

Warszawa, dnia 18 marca 2016 r.

Egz. Nr¹

Pan
mjr SG Marek Łapiński
Komendant Główny Straży Granicznej

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

z kontroli zrealizowanej w trybie zwykłym, ujętej w *Planie kontroli Ministerstwa Spraw Wewnętrznych na 2015 rok*, na temat: *Funkcjonowanie systemów motywacyjnych w formacjach podległych Ministrowi Spraw Wewnętrznych*, przeprowadzonej w terminie od 16 września 2015 r. do 30 października 2015 r. w Komendzie Głównej Straży Granicznej¹ z siedzibą przy al. Niepodległości 100, 02-514 Warszawa.

Czynności kontrolne zostały przeprowadzone na podstawie ustawy z dnia 15 lipca 2011 r. *o kontroli w administracji rządowej*² przez zespół kontrolerów MSWiA w składzie:

Kierownik zespołu Marta Błaszowska, główny specjalista w Departamencie Kontroli, Skarg i Wniosków MSWiA, na podstawie upoważnienia nr 61/2015 z 14 września 2015 r.;

Członek zespołu Maciej Batóg, starszy specjalista w Departamencie Kontroli, Skarg i Wniosków MSWiA, na podstawie upoważnienia nr 62/2015 z 14 września 2015 r.

Zakres kontroli obejmował następujące zagadnienia:

1. System motywacyjny.
2. Wykorzystanie płacowych narzędzi motywacyjnych.
3. Wykorzystanie pozapłacowych narzędzi motywacyjnych.
4. Nadzór i koordynacja nad kierunkami polityki kadrowej i metodami pracy w zakresie funkcjonowania systemów motywacyjnych w jednostkach SG.

¹ Zwaną dalej również Komendą Główną SG, Komendą lub KGSG.

² Dz. U. Nr 185, poz. 1092, zwanej dalej ustawą *o kontroli*.

Kontrolą objęty został okres od 1 stycznia 2014 r. do dnia rozpoczęcia czynności kontrolnych, tj. do 16 września 2015 r.

Celem kontroli było sprawdzenie, czy i w jakim stopniu system motywacyjny odpowiadał potrzebom funkcjonariuszy SG i pracowników³ oraz wpływał na zwiększenie efektywności ich pracy, a także czy przyjęte rozwiązania w obszarze motywowania służyły zatrzymaniu wykwalifikowanych, zaangażowanych osób, podnoszeniu i rozwijaniu ich potencjału, obiektywnemu ocenianiu i nagradzaniu za ich pracę i osiągnięcia oraz zapewnieniu wszystkim zatrudnionym równych szans.

W okresie objętym kontrolą stanowisko Komendanta Głównego Straży Granicznej⁴ zajmował generał dywizji Dominik Tracz.

Czynnościami kontrolnymi w zakresie przedmiotowym niniejszej kontroli objęto próbę składającą się z 47 funkcjonariuszy SG⁵ oraz 44 pracowników⁶ zatrudnionych w KGSG⁷.

Oceny działalności jednostki kontrolowanej dokonano na podstawie ustalonego stanu faktycznego, przy zastosowaniu kryteriów kontroli wykonania zadań, tj. skuteczności, wydajności i oszczędności.

Na podstawie dokonanych ustaleń **pozytywnie mimo nieprawidłowości**⁸ oceniono funkcjonowanie systemu motywacyjnego w KGSG.

W KGSG funkcjonował system motywacyjny⁹ obejmujący wszystkie grupy osób zatrudnionych. Składały się na niego zarówno motywatory płacowe, jak i pozapłacowe, które - oprócz przyznawanej premii - miały charakter pozytywny. Przyjęte rozwiązania w obszarze motywowania mogły służyć zatrzymaniu wykwalifikowanych, zaangażowanych pracowników i funkcjonariuszy, podnoszeniu i rozwijaniu ich potencjału, nagradzaniu za wyniki i osiągnięcia oraz zapewnieniu wszystkim zatrudnionym równych szans.

System ten nie był w pełni przejrzysty. Wpływ na to miało niesformalizowanie zasad dotyczących stosowania niektórych narzędzi motywacyjnych wobec wszystkich grup zatrudnionych oraz brak wewnętrznych uregulowań z jasno określonymi kryteriami ich przyznawania. Ocenę tę potwierdzają - oprócz ustaleń opisanych w pkt 2 niniejszego dokumentu - wyniki przeprowadzonej w KGSG anonimowej ankiety. Wyniki te świadczą także o niedopasowaniu stosowanych narzędzi motywacyjnych do oczekiwań funkcjonariuszy i pracowników oraz o konieczności poszukiwania odpowiednich rozwiązań, aby te - przy tak dużej liczbie i różnorodności zadań - skutecznie motywowały osoby w niej zatrudnione do identyfikowania się z misją i celami danej jednostki, jak również odpowiadały potrzebom zapewnienia najwyższej wydajności i efektywności pracy zatrudnionych w niej ludzi.

³ Jeśli w niniejszym dokumencie jest mowa o pracownikach bez bliższego określania, to należy pod tym pojęciem rozumieć zarówno członków korpusu służby cywilnej, jak i pracowników niezaliczanych do tego korpusu.

⁴ Zwanego dalej także Komendantem Głównym SG, Komendantem.

⁵ 5% funkcjonariuszy SG pełniących służbę w KGSG według stanu na dzień 31 grudnia 2014 r.

⁶ W tym 32 członków korpusu służby cywilnej (ksc) i 12 pracowników spoza ksc, tj. 15% pracowników zatrudnionych w KGSG według stanu na dzień 31 grudnia 2014 r.

⁷ W Zarządzie Granicznym, Zarządzie do spraw Cudzoziemców, Biurze Łączności i Informatyki (dotyczy tylko pracowników), Biurze Kadr i Szkolenia (zwanego dalej także BKIS KGSG), Biurze Prawnym, Biurze Finansów, Inspektoracie Kontroli i Audytu Wewnętrznego Komendanta Głównego SG (zwanego dalej także IKiAW KGSG), Biurze Ochrony Informacji.

⁸ Przyjęto następującą skalę ocen: ocena pozytywna, ocena pozytywna mimo nieprawidłowości, ocena negatywna.

⁹ *System motywacyjny (w szerokim znaczeniu) - ogół czynników, działań i narzędzi, które przekładają się na określony poziom motywacji danej grupy ludzi czy konkretnych pracowników*, B. Hysa, B. Grabowska, *System motywacji pracowników administracji publicznej na podstawie wybranej jednostki ZUS*, Zeszyty naukowe Politechniki Śląskiej 2014.

W KGSG nie przeprowadzono badania potrzeb i preferencji pracowników oraz funkcjonariuszy w celu zidentyfikowania czynników najbardziej motywujących osoby zatrudnione. Nie przeprowadzono także badania w zakresie efektywności dotychczas stosowanych narzędzi motywacyjnych. Ponadto, nie zidentyfikowano zasobów kadrowych kluczowych dla działania Komendy.

Stanowiska członków korpusu służby cywilnej w KGSG zostały poddane procesowi wartościowania. Stwierdzono jednak, że wysokość wynagrodzeń tej grupy zatrudnionych, nie we wszystkich przypadkach, została powiązana z wynikami wartościowania. Powiązana została natomiast z ocenami okresowymi pracowników. Zasada jednakowego wynagrodzenia pracowników za jednakową pracę lub za pracę o jednakowej wartości została zachowana.

Odnosnie do funkcjonariuszy nie stwierdzono znaczących różnic w wysokości dodatków służbowych/funkcyjnych przyznanych funkcjonariuszom zajmującym podobne stanowiska pracy i realizującym te same zadania. Wzmacnianie ich motywacji do realizacji zadań służbowych na najwyższym z możliwych poziomie następowało - w uzasadnionych przypadkach - poprzez czasowe podwyższenie dodatku do uposażenia. W większości skontrolowanych podwyższeń dodatku, zmiana jego wysokości była na odczuwalnym dla funkcjonariusza poziomie.

1. System motywacyjny.

Na podstawie dokonanych ustaleń **pozytywnie mimo nieprawidłowości** oceniono system motywacyjny w KGSG.

Motywowanie - wśród bardzo wielu funkcji zarządzania zasobami ludzkimi - spełnia jedną z kluczowych ról. Jego celem jest stworzenie odpowiednich warunków pracy i służby, pozwalających na realizację misji i celów danej jednostki. Na odpowiedni system motywacyjny składa się zbiór narzędzi oraz czynników motywacyjnych, powiązanych ze sobą i tworzących całość, uwzględniający możliwe i zasadne potrzeby i oczekiwania zatrudnionych w niej osób. Istotne znaczenie dla skonstruowania skutecznego systemu motywacyjnego ma dobór i umiejętność zastosowania odpowiednich instrumentów motywacyjnych.

W KGSG funkcjonował system motywacyjny obejmujący zarówno pracowników, jak i funkcjonariuszy, uwzględniający specyfikę tej jednostki. System ten był zgodny z misją i wartościami jednostki kontrolowanej oraz z jej celami wyznaczonymi w *Planie działalności Straży Granicznej na rok 2014* i w *Planie działalności Straży Granicznej na rok 2015* oraz *Zaleceniami do realizacji zadań przez jednostki organizacyjne Straży Granicznej i komórki organizacyjne Komendy Głównej Straży Granicznej*¹⁰, które koncentrowały się głównie na kwestii sprawniejszego, bardziej efektywnego i skutecznego wykonywania powierzonych zadań oraz na zmianach struktur organizacyjnych.

Stwierdzono jednak, że nie dokonywano badania potrzeb i preferencji pracowników oraz funkcjonariuszy, w celu zidentyfikowania czynników najbardziej motywujących osoby zatrudnione. Nie przeprowadzono także badania w zakresie efektywności dotychczas stosowanych narzędzi motywacyjnych. Nie stwierdzono również, aby w KGSG przeprowadzane były analizy systemów ocen, wynagrodzeń, awansów, oraz ich wpływu na motywację osób zatrudnionych. Powyższe uznane zostało jako **nieprawidłowości**. Przyczyną niewykonywania tych działań był brak stosownych przepisów prawa nakładających taki obowiązek, jak również brak właściwej wiedzy osób

¹⁰ Zalecenia zostały opracowane zarówno na 2014 r. jak i na 2015 r.

zarządzających pracownikami i funkcjonariuszami SG o teorii i dobrych praktykach w obszarze HR¹¹. Skutkiem było to, że pracodawca nie miał wiedzy o tym, jakie narzędzia mają największy wpływ na wzrost motywacji osób zatrudnionych, a co za tym idzie wiedzy w zakresie możliwości poprawy efektywności pracy pracowników i funkcjonariuszy. Komendant Główny SG, jako pracodawca oraz przełożony funkcjonariuszy i pracowników, był zobowiązany do właściwego zarządzania zasobami ludzkimi.

Dodatkowo należy podkreślić, że nieustalenie czynników najbardziej motywujących osoby zatrudnione w KGSG oraz brak informacji o zasadności¹² stosowanych motywatorów, skutkuje nieefektywnym wykorzystaniem zasobów ludzkich, co może wpłynąć negatywnie na realizację zadań.

Stwierdzono, że jedynie w zakresie problematyki szkoleniowej oraz uposażenia zasadniczego oraz dodatków do uposażenia funkcjonariuszy przeprowadzone zostały badania/konsultacje, mające na celu wypracowanie optymalnego rozwiązania w tych sprawach.

Przed dokonaniem zmiany przepisów regulujących kwestie szkoleniowe, tj. przed wprowadzeniem w życie zarządzenia nr 106 Komendanta Głównego SG z dnia 19 grudnia 2014 r. *w sprawie zakresu oraz szczegółowych zasad szkolenia funkcjonariuszy i pracowników Straży Granicznej*¹³, przeprowadzono konsultacje z kierownictwem jednostek organizacyjnych formacji oraz organizacją związkową działającą w Komendzie. Ich celem było wprowadzenie rozwiązań zmierzających do usprawnienia procesu szkolenia, dostosowując go do aktualnych potrzeb służby/pracy.

Dowód: akta kontroli str. 80-83 Tom II

W kwestii zaś uposażenia zasadniczego oraz dodatków do uposażenia funkcjonariuszy, w kontekście zmian do rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 8 lutego 2008 r. *w sprawie uposażenia zasadniczego oraz dodatków do uposażenia funkcjonariuszy Straży Granicznej*¹⁴, wprowadzonych rozporządzeniem zmieniającym z 1 października 2014 r.¹⁵, proces budowy systemu motywacyjnego w tym zakresie, poprzedzony był badaniem potrzeb i preferencji funkcjonariuszy oraz efektywności dotychczas stosowanych narzędzi. Odbywało się to w ramach prac zespołu powołanego przez Komendanta Głównego SG, którego zadaniem było przygotowanie ww. projektu rozporządzenia. W trakcie prac zespołu opracowane zostały m.in. takie założenia jak: ograniczenie do minimum liczby dodatków do uposażenia, zmiana zasad ustalania wysokości i przyznawania dodatków, zmiana zasad ustalania dodatku za wysługę lat. Następnym etapem prac było powołanie kolejnego zespołu, mającego opracować projekty decyzji Komendanta Głównego SG w sprawie wydatków na dodatki funkcyjne i służbowe funkcjonariuszy oraz w sprawie przeznaczenia na nagrody uznaniowe środków finansowych uzyskanych z tytułu zmniejszenia uposażeń w okresie przebywania na zwolnieniu lekarskim funkcjonariuszy. W ramach prac zespołów¹⁶, przeprowadzane były symulacje wielu wariantów kalkulacji mające na celu wybór optymalnego rozwiązania, zakładającego zróżnicowanie stawek kwotowych dla poszczególnych jednostek organizacyjnych SG i komórek organizacyjnych KGSG.

¹¹ Human Resources.

¹² Brak informacji czy zastosowane motywatory odniosły pożądany skutek, tj. czy doszło do zwiększenia poziomu jakości i efektywności pracy osób zatrudnionych w KGSG.

¹³ Dz. Urz. KGSG, poz. 133, z późn. zm.

¹⁴ Dz. U. Nr 24, poz. 148, z późn. zm., zwanego dalej rozporządzeniem *w sprawie uposażenia oraz dodatków SG*.

¹⁵ Dz. U. poz. 1233.

¹⁶ W skład zespołów wchodził przedstawiciele komórek organizacyjnych KGSG, jednostek organizacyjnych SG oraz ośrodka szkolenia. Członkowie zespołów reprezentowali służby finansowe, kadrowe jak również organizację związkową działającą w formacji.

Pomimo ustalenia, że wprowadzano rozwiązania z zakresu systemu motywacyjnego, np. opracowano procedurę dotyczącą zasad i organizacji naboru do korpusu służby cywilnej¹⁷ i zasady przeciwdziałania mobbingowi/dyskryminacji w miejscu pracy¹⁸, stwierdzono, że o podejściu do zagadnienia motywacji w KGSG w sposób systemowy/kompleksowy, można mówić dopiero od momentu podjęcia prac nad programem zarządzania zasobami ludzkimi i to tylko w odniesieniu do członków korpusu służby cywilnej, bowiem program nie obejmował pozostałych grup zatrudnionych. Do tego momentu podejmowane w KGSG działania z zakresu motywacji opierały się przede wszystkim na stosowaniu pojedynczych narzędzi motywacyjnych, opisanych w obowiązujących w tym zakresie regulacjach prawnych o charakterze powszechnie obowiązującym.

W celu zmaksymalizowania efektów pracy, przy jednoczesnym podwyższeniu poziomu satysfakcji i zadowolenia członków korpusu służby cywilnej, opracowano i wdrożono *Program Zarządzania Zasobami Ludzkimi w służbie cywilnej w Komendzie Głównej Straży Granicznej na lata 2015 - 2017*¹⁹. Komendant wypełnił tym samym obowiązek wynikający z art. 25 ust. 4 pkt 2 lit. a ustawy z dnia 21 listopada 2008 r. o służbie cywilnej²⁰, który uszczegółowiony został w załączniku do zarządzenia nr 3 Szefa Służby Cywilnej z dnia 30 maja 2012 r. w sprawie standardów zarządzania zasobami ludzkimi w służbie cywilnej²¹. Stwierdzono, że opracowanie i wdrożenie *Programu ZZZ* nastąpiło ze znacznym opóźnieniem w stosunku do terminu określonego w zarządzeniu w sprawie standardów ZZZ. Szef Służby Cywilnej określił w zarządzeniu, że dyrektorzy generalni urzędów wprowadzą w podległych sobie jednostkach program ZZZ w ciągu roku od wejścia w życie standardów, czyli do 30 maja 2013 r. W KGSG *Program ZZZ* zatwierdzony został jednak dopiero 31 grudnia 2014 r. Powyższe opóźnienie uznane zostało za **nieprawidłowość**, która spowodowana była opieszałością Biura Kadr i Szkolenia KGSG - komórki odpowiedzialnej za wdrożenie zaleceń Szefa Służb Cywilnej, jak również brakiem odpowiedniego, w tym obszarze doświadczenia. Skutkiem nieprawidłowości było znaczące opóźnienie w zdiagnozowaniu obszarów, w których odbywa się zarządzanie zasobami ludzkimi, a co za tym idzie, w określeniu które elementy systemu motywacyjnego wymagają podjęcia działań. Dyrektorowi Biura Kadr i Szkolenia KGSG powierzono nadzór nad komórką organizacyjną odpowiedzialną za opracowanie i wdrożenie *Programu ZZZ*. Komendant Główny SG, jako kierownik jednostki zobowiązany był do przeprowadzenia procesu zgodnie z postanowieniami zarządzenia Szefa Służby Cywilnej.

Dowód: akta kontroli str. 166-178 Tom II

Program ZZZ obejmował jedynie członków korpusu służby cywilnej, bez uwzględnienia pozostałych grup zatrudnionych, z uwagi na brak stosownego przepisu nakładającego taki obowiązek. Elementem wyjściowym do jego sporządzenia była przeprowadzona diagnoza, obejmująca analizę regulacji prawnych zarówno tych o charakterze powszechnie obowiązującym, jak i wewnętrznych regulacji KGSG, a także analizę struktury organizacyjnej i zatrudnienia. W wyniku tych badań zdefiniowano priorytety w obszarze HR, do których należały: organizacja zarządzania zasobami ludzkimi, nabór i wprowadzenie do pracy, motywowanie, rozwój i szkolenia oraz rozwiązanie stosunku pracy.

¹⁷ Decyzja nr 65 Komendanta Głównego Straży Granicznej z dnia 15 kwietnia 2011 r. w sprawie naboru kandydatów do korpusu służby cywilnej w Komendzie Głównej Straży Granicznej (Dz. Urz. KGSG Nr 3, poz. 15, z późn. zm.).

¹⁸ Wprowadzone do *Regulaminu pracy Nr 1* w Komendzie Głównej Straży Granicznej z dnia 4 września 2009 r. (Dz. Urz. KGSG Nr 10, poz. 64, z późn. zm.).

¹⁹ Zwany dalej *Programem ZZZ*.

²⁰ Dz. U. Nr 227, poz. 1505, z późn. zm., zwanej dalej ustawą o służbie cywilnej.

²¹ Zwanego dalej zarządzeniem w sprawie standardów ZZZ.

Przegląd i ocena rozwiązań przyjętych w *Programie ZZL* nastąpi - zgodnie z założeniami - dopiero pod koniec 2016 r.

Dotychczas z celów zaplanowanych w harmonogramie wdrażania *Programu ZZL* zrealizowano: szkolenia dla kadry kierowniczej z zakresu wykorzystania technik i metod motywowania, opracowano dokument pn. *Informacja dla nowo zatrudnionego pracownika*²²; umożliwiano członkom korpusu służby cywilnej udział w szkoleniach poprzez wykorzystanie platformy e-learningowej SG. W ramach bieżącego monitorowania realizacji *Programu ZZL*, opracowano decyzję nr 5 Komendanta Głównego Straży Granicznej z dnia 13 stycznia 2015 r., *zmieniającą decyzję w sprawie naboru kandydatów do korpusu służby cywilnej w Komendzie Głównej Straży Granicznej*²³. Zmieniona została również decyzja Komendanta Głównego SG w sprawie naboru kandydatów na stanowiska nienależące do korpusu służby cywilnej²⁴.

Przy stosowaniu narzędzi motywacyjnych opierano się o przepisy prawa powszechnie obowiązującego. Z wewnętrznych uregulowań z tego zakresu opracowano jedynie regulamin nr 3 z dnia 4 lipca 2007 r. w *sprawie wysokości funduszu premiowego oraz warunków przyznawania premii pracownikom niebędącym członkami korpusu służby cywilnej zatrudnionym w Komendzie Głównej Straży Granicznej*²⁵.

W KGSG nie opracowano systemu mierzenia efektywności pracy osób zatrudnionych. Nie identyfikowano również kluczowych dla działania Komendy zasobów kadrowych. W KGSG, jak również w pozostałych jednostkach organizacyjnych formacji, prowadzona jest tzw. kadrowa baza danych. Obejmuje ona swoim zakresem wszystkie osoby pełniące służbę/zatrudnione w danej jednostce SG. Jest ona na bieżąco aktualizowana i zawiera niezbędne informacje dotyczące posiadanych przez poszczególnych funkcjonariuszy/pracowników kwalifikacji zawodowych, wykształcenia, ukończonych kursów i szkoleń, stażu służby i pracy oraz parametrów aktualnie zajmowanego stanowiska.

W KGSG wobec osób podległych wykorzystywano zarówno płacowe, jak i pozapłacowe narzędzia w zakresie motywowania, wynikające głównie z przepisów prawa. Narzędzia te - oprócz przyznawanej premii - miały charakter pozytywny. Szczegółowe ustalenia w tym zakresie zostały zawarte w dalszej części niniejszego dokumentu.

W obowiązującym systemie motywacyjnym pozostawiono przełożonym odpowiednią swobodę w zakresie motywowania i wyboru narzędzi temu służących. Przełożeni - z uwagi na bezpośredni i systematyczny kontakt z podległymi osobami - mieli największe możliwości uzyskania wiedzy o najbardziej pożądanym metodach motywowania podległych pracowników/funkcjonariuszy.

Przełożonych oceniano m.in. pod kątem ZZL. Odnośnie do funkcjonariuszy, ocena taka dokonywana była jedynie podczas ich opiniowania służbowego²⁶. Mając na uwadze terminy jego przeprowadzania, nie można uznać tego działania za wystarczające. Natomiast w przypadku

²² Dokument ten, to ujęcie w jednym opracowaniu wszystkich najważniejszych aspektów dotyczących m.in. struktury, działania i misji Straży Granicznej, regulacji prawnych odnoszących się pracowników cywilnych zatrudnionych w formacji, mający ułatwić nowo przyjętym pracownikom wdrożenie się do pracy w strukturach Straży Granicznej.

²³ Dz. Urz. KGSG, poz. 5.

²⁴ Decyzją nr 174 Komendanta Głównego Straży Granicznej z dnia 9 września 2015 r. (Dz. Urz. KGSG, poz. 65).

²⁵ Zwany dalej *Regulaminem premiowania*.

²⁶ Zgodnie z przepisami rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 17 czerwca 2002 r. w *sprawie okresowego opiniowania funkcjonariuszy Straży Granicznej* (Dz. U. Nr 86, poz. 787, z późn. zm.), zwanego dalej rozporządzeniem w *sprawie opiniowania funkcjonariuszy SG*.

pracowników, ocena z ZZL dokonywana była zarówno w trakcie sporządzania oceny okresowej²⁷, jak też w ramach dokonywanej przez ich przełożonych bieżącej oceny realizacji zadań służbowych, wykonywanych przez nich oraz podległy im zespół.

W toku kontroli stwierdzono, że przyjęte rozwiązania w zakresie motywowania służyły zatrzymaniu wykwalifikowanych, zaangażowanych pracowników i funkcjonariuszy, podnoszeniu i rozwijaniu ich potencjału. Świadczą o tym: niska fluktuacja kadr²⁸, mała liczba prowadzonych postępowań dyscyplinarnych wobec pracowników i funkcjonariuszy²⁹, niewielka liczba odwołań od decyzji wydanych w sprawach personalnych³⁰, znikoma liczba skarg dotyczących obszaru zarządzania zasobami ludzkimi³¹, stwierdzona w badanej próbie liczba dni nieobecności w pracy z powodu choroby.

Zgodnie z wynikami anonimowej ankiety przeprowadzonej w ramach kontroli³², na pytanie o skuteczność istniejącego systemu motywacyjnego odpowiedziało ok. 73% respondentów, wśród których ok. 70% wypowiedziało się negatywnie w tym zakresie; 14% wskazywało, że system motywacyjny był skuteczny; dla 16% ankietowanych - kwestia ta była trudna do określenia.

Najczęstsze powody wskazywane przez ankietowanych, które świadczyłyby o nieskuteczności systemu motywacyjnego to: brak jasnych, sprawiedliwych i znanych wszystkim kryteriów oceniania i nagradzania, nierówności w traktowaniu funkcjonariuszy i pracowników, brak środków finansowych przeznaczanych na płacowe narzędzia motywacyjne. Odnotowano także stwierdzenia, z których wynika, że kluczowym czynnikiem sprzyjającym rozwojowi są odpowiednie koneksje. Największa jednak liczba respondentów wskazywała na brak systemu motywacyjnego, bądź na istnienie tylko niektórych jego elementów.

2. Wykorzystanie płacowych narzędzi motywacyjnych.

²⁷ Zgodnie z przepisami rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 8 maja 2009 r. w sprawie warunków i sposobu przeprowadzania ocen okresowych członków korpusu służby cywilnej (Dz. U. Nr 74, poz. 633).

²⁸ W okresie od 1 stycznia 2014 r. do 16 września 2015 r. w KGSG ze służby w SG zostało zwolnionych 94 funkcjonariuszy. Z kolei stosunek pracy został rozwiązany z 17 pracownikami. W odniesieniu do funkcjonariuszy, w 1 przypadku nastąpił zgon funkcjonariusza, w 1 - zwolnienie w związku z orzeczeniem przez komisję lekarską trwałej niezdolności do służby. Pozostałe przypadki odejścia ze służby były następstwem złożenia przez funkcjonariuszy pisemnych próśb o wystąpienie ze służby (44 przypadki), jak również w związku z nabyciem praw do emerytury z tytułu osiągnięcia 30 lat wyслуги emerytalnej (33 przypadki) lub przeniesienia do innych jednostek organizacyjnych SG lub innych służb mundurowych (15 przypadków). Odnośnie do pracowników: w stosunku do 10 osób stosunek pracy został rozwiązany za porozumieniem stron, 3 osoby na własną prośbę zrezygnowały z pracy, 3 osoby jako powód odejścia podały przeniesienie do innego urzędu, zaś z 1 osobą umowa o pracę została rozwiązana w wyniku upływu czasu, na który została zawarta.

²⁹ Wobec funkcjonariuszy prowadzono 7 postępowań dyscyplinarnych, wobec zaś pracowników nie były prowadzone postępowania dyscyplinarne na podstawie art. 126 ustawy o służbie cywilnej. Natomiast Komendant Główny SG w 2 przypadkach podjął decyzję o wymierzeniu kary upomnienia na piśmie, za mniejszej wagi naruszenie obowiązków członka korpusu służby cywilnej - na podstawie art. 115 ust. 1 ustawy.

³⁰ W okresie objętym kontrolą, funkcjonariusze złożyli 53 odwołania od rozkazów personalnych. Wśród pracowników odnotowano 1 przypadek odwołania się od decyzji w sprawach personalnych.

³¹ W okresie objętym kontrolą do Komendanta Głównego SG wpłynęło 11 skarg dotyczących obszaru zarządzania zasobami ludzkimi.

³² W toku kontroli wpłynęło do zespołu kontrolerów 361 ankiet. Wśród tych, którzy wypełnili ankietę, funkcjonariusze stanowili ok. 70%, zaś pracownicy ok. 30%. Osoby z wyższym wykształceniem stanowiły ok. 86% ankietowanych. Najliczniejszą grupę stanowiły osoby w wieku od 36-45 lat (56% ankietowanych) oraz w wieku od 25-35 lat (ok. 20% ankietowanych). Biorąc pod uwagę ogólny staż pracy/służby - najliczniejszą grupę stanowiły osoby ze stażem od 16-20 lat (ok. 24%).

Działania jednostki kontrolowanej w zakresie wykorzystania płacowych narzędzi motywacyjnych wobec funkcjonariuszy i pracowników zatrudnionych w KGSG oceniono **pozytywnie mimo nieprawidłowości**.

2.1 Kształtowanie uposażeń funkcjonariuszy pełniących służbę w KGSG.

Uposażenie funkcjonariusza składa się z uposażenia zasadniczego i z dodatków do uposażenia. Dodatki - zwłaszcza te, których wysokość ma charakter uznaniowy - są z punktu widzenia przełożonych odpowiednim mechanizmem służącym wzmocnieniu motywacji funkcjonariusza do realizacji zadań służbowych na najwyższym z możliwych poziomach.

W KGSG z dodatków, których wysokość ma charakter uznaniowy, przyznawano bądź podwyższano funkcjonariuszom dodatek służbowy i dodatek funkcyjny. Dokonywano tego na podstawie przepisów rozporządzenia w sprawie uposażenia oraz dodatków SG³³. W brzmieniu obowiązującym do 30 września 2014 r., wysokość przyznawanego i podwyższanego dodatku ustalano przy zastosowaniu mnożników kwoty bazowej w poszczególnych kategoriach, określonych w załączniku do tego rozporządzenia. Natomiast po zmianie 1 października 2014 r., wysokość ustalano w procentach podstawy naliczenia danego dodatku, tj. sumy przysługującego funkcjonariuszowi uposażenia zasadniczego wynikającego z grupy uposażenia zasadniczego i dodatku za stopień etatowy, do których zostało przypisane zajmowane przez nich stanowisko.

Miesięczny limit wydatków na dodatki funkcyjne i dodatki służbowe dla funkcjonariuszy w służbie stałej i przygotowawczej, pełniących służbę w komórkach organizacyjnych KGSG ustalony został w decyzji nr 230 Komendanta Głównego Straży Granicznej z dnia 30 października 2014 r. w sprawie wydatków na dodatki funkcyjne i dodatki służbowe funkcjonariuszy pełniących służbę w Komendzie Głównej Straży Granicznej³⁴. Wysokość limitu określana była - zgodnie z ww. decyzją Komendanta SG - przez głównego księgowego Nadwiślańskiego Oddziału Straży Granicznej, odrębnie dla każdej komórki organizacyjnej KGSG. Niemniej, za zgodą Komendanta Głównego SG, występowały przypadki zwiększeń przedmiotowych limitów, przy uwzględnieniu zasadności wniosków składanych przez poszczególnych dyrektorów komórek organizacyjnych. Przekroczenia limitu opiniowane były także przez Biuro Finansów KGSG w zakresie możliwości pokrycia, w ramach budżetu formacji, skutków finansowych tych zwiększeń.

Kontrolowany wyjaśnił, że ze względu na wyczerpujący katalog przesłanek przyznawania bądź podwyższania dodatków do uposażenia wynikających z ww. rozporządzenia, nie opracowano w KGSG wewnętrznych dodatkowych zasad odnoszących się do tej problematyki, z wyjątkiem Biura Spraw Wewnętrznych SG, w którym określono czynniki warunkujące podwyższenie dodatków dla zatrudnionych tam funkcjonariuszy. Należały do nich np. wykonywanie zadań dodatkowych (w tym na rzecz innych wydziałów Biura), wykazywanie szczególnej dyspozycyjności, wykazywanie inicjatywy i zaangażowania podczas stosowania procedur operacyjno-technicznych i ewidencyjno-analitycznych w trakcie realizacji zadań służbowych, samodzielne prowadzenie czynności procesowych na dobrym poziomie, delegowanie do wykonywania zadań służbowych poza miejsce stałego pełnienia służby.

³³ Z 1 października 2014 r. zmienionego poprzez rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 10 września 2014 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie uposażenia zasadniczego i dodatków do uposażenia funkcjonariuszy Straży Granicznej (Dz. U. z 2014 r., poz. 1233).

³⁴ Dz. Urz. KGSG, poz. 118. Przed nowelizacją rozporządzenia w sprawie uposażenia oraz dodatków SG obowiązywała z kolei decyzja nr 101 Komendanta Głównego Straży Granicznej z dnia 16 czerwca 2011 r. w sprawie wydatków na dodatki funkcyjne i dodatki służbowe funkcjonariuszy pełniących służbę w Komendzie Głównej Straży Granicznej (Dz. Urz. KGSG Nr 6, poz. 26, z późn.zm.).

Zmiana wysokości dodatków do uposażenia nastąpiła w 87 przypadkach, z czego w 79 dotyczyła podwyższenia dodatku na czas określony zaś w 8 przyznania dodatku w nowej, wyższej niż uprzednio wysokości³⁵.

Przyznania bądź podwyższenia dodatku do uposażenia dokonywał Komendant Główny SG na wniosek kierownika komórki organizacyjnej. Czynniki mający wpływ na podwyższenie dodatku do uposażenia były³⁶: niekaralność, należyte, jak i na odpowiednim poziomie wykonywanie powierzonych zadań służbowych³⁷, inicjatywa, zaangażowanie w pełnionej służbie, efekty służby, osiągnięcia w służbie, terminowość, powierzenie nowych/dodatkowych obowiązków. Uwzględniano także posiadane kwalifikacje i umiejętności wykorzystywane na zajmowanym stanowisku. Ponadto, w Inspektoracie Kontroli i Audytu Wewnętrznego KGSG przy ustalaniu wysokości dodatku przyznawanego na czas określony uwzględniano oceny kontrolerów³⁸, zawarte w *Kwestionariuszu Oceny Kontrolera*, stanowiącym załącznik do *Programu Zapewnienia Jakości Inspektoratu Kontroli i Audytu Wewnętrznego KGSG*³⁹. Powyższe działania znalazły odzwierciedlenie w przedstawionej dokumentacji.

W przypadkach podwyższania dodatków do uposażenia kierownikom komórek organizacyjnych KGSG objętych próbą nie wskazano przesłanek, którymi kierował się przełożony podwyższając im dodatki do uposażenia. Ograniczono się do ogólnych informacji, stanowiących w istocie przytoczenie brzmienia przepisów, na podstawie których zostały podwyższone. Działanie takie nie służyło wzmocnieniu motywacji danego funkcjonariusza poprzez opisywany mechanizm, tj. przyznawania dodatków.

Dowód: akta kontroli str. 362, 378, 394, 413 Tom V

Funkcjonariuszom pełniącym służbę w komórce organizacyjnej nadzoru i kontroli i wykonujących czynności kontrolne dokonywano, na podstawie § 9 ust. 5 pkt 2 rozporządzenia *w sprawie uposażenia i dodatków SG*, zwiększenia dodatku służbowego o określony mnożnik. Możliwość taką przewidywały obowiązujące do 30 września 2014 r. przepisy rozporządzenia *w sprawie uposażenia oraz dodatków SG*. Badając przedmiotową problematykę zwrócono jednak uwagę na przypadek, w którym funkcjonariuszowi zwiększono w danym okresie dodatek służbowy z tytułu wykonywania czynności kontrolnych, których w istocie nie wykonywał. Powyższe stanowi naruszenie przywołanego jak wyżej przepisu rozporządzenia, a tym samym uznane zostało za **nieprawidłowość**. Przyczyną tego mogła być błędna interpretacja przepisów w tym zakresie. Funkcjonariusz, któremu zwiększono dodatek służbowy mógł traktować to zwiększenie jako dodatkową gratyfikację za realizację czynności, których *de facto* nie wykonywał, co osłabiało funkcję motywującą tego składnika uposażenia. Podwyższenie dodatku służbowego nastąpiło z inicjatywy kierownika komórki organizacyjnej, w której funkcjonariusz pełnił służbę.

Dowód: akta kontroli str. 403-427 Tom I, 454-456 Tom V

³⁵ W przypadku 6 funkcjonariuszy było to związane z mianowaniem na wyższe stanowisko służbowe, w odniesieniu do 2 - z oceną osiągniętych przez funkcjonariusza wyników w realizacji codziennych obowiązków służbowych i powierzonych zadań oraz ze zwiększeniem zakresu zadań do realizacji.

³⁶ Ustalono na podstawie objętych próbą komórek organizacyjnych KGSG.

³⁷ Biuro Ochrony Informacji KGSG.

³⁸ Ocena ta dokonywana jest raz w roku. Ostatnia miała miejsce w grudniu 2014 r.

³⁹ Program został wprowadzony decyzją dyrektora IKiAW KGSG, zatwierdzony przez Komendanta Głównego SG 20 sierpnia 2014 r. Program ten ma służyć *optymalizacji procesu kontroli w sposób umożliwiający wsparcie działań kontrolnych zmierzających do poprawy funkcjonowania organizacji oraz zapewnienie zgodności działalności kontrolnej Inspektoratu z obowiązującymi przepisami oraz standardami (...)*. Jego misją jest *dostarczanie kierownictwu SG rzetelnych, kompletnych oraz obiektywnych informacji w celu wspomagania procesów zarządzania oraz usprawniania funkcjonowania formacji*.

Na podstawie badanej próby, funkcjonariusze pełniący służbę w składzie personelu latającego i wykonujący loty, na podstawie § 11 ust. 1 rozporządzenia w sprawie uposażenia i dodatków, otrzymywali miesięczny dodatek dla personelu latającego. Natomiast funkcjonariusze pełniący służbę przy bezpośredniej obsłudze statków powietrznych posiadający licencję mechanika obsługi, zgodnie z § 11 ust. 5 rozporządzenia, otrzymywali miesięczny dodatek dla bezpośredniej obsługi statków powietrznych. Powyższe dodatki ustalane były przy zastosowaniu mnożników kwoty bazowej. Pomimo uchylenia ww. przepisów z dniem 1 października 2014 r., rozporządzenie zmieniające pozwoliło na zachowanie prawa do tych zwiększeń w dotychczasowej wysokości, nie dłużej jednak niż do 31 marca 2015 r. Po tej dacie funkcjonariuszom został przyznany, zamiast dotychczasowego dodatku, tzw. dodatek lotniczy.

Nie stwierdzono - poza jednym uzasadnionym wyjątkiem⁴⁰ - znaczących różnic w wysokości dodatków służbowych/funkcyjnych przyznanych funkcjonariuszom na podobnych stanowiskach pracy, realizujących te same bądź podobne zadania. Niewielkie różnice wynikały np. ze stażu służby, wykształcenia, kwalifikacji, doświadczenia funkcjonariuszy.

Przy podejmowaniu decyzji o okresie na jaki był podwyższony dodatek do uposażenia kierownicy komórek organizacyjnych KGSG przede wszystkim brali pod uwagę wysokość środków finansowych, przeznaczonych na ten cel. Dodatkowo, w zależności od biura/zarządu, uwzględniano m.in.: osiągnięte przez funkcjonariusza wyniki pracy, poziom realizacji wykonywanych przez niego zadań i obowiązków służbowych, terminowość, inicjatywę i zaangażowanie, stopień skomplikowania prowadzonych kontroli, jakość sporządzanych dokumentów, kreatywność. Częściej podwyższano dodatki na czas określony, tj. na okres od 1 do 2 miesięcy niż przyznawano w nowej, wyższej niż uprzednio wysokości. W przypadku kierowników komórek organizacyjnych KGSG, dodatki podwyższano na okres 9 miesięcy.

W 57 na 87 skontrolowanych zmian wysokości dodatku, zmiana ta była na odczuwalnym dla funkcjonariusza poziomie⁴¹.

Dowód: akta kontroli str. 267-272 Tom VII

Podwyższenie bądź przyznanie dodatków do uposażeń nie były dokonywane w okresie prowadzenia postępowania dyscyplinarnego, ani po ukaraniu karą dyscyplinarną w okresie, w którym kara nie uległa zatarciu. Nie następowało to także po uzyskaniu negatywnej opinii służbowej. W badanych przypadkach podwyższanie funkcjonariuszom dodatku do uposażenia nastąpiło w czasie pełnienia przez nich służby na stanowiskach służbowych.

Z analizy ankiet przeprowadzonych w toku kontroli wynika, że wysokość uposażenia - w ocenie funkcjonariuszy - nie dla wszystkich miała charakter motywacyjny: 25% ankietowanych funkcjonariuszy uznało, że *wysokość uposażenia motywowała ich do lepszej pracy w stopniu słabym*; 40% uznało, że *w stopniu średnim*; 27% oceniło poziom uposażenia jako motywujący *w stopniu dobrym*, zaś jedynie 8% ankietowanych funkcjonariuszy uznało go za motywujący *w stopniu bardzo dobrym*. Ponadto, 4% ankietowanych funkcjonariuszy uznało, że *wysokość otrzymywanego przez nich uposażenia była na poziomie zdecydowanie satysfakcjonującym*; 40% uznało je za *raczej*

⁴⁰ Dotyczy przypadku w Biurze Finansów KGSG. Przesłanką znacznego zróżnicowania dodatku była specyfika wykonywanych przez tych funkcjonariuszy zadań, wykształcenie.

⁴¹ Na potrzeby niniejszej kontroli założono, że za poziom ten zostanie uznane podwyższenie o co najmniej 30% miesięcznie (jeśli dodatek miał zostać podwyższony na okres 1 miesiąca) lub, jeśli suma podwyższenia dodatków w poszczególnych miesiącach wyniosła co najmniej 30% wartości otrzymywanego dodatku (jeśli dodatek był podwyższony na czas określony dłuższy niż miesiąc), a jeśli dodatek był podwyższony na czas nieokreślony - co najmniej 30% wartości otrzymywanego dodatku przez okres kolejnych 12 miesięcy.

satysfakcjonujące; 39% za raczej niesatysfakcjonujące; 11% za zupełnie niesatysfakcjonujące, zaś 6% trudno było to określić.

2.2 Kształtowanie wynagrodzeń osób zatrudnionych w KGSG.

System wynagrodzenia w służbie cywilnej opiera się na wartościowaniu stanowisk pracy, co pozwala ustalić relatywną wartość poszczególnych stanowisk w organizacji, a tym samym dać podstawę do porównywania wartości stanowisk pracy i kształtowania wynagrodzeń pracowników. W opracowaniu KPRM pn. *Strategia zarządzania zasobami ludzkimi w służbie cywilnej 2011-2020*⁴² wskazano, że proces wartościowania tworzy racjonalne podstawy do opracowania i utrzymania sprawiedliwej i uzasadnionej struktury płac i pomaga w zarządzaniu zależnościami istniejącymi między stanowiskami w danej organizacji, umożliwia podejmowanie konsekwentnych decyzji dotyczących stopniowania i stawek za pracę, tworzy schemat porównywania wartości stanowisk tak, aby zapewnić równą płacę za pracę o takiej samej wartości.

Stanowiska członków korpusu służby cywilnej w KGSG zostały poddane procesowi wartościowania. Stwierdzono jednak, że wysokość wynagrodzeń tej grupy zatrudnionych, nie we wszystkich przypadkach, została powiązana z wynikami wartościowania. Wyniki wartościowania stanowisk, jak i mnożniki kwot bazowych nie we wszystkich przypadkach odpowiadały wartościom przedstawionym w tabeli przyporządkowania stanowisk służby cywilnej do przedziałów punktowych i odpowiadających im wartości punktowych oraz mnożników kwoty bazowej⁴³, co stanowi **nieprawidłowość**. W 3 przypadkach przyznano pracownikom wynagrodzenie wyższe niż zostało to przewidziane dla przedziału punktowego, w którym znajdują się zajmowane przez nich stanowiska⁴⁴. W 2 przypadkach stwierdzono sytuację odwrotną, w której pracownicy otrzymywali wynagrodzenia niższe od minimalnego poziomu, określonego dla przedziału punktowego, w którym znajdują się zajmowane przez tych pracowników stanowiska⁴⁵. Wystąpienie powyższych różnic pomiędzy faktycznie otrzymywanymi wynagrodzeniami, a tabelą wartościowania spowodowane było brakiem nadzoru nad ustalaniem wysokości wydatków na wynagrodzenia pracowników zatrudnionych oraz zmianami organizacyjnymi w KGSG i koniecznością wprowadzenia zmian etatowych, w ramach których pracownicy byli przenoszeni na nowo utworzone stanowiska z zachowaniem dotychczasowych wynagrodzeń. Skutkiem nieprawidłowości było obniżenie funkcji jaką pełni wynagrodzenie w całym systemie motywacyjnym. Dyrektor Biura Finansów KGSG, kierujący komórką organizacyjną opiniującą wszelkie wnioski dotyczące zmiany stanowisk i wynagrodzeń, powinien sygnalizować przypadki wystąpienia rozbieżności pomiędzy tabelą wartościowania, a faktycznymi wynagrodzeniami pracowników. Komendant KGSG przyznawał pracownikom wynagrodzenie bez uwzględnienia wyników wartościowania.

Dowód: akta kontroli str. 10-52 Tom V

Wysokość wynagrodzenia, oprócz wyników wartościowania, powinna zostać powiązana również z ocenami okresowymi pracowników. W 4 przypadkach stwierdzono nieznaczne różnice w wynagrodzeniach na podobnych stanowiskach, na których osoby niżej ocenione otrzymywały wyższe wynagrodzenie od osób, które uzyskały wyższą ocenę okresową. Stwierdzono jednak, że różnice wynikały z różnego poziomu kwalifikacji, doświadczenia, a także z charakteru wykonywanych zadań służbowych.

⁴² KPRM, Warszawa 2011.

⁴³ Zwana dalej tabelą wartościowania.

⁴⁴ Dotyczy stanowisk: BKiSz/WON/KJ/1, BKiSz/WON/SI/1, BF/WB/RO/2,3.

⁴⁵ Dotyczy stanowisk: IKiAW/WIKPG/1,ZdsC/WVIM/1.

Stanowiska pracowników nienależących do korpusu służby cywilnej nie podlegały procesowi wartościowania, a ich wynagrodzenia ustalane były na podstawie przepisów rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 2 lutego 2010 r. w sprawie zasad wynagradzania pracowników niebędących członkami korpusu służby cywilnej zatrudnionych w urzędach administracji rządowej i pracowników innych jednostek⁴⁶. W akcie tym określono zarówno tabele miesięcznych stawek wynagrodzenia zasadniczego, jak i stawki dodatków funkcyjnych oraz tabele stanowisk, zaszerogowań i kwalifikacji niezbędnych do wykonywania obowiązków na poszczególnych stanowiskach.

W okresie objętym kontrolą, spośród 44 pracowników z badanej próby, 13 pracownikom należącym do ksc podwyższono wynagrodzenie zasadnicze. W 1 przypadku, pracownikowi podwyższono wynagrodzenie dwa razy, natomiast w pozostałych przypadkach podwyższenie wynagrodzenia miało miejsce jednokrotnie. W 9 przypadkach podwyższenie wynagrodzenia zasadniczego związane było z awansem tych pracowników. W pozostałych przypadkach uzasadnieniem podwyższenia wynagrodzenia zasadniczego była zmiana charakteru wykonywanych przez pracowników ksc obowiązków służbowych i w konsekwencji tego dokonanie ponownego zwartościowania stanowisk. W 10 na 14 przypadków zmiana wysokości wynagrodzenia zasadniczego nie osiągnęła odczuwalnego dla pracowników poziomu⁴⁷. Wzrost wynagrodzenia w tych przypadkach mógł nie mieć zatem motywacyjnego charakteru.

Dowód: akta kontroli str. 54, 105, 145, 161, 163, 309, 366, 426-428, 479-480 Tom III, 56, 84-86, 101-102, 127-129, 150-151 Tom IV

Członkom ksc zatrudnionym w KGSG przyznawane były dodatki zadaniowe. Przyznawano je z tytułu okresowego zwiększenia zakresu obowiązków na zajmowanym stanowisku, co znalazło swoje uzasadnienie we wnioskach sporządzanych przez kierowników komórek organizacyjnych w Komendzie.

W toku kontroli porównano zakresy obowiązków zarówno pomiędzy pracownikami, jak i pomiędzy pracownikami a funkcjonariuszami objętymi próbą. Celem tego działania było sprawdzenie czy na podobnych stanowiskach pracy, zajmowanych przez osoby realizujące - zgodnie z zakresami obowiązków - takie same zadania, występowały znaczące różnice w wysokości otrzymywanych uposażeniach i wynagrodzeniach.

W wyniku porównania stanowisk pracowników nie stwierdzono, aby różnice te były znaczące. Z kolei, porównując zakresy obowiązków pracowników i funkcjonariuszy stwierdzono 3 przypadki, w których pracownik ksc otrzymywał zdecydowanie niższe wynagrodzenie od funkcjonariusza za wykonywanie tych samych obowiązków. W Biurze Prawnym, radca prawny otrzymywał wynagrodzenie zasadnicze na poziomie 5 267,36 zł brutto - bez dodatku stażowego - podczas gdy funkcjonariusz - wraz z dodatkiem funkcyjnym i dodatkiem za stopień, a bez uwzględnienia wzrostu z tytułu wysługi lat - otrzymywał kwotę 7 641,52 zł brutto. W Zarządzie do spraw Cudzoziemców średnie wynagrodzenie zasadnicze pracownika na stanowisku specjalisty wynosiło 2 923,19 zł brutto, a uposażenie funkcjonariusza 4 077,80 zł brutto. W tej samej komórce organizacyjnej KGSG wystąpiła również różnica w wynagrodzeniu na stanowisku starszego specjalisty. Pracownik za wykonywanie identycznych obowiązków otrzymywał wynagrodzenie zasadnicze na poziomie 3 299,83 zł brutto, podczas gdy funkcjonariusz na poziomie 4 793,92 zł brutto. Należy jednak stwierdzić, że poza opisanymi przypadkami, wynikającymi z różnic w przepisach powszechnie obowiązujących w zakresie

⁴⁶ Dz. U. Nr 27, poz.134, z późn. zm., zwanego dalej rozporządzeniem w sprawie zasad wynagradzania pracowników spoza ksc.

⁴⁷ Na potrzeby niniejszej kontroli założono, że aby podwyżka wynagrodzenia była odczuwalna to przy wynagrodzeniu brutto niższym niż 2500 zł wzrost uposażenia powinien wzrosnąć o co najmniej 20%. Jeśli natomiast wynagrodzenie zasadnicze przekroczyłoby poziom 2500 zł brutto, za podwyżkę odczuwalną uznano wzrost o co najmniej 10%.

kształtowania wynagrodzeń pomiędzy pracownikami ksc a funkcjonariuszami, zasada jednakowego wynagrodzenia pracowników za jednakową pracę lub za pracę o jednakowej wartości, określona w art. 18^{3c} ustawy z dnia 26 czerwca 1974 r. *Kodeks pracy*⁴⁸ została zachowana⁴⁹.

Z analizy ankiet przeprowadzonych w KGSG wynika, że wysokość wynagrodzenia - w ocenie pracowników - nie spełniała dostatecznie swojej funkcji motywacyjnej: 46% respondentów uznało, że *wysokość wynagrodzenia motywuje ich do lepszej pracy w stopniu słabym*; 40% osób uznało, że *wysokość wynagrodzenia w średnim stopniu motywowała je do lepszej pracy*. Tylko 13% osób oceniło poziom wynagrodzenia *jako motywujący w stopniu dobrym*, natomiast zaledwie 1% ankietowanych pracowników oceniło poziom wynagrodzenia *jako motywujący w stopniu bardzo dobrym*. Ponadto, 43% ankietowanych pracowników uznało, że *wysokość otrzymywanego przez nich wynagrodzenia była na poziomie zupełnie niesatysfakcjonującym*; 36% uznało je za *raczej niesatysfakcjonujące*; 18% za *raczej satysfakcjonujące*, zaś żadna z osób nie uznała *wysokości otrzymywanego wynagrodzenia za zdecydowanie satysfakcjonujące*; 3% osób nie miało zdania w tym zakresie.

Dodatkowo, 42% respondentów uznało, że *wysokość wynagrodzenia nie była adekwatna do wykonywanej pracy*; 28% uznało ją za *raczej nieadekwatną*; 15% ankietowanych oceniło, że *wysokość wynagrodzenia była raczej adekwatna*, zaś tylko 2% osób uznało otrzymywane wynagrodzenie *za adekwatne do wykonywanej pracy*; 13% wskazało, że *trudno powiedzieć*.

Przedstawione powyżej wyniki ankiet świadczą mogą o tym, że wysokość wynagrodzenia nie była czynnikiem motywującym.

2.3 Zasady oraz kryteria przyznawania nagród oraz premii pracownikom oraz funkcjonariuszom zatrudnionym/pełniącym służbę w KGSG.

Nagrody stanowią ważny motywator, gdy są związane z istotnym osiągnięciem i na tyle wysokie, aby stanowić prawdziwą wartość dla nagradzanego pracownika/funkcjonariusza oraz gdy istnieje powszechne poczucie, że przydziela się je według obiektywnych kryteriów. Nagrody powinny być wręczane niezwłocznie po odniesieniu przez pracownika/funkcjonariusza sukcesu, w obecności innych zatrudnionych tak, aby każdy z nich mógł poznać osiągnięcia nagradzanej osoby. Taki sposób postępowania wzmacnia funkcję motywacyjną nagród.

Nagrody pieniężne w KGSG przyznawano na podstawie: przepisów ustawy z dnia 12 października 1990 r. *o Straży Granicznej*⁵⁰ oraz rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych z dnia 25 września 2014 r. *w sprawie nagród i zapomóg dla funkcjonariuszy Straży Granicznej*⁵¹ - odnośnie do funkcjonariuszy, *Regulaminu Pracy Nr 1 w Komendzie Głównej Straży Granicznej*⁵² - odnośnie do pracowników ksc oraz spoza ksc.

⁴⁸ Dz. U. z 2014 r., poz. 1502, z późn. zm.

⁴⁹ Zgodnie z regulacją, pracownicy mają prawo do jednakowego wynagrodzenia za jednakową pracę lub za pracę o jednakowej wartości. Wynagrodzenie to obejmuje wszystkie składniki, bez względu na ich nazwę i charakter, a także inne świadczenia związane z pracą, przyznawane pracownikom w formie pieniężnej lub w innej formie niż pieniężna. Pracami o jednakowej wartości są prace, których wykonywanie wymaga od pracowników porównywalnych kwalifikacji zawodowych, potwierdzonych dokumentami przewidzianymi w odrębnych przepisach prawa lub praktyką i doświadczeniem zawodowym, a także porównywalnej odpowiedzialności i wysiłku.

⁵⁰ Dz. U. z 2014 r., poz. 1402, z późn. zm., zwanej dalej ustawą *o Straży Granicznej*.

⁵¹ Dz. U. z 2014 r., poz. 1371, przed zmianą Dz. U. z 2010 r. Nr 45, poz. 270, z późn. zm., zwanego dalej rozporządzeniem *w sprawie nagród dla funkcjonariuszy SG*.

⁵² Dz. Urz. KGSG z 2009 r. Nr 10, poz. 64, z późn. zm., zwanego dalej *Regulaminem pracy*.

Dla funkcjonariuszy i pracowników - oprócz kryteriów zawartych w ww. aktach prawnych/dokumentach - czynnikami uwzględnianymi przy przyznawaniu nagrody były: wzorowe wykonywanie zadań służbowych, dokonanie czynu świadczącego o odwadze, służba w trudnych warunkach wymagających znacznego nakładu pracy, przejawianie szczególnej inicjatywy w służbie. Jako element oceny przy rozdziale nagród brano pod uwagę: sposób wykonywania zadań służbowych obejmujący ich efekty, jakość, terminowość, wkład pracy (obciążenie ilością obowiązków, punktualność rozpoczynania pracy, istniejące zaległości), zaangażowanie w wykonywanie zadań służbowych, w tym w warunkach szczególnie trudnych i niebezpiecznych, w sposób świadczący o wykazaniu się danej osoby wyjątkową odwagą w działaniach prowadzonych w celu ochrony i ratowania życia ludzkiego lub mienia albo zapewnienia przestrzegania prawa, szczególna inicjatywa w służbie/pracy na etapie planowanie i wykonywanie zadań, poszukiwanie i wdrażanie nowych rozwiązań oraz podnoszenie umiejętności ogólnych albo kwalifikacji zawodowych, jakość i efektywność wykonywanych obowiązków w trakcie zastępowania osób nieobecnych.

Wymienione powyżej czynniki znane były wszystkim osobom zatrudnionym. Zgodnie bowiem z wyjaśnieniami jednostki kontrolowanej przekazywane były one na spotkaniach organizowanych - z różną częstotliwością - przez bezpośrednich przełożonych funkcjonariuszy i pracowników.

Warty zaznaczenia jest fakt, że w Zarządzie Granicznym KGSG w czerwcu 2015 r. wprowadzone zostały - jako wewnętrzny dokument pomocniczy - *Zasady i kryteria oceniania funkcjonariuszy Zarządu Granicznego KGSG*. Celem ich stworzenia było właściwe rozdysponowanie dodatkowej kwoty przydzielonej tej komórce organizacyjnej przez Komendanta Głównego SG w okresie czerwiec-wrzesień 2015 r. Zgodnie z tym dokumentem nagroda mogła być przyznana osobie, która spełniała co najmniej jedno ze wskazanych w nim kryteriów. Należały do nich m.in.: realizacja zadań o dużym stopniu złożoności, wymagających samodzielności i kreatywności, dużego zaangażowania, nakładu pracy lub wiedzy specjalistycznej; wykonywanie zadań wykraczających poza zakres obowiązków w szczególności takich, których realizacja miała wpływ na funkcjonowanie lub wizerunek całej Straży Granicznej; przygotowywanie materiałów do szkoleń oraz prowadzenie szkoleń; udział w pracach zespołów, komisji, grup zadaniowych; udział w pracach nad opracowaniem aktów prawnych, koncepcji, analiz, systemów istotnych dla funkcjonowania SG. Zgodnie z wyjaśnieniami jednostki kontrolowanej, dyrektor Zarządu Granicznego KGSG polecił zapoznać z przedmiotowymi *Zasadami* wszystkie osoby zatrudnione w tej komórce organizacyjnej.

Dowód: akta kontroli str. 108-109 Tom I

Z przeprowadzonej anonimowej ankiety wynika, że zdaniem 29% ankietowanych zasady podziału nagród zostały jasno określone i były stosowane przez przełożonych (10% *tak*, 19% *raczej tak*); 46% udzieliło negatywnej odpowiedzi w tym zakresie (28% *nie*, 18% *raczej nie*); 25% wskazało, że *trudno powiedzieć*.

W KGSG funkcjonariuszom nagrody uznaniowe przyznawali kierownicy komórek organizacyjnych Komendy, w których pełnili służbę. W indywidualnych przypadkach nagrodą uznaniową wyróżniał ich także Komendant Główny SG. Odnośnie do pracowników, tego rodzaju motywatory przyznawane były przez Komendanta Głównego SG, na wniosek danego dyrektora biura/zarządu Komendy.

Kierownicy komórek organizacyjnych KGSG w każdym czasie mogli - na podstawie wydawanych decyzji - przyznawać nagrody pieniężne. Najczęściej czynili to przy okazji obchodów *Święta Straży Granicznej*, jak również *Narodowego Święta Niepodległości*. Dodatkowo pracownicy wyróżnieni zostali nagrodą pieniężną w miesiącu grudniu 2014 r.

Na podstawie próby objętej badaniem ustalono, że wysokość nagród brutto na stanowiskach niebędących stanowiskami kierowniczymi wynosiła: dla pracowników od 90 zł do 1 500 zł, dla funkcjonariuszy od 500 zł do 2 000 zł. Natomiast na stanowiskach kierowniczych średniego szczebla⁵³ wysokości te kształtowały się dla funkcjonariuszy⁵⁴ od 900 zł do 1 500 zł, zaś na stanowiskach kierowniczych wyższego szczebla od 3 000 zł do 4 500 zł.

Uzasadnieniem przyznania nagród funkcjonariuszom było wzorowe wykonywanie zadań służbowych oraz przejawianie inicjatywy w służbie, w stosunku do pracowników: duży wkład pracy i sumienność w wykonywaniu zadań służbowych. Odnośnie zaś do kierowników komórek organizacyjnych KGSG, wyróżnianych raz na kwartał nagrodą pieniężną przez Komendanta Głównego SG, uzasadnieniem było wzorowe wykonywanie zadań służbowych wymagających szczególnej dyspozycyjności i zaangażowania.

W przypadkach omawianych nagród nie wskazywano jednak okoliczności uzasadniających sformułowanie ww. ocen dotyczących poziomu i sposobu wykonywanej przez nagradzanego pracy⁵⁵, co uznane zostało za **nieprawidłowość**. Powodem takiego stanu rzeczy był powszechny charakter przyznawanych nagród, bowiem w tym samym czasie dostawali je niemal wszyscy zatrudnieni. Brak ujmowania w ocenach przesłanek przyznania nagród mógł osłabiać ich funkcję motywującą do lepszej pracy/służby. Pracownik/funkcjonariusz zatrudniony w KGSG mógł traktować je jako stały składnik wynagrodzenia/uposażenia, niezależnie od wyników jego pracy/służby lub też mógł traktować nagrodę pieniężną jako dodatkową gratyfikację za realizację codziennych obowiązków służbowych. Nagrody uznaniowe były przyznawane przez Komendanta Głównego SG z inicjatywy kierowników komórek organizacyjnych.

W KGSG pracowników i funkcjonariuszy wyróżniano także nagrodą indywidualną m.in. za: wykonywanie zadań wymagających szczególnie zaangażowania, o dużym stopniu złożoności, przekraczających zakres podstawowych obowiązków lub realizowanych w ponadnormatywnym czasie, duży wkład pracy, inicjatywę, osiągnięte wyniki w pracy/służbie, za kreowanie swoją postawą pozytywnego wizerunku funkcjonariusza i całej formacji. Nagrody te - przyznawane na szczegółowo uzasadniony wniosek - przyznawane były zarówno przez Komendanta Głównego SG, jak i przez kierowników komórek organizacyjnych KGSG. Wyróżniano nagrodą pieniężną także tych funkcjonariuszy, którzy wzorowo wykonywali zadania wynikające z udziału w Poczcie Sztandarowym KGSG oraz w związku z przeprowadzaniem inwentaryzacji składników majątku Komendy. Wysokość omawianych nagród była zróżnicowana⁵⁶, ustalana indywidualnie dla każdego pracownika/funkcjonariusza w zależności od wkładu i oceny jego pracy. Niemniej jednak, analizując dokumentację odnoszącą się do przyznawania w komórkach organizacyjnych KGSG objętych próbą nagród uznaniowych zwrócono uwagę na 3 przypadki⁵⁷ wyróżnienia nią funkcjonariuszy odchodzących ze służby w SG. Nie miały one zatem charakteru motywacyjnego, a raczej były podziękowaniem za długoletnią służbę w tej formacji.

Stwierdzono jeden przypadek⁵⁸, w którym - pomimo nieobecności pracownika spowodowanej absencją chorobową (trwającą od 15 listopada 2013 r. do 15 maja 2014 r.) -

⁵³ Dotyczy stanowiska naczelnika.

⁵⁴ W badanych przypadkach nie było pracowników, którzy zajmowałiby takie stanowiska pracy.

⁵⁵ Wyjątkiem był IKIAW KGSG, która to komórka organizacyjna czyniła to od połowy 2014 r.

⁵⁶ Ustalono na podstawie badanej próby pracowników i funkcjonariuszy.

⁵⁷ Dotyczy funkcjonariuszy zatrudnionych w Zarządzie Granicznym KGSG.

⁵⁸ Dotyczy pracownika zatrudnionego w Zarządzie do spraw Cudzoziemców KGSG.

przyznano mu nagrodę z okazji *Święta Straży Granicznej*⁵⁹. Pracownik ten (podobnie jak pozostali pracownicy) został wyróżniony za duży wkład pracy i sumienność w wykonywaniu zadań służbowych. Zgodnie z wyjaśnieniami jednostki kontrolowanej, przy ocenie wywiązywania się z obowiązków oraz realizacji zadań i czynności służbowych pracownika brano pod uwagę okres ostatniego roku. Działanie takie uznane zostało za **nieprawidłowość**, bowiem przyznanie nagrody za realizację obowiązków służbowych pracownikowi faktycznie nieobecnemu w pracy nie spełniało funkcji motywującej. Istotą nagrody jest jej przyznawanie za bieżące osiągnięcia i zaangażowanie w pracę. Z tych powodów nie uwzględniono wyjaśnień udzielonych przez KGSG. Osobą, która wnioskuje o przyznanie nagrody temu pracownikowi był kierownik komórki organizacyjnej KGSG, w której pracownik był zatrudniony. Natomiast Komendant Główny SG nagrodę tę przyznał.

Dowód: akta kontroli str. 17 Tom II, 7 Tom V, 4 Tom VII

Niezależnie od ww. nagród w KGSG, od 1 czerwca 2014 r. przyznawano także nagrody za wykonywanie zadań służbowych w zastępstwie funkcjonariuszy przebywających na zwolnieniach lekarskich. Nagrody te przyznawane były na podstawie art. 125g ustawy *o Straży Granicznej* oraz decyzji nr 146 Komendanta Głównego Straży Granicznej z dnia 10 lipca 2014 r. w *sprawie przeznaczania na nagrody uznaniowe środków finansowych uzyskanych z tytułu zmniejszenia uposażeń funkcjonariuszy Straży Granicznej w okresie ich przebywania na zwolnieniu lekarskim*⁶⁰.

Kierownicy komórek organizacyjnych KGSG, na podstawie otrzymywanych z komórki finansowej zestawień kwot dokonanych zmniejszeń uposażeń, opracowywali projekty decyzji o przyznaniu funkcjonariuszom tego rodzaju nagród uznaniowych. Po zaopiniowaniu tych projektów przez komórkę finansową pod względem formalno-rachunkowym, sporządzane były następnie decyzje o przyznaniu ww. nagród, co było zgodne z postanowieniami decyzji nr 146 KGSG.

Za dobrą praktykę uznać należy wydanie przez kierownika Biura Finansów KGSG decyzji nr 45 z dnia 3 czerwca 2014 r. w *sprawie przyjmowania i dokumentowania zgłoszenia przebywania funkcjonariusza Biura Finansów KGSG na zwolnieniu lekarskim*. Załącznik do tego aktu stanowi *Karta zgłoszenia przebywania funkcjonariusza na zwolnieniu lekarskim*, która wykorzystywana była do opracowania decyzji w sprawie przyznania funkcjonariuszowi nagrody uznaniowej za wykonywanie zadań służbowych w zastępstwie funkcjonariuszy przebywających na zwolnieniach lekarskich. Z informacji w niej zawartych wyczytać można m.in. jakie osoby i w jakim terminie wyznaczone zostały do zastępowania danego funkcjonariusza przebywającego na zwolnieniu lekarskim.

Dowód: akta kontroli str. 106-107 Tom I

Powierzenie zastępstwa konkretnemu funkcjonariuszowi uzależnione było - jak wyjaśniła jednostka kontrolowana - po pierwsze od zgodności szczegółowych zakresów obowiązków, co z kolei miało zapewnić właściwą realizację zadań służbowych i pozwolić na zachowanie ciągłości ich realizacji, po drugie od kompetencji i umiejętności zastępującego oraz zakresu jego uprawnień (posiadanie stosownych upoważnień do wykonywania niektórych czynności służbowych).

Wysokość nagrody przyznawanej za zastępstwo funkcjonariusza przebywającego na zwolnieniu lekarskim zależała od zakresu realizowanych spraw, sposobu ich realizacji, długości okresu zastępowania oraz liczby zastępujących. W większości badanych przypadków, całość kwoty uzyskanej ze zmniejszenia uposażenia danego funkcjonariusza przebywającego na zwolnieniu lekarskim była przyznawana w formie nagrody uznaniowej funkcjonariuszowi wykonującemu zadania służbowe

⁵⁹ W najniższej wysokości.

⁶⁰ Dz. Urz. KGSG z 2014 r. poz. 98, zwaną dalej decyzją nr 146 KGSG.

w zastępstwie. Natomiast w przypadku, gdy zastępstwo pełniło dwóch lub więcej funkcjonariuszy, kwota ta ustalana była proporcjonalnie do liczby dni pełnionego zastępstwa.

Nie do wszystkich badanych przypadków przedstawione zostały kontrolującym dokumenty potwierdzające fakt wykonywania konkretnych czynności służbowych w zastępstwie nieobecnych funkcjonariuszy. Powyższe wynikało np. z nie gromadzenia dokumentacji odnoszącej się do tej problematyki, co było związane z brakiem regulacji nakładających taki obowiązek. W związku z tym, w części przypadków, niemożliwe było ustalenie, czy i jakie czynności wykonywane były przez funkcjonariuszy w ramach zastępstwa.

Ponadto, zgodnie z wyjaśnieniami jednostki kontrolowanej, w okresie objętym kontrolą odnotowano 14 przypadków, w których funkcjonariuszy przebywających na zwolnieniach lekarskich zastępowali pracownicy. Odbywało się to jednak przy współudziale jednego bądź kilku funkcjonariuszy, którzy wówczas z tego tytułu otrzymywali środki finansowe, uzyskane ze zmniejszenia uposażenia funkcjonariusza przebywającego na zwolnieniu. Natomiast odnośnie do pracownika, fakt jego zastępstwa uwzględniano przy przyznawaniu nagród uznaniowych bądź kierownik danej komórki organizacyjnej KGSG, w której zatrudniony był pracownik, występował z wnioskiem o przyznanie mu dodatku zadaniowego.

Informacja dotycząca przyznania nagród uznaniowych była jawna. Wyróżnienie nagrodami Komendanta Głównego SG, czy Ministra Spraw Wewnętrznych podawano do wiadomości innych osób, w szczególności podczas uroczystości, tj. *Święta Straży Granicznej* i *Narodowego Święta Niepodległości*. Jak wyjaśniła jednostka kontrolowana, niezależnie od powyższego, kierownicy poszczególnych komórek organizacyjnych Komendy (każdy we własnym zakresie) organizowali wewnętrzne spotkania, odprawy, podczas których przekazywali informacje o wyróżnieniu nagrodami podległych im osób. Nie przyjęto jednak praktyki podawania do wiadomości innych funkcjonariuszy i pracowników z danej komórki organizacyjnej KGSG - oprócz faktu otrzymania nagrody - także uzasadnienia jej przyznania. Należy podkreślić, że prezentowanie przesłanek przyznania nagrody danej osobie w obecności innych zatrudnionych wzmacnia funkcję motywującą nagrody. Jak ustalono, jedynie w przypadkach wyróżnień funkcjonariuszy oraz pracowników, które co do zasady udzielane były w sposób uroczysty, przełożony mógł w swym wystąpieniu wskazać szczegółowo zasługi stanowiące podstawę przyznania nagrody.

Wyróżniony nagrodą pieniężną pracownik/funkcjonariusz otrzymywał pisemną informację z uzasadnieniem⁶¹. Była ona także dołączana do teczki akt osobowych pracownika/funkcjonariusza. Wyjątek stanowił rok 2014, za który to okres odnośnie do pracowników brakowało w aktach osobowych tego typu informacji. W trakcie czynności kontrolnych zawiadomienia zostały uzupełnione.

Zgodnie z rozporządzeniem Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 12 sierpnia 2008 r. w sprawie wysokości funduszu na nagrody roczne, nagrody uznaniowe i zapomogi dla funkcjonariuszy Straży Granicznej⁶², fundusz na nagrody stanowi 10,8% podstawy wymiaru, która obejmuje środki finansowe planowane na uposażenia zasadnicze wraz z dodatkami o charakterze stałym funkcjonariuszy na dany rok kalendarzowy, przy czym 2,7% podstawy wymiaru przeznacza się na nagrody uznaniowe i zapomogi, w tym 0,7% pozostaje w dyspozycji Komendanta Głównego SG. W 2014 r. wysokość funduszu nagród dla funkcjonariuszy wynosiła 1 522 830 zł, przy czym plan przewidywał kwotę 1 203 000 zł, zaś w roku 2015 (stan na 30 września 2015 r.) wynosiła 931 531 zł,

⁶¹ Dla funkcjonariuszy - w formie decyzji/rozkazu, dla pracowników - pisma informującego o przyznaniu nagrody.

⁶² Dz. U. Nr 148, poz. 941, z późn.zm.

a zaplanowano kwotę 1 732 910 zł. Środki finansowe z ww. funduszu uruchamiane były w KGSG na wniosek dyrektora Biura Finansów KGSG w dwóch transzach. Transza pierwsza uruchamiana była niezwłocznie po ogłoszeniu ustawy budżetowej na dany rok, w wysokości odpowiadającej 70% kwoty przewidzianej na nagrody uznaniowe i zapomogi dla funkcjonariuszy zatrudnionych w KGSG. Pozostałe 30% było do dyspozycji kierowników komórek organizacyjnych KGSG w IV kwartale roku. Wysokość środków finansowych na nagrody i zapomogi była ustalana proporcjonalnie do funduszu uposażeń funkcjonariuszy pełniących służbę w danej komórce organizacyjnej KGSG.

W stosunku do pracowników, fundusz na nagrody uznaniowe tworzony był w wysokości 3% środków finansowych przeznaczonych na wynagrodzenia osobowe pracowników. Powyższe wynika z przepisów ustawy o służbie cywilnej oraz rozporządzenia w sprawie zasad wynagradzania pracowników spoza ksc. Środki finansowe z tego funduszu uruchamiano w miesiącu maju w wysokości 70%, zaś pozostałe 30% w IV kwartale danego roku. Analogicznie jak w przypadku funkcjonariuszy, podziału pomiędzy komórki organizacyjne KGSG dokonywano proporcjonalnie do funduszu wynagrodzeń pracowników danego biura/zarządu KGSG.

Zaznaczyć należy, że w okresie objętym kontrolą zdarzały się przypadki zwiększania funduszu nagród zarówno dla funkcjonariuszy, jak i dla pracowników, będących w dyspozycji kierowników komórek organizacyjnych KGSG. Następowoło to na wniosek dyrektora Biura Finansów KGSG, przedkładany Komendantowi Głównemu SG. Podział środków finansowych dokonywano wówczas w oparciu o poziom zatrudnienia. Zwiększenia przedmiotowych funduszy dokonywano także na wnioski innych kierowników komórek organizacyjnych KGSG oraz kierowników jednostek organizacyjnych SG.

Środki z funduszy nagród funkcjonariuszy, jak i pracowników zatrudnionych wykorzystywane były zgodnie z celem, na który zostały utworzone. Nie stwierdzono, aby w okresie objętym kontrolą dokonywane były zmiany pomiędzy poszczególnymi funduszami nagród, tj. funduszem dla funkcjonariuszy oraz dla pracowników. Ponadto, środki finansowe uzyskane z tytułu zmniejszenia uposażeń funkcjonariuszy w okresie przebywania na zwolnieniu lekarskim, przeznaczane były w całości na nagrody uznaniowe za wykonywanie zadań służbowych w zastępstwie funkcjonariuszy przebywających na zwolnieniach lekarskich.

Pracownicy KGSG niebędący członkami korpusu służby cywilnej, oprócz wynagrodzenia, otrzymywali premię indywidualną. Zasady jej przyznawania określone zostały w *Regulaminie premiowania*⁶³.

Ustalono, że premie w KGSG przyznawane były zgodnie z obowiązującymi zasadami i wypłacane były z funduszu premiowego, którego wysokość wynosiła do 40% posiadanych w danym roku środków na wynagrodzenia zasadnicze oraz dodatki pracowników niebędących członkami korpusu służby cywilnej. W *Regulaminie premiowania* określono warunki, sposób oraz maksymalne wysokości przyznawanych premii. Zgodnie z jego zapisami, premia przysługuje pracownikowi jedynie za pracę wykonaną, a jej wysokość - indywidualnie określana w umowie o pracę - powinna być zróżnicowana i uwzględniać rodzaj stanowiska, na którym pracownik jest zatrudniony, a także charakter i złożoność powierzonych obowiązków. W przypadku wykonania pracy, premia wypłacana

⁶³ Podstawę jego wydania stanowi § 12 ust 2 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 6 marca 2007 r. w sprawie zasad wynagradzania pracowników niebędących członkami korpusu służby cywilnej zatrudnionych w urzędach administracji rządowej i pracowników innych jednostek (Dz. U. Nr 45, poz. 290), nieobowiązującego od 1 marca 2010 r. Od tej właśnie daty, podstawę prawną wydania regulaminu premiowania stanowi § 9 ust. 2 rozporządzenia w sprawie zasad wynagradzania pracowników spoza ksc.

była pracownikowi w pełnej wysokości co miesiąc, łącznie z wynagrodzeniem. Jednak, w wyniku wystąpienia przesłanek wskazanych w tym regulaminie, jej wysokość mogła być obniżana bądź pracownik mógł być jej pozbawiany.

To wszystko pozwala stwierdzić, że system premiowania w KGSG był systemem negatywnym. Ponadto, rozwiązania zastosowane w *Regulaminie premiowania* spowodowały to, że premia stała się stałym elementem wynagrodzenia poszczególnych pracowników, gdzie z założenia powinna być elementem zmiennym, zależnym od okresowego zaangażowania pracowników w pracę, a więc w pełni motywacyjnym.

2.4 Zasady awansowania pracowników oraz funkcjonariuszy zatrudnionych/pełniących służbę w KGSG.

Elementem systemu motywacyjnego jest zapewnienie pracownikowi możliwości rozwoju zgodnego z jego aspiracjami. Działanie to polega na stworzeniu dla niego ścieżki awansu bądź kariery. Istotne jest określenie jasnych wymagań, bowiem każda zmiana stanowiska powinna być wynikiem spełnienia wcześniej ustalonych warunków, a im są one bardziej czytelne i jasne, tym większa jest ich funkcja motywująca.

W KGSG mianowanie/awansowanie na wyższe stanowisko służbowe funkcjonariuszy i pracowników oparte było o obowiązujące w tym zakresie przepisy prawa⁶⁴. Oprócz spełniania wymogów określonych w tych przepisach, kierownicy danej komórki organizacyjnej KGSG brali pod uwagę kryteria ogólne, wspólne dla całej Komendy, tj. doświadczenie zawodowe, staż służby, poziom realizacji zadań służbowych, predyspozycje do wykonywania określonego rodzaju zadań oraz zaangażowanie. Ważnym elementem były także czynniki wynikające ze specyfiki zadań poszczególnych komórek organizacyjnych⁶⁵.

W kontrolowanym okresie 9 funkcjonariuszy z badanej próby zostało mianowanych na wyższe stanowisko służbowe. Mianowani funkcjonariusze spełniali określone w przepisach warunki w zakresie wykształcenia, kwalifikacji zawodowych oraz stażu służby. We wnioskach w sprawie mianowania zawierano informacje dotyczące m.in. poziomu realizowanych przez funkcjonariusza zadań, zaangażowania, inicjatywy, osiągnięć w służbie, przygotowania i doświadczenia zawodowego oraz predyspozycji osobistych uzasadniających mianowanie na wyższe stanowisko służbowe. Ponadto, 3⁶⁶ z 47 funkcjonariuszy, mianowano - za zgodą Komendanta Głównego SG - na wyższe stanowisko

⁶⁴ Ustawa o Straży Granicznej, rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 4 listopada 2009 r. w sprawie warunków w zakresie wykształcenia i kwalifikacji zawodowych oraz stażu służby, jakim powinien odpowiadać funkcjonariusz Straży Granicznej na określonym stanowisku (Dz. U. z 2009 r. Nr 194, poz. 1499, z późn. zm.), zwane dalej rozporządzeniem w sprawie warunków w zakresie wykształcenia i kwalifikacji zawodowych oraz stażu służby, jakim powinien odpowiadać funkcjonariusz SG, rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 14 czerwca 2002 r. w sprawie właściwości organów i jednostek organizacyjnych Straży Granicznej w sprawach wynikających ze stosunku służbowego funkcjonariuszy Straży Granicznej oraz trybu postępowania w tych sprawach (Dz. U. z 2002 r. Nr 91, poz. 814, z późn. zm.) - odnośnie do funkcjonariuszy, rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 9 grudnia 2009 r. w sprawie określenia stanowisk urzędniczych, wymaganych kwalifikacji zawodowych, stopni służbowych urzędników cywilnych, mnożników do ustalania wynagrodzenia oraz szczegółowych zasad ustalania i wypłacania innych świadczeń przysługujących członkom korpusu służby cywilnej (Dz. U. Nr 211, poz. 1630, z późn. zm.) - odnośnie do pracowników ksc, rozporządzenie w sprawie zasad wynagradzania pracowników spoza ksc - odnośnie do pracowników spoza ksc.

⁶⁵ W Biurze łączności i Informatyki KGSG istotny był udział w realizacji projektów dotyczących prac związanych z budową, wdrażaniem i rozwojem centralnych systemów informatycznych SG, zaś w Biurze Spraw Wewnętrznych, jako kryterium dodatkowe, uwzględniano się doświadczenie zawodowe w realizacji określonych zadań, np. czynności operacyjno-rozpoznawcze lub dochodzeniowo-śledcze.

⁶⁶ Dotyczy przypadku w Zarządzie do spraw Cudzoziemców, Biurze Prawnym oraz Zarządzie Granicznym.

w drodze wyróżnienia⁶⁷. Uzasadnieniem powyższego były: wzorowe wywiązywanie się przez tych funkcjonariuszy z obowiązków służbowych i przejawianie inicjatywy, posiadane umiejętności i doświadczenie zawodowe, jak i potrzeby służby. Zgodnie z wyjaśnieniami jednostki kontrolowanej, przy występowaniu do Komendanta Głównego SG przez kierowników komórek organizacyjnych KGSG (jak też przez kierowników jednostek organizacyjnych SG) z wnioskiem o mianowanie na wyższe stanowisko służbowe, przyjęto zasadę przeprowadzania wewnętrznej analizy aktualnego stanu osobowego danego biura/zarządu, celem wyłonienia kandydata spełniającego w stopniu najwyższym kryteria do tego mianowania.

Badając problematykę awansowania funkcjonariuszy ustalono, że w jednym badanym przypadku mianowanie funkcjonariusza na wyższe stanowisko służbowe było poprzedzone powierzeniem mu obowiązków na tym stanowisku (na określony czas, z uposażeniem stosownym do powierzonego stanowiska)⁶⁸. Taki sposób postępowania pozwala na sprawdzenie przez przełożonych przydatności funkcjonariusza na danym stanowisku oraz stopnia wywiązywania się przez niego z nowych zadań. Jednocześnie daje funkcjonariuszowi możliwość rozwoju poprzez powierzenie mu bardziej odpowiedzialnych zadań. Instytucja powierzenia obowiązków w opisanej wyżej sytuacji pełniła funkcję motywującą.

Mianowanie na wyższy stopień SG następowało na indywidualny wniosek kierownika danej komórki organizacyjnej do Komendanta Głównego SG. Dodatkowo, w przypadku przedterminowego mianowania na stopień SG - oprócz oceny wywiązywania się z nałożonych obowiązków służbowych - zawierano informację o braku istnienia przesłanek wskazanych w § 9 rozporządzenia *w sprawie udzielania wyróżnień funkcjonariuszom SG*⁶⁹.

W okresie objętym kontrolą mianowano 8 funkcjonariuszy na wyższy stopień SG, po spełnieniu przez nich przesłanek wskazanych w art. 56 ustawy *o Straży Granicznej* oraz 2 funkcjonariuszy - w związku z ukończeniem przez nich szkoły chorążych. Z kolei 11 funkcjonariuszy, na podstawie art. 57 ustawy *o Straży Granicznej*, zostało mianowanych na wyższy stopień przed upływem okresów ustalonych w art. 56 cytowanej ustawy. Stwierdzono, że w 3⁷⁰ z 11 przypadków, z wniosków o mianowania nie wynikały okoliczności przemawiające za tego rodzaju wyróżnieniem. W istocie w uzasadnieniach sformułowano jedynie ocenę wywiązywania się tych funkcjonariuszy z nałożonych obowiązków służbowych oraz realizacji zadań, wynikających z ich zakresów obowiązków. Powyższe uznane zostało za **nieprawidłowość**, której przyczyną mogła być błędna interpretacja przepisów w tym zakresie. Działanie takie mogło nie spełniać funkcji motywującej dla innych funkcjonariuszy. Z wnioskami o mianowanie danego funkcjonariusza występowali kierownicy komórek organizacyjnych KGSG, w których mianowani funkcjonariusze pełnili służbę, zaś Komendant Główny SG wnioski te poparł.

Dowód: akta kontroli str. 465-466, 487-488, 515-516 Tom V

⁶⁷ O czym mowa w § 3 ust. 2a rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 5 kwietnia 2002 r. *w sprawie udzielania wyróżnień funkcjonariuszom Straży Granicznej* (Dz. U. Nr 56, poz. 510, z późn. zm.), zwanego dalej rozporządzeniem *w sprawie udzielania wyróżnień funkcjonariuszom SG*.

⁶⁸ Zgodnie z art. 41 ust. 1 ustawy *o Straży Granicznej*.

⁶⁹ Zgodnie z brzmieniem przywołanego przepisu: *Wyróżnień nie udziela się funkcjonariuszowi: przeciwko któremu jest prowadzone postępowanie karne lub dyscyplinarne, ukaranemu karą dyscyplinarną - do czasu jej zatarcia, skazanemu prawomocnym orzeczeniem sądu za przestępstwo lub wykroczenie - przez okres 1 roku od dnia uprawomocnienia się orzeczenia, skazanemu prawomocnym wyrokiem sądu - w czasie warunkowego zawieszenia wykonania kary, w stosunku do którego postępowanie karne zostało warunkowo umorzona - w okresie próby.*

⁷⁰ Dotyczy 1 przypadku z Biura Finansów, 1 z Biura Prawnego oraz 1 z Zarządu do spraw Cudzoziemców.

Odnośnie do pracowników zatrudnionych w KGSG, 11 z 44 objętych próbą awansowało na wyższe stanowisko służbowe. Awans następował z uwzględnieniem: kwalifikacji zawodowych pracownika, wymagań przewidzianych dla danego stanowiska, doświadczenia, zaangażowania w wykonywaniu powierzonych zadań, nienagannej pracy oraz wyników oceny okresowej. Głównym powodem awansowania były zmiany w strukturach organizacyjnych i etatowych komórek organizacyjnych KGSG.

Zatrudnieni w KGSG pracownicy mogli awansować także poprzez wzięcie udziału w przeprowadzanych naborach wewnętrznych. Możliwość taka wynikała z § 3 ust. 3 decyzji nr 65 Komendanta Głównego Straży Granicznej z dnia 15 kwietnia 2011 r. w sprawie naboru kandydatów na stanowiska w Komendzie Głównej Straży Granicznej oraz z decyzji nr 245 Komendanta Głównego Straży Granicznej z dnia 27 listopada 2014 r. w sprawie naboru kandydatów na stanowiska pracy nienależące do korpusu służby cywilnej w Komendzie Głównej Straży Granicznej⁷¹. W okresie objętym kontrolą przeprowadzono jedno postępowanie rekrutacyjne na stanowisko głównego specjalisty w Biurze Prawnym KGSG. W wyniku tego naboru nie wyłoniono kandydata do zatrudnienia ze względu na niespełnienie przez kandydatów wymagań na to stanowisko.

W KGSG, zgodnie z ustawą o służbie cywilnej, w celu zdiagnozowania potencjału i aspiracji pracowników ksc, jak również wsparcia w planowaniu ich dalszego rozwoju, tworzono - w powiązaniu z oceną okresową - Indywidualne Programy Rozwoju Zawodowego (IPRZ). Główne założenia IPRZ zostały wskazane w decyzji nr 157 Komendanta Głównego Straży Granicznej z dnia 23 lipca 2014 r. w sprawie indywidualnych programów rozwoju zawodowego członków korpusu służby cywilnej w Komendzie Głównej Straży Granicznej⁷². Tym samym Komendant wypełnił obowiązek, wynikający z załącznika do zarządzenia w sprawie standardów ZZL. Jednak nie dotrzymał określonego w tym zarządzeniu terminu na jego sporządzenie, tj. 6 miesięcy od dnia wejścia w życie standardów. Opóźnienie wyniosło 21 miesięcy. Powodem tej **nieprawidłowości** była opieszałość komórek organizacyjnych KGSG odpowiedzialnych za opracowanie zasad tworzenia IPRZ, tj. Biura Kadr i Szkolenia KGSG, któremu powierzono zadanie sporządzenia projektu decyzji w sprawie IPRZ oraz Biura Prawnego KGSG, które po otrzymaniu ww. projektu decyzji od BKiS KGSG⁷³ prowadziło nad nim dalsze prace przez ponad 12 miesięcy. W wyjaśnieniach udzielonych przez jednostkę kontrolowaną, jako dodatkowy powód tych znacznych opóźnień podano także brak doświadczenia w omawianym zakresie. Osobami, którym powierzono nadzór nad ww. komórki byli: dyrektor Biura Kadr i Szkolenia KGSG oraz dyrektor Biura Prawnego KGSG. Komendant Główny SG - jako kierownik jednostki - zobligowany był do określenia sposobu oraz zasad opracowania i realizacji IPRZ.

Dowód: akta kontroli str. 44 Tom I

Stwierdzono, że ustalone w decyzji w sprawie IPRZ zasady nie we wszystkich badanych przypadkach były przestrzegane. Odnotowano 2 przypadki niesporządzenia IPRZ⁷⁴. Dokumenty te opracowane zostały i zatwierdzone przez Komendanta Głównego SG dopiero w trakcie trwania czynności kontrolnych. Dodatkowo, stwierdzono 5 przypadków, w których niedotrzymane zostały terminy, określone w ww. decyzji, na sporządzenie i zatwierdzenie IPRZ⁷⁵. Powyższe przypadki stanowią **nieprawidłowości**, których - zgodnie z wyjaśnieniami jednostki kontrolowanej - przyczyną

⁷¹ Dz. Urz. KGSG z 2014 r., poz.124.

⁷² Zwanej dalej decyzją w sprawie IPRZ.

⁷³ Za pismem znak: KG-KS-2232/I/13 z 25 czerwca 2013 r.

⁷⁴ Dotyczy stanowisk w Biurze Prawnym KGSG: BP/ZPP/1, BP/ZPP/2.

⁷⁵ Dotyczy stanowiska w Biurze łączności i Informatyki - Błil/WliUS/SUS/2, w Biurze Finansów KGSG - BF/WE/RŚZ/3, Zarządzie Granicznym - ZG/WZGiI/RW/1, ZG/WE/RM/2, ZG/WE/RM/1.

było niezrozumienie regulacji w tym zakresie, a także przyczyny techniczne związane z przesyłaniem korespondencji pomiędzy KGSG, a zamiejscowymi jej wydziałami. Skutkiem tych nieprawidłowości - podobnie jak w przypadku niesporządzenia procedury tworzenia IPRZ - był brak określenia ścieżki rozwoju zawodowego członka korpusu służby cywilnej. Osobami sprawującymi nadzór nad procesem opracowywania i realizacji IPRZ w podległych biurach/zarządach KGSG byli kierownicy komórek organizacyjnych KGSG, zaś dyrektor Biura Kadr i Szkolenia KGSG był kierownikiem komórki odpowiedzialnej za prowadzenie spraw związanych z dokonywaniem analizy prawidłowości opracowywania IPRZ.

Dowód: akta kontroli str. 416 Tom I, 503-506 Tom III, 415 Tom I, 156-158, 171-173, 195-197 Tom III, 70-71, 137-139 Tom IV

Ścieżki awansu/kariery funkcjonariuszy wskazywane były w większości przypadków podczas sporządzania opinii służbowych. Przełożony, formułując wnioski i propozycje dotyczące dalszego przebiegu służby opiniowanego, mógł wskazać czy: zaliczyć go do rezerwy kadrowej na stanowiska kierownicze, mianować na wyższe stanowisko służbowe, mianować na równorzędne stanowisko służbowe (zgodnie z predyspozycjami, nabytymi kwalifikacjami), pozostawić na zajmowanym stanowisku służbowym, mianować na niższe stanowisko służbowe, zwolnić ze służby, skierować na kurs doskonalenia zawodowego (do szkoły), awansować w stopniu Straży Granicznej.

Wyniki przeprowadzonej ankiety wykazały, że 45% (21% *tak*, 24% *raczej tak*.) ankietowanych uznało, że w KGSG istniała możliwość awansowania na wyższe stanowisko; 30% (12% *nie*, 18% *raczej nie*) wypowiedziało się w tej kwestii negatywnie; 25% - wskazało, że *trudno powiedzieć*. Z kolei na pytanie, czy obowiązują jasne i sprawiedliwe kryteria awansu: 15% (3% *tak*, 12% *raczej tak*) respondentów oceniło pozytywnie tę kwestię, zaś 53% (29% *nie*, 24% *raczej nie*) negatywnie, a 32% - wskazało, że *trudno powiedzieć*. Ankietowani, jako czynniki sprzyjające awansowaniu wymieniali najczęściej *znajomości, doświadczenie, odpowiednie wykształcenie, kwalifikacje, staż pracy*. Wskazywano także na: *uznanie przełożonych, zaangażowanie, wolne etaty, pracowitość, szczęście* bądź *trudno powiedzieć*.

3. Wykorzystanie pozapłacowych narzędzi motywacyjnych w KGSG.

Działania jednostki kontrolowanej w zakresie wykorzystania pozapłacowych narzędzi motywacyjnych wobec funkcjonariuszy i pracowników zatrudnionych w KGSG oceniono **pozytywnie**.

Motywatory pozapłacowe wymagają większego zaangażowania od przełożonych i bardziej zindywidualizowanego podejścia do pracownika od omawianych powyżej motywatorów płacowych. Tego typu narzędzia motywacyjne mogą trwale zwiększyć lojalność pracownika wobec pracodawcy i jego zaangażowanie w realizację celów urzędów. To z kolei może przełożyć się na efektywność jego pracy.

W KGSG, zgodnie z przepisami rozporządzenia *w sprawie warunków w zakresie wykształcenia i kwalifikacji zawodowych oraz stażu służby, jakim powinien odpowiadać funkcjonariusz SG*, wykorzystywano następujące pozapłacowe narzędzia motywacyjne: udzielanie wyróżnień, kierowanie na kursy i szkolenia, wyrażanie zgody na: podwyższanie kwalifikacji zawodowych i wykształcenia ogólnego, na dodatkowe zajęcia zarobkowe, zmianę czasu służby i pracy, skrócenie okresu służby przygotowawczej, mianowanie na kierownicze stanowisko służbowe przed uzyskaniem kwalifikacji kadry kierowniczej.

Zgodnie z wynikami przeprowadzonej ankiety, 67% respondentów odpowiedziało, że pracodawca nie oferuje żadnych świadczeń pozapłacowych materialnych, z których mogliby korzystać.

Odnosnie do pracowników, zgodnie z postanowieniami § 49 *Regulaminu pracy*, za szczególne osiągnięcia w pracy mogą być im przyznawane takie wyróżnienia jak: dyplom uznania i pochwała pisemna. Jak wyjaśniła jednostka kontrolowana, na równi ze szczególnymi osiągnięciami traktowano także: wzorowe wykonywanie obowiązków, przejawianie inicjatywy w pracy, doskonalenie sposobu wykonywania pracy, podnoszenie wydajności i jakości pracy.

Natomiast w odniesieniu do funkcjonariuszy, katalog wyróżnień, które mogły być im przyznane określony został w art. 91 ustawy o *Straży Granicznej*. Zgodnie z przywołanym przepisem, funkcjonariuszowi wzorowo wykonującemu obowiązki, przejawiającemu inicjatywę w służbie i doskonalącemu kwalifikacje zawodowe, mogą być udzielane m.in. takie wyróżnienia jak: pochwała, pochwała w rozkazie, nagroda rzeczowa, krótkoterminowy urlop, przyznanie odznaki resortowej, przedstawienie do odznaczenia państwowego, przedterminowe mianowanie na wyższy stopień⁷⁶, mianowanie na wyższe stanowisko służbowe⁷⁷.

Wyróżnianie funkcjonariuszy, jak i pracowników dotyczyło także jednostkowych, jednorazowych, szczególnych osiągnięć w służbie i poza służbą, do których zaliczano: dokonanie czynu świadczącego o wyjątkowej odwadze, opracowanie programów lub projektów służących racjonalizacji funkcjonowania formacji albo wydatkowania środków budżetu państwa, czy też wykonanie zadań wymagających szczególnych nakładów pracy. Powyższe stanowiło podstawę do sporządzania wniosków o wyróżnienie orderem lub odznaczeniem, a następnie kierowania ich do ministra spraw wewnętrznych - w przypadku Medalu za Zasługi dla Straży Granicznej, ministra obrony narodowej - w przypadku Medalu za Zasługi dla Obronności Kraju (w okresie objętym kontrolą w KGSG medal taki przyznano 28 funkcjonariuszom i 2 pracownikom) oraz do Komendanta Głównego SG o wyróżnienie Odznaką Straży Granicznej, wyłącznie w przypadku funkcjonariuszy.

W szczególnie uzasadnionych przypadkach, za dokonane przez funkcjonariusza lub pracownika czyny przynoszące znaczną korzyść państwu lub obywatelom kierowano wnioski do Prezydenta RP o wyróżnienie: Krzyżem Kawalerskim Orderu Odrodzenia Polski, Krzyżem Zasługi (spośród osób zatrudnionych wyróżniono⁷⁸ 3 funkcjonariuszy, w tym 1 objętego próbą), Krzyżem Zasługi za Dzielność, Medalem za Długoletnią Służbę.

Na podstawie badanych przypadków ustalono, że w okresie objętym kontrolą 2 funkcjonariuszom przyznano Medal za Długoletnią Służbę (1 - Brązowy, 1 - Złoty), 3 funkcjonariuszom - Medal Za Zasługi dla Straży Granicznej (1 - Brązowy, 1 - Srebrny, 1 - Złoty), 3 - odznakę Straży Granicznej. Ponadto, 9 funkcjonariuszy wyróżniono krótkoterminowym urlopem (z czego 3 funkcjonariuszy dwukrotnie, 1 - trzykrotnie, pozostali - jednokrotnie), 11 funkcjonariuszy - przedterminowym mianowaniem na kolejny wyższy stopień SG, 1 funkcjonariusza - Krzyżem Kawalerskim Orderu Odrodzenia Polski. Uzasadnieniem do przyznania poszczególnych wyróżnień były m.in.: nienaganna służba, wysoka jakość pracy i profesjonalizm w wykonywaniu powierzonych zadań, zaangażowanie, sumienność, bardzo dobre wyniki osiągnięte w służbie, wykonywanie obowiązków wykraczających poza zwykłe obowiązki służbowe.

Z powyższego wynika, że ograniczono się do stosowania motywatorów pozapłacowych, wynikających z przepisów prawa.

Jednym z narzędzi motywacyjnych wykorzystywanych w KGSG było także - przy uwzględnieniu potrzeb służby - kierowanie funkcjonariuszy do szkoły chorążych oraz przeszkolenia

⁷⁶ Wyróżnienie tego rodzaju omawiano w pkt 2.4 niniejszego dokumentu.

⁷⁷ Patrz: przypis jak wyżej.

⁷⁸ Dotyczy okresu objętego kontrolą.

specjalistycznego wymaganego do mianowania na pierwszy stopień oficerski. Oprócz wymogów formalnych, określonych w zarządzeniu nr 106 Komendanta Głównego Straży Granicznej z dnia 19 grudnia 2014 r. w *sprawie zakresu oraz szczegółowych zasad szkolenia funkcjonariuszy i pracowników Straży Granicznej*⁷⁹, które dany funkcjonariusz musiał spełniać, aby zostać skierowany na takie szkolenia, kierownicy komórek organizacyjnych KGSG brali pod uwagę: poziom wiedzy merytorycznej, doświadczenie zawodowe, staż służby w danym pionie, specyfikę i złożoność wykonywanych zadań, predyspozycje zawodowe. Dodatkowo odnośnie do kursu oficerskiego uwzględniano: predyspozycje w zakresie umiejętności kierowania i motywowania zespołu ludzkiego, umiejętności organizacji pracy zespołu, efekty uzyskiwane na dotychczasowym stanowisku, wyniki badania psychofizjologicznego, którym - na polecenie Komendanta Głównego SG - poddawani byli funkcjonariusze na podstawie art. 39b ust. 3 ustawy o *Straży Granicznej*.

Dyrektor Biura Kadr i Szkolenia KGSG, na podstawie zgłoszonych zarówno przez kierowników jednostek organizacyjnych SG, jak i kierowników komórek organizacyjnych Komendy potrzeb szkoleniowych, uwzględniając możliwości ośrodków szkolenia w zakresie organizacji i prowadzenia szkoleń, określał - w formie decyzji - limit miejsc na poszczególne szkolenia. W celu dokonania ostatecznych uzgodnień, propozycje podziału przedmiotowych limitów miejsc przedstawiane były także Komendantowi Głównemu SG.

Szkolenia funkcjonariuszy i pracowników realizowane były w ramach doskonalenia zawodowego. Proces ten prowadzony był w oparciu o przepisy zarządzenia nr 54 Komendanta Głównego SG z dnia 10 września 2010 r. w *sprawie zakresu oraz szczegółowych zasad szkolenia funkcjonariuszy i pracowników Straży Granicznej*, a od 1 stycznia 2015 r. o przepisy zarządzenia nr 106 Komendanta Głównego SG z dnia 19 grudnia 2014 r. w *sprawie zakresu oraz szczegółowych zasad szkolenia funkcjonariuszy i pracowników Straży Granicznej*. Doskonalenie zawodowe prowadzone było jako doskonalenie centralne (organizowane i prowadzone przez ośrodki szkolenia SG), lokalne (organizowane i prowadzone przez jednostki organizacyjne SG lub komórki wewnętrzne KGSG) oraz zewnętrzne (prowadzone przez podmioty spoza SG).

W ramach doskonalenia centralnego funkcjonariuszy i pracowników kierowano do ośrodków szkolenia na kursy doskonalące oraz szkolenia specjalistyczne na podstawie rocznego harmonogramu szkoleń. Harmonogram ten tworzony był przez ośrodki szkolenia SG na podstawie przygotowanej oferty szkoleń sygnalizowanych przez jednostki organizacyjne SG, jak i poszczególne biura i zarządy KGSG. Oferta ta przesyłana była, za pośrednictwem dyrektora Biura Kadr i Szkolenia KGSG, do kierowników jednostek organizacyjnych SG i komórek organizacyjnych KGSG, którzy z kolei mieli zapoznawać z nią podległych funkcjonariuszy i pracowników, celem zgłoszenia przez nich do przełożonego chęci uczestnictwa w interesujących ich szkoleniach i kursach. Zgodnie z wyjaśnieniami jednostki kontrolowanej, przełożeni dobierali takie szkolenia, których zakres miał wynikać z realizowanych przez funkcjonariuszy i pracowników zadań oraz, w których udział miał wpływać korzystnie na poszerzenie i usystematyzowanie ich wiedzy.

W zakresie, w którym nie było możliwe zaspokojenie potrzeb szkoleniowych w ramach doskonalenia lokalnego bądź centralnego możliwe było skierowanie na szkolenia zewnętrzne organizowane przez podmioty spoza SG. Udział funkcjonariuszy i pracowników w tego typu szkoleniach finansowany był ze środków Nadwiślańskiego Oddziału SG, w ramach wyodrębnionego

⁷⁹ Dz. Urz. KGSG poz. 133. Do 1 stycznia 2015 r. obowiązywały przepisy zarządzenia nr 54 Komendanta Głównego Straży Granicznej z dnia 10 września 2010 r. w *sprawie zakresu oraz szczegółowych zasad szkolenia funkcjonariuszy i pracowników Straży Granicznej* (Dz. Urz. KGSG z 2010 r. Nr 10, poz. 10).

dla Biura Kadr i Szkolenia KGSG limitu na dany rok budżetowy. Na powyższe szkolenia kierowano na podstawie zgłaszanych - doraźnie w ciągu danego roku - przez kierowników komórek organizacyjnych KGSG potrzeb w przedmiotowym zakresie, z uwzględnieniem możliwości finansowych, wynikających z przydzielonego limitu środków przeznaczonych na działalność szkoleniową. Warty zaznaczenia jest fakt, że w okresie objętym kontrolą, w ramach tego typu szkoleń, jeden z pracowników uczestniczył w aplikacji legislacyjnej w Rządowym Centrum Legislacji, zaś jeden z funkcjonariuszy w aplikacji kontrolerskiej w Najwyższej Izbie Kontroli.

Podczas diagnozowania potrzeb szkoleniowych funkcjonariuszy i pracowników w poszczególnych komórkach organizacyjnych KGSG przełożeni kierowali się - zgodnie z wyjaśnieniami jednostki kontrolowanej - potrzebami służby, których zaspokojenie miało przyczynić się do zapewnienia wysokich standardów w zakresie realizowanych zadań służbowych. Przy typowaniu konkretnej osoby do udziału w szkoleniach brane były pod uwagę takie czynniki jak: konieczność aktualizacji lub rozszerzenia wiedzy, umiejętności i kwalifikacji niezbędnych do realizacji przez funkcjonariusza/pracownika zadań wynikających z powierzonych obowiązków służbowych, posiadane uprawnienia, predyspozycje, wykształcenie zawodowe.

Z analizy zgromadzonych ankiet wynika, że w KGSG nie wszystkim zatrudnionym zdiagnozowano ich potrzeby szkoleniowe (45% ankietowanych wypowiedziało się w tym zakresie negatywnie, 34% - pozytywnie, zaś 21% - trudno powiedzieć). Ponadto, nie uniemożliwiano w pełni udziału w wartościowych/przydatnych szkoleniach/kursach/studiach finansowanych lub współfinansowanych przez pracodawcę (43% ankietowanych wypowiedziało się w tym zakresie negatywnie, 39% - pozytywnie, zaś 18% - trudno powiedzieć). Nie popierano dostatecznie inicjatywy pracowników dotyczących szkolenia i rozwoju (40% ankietowanych wypowiedziało się w tym zakresie negatywnie, 27% - pozytywnie, zaś 33% - trudno powiedzieć).

Do katalogu stosowanych narzędzi pozapłacowych zaliczono także wobec funkcjonariuszy oraz pracowników rozwiązania, umożliwiające godzenie obowiązków zawodowych z życiem prywatnym.

W związku ze składanymi prośbami funkcjonariuszy, Komendant - o ile nie kolidowało to z wykonywanymi przez nich zadaniami służbowymi - wyrażał zgodę na indywidualną zmianę godzin pełnienia służby w związku z dojazdem do miejsca pełnienia służby lub ze względu na trudne sprawy rodzinne, opiekę nad dzieckiem, odbiorem dziecka z placówek szkolno-wychowawczych. W okresie objętym kontrolą zgodę taką uzyskało 205 funkcjonariuszy. Odnośnie do pracowników, na ich wnioski - uzasadnione szczególnie ważnymi względami osobistymi lub rodzinnymi - dokonywana była zmiana godzin rozpoczęcia i zakończenia pracy. Sytuacja taka dotyczyła 45 pracowników.

Ponadto, Komendant, w okresie objętym kontrolą 104 osobom wyraził zgodę na dodatkowe zajęcie zarobkowe poza służbą/pracą, z czego 97 funkcjonariuszom i 7 pracownikom. Z uwagi na powyższe - pomimo istniejących w tym zakresie regulacji prawnych - wydane zostały wytyczne nr 65 z dnia 17 kwietnia 2015 r. w sprawie udzielania zezwoleń funkcjonariuszom na podjęcie zajęcia zarobkowego poza służbą. Dokument ten określa: szczegółowy sposób postępowania przy podejmowaniu rozstrzygnięcia w tym zakresie oraz kryteria, które należy przy tej decyzji uwzględnić, informacje jakie powinien zawierać wniosek o udzielenie zgody, szczegółowe warunki i tryb postępowania w przypadku skracania okresu, na który zostało udzielone zezwolenie i odmowy wydania kolejnego zezwolenia na wykonywanie tej bądź innej działalności.

Jednym z elementów pozapłacowych narzędzi motywacyjnych w KGSG było także umożliwianie podnoszenia kwalifikacji na studiach wyższych, studiach podyplomowych czy

doktoranckich poprzez udzielanie zwolnienia od zajęć służbowych (w przypadku funkcjonariusza) bądź urlopu szkoleniowego (w przypadku pracowników). W okresie objętym kontrolą zwolnienie od zajęć służbowych udzielono 14 funkcjonariuszom, zaś 10 pracownikom udzielono urlopu szkoleniowego.

4. Nadzór i koordynacja nad kierunkami polityki kadrowej i metodami pracy w zakresie funkcjonowania systemów motywacyjnych w jednostkach SG.

Działania jednostki kontrolowanej w zakresie nadzoru sprawowanego przez KGSG nad kierunkami polityki kadrowej i metodami pracy w zakresie funkcjonowania systemów motywacyjnych w jednostkach SG oceniono **pozytywnie mimo nieprawidłowości**.

Jak wynika z wyjaśnień jednostki kontrolowanej, nadzór ten ograniczał się do następujących aspektów: problematyki doboru funkcjonariuszy na stanowiska służbowe oraz mianowania funkcjonariuszy na wyższe stanowiska służbowe; monitoringu realizacji planów wydatków jednostek organizacyjnych SG na uposażenia funkcjonariuszy i wynagrodzenia pracowników; przyznawania i podwyższania dodatków funkcyjnych i dodatków służbowych do uposażeń funkcjonariuszy, a także ich podwyższania oraz problematyki dotyczącej wprowadzania i adaptacji nowo przyjętych funkcjonariuszy.

Odnosnie do doboru funkcjonariuszy na stanowiska służbowe oraz mianowania ich na wyższe stanowiska służbowe w styczniu 2015 r. Komendant Główny SG przekazał kierownikom jednostek organizacyjnych, do służbowego wykorzystania, dokument pn. *Zalecenia dotyczące doboru funkcjonariuszy na stanowiska służbowe w jednostkach organizacyjnych Straży Granicznej*. Dodatkowo, w całej formacji SG wprowadzona została zasada, że przy występowaniu przez kierowników jednostek organizacyjnych SG i komórek organizacyjnych KGSG z wnioskiem o mianowanie funkcjonariusza na wyższe stanowisko służbowe, należy bezwzględnie przeprowadzić wewnętrzną analizę aktualnego stanu osobowego, celem wyłonienia kandydata spełniającego w stopniu najwyższym kryteria do tego mianowania. W przypadku braku ww. analiz, Biuro Kadr i Szkolenia KGSG występowało do jednostek organizacyjnych SG o uzupełnienie wniosku w tym zakresie.

Dowód: akta kontroli str. 494-496 Tom I

Działania Komendy w zakresie monitoringu realizacji planów wydatków jednostek organizacyjnych SG na uposażenia funkcjonariuszy i wynagrodzenia pracowników, polegały na sporządzaniu - w okresie objętym kontrolą - przez Biuro Finansów KGSG analiz wykonania wydatków przez jednostki organizacyjne SG, z uwzględnieniem określonych limitów finansowych na uposażenia funkcjonariuszy i wynagrodzenia pracowników. W tym celu, po zakończonym przedsięwzięciu, np. po rozdysponowaniu dodatkowych środków finansowych na poszczególne jednostki organizacyjne SG, Biuro analizowało przekazywane w tym zakresie dane przez kierowników tych jednostek. Następnie, informację zbiorczą opracowaną na podstawie zgromadzonych danych, prezentowano Komendantowi Głównemu Straży Granicznej. Ponadto, zgodnie z wyjaśnieniami jednostki kontrolowanej, w ostatnich latach dokonywane były analizy możliwości finansowych w zakresie skierowania środków finansowych na awanse dla funkcjonariuszy, którzy zajmowali stanowiska zaszerogowane do niższego stopnia etatowego niż posiadany przez funkcjonariusza stopień służbowy. W efekcie, stopniowo zwiększano w kolejnych latach budżety jednostek organizacyjnych SG. Dodatkowo, w przypadku zgłaszania przez kierowników jednostek organizacyjnych SG potrzeb finansowych, które pozwoliłyby na dokonanie zmian etatowych, analizowano skutki finansowe

wnioskowanych zmian, a następnie sporządzano opinię o wielkości środków finansowych i możliwości zabezpieczenia ich w planie wydatków formacji na dany rok i lata następne. Na tej podstawie Komendant Główny SG - w przypadku uznania zasadności zmian zaprezentowanych przez komendanta jednostki organizacyjnej SG - wyrażał zgodę na przeprowadzenie danego przedsięwzięcia.

W zakresie dodatków do uposażeń funkcjonariuszy, oprócz działań opisanych w pkt 1 niniejszego dokumentu, Komendant Główny SG pismem z 26 listopada 2014 r. wydał kierownikom jednostek organizacyjnych SG polecenie dotyczące niepodwyższania dodatków funkcyjnych i dodatków służbowych funkcjonariuszom na miesiąc grudzień w celu uniknięcia wzrostu wydatków z tytułu wypłaty nagród rocznych za 2014 r. oraz polecenie dotyczące zasad przyznawania dodatku służbowego funkcjonariuszom przyjmowanym do służby na stanowisko służbowe „kursant”. Dodatkowo Komendant Główny SG zalecił, aby uzgadniać z nim wysokość dodatków funkcyjnych przyznawanych na czas pełnienia służby na stanowiskach służbowych: zastępca komendanta oddziału SG, zastępca komendanta ośrodka szkolenia SG, zastępca komendanta ośrodka SG, główny księgowy, komendant dywizjonu SG, komendant placówki SG. Jak podkreśliła jednostka kontrolowana, w wyniku podjętych działań, zwiększono środki finansowe na dodatki funkcyjne i dodatki służbowe o 170 tys. zł ze skutkiem przechodzącym na lata kolejne. Ponadto, w 2015 r. przeznaczono dodatkowo 2 256 tys. zł na okresowe zwiększenia dodatków funkcyjnych i dodatków służbowych dla funkcjonariuszy pełniących służbę w jednostkach organizacyjnych SG.

Odnośnie do procesu adaptacyjnego nowo przyjętych funkcjonariuszy, Biuro Kadr i Szkolenia KGSG przygotowało, w ścisłej współpracy z Centralnym Ośrodkiem Szkolenia Straży Granicznej w Koszalinie, opracowanie pn. *Wprowadzenie nowego funkcjonariusza Straży Granicznej do służby. Poradnik dla bezpośredniego przełożonego*. Celem tego dokumentu jest wyjaśnienie istoty procesu wprowadzenia funkcjonariusza na stanowisko służbowe, a także określenie faz tego procesu oraz zalecanych praktyk adaptacyjnych. Zgodnie z wyjaśnieniami jednostki kontrolowanej, procedura ta - objęta cyklicznym monitoringiem dokonywanym przez Biuro Kadr i Szkolenia KGSG, pozwolić ma w niedalekiej przyszłości m.in. na dostosowanie obowiązujących narzędzi i metod rekrutacji w celu wykluczenia kandydatów do służby wykazujących niewłaściwe postawy (skłonności). Ponadto, procedura ta będzie mieć także wpływ na bieżące opiniowanie funkcjonariuszy w początkowym okresie ich służby.

Dowód: akta kontroli str. 497-512 Tom II

W ramach prowadzonego przez Biuro Kadr i Szkolenia KGSG nadzoru merytorycznego w tym zakresie, występowano do jednostek organizacyjnych SG o udzielenie informacji dotyczącej funkcjonowania i realizacji procedury wprowadzenia i adaptacji nowo przyjętego funkcjonariusza. Jednocześnie zwracano się o przekazanie ewentualnych uwag/propozycji zmian, bądź problemów związanych z procesem⁸⁰. Na podstawie zebranego i w ten sposób przeanalizowanego materiału, Biuro Kadr i Szkolenia KGSG sporządzało stosowną notatkę i przedkładało ją do akceptacji Komendanta Głównego SG. W notatce zaakceptowanej 1 lipca 2015 r., stwierdzono, że wprowadzenie procedury adaptacyjnej dla nowo przyjętych funkcjonariuszy przyniosło zauważalne korzyści, przejawiające się przede wszystkim w podniesieniu poziomu jakości służby, wywarło pozytywny wpływ na poziom integracji w zespołach, a także zmniejszyło stres związany z podjęciem nowych obowiązków.

⁸⁰ Jednostki organizacyjne SG nie zgłosiły uwag, jak też nie wyraziły potrzeby zmian funkcjonującego procesu adaptacyjnego.

Reasumując należy stwierdzić, że wymienione działania przeprowadzane przez KGSG w stosunku do jednostek organizacyjnych SG, nie były wystarczające i nie gwarantowały prawidłowego funkcjonowania systemów motywacyjnych w tych jednostkach. Nie wyczerpują one całego zagadnienia jakim jest system motywacyjny i odnoszą się jedynie do części tego złożonego obszaru. Dodatkowo zauważyć należy, że większość przedsięwzięć wykonywanych w ramach nadzoru przez KGSG w tej materii odnosi się do funkcjonariuszy, podczas gdy rozwiązania dotyczące pracowników stanowią jedynie margines wprowadzanych rozwiązań. Co prawda opracowany został dokument pn. *Informacja dla nowo zatrudnionego pracownika*, jednakże został on przekazany do realizacji do kierowników komórek organizacyjnych KGSG dopiero w lipcu 2015 r. W związku z powyższym trudno jest mówić o jakimkolwiek nadzorze w tym zakresie. Powyższe uznane zostało za **nieprawidłowość**, której powodem był przede wszystkim brak, wśród kadry zarządzającej KGSG, odpowiedniej wiedzy z zakresu zarządzania zasobami ludzkimi oraz płynących z tego korzyści. Skutkiem tej nieprawidłowości mogło być nieumiejętne wykorzystanie zasobów kadrowych w jednostce, co może mieć z kolei swoje przełożenie na jakość wykonywanych przez SG działań. Komendant Główny SG, jako organ nadzorujący, powinien dążyć do jak najlepszego wykorzystania potencjału ludzkiego w dowodzonej przez siebie formacji. Należy również zaznaczyć, że Komendant Główny SG został zobowiązany przez b. Ministra Spraw Wewnętrznych - w piśmie z dnia 13 marca 2014 r. (znak: BMPRT-0751-2/2014) - do opracowania przejrzystych systemów motywacyjnych.

5. Zalecenia i wnioski.

W celu usunięcia stwierdzonych nieprawidłowości oraz usprawnienia funkcjonowania kontrolowanej jednostki wnoszę o:

- 1) podjęcie działań zapewniających przejrzystość funkcjonującego w KGSG systemu motywacyjnego, w szczególności poprzez określenie zasad i kryteriów stosowania narzędzi motywacyjnych wobec wszystkich grup zatrudnionych w Komendzie;
- 2) wprowadzenie rozwiązań, które dostarczą wiedzy na temat efektywności stosowanych narzędzi motywacyjnych;
- 3) wprowadzenie mechanizmów zapewniających terminowe opracowanie dokumentów wykorzystywanych w procesie zarządzania zasobami ludzkimi, w tym programów oraz IPRZ-ów, a także pozwalających na bieżący monitoring obszarów we wskazanym wyżej obszarze;
- 4) kształtowanie - za pomocą odpowiednich narzędzi - wynagrodzeń i uposażeń pracowników i funkcjonariuszy SG w taki sposób, aby stanowiły czynnik motywujący do lepszej pracy/służby, a w szczególności powiązanie wynagrodzenia z wynikami wartościowania stanowisk pracy;
- 5) wzmocnienie funkcji motywacyjnej nagród pieniężnych m.in. poprzez: nieprzyznawanie ich za realizację obowiązków służbowych pracownikowi/funkcjonariuszowi SG faktycznie nieobecnemu w pracy/na służbie oraz każdorazowe wskazywanie przesłanek uzasadniających przyznanie nagrody;
- 6) rozważenie możliwości wprowadzenia takich rozwiązań w zakresie premiowania, aby premia stała się elementem, zmiennym zależnym od okresowego zaangażowania pracowników w pracę, w pełni motywacyjnym;
- 7) wprowadzenie mechanizmów gwarantujących przestrzeganie przepisów, w tym wydanych przez Komendanta Głównego SG, w zakresie polityki personalnej Komendy;

- 8) wzmocnienie funkcji motywacyjnej jednego z wyróżnień, tj. mianowania funkcjonariuszy na wyższy stopień przed upływem okresów ustalonych w art. 56 ustawy o *Straży Granicznej*, poprzez każdorazowe wskazywanie we wnioskach okoliczności przemawiających za przyznaniem danemu funkcjonariuszowi tego rodzaju wyróżnienia;
- 9) rozważenie możliwości rozszerzenia katalogu motywatorów pozapłaćowych;
- 10) zwiększenie nadzoru KGSG nad kierunkami polityki kadrowej i metodami pracy w zakresie funkcjonowania systemów motywacyjnych w jednostkach SG

w terminie do 31 sierpnia 2016 r.

Na podstawie art. 49 ustawy o *kontroli* wnoszę o przedstawienie, w terminie 30 dni od dnia otrzymania wystąpienia pokontrolnego, informacji o sposobie wykonania zaleceń, wykorzystaniu wniosków lub przyczynach ich niewykorzystania albo o innym sposobie usunięcia stwierdzonych nieprawidłowości.



Wykonano w 2 egz. przez zespół kontrolerów:

Egz. Nr 1 - KGSG

Egz. Nr 2 - aa