



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Warszawie

LWA – 4101-017-03/2014

P/14/037

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Warszawie

ul. Filtrowa 57, 02-056 Warszawa

T +48 22 444 57 72, F +48 22 444 57 62

lwa@nik.gov.pl

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

I. Dane identyfikacyjne kontroli

Numer i tytuł kontroli	P/14/37 – Organizacja i finansowanie szkoleń dla pracowników administracji publicznej
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Warszawie
Kontroler:	Kontrolę, na podstawie art. 2 ust. 2 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli ¹ , przeprowadził Krzysztof Matyjasiak, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 91744 z 2 września 2014 r. (dowód: akta kontroli tom 1 str. 1)
Jednostka kontrolowana	Starostwo Powiatowe w Legionowie ² ul. Gen. Wł. Sikorskiego 11, 05-119 Legionowo
Kierownik jednostki kontrolowanej	Jan Grabiec – Starosta Powiatu Legionowskiego ³ (dowód: akta kontroli tom 1 str. 3)

II. Ocena kontrolowanej działalności

Ocena ogólna

Uzasadnienie oceny ogólnej

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie, mimo stwierdzonych nieprawidłowości⁴ działalność Starosty Legionowskiego w zakresie organizacji i finansowania szkoleń dla pracowników Starostwa w latach 2012-2014 (I półrocze).

Podstawą pozytywnej oceny było oszczędne i gospodarne wydatkowanie środków publicznych na doskonalenie i kształcenie pracowników. Zakupu usług szkoleniowych dokonywano zgodnie z przepisami ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych⁵ oraz wewnętrznymi uregulowaniami dla zamówień o wartości powyżej i poniżej 14 tys. euro. Zrealizowane szkolenia były przydatne, uzasadnione, a także umożliwiały i ułatwiały realizację zadań statutowych Starostwa. Operacje gospodarcze dotyczące zakupu usług szkoleniowych zostały właściwie udokumentowane oraz rzetelnie ujęte w ewidencji księgowej.

W ocenie NIK niewskazywanie na planach szkoleń daty ich zatwierdzenia, niezgłoszenie dwóch spośród dziewięciu analizowanych szkoleń do rejestru prowadzonego przez Zespół ds. Zamówień Publicznych oraz niedokonywanie w latach 2012-2013 ocen szkoleń pozaplanowych, nie miało istotnego wpływu na skontrolowaną działalność.

Zidentyfikowane przez NIK nieprawidłowości polegały na:

- nieprzekazywaniu przez kierowników komórek organizacyjnych Starostwa zapotrzebowań na szkolenia;
- nieterminowym przekazywaniu do Wydziału Administracyjno-Kadrowego zapotrzebowań na szkolenia pracowników;
- stosowaniu innych wzorów wniosków na szkolenia pracowników aniżeli określone w załączniku nr 3 do Polityki szkoleniowej;
- niesporządzaniu wniosków na organizację szkoleń oraz wniosków dotyczących skierowania na nie pracowników.

¹ Dz.U. z 2012 r., poz. 82 ze zm. – dalej także *ustawa o NIK*.

² Dalej także: Starostwo lub Urząd.

³ Dalej także Starosta.

⁴ Najwyższa Izba Kontroli stosuje 3-stopniową skalę ocen: pozytywna, pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości, negatywna.

⁵ Dz.U. z 2013 r., poz. 907 ze zm.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

1. Diagnozowanie i planowanie potrzeb w zakresie rozwoju zawodowego pracowników

Opis stanu
faktycznego

1.1. W Regulaminie Organizacyjnym Starostwa⁶ określono zakres zadań, uprawnień i odpowiedzialności poszczególnych komórek organizacyjnych oraz podległości pracowników. W regulaminie tym wskazano, że nadzór i koordynacja spraw związanych z procesem doskonalenia zawodowego pracowników Starostwa należy do obowiązków Sekretarza Powiatu, który również nadzoruje pracę Wydziału Administracyjno-Kadrowego⁷. Do obowiązków Naczelnika WAK należy między innymi organizacja kształcenia i szkoleń dla pracowników Starostwa⁸. Natomiast do zakresu obowiązków podinspektora w WAK należała (w okresie od 18 lipca 2011 r. do 9 maja 2013 r.) pomoc przy planowaniu i organizacji szkoleń zawodowych pracowników w oparciu o założenia polityki szkoleniowej Starostwa, a od 10 maja 2013 r. należy między innymi prowadzenie spraw związanych z podnoszeniem kwalifikacji zawodowych przez pracowników oraz planowanie ścieżek rozwoju zawodowego w oparciu o założenia polityki szkoleniowej Starostwa. (dowód: akta kontroli tom 1 str. 4-28 i tom 2 str. 1-33)

Działania w zakresie rozwoju zawodowego pracowników oraz stałego doskonalenia kwalifikacji zawodowych określone zostały w p. VI Strategii Rozwoju Powiatu Legionowskiego do 2015 roku⁹, w Planie rozwoju lokalnego Powiatu Legionowskiego na lata 2007-2013 oraz w preambułach zakresów czynności pracowników Starostwa. W świetle tych dokumentów głównymi celami polityki szkoleniowej są:

- zwiększenie efektywności wykorzystania narzędzi informatycznych w realizacji zadań komórek,
- wzrost jakości obsługi Klienta zewnętrznego i wewnętrznego,
- rozwój kompetencji merytorycznych i interpersonalnych pracowników.

(dowód: akta kontroli tom 2 str. 666-696)

W celu stworzenia sprzyjających warunków rozwoju zawodowego pracowników Starostwa, zarządzeniem Nr 44/07 z 28 listopada 2007 r. Starosta ustalił Politykę szkoleniową Starostwa. W polityce tej określono: rodzaje szkoleń¹⁰, zasady i procedury opracowywania planów szkoleniowych z uwzględnieniem analizy potrzeb szkoleniowych, zasady udziału pracowników w szkoleniach, sposób oceny efektów zrealizowanych szkoleń oraz weryfikacji polityki szkoleniowej, zasady finansowania szkoleń (w tym studiów podyplomowych) oraz sporządzania sprawozdawczości.

(dowód: akta kontroli tom 2 str. 1-33)

1.2. Analiza potrzeb szkoleniowych pracowników prowadzona była na podstawie sporządzanych przez kierowników poszczególnych jednostek organizacyjnych Starostwa „zapotrzebowań” na szkolenia. Na ich podstawie opracowywano plan szkoleń na dany rok. Naczelnik WAK poinformowała, że: *analiza potrzeb była przedmiotem dyskusji pomiędzy kierownictwem Urzędu na etapie tworzenia planu. W wyniku dyskusji określano wykaz szkoleń obowiązkowych (np. dotyczących zmian w przepisach prawnych), oraz przydatność pozostałych tematów szkoleń*

⁶ Uchwała Nr 244/XXXV/2013 Rady Powiatu w Legionowie z 20 grudnia 2013 r.

⁷ Dalej także WAK.

⁸ Na podstawie zarządzenia Nr 44/07 Starosty Legionowskiego z 28 listopada 2007 w sprawie ustanowienia Polityki szkoleniowej Starostwa.

⁹ Strategia Rozwoju Powiatu Legionowskiego do 2015 r. została przyjęta uchwałą nr 215/XLI/2002 Rady Powiatu w Legionowie z 21 marca 2002 r.

¹⁰ Powszechne, specjalistyczne oraz w ramach indywidualnego programu rozwoju zawodowego.

w aspekcie merytorycznym i finansowym (analiza kosztów szkolenia w stosunku do możliwych do osiągnięcia korzyści). Z powyższych konsultacji nie sporządzano żadnej formalnej dokumentacji.

Podstawą analizy były również oceny pracowników dokonywane przez ich bezpośrednich przełożonych. W badanym okresie w Starostwie nie wprowadzono systemu indywidualnych ścieżek rozwoju zawodowego pracowników.

(dowód: akta kontroli tom 1 str.29-30 i tom 2 str.665-696)

1.3. W okresie objętym kontrolą, Starostwo opracowało plany szkoleń, plany szkoleń rezerwowych, a Referat Zarządzania Środowiskiem (RZŚ) określał poziom wydatków na szkolenia. Plany te i poziom wydatków na szkolenia pracowników RZŚ każdorazowo zatwierdzał Starosta.

(dowód: akta kontroli tom 1 str. 34-52)

1.4. Na 2012 r. w Starostwie zaplanowano 91 szkoleń, w tym 67 planowych, 24 ujęto w planie rezerwowym, a na szkolenia pracowników RZŚ zaplanowano kwotę 15,0 tys. zł. W 2012 r. przeprowadzono łącznie 92 szkolenia, w tym: 54 planowe, pięć z listy rezerwowej, 11 szkoleń pracowników RZŚ (na które wydano 12,7 tys. zł) i 22 szkolenia pozaplanowe. W szkoleniach wzięło udział 146 spośród 170 pracowników Starostwa. Największa liczba pracowników została przeszkolona w ramach: edytora aktów prawnych ZETO 2012 (130); zasad bezpieczeństwa i OC oraz szkolenia ze strzelania (37); informacji publicznej (25) i dyscypliny finansów publicznych (24). Spośród 92 przeprowadzonych szkoleń 77 z nich miało charakter teoretyczny a 15 praktyczny.

Na 2013 r. zaplanowano 106 szkoleń, w tym 72 planowe, 34 ujęto w planie rezerwowym, a na szkolenia pracowników RZŚ zaplanowano kwotę 15,0 tys. zł. W 2013 r. przeprowadzono łącznie 92 szkolenia, w tym: 46 planowych, cztery z listy rezerwowej, 12 szkoleń pracowników RZŚ (na które wydano 12,4 tys. zł) i 30 szkoleń pozaplanowych. W szkoleniach wzięło udział 120 spośród 181 pracowników Starostwa. Największa liczba pracowników została przeszkolona w ramach: udzielania pierwszej pomocy oraz prezentacji na temat zagrożeń terrorystycznych i terrorku kryminalnego (83), szkolenia ze strzelania (41) oraz z zarządzania marką miejsca (21). Spośród 92 przeprowadzonych szkoleń 71 z nich miało charakter teoretyczny a 21 praktyczny.

Na 2014 r. zaplanowano 117 szkoleń, w tym 85 planowych, 32 ujętych w planie rezerwowym, a na szkolenia pracowników RZŚ zaplanowano kwotę 15,0 tys. zł. Do 30 czerwca 2014 r. przeprowadzono łącznie 52 szkolenia, w tym: 27 planowych, cztery z listy rezerwowej, cztery szkolenia pracowników RZŚ (na które wydatkowano 7,9 tys. zł) i 17 szkoleń pozaplanowych. W szkoleniach wzięło udział 80 spośród 184 pracowników Starostwa. Największa liczba pracowników została przeszkolona: z techniki prawodawczej (24), z j. angielskiego (10), z wybranych zagadnień dotyczących ewidencji gruntów (7), z nieprawidłowości w uchwałach i sprawozdaniach (4) oraz z wystąpień publicznych i mowy ciała (4). Spośród 52 zrealizowanych szkoleń 42 z nich miały charakter teoretyczny, a 10 praktyczny.

W badanym okresie nie dokonywano zmian w planach szkoleń. W przypadku nieprzeprowadzenia szkolenia wykazanego w planie na dany rok, w to miejsce realizowano szkolenie z listy planu rezerwowego.

(dowód: akta kontroli tom 1 str.33-44, 123-163, 226-241, tom 2 str. 663-664)

1.5. Plan wydatków Starostwa na 2012 r. na działalność szkoleniową (§ 4700) został ustalony na 45,0 tys. zł, tj. 48% wykonania 2011 r., na 2013 r. w wysokości 111,6 tys. zł (tj. 100% wykonania 2012 r.), a na 2014 r. został ustalony w wysokości 121,9 tys. zł, tj. 109,2% wykonania 2013 r.

(dowód: akta kontroli tom 1 str. 243-248)

1.6. Działalność szkoleniowa Starostwa finansowana była również ze środków z Unii Europejskiej. Zgodnie z końcowym wnioskiem o płatność przesłanym do Ministerstwa Administracji i Cyfryzacji w dniu 28 stycznia 2014 r. końcowy budżet projektu w kwocie 955 972 zł został wykorzystany w 88,8% tj. kwocie 849 058 zł, w tym pieniężny wkład własny Starostwa w wysokości 86 349 zł stanowił 10,2% wydatków ogółem. Różnicę pomiędzy budżetem projektu a wykonaniem w kwocie 106 914 zł stanowiły niewykorzystane środki z EFS (90 877 zł), środki z dotacji celowej budżetu Państwa (5 186 zł), oraz środki z wkładu własnego Starostwa (10 851 zł). Niewykorzystane środki z budżetu Państwa (5 186 zł) oraz z EFS (90 877 zł) zostały zwrócone na konto Ministerstwa odpowiednio: 30 grudnia 2013 r. i 28 stycznia 2014 r. W ramach w/w projektu na wydatki szkoleniowe przeznaczono 758 980 zł, tj. 79,4% środków ogółem, a wykorzystano 663 161 zł.

(dowód: akta kontroli tom 1 str. 279, 439-440 i 527)

1.7. Plan wydatków szkoleniowych na 2012 r. (w ramach § 4700) został ustalony w wysokości 45,0 tys. zł, a następnie zwiększony do kwoty 125,6 tys. zł, plan na 2013 r. (111,6 tys. zł) podwyższono do kwoty 151,1 tys. zł, a na 2014 r. zaplanowano w wysokości 121,9 tys. zł i do 30 czerwca 2014 r. nie uległ on zmianie. Wzrost planów wydatków na szkolenia związany był z realizacją projektu unijnego „Eurojakość w urzędzie.

(dowód: akta kontroli tom 2 str. 243-248, 274-278, 528)

1.8. W 2012 r. wydatki na szkolenia w ramach § 4700 wyniosły 111,6 tys. zł i stanowiły 88,9% planu po zmianach. W 2013 r. na szkolenia wydatkowano 124,2 tys. zł, co stanowiło 82,2% planu po zmianach.

W 2012 r. wydatki Starostwa na szkolenia współfinansowanie ze środków europejskich w ramach §§ 4707 i 4709 wyniosły 109,8 tys. zł i 6,2 tys. zł, co stanowiło 69,1% i 68,9% planu po zmianach (159,0 tys. zł i 9,0 tys. zł). W 2013 r. wydatki na szkolenia w tych paragrafach wyniosły 189,5 tys. zł i 33,3 tys. zł, co stanowiło 97,8% i 70,4% planu po zmianach (193,7 tys. zł i 47,3 tys. zł).

Sekretarz Powiatu poinformował, że: *w roku 2012 wykonanie planów finansowych jest dużo niższe niż zakładano w związku z późniejszą realizacją zadań w ramach projektu „Eurojakość”. Natomiast w roku 2013 wykonanie jest wyższe niż przewidywane w planach finansowych, co jest związane z dynamiką realizacji projektu i przesunięciem części zadań do realizacji w kolejnych miesiącach z roku 2012.*

(dowód: akta kontroli tom 1 str. 243-248, 274-278, 528)

1.9. W okresie objętym kontrolą, do Starostwa nie wpłynęły skargi na pracowników odnośnie ich kompetencji zawodowych.

(dowód: akta kontroli tom I str. 537-546)

1. Zapotrzebowania na szkolenia kierownicy komórek organizacyjnych Starostwa przekazywali do WAK po terminie określonym w pkt II Polityki szkoleniowej, tj. po 10 września. Ponadto zapotrzebowania te na 2012 r. zgłosiło 12¹¹ z 29 komórek organizacyjnych Starostwa, na 2013 r. – 12 z 31 a na 2014 r. – 14 z 29.

Sekretarz Powiatu w wyjaśnieniach stwierdził, że: *brak odpowiedzi ze strony komórek merytorycznych na zapytania z WAK dotyczące potrzeb szkoleniowych należy traktować, jako niedopełnienie procedury wynikającej ze stosowania Polityki szkoleniowej. Brak zgłoszenia każdorazowo oznaczał, że szkolenia dla danej komórki nie były uwzględniane w planie szkoleń. Konsekwencją takiego stanu rzeczy był brak gwarancji realizacji wniosków w ramach roku*

Ustalone
nieprawidłowości

¹¹ W piśmie przewodnim podpisanym przez Naczelnika Wydziału Administracyjno-Kadrowego podano, że przyjęto 15 „zapotrzebowań”, ale kontrolującemu dostarczono 12.

budżetowego, co nie wykluczało udziału pracowników w szkoleniach pozaplanowych.

(dowód: akta kontroli tom 1 str. 76-120, tom 2 str. 2-33)

2. W badanym okresie stosowane przez kierowników komórek organizacyjnych Starostwa wnioski o zakwalifikowanie pracowników do udziału w szkoleniu wraz z uzasadnieniem, były niezgodne ze wzorem określonym w załączniku nr 3 do Polityki szkoleniowej.

Według Naczelnik WAK: wniosek zostanie wprowadzony zarządzeniem wraz z planowaną zmianą polityki szkoleniowej. Zdaniem Sekretarza Powiatu: nie dostrzeżono konieczności rozszerzania wzoru wniosku o w/w kryteria – niemniej kryteria te są stosowane w praktyce.

(dowód: akta kontroli tom 2 str. 27, 32 i 40-48)

Uwagi dotyczące
badanej działalności

Na planach szkoleń sporządzanych na lata 2012-2014 nie było daty ich zatwierdzenia przez Starostę, co uniemożliwiało stwierdzenie czy zostały one sporządzone w terminie określonym w pkt II Polityki szkoleniowej, tj. w terminie 30 dni od daty uchwalenia budżetu na rok następny. Ponadto Starostwo nie dokumentowało weryfikacji planów szkoleń w odstępach półrocznych.

Sekretarz Powiatu podał w wyjaśnieniach, że: istotnie brak daty na dokumencie zatwierdzającej plan szkoleń utrudnia zweryfikowanie czy był on sporządzany we właściwym terminie. Wymaga to większej uwagi ze strony pracowników odpowiedzialnych za sporządzanie dokumentu.

(dowód: akta kontroli tom 1 str. 44-52, tom 2 str. 26-27 i 31-33)

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie mimo stwierdzonych nieprawidłowości działalność w zbadanym obszarze.

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

Opis stanu
faktycznego

2.1 Zasady uczestnictwa pracowników Starostwa w szkoleniach i innych formach podnoszenia kwalifikacji zawodowych zostały uregulowane w pkt. V Polityki szkoleniowej, natomiast kwestia dofinansowania uczestnictwa pracownika została określona w pkt. VI. Decyzję o wysokości dofinansowania podejmował Starosta, po zasięgnięciu opinii Sekretarza Powiatu. Warunkiem dofinansowania było m.in. zobowiązanie się pracownika do pozostawania w stosunku pracy ze Starostwem w okresie do 3 lat od ukończenia nauki z wynikiem pozytywnym.

(dowód: akta kontroli tom 2 str. 11-12)

2.2 W 2012 r. w 92 szkoleniach zorganizowanych ze środków własnych Starostwa uczestniczyło 148 spośród 170 pracowników Starostwa, w tym: pięciu ze ścisłej kadry kierowniczej; 23 osoby zajmujące pozostałe stanowiska kierownicze, 103 ze 111 stanowisk urzędniczych, trzech z czterech doradców i asystentów i 14 z 27 pracowników obsługi.

W 2013 r. w 92 szkoleniach zorganizowanych ze środków własnych Starostwa uczestniczyło 120 spośród 181 pracowników Starostwa, w tym: pięciu ze ścisłej kadry kierowniczej; 23 z 25 osób zajmujących pozostałe stanowiska kierownicze, 84 ze 129 stanowisk urzędniczych, jeden z czterech doradców i asystentów i siedmiu z 18 pracowników obsługi.

Do 30 czerwca 2014 r. w 52 szkoleniach zorganizowanych ze środków własnych Starostwa uczestniczyło 80 spośród 184 pracowników Starostwa, w tym: czterech z pięciu członków ścisłej kadry kierowniczej; 19 z 27 osób zajmujących pozostałe

stanowiska kierownicze, 53 ze 128 pracowników ze stanowisk urzędniczych i czterech z 19 pracowników obsługi.

(dowód: akta kontroli tom 2 str. 33-37)

2.3. Informacje o szkoleniach otrzymywali kierownicy komórek organizacyjnych Starostwa, po zatwierdzeniu planu szkoleń. Informacje o zatwierdzonych szkoleniach przekazywano ustnie lub mailem pracownikom Starostwa.

(dowód: akta kontroli tom 2 str. 39)

2.4. W badanym okresie z innych niż szkolenia form podnoszenia kwalifikacji zawodowych skorzystało łącznie 19 pracowników (w tym 13 w 2012 r., 7 w 2013 r. i 2 w I półroczu 2014 r.), którym Starostwo (na podstawie zawartych umów) dofinansowało połowę kosztów studiów podyplomowych na łączną kwotę 41,7 tys. zł. W jednym przypadku Starosta odmówił pracownikowi dofinansowania studiów podyplomowych z powodu niezgodności programu wybranego kierunku studiów z zakresem czynności na zajmowanym stanowisku pracy.

(dowód: akta kontroli tom 2 str. 34-36, 49-51)

Analiza dokumentacji pracowników Starostwa, którym udzielono dofinansowania do studiów podyplomowych wykazała, że nie występowali oni o dodatkowe świadczenia wynikające z art. 103¹, 103² i 103³ ustawy z dnia 26 czerwca 1974 r. Kodeks pracy¹². Wszyscy pracownicy zobowiązali się do pozostawania w stosunku pracy ze Starostwem w okresie 2 lat od ukończenia nauki z wynikiem pozytywnym. Jeden z pracowników¹³ po dostarczeniu dyplomu ukończenia studiów z datą 3 sierpnia 2012 r. z dniem 30 września 2013 r. wypowiedział umowę o pracę. Do dnia zakończenia kontroli NIK nie wyegzekwowano od niego kwoty 875 zł, która stanowiła dopłatę do studiów.

(dowód: akta kontroli tom 2 str. 52-104)

2.5. W latach 2011-2013 realizowano również szkolenia współfinansowane z europejskiego Funduszu Społecznego w ramach Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki, Priorytet V Dobre rządzenie, Działanie 5.2. „Wzmocnienie potencjału administracji samorządowej”, w związku z realizacją projektu „Eurojakość w urzędzie - szkolenia kadry samorządowej powiatu legionowskiego gwarancją sprawnej i rzetelnej obsługi klienta”¹⁴. W ramach tego projektu przeprowadzono 81 szkoleń, w których uczestniczyło 153 spośród 182 pracowników Starostwa, w tym: 6 ze ścisłej kadry kierowniczej; 24 z 25 osób zajmujących pozostałe stanowiska kierownicze, 117 spośród 129 pracowników ze stanowiska urzędniczego, jeden z czterech doradców i asystentów i pięciu z 18 pracowników obsługi.

(dowód: akta kontroli tom 1 str. 279-527 i tom 2 str. 37)

2.6. Starostwo było wyłącznym organizatorem wszystkich szkoleń finansowanych ze środków własnych, jak również z Unii europejskiej – z wyjątkiem jednego szkolenia zorganizowanego wspólnie ze Starostwem Nowodworskim¹⁵. Wszystkie szkolenia odbyły się na terenie kraju. W szkoleniach nie brało udziału 30 pracowników,

¹² Dz.U. z 1998 r. Nr 21, poz. 94 ze zm.

¹³ Pracownik AK1 umowa Nr WAK.2403.12.2012 z 20 września 2012 r.

¹⁴ W ramach Projektu zaplanowano przeprowadzenie 91 szkoleń z udziałem 350 uczestników. Szkolenia realizowane były w ramach 6 grup tematycznych, tj.: Komputerowe prawo jazdy zakończone egzaminem certyfikującym ECDL (6 tematów); Sprawne zarządzanie w Starostwie dla kadry kierowniczej (6 tematów); Umiejętności interpersonalne dla efektywnej współpracy z interesantami i innych j.s.t. dla osób odpowiedzialnych za bezpośredni kontakt z klientem (5 tematów); Praca zespołowa w j.s.t. (4 tematy); Prawo i administracja w j.s.t. oraz specyfika pracy wydziałów i referatów (15 tematów); Marketing i PR w jednostce (3 tematy) Najwięcej uczestników przewidziano na szkolenia z zakresu „Komputerowe prawo jazdy” (szkolenie dla 240 uczestników) i „Prawo i administracja w j.s.t. oraz specyfika pracy wydziałów i referatów” (dla 150 uczestników).

¹⁵ Szkolenie przeprowadzone 25 czerwca 2014 r. w zakresie „zasad tworzenia prawa i techniki legislacyjnej w projektach aktów normatywnych stanowiących przez organy powiatu”. Koszty szkolenia zostały podzielone i poniesione proporcjonalnie do liczby pracowników obydwu Starostw.

głównie zatrudnionych na stanowiskach pomocniczych i obsługi¹⁶, osoby przebywające na urlopach wychowawczych oraz doradcy.

(dowód: akta kontroli tom 1 str. 128, 164 i 203)

Ustalone
nieprawidłowości

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

Uwagi dotyczące
badanej działalności

W Starostwie nie wypracowano jednolitej praktyki informowania pracowników o szkoleniach ujętych w planie.

Sekretarz Powiatu poinformował, że: *nie widzi konieczności tworzenia odrębnej procedury w tym zakresie.*

(dowód: akta kontroli tom 2 str. 32)

Określenie praktyki informowania pracowników o szkoleniach eliminowałoby element przypadkowości w tym zakresie. Każdy pracownik ma prawo wiedzieć, w jakich szkoleniach mógłby uczestniczyć i ewentualnie zadeklarować w nich swój udział.

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działalność w zbadanym obszarze.

3. Wydatkowanie środków przeznaczonych na szkolenia

Opis stanu
faktycznego

3.1. Wydatki Starostwa na działalność szkoleniową w badanym okresie wyniosły ogółem 1 087,9 tys. zł, w tym na: opłacenie firm szkoleniowych i wykładowców¹⁷ 652,6 tys. zł (59,9%), na wydatki związane z organizacją szkoleń¹⁸ 387,4 tys. zł (35,6 %), oraz 41,7 tys. zł na dopłaty do studiów podyplomowych (4,5%), z czego:

- 510,8 tys. zł w 2012 r., w tym na: opłacenie firm szkoleniowych i wykładowców 237,7 tys. zł (46,5%), organizacja szkoleń 248,4 tys. zł (48,6%), dopłaty do studiów podyplomowych 24,6 tys. zł (4,8%). Wydatki na szkolenia stanowiły 1,1% wydatków budżetowych Starostwa ogółem (45 138,7 tys. zł),
- 499,5 tys. zł w 2013 r., w tym na: opłacenie firm szkoleniowych i wykładowców 347,1 tys. zł (69,5%), organizację szkoleń 138,8 tys. zł (27,8%), dopłaty do studiów podyplomowych 13,4 tys. zł (3,2%). Wydatki na szkolenia stanowiły 0,9% wydatków budżetowych Starostwa ogółem (50 646,9 tys. zł),
- 77,7 tys. zł do 30 czerwca 2014 r., w tym na: opłacenie firm szkoleniowych i wykładowców 67,7 tys. zł (87,1%), organizację szkoleń 6,3 tys. zł (8,1%), dopłaty do studiów podyplomowych 3,6 tys. zł (4,8%). Wydatki na szkolenia stanowiły 0,5% wydatków budżetowych Starostwa ogółem (17 217,7 tys. zł).

(dowód: akta kontroli tom 2 str. 106-107)

3.2. Do oceny prawidłowości wykorzystania środków na podnoszenie kwalifikacji zawodowych pracowników służy przede wszystkim uregulowany w Polityce szkoleniowej Starostwa system ocen zarówno jakości szkoleń, jak i ich efektywności. Naczelnik WAK stwierdziła, że: *pracownicy Wydziału Administracyjno-Kadrowego Starostwa oraz inni pracownicy oddelegowani do organizacji szkoleń (np. Zespół Projektowy projektu „Eurojakość”) stosują kontrolę bezpośrednią, po to, by reagować jak najszybciej na zauważone nieprawidłowości poprzez: bezpośrednie wywiady z pracownikami po szkoleniu (forma krótkich pytań: czy szkolenie było udane? czy wszystko było w porządku? oraz bieżącą analizę wypełnionych ankiet po szkoleniach.*

¹⁶ Dozorcy, kierowcy, sprzątaczk.

¹⁷ Płatności na rzecz firm lub instytucji szkoleniowych i/lub wynagrodzenie wykładowców prowadzących szkolenia dla pracowników.

¹⁸ Wydatki związane z zakwaterowaniem uczestników szkoleń, kosztami przejazdu, dietami, najmem sal itp.

Przykładowym efektem takiej kontroli była zmiana trenera w kilkumiesięcznym zadaniu „Komputerowe prawo jazdy ECDL” realizowanym w ramach projektu „Eurojakość” – po kilku sygnałach od pracowników, że są niezadowoleni z trenerów prowadzących szkolenie, zostały przeprowadzone rozmowy z firmą organizującą szkolenie, które spowodowały zmianę trenerów.

W celu zapewnienia wyboru najkorzystniejszej oferty szkoleniowej stosuje się również przyjęte w Starostwie procedury zamówień publicznych. Poza kryterium cenowym stosowane są też inne kryteria oceny ofert, takie jak doświadczenie wykonawców, czy doświadczenie trenerów. W tym celu przetargi na szkolenia przeprowadzane są w trybie przetargu ograniczonego oraz negocjacji z ogłoszeniem. Zwiększają one szanse wyłonienia wykonawcy z doświadczeniem w zakresie szkoleń, co w końcowym efekcie przekłada się na uzyskanie wysokiej jakości szkolenia pod względem merytorycznym.

(dowód: akta kontroli tom 2 str. 110-141)

3.3. W latach 2012-2013 Starostwo przeprowadziło 16 postępowań przetargowych na organizację szkoleń o łącznej wartości 1 691,4 tys. zł, w tym w 2012 r. 11 postępowań o wartości 1 350,1 tys. zł¹⁹ i 5 w 2013 r. na łączną kwotę 341,3 tys. zł²⁰.

(dowód: akta kontroli tom 2 str. 144-154)

Analizą objęto dwa największe postępowania o zamówienia publiczne na przeprowadzenie szkoleń dla pracowników Starostwa w trybie przetargu ograniczonego²¹ oraz cztery największe zamówienia zrealizowane w latach 2012-2014 (I półrocze) o wartości szacunkowej poniżej równowartości kwoty 14 tys. euro²². Analiza tych postępowań wykazała, że przeprowadzono je zgodnie z wymogami określonymi w ustawie Prawo zamówień publicznych oraz wewnętrznymi uregulowaniami dla zamówień o wartości powyżej 14 tys. euro²³ i poniżej 14 tys. euro²⁴.

(dowód: akta kontroli tom 2 str. 168, 144-395)

3.4. Umowy zawarte z wykonawcami analizowanych dokumentacji szkoleń gwarantowały rzetelne i terminowe wykonanie przedmiotu umowy, a ich realizacja nastąpiła zgodnie z warunkami w nich określonymi.

(dowód: akta kontroli tom 2 str. 168, 211-217, 265-270)

3.5. W 2012 r. przeprowadzono 22 szkolenia pozaplanowe, 30 w 2013 r. i 17 w 2014 r. (I półrocze). Głównym powodem przeprowadzenia szkoleń pozaplanowych były pojawiające się w trakcie roku bieżące potrzeby jednostki oraz możliwość wykorzystania oszczędności pozostałych z innych szkoleń (planowych i rezerwowych).

(dowód: akta kontroli tom1 str. 226 i tom 2 str. 758-760)

3.6. Operacje gospodarcze dotyczące zakupu usług szkoleniowych zostały właściwie udokumentowane oraz rzetelnie ujęte w ewidencji księgowej. Wydatki

¹⁹ W wyniku których zawarto 7 umów na łączną kwotę 558,4 tys. zł.

²⁰ W wyniku których zawarto 8 umów na łączną kwotę 233,3 tys. zł.

²¹ Postępowanie nr ZPU.272.12.2012 o łącznej wartości 352 080 zł (87 590 euro) oraz postępowanie nr ZPU.272.1.50.2013 o łącznej wartości 125 199 zł (31 147 euro).

²² Wniosek o zaangażowanie środków Nr U263 na szkolenia pracowników w okresie maj-sierpień 2014 r. o łącznej wartości 15 000 zł (2014 r.). Zamówienie na przeprowadzenie kursów z j. angielskiego o wartości szacunkowej 14 000 zł (2013 r.). Zamówienie na przeprowadzenie szkoleń z zakresu ochrony ppoż. o wartości 13 000 zł (2014 r.). Zamówienie na przeprowadzenie szkolenia kadry kierowniczej z zakresu udzielania informacji zwrotnej o wartości 16 000 zł (2013 r.).

²³ Uchwała nr 55/2009 Zarządu Powiatu w Legionowie z 30 marca 2009 r. w sprawie ustalenia wzoru wniosku o udzielenie zamówienia publicznego oraz uchwalenia regulaminu działania komisji przetargowej przy postępowaniu o udzielenie zamówienia publicznego o wartości zamówienia przekraczającej 14 000 euro.

²⁴ Uchwała nr 82/2011 Zarządu Powiatu w Legionowie z 21 czerwca 2011 r. w sprawie ustalenia regulaminu udzielania zamówień publicznych, których wartość nie przekracza 14 000 euro w Starostwie Powiatowym w Legionowie.

zostały zakwalifikowane do właściwych paragrafów klasyfikacji budżetowej, a płatności dokonano terminowo.

Z analizy poziomu miesięcznych wydatków ponoszonych w trakcie roku budżetowego wynika, że na koniec roku Starostwo ponosiło wyższe wydatki niż w pozostałych miesiącach. I tak w grudniu 2012 r. na cele szkoleniowe wydano 33,0 tys. zł, podczas gdy w trakcie roku wydatki te nie przekraczały 15,0 tys. zł. Podobnie w grudniu 2013 r. na szkolenia wydatkowano 39,1 tys. zł, natomiast w trakcie roku wydatki te nie przekraczały 12,0 tys. zł. Przyczyną wzrostu wydatków na koniec tych lat było zakończenie realizacji projektów szkoleniowych i konieczność dokonania zapłaty.

(dowód: akta kontroli tom 2 str. 490-514)

Ustalone
nieprawidłowości

1. W pięciu²⁵ na dziewięć analizowanych szkoleniach nie sporządzono wniosków na ich organizację oraz wniosków dotyczących skierowania na nie pracowników, co było niezgodne z pkt V Polityki szkoleniowej.

(dowód: akta kontroli tom 2 str. 402-489)

Sekretarz Powiatu poinformował, że nie stosowaliśmy pojedynczych wniosków na szkolenia, które były organizowane przez pracodawcę i miały charakter grupowy. W praktyce nie funkcjonował wniosek zbiorczy, przez co nie tworzone dokumentacji w myśl procedury określonej w p. V Polityki szkoleniowej. Wszystkie ustalenia w tym zakresie dokonywane były ustnie, co znalazło następnie potwierdzenie w zamówieniu na usługi i w podpisach na wystawionych fakturach.

(dowód: akta kontroli tom 2 str. 752-753)

2. Dwa szkolenia pozaplanowe²⁶ spośród dziewięciu objętych analizą nie zostały zgłoszone do rejestru prowadzonego przez Zespół ds. Zamówień Publicznych, pomimo iż ich wartość przekraczała 5 tys. zł. Było to niezgodne z § 6 Regulaminu udzielania zamówień publicznych.

(dowód: akta kontroli tom 2 str. 404-406)

Sekretarz Powiatu wyjaśnił, że zgłoszenia nie dokonano przez niedopatrzenie pracownika.

(dowód: akta kontroli tom 2 str. 752)

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie, mimo stwierdzonych nieprawidłowości, działalność w zbadanym obszarze.

4. Przydatność szkoleń i wykorzystania nabytej wiedzy i umiejętności dla realizacji celów j.s.t.

Opis stanu
faktycznego

4.1 Analiza przeprowadzonych w latach 2012-2014 (I półrocze) tematów szkoleń pracowników Starostwa wykazała, że były one przydatne, uzasadnione i zgodne z potrzebami jednostki, oraz umożliwiały i ułatwiały realizowanie przez jednostkę zadań. Szkolenia miały charakter powszechny i specjalistyczny. Szkolenia o charakterze powszechnym obejmowały zagadnienia związane (m.in.) z finansami, informatyką, prawem administracyjnym, zamówieniami publicznymi, ochroną informacji niejawnych oraz danych osobowych, ogólnymi zagadnieniami dotyczącymi Unii europejskiej, standardami skutecznej i sprawnej administracji publicznej oraz

²⁵ Dotyczy szkoleń: (2012 r.) Szkolenie z zasad bezpieczeństwa i OC oraz szkolenie ze strzelania – szkoleniem objęto 37 pracowników, koszt szkolenia 3,5 tys. zł i Informacja Publiczna – 25 uczestników, koszt szkolenia 4,3 tys. zł; (2013 r.) Szkolenie pracowników z zakresu udzielania pierwszej pomocy – 83 uczestników, koszt szkolenia 9,5 tys. zł; Szkolenie z zasad bezpieczeństwa i OC oraz szkolenie ze strzelania – szkoleniem objęto 41 pracowników, koszt szkolenia 4,3 tys. zł i Zarządzanie marką miejsca – 21 uczestników, koszt szkolenia 2,2 tys. zł.

²⁶ Szkolenie z udzielania pierwszej pomocy i zagrożeń terrorystycznych z 2013 r. (9,5 tys. zł) oraz „Wystąpienia publiczne i mowa ciała” (10,3 tys. zł) z 2014 r.

zasadami właściwych kontaktów z obywatelem. Szkolenia specjalistyczne służyły pogłębianiu oraz uaktualnianiu wiedzy i umiejętności pracowników Starostwa w konkretnych dziedzinach związanych z zadaniami Powiatu. Adresatami tych szkoleń byli w szczególności pracownicy Wydziału Geodezji i Gospodarki Nieruchomościami, Wydziału Inwestycji i Drogownictwa oraz Powiatowego Ośrodka Dokumentacji Geodezyjnej i Kartograficznej.

(dowód: akta kontroli tom 1 str. 33-44, 123-163, 226-241 i tom 2 str. 517)

Z analizy dokumentacji szkoleniowej 20 pracowników Starostwa²⁷ wynika, że tematyka szkoleń była zgodna z zakresami czynności oraz zakres działania komórek organizacyjnych. Na 268 szkoleń, w których brali udział ww. pracownicy, w dokumentacji znajdowało się 41 zaświadczeń o ukończeniu szkolenia. Naczelnik WAK poinformowała, że: *w aktach osobowych pracowników gromadzone są kopie zaświadczeń, które dostarcza sam pracownik. Polityka szkoleniowa nie zawiera procedury gromadzenia takich zaświadczeń, tym niemniej rozważona zostanie możliwość wprowadzenia obowiązkowego przynoszenia certyfikatów po szkoleniach. Po drugie testy wiedzy po szkoleniach dla dorosłych nie są praktyką stosowaną przez firmy szkoleniowe. Zdobyta wiedza i jej przydatność jest weryfikowana w warunkach realnej pracy, która jest następnie oceniana przez przełożonego pracownika. Testy sprawdzające były stosowane w szkoleniach organizowanych w ramach projektu „Eurojakość w urzędzie” i w ich następstwie wydano 1 062 certyfikatów.*

Zaświadczenia (certyfikaty) o ukończeniu szkolenia lub kursu nie miały charakteru licencji lub uprawnienia zawodowego. Nie stwierdzono przypadku, aby pracownikowi wypłacono należności związane z delegacją służbową w przypadku, gdy organizator szkolenia wyjazdowego zapewniał transport, noclegi i pełne wyżywienie.

(dowód: akta kontroli tom 2 str. 108-109, 515-551)

4.2. W Starostwie ocena efektów szkolenia przeprowadzana jest przez bezpośrednich przełożonych pracowników uczestniczących w szkoleniu tzw. AOES (p. VII Polityki szkoleniowej – wg załącznika nr 4 do Zarządzenia) oraz przez uczestników szkolenia (p. VIII Polityki szkoleniowej). W 2012 r. ocena taka nie była dokonywana, aczkolwiek – jak wyjaśniła Naczelnik WAK – *po wszystkich szkoleniach przeprowadzano z uczestnikami krótkie wywiady o ogólną ocenę szkolenia.* Od 2013 r. ankiety zaczęły funkcjonować na platformie e-learning, z której generowane są raporty pozwalające na ocenę zrealizowanych szkoleń²⁸.

Ocena projektu „Eurojakość” była dokonywana systematycznie przez cały okres trwania projektu w formie ankiet przedwstępnych oraz ankiet poszkoleniowych. Ostatecznym wynikiem analizy tych ankiet był raport z badania ewaluacyjnego sporządzony na zakończenie projektu przez niezależnego ewaluatora, w którym potwierdzono pozytywne opinie o przeprowadzonych szkoleniach.

(dowód: akta kontroli tom 2 str. 17-18, 28, 32, 540-551 i 563-644)

4.3. W Starostwie nie jest prowadzony rejestr (bazy) firm szkoleniowych i trenerów (wykładowców). Podstawą wyboru przyszłych wykonawców są oceny udzielane przez pracowników uczestniczących w szkoleniach.

(dowód: akta kontroli tom 2 str. 110)

²⁷ 16 wybranych w sposób celowy uwzględniający największą liczbę odbytych szkoleń w latach 2012-2014 (I półrocze) oraz cztery o najwyższej kwocie.

²⁸ Raport wyników ankiet: pozwala szybko zorientować się czy uczestnicy są zadowoleni ze szkolenia oraz pozwala zobaczyć ile ankiet zostało uzupełnionych przez pracowników i przez przełożonych. Raport ankiet wg tematu szkolenia: pozwala zobaczyć uwagi wpisane przez uczestników danego szkolenia. Raport ankiet wg komórki: można w nim zobaczyć czy pracownicy są ogólnie zadowoleni ze szkoleń lub jak zbiorczo oceniani są pracownicy w ankiecie przełożonego.

4.4. W okresie objętym kontrolą w Starostwie nie był przeprowadzany audyt ani kontrole wewnętrzne w zakresie działalności szkoleniowej.

(dowód: akta kontroli tom 2 str. 552)

W dniach 12-15 marca 2013 r. Ministerstwo Administracji i Cyfryzacji przeprowadziło kontrolę projektu „Eurojakość w urzędzie – szkolenia kadry samorządowej Powiatu Legionowskiego gwarancją sprawnej i rzetelnej obsługi klienta”. W wyniku tej kontroli stwierdzono, że projekt realizowany jest prawidłowo, i że ewentualnie potrzebne są niewielkie usprawnienia.

(dowód: akta kontroli tom 1 str. 470-527)

Ustalono
nieprawidłowości

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

Uwagi dotyczące
badanej działalności

Analiza dokumentacji szkoleń pozaplanowych zrealizowanych w latach 2012-2013 wykazała, że nie zostały one poddane ocenom przez ich uczestników oraz kierowników komórek organizacyjnych. Było to niezgodne z pkt VIII Polityki szkoleniowej.

Zdaniem Sekretarza Powiatu: *szkolenia te miały głównie charakter integracyjny, a w przypadku szkolenia el-dok wynikały z konieczności przeszkolenia pracowników z obsługi tego oprogramowania.*

(dowód: akta kontroli tom 2 str. 396-489 i 750-755)

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działalność w zbadanym obszarze.

IV. Wnioski

Przedstawiając powyższe oceny i uwagi wynikające z ustaleń kontroli, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy o NIK, wnosi o:

Wnioski pokontrolne

- 1) egzekwowanie od kierowników komórek organizacyjnych Starostwa terminowego składania zapotrzebowań na szkolenia podległych pracowników;
- 2) zgłaszanie szkoleń o wartości powyżej 5 tys. zł do rejestru udzielonych zamówień publicznych;
- 3) przeprowadzanie ocen dla zrealizowanych szkoleń (za wyjątkiem szkoleń integracyjnych);
- 4) wskazywanie na planach szkoleń daty ich zatwierdzenia;
- 5) sporządzanie wniosków na organizację szkoleń oraz wniosków na kierowanie pracowników na wzięcie w nich udziału;
- 6) wyegzekwowanie od byłego pracownika kwoty 875 zł z tytułu zwrotu dofinansowania do studiów podyplomowych.
- 7) stosowanie wzorów określonych w Polityce szkoleniowej.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

Wystąpienie pokontrolne zostało sporządzone w dwóch egzemplarzach; jeden dla Starosty Legionowskiego, drugi do akt kontroli.

Zgodnie z art. 54 ustawy o NIK, przysługuje Panu Staroście 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 Warszawie.

Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykorzystania uwag
i wykonania wniosków

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK, proszę Pana Starostę 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, 17 listopada 2014 r.

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Warszawie

Kontroler
Krzysztof Matyjasiak
główny specjalista k.p.

Wicedyrektor
Miroslaw Hamera