % planowanych wydatków na szkolenia.

(Dowód: akta kontroli str. 99-105)

1.7. Dokonane zmiany planu wydatków budżetowych na szkolenia, a w szczególności zmniejszenia wynikały z niepełnej realizacji szkoleń. Wydatki na szkolenia wynosiły 312,0 tys. zł (2012 r.), 82,9 tys. zł, (2013 r.) oraz 37,6 tys. zł. (w I półroczu 2014 r.).

Planowane wydatki na szkolenia w latach 2012 – 2014 (I półrocze) stanowiły (odpowiednio): 0,6 %, 0,3 % oraz 0,1 % wydatków Starostwa ogółem.

(Dowód: akta kontroli str. 99-100)

1.8. Poniesione wydatki na szkolenia (łącznie ze środkami unijnymi w ramach realizowanego projektu) nie przekroczyły 80% kwot określonych w projekcie planu wydatków. W latach 2012 – 2013 poniesione wydatki na ten cel, kształtowały się na poziomie odpowiednio: 72,0%, 66,3%.

Niepełne wykonanie planu wydatków na szkolenia uzasadniono otrzymaniem dofinansowania ze środków unijnych na podnoszenie kwalifikacji zawodowych. Wskazano również, że w latach 2012-2013 nie istniała potrzeba wykorzystywania zaplanowanej kwoty środków oraz, że plan szkoleń na 2013 r. nie byłby możliwy do wykonania z powodu wielu szkoleń finansowanych z środków unijnych.

(Dowód: akta kontroli str. 172-173)

1.9. W latach 2012-2014 (I półrocze) do Starostwa wpłynęły 33 skargi, (w 2012 r. - 20, w 2013 r. osiem oraz w I półroczu 2014 r. – pięć), odnoszące się do sposobu załatwiania spraw lub funkcjonowania jednostki. Dotyczyły one głównie wydziałów: Geodezji; Architektoniczno-Budowlanego; Komunikacji, Transportu i Drogownictwa oraz Inwestycji i Funduszy Pomocowych. Spośród ogólnej liczby 33 skarg, w wyniku postępowań Wydziału Kontroli Starostwa, w czterech uznano skargi za uzasadnione w części. Skutkiem tych postępowań były rozmowy dyscyplinujące (Wydział Geodezji), oraz aktualizacja procedur zamieszczonych w BIP obowiązujących w Wydziale Komunikacji, Transportu i Drogownictwa oraz kontrola doraźna w Referacie ds. Informatyki i Społeczeństwa Informatycznego.

(Dowód: akta kontroli str. 126-133)

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono nieprawidłowości, dotyczące braku planu szkolenia pracowników w 2012 r.

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działalność Starostwa w kontrolowanym obszarze, pomimo stwierdzonej nieprawidłowości. Ocena powyższa wynika z wdrożenia i przestrzegania od 2013 r. procedur normujących zasady postępowania w sprawach sporządzania rocznych planów szkolenia oraz rozwoju zawodowego pracowników.

Opis stanu
faktycznego

2. Zasady uczestnictwa pracowników w szkoleniach i innych formach podnoszenia kwalifikacji zawodowych.

2.1. W Starostwie wdrożono procedury, dotyczące zarządzania jakością, określone normą EN ISO 9001: 2009 oraz przestrzegano zasad zarządzania procesami dotyczącymi zasobów ludzkich. Na stronach intranetu zamieszczono procedury wewnętrzne, instrukcje, wytyczne i inne dokumenty stanowiące system kontroli zarządczej. Zapewniono osobom zarządzającym i pracownikom właściwe informacje dotyczące procesu zarządzania zasobami ludzkimi, tj.: etapów postępowania i sposobów odpowiedniego dokumentowania tego procesu. Mechanizmy przekazywania informacji w powyższym zakresie w obrębie struktury organizacyjnej Starostwa były odpowiednie i skuteczne.

2.2. Przepis art. 24 ust. 2 pkt 7 ustawy o pracownikach samorządowych obowiązuje do stałego podnoszenia kwalifikacji zawodowych.

W kontrolowanym okresie pracownicy uczestniczyli w różnych formach podnoszenia kwalifikacji zawodowych, finansowanych ze środków własnych Starostwa oraz w ramach projektu finansowanego ze środków unijnych. Poprzez finansowanie z tych źródeł w 2012 kwalifikacje zawodowe podniosło 176 pracowników (89,3 % stanu zatrudnienia), w tym: ściśle kierownictwo, pracownicy zatrudnieni na kierowniczych stanowiskach oraz na stanowiskach urzędniczych (71,5 %). W ramach finansowania szkoleń z tych dwóch źródeł w 2013 r., kwalifikacje podniosło 126 pracowników (60,5 % stanu zatrudnienia), w tym ściśle kierownictwo, 92,5 % zatrudnionych na pozostałych stanowiskach kierowniczych oraz 63,2 % urzędników.

(Dowód: akta kontroli str. 205-206)

Pracownicy podnosili także swoje kwalifikacje zawodowe w ramach szkoleń finansowanych z własnych środków budżetowych Starostwa. W 2012 r., kwalifikacje zawodowe podniosło 94 pracowników (47,7 %), w tym pięcioro pracowników ściśle kierownictwa Starostwa, 24 zatrudnionych na urzędniczych stanowiskach

kierowniczych, 62 urzędników oraz trzech pracowników obsługi. Uczestniczyli oni w 198 różnych formach podnoszenia kwalifikacji zawodowych, z tego w 179 szkoleniach, dwóch studiach podyplomowych, 17 warsztatach i konferencjach. Nie podnosiło kwalifikacji zawodowych 103 pracowników Starostwa (52,3 %), w tym trzy osoby zatrudnione na urzędniczych stanowiskach kierowniczych, 76 urzędników oraz 24 zatrudnionych na stanowiskach pomocniczych i obsługi.

W kolejnym roku z własnych źródeł sfinansowano koszty podnoszenia kwalifikacji 105 pracownikom (50,5 %), w tym wszystkim ze ścisłego kierownictwa, 23 osobom zatrudnionym na stanowiskach kierowniczych oraz 74 urzędnikom. Uczestniczyli oni w 208 formach podnoszenia kwalifikacji, z tego w 179 szkoleniach, pięciu studiach podyplomowych oraz 24 warsztatach i konferencjach. Brak aktywności w tym zakresie dotyczył 103 pracowników (49,5 %), w tym 5 kierowników komórek organizacyjnych, 73 urzędników, 25 osób zatrudnionych na stanowiskach pomocniczych i obsługi.

W 2014 r. (I półrocze) kwalifikacje zawodowe - finansowane z własnych środków - poniosło 172 pracowników (76,8 %), w tym kierownictwo Starostwa w całości, 26 kierowników komórek organizacyjnych, 134 urzędników oraz siedmiu pracowników pomocniczych i obsługi. W powyższym okresie kwalifikacji nie podnosiło 52 pracowników (23,2 %), z tego jeden kierownik komórki organizacyjnej, 23 urzędników oraz 28 pracowników technicznych i obsługi.

(Dowód: akta kontroli str. 174,187,199)

2.3. Zgodnie ze standardem kontroli zarządczej nr 17 *Komunikacja wewnętrzna*, Starostwo zapewniło efektywne mechanizmy przekazywania informacji o organizowanych szkoleniach od 18.04.2013 r. Wdrożono wówczas obowiązek stosowania „karty obiegu” dla pracowników nawiązujących lub kontynuujących stosunek pracy, informującej o obowiązującym systemie podnoszenia kwalifikacji w Starostwie. Na stronach Intranetu zamieszczona została powszechnie dostępna dla pracowników informacja o planie szkoleń i regulaminie podnoszenia kwalifikacji zawodowych. Informacje o szkoleniach i innych formach działań na rzecz podnoszenia jakości zarządzania kierowano w formie papierowej do wszystkich pracowników.

(Dowód: akta kontroli str. 71-84)

2.4. Na podstawie przepisów Kodeksu pracy, a od 2013 r. także procedur wewnętrznych, dla pracowników podnoszących kwalifikacje stosowane były następujące preferencje: zwolnienia z pracy na czas szkolenia, finansowanie kosztów szkolenia lub nauki oraz przyznawanie urlopu szkoleniowego w ostatnim roku nauki na studiach. Skontrolowano dokumentację szkoleniową dotyczącą 20 pracowników Starostwa, którzy w latach 2012-2014 (I półrocze) podwyższali swoje kwalifikacje. Dokumentacja ta wskazuje, że:

- w 2012 r., spośród ośmiu analizowanych spraw, w jednej podpisano na podstawie przepisów art. 103⁴ Kodeksu pracy umowę, w której pracodawca zobowiązał pracownika do pozostawania w stosunku zatrudnienia do ukończenia nauki oraz przyznano świadczenia na podstawie przepisów art. 103¹ oraz 103³. W pozostałych siedmiu sprawach zastosowano przepisy art. 103¹ i 103³ (łącznie), tj. zwolnienie z całości lub z części dnia pracy oraz sfinansowano te szkolenia (od 180,00 do 1 615,00 zł.)

- spośród ośmiu kontrolowanych spraw z 2013 r. w jednym przypadku na podstawie przepisów art. 103⁴ Kodeksu pracy zawarto umowę, w której pracodawca zobowiązał pracownika do pozostawania w stosunku zatrudnienia do ukończenia nauki, przyznając świadczenia na podstawie przepisów art. 103¹ oraz 103³.

W pozostałych siedmiu sprawach zastosowano przepisy art. 103¹ i 103³ Kodeksu pracy, tj. zwolnienie z całości lub z części dnia pracy oraz sfinansowano te szkolenia (od 260,00 do 1 782,00 zł).

- spośród czterech analizowanych spraw w 2014 r. w jednej podpisano umowę stosując przepisy 103⁴ Kodeksu pracy, w której pracodawca zobowiązał pracownika do pozostawania w stosunku zatrudnienia po ukończeniu nauki oraz przyznał świadczenia na podstawie art. 103¹, 103² oraz 103³, tj. 21 dni urlopu szkoleniowego w ostatnim roku studiów i zwolnienie z całości lub z części dnia pracy oraz 50 % dofinansowania (1 500,00 zł – studia podyplomowe - Inżynieria ruchu drogowego).

W pozostałych trzech sprawach zastosowano przepisy art. 103¹ i 103³, tj. zwolnienie z całości lub z części dnia pracy oraz sfinansowano te szkolenia (od 260,00 do 309,00 zł).

(Dowód: akta kontroli str. 106-125, 255-277)

2.5. W latach 2012 – 2013 pracownicy Starostwa uczestniczyli w realizacji projektu finansowanego ze środków unijnych: *„Zintegrowane działania na rzecz poprawy jakości zarządzania w Starostwie i jednostkach samorządowych Powiatu Lubelskiego”* (Działanie 5.2 Wzmocnienie potencjału administracji samorządowej). Stronami umowy o dofinansowanie projektu byli: Starosta Lubelski reprezentujący Powiat Lubelski oraz Instytucja Wdrażająca (Instytucja Pośrednicząca II stopnia) - Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji.

W ramach tego projektu w 2012 r. w 13 szkoleniach uczestniczyły 173 osoby (od siedmiu do 165 osób), a poniesione wydatki na ten cel ze środków unijnych wyniosły 249.565,60 zł. Zrealizowane tematy wraz z uczestnictwem, kształtowały się następująco:

- realizacji polityki, jakości i zarządzania BHP (165 pracowników),
- stosowania Kodeksu Etycznego (143),
- jakości decyzji: Prawo ochrony środowiska (17),
- jakość decyzji: Gospodarka nieruchomościami i procesy inwestycyjne (10),
- jakość decyzji: Prawo administracyjne (11),
- Kodeksu postępowania administracyjnego (44)
- stosowania polityki bezpieczeństwa – bezpieczeństwo informatyczne (72),
- stosowanie polityki bezpieczeństwa – bezpieczeństwo fizyczne (70),
- zarządzania i rozwoju kompetencji kadr (14),
- szkolenia utrwalającego z zakresu zarządzania (8),
- budżetu zadaniowego (7),
- szkolenia ogólnego z obsługi platformy e-PUAP i wprowadzenia nowych usług na platformę (8)
- szkolenia szczegółowego z obsługi platformy e-PUAP i wydawania kart wędkarskich (8).

W czterech szkoleniach organizowanych w 2013 r. uczestniczyły 123 osoby (od siedmiu do 92 osób). Środki unijne na ten cel stanowiły 31.341,20 zł. Zakres przedmiotowy szkoleń dotyczył:

- polityki bezpieczeństwa – bezpieczeństwo informatyczne (58 osób),
- polityki bezpieczeństwa – bezpieczeństwo fizyczne (92),
- budżetu zadaniowego (58),
- zarządzania (7).

Środki budżetowe Starostwa w wysokości 15% rozliczone zostały jako wkład własny, w formie wynagrodzeń pracowników delegowanych na szkolenia w godzinach pracy.

(Dowód: akta kontroli str. 85-86,207-216)

2.6. Zgodnie z umową o dofinansowanie projektu „Zintegrowane działania na rzecz poprawy jakości zarządzania w Starostwie i jednostkach samorządowych Powiatu Lubelskiego”, pracownikom podległych jednostek organizacyjnych zapewniono uczestnictwo w organizowanych szkoleniach. Uczestniczyło w nich ośmioro pracowników tych jednostek w 2012 r. oraz czworo w 2013 r.

(Dowód: akta kontroli str. 105)

2.7. Pracownicy innych jednostek samorządu terytorialnego nie uczestniczyli w tych szkoleniach.

2.8. Nie stwierdzono przypadków odmawiania pracownikom udziału w szkoleniach lub innych formach podnoszenia kwalifikacji zawodowych finansowanych ze środków własnych oraz unijnych.

Ustalone
nieprawidłowości

W badanym obszarze nie stwierdzono nieprawidłowości.

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie ocenia działalność jednostki w kontrolowanym zakresie. Ocenę tę uzasadnia przestrzeganie procedur wewnętrznych oraz systematyczny wzrost liczby pracowników, podnoszących w różnych formach swoje kwalifikacje zawodowe.

Opis stanu
faktycznego

3. Wydatkowanie środków przeznaczonych na szkolenia.

3.1. W latach 2012-2014 (I półrocze) wydatki Starostwa na podnoszenie kwalifikacji zawodowych pracowników stanowiły (odpowiednio): 312.021,41 zł, 82.971,46 zł oraz 37.680,32 zł. Dotyczyły one następującej klasyfikacji budżetowej: Dział 750 Administracja publiczna, Rozdział 75020 – Starostwa powiatowe, § 4700 Szkolenia pracowników niebędących członkami korpusu służby cywilnej. Powyższe kwoty wydatków uwzględniały również środki unijne na realizację projektu w latach 2012-2013 (zakwalifikowane w § 4707). Ponadto obejmowały środki na szkolenia z rozdziałów: 71014 i 90095, w których ze względu na specyfikę zadań, wyodrębniono w budżecie środki na ten cel (§ 4700). Poniesione wydatki na szkolenia stanowiły w badanym okresie (odpowiednio): 84,4 %, 77,3 % oraz 5,4 % określonych planem finansowym wydatków po zmianach i kształtowały się na poziomie 0,2 % wydatków jednostki ogółem (za wyjątkiem 2012 r., w którym stanowiły 0,4 %).

(Dowód: akta kontroli str. 99-100, 217)

3.2. Wdrożone w Starostwie procedury normowały zasady i tryb postępowania w zakresie rozwoju zawodowego pracowników od 2012 r. Komórki organizacyjne zobligowane zostały do identyfikacji potrzeb szkoleniowych oraz ich zgłaszania do komórki kadr. Określono także mechanizmy kontrolne poprzez odpowiednie planowanie i sposób kierowania na szkolenia. Procedura podnoszenia kwalifikacji

zawodowych pracowników nakładała obowiązek składania wniosków o szkolenia wraz z niezbędnymi dokumentami, w tym programem i innymi dokumentami pozwalającymi na ocenę zgodności szkolenia z planem, zakresem obowiązków pracowniczych oraz oceną zasadności podniesienia kwalifikacji zawodowych.

3.3. Finansowanie szkoleń ze środków własnych określiła Rada Powiatu, uchwalając *„Jednolity tryb postępowania w sprawach dotyczących udzielania zamówień publicznych o wartości poniżej 25 000 zł”*, w tym kwoty graniczne: (do 3000 zł i od 3000 do 25 000 zł) oraz osoby uprawnione do ich wydatkowania. Z powyższej procedury wyłączone zostały m.in. wydatki z tytułu uczestnictwa *„... pracowników w szkoleniach, seminariach i kursach organizowanych przez podmioty zewnętrzne”*.

(Dowód: akta kontroli str. 254)

Starostwo nie organizowało szkoleń finansowanych ze środków własnych w trybie przepisów ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych⁴. Korzystano natomiast z ofert przesyłanych przez podmioty zajmujące się organizacją szkoleń. Oferty te były inspiracją do kierowania pracowników na szkolenia.

Kontrolowana próba najwyższych kwot wydatków na szkolenia wykazała:

- Europejskie Centrum Ekonomiczne „Prestiż” w Lublinie, złożyło w sierpniu 2012 r. ofertę obejmującą pięciodniowe szkolenie z zakresu *„Prawo pracy oraz ZFŚS w jednostkach samorządu terytorialnego”* - organizowane w różnych terminach i zróżnicowanych cenach jednostkowych (od 1 720,00 zł do 1 940,00 zł dla środków publicznych), zależnie od miejsca organizacji szkolenia. Cena jednostkowa za pięciodniowe szkolenie w Zakopanem wynosiła 1 880,00 zł. Na szkolenie zgłoszone zostały dwie pracownice komórki kadr, do obowiązków, których (zgodnie z zakresem zadań służbowych) należały sprawy pracownicze i zakładowy fundusz świadczeń socjalnych (koszty szkolenia 3 760,00 zł).
- na podstawie oferty z 19.04.2013 r. Europejskiego Centrum Ekonomicznego „Prestiż” w Lublinie, dotyczącej organizacji jednodniowego szkolenia metodą warsztatów *„prowadzonych w całości formami aktywizującymi”*, wystąpiło Starostwo o jego organizację dla 20 pracowników z *„zakresu obsługi klienta w urzędzie ze szczególnym uwzględnieniem asertywności i efektywnej komunikacji z klientem”* (pismo z 7.05.2013 r.). W szkoleniu zorganizowanym 20.05.2013 r. w siedzibie Starostwa uczestniczyło 20 pracowników. Koszt przeprowadzonego szkolenia 2 800,00 zł.
- w wyniku negocjacji z firmą CompNet – Sebastian Strzech z Konina, podpisano 11.02.2014 r. umowę o szkolenie 200 pracowników w siedzibie Starostwa. Zakres szkolenia obejmował według umowy bloki tematyczne: *ochrona danych osobowych, bezpieczne korzystanie z komputera, legalne korzystanie z komputera*, a także przekazanie Starostwu dla celów szkoleniowych *„... płyty DVD z narzędziem - Szkolenie multimedialne: Polityka Bezpieczeństwa Danych Osobowych, wraz z oprogramowaniem i umową licencyjną do wykorzystywania na dowolnej liczbie stanowisk przez czas nieokreślony, w tym wsparcie techniczne przez okres 7 lat w zakresie bezpłatnej aktualizacji, modyfikacji oprogramowania wynikającej ze zmiany przepisów ...”*

⁴ Dz. U. z 2013 r., poz. 907 ze zm.

Zgodnie z umową, szkolenie przeprowadzone zostało w dniach 18 i 26.02.2014 r. w grupach szkoleniowych do 50 osób każdego dnia. Koszt zorganizowanego szkolenia – 7 053,00 zł.

Wykonawców szkoleń, dofinansowanych ze środków unijnych w ramach projektu „Zintegrowane działania na rzecz poprawy, jakości zarządzania w Starostwie i jednostkach samorządowych powiatu lubelskiego”, wyłoniono w trybie dziewięciu przetargów nieograniczonych, dokonanych w latach 2011 i 2012. Przedmiotem postępowań prowadzonych w trybie przetargu nieograniczonego było sześć zadań w 2012 oraz trzy w 2013 r., których częścią były szkolenia. Zadania te obejmowały m.in. opracowanie i wdrożenie systemu zarządzania jakością zgodnie z wymogami normy PN-EN-ISO 9001: 2009; opracowanie i wdrożenie systemu zarządzania bezpieczeństwem i higieną pracy; poprawę jakości decyzji administracyjnych; wdrożenia budżetu zadaniowego.

(Dowód: akta kontroli str. 135-162)

Według danych Starostwa podstawą ustalenia wartości zamówienia publicznego w każdym z zadań była analiza rynku szkoleń. Wartość wybranych ofert wykonawców zadań kształtowała się w projekcie od 20 500,00 zł do 231 352,72 zł, w tym koszty szkoleń od 1 082,00 zł do 69 000,00 zł.

(Dowód: akta kontroli str.160-162)

Realizacja projektu objęta była w 2012 r. kontrolą Ministerstwa Administracji i Cyfryzacji. Skontrolowano m.in. poprawność udzielania zamówień publicznych, dotyczących następujących zadań: „Sporządzanie i realizacja budżetu zadaniowego”, „Opracowanie i wdrożenie Systemu Zarządzania Bezpieczeństwem Informacji” oraz „Audyty pod kątem zgodności decyzji administracyjnych z przepisami prawa”. W postępowaniach tych nie stwierdzono nieprawidłowości.

(Dowód: akta kontroli str. 218-231)

3.4. Starostwo nie zawierało w 2012 r. umów o organizację szkoleń, a w kolejnych latach zawierano je sporadycznie. Na szkolenia finansowane ze środków własnych kierowano osoby w miarę potrzeb. W okresie tym realizowano projekt finansowany ze środków unijnych, obejmujący m.in. szkolenia pracowników.

W 2013 r. podpisało Starostwo dwie umowy o dzieło dotyczące organizacji szkoleń. Przedmiotem jednej było szkolenie 16 pracowników z bezpieczeństwa przeciwpożarowego w zakresie określonym rozporządzeniem Ministra Infrastruktury z dnia 12 kwietnia 2002 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie⁵ (umowa z dnia 28.05.2013 r. na kwotę 2 200,00 zł). Kolejną umowę, dotyczącą szkolenia 30 pracowników z zakresu informacji publicznej, biuletynu informacji publicznej oraz dostępu do informacji publicznej zawarto 5.11.2013 r. na kwotę 2 340,00 zł.

Kontrolowane umowy o realizację usług szkoleniowych zapewniały prawidłową i terminową ich realizację.

(Dowód: akta kontroli str. 232-235)

3.5. Starostwo skierowało pracowników także na trzy szkolenia nieplanowane, wykraczające poza zakres problematyki objętej planami, z których dwa realizowane były nieodpłatnie. Dotyczyło to takich szkoleń jak:

⁵ Dz. U. z 2002 r., Nr 75, poz. 690 ze zm.

- szkolenie dla dwóch pracowników Wydziału Organizacyjnego, z zakresu „Dziesięć najczęstszych błędów w statucie gminy, miasta, powiatu”, prowadzone w dniu 23.10.2013 r. w Lublinie przez firmę Konsultant & Partnerzy z Wrocławia (koszt uczestnictwa dwóch osób 550,00 zł). Potrzebę uzasadniono: „Szkolenie merytoryczne w zakresie i dla potrzeb biura rady powiatu ...” Wniosek o uczestnictwo w szkoleniu uzyskał akceptację kierownika właściwej komórki organizacyjnej, aprobatę zastępcy głównego księgowego, opinię kadr o zgodności szkolenia z zakresem obowiązków służbowych oraz akceptację Starosty Lubelskiego.
- szkolenie dla dwóch pracowników (Wydziału Organizacyjnego i Wydziału Edukacji, Kultury i Ochrony Zdrowia) w temacie „Konsultacje społeczne” prowadzone w dniach 20-21.02.2014 r. przez ZMW (organizowane nieodpłatnie w Lublinie). Potrzebę uzasadniono: „Wskazany udział ze względu na możliwość poszerzenia wiedzy w zakresie konsultacji społecznych”. Szkolenie to uzyskało akceptację kierownictwa komórek organizacyjnych, pozytywną opinię kadr oraz akceptację Wicestarosty Lubelskiego.
- szkolenie dla pracownika Wydziału Ochrony Środowiska, Rolnictwa i Leśnictwa z zakresu „Przydomowe oczyszczalnie ścieków” prowadzone w Lublinie w dniach 6-7.03.2014 r. przez firmę Polski Klub Ekonomiczny Koło Miejskie w Gliwicach (nieodpłatnie). Potrzebę uzasadniono: „Zgodne –potrzeby bieżące”. Wniosek o uczestnictwo w szkoleniu uzyskał akceptację kierownika komórki organizacyjnej, opinię kadr o zgodności szkolenia z zakresem obowiązków służbowych oraz akceptację Starosty Lubelskiego.

Inspiracją do kierowania pracowników na powyższe szkolenia były również oferty przesłane do Starostwa przez firmy szkoleniowe.

(Dowód: akta kontroli str. 87-98)

3.6. Operacje gospodarcze związane z zakupem usług szkoleniowych zostały właściwie udokumentowane oraz rzetelnie ujęte w ewidencji księgowej. Płatności za szkolenia dokonywane były po zrealizowaniu szkolenia i wystawieniu faktury. Poniesione na ten cel wydatki zostały zakwalifikowane zgodnie z obowiązującą klasyfikacją wydatków budżetowych.

(Dowód: akta kontroli str. 278)

Ustalono
nieprawidłowości

W kontrolowanym obszarze nie stwierdzono nieprawidłowości.

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie ocenia działalność jednostki w zakresie wydatkowania środków budżetowych na szkolenia oraz sposób ich ewidencji.

Opis stanu
faktycznego

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

4.1. Tematy kontrolowanych szkoleń były zgodne z realizacją statutowych zadań Starostwa oraz kompetencjami komórek organizacyjnych i zakresami obowiązków

pracowniczych. Kontrolowana próba, obejmująca dokumentację szkoleniową 20 pracowników, podnoszących w różnych formach kwalifikacje zawodowe w latach 2012 – 2014 (I półrocze) wykazała, że szkolenia ukierunkowane były głównie na zdobycie wiedzy i służyły potrzebom jednostki.

4.2. Zgodnie z obowiązującą procedurą w zakresie oceny odbytych szkoleń, pracownicy uczestniczący w szkoleniach sporządzili ankiety informacyjne i przedłożyli do właściwej komórki organizacyjnej. Dokonali w nich oceny przebiegu, organizacji i jakości szkolenia.

4.3. Starostwo prowadziło rejestr podmiotów prowadzących szkolenia. Ankiety informacyjne uczestników szkoleń stanowiły podstawę odpowiednich zmian w rejestrze podmiotów, prowadzących działalność szkoleniową. Pozytywne opinie uczestników szkolenia uprawniały do wpisu podmiotu szkolącego do rejestru firm szkoleniowych.

Jak wyjaśniła Sylwia S. (odpowiedzialna za szkolenia) „... baza firm obejmuje zatem firmy z pozytywnymi opiniami dotyczącymi jakości szkolenia. W przypadku opinii krytycznych podmiot szkoleniowy zostaje wykreślony z prowadzonego rejestru po dwóch lub trzech kolejnych negatywnych ocenach uczestników szkolenia”. Odniosła się także do kwestii analizy ocen zrealizowanych szkoleń i ich efektów, tj. przekładania się na pracę. Wskazała, iż od 2013 obowiązują ankiety dla kadry kierowniczej w celu dokonywania ocen efektywności podnoszenia kwalifikacji podległych pracowników. Za okres od wprowadzenia takiego obowiązku, tj. od 18.04.2013 r. do 30.09.2013 r. kierownicy komórek organizacyjnych złożyli takie ankiety. Wynika z nich, iż wszyscy naczelnicy wydziałów pozytywnie ocenili skutki podnoszenia kwalifikacji zawodowych oraz ich wpływ na jakość pracy jednostki.

(Dowód: akta kontroli str. 163-170)

4.4. Problematyka zarządzania zasobami ludzkimi, w tym funkcjonowanie systemu szkoleń w kontekście zgodności z obowiązującymi regulacjami była przedmiotem audytu wewnętrznego w dniu 28.11.2012 r. Nie wniesiono uwag do dokumentacji szkoleniowej oraz do sposobu oceny skuteczności szkoleń.

Raporty z audytów zewnętrznych prowadzonych przez Q & R Quality & Realiability Polska, nie zawierały uwag, dotyczących obszaru szkoleń w Starostwie.

(Dowód: akta kontroli str. 236-253)

Ustalone
nieprawidłowości

W kontrolowanym obszarze nie stwierdzono nieprawidłowości.

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie ocenia działalność kontrolowanej jednostki w zakresie dostosowania zakresu tematycznego szkoleń dla potrzeb kontrolowanej jednostki.

IV. Pozostałe informacje i pouczenia

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

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

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

Lublin, dnia 13 listopada 2014 r.

Kontroler
Edward Kowalczyk
Gł. specjalista kontroli państwowej

Dyrektor
Delegatury Najwyższej Izby Kontroli
w Lublinie
Edward Lis

.....
Podpis

.....
Podpis