



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Zielonej Górze

LZG – 4101-016-01/2014
P/14/037

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Zielonej Górze
ul. Podgórna 9a, 65-213 Zielona Góra
T +48 68 410 66 00, F +48 68 410 66 39
lzg@nik.gov.pl

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 Zielonej Górze
Kontrolerzy:	Dariusz Obierzyński - główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 91621 z dnia 15 września 2014 r. (dowód: akta kontroli str. 2-3)
Jednostka kontrolowana	Urząd Miejski w Lubsku (dalej jako <i>Urząd</i>)
Kierownik jednostki kontrolowanej	Bogdan Bakalarz - Burmistrz Miasta (dalej jako <i>Burmistrz</i>) (dowód: akta kontroli str. 1)

II. Ocena kontrolowanej działalności

Ocena ogólna

W okresie objętym kontrolą, tj. od 1 stycznia 2012 r. do 30 czerwca 2014 r., Urząd był przygotowany organizacyjnie i kadrowo do prowadzenia spraw w zakresie szkoleń dla pracowników¹. Stosownie do zapisów regulaminu organizacyjnego określono i podzielono zadania na poszczególne wydziały i ustalono odpowiedzialność za poszczególne etapy procesu szkolenia.

Opracowano i wprowadzono zasady systemu kontroli zarządczej w Urzędzie, a także sporządzono uregulowania odnośnie systemu zarządzania ryzykiem oraz system samooceny kontroli zarządczej.

Zaplanowane środki na szkolenia zrealizowane zostały w 2012 r., 2013 r., i w I półroczu 2014 r. w wysokościach odpowiednio 84,85%, 88,32% i 53,24%. Udział tych wydatków w wydatkach ogółem jednostki był niewielki i wynosił od 0,06% do 0,16%.

Operacje gospodarcze dotyczące zakupu usług szkoleniowych zostały prawidłowo udokumentowane oraz właściwie ujęte w ewidencji księgowej. Jednak jak wykazała kontrola, płatności za szkolenia dokonywane były z opóźnieniem lub przed terminem realizacji szkolenia. Z 20 analizowanych szkoleń, aż 60% płatności za te szkolenia dokonywanych było z opóźnieniem, nawet do 60 dni. Główną przyczyną braku płatności za szkolenia w wymagalnych terminach była konieczność zabezpieczenia środków na płatności zobowiązań wobec ZUS oraz na wynagrodzenia. Warto dodać, że w związku z opóźnieniami w płatnościach kontrahenci nie obciążali jednostki odsetkami karnymi.

Mimo obowiązku zawartego w zarządzeniu Burmistrza nie sporządzono na lata 2012-2014 pisemnych planów szkoleń wewnętrznych. Sekretarz Gminy oświadczył, że wynikało to z przeoczenia spowodowanego nawałem obowiązków. Jednocześnie poinformował, że plan szkoleń na 2015 r. zostanie sporządzony w styczniu 2015 r.

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

Z osobami biorącymi udział w szkoleniach i kursach doszkalcających (poza jednym przypadkiem) nie zawarto na piśmie umów określających wzajemne prawa i obowiązki stron, mimo wewnętrznych uregulowań w tym zakresie.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

1. Diagnozowanie i planowanie potrzeb w zakresie rozwoju zawodowego pracowników

Opis stanu faktycznego

1.1. Zgodnie z regulaminem organizacyjnym² zadania w zakresie ustalania i realizacji potrzeb szkoleniowych oraz prowadzenie spraw dotyczących szkoleń, doskonalenia i doskonalenia zawodowego pracowników Urzędu, przypisane zostały Wydziałowi Organizacyjnemu, natomiast nadzór w zakresie szkolenia i rozwoju zawodowego powierzono Sekretarzowi Gminy. Odpowiedzialność za planowanie oraz nadzór nad procedurami zamówień publicznych przypisano Skarbnikowi Gminy. Ponadto do zadań naczelników i kierowników Urzędu należy wdrażanie polityki i procedur kadrowych oraz szkolenie i rozwój pracowników wydziału/referatu. Ewidencja i sporządzanie projektów umów z wykonawcami oraz koordynacja i prowadzenie spraw z zakresu zamówień publicznych przypisana została do zadań Wydziału Inwestycji i Zamówień Publicznych Urzędu.

Za prowadzenie rejestru szkoleń zewnętrznych i wewnętrznych, zgodnie z zakresem czynności, odpowiada główny specjalista w Wydziale Organizacyjnym Urzędu.

Zarządzeniem z 31.12.2012 r.³ Burmistrz wprowadził zasady w zakresie systemu kontroli zarządczej w Urzędzie oraz w jednostkach organizacyjnych Gminy Lubsko. W skład systemu kontroli zarządczej zaliczono: system samooceny, zarządzanie ryzykiem, kontrolę funkcjonalną oraz instytucjonalną.

Funkcję koordynatora systemu kontroli zarządczej pełni Sekretarz.

Natomiast kolejnym zarządzeniem z 31.12.2012 r.⁴ Burmistrz wprowadził system zarządzania ryzykiem, w którym określono i ustalono źródła ryzyka występujące w Urzędzie. W „Arkuszu zarządzania Ryzykiem dla Urzędu”, w zakresie organizacji i zarządzania kadrami, jako zagrożenie wskazano m.in. na niewłaściwą politykę szkoleniową, a jako podmioty odpowiedzialne wskazano na kadrę kierowniczą, którą zobowiązano do bieżącego monitorowania tej polityki. W grudniu 2012 r. wprowadzono także system samooceny kontroli zarządczej⁵, w skład której zaliczono samoocenę pracowników dokonaną za pomocą ankiet oraz naradę podsumowującą.

(dowód: akta kontroli str. 4-23, 39-55, 83-108)

1.2. W okresie od 01.01.2012 r. do 30.06.2014 r. analizowano potrzeby szkoleniowe pracowników, nie sporządzono jednak planów szkoleń wewnętrznych. Z wyjaśnień Burmistrza wynika, że dogłębna analiza potrzeb szkoleniowych została przeprowadzona w Urzędzie w związku z uczestnictwem w latach 2009-2011 w projekcie dofinansowanym z EFS pt. „Wykwalifikowana kadra urzędników samorządowych powiatu żarskiego gwarancją sprawnego działania administracji w regionie”⁶. Na tej podstawie przygotowano programy szkoleń oraz formy ich realizacji. Projekt zrealizowano do listopada 2011 r. i uczestniczyło w nim około 40 pracowników. Po 2011 r. szkolenia mają głównie charakter aktualizacji wiedzy w związku ze zmieniającym się stanem prawnym. Jednakże na naradach naczelnicy wydziałów zgłaszają tematy szkoleń, które powinny być realizowane.

(dowód: akta kontroli str. 24-27, 81-82, 187-192, 262-266)

Na nierówny udział pracowników w szkoleniach zwracano uwagę w ramach samooceny kontroli zarządczej przeprowadzonej w 2013 r. W protokole z 17.02.2014 r. z narady

² Zarządzenie nr 19/w/2013 Burmistrza Lubsko z 13.06.2013 r., a wcześniej nr 101/2003 z 30.07.2003 r. ze zmianami.

³ Nr 55/w/2012.

⁴ Nr 56/w/2012.

⁵ Zarządzenie Nr 57/w/2012 Burmistrza Lubsko z 31.12.2012 r.

⁶ Zorganizowano 43 szkolenia, a 7 osób ukończyło studia podyplomowe.

podsumowującej prowadzenie kontroli zarządczej w 2013 r. stwierdzono m.in. brak precyzyjnego i jasnego podejścia do systemu szkoleń w UM w Lubsku. Postanowiono sporządzić listę tematów szkoleń, w których pracownicy chcieliby uczestniczyć oraz zwrócono uwagę na udział w tych szkoleniach pracowników nowozatrudnionych, jak również tych, którzy od lat nie brali udziału w żadnym szkoleniu.

Z wyjaśnień Burmistrza wynika m.in., że brak precyzyjnego podejścia do szkoleń pracowników omówiony został na naradzie podsumowującej kontrolę zarządczą w 2013 r. Kierownicy komórek organizacyjnych zostali zobowiązani do określenia potrzeb szkoleniowych w swoich wydziałach, co będzie podstawą planowania środków na wydatki szkoleniowe w przyszłym roku.

(dowód: akta kontroli str. 56-57, 59-62, 81-82)

*Uwaga dotycząca
badanej działalności*

Najwyższa Izba Kontroli zauważa, że działalność szkoleniowa jest procesem wymagającym m. in. właściwej analizy, zaplanowania, realizacji i oceny, zgodnie z założeniami cyklu działania zorganizowanego. Uwzględniając, iż celem szkoleń jest zdobycie wiedzy, nabycie umiejętności, kształtowanie postaw i zachowań, które służą lepszej realizacji interesu publicznego w zmiennym i coraz mniej przewidywalnym otoczeniu, nie można uznać, że w Urzędzie proces szkoleniowy przebiegał w cyklu działania zorganizowanego, gdyż ostatnia dogłębna analiza potrzeb szkoleniowych i realizowane w jej wyniku szkolenia zostały przeprowadzone w latach 2009-2011.

1.3. Zarządzeniem⁷ z 2012 r. wprowadzono zasady podnoszenia kwalifikacji zawodowych - regulamin szkoleń. Zgodnie z zapisami ww. regulaminu pracownicy są obowiązani do podnoszenia kwalifikacji zawodowych, a nadzór nad szkoleniami sprawuje Sekretarz Gminy. Szkolenia wewnętrzne (kursy, seminaria) prowadzone są przez pracowników lub na zlecenie Urzędu przez firmy zewnętrzne.

Do zadań Sekretarza Gminy należy sporządzenie planu szkoleń wewnętrznych w terminie do końca stycznia danego roku kalendarzowego (tj. stycznia 2013 r. i 2014 r.). Za 2012 r. plan szkoleń miał zostać sporządzony na koniec czerwca.

Kontrola NIK wykazała, że Sekretarz Gminy nie sporządził na lata 2012, 2013 i 2014 planu szkoleń wewnętrznych.

(dowód: akta kontroli str. 24-27, 187-192)

W latach 2012-2014 pracownicy Urzędu zgłaszali następujące potrzeby szkoleniowe:

- Wydział Gospodarki Komunalnej i Mieszkaniowej: proces budowlany w postępowaniu administracyjnym, realizacja obowiązków w zakresie planowania i zagospodarowania przestrzennego, gospodarowania nieczystościami ciekłymi, administrowania pasem dróg publicznych, gospodarki odpadami komunalnymi i gospodarki mieszkaniowej;
- Wydział Geodezji i Rolnictwa: zbywanie, podział i wydzierżawianie lokali i nieruchomości, fundusze sołeckie, służebności, zawieranie umów dzierżawy;
- Wydział Finansowy: zamknięcie roku, sporządzanie sprawozdań finansowych i budżetowych, zasady przeprowadzania i rozliczania inwentaryzacji, podatku VAT, podatków i opłat lokalnych, należności niepodatkowych, zmiany ustawy o finansach publicznych i rachunkowości, pomoc publiczna, kontrola zarządcza;
- Wydział Organizacyjny: udostępnianie informacji publicznej, obsługa sekretariatu, ochrona danych osobowych, obieg dokumentów, platforma ePUAP, promocja gminy, prawo i czas pracy, obsługa klienta, archiwizacja dokumentów;
- Referat Teleinformatyczny: szkolenia specjalistyczne odnośnie Microsoft MS-20410 – instalowania, konfigurowania i administrowania, WINDOWS Server 2012, Microsoft SQL SERVER, administracji bazy danych;
- Wydział Spraw Obywatelskich i Obronnych: postępowanie administracyjne, organizacja imprez masowych, ewidencja ludności, dowody osobiste, zezwolenia na sprzedaż napojów alkoholowych, sprawy obronne;

⁷ Zarządzenie Nr 15/w/2012 Burmistrza Lubska, które weszło w życie z dniem 18.04.2012 r.

- Wydział Inwestycji i Zamówień Publicznych: nowa perspektywa finansowa 2014-2020, fundusze w ramach 2014-2020, zamykanie projektów współfinansowanych ze środków UE, rozliczanie, księgowanie i realizacja projektów unijnych, rozliczanie projektu dofinansowanego w ramach POIS, zmiana ustawy Prawo zamówień publicznych (Pzp).

(dowód: akta kontroli str. 68-75)

1.4. W latach 2012-2014 (do 30.06.) zaplanowano środki finansowe na podnoszenie wiedzy i kwalifikacji zawodowych pracowników w wysokości odpowiednio: 57.000 zł, 43.722 zł i 40.050 zł.

Zaplanowane w budżecie jednostki wydatki na szkolenia uwzględniały koszty szkoleń ujętych w projektach finansowanych z udziałem środków z budżetu Unii Europejskiej w kwotach odpowiednich: 16.000 zł, 5.500 zł i 6.500 zł.

Plany po zmianach wydatków oraz wykonania na koniec roku w zakresie szkoleń wynosiły: w 2012 r. – 72.248 zł i 61.305 zł (84,85%), w 2013 r. – 40.000 zł i 35.329 zł (88,32%) oraz do 30.06.2014 r. – 39.475 zł i 21.017 zł (53,24%).

Udział procentowy wydatków (wykonanie) na szkolenia w wydatkach jednostki ogółem wynosił: w 2012 r. – 0,16 %, w 2013 r. – 0,06 %, a do końca czerwca 2014 r. – 0,10%.

Burmistrz wyjaśnił, że w planie budżetu uwzględniane są te potrzeby szkoleniowe, w oparciu o aktualną realizację wydatków szkoleniowych oraz podnoszone na naradach przez naczelników wydziałów tematy szkoleniowe, które powinny być realizowane w następnym roku.

(dowód: akta kontroli str. 63, 65, 81-82)

1.5. W latach 2012 - I półrocze 2014 r. do jednostki nie wpłynęły i nie zostały złożone skargi na pracowników związane z ich kompetencjami zawodowymi.

(dowód: akta kontroli str. 81-82, 187-192)

*Ustalona
nieprawidłowość*

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

Mimo obowiązku wynikającego z zarządzenia Burmistrza Lub ska⁸ w sprawie podnoszenia kwalifikacji zawodowych, Henryk Dybka Sekretarz Gminy zaniechał sporządzenia na lata 2012, 2013 i 2014 planu szkoleń wewnętrznych.

Z ww. zarządzenia wynika m.in., że Sekretarz sprawuje nadzór na szkoleniami oraz sporządza na dany rok kalendarzowy plan szkoleń, w porozumieniu z kierownikami komórek organizacyjnych, biorąc pod uwagę potrzeby Urzędu i potrzeby pracownika.

(dowód: akta kontroli str. 187-192, 24-27)

Z przedłożonych dokumentów wynika m.in., że poszczególni kierownicy komórek organizacyjnych Urzędu zgłaszali potrzeby szkoleniowe.

(dowód: akta kontroli str. 68-75)

Sekretarz oświadczył, że brak planów szkoleń wynika z przeoczenia spowodowanego nawałem obowiązków. Jednocześnie poinformował, że plan szkoleń na 2015 r. zostanie sporządzony w styczniu 2015 r.

(dowód: akta kontroli str. 67)

Ocena cząstkowa

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

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

*Opis stanu
faktycznego*

2.1. W Urzędzie opracowano i wdrożono w kwietniu 2012 r. uregulowania w zakresie podnoszenia kwalifikacji zawodowych. W zakresie nadzoru uprawnienia powierzono Sekretarzowi. Zgodnie z zarządzeniem Burmistrza podnoszenie kwalifikacji zawodowych może być dokonywane na szkoleniach wewnętrznych oraz zewnętrznych. Szkolenia

⁸ Nr 15/w/2012 z 18.04.2012 r.

wewnętrzne prowadzone są przez pracowników lub na zlecenie Urzędu przez podmioty zewnętrzne, na podstawie planu szkoleń. Zgłoszenia na szkolenia przyjmuje Wydział Organizacyjny.

Obowiązki pracownika i pracodawcy określa odrębna umowa o podniesienie kwalifikacji zawodowych zawarta pomiędzy stronami. Zgodnie z ww. uregulowaniami Urząd zobowiązuje się do pokrycia kosztów podnoszenia kwalifikacji zawodowych na podstawie faktur, rachunków przedłożonych przez pracownika.

Przy podnoszeniu kwalifikacji zawodowych bez zgody pracodawcy pracownikowi przysługuje świadczenie niepieniężne w postaci usprawiedliwionej nieobecności w pracy oraz prawo do wynagrodzenia za czas zwolnienia z całości lub części dnia pracy.

(dowód: akta kontroli str. 24-27)

2.2. W 2012 r., w 2013 r. i w I półroczu 2014 r. pracownicy uczestniczyli odpowiednio w następującej liczbie szkoleń, kursów oraz studiów podyplomowych: 169, 146 i 70, których łączne koszty wyniosły odpowiednio: 60.260,50 zł, 32.288,35 zł oraz 24.776,42 zł.

Według stanu na koniec 2012 r. w Urzędzie zatrudnione były 84 osoby, w 2013 r. – 78 osób, a na 30.06.2014 r. – 83 osoby. Kadra kierownicza (Burmistrz, zastępca, Skarbnik, Sekretarz oraz naczelnicy i kierownicy: 15, 19 i 19 osób) odbyła w ww. okresach łącznie 61, 67 i 32 szkolenia, tj. odpowiednio 36,1%, 45,9% i 45,7% ogólnej liczby szkoleń.

Udział pracowników przeszkolonych w ogólnej liczbie pracowników kadry kierowniczej wynosi 100%, 100% i 84%, a pracowników na stanowiskach urzędniczych stanowi: 83%, 63% i 46%.

Spośród pracowników na stanowiskach urzędniczych (48 osób), w 2012 r. – 40 pracowników uczestniczyło w 95 kursach i szkoleniach, w 2013 r. – 30 pracowników w 69 kursach i szkoleniach, a do 30.06.2014 r. – 22 pracowników w 34 kursach i szkoleniach.

Średni koszt szkolenia jednego pracownika wynosił: 332,90 zł, 215,78 zł i 324,61 zł, a w przypadku średniego kosztu szkolenia pracownika zatrudnionego na stanowisku kierowniczym 493,92 zł, 253,79 zł i 369,06 zł.

Na stanowiskach pomocy i obsługi zatrudnionych było 21, 11 i 12 osób. W szkoleniach i kursach udział wzięło odpowiednio 12 (57%), 5 (45%) i 3 (25%) pracowników. Średni koszt szkolenia jednego pracownika zatrudnionego na stanowisku pomocy i obsługi wynosił: 68,91 zł, 161,10 zł i 242,50 zł. Pracownicy ci wzięli udział odpowiednio w 13, 10 i 4 szkoleniach.

Średnia liczba wszystkich szkoleń przypadająca w okresie kontrolowanym na jednego pracownika biorącego udział w szkoleniach wynosiła od 1,7 w I półroczu 2014 r. do 2,7 w 2013 r. W przypadku stanowisk kierowniczych średnia liczba szkoleń w okresach kontrolowanych wynosiła odpowiednio 4,1; 2; i 3,5, natomiast w przypadku pozostałych stanowisk urzędniczych stanowiła odpowiednio: 2,4; 2,3 i 1,5.

Ponadto w okresie kontrolowanym 7 pracowników ukończyło studia I lub II stopnia, a także studia podyplomowe bez ubiegania się o dofinansowanie w ramach podnoszenia kwalifikacji zawodowych. Dwie osoby uzyskały tytuł magistra, trzy tytuł zawodowy licencjata, a dwie ukończyły studia podyplomowe z zakresu bezpieczeństwa i higieny pracy oraz administracji publicznej.

(dowód: akta kontroli str. 110-112, 136)

Analiza szkoleń 20 pracowników wykazała, że zaniechano sporządzenia umów z pracownikami podnoszącymi kwalifikacje zawodowe na kursach i szkoleniach. Pracownicy nie korzystali z urlopów szkoleniowych oraz innych świadczeń oraz nie dokonywali zwrotu kosztów szkolenia.

(dowód: akta kontroli str. 187-192, 212-214)

2.3. Informacje o propozycjach szkoleń przekazywane były w wersji papierowej do Wydziału Organizacyjnego, składane były w sekretariacie Urzędu lub rozpowszechniane były drogą elektroniczną na osobiste skrzynki e-mail pracowników. Tematyka szkoleń niekiedy powtarzała się lub była taka sama.

Naczelnik Wydziału Organizacyjnego oświadczyła m.in., że tematy szkoleń przychodzące e-mailem do sekretariatu Burmistrza kierowane są bezpośrednio do wydziałów zgodnie z zakresem tematycznym.

(dowód: akta kontroli str. 259-261)

2.4. W okresie objętym kontrolą, wobec zawarcia jedynej umowy o podnoszeniu kwalifikacji zawodowych w zakresie studiów podyplomowych, w lipcu 2012 r. Urząd dofinansował pracownikowi studia poprzez zwrot 50% kwoty (2.000 zł), którą ten sam zapłacił wcześniej za studia. Z dokumentów wynika m.in., że z pracownikiem podnoszącym kwalifikacje zawodowe zawarto na piśmie umowę określającą wzajemne prawa i obowiązki. Umowa przewidywała urlop szkoleniowy i zwrot kosztów przejazdu oraz wyżywienia, w umowie określono okres odpracowania kosztów poniesionych przez Urząd - 1 rok.

(dowód: akta kontroli str. 187-196, 198-200, 204)

2.5. Pracownicy Urzędu (powołani w skład siedmioosobowej Jednostki Realizującej Projekt⁹) w latach 2012-2013 brali udział w szkoleniach płatnych i bezpłatnych w ramach realizacji projektu pn. „Zapewnienie prawidłowej gospodarki ściekowej na terenie miasta i gminy Lubsko.”

Projekt współfinansowany był przez UE ze środków Funduszu Spójności w ramach Programu Operacyjnego Infrastruktura i Środowisko.

Koszty szkoleń są wydatkiem kwalifikowanym w projekcie w ramach umowy o dofinansowanie nr POIS.01.01.00-00-249/10-00 z dnia 24.08.2014 r. zawartej z Instytucją Wdrażającą tj. Wojewódzkim Funduszem Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej z siedzibą w Zielonej Górze w ramach pkt 10 Harmonogramu Realizacji Projektu.

W latach 2012-2013 wydatkowano na szkolenia łącznie 11.923 zł, w tym w 2012 roku – 8.417 zł i 2013 roku – 3.506 zł. W tym czasie 10 osób uczestniczyło w 4 szkoleniach płatnych i 5 szkoleniach bezpłatnych¹⁰.

Pracownicy Jednostki Realizującej Projekt uczestniczyli w poniższych płatnych i bezpłatnych szkoleniach:

- w 2012 r. - "Rozliczanie i kontrola projektów dofinansowanych w ramach środowiskowych priorytetów programu operacyjnego Infrastruktura i Środowisko", "Zarządzanie projektami dla Pełnomocników ds. Realizacji Projektów (MAO)", "Wybrane zagadnienia dotyczące zamykania Projektów Funduszu Spójności", "Wnioski o płatność w projektach realizowanych w ramach POIS";

- w 2013 r. - "Zarządzanie projektem UE przez Pełnomocników ds. Realizacji MAO", "Zamknięcie projektu POIS - Końcowy wniosek o płatność i kontrola trwałości", "Ewidencja księgowa oraz zasady rozliczania projektów dofinansowanych z UE", "Zmiany w projekcie dofinansowanym ze środków UE (zmiana zakresu, przeliczanie luki)", "Zarządzanie projektem - szkolenie dla Pełnomocników ds. Realizacji Projektów".

Kontrolą objęto poniesiony wydatek na szkolenie w listopadzie 2012 r. zgodnie, z którym Urząd wydatkował łącznie 8.417 zł brutto w ramach szkolenia w zakresie współfinansowania projektów przez UE ze środków Funduszu Spójności w ramach Programu Operacyjnego Infrastruktura i Środowisko, w tym 6.572 zł za pobyt w hotelu i wynajem sali oraz 1.845 zł za faktyczne szkolenie pt. „Wybrane zagadnienia dotyczące zamykania projektów Funduszu Spójności”.

Z dokonanych ustaleń wynika, że przedmiotowe szkolenie się odbyło – a fakt i zakres tego szkolenia został potwierdzony (udokumentowany) m.in. wydanymi certyfikatami.

(dowód: akta kontroli str. 109, 138-143, 241-242)

2.6. Urząd nie organizował szkoleń w okresie objętym kontrolą z innymi jednostkami lub dla innych jednostek. W Urzędzie wystąpił jeden przypadek odmowy udziału w szkoleniu specjalistycznym.

⁹ Ponadto do Jednostki Realizującej Projekt należy Burmistrz Lubsko, jako pełnomocnik ds. Realizacji Projektu oraz Skarbnik Miasta Lubsko, jako Główny Księgowy Projektu.

¹⁰ W ramach szkoleń bezpłatnych - uczestnik szkolenia zobowiązany był zapewnić sobie transport, nocleg i wyżywienie.

Ustalone
nieprawidłowości

Sebastian Górski, kierownik Referatu Teleinformatycznego oświadczył, że na ustną prośbę skierowaną do Burmistrza o wzięcie udziału w specjalistycznym szkoleniu technicznym organizowanym w certyfikowanym ośrodku szkoleniowym, nie otrzymał zgody. Burmistrz wyjaśnił, że odmowa dotyczyła pracowników Referatu Teleinformatycznego, a przyczyną odmowy były bardzo wysokie koszty szkolenia - ok. 6.000 zł na jedną osobę za kilkudniowy kurs.

(dowód: akta kontroli, str. 81-82, 137, 187-192)

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

1. Wbrew wymogom zarządzenia nr 15/w/2012 Burmistrza Lubiska z 18.04.2012 r. w sprawie podnoszenia kwalifikacji zawodowych z 20 pracownikami uczestniczącymi w 132 szkoleniach nie zawarto umów określających wzajemne prawa i obowiązki stron (pracownika i pracodawcy).

(dowód: akta kontroli, str. 24-27, 212-214)

Przyczyną powstania ww. nieprawidłowości było nierzetelne wykonywanie obowiązków przez pracownika odpowiadającego za sprawy kadrowe w Wydziale Organizacyjnym Urzędu - odpowiedzialnego za przygotowanie umów oraz brak należytego nadzoru sprawowanego przez Sekretarza Gminy.

(dowód: akta kontroli, str. 115-117, 201, 215-216, 235)

Z wyjaśnień Burmistrza i Sekretarza Gminy wynika ponadto, że ww. zarządzenie będzie w najbliższym czasie nowelizowane, a obowiązek zawierania umów z pracownikami będzie dotyczył studiów, kursów i szkoleń o wartości jednostkowej przekraczającej 1.500 zł.

(dowód: akta kontroli, str. 201, 215-216)

2. Kontrola wykazała, że spośród 83 pracowników zatrudnionych w Urzędzie według stanu na 30.06.2014 r. - 6 osób w latach 2012-2014 (I półrocze) nie uczestniczyło w żadnym szkoleniu, a 18 osób w okresie kontrolowanym brało udział tylko w jednym szkoleniu, podczas gdy 15 osób uczestniczyło w 126 kursach i szkoleniach, niektóre osoby nawet 10, 11 i 13 razy.

(dowód: akta kontroli str.: 144-150)

Zdaniem NIK, całkowity brak bądź bardzo ograniczony udział pracowników w szkoleniach może świadczyć o naruszaniu przez nich obowiązku pracownika samorządowego, dotyczącego stałego podnoszenia umiejętności i kwalifikacji zawodowych (art. 24 ust. 2 pkt 7 ustawy z dnia 21 listopada 2008 r. o pracownikach samorządowych¹¹).

(dowód: akta kontroli str. 56-57, 59-62)

Z wyjaśnień Burmistrza wynika m.in., że *podczas narad z naczelnikami poruszane są wszystkie sprawy związane z pracą wydziałów oraz sprawy szkoleń i urlopów. Jesteśmy w okresie przejściowym związanym ze zmianą naczelników. Są to osoby młode i otwarte na podnoszenie kwalifikacji zawodowych zarówno swoich jak i podległych im pracowników. Systematycznie przeprowadzamy ponadto spotkania z poszczególnymi wydziałami, na których omawiane są wszystkie sprawy prawne, organizacyjne i potrzeby bieżące. W Urzędzie prowadzone były także szkolenia, ale nie posiadamy dokumentów w tym zakresie.*

Burmistrz stwierdził także, że jest grupa pracowników, którzy z założenia nie chcą nigdzie wyjeżdżać.

W sprawie nieuczestniczenia w szkoleniach niektórych pracowników i wpływu tego faktu na ocenę kwalifikacyjną Burmistrz stwierdził, że podnoszenie kwalifikacji zawodowych jest jednym z licznych kryteriów, w oparciu o które dokonuje się okresowej oceny kwalifikacyjnej pracownika. Fakt nieuczestniczenia w szkoleniach zawodowych przez część pracowników nie stanowi przeszkody w dokonywaniu ich oceny, ale niewątpliwie ma wpływ na jej poziom.

(dowód: akta kontroli str. 158-159, 202-203)

Ocena częściowa

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

¹¹ Dz. U. z 2014 r., poz. 1202.

3. Wydatkowanie środków przeznaczonych na szkolenia

3.1. Łączne koszty szkoleń w latach kontrolowanych wyniosły 146.358,91 zł, w tym w 2012 r. – 72.337,49 zł, w 2013 r. – 46.736,49 zł i do 30.06.2014 r. – 27.284,93 zł. Udział należności dla firm lub instytucji szkoleniowych wynosił odpowiednio 61.304,80 zł, 35.329,23 zł i 21.016,54 zł, co stanowiło 84,75%, 75,59% i 77,03% udziału należności w kosztach szkoleń ogółem. Wydatki związane z zakwaterowaniem uczestników szkoleń, kosztami przejazdu i najmu sali wykładowych wyniosły: w 2012 r. – 11.032,69 zł, w 2013 r. – 11.407,26 zł i do 30 czerwca 2014 r. – 6.268,39 zł, co stanowiło odpowiednio 15,25%, 24,41% i 22,97% udziału tych wydatków w kosztach szkoleń ogółem.

Analiza kosztów szkoleń 20 pracowników uczestniczących w szkoleniach wykazała, że w przypadku szkoleń wyjazdowych każdorazowo zapewniano nocleg, a Urząd poza kosztami szkolenia ponosił także koszty dojazdu (16 przypadków) oraz wypłacał diety (11 przypadków). Nie stwierdzono, aby w przypadku zapewnionego przez firmę szkoleniową noclegu pracownik otrzymywał ryczałtowy zwrot kosztów noclegu. Każdorazowo nieobecność pracownika w pracy w dniu szkolenia potwierdzona była adnotacją na liście obecności o uczestnictwie w szkoleniu.

(dowód: akta kontroli str. 64, 260-261)

3.2. W latach objętych kontrolą Zarządzeniem nr 52/w/2009 z 26.11.2009 r. Burmistrz wprowadził procedury udzielania zamówień poniżej równowartości kwoty 14.000 euro¹². Z ww. zarządzenia wynika m.in., procedura udzielania zamówień poniżej kwoty 8.000 euro, zgodnie z którą zamówienia, których wartość nie przekracza 2.000 euro realizowane będą na podstawie zlecenia ustnego i zlecenia pisemnego, umowy i opisanie faktury, natomiast zamówienia o wartości powyżej 2.000 euro netto do 8.000 euro netto realizowane będą na podstawie: zlecenia pisemnego, umowy, opisanie faktury. Pracownik merytorycznie odpowiedzialny za realizację zamówienia zobowiązany jest do przedstawienia i opisu zamówienia.

Z uwagi na niskie jednostkowe kwoty wydatkowane na szkolenia w Urzędzie nie organizowano i nie przeprowadzano procedur wyboru firmy szkoleniowych w oparciu o ustawę Prawo zamówień publicznych oraz nie zawierano umów z wykonawcami szkoleń. Z uwagi na brak planów szkoleń (pkt. 1.3. wystąpienia) wszystkie szkolenia były nieplanowane.

Pracownicy bez ubiegania się o pomoc w dofinansowaniu kosztów nauki i szkoleń sami podnosili swoje kwalifikacje zawodowe. W latach 2012 – 2014 (I półrocze) ukończyli studia I lub II stopnia a także studia podyplomowe.

W latach objętych kontrolą wystąpiły dwa przypadki dużej liczby szkoleń pracowników, w tym samym temacie i zakresie. W 2012 r. – 7 osób, w 2013 r. – 41 osób i do 30.06.2014 r. – 5 osób uczestniczyło w szkoleniu BHP. W drugim przypadku pracownicy (57 osób) od maja do grudnia 2012 r. brali udział w szkoleniu organizowanym przez kierownika projektu, którym był Urząd Marszałkowski Województwa Lubuskiego z zakresu Elektronicznego Obiegu Dokumentów eDOKweb.

(dowód: akta kontroli str. 28-30, 136, 187-192, 267-272)

3.3. Kontrolą objęto 20 wydatków na szkolenia w łącznej kwocie 64.205,62 zł brutto. Stwierdzono, że:

- operacje gospodarcze ujęte są w ewidencji księgowej, a wydatki zakwalifikowano do właściwych paragrafów;
- w grudniu 2012 r. i 2013 r. nie stwierdzono wydatkowania wysokich kwot na szkolenia, w stosunku do wydatków ponoszonych w ciągu całego roku;
- w 5 przypadkach na łączną kwotę 10.664 zł dokonano zapłaty całości lub części kosztów przed szkoleniem,
- w 12 przypadkach na łączną kwotę 23.972,24 zł dokonano zapłaty za szkolenie po terminie płatności. W związku z opóźnieniami w płatnościach kontrahenci nie obciążali jednostki odsetkami karnymi;

¹² Zarządzenie straciło moc z dniem 15.04.2014 r.

- w przypadku jednego ze szkoleń, dofinansowano je dla 7 pracowników w wyższej kwocie niż wynikało to z zarządzenia Burmistrza w sprawie podnoszenia kwalifikacji zawodowych;
- w przypadku trzech wyjazdów na szkolenie w łącznej wysokości 18.983,02 zł - nierzetelnie udokumentowano fakt i zakres szkolenia.

(dowód: akta kontroli, str. 24-27, 113-114, 180-181, 260-261)

*Ustalone
nieprawidłowości*

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

1. Kontrola wydatków na szkolenia w latach 2012-2014¹³ (20 wydatków na szkolenia w łącznej kwocie brutto 64.205,62 zł) wykazała, że w 12 przypadkach (60% badanych spraw) na łączną kwotę 23.972,24 zł Urząd dokonał zapłaty za szkolenie po terminie płatności. Stanowiło to naruszenie art. 44 ust. 3 pkt 3 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych¹⁴, z którego wynika, że wydatki publiczne powinny być dokonywane w wysokości i terminach wynikających z wcześniej zaciągniętych zobowiązań. Opóźnienia wynosiły od 1 do 60 dni.

W związku z opóźnieniami w płatnościach kontrahenci nie obciążali jednostki odsetkami karnymi. Stan środków na rachunku bankowym na początek lub koniec dnia (saldo początkowe lub saldo końcowe) we wszystkich 12 płatnościach po terminie umożliwiał zapłatę zobowiązania.

(dowód: akta kontroli str. 180-181)

Skarbnik Gminy wyjaśniła, że główną przyczyną braku płatności za szkolenia w wymagalnych terminach było zabezpieczenie środków na płatności ważniejszych zobowiązań np. ZUS czy wynagrodzenia.

(dowód: akta kontroli str. 182)

2. Wbrew wymogom zarządzenia Burmistrza w sprawie podnoszenia kwalifikacji zawodowych dofinansowanie szkoleń¹⁵ 7 pracowników Urzędu¹⁶ wynosiło 70% (tj. 2.023 zł na osobę) kosztów szkolenia zamiast dopuszczalnych 50% (tj. 1.445 zł na osobę). Tym samym Urząd wydatkował na przedmiotowe szkolenie łącznie o 4.046 zł (o 578 zł na osobę) więcej niż wynikałoby to z prawidłowego stosowania ww. zarządzenia.

(dowód: akta kontroli str. 24-27, 113-114)

Burmistrz wyjaśnił, że *była to moja indywidualna decyzja, odrębna od zarządzenia w sprawie podnoszenia kwalifikacji zawodowych*. Stwierdził ponadto, że każdy z uczestników kursu musiał ponieść częściowy koszt kursu, koszt dojazdu, noclegu i egzaminu.

(dowód: akta kontroli str. 115-117)

Ocena częściowa

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

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

*Opis stanu
faktycznego*

4.1. Analiza zakresów czynności 20 pracowników z różnych wydziałów Urzędu oraz tematów szkoleń, w których wzięli udział w latach 2012-2014 (do 30.06.) wykazała, że szkolenia były zbieżne z zakresem obowiązków pracownika, a ich tematyka, poza 3 przypadkami, była różna¹⁷. Każdorazowo pracownik otrzymywał zaświadczenie o ukończeniu szkolenia lub certyfikat. W analizowanych przypadkach nie stwierdzono, aby szkolenia kończyły się wydaniem licencji czy uprawnień zawodowych. Nikt z pracowników nie uczestniczył w szkoleniach zagranicznych.

(dowód: akta kontroli str. 155-157, 260-261)

¹³ Do 30.06.2014 r.

¹⁴ Dz. U. z 2013 r., poz., 885 ze zm.

¹⁵ Szkolenie w zakresie kandydatów na członków rad nadzorczych.

¹⁶ Burmistrz, zastępca Burmistrza, Sekretarz, Skarbnik, Naczelnik i zastępca Naczelnika Wydziału Inwestycji i Zamówień Publicznych oraz inspektor Wydziału Geodezji i Rolnictwa.

¹⁷ W trzech przypadkach tematyka szkoleń w zakresie udzielania pomocy publicznej gminie (szkolenia w dn. 9.03.2012 r. i 11.06.2012 r.), dodatku mieszkaniowego i dodatku energetycznego (szkolenia w dn. 4.12.2013 r. i 17.01.2014 r.) oraz funduszu alimentacyjnego i świadczeń rodzinnych (szkolenia w dn. 27.02.2012 r. i 19.02.2012 r.).

4.2. Dla każdego pracownika prowadzony jest ręczny rejestr odbytych szkoleń, z podaniem tematyki i terminu szkolenia.

(dowód: akta kontroli str. 76-80)

4.3. W latach 2012-2014 (do 30.06.) zagadnienia związane z systemem szkolenia w Urzędzie nie były objęte audytem. Analiza potrzeb szkoleniowych przeprowadzona została w latach 2009-2011¹⁸.

(dowód: akta kontroli str. 187-192, 262-266)

*Ustalone
nieprawidłowości*

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

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działalność Urzędu w zbadanym obszarze.

IV. Wnioski

Wnioski pokontrolne

Przedstawiając powyższe oceny 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 Kontroli¹⁹, wnosi o:

1. Sporządzanie planów szkoleń na okresy roczne zgodnie z wewnętrznymi uregulowaniami.
2. Podpisywanie z pracownikami kierowanymi na szkolenia umów zgodnie z obowiązującymi przepisami wewnętrznymi.
3. Zapewnienie w miarę równego obciążenia szkoleniami wszystkich pracowników Urzędu.
4. Terminowe dokonywanie płatności organizatorom szkoleń.

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 dyrektora Delegatury NIK w Zielonej Górze.

*Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykorzystania uwagi
i wykonania wniosków*

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK proszę o poinformowanie Najwyższej Izby Kontroli, w terminie 30 dni od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykorzystania uwagi 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.

Zielona Góra, dnia 20 listopada 2014 r.

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Zielonej Górze

Kontroler
Dariusz Obierzyński
Główny specjalista kontroli państwowej

Wicedyrektor
Włodzimierz Stobrawa

.....
podpis

.....
podpis

¹⁸ W tym okresie zorganizowano 43 szkolenia, w których udział wzięło 106 pracowników. Ponadto 7 osób ukończyło studia podyplomowe.

¹⁹ Dz. U. z 2012 r., poz. 82 ze zm.

