



**WICEPREZES
NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI**

Jacek Jezierski

Warszawa, 12 sierpnia 2004 r.

KBF-41018-1/04
P/04/001

**Pan
Miroslaw Gronicki
Minister Finansów**

Szanowny Panie Ministrze,

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

Na podstawie art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli (j.t. Dz.U. z 2001 roku Nr 85, poz. 937 ze zm.), zwanej dalej „ustawą o NIK”, Najwyższa Izba Kontroli przeprowadziła kontrolę organizacji i funkcjonowania służby cywilnej w Ministerstwie Finansów w latach 2000 – 2004 (I półrocze), badaniem obejmując Centralę Ministerstwa Finansów.

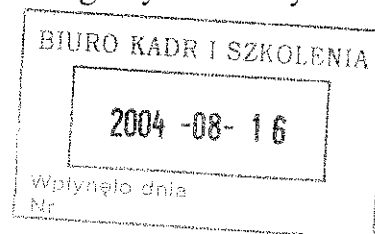
W związku z kontrolą, której wyniki zawarte zostały w protokole kontroli podpisanym w dniu 2 sierpnia 2004 r. Najwyższa Izba Kontroli, stosownie do art. 60 ustawy o NIK, przekazuje Panu Ministrowi niniejsze wystąpienie pokontrolne.

Najwyższa Izba Kontroli organizację i funkcjonowanie służby cywilnej w Ministerstwie Finansów ocenia pozytywnie z uchybieniami.

1. Mimo niepełnego wykorzystania przyznawanych limitów zatrudnienia, nabór do służby cywilnej w Ministerstwie Finansów Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie.

W przeliczeniu średniorocznym w Ministerstwie Finansów faktyczne zatrudnienie członków korpusu służby cywilnej w poszczególnych badanych latach wynosiło: 1124, 1224, 1498, 1664, 1706 osób.

BM/BK/13/04/NIK



Wykorzystanie limitów zatrudnienia pracowników określonych w ustawach budżetowych (po zmianach) wyniosło od 98,5 do 99,7%, a jedynie w 2002 r. 89,5%. Niskie wykorzystanie limitu zatrudnienia w 2002 r. wiązało się głównie z procesem przejścia przez Ministerstwo Finansów byłych pracowników zlikwidowanego Głównego Urzędu Cei i zniesionego Generalnego Inspektoratu Celnego.

Na niepełne wykorzystanie limitu w poszczególnych latach, wpływ miał również fakt, że w związku z czasochłonnością procesu naboru do służby cywilnej, etaty przyznawane Ministerstwu Finansów w III i IV kwartale z podziału rezerwy celowej na zwiększenie wynagrodzeń i limitów zatrudnienia wynikających ze zmian organizacyjnych i nowych zadań w państwowych jednostkach budżetowych, w badanych latach nie były w pełni wykorzystane do 31 grudnia danego roku.

2. Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie ocenia stosowaną w Ministerstwie Finansów procedurę naboru kandydatów do korpusu służby cywilnej.
- 2.1. Informacje o wolnych stanowiskach pracy w Ministerstwie Finansów były przekazywane do publikacji w Biuletynie Służby Cywilnej. W okresie objętym kontrolą Ministerstwo Finansów przekazało do Biuletynu Służby Cywilnej 583 ogłoszenia o 789 wolnych miejscach pracy. Ponadto ogłoszenia o wolnych miejscach pracy były umieszczane na tablicy ogłoszeń w Ministerstwie Finansów oraz na stronie internetowej MF.

W wyniku badania 50 losowo wybranych ogłoszeń stwierdzono, że wymagania dotyczące oferowanych stanowisk oraz zakres zadań zawartych w analizowanych ogłoszeniach były zgodne z opisami tych stanowisk. Z dokumentacji zawartej w aktach osobowych pracowników zatrudnionych na tych stanowiskach wynikało, że spełniali oni wymogi w zakresie kwalifikacji i doświadczenia zawodowego określone w powyższych ogłoszeniach.

- 2.2. Dyrektor Generalny Ministerstwa Finansów określił zasady postępowania przy naborze nowych pracowników. Zasady te były przestrzegane w trakcie prowadzonych postępowań kwalifikacyjnych.

Kwalifikacji osób do pracy w Ministerstwie dokonywał zespół powołany przez Dyrektora Generalnego, który analizował złożone dokumenty i przeprowadzał z kandydatem rozmowę kwalifikacyjną. Ponadto w przypadku, gdy niezbędne wymagania związane z danym stanowiskiem zawierały wymóg biegłej znajomości języka obcego zespół sprawdzał umiejętność posługiwania się przez kandydata tym językiem. Z przeprowadzonego postępowania kwalifikacyjnego

zespół sporządzał protokół i przedstawiał do akceptacji Dyrektorowi Generalnemu.

W wyniku analizy 50 losowo wybranych akt osobowych kandydatów przyjętych do pracy w Ministerstwie Finansów, nie stwierdzono przypadków, aby Dyrektor Generalny podjął decyzję o zatrudnieniu osoby ubiegającej się o zatrudnienie, która nie została pozytywnie zaopiniowana przez zespół dokonujący oceny kandydatów. Rekomendowani przez zespół kandydaci w każdym przypadku byli zatrudnieni w Ministerstwie Finansów, z wyjątkiem sytuacji gdy sami zrezygnowali z tego zatrudnienia.

W kontrolowanym okresie 11 osób rekomendowanych przez zespół dokonujący oceny kandydatów zostało zatrudnionych w Ministerstwie Finansów, pomimo że nie spełniały wszystkich wymagań określonych w ogłoszeniu np. posiadały wykształcenie inne niż określone w ogłoszeniu, krótszy staż pracy, czy też nie legitymowały się certyfikatami potwierdzającymi znajomość języków obcych. Zdaniem NIK, te odstępstwa od wymagań przedstawionych w ogłoszeniu były możliwe, ponieważ osoby te udowodniły przed zespołem, że posiadają kwalifikacje umożliwiające wykonywanie przewidzianych obowiązków.

3. Zdaniem NIK, pozytywnie należy ocenić sposób realizacji służby przygotowawczej w służbie cywilnej Ministerstwa Finansów.

Z osobami podejmującymi po raz pierwszy pracę w służbie cywilnej (z wyłączeniem absolwentów KSAP), zawierano umowę o pracę na czas określony, z obowiązkiem odbycia służby przygotowawczej - z wyłączeniem osób zatrudnianych na podstawie umowy o pracę na czas zastępstwa lub na okres próbny. Osoby zatrudnione na okres próbny obejmowane były służbą przygotowawczą z chwilą zawarcia umowy o pracę na okres 1 roku. Z pracownikami, którzy nie zakończyli służby przygotowawczej w trakcie trwania pierwszej umowy o pracę, zawierana była kolejna umowa na czas określony - na 6 miesięcy. W trakcie kontroli stwierdzono, że objęci badaniem pracownicy Ministerstwa Finansów realizowali służbę przygotowawczą w okresie nie dłuższym niż określony w ustawie o służbie cywilnej, tj. 18 miesięcy od daty zatrudnienia.

Dyrektor Generalny Ministerstwa Finansów powołał komisję egzaminacyjną oceniającą stan przygotowania pracownika do służby cywilnej, której oceny były podstawą do podjęcia decyzji o zatrudnieniu tych pracowników na czas nieokreślony. W trakcie kontroli stwierdzono dwa przypadki negatywnego ocenienia przez komisję oceniającą pracowników na zakończenie służby

przygotowawczej. W obu przypadkach z pracownikami nie przedłużono umów o pracę.

W poszczególnych latach kontrolowanego okresu, zgodnie z obowiązującymi przepisami, Dyrektor Generalny skrócił służbę przygotowawczą odpowiednio: 59, 20, 30, 14, 18 osobom i zwolnił z jej odbywania: 147, 32, 22, 33, 16 osób. Głównym powodem podjęcia decyzji o skróceniu lub zwolnieniu z obowiązku odbycia służby przygotowawczej było wcześniejsze ukończenie lub odbycie przez te osoby aplikacji administracyjnej, wykazanie się wiedzą i umiejętnościami jej stosowania w zakresie organizacji i zasad funkcjonowania Ministerstwa, przepracowanie w Ministerstwie i innych urzędach minimum roku oraz udokumentowanie odpowiedniego przygotowania teoretycznego.

4. Stanowisko Dyrektora Generalnego Ministerstwa Finansów od czerwca 2001 r. jest obsadzone przez urzędnika służby cywilnej Pana Sławomira Żałobkę, który został wyłoniony na to stanowisko w drodze konkursu. Wymagania konkursowe ustalone zostały przez Szefa Służby Cywilnej w porozumieniu z Ministrem Finansów.

Natomiast wśród wyższych urzędników korpusu służby cywilnej Ministerstwa Finansów znaczna ilość osób zatrudniona jest jako pełniąca obowiązki.

W Centrali Ministerstwa Finansów liczba stanowisk dyrektorów departamentów (komórek równorzędnych) w latach 2000 – 2004 wynosiła: 30, 31, 36, 39, 40, natomiast zastępców dyrektorów (komórek równorzędnych) w badanym okresie było odpowiednio: 58, 67, 78, 84 i 83. W drodze konkursu, wg przepisów ustawy o służbie cywilnej, w latach 2001 – 2004 (wg stanu na 18 czerwca 2004 r.) obsadzono: 2, 4, 5, 6 stanowisk dyrektorów oraz 1, 6, 8 i 9 stanowisk zastępców dyrektora.

Jednocześnie, według stanu na 31 grudnia analizowanych lat, pełniącymi obowiązki dyrektora departamentu (komórki równorzędnej) było odpowiednio 6, 12, 15, 19 i 21 osób, natomiast zastępcy dyrektora departamentu (komórki równorzędnej) odpowiednio: 10, 23, 35, 44 i 43 osób.

Według stanu na 30 czerwca 2004 r., liczba osób, pełniących obowiązki dyrektorów departamentów (komórek równorzędnych) w okresie do 1 roku wynosiła 6 a 15 osób pełniło obowiązki ponad rok, w tym 2 osoby – ponad trzy lata, natomiast pełniących obowiązki zastępców dyrektorów (komórek równorzędnych) wynosiła odpowiednio 43, 30 i 5.

W opinii Ministerstwa Finansów, zasadnicza przyczyna występowania licznej grupy osób pełniących obowiązki dyrektorów i zastępców dyrektorów wynika

z przyjętej przez ustawodawcę czasochłonnej procedury przeprowadzania konkursów na wolne wyższe stanowiska w służbie cywilnej. Istotnym powodem było również przejęcie zadań ze zlikwidowanych urzędów (GUC, GIC), jak również nakładanie na Ministerstwo nowych obowiązków, związanych z procesem akcesji Polski do Unii Europejskiej, powodujących potrzebę utworzenia nowych komórek organizacyjnych. Liczba departamentów i biur Ministerstwa Finansów zwiększyła się z 31 w 1999 r. do 41 w 2004 r. Także potrzeba zapewnienia realizacji przez Ministerstwo Finansów ustawowych zadań rodziła konieczność powierzania w takich przypadkach pracownikom pełnienia obowiązków dyrektorów i zastępców dyrektorów do czasu obsady wakujących stanowisk w drodze konkursu.

Pomimo tych niewątpliwie istotnych powodów, w ocenie Izby, powyższe fakty świadczą o niepełnej realizacji postanowień ustawy o służbie cywilnej i wskazują na konieczność dążenia do znaczącego przyspieszenia procesu przeprowadzenia konkursów na obsadzenie wyższych stanowisk, które obecnie zajmują osoby pełniące obowiązki.

5. W ocenie NIK, nie w pełni terminowo realizowane są zadania związane z dokonywaniem ocen urzędników mianowanych.

W okresie objętym kontrolą (według stanu na 31 grudnia danego roku i na 30 czerwca 2004 r.) w Ministerstwie Finansów zatrudnionych było odpowiednio: 33, 55, 85, 138 i 136 mianowanych urzędników służby cywilnej.

Ustawa o służbie cywilnej przewiduje, że urzędnicy ci powinni nie rzadziej niż raz na dwa lata być poddawani ocenom okresowym, natomiast kryteria dokonania tej oceny, jak i termin jej sporządzenia zgodnie z rozporządzeniem Prezesa Rady Ministrów z dnia 6 maja 2002 r. (Dz.U. nr 69, poz. 633) powinny zostać określone w ciągu trzech miesięcy od dnia mianowania, a dla urzędników mianowanych przed dniem wejścia w życie rozporządzenia – nie później niż w ciągu 3 miesięcy od tego dnia.

W wyniku badania sposobu dokonania ocen 40 urzędników w przypadku 2 urzędników mianowanych 1 marca 2000 r., do dnia zakończenia kontroli nie została rozpoczęta procedura dokonania oceny. Ponadto w 12 przypadkach określenia kryteriów oceny i terminu jej przeprowadzenia dokonano z opóźnieniem od 7 dni do prawie 13 miesięcy. Natomiast dla 16 osób, których określony termin przeprowadzenia pierwszej oceny był wyznaczony przed datą zakończenia kontroli (bądź ocena została dokonana wcześniej) 8 ocen dokonano z opóźnieniem od 8 dni do 11 miesięcy, w tym, jedna ocena która powinna

zostać dokonana w lipcu 2003 r. do dnia zakończenia kontroli nie została przeprowadzona.

W przypadku 10 osób (z 15 które zostały ocenione) opóźnienia w rozpoczęciu procedury dokonywania drugiej oceny, w stosunku do terminu określonego w § 3 rozporządzenia z dnia 6 maja 2002 r., wyniosły od 7 dni do 1,5 roku.

Jedna ocena została sporządzona niezgodnie z obowiązującymi przepisami. Nie zostały wykonane wszystkie czynności określone przepisami, tj. bezpośredni przełożony ocenianego urzędnika nie przeprowadził z nim rozmowy przed sporządzeniem oceny na piśmie, oraz nie odebrał oświadczenia urzędnika o zapoznaniu się z kryteriami oceny i oceną sporządzoną na piśmie. Przyczyną niedopełnienia wszystkich czynności związanych z procesem przeprowadzania oceny była nieznajomość przepisów prawa w tym zakresie przez bezpośredniego przełożonego ocenianego urzędnika. Ze względu na te uchybienia formalne, Dyrektor Generalny MF przekazał w dniu 21 kwietnia 2004 r. sprawę bezpośredniemu przełożonemu urzędnika do ponownego przeprowadzenia procesu oceny z uwzględnieniem pominiętych etapów. Do czasu zakończenia kontroli ocena nie została dokonana.

6. Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie ocenia planowanie i nadzór nad realizacją szkoleń członków korpusu służby cywilnej.

Wydział Szkolenia i Rozwoju Zawodowego w Biurze Kadr i Szkolenia opracował plan doskonalenia i doskonalenia zawodowego zatwierdzany przez Dyrektora Generalnego Ministerstwa Finansów. Dyrektor Generalny co pół roku dokonywał oceny i analizy realizacji szkoleń, poprzez akceptację formularza informacji zbiorczych na temat szkoleń w służbie cywilnej, który przekazywany był Szefowi Służby Cywilnej. Na bieżąco Dyrektor Generalny monitorował realizację planu poprzez wprowadzanie nowych tematów wynikających z bieżącej pracy Ministerstwa.

7. NIK zwraca uwagę, że w trakcie kontroli stwierdzono przypadki naruszenia przez urzędników służby cywilnej Ministerstwa Finansów przepisów art. 72 ust. 2 ustawy o służbie cywilnej, polegające na podejmowaniu zajęć zarobkowych bez zgody Dyrektora Generalnego.

W latach 2000 – 2004 (I półrocze) o zgodę na podjęcie dodatkowego zatrudnienia występowano do Dyrektora Generalnego ogółem 160 razy. Dyrektor Generalny wyraził zgodę w 145 przypadkach.

W trakcie kontroli, kontrolerzy NIK wystąpili do właściwych urzędów skarbowych o podanie informacji, czy osoby będące urzędnikami służby

cywilnej podejmowały dodatkowe zajęcia zarobkowe. Badaniem objęto 20 urzędników służby cywilnej.

Z odpowiedzi otrzymanych z urzędów skarbowych wynika, że 9 urzędników (spośród badanych 20) otrzymywało dodatkowe wynagrodzenie, poza wynagrodzeniem ze stosunku pracy w Ministerstwie Finansów. Spośród nich trzy osoby () nie dysponowały zgodami Dyrektora Generalnego Ministerstwa Finansów na podejmowanie niektórych zajęć zarobkowych.

Do czasu zakończenia kontroli Ministerstwo Finansów nie sprawdzało czy członkowie korpusu służby cywilnej podejmowali dodatkowe zajęcia zarobkowe bez uzyskania zgody Dyrektora Generalnego. Ministerstwo Finansów wyjaśniło, że w przyszłości, w ramach kontroli wewnętrznej zostaną podjęte działania zmierzające do wyeliminowania takich przypadków.

8. W planach kontroli resortowej i wewnętrznej kontroli inspekcyjnej Ministerstwa Finansów na lata 2000 – I półrocze 2004 r. nie były ujęte zagadnienia związane z kontrolą wewnętrzną w zakresie organizacji i funkcjonowania służby cywilnej i kontroli takiej nie przeprowadzono.

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

1. Dążenie do pełnego wykorzystania przyznawanych corocznie limitów zatrudnienia członków korpusu służby cywilnej.
2. Wyeliminowanie opóźnień w dokonywaniu ocen urzędników służby cywilnej i dokonanie ocen urzędników służby cywilnej wobec których nie został zrealizowany obowiązek wynikający z art. 74 ustawy o służbie cywilnej.
3. Spowodowanie aby wszystkie osoby do których zakresu obowiązków należy ocena podległych im urzędników służby cywilnej znały przepisy regulujące sposób przeprowadzania ocen.
4. Przyspieszenie prac związanych z przeprowadzeniem konkursów na wyższe stanowiska w służbie cywilnej obsadzone obecnie przez osoby pełniące obowiązki.
5. Podjęcie w ramach kontroli wewnętrznej, tematyki dotyczącej organizacji i funkcjonowania służby cywilnej w Ministerstwie Finansów, a w tym m. in. problematyki przestrzegania przez członków korpusu służby cywilnej przepisów art. 72 ustawy o służbie cywilnej.

Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 62 ust.1 ustawy o NIK, prosi Pana Ministra o informację o sposobie wykorzystania uwag i wykonania wniosków bądź o

działaniach podjętych w celu realizacji wniosków lub przyczynach niepodjęcia takich działań w terminie 30 dni od daty otrzymania niniejszego wystąpienia pokontrolnego.

Zgodnie z treścią art. 61 ust. 1 i 2 ustawy o NIK, w terminie ~~7 dni od daty~~ otrzymania niniejszego wystąpienia pokontrolnego, przysługuje Panu Ministrowi prawo zgłoszenia na piśmie do Kolegium Najwyższej Izby Kontroli umotywowanych zastrzeżeń w sprawie ocen, uwag i wniosków zawartych w tym wystąpieniu.

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

Łącząc wyrazami
[Signature]