

Pan
Jarosław Wieczorek
Wojewoda Śląski

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

z kontroli zrealizowanej w trybie zwykłym w Śląskim Urzędzie Wojewódzkim w Katowicach¹ na temat: *Ocena realizacji polityki kadrowej w aspekcie oszczędnego i celowego wydatkowania środków publicznych.*

Czynności kontrolne zostały przeprowadzone w terminie od 16 października 2017 r. do 17 listopada 2017 r., na podstawie ustawy z dnia 15 lipca 2011 r. *o kontroli w administracji rządowej*², przez zespół kontrolerów MSWiA w składzie:

- kierownik zespołu kontrolerów - Agnieszka Maksymowicz-Jastrzębska, radca ministra w Departamencie Kontroli i Nadzoru MSWiA, upoważnienie Nr 105/2017 z 11 października 2017 r.,
- członek zespołu kontrolerów - Anna Wójcicka, główny specjalista w Departamencie Kontroli i Nadzoru MSWiA, upoważnienie Nr 106/2017 z 11 października 2017 r.,
- członek zespołu kontrolerów - Iwona Zielińska, starszy specjalista w Departamencie Kontroli i Nadzoru MSWiA, upoważnienie Nr 107/2017 z 11 października 2017 r.

¹ Zwany dalej ŚUW w Katowicach lub Urzędem.

² Dz. U. Nr 185, poz. 1092.

Zakres kontroli obejmował:

1. Poziom zatrudnienia pracowników w Urzędzie.
2. Funkcjonowanie systemu motywacyjnego w Urzędzie poprzez:
 - ✓ wykorzystanie płacowych narzędzi motywacyjnych, w tym kształtowanie wynagrodzeń osób zatrudnionych w Urzędzie, awansowanie oraz nagradzanie pracowników;
 - ✓ wykorzystanie pozapłacowych narzędzi motywacyjnych, w tym m.in. szkolenia dla pracowników zatrudnionych w Urzędzie.

Kontrolą objęto okres od 1 stycznia 2016 r. do 30 czerwca 2017 r. Dane dotyczące 2015 r. przedstawione w dokumencie mają charakter porównawczy.

Celem kontroli było dokonanie oceny sposobu realizacji przez Śląski Urząd Wojewódzki w Katowicach wybranych zagadnień w obszarze polityki kadrowej w aspekcie oszczędnego i celowego wydatkowania środków publicznych, w tym funkcjonowania systemu motywacyjnego w Urzędzie. Dodatkowo celem kontroli było dokonanie oceny w zakresie monitorowania efektów realizacji przyjętej polityki kadrowej w Urzędzie.

Oceny działalności jednostki kontrolowanej dokonano na podstawie ustalonego stanu faktycznego, przy zastosowaniu kryteriów kontroli, takich jak: legalność, rzetelność, celowość oraz gospodarność.

Wykaz osób pełniących - w badanym okresie - funkcje na stanowiskach kierowniczych:

- Jarosław Wieczorek - Wojewoda Śląski od 9 grudnia 2015 r.;
- Jan Chrzęszcz - I Wicewojewoda Śląski od 11 stycznia 2016 r.;
- Mariusz Trepka - II Wicewojewoda Śląski od 11 stycznia 2016 r.;
- Marek Tarabuła - Dyrektor Generalny Urzędu od 11 września 2014 r. do 16 lutego 2016 r. ;
- Adam Ostalecki - Dyrektor Generalny Urzędu od 17 lutego 2016 r.;
- Katarzyna Śliwa-Szajor - Dyrektor Biura Organizacyjno-Budżetowego od 23 lutego 2015 r. do 11 lutego 2016 r.;
- Marek Tarabuła - Dyrektor Biura Organizacyjno-Budżetowego od 17 lutego 2016 r. do 15 maja 2017 r.;
- Katarzyna Śliwa-Szajor - Dyrektor Biura Organizacyjno-Budżetowego od 16 maja 2017 r. ;
- Katarzyna Trafny - Główny Księgowy Budżetu Urzędu od 1 stycznia 2014 r.;
- Jerzy Stawiarski - Kierownik Oddziału do Spraw Kadr i Wynagrodzeń³ od 1 kwietnia 2014 r. do 14 września 2017 r. (od 15 września 2017 r. Kierownik Oddziału do Spraw Kadr);
- Klaudia Nalepa - Kierownik Oddziału ds. Zarządzania Personelem i Organizacji od 1 maja 2015 r.

³ 15 września 2017 r. Dyrektor Generalny Urzędu zatwierdził tymczasową strukturę organizacyjną Biura Organizacyjno-Budżetowego. Wprowadzone zmiany polegały na likwidacji *Zespołu do spraw wynagrodzeń osobowych pracowników* funkcjonującego w ramach Oddziału do Spraw Kadr i Wynagrodzeń. W wyniku zmian utworzono Oddział do Spraw Kadr oraz Oddział do Spraw Wynagrodzeń wraz z *Zespołem do spraw realizacji wynagrodzeń*.

I. OCENA

Sposób realizacji przez Śląski Urząd Wojewódzki w Katowicach wybranych zagadnień w obszarze polityki kadrowej w aspekcie oszczędnego i celowego wydatkowania środków publicznych, w tym funkcjonowanie systemu motywacyjnego w Urzędzie, a także monitorowanie wyników/efektów założonych działań w zakresie realizacji przyjętej polityki kadrowej ocenia się **pozytywnie**.

Z dokonanych ustaleń wynika, że w Urzędzie identyfikowano potrzeby kadrowe oraz dokonywano analizy stanu zatrudnienia, w tym planowania racjonalnego zatrudnienia. Kierownictwo Urzędu zapewniło optymalny stan zasobu kadrowego do realizacji zadań określonych w *Regulaminie organizacyjnym*. Zawieranie umów cywilnoprawnych z pracownikami Urzędu oraz innymi osobami było niezbędne do prawidłowej realizacji zadań. Nabory na wolne stanowiska w służbie cywilnej oraz rozwiązywanie umów z pracownikami Urzędu realizowano zgodnie z obowiązującymi przepisami prawa.

W jednostce kontrolowanej właściwie kształtowano politykę kadrową, wpływając pozytywnie na motywację osób zatrudnionych w Urzędzie. W ramach posiadanych środków finansowych stosowano motywacyjne narzędzia płacowe i pozapłacowe w celu zwiększenia efektywności i skuteczności pracy podległych pracowników. Głównymi motywatorami wykorzystywanymi w Urzędzie były w szczególności nagrody pieniężne oraz dodatki zadaniowe/specjalne, a także szkolenia oraz refundacja kosztów nauki na wybrane formy podnoszenia kwalifikacji zawodowych. Przyjęte rozwiązania w obszarze motywowania służyły do zatrzymania wykwalifikowanych, zaangażowanych osób, podnoszeniu i rozwijaniu ich potencjału, nagradzaniu za wyniki i osiągnięcia oraz zapewnieniu wszystkim zatrudnionym równych szans.

Wynagradzanie, awansowanie i nagradzanie pracowników odbywało się zgodnie z obowiązującymi przepisami. W Urzędzie określono zasady sporządzania i aktualizowania opisów stanowisk pracy oraz powołano zespół do spraw wartościowania stanowisk pracy, a także opracowano zasady awansowania pracowników na kolejne stanowiska służbowe oraz określono kryteria przyznawania nagród. W jednostce nie opracowano zasad premiowania dla pracowników nienależących do ksc.

Środki publiczne wydatkowane na wynagrodzenia, nagrody oraz dodatki zadaniowe i specjalne, a także na szkolenia dla pracowników zatrudnionych w Urzędzie wydatkowano racjonalnie, w sposób oszczędny i celowy. W przypadku organizacji szkoleń przyjęto optymalny dobór metod i środków służących do realizacji założonych celów.

II. USTALENIA KONTROLI

Zadania z obszaru polityki kadrowej w Urzędzie w badanym okresie realizowało Biuro Dyrektora Generalnego⁴ oraz Biuro Organizacyjno-Budżetowe⁵ do zadań których należało w szczególności prowadzenie spraw związanych ze stosunkiem pracy pracowników Urzędu, w tym m.in.: koordynowanie sporządzania i weryfikowania projektów opisów stanowisk pracy niebędących wyższymi stanowiskami w służbie cywilnej, sporządzanie opisów stanowisk pracy, koordynowanie procesu wartościowania stanowisk pracy w Urzędzie, organizowanie naborów kandydatów do pracy w korpusie służby cywilnej, przygotowanie i prowadzenie naborów wewnętrznych oraz prowadzenie polityki szkoleniowej i spraw związanych z podnoszeniem kwalifikacji zawodowych pracowników Urzędu, w tym: gromadzenie i analizowanie danych w zakresie identyfikowania potrzeb szkoleniowych pracowników Urzędu, przygotowanie planów szkoleń, koordynowanie sporządzania indywidualnych programów rozwoju zawodowego dla członków korpusu służby cywilnej⁶, a także prowadzenie spraw związanych ze stosunkiem pracy pracowników Urzędu oraz spraw związanych z naliczaniem i wypłatą wynagrodzeń i innych świadczeń wynikających ze stosunku pracy.

1. Poziom zatrudnienia pracowników w Urzędzie.

Działania ŚUW w Katowicach w zakresie zatrudniania pracowników w ŚUW w Katowicach ocenia się **pozytywnie**.

Na podstawie dokonanych ustaleń stwierdzono, że kierownictwo Urzędu zapewniło optymalny stan zasobu kadrowego do realizacji zadań określonych w *Regulaminie organizacyjnym*. W okresie objętym kontrolą w Urzędzie zatrudniano dwie grupy pracowników, tj. należących do korpusu służby cywilnej⁷ i spoza ksc. Na 30 czerwca 2017 r. w Urzędzie było zatrudnionych 1145 osób, w tym 831 pracowników w ramach ksc i 314 osób spoza ksc. Analiza danych wykazała, że zatrudnienie w ŚUW w Katowicach w korpusie służby cywilnej w okresie od 1 stycznia 2016 r. do 30 czerwca 2017 r. uległo zmniejszeniu o 18 osób, tj. z 849 osób (843,075 etatów) na 1 stycznia 2016 r. do 831 osób (824,625 etatów) na 30 czerwca 2017 r. Natomiast zatrudnienie pracowników spoza ksc w tym samym okresie zwiększyło się o 9 osób, tj. z 305 osób (288,58 etatów) na 1 stycznia 2016 r. do 314 osób (302,16 etatów) na 30 czerwca 2017 r.

[Dowód: akta kontroli T-I str. 29-30]

⁴ Zarządzenie Nr 110.18.2015 Dyrektora Generalnego ŚUW w Katowicach z dnia 23 czerwca 2015 r. w sprawie ustalenia Regulaminu Organizacyjnego Biura Dyrektora Generalnego w Śląskim Urzędzie Wojewódzkimi w Katowicach zmienionego zarządzeniem Nr 110.35.2015 z dnia 9 grudnia 2015 r.

⁵ Zarządzenie Nr 110.1.2015 Dyrektora Generalnego ŚUW w Katowicach z dnia 17 stycznia 2015 r. w sprawie ustalenia Regulaminu Organizacyjnego Biura Budżetowo-Księgowego w Śląskim Urzędzie Wojewódzkimi w Katowicach oraz Zarządzenie Nr 110.29.2016 Dyrektora Generalnego ŚUW w Katowicach z dnia 2 listopada 2016 r. w sprawie ustalenia Regulaminu Organizacyjnego Biura Organizacyjno-Budżetowego w Śląskim Urzędzie Wojewódzkimi w Katowicach zmienionego zarządzeniem Nr 110.10.2017 z dnia 13 czerwca 2017 r.

⁶ Zwanych dalej ksc.

⁷ Zwanym dalej ksc.

1.1. Planowanie zasobów ludzkich w Urzędzie.

W ŚUW w Katowicach identyfikowanie potrzeb kadrowych oraz dokonywanie analizy stanu zatrudnienia, w tym planowanie racjonalnego zatrudnienia w poszczególnych komórkach, odbywało się m.in. poprzez dokonywanie analiz kadrowo-płacowych oraz składanie przez poszczególne wydziały wniosków o nabór, wewnętrzne przesunięcia, awanse oraz podwyżki. Przeglądów, ocen i porządkowania kompetencji poszczególnych komórek organizacyjnych dokonywano przy weryfikacji projektów struktur i regulaminów organizacyjnych przedkładanych przez dyrektorów wydziałów. Działania takie skutkowały optymalizacją rozwiązań organizacyjnych w Urzędzie. Funkcjonująca w Urzędzie komórka audytu wewnętrznego prowadziła niezależną działalność doradczą i weryfikującą, której celem było m.in. usprawnienie działań operacyjnych organizacji⁸. Zawarte w raportach rekomendacje pozwalały kierownictwu Urzędu podejmować skuteczne decyzje zarządcze.

W Urzędzie dokonywano analizy wyników/efektów założonych działań w zakresie polityki kadrowej poprzez opracowanie w 2013 r. *Programu Zarządzania Zasobami Ludzkimi*⁹ oraz *Strategii Wojewody Śląskiego na lata 2013-2016*¹⁰. *Strategia* stanowiła zestaw celów strategicznych Wojewody Śląskiego i wskazywała obszary do doskonalenia oraz wprowadzenia rozwiązań systemowych dla Śląskiego Urzędu Wojewódzkiego. Jednymi z zagadnień poruszanych w *Strategii* były kwestie dotyczące polityki personalnej, w tym analiza stanu zatrudnienia. Zespół doradczy¹¹ do spraw opracowania *Strategii* realizował zadania o charakterze konsultacyjnym w zakresie celów strategicznych, operacyjnych, zadań, mierników, zarządzania ryzykiem, a także dokonania całościowej oceny merytorycznej dokumentu.

Przed okresem objętym kontrolą¹² w Urzędzie dokonano przeglądu o charakterze zewnętrznym¹³, który został poświęcony optymalizacji kluczowych procesów i etatyzacji w obszarze płacowo-kadrowym oraz zarządzania zasobami ludzkimi w Urzędzie. Wynikiem przeprowadzonego przeglądu były decyzje kadrowo-organizacyjne, polegające m.in. na redukcji zatrudnienia we wskazanych komórkach organizacyjnych oraz nowy podział zadań pomiędzy pracowników. W okresie od 1 stycznia 2015 r. do 30 czerwca 2017 r. Kierownictwo Urzędu nie dopuszczało do nieuzasadnionego wzrostu zatrudnienia. Do niezbędnego minimum ograniczono zwiększanie etatów (tworzenie nowych stanowisk pracy), a nowe zadania realizowano przy maksymalnym wykorzystaniu posiadanych własnych zasobów kadrowych w szczególności w drodze wewnętrznych przesunięć pracowników między komórkami wewnętrznymi – oddziałami oraz wydziałami¹⁴. W związku ze znacznym wzrostem

⁸ Komórka audytu przeprowadziła: np. audyt efektywnościowy w Wydziale Nadzoru Właścicielskiego/ocena struktury organizacyjnej, wybranych aspektów działalności oraz rotacji zatrudnienia w Wydziale Centrum Powiadomienia Ratunkowego/ efektywność szkoleń pracowników ŚUW/ocena realizacji zadań dotyczących prowadzenia rejestru podmiotów leczniczych oraz analiz i badań statystycznych w ramach Wydziału Nadzoru nad Systemem Opieki Zdrowotnej.

⁹ Wprowadzony zarządzeniem Nr 110.14.2013 Dyrektora Generalnego Śląskiego Urzędu Wojewódzkiego w Katowicach z dnia 29 maja 2013 r. w sprawie wprowadzenia *Programu Zarządzania Zasobami Ludzkimi Śląskiego Urzędu Wojewódzkiego w Katowicach na lata 2013-2016* zmieniony zarządzeniem Nr 110.14.2016 z dnia 25 maja 2016 r. Zwanym dalej *Programem ZZL*. Program ZZL opisano w pkt 2 niniejszego dokumentu.

¹⁰ Zwanej dalej *Strategią*.

¹¹ Powołany zarządzeniem Nr 75/13 Wojewody Śląskiego z dnia 26 marca 2013 r. do spraw opracowania strategii Wojewody Śląskiego na lata 2013-2016.

¹² T.j.: od 12 listopada 2012 r. do 31 stycznia 2014 r.

¹³ Wykonany przez Firmę PwC Polska.

¹⁴ Np. ze stanowiska ds. obsługi paszportowej oraz personalizacji paszportów tymczasowych na stanowisko ds. cudzoziemców. W ramach przesunięć etatów wzmocniony został między innymi Wydział Polityki Społecznej (zadania dotyczące kontroli świadczeń rodzinnych, w tym

spraw realizowanych przez poszczególne komórki organizacyjne w Urzędzie utworzono 41 nowych stanowisk pracy¹⁵.

[Dowód: akta kontroli T-I str. 12-13, 18; płyta CD]

1.2. Realizacja naborów na wolne stanowiska

W ŚUW w Katowicach sformalizowano zasady zatrudniania pracowników w Urzędzie w drodze naborów zewnętrznych i wewnętrznych¹⁶. W regulacji określono sposoby obsadzania stanowisk oraz tryb i zasady postępowania przy naborach na stanowiska w służbie cywilnej w Urzędzie, a także uregulowano sposób dokonywania przeniesień pracowników w ramach wydziału lub pomiędzy wydziałami¹⁷. W Urzędzie ustalono również tryb i zasady wewnętrznego obsadzania stanowisk średniego szczebla zarządzania, tj. kierowników i zastępców kierowników oddziałów¹⁸.

W okresie od 1 stycznia 2015 r. do 30 czerwca 2017 r. przeprowadzono 160 naborów, w tym w okresie objętym kontrolą 111 naborów¹⁹. W wyniku przeprowadzonych naborów w okresie objętym kontrolą zatrudniono 136 osób²⁰, w tym 25 osób na zastępstwo. W badanym okresie odbyło się 50 naborów niezakończonych pozytywnie, z czego 38 nie rozstrzygnięto (15 w 2016 r., 23 do 30 czerwca 2017 r.), 6 anulowano decyzją Dyrektora Generalnego Urzędu, w 6 kandydaci zrezygnowali z podjęcia zatrudnienia (1 w 2016 r., 5 do 30 czerwca 2017 r.).

Kontrolą objęto 11 naborów, co stanowi 10% wszystkich naborów przeprowadzonych w Urzędzie w okresie objętym kontrolą. W wyniku dokonanej analizy stwierdzono, że nabory przeprowadzono zgodnie z obowiązującymi przepisami. Każde ogłoszenie o wolnym stanowisku pracy w służbie cywilnej poprzedzone było uzasadnionym wnioskiem do Dyrektora Generalnego Urzędu o wszczęcie procedury naboru. Ustalono, że 4 nabory dotyczyły zastępstwa za pracowników przebywających na długotrwałych zwolnieniach lekarskich, natomiast w 7 zaistniała konieczność obsadzenia wakujących stanowisk. Ogłoszenia na wolne stanowiska w służbie cywilnej zamieszczano zgodnie z zapisami ustawy *o służbie cywilnej*, tj. wskazując termin na składanie ofert na zastępstwo minimum 5 dni a na wolne stanowisko minimum 10 dni na składanie ofert. Do każdego naboru wybierano Komisję Rekrutacyjną, a członkowie Komisji składali oświadczenia *o zachowaniu tajemnicy*

500+), Wydział Spraw Obywatelskich i Cudzoziemców (zadania związane z obsługą cudzoziemców), a także Wydział Infrastruktury (zadania związane z inwestycjami na terenach zamkniętych).

¹⁵ T.j.: 7, w tym 2 spoza ksc w Wydziale Spraw Obywatelskich; 2 w Wydziale Zdrowia (1 ze środków rezerwy celowej); 1 w Biurze Administracyjnym; 1 w Wydziale Nadzoru Właścicielskiego; 6 w Wydziale Polityki Społecznej oraz 24 w Wydziale Bezpieczeństwa i Zarządzania Kryzysowego (środki z rezerwy celowej na zatrudnienie operatorów numerów alarmowych w Centrum Powiadomienia Ratunkowego).

¹⁶ Zarządzenie Nr 0155/47/11 Dyrektora Generalnego z dnia 7 grudnia 2011 r. w sprawie określenia sposobów obsadzania stanowisk oraz trybu i zasad postępowania przy naborze na stanowiska w służbie cywilnej w ŚUW w Katowicach, zmienionym zarządzeniem Nr 110.37.2012 z dnia 22 listopada 2012 r.

¹⁷ W zarządzeniu nie określono sposobu obsadzania na wyższe stanowiska w służbie cywilnej.

¹⁸ Zarządzenie Nr 0155/23/10 Dyrektora Generalnego Śląskiego Urzędu Wojewódzkiego w Katowicach dnia 18 maja 2010 r. w sprawie trybu i zasad wewnętrznego obsadzania stanowisk kierowników i zastępców kierowników oddziałów w wydziałach Śląskiego Urzędu Wojewódzkiego w Katowicach z późn.zm. oraz zarządzenie Nr 110.13.2016 Dyrektora Generalnego Śląskiego Urzędu Wojewódzkiego w Katowicach dnia 25 maja 2016 r. uchylające ww. zarządzenie.

¹⁹ W 2016 r. – 56 naborów; do 31 czerwca 2017 r. – 55 naborów.

²⁰ 54 osoby w ksc oraz 82 osoby spoza ksc, w tym w komórkach wytypowanych do kontroli zatrudniono odpowiednio: w Biurze Wojewody: 8 osób (1 z ksc i 7 spoza ksc), w Biurze Administracyjnym: 12 osób, w tym 2 na zastępstwo (4 osoby z ksc i 8 osób spoza ksc), w Wydziale Kontroli: 2 osoby (1 osoba z ksc i 1 osoba spoza ksc) oraz w Wydziale Nadzoru Właścicielskiego 8 osób, w tym 5 na zastępstwo – wszystkie osoby z ksc.

informacji dotyczących kandydatów biorących udział w naborze²¹. Z procedury naboru sporządzano protokoły zawierające opis wszystkich etapów danego naboru oraz nazwisko wyłonionego kandydata. Każdy z poddanych analizie protokołów został podpisany przez członków Komisji Rekrutacyjnej.

W okresie objętym kontrolą w Urzędzie nie przeprowadzano naborów wewnętrznych. Z uzyskanych wyjaśnień od dyrektora Generalnego Urzędu wynika, że głównymi przesłankami, które zadecydowały o braku przeprowadzania naborów wewnętrznych był brak w Urzędzie osób o odpowiednich kwalifikacjach, ograniczenie dopływu do organizacji nowych talentów/ekspertów oraz wydłużenie czasu związanego z obsadzeniem wakatów (wygrany nabór wewnętrzny przez pracownika z jednej komórki organizacyjnej wiąże się z przeprowadzeniem rekrutacji na jego miejsce, co w praktyce oznacza zorganizowanie 2 procesów rekrutacyjnych). Praktykowaną formą obsadzania stanowisk pracy w Urzędzie przy wykorzystaniu wewnętrznych zasobów kadrowych były tzw. *wewnętrzne przeniesienia*. W badanym okresie w Urzędzie obsadzono 26 stanowisk w ramach wewnętrznych przesunięć pracowników, w tym 17 dotyczyło zastępstwa za nieobecnego pracownika. Należy zauważyć, że w Urzędzie prowadzono bazę danych zawierającą informacje na temat pracowników zainteresowanych zmianą stanowiska pracy lub komórki organizacyjnej w związku z realizacją własnych planów rozwoju zawodowego.

[Dowód: akta kontroli T- I str.16-17, 123; T-II str. 1-130]

1.3. Rozwiązywanie umów o pracę z pracownikami Urzędu.

Z dokonanych ustaleń wynika, że rozwiązywanie umów o pracę z pracownikami zatrudnionymi w Urzędzie realizowano na podstawie przepisów prawa²². W okresie objętym kontrolą z pracy w Urzędzie odeszło ogółem 137 osób. Kontrolą objęto dokumenty związane z zakończeniem pracy 28 pracowników²³, co stanowi 20%. Na podstawie skontrolowanej próby stwierdzono, że 7 pracowników wypowiedziało umowę o pracę, 17 pracowników²⁴ rozwiązało umowę o pracę na mocy porozumienia stron, natomiast umowa z 1 pracownikiem wygasła z upływem czasu na jaki została zawarta. Pozostałe 3 umowy zostały rozwiązane w związku z nieprzyjęciem przez pracowników nowych warunków pracy i płacy. Świadczenia pracy sporządzano w dniu rozwiązania umowy o pracę lub w dniu następnym po rozwiązaniu umowy o pracę.

Z osobami odchodzącymi z pracy z własnej inicjatywy nie przeprowadzano rozmów mających na celu ustalenie powodów podjętej przez nich decyzji. Dyrektor Generalny Urzędu wyjaśnił, że w Urzędzie nie praktykowano bezpośredniego przeprowadzania wywiadów z odchodzącymi z pracy pracownikami, natomiast każdemu z nich wydawana była ankieta *EXIT INTERVIEW* mająca na celu poznanie opinii odchodzących urzędników na temat pracy w Śląskim Urzędzie Wojewódzkim. Liczba zwracanych ankiet była znikoma. Badanie miało charakter dobrowolny, a więc nie było możliwości wpływu na liczbę zwracanych formularzy.

[Dowód: akta kontroli T-I str. 124; T-II str. 131-136]

²¹ Stanowiące załącznik Nr 3 do zarządzenia Nr 0155/47/11 Dyrektora Generalnego ŚUW w Katowicach z 7 grudnia 2011 r.

²² Art. 97 § 1 ustawy z dnia 26 czerwca 1974 r. *Kodeks pracy* (Dz. U. z 2014 r. poz. 1502, z późn. zm. oraz Dz. U. z 2016 r. poz. 1666).

²³ Próbę do kontroli wytypowano z komórek organizacyjnych objętych kontrolą, tj.: z Biura Wojewody 6 osób, z Biura Administracyjnego 10 osób, z Wydziału Kontroli 2 osoby oraz z Wydziału Nadzoru Właścicielskiego 10 osób.

²⁴ W tym 8 pracowników odeszło na zaopatrzenie emerytalne i rentowe.

1.4. Zawieranie umów cywilnoprawnych z pracownikami Urzędu i z innymi osobami.

Z dokonanych ustaleń wynika, że umowy cywilnoprawne zawierano w oparciu o przepisy prawa powszechnie obowiązującego.

W okresie od 1 stycznia 2015 r. do 30 czerwca 2017 r. w Urzędzie zawarto 388 umów cywilnoprawnych, z czego 249 to umowy²⁵ z konsultantami medycznymi, natomiast pozostałe 139 umów²⁶ zawarto z osobami zatrudnionymi w Urzędzie oraz osobami niebędącymi pracownikami. Mając na uwadze, że obowiązek zawierania umów z konsultantami medycznymi wynikał z obowiązujących przepisów, ich liczba i wartość wydatkowanych na ten cel środków kształtowały się na zbliżonym poziomie. Odnośnie pozostałych umów cywilnoprawnych ustalono, że w 2016 r. zawarto o 52 umowy (tj. ponad 55%) mniej niż w 2015 r. Kwoty wydatkowane na ten cel w 2016 r. również uległy zmniejszeniu o ponad 300.000 zł w porównaniu do 2015 r. Różnica w liczbie zawartych umów cywilnoprawnych pomiędzy 2015 r. a 2016 r. wynikała z potrzeb i możliwości finansowych Urzędu (m.in. w 2016 r. zakończono realizację dwóch programów, ograniczono liczbę umów o wynagrodzenie radcy prawnego z tytułu zastępstwa procesowego, nie zawierano umów na realizację zadań archiwum Śląskiego Urzędu Wojewódzkiego).

Zawieranie umów cywilnoprawnych było niezbędne do prawidłowej realizacji zadań. Umowy dotyczyły w szczególności: wykonywania zadań Naczelnego Lekarza Uzdrawiska, wykonywania czynności obsługi biurowej posiedzeń składów orzekających Wojewódzkiego Zespołu do Spraw Orzekania o Niepełnosprawności, zastępstwa procesowego, archiwizowania akt orzeczniczych oraz prowadzenia kompleksowej obsługi księgowej Pracowniczej Kasy Zapomogowo-Pożyczkowej. W okresie objętym kontrolą najwięcej umów zawarł Wojewódzki Zespół do Spraw Orzekania o Niepełnosprawności²⁷.

Z uzyskanych informacji wynika, że w latach 2015 – 2017 plany finansowe dotyczące umów cywilnoprawnych ujmowane były w ramach planów finansowych dochodów i wydatków budżetowych w zakresie budżetu państwa oraz budżetu środków europejskich dysponenta trzeciego stopnia. Nie sporządzano natomiast odrębnych planów finansowych dotyczących zawierania umów cywilnoprawnych. Umowy cywilnoprawne²⁸ realizowano w ramach środków zabezpieczonych na paragrafach 417 – *Wynagrodzenia bezosobowe*.

Kontroli poddano 10 umów cywilnoprawnych zawartych z pracownikami Urzędu oraz 5 umów zawartych z innymi osobami. Każda umowa cywilnoprawna była poprzedzona wnioskiem o wyrażenie zgody na realizację wydatku/zmianę wysokości wydatku stanowiącym załącznik Nr 1 do *Procedury*

²⁵ W 2015 r. – 86 umów na kwotę 217.338 zł; w 2016 r. – 88 umów na kwotę 201.540,24 zł; do 30 czerwca 2017 r. – 75 umów na kwotę 103.384,18 zł. Umowy z konsultantami zawierano na podstawie art. 16 ust. 1 ustawy z dnia 6 listopada 2008 r. o konsultantach w ochronie zdrowia - Minister właściwy do spraw zdrowia, Minister Obrony Narodowej oraz wojewoda, każdy w zakresie swojej właściwości zawiera corocznie z powołanymi przez siebie konsultantami, z wyjątkiem konsultantów wojskowej służby zdrowia, umowę cywilnoprawną na dany rok o realizację zadań określonych w ustawie, ustalając w niej, w szczególności wysokość wynagrodzenia, termin i sposób jego wypłaty oraz obowiązek sporządzenia sprawozdania.

²⁶ w 2015 r. – 87 umów, w tym 18 z pracownikami Urzędu na kwotę 428.944,86 zł; w 2016 r. – 35 umów w tym 7 z pracownikami Urzędu na kwotę 109.166,98 zł; do 30 czerwca 2017 r. – 17 umów, w tym 3 umowy z pracownikami Urzędu na kwotę 62,583 zł.

²⁷ W 2016 r. – 10 umów; w 2017 r. – 9 umów.

²⁸ Zgodnie z rozporządzeniem Ministra Finansów z dnia 2 marca 2010 r. w sprawie szczegółowej klasyfikacji dochodów, wydatków, przychodów i rozchodów oraz środków pochodzących ze źródeł zagranicznych (Dz.U. 2014 poz. 1053 z późn. zm.).

określającej zasady dokonywania wydatków w ramach planu finansowego dysponenta trzeciego stopnia.

Należy zaznaczyć, że przedmiot umów zawartych z osobami zatrudnionymi w Urzędzie nie pokrywał się z zakresami czynności/opisami stanowisk pracy tych pracowników. Z dokonanych ustaleń wynika, że umowy rozliczono prawidłowo. Dokumenty finansowe zostały sprawdzone pod względem merytorycznym i rachunkowym oraz zatwierdzone do realizacji. Wynagrodzenia za realizację poszczególnych umów przesyłano na rachunek zleceniobiorców, zgodnie z zapisami umów.

[Dowód: akta kontroli T-I str. 22, 42-51, 626-628; T-II str. 137-197, 606-607]

2. Funkcjonowanie systemu motywacyjnego w Urzędzie.

Na podstawie dokonanych ustaleń **pozytywnie** ocenia się system motywacyjny funkcjonujący w Śląskim Urzędzie Wojewódzkim w Katowicach, w tym wykorzystywanie płacowych narzędzi motywacyjnych m.in. takich jak kształtowanie wynagrodzeń, awansowanie i nagradzanie pracowników oraz pozapłacowych narzędzi, m.in. takich jak organizowanie i przeprowadzanie szkoleń.

Motywowanie osób zatrudnionych jest jednym z kluczowych elementów zarządzania zasobami ludzkimi. Odpowiednio wypracowany system motywacji powinien stanowić zbiór narzędzi oraz czynników motywacyjnych, powiązanych ze sobą i tworzących całość. Jego celem powinno być stworzenie odpowiednich warunków pracy i służby pozwalających na realizację celów urzędu. Istotne znaczenie dla budowy skutecznego systemu motywacyjnego ma dobór odpowiednich instrumentów motywacyjnych.

Proces budowy systemu motywacyjnego poprzedzono badaniem potrzeb pracowników zatrudnionych w jednostce²⁹. Uzyskane dane pozwoliły przybliżyć potrzeby Urzędu i indywidualne oczekiwania pracowników przyczyniające się do osiągnięcia satysfakcji z wykonywanej pracy. Wyniki raportu z badania ankietowego wskazały czynniki najbardziej motywujące i demotywujące osoby zatrudnione w jednostce. Pracownicy wskazali kluczowe czynniki zarówno o charakterze materialnym jak i pozamaterialnym mogące mieć znaczenie dla motywacji, w tym m.in. zasady jakie powinny obowiązywać przy awansowaniu, przyznawaniu nagród pieniężnych i podwyżek, a także preferencje w odniesieniu do komunikacji wewnętrznej w Urzędzie.

W okresie objętym kontrolą system motywacyjny funkcjonujący w ŚUW w Katowicach opierał się o przepisy prawa powszechnie obowiązującego oraz wewnętrzne regulacje i dokumenty odnoszące się do obszaru zarządzania zasobami ludzkimi, w tym w szczególności: *Regulamin pracy*, zarządzenia w sprawie: *zasad i procedury ustalania i aktualizacji Indywidualnych Programów Rozwoju Zawodowego członków korpusu służby cywilnej*, *podnoszenia kwalifikacji zawodowych pracowników*, *zasad sporządzania i aktualizowania opisów stanowisk pracy niebędących wyższymi stanowiskami w służbie cywilnej*, *określenia zasady organizacji służby przygotowawczej oraz określenia warunków dokonywania pierwszej oceny w stosunku do osób zatrudnianych w celu zastępstwa nieobecnego członka korpusu służby cywilnej*, *w sprawie określenia sposobów obsadzania stanowisk oraz trybu*

²⁹ Raport z badania ankietowego w Śląskim Urzędzie Wojewódzkim z 2009 r. Plan doskonalenia pn.: *Przeprowadzenie wśród pracowników ankiety badającej indywidualne potrzeby, w tym w zakresie motywacji, komunikacji, wyposażenia stanowisk i środowiska pracy oraz sporządzanie raportu z badania ankietowego.*

*i zasad postępowania przy naborze na stanowiska w służbie cywilnej, Program Zarządzania Zasobami Ludzkimi Śląskiego Urzędu Wojewódzkiego na lata 2013-2016*³⁰ (zaktualizowany na lata 2016-2019)³¹ oraz zasady awansowania pracowników na kolejne stanowiska służbowe.

Motywowanie zostało wskazane w *Programie ZZZ*³². Z *Programu ZZZ* wynika, że w Urzędzie zaplanowano na lata 2013-2019 realizację zadań mających na celu rozwój systemu motywacyjnego³³, w tym m.in. przeprowadzenie wśród pracowników badania mającego na celu uzyskanie opinii na temat obowiązujących uregulowań i rozwiązań dotyczących funkcjonującego w Urzędzie systemu motywacyjnego oraz poznanie indywidualnych potrzeb w zakresie poszczególnych obszarów tego systemu, a także przeprowadzenie warsztatów z przedstawicielami kadry kierowniczej dotyczących doprecyzowania przyczyn powstania najbardziej istotnych deficytów z punktu widzenia zaangażowania pracowników oraz poziomu motywacji.

Z dokonanych ustaleń wynika, że w okresie objętym kontrolą w Urzędzie przełożeni stosowali różnego rodzaju narzędzia motywacyjne, zarówno płacowe jak i pozapłacowe. Najczęściej stosowanymi motywatorami były: podwyższanie wynagrodzeń, przyznawanie dodatków zadaniowych/specjalnych oraz nagród uznaniowych, a także kierowanie na różnego rodzaju szkolenia/kursy oraz refundowanie kosztów związanych z podnoszeniem kwalifikacji zawodowych.

Kadra kierownicza Urzędu została przeszkolona w obszarze zarządzania zasobami ludzkimi³⁴. W 2017 r. i 2018 r. zaplanowano przeprowadzenie szkolenia w zakresie zarządzania zasobami ludzkimi dla kierownictwa Urzędu.

[Dowód: akta kontroli T-I str. 125-138, 498-530; płyta CD]

2.1. Wykorzystanie płacowych narzędzi motywacyjnych, w tym kształtowanie wynagrodzeń osób zatrudnionych w Urzędzie, awansowanie oraz nagradzanie pracowników.

2.1.1. Wynagradzanie pracowników.

W Śląskim Urzędzie Wojewódzkim w Katowicach w 2015 r. opracowano zasady sporządzania i aktualizowania opisów stanowisk pracy w korpusie służby cywilnej³⁵. Powołano zespół do spraw wartościowania stanowisk pracy³⁶, opracowano tabele przedstawiające zaszeregowanie stanowisk

³⁰ Stanowjący załącznik do zarządzenia Nr 110.14.2016 Dyrektora Generalnego Śląskiego Urzędu Wojewódzkiego w Katowicach z 29 maja 2013 r. zmieniony zarządzeniem Nr 110.14.2016 z 25 maja 2016 r. Zwany dalej *Programem ZZZ*.

³¹ W toku dokonywania analizy i oceny postępu procesu wdrażania oraz w odpowiedzi na pojawiające się potrzeby w uregulowanym przez *Program* zakresie dokonano jego aktualizacji, modyfikacji harmonogramu i wydłużono czas jego realizacji na lata 2016-2019.

³² Obowiązek wynikający z załącznika do zarządzenia Nr 3 Szefa Służby Cywilnej z dnia 30 maja 2012 r. w sprawie standardów zarządzania zasobami ludzkimi w służbie cywilnej.

³³ Termin realizacji poszczególnych zadań określono w *Harmonogramie działań oraz wskaźników monitorowania realizacji Programu*.

³⁴ W 2015 r. odbyło się szkolenie pn. *Efektywne zarządzanie zasobami ludzkimi w służbie cywilnej*, w którym udział wzięło 47 osób oraz szkolenie z komunikacji społecznej z wykorzystaniem mowy ciała dla 21 osób.

³⁵ Zarządzenie Nr 110.1.24.2015 Dyrektora Generalnego Śląskiego Urzędu Wojewódzkiego w Katowicach z dnia 17 września 2015 r. w sprawie wprowadzenia zasad sporządzania i aktualizowania opisów stanowisk pracy niebędących wyższymi stanowiskami w służbie cywilnej w ŚUW w Katowicach. Załącznik Nr 1 do zarządzenia stanowi Standardy sporządzania opisów stanowisk pracy niebędących wyższymi stanowiskami w służbie cywilnej w ŚUW.

³⁶ Zarządzeniem Nr 110.1.25.2015 Dyrektora Generalnego Śląskiego Urzędu Wojewódzkiego w Katowicach z dnia 22 września 2015 r. w sprawie powołania Wewnętrznego Zespołu Wartościującego w Śląskim Urzędzie Wojewódzkim w Katowicach.

należących do korpusu służby cywilnej, minimalne i maksymalne wartości mnożników dla poszczególnych grup, a także przyporządkowane im przedziały punktowe. W lipcu 2016 r. zatwierdzono wyniki wartościowania 378 stanowisk oraz kontynuowano proces wartościowania. W Porozumieniu w sprawie zasad podziału środków na zwiększenie wynagrodzeń pracowników Śląskiego Urzędu Wojewódzkiego w Katowicach w 2016 r. zawartym 1 lipca 2016 r. pomiędzy Dyrektorem Generalnym Urzędu a przedstawicielami związków zawodowych działających w ŚUW określono zasady podziału środków otrzymanych na zwiększenie wynagrodzeń dla pracowników Urzędu.

[Dowód: akta kontroli T-I str. 20-21, 146-150, 616-620]

W toku kontroli poddano analizie 50 teczek akt osobowych, co stanowi 4,37% pracowników zatrudnionych w Urzędzie³⁷. Z przedstawionej dokumentacji wynika, że wszyscy pracownicy posiadali aktualne zakresy obowiązków, a pracownicy ksc opisy stanowisk pracy. Z dokonanych ustaleń wynika, że 2 pracowników nie zapoznało się z opisem stanowiska pracy³⁸ z powodu długotrwałej usprawiedliwionej nieobecności.

[Dowód: akta kontroli T-I str. 217; T-III str. 217-719]

Kontrolą objęto oceny okresowe pracowników ksc wytypowanych do kontroli. Oceny okresowe stanowią niezbędny element systemu motywacji i rozwoju zawodowego pracowników. Służą przede wszystkim do udzielania pracownikom informacji zwrotnej na temat wykonywanej przez nich pracy. Oceny okresowe pomagają w ustalaniu ścieżek kariery zawodowej pracowników, kształtowaniu wysokości wynagrodzeń oraz nagradzaniu, a także w podejmowaniu decyzji kadrowych, takich jak awanse i przeniesienia.

W okresie objętym kontrolą w ŚUW w Katowicach przeprowadzono łącznie 375 ocen³⁹. W ww. okresie 3 pracowników złożyło sprzeciw od ocen okresowych⁴⁰, z czego 2 osoby odwołały się do Sądu pracy. Z dokonanej analizy wynika, że 3 pracowników nie zgodziło się z ocenami okresowymi sporządzonymi przez ich bezpośrednich przełożonych i złożyło sprzeciw od ocen do Dyrektora Generalnego Urzędu. Dyrektor Generalny uwzględnił 1 sprzeciw i nakazał bezpośredniemu przełożonemu ponowne sporządzenie oceny okresowej, natomiast w 2 przypadkach - po nieuwzględnieniu przez Dyrektora Generalnego sprzeciwów - pracownicy odwołali się do Sądu pracy. Z uzyskanych wyjaśnień wynika, że sprawy toczą się przed sądem.

[Dowód: akta kontroli T-II str. 198-241, 242-605]

³⁷ Do kontroli wytypowano dokumenty dotyczące 33 pracowników należących do ksc oraz 17 pracowników poza ksc (niemnożnikowych).

³⁸ Tj.: kierownik Oddziału do Spraw Kontroli Zewnętrznej II w Wydziale Kontroli nie zapoznał się z *opisem stanowiska pracy (KO/XI/01) zatwierdzonym 2 lutego 2017 r. i nadal przebywa na zwolnieniu lekarskim* oraz inspektor wojewódzki w Wydziale Nadzoru Właścicielskiego nie zapoznał się z *opisem stanowiska pracy (NW/II/03) zatwierdzonym 8 lipca 2016 r. – pracownik po powrocie do pracy zapoznał się ze zaktualizowanym opisem stanowiska pracy ds. archiwizacji dokumentów Wydziału Nadzoru Właścicielskiego (NW/II/03), zatwierdzonym 17 maja 2017 r.*

³⁹ W tym w 2016 r. – 159 ocen okresowych i 19 ocen pierwszych a do 30 czerwca 2017 r. – 188 ocen okresowych i 9 ocen pierwszych.

⁴⁰ W 2016 r. – 2; do 30 czerwca 2017 r. – 1.

Z dokonanych ustaleń wynika, że w badanym okresie 2 pracowników⁴¹ posiadało nieaktualne oceny okresowe⁴², dla 1 pracownika ocena okresowa została sporządzona po terminie⁴³ oraz dla 3 pracowników termin sporządzenia oceny okresowej uległ przesunięciu z powodu dokonania wyboru nowych kryteriów oceny i wyznaczenia nowego terminu sporządzenia oceny okresowej⁴⁴. Opóźnienie w sporządzeniu oceny okresowej dla pracownika wynikało z trwających do końca sierpnia 2017 r. prac i konsultacji dotyczących nowej struktury organizacyjnej Wydziału Kontroli oraz ustalenia nowego podziału regulaminowych zadań i ich przydzielenia poszczególnym pracownikom⁴⁵. Po zatwierdzeniu nowej struktury organizacyjnej z pracownikiem – niezwłocznie – przeprowadzono rozmowę oceniającą. Podczas rozmowy pracownik został poinformowany o przyczynach opóźnienia związanego ze sporządzeniem oceny okresowej. Pracownik nie poniósł z tego tytułu następstw związanych ze swoim rozwojem zawodowym.

Niesporządzenie ocen okresowych dla 2 pracowników stanowi **uchybie** wynikające z niedopełnienia obowiązków służbowych przez bezpośrednich przełożonych pracowników. Niedokonanie oceny wykonywania przez pracowników obowiązków wynikających z opisów zajmowanych stanowisk pracy mogło mieć wpływ na dalsze decyzje kadrowe oraz rozwój zawodowy pracowników. W trakcie trwania kontroli Dyrektor Generalny Urzędu przypomniał wszystkim przełożonym o obowiązku terminowego sporządzania ocen okresowych dla podległych pracowników. Jednocześnie, przypomniał o niezwłocznym przekazywaniu arkuszy ocen okresowych, celem ich wpięcia do akt osobowych pracownika⁴⁶.

[Dowód: akta kontroli T-I str. 142, 217, 223, 605, 607; T-II str. 205-209]

W ramach czynności kontrolnych porównano opisy stanowisk pracy i zakresy czynności pracowników ksc oraz zakresy czynności pracowników niebędących członkami ksc. Po dokonaniu analizy wynagrodzeń otrzymywanych przez pracowników ksc, zatrudnionych w jednym wydziale/biurze, których opisy stanowisk pracy były jednakowe oraz jednakowe lub podobne zakresy czynności, stwierdzono że wysokość ich wynagrodzenia była jednakowa lub kształtowała się na podobnym poziomie. W obrębie komórek organizacyjnych objętych kontrolą pracownicy zajmujący takie same stanowiska otrzymywali porównywalne wynagrodzenie. Podobnie w przypadku pracowników spoza ksc, zatrudnienie na takich samych stanowiskach wiązało się z jednakową lub porównywalną wysokością wynagrodzenia.

⁴¹ Tj.: główny specjalista w Biurze Administracyjnym – ostatnia znajdująca się w aktach osobowych ocena okresowa została sporządzona 5 czerwca 2013 r.; starszy inspektor wojewódzki w Wydziale Nadzoru Właścicielskiego - ostatnia znajdująca się w aktach osobowych ocena okresowa została sporządzona 22 sierpnia 2013 r.

⁴² T.j.: starszemu inspektorowi wojewódzkiemu z Wydziału Nadzoru Właścicielskiego sporządzono ocenę okresową w trakcie trwania kontroli, tj. 2 listopada 2017 r.

⁴³ Tj.: starszy inspektor wojewódzki w Wydziale Kontroli. Ocena została sporządzona 11 września 2017 r., poprzednią ocenę sporządzono 29 kwietnia 2015 r.

⁴⁴ Tj.: inspektor wojewódzki w Wydziale Nadzoru Właścicielskiego, dla którego po powrocie do pracy po długotrwałej nieobecności dokonano wyboru kryteriów do kolejnej oceny okresowej i wyznaczono termin jej sporządzenia na lipiec 2019 r.; kierownik Oddziału w Biurze Administracyjnym, dla którego nie została sporządzona ocena okresowa w 2013 r. i dokonano wyboru kryteriów do kolejnej oceny okresowej oraz wyznaczono termin jej sporządzenia na styczeń 2018 r.; radca wojewody w Biurze Wojewody, dla którego nie została sporządzona ocena okresowa w 2013 r. i dokonano wyboru kryteriów do kolejnej oceny okresowej oraz wyznaczono termin jej sporządzenia na maj 2018 r.

⁴⁵ Nowa struktura organizacyjna Wydziału Kontroli została ostatecznie zatwierdzona przez Dyrektora Generalnego Urzędu 30 sierpnia i weszła w życie 1 września 2017 r.

⁴⁶ Pismo Nr BOIIIa.212.5.2017 z 27 października 2017 r.

Na podstawie badanej próby stwierdzono, że w Urzędzie zasada jednakowego wynagradzania pracowników za jednakową pracę lub za pracę o jednakowej wartości, określona w art. 18^{3c} ustawy z dnia 26 czerwca 1974 r. *Kodeks pracy*⁴⁷, została zachowana⁴⁸.

[Dowód: akta kontroli T-I str. 237-238, 604-614; T-III str. 217-719]

W 2016 r. ŚUW otrzymał - zgodnie z *ustawą budżetową* z dnia 25 lutego 2016 r.⁴⁹ - dodatkowe środki na wynagrodzenia (wraz z pochodnymi) dla pracowników w kwocie 3.814.000 zł (z tego ze środków budżetowych 3.759.000 zł i ze środków UE 55.000 zł). Na wynagrodzenia z budżetu przeznaczono kwotę 3.171.000 zł, ze środków UE 53.000 zł. Natomiast na pochodne od wynagrodzeń - z budżetu państwa kwotę 588.000 zł (z tego składki na ubezpieczenia społeczne 512.000 zł i Fundusz Pracy 76.000 zł) oraz ze środków europejskich kwotę 2.000 zł (z tego składki na ubezpieczenia społeczne 1.000 zł i Fundusz Pracy 1.000 zł).

[Dowód: akta kontroli T-I str. 231a-233; T- IV str. 186 -206]

W 2016 r. zaplanowano wydatki na wynagrodzenia w kwocie 61.838.000 zł, plan po zmianach wyniósł 61.961.015 zł, natomiast wykonanie planu wyniosło 61.360.933,65 zł. Z dokonanej analizy wynika, że w 2016 r. w porównaniu do 2015 r. odnotowano wzrost wydatkowanych środków na wynagrodzenia pracowników zatrudnionych w Urzędzie o kwotę 3.262.359,70 zł. Wzrost wydatków nastąpił, m.in. w zakresie wynagrodzeń zasadniczych (wzrost o 818.233,02 zł), dodatku stażowego (wzrost o 790.973,42 zł), dodatku funkcyjnego (wzrost o 409.972,85 zł), dodatku za godziny nocne (wzrost o 22.159,10 zł), dodatku kierowcy (wzrost o 1.216 zł) oraz premii regulaminowej (wzrost o 38.483,29 zł).

W budżecie na 2017 r. – zgodnie z *ustawą budżetową* z dnia 16 grudnia 2016 r.⁵⁰ zaplanowano wydatki na wynagrodzenia w kwocie 64.037.000 zł, plan po zmianach, na dzień 30 czerwca 2017 r. wyniósł 63.609.293 zł, natomiast wykonanie planu 32.290.627,17 zł. Wydatkowane środki w 2016 r. oraz 2017 r. mieściły się w planie finansowym.

[Dowód: akta kontroli T-I str. 41, 151-205]

Na podstawie skontrolowanej próby stwierdzono, że w okresie objętym kontrolą podwyżki wynagrodzenia otrzymało 26 z 33 pracowników ksc i 11 z 17 pracowników spoza ksc. Zmiana wynagrodzenia pracowników wynikała z regulacji płac, awansowania pracowników na wyższe stanowiska służbowe, planowanego przejścia na zaopatrzenie emerytalne⁵¹ oraz zmiany umów o pracę. W ramach systemowych podwyżek płac w lipcu 2016 r. podwyżką objętych zostało 1040 pracowników Urzędu (tj. ok. 90%). Dokonując podwyżek wynagrodzeń stosowano zasady podziału środków finansowych przyjęte w Porozumieniu w sprawie zasad podziału środków na zwiększenie

⁴⁷ Dz. U. z 2016 r. poz. 1666, z późn. zm.

⁴⁸ 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.

⁴⁹ Dz.U. z 2016 r., poz.278.

⁵⁰ DZ.U. z 2017 r., poz.108.

⁵¹ Zgodnie z § 85 *Regulaminu pracy* Śląskiego Urzędu Wojewódzkiego w Katowicach, stanowiącego załącznik do zarządzenia Nr 110.22.2013 Dyrektora Generalnego Śląskiego Urzędu Wojewódzkiego w Katowicach z dnia 21 sierpnia 2013 r. z późn. zm.

wynagrodzeń pracowników Śląskiego Urzędu Wojewódzkiego w Katowicach w 2016 r. Ustalając zmianę wynagrodzenia brano pod uwagę również indywidualną sytuację pracownika.

[Dowód: akta kontroli T-I str. 214, 604-614, 645]

Na 4 stanowiskach⁵² z 30 objętych kontrolą⁵³, które zostały zwartościowane, mnożniki kwot bazowych nie odpowiadały przyporządkowanym im przedziałom punktowym⁵⁴. Z wyjaśnień uzyskanych od Dyrektora Generalnego Urzędu wynika, że ustalenie wynagrodzeń dla 3 pracowników⁵⁵ wynikało z postanowień zawartych w Porozumieniu z 1 lipca 2016 r. Natomiast 1 pracownikowi⁵⁶ zmieniono stanowisko pracy na niżej zwartościowane oraz powierzono wykonywanie innych zadań bez obniżenia wynagrodzenia. Z dokonanych ustaleń wynika, że powyższe działanie Dyrektora Generalnego Urzędu było uzasadnione.

[Dowód: akta kontroli str. T-I str. 146-150; 215-216]

W Urzędzie stanowiska pracowników nienależących do ksc nie podlegały procesowi wartościowania, a wynagrodzenia ustalane były na podstawie 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 jednostek⁵⁷, w którym określono zarówno tabele miesięcznych stawek wynagrodzenia zasadniczego, jak też stawki dodatków funkcyjnych oraz tabele stanowisk, zaszerogowań i kwalifikacji niezbędnych do wykonywania obowiązków na poszczególnych stanowiskach. Pracownikom nienależącym do ksc przyznano wynagrodzenia zgodnie z zasadami określonymi w rozporządzeniu. W odniesieniu do stanowisk pracy, na których zatrudnieni byli pracownicy spoza ksc, zapewniono różnice w poziomie wynagrodzenia zasadniczego pomiędzy stanowiskami, wynikające z ich hierarchii.

[Dowód: akta kontroli T-I str. 604-614]

Pracownicy niebędący członkami ksc zatrudnieni na stanowiskach pomocniczych, robotniczych i obsługi otrzymywali premię regulaminową. Premia nie miała charakteru uznaniowego, lecz była elementem składającym się wraz z wynagrodzeniem zasadniczym oraz dodatkiem stażowym na ogólną wysokość wynagrodzenia danego pracownika. W Urzędzie nie sformalizowano zasad premiowania pracowników niebędących członkami ksc. W *Regulaminie pracy* określono, że wysokość miesięcznej premii regulaminowej wypłacanej pracownikom stanowiła co najmniej 20% pobieranego wynagrodzenia zasadniczego.

⁵² T.j.: kierownik Oddziału do Spraw Transportu w Biurze Administracyjnym posiadający mnożnik w wysokości 2,389 (maksymalny mnożnik w przedziale V wynosi 2,055); główny specjalista w Biurze Administracyjnym posiadający mnożnik w wysokości 2,135 (maksymalny mnożnik w przedziale V wynosi 2,055); starszy inspektor w Wydziale Nadzoru Właścicielskiego posiadający mnożnik w wysokości 1,580 (maksymalny mnożnik w przedziale II wynosi 1,468); radca wojewody w Biurze Wojewody posiadający mnożnik w wysokości 1,868 (maksymalny mnożnik w przedziale IV wynosi 1,814).

⁵³ 33 stanowiska ksc, w tym stanowiska 3 dyrektorów nie podlegały wartościowaniu

⁵⁴ Przyznane mnożniki wykraczały poza maksymalny zakres ustalony dla danego przedziału, określony w dokumencie *Siatka płac stanowiąca narzędzie pomocnicze przy kształtowaniu polityki płacowej w Śląskim Urzędzie Wojewódzkim w Katowicach* zatwierdzonym przez Dyrektora Generalnego ŚUW.

⁵⁵ T.j.: kierownik Oddziału do Spraw Transportu i główny specjalista w Biurze Administracyjnym oraz radcy wojewody w Biurze Wojewody.

⁵⁶ T.j.: starszy inspektor w Wydziale Nadzoru Właścicielskiego.

⁵⁷ Zwanego dalej rozporządzeniem w sprawie zasad wynagradzania pracowników spoza ksc (Dz. U. Nr 27, poz. 134, z późn. zm.).

Na podstawie skontrolowanej próby ustalono, że pracownicy spoza ksc otrzymywali premię regulaminową w wysokości co najmniej 20% pobieranego wynagrodzenia zasadniczego⁵⁸. Z wyjaśnień uzyskanych od Dyrektora Generalnego Urzędu wynika, że odrębną i jedyną grupą pracowniczą, która w badanym okresie miała zróżnicowaną wysokość premii byli kierowcy i dyspozytor, którym od 1 listopada 2016 r. dokonano systemowej regulacji płac polegającej na przyznaniu premii w wysokości wyższej niż 20%, tj. kierowcom samochodów osobowych obsługujących kierownictwo Urzędu przyznano premie w wysokości 70% wynagrodzenia zasadniczego, pozostałym kierowcom samochodów osobowych 30% oraz starszemu dyspozytorowi 50%. Przesłankami wskazującymi na zróżnicowanie wysokości premii regulaminowej dla pracowników zatrudnionych w Urzędzie na stanowiskach kierowców samochodów osobowych były szczególne potrzeby pracodawcy. Miejscem świadczenia pracy omawianej grupy pracowniczej były *zmiennie punkty geograficzne na obszarze województwa śląskiego* oraz zwiększony o 200 godzin limit nadgodzin do przepracowania w roku kalendarzowym, w stosunku do przepisów prawa powszechnie obowiązujących⁵⁹. Rodzaj świadczonej pracy wymuszał na tej grupie pracowników dużą dyspozycyjność, w tym również w dniach ustawowo wolnych od pracy, w stosunku do pozostałych pracowników zatrudnionych poza ksc. Dyrektor Generalny wyjaśnił, że zróżnicowanie wysokości premii w grupie kierowców obsługujących członków kierownictwa Urzędu wynikała również ze szczególnego charakteru pracy, doświadczenia w prowadzeniu pojazdów, gwarantującego wysoki poziom bezpieczeństwa przewożonych pasażerów oraz kultury osobistej. Wysokość premii dla starszego dyspozytora wynikała z realizacji zadań związanych z koordynowaniem wyjazdów kierowców oraz wykonywania - w razie potrzeby - zadań również zadań związanych z prowadzeniem, eksploatacją i obsługą powierzonych pojazdów⁶⁰.

[Dowód: akta kontroli T-I str. 235-236 , 604-614, 621-624, 643-654; T-IV str. 127; płyta CD]

Wysokość środków wydatkowanych na premię regulaminową dla pracowników spoza ksc w 2016 r. wynosiła 997.990,81 zł, natomiast do 30 czerwca 2017 r. 502.321,07 zł. W porównaniu do 2015 r. kwota przeznaczona na premie w 2016 r. uległa zwiększeniu o 38.483,29 zł⁶¹. W 2016 r. podwyższeniu uległy pozostałe elementy wynagrodzenia, co miało wpływ na zwiększenie kwoty wydatkowanej na premie.

[Dowód: akta kontroli T-I str. 41]

W związku ze zwiększeniem pracownikom obowiązków służbowych mogły być przyznane dodatki zadaniowe (pracownikom ksc) oraz dodatki specjalne (zatrudnionym poza ksc). W badanym okresie 436 pracowników ksc, w tym 90 z komórek organizacyjnych wytypowanych do kontroli otrzymało dodatki zadaniowe za wykonywanie dodatkowych zadań. W badanej próbie 19 pracowników ksc⁶², otrzymało dodatki zadaniowe w wysokościach od 200 zł do 1.600 zł. Z otrzymanej dokumentacji wynika, że przyznanie dodatków zadaniowych związane było z powierzeniem pracownikom dodatkowych zadań, wykraczających poza zakres ich obowiązków, tj. m.in. wykonywanie zadań za nieobecnego pracownika, udział w posiedzeniu Zespołu Wartościującego, przeprowadzenie szkolenia,

⁵⁸ Powyższe wynika z zawartych z pracownikami umów o pracę.

⁵⁹ T.j.: Art. 151 § 3 ustawy *Kodeksu pracy*. Zgodnie z *Regulaminem pracy* dopuszczalna liczba nadgodzin do przepracowania w roku kalendarzowym przez pracowników zatrudnionych na stanowiskach kierowców samochodów osobowych wynosi 350.

⁶⁰ Zgodnie z zakresem czynności służbowych.

⁶¹ W 2015 r. na premie regulaminowe wydatkowano 959.507,52 zł.

⁶² Co stanowi 57,58% badanej próby.

zapewnienie całodobowego wsparcia informatycznego, zaprojektowanie, wykonanie i wdrożenie nowej strony internetowej ŚUW. W porównaniu do 2015 r. kwota przeznaczona na dodatki zadaniowe w 2016 r. uległa zmniejszeniu o 86.900,39 zł⁶³, pomimo przyznania w 2016 r. dodatków większej liczbie pracowników, tj. 301 osobom (w 2015 r. dodatki zadaniowe otrzymało 236 osób).

[Dowód: akta kontroli str. T-I str. 41, 207, 604-614, 643]

W okresie objętym kontrolą 104 pracownikom spoza ksc, w tym 23 z komórek organizacyjnych wytypowanych do kontroli przyznano dodatki specjalne. W badanej próbie 8 pracowników⁶⁴, otrzymało dodatki specjalne w wysokościach od 246 zł do 1.200 zł. Przyznanie dodatków specjalnych związane było ze zwiększeniem obowiązków służbowych lub powierzeniem pracownikom dodatkowych zadań, m.in. takich jak: wykonywanie zadań związanych z obsługą organizacyjną Biura oraz wynikających z realizacji zadań za nieobecnego pracownika. Z dokonanych ustaleń wynika, że 1 pracownikowi⁶⁵ przyznano dodatek w wysokości przekraczającej łącznie 40% wynagrodzenia zasadniczego i dodatku funkcyjnego⁶⁶. Powyższe wynikało z jakości świadczonej pracy, zaangażowania, operatywności oraz dyspozycyjności pracownika, również poza godzinami pracy. Dyrektor Generalny Urzędu wyjaśnił, że przyznanie dodatku specjalnego - w tym przypadku - pełniło funkcję motywacyjną w celu zatrzymania w Urzędzie doświadczonego pracownika.

[Dowód: akta kontroli str. T-I str. 207, 604-614]

W porównaniu do 2015 r. kwota przeznaczona na dodatki specjalne w 2016 r. uległa zmniejszeniu o 3.815,03 zł⁶⁷, pomimo przyznania w 2016 r. dodatków większej liczbie pracowników, tj. 67 osobom (w 2015 r. dodatki otrzymało 47 osób).

[Dowód: akta kontroli str. T-I str. 41, 643]

2.1.2. Awansowanie.

W Śląskim Urzędzie Wojewódzkim w Katowicach wprowadzono sformalizowane zasady regulujące proces awansowania pracowników na kolejne stanowiska służbowe⁶⁸. Należy zaznaczyć, że w ŚUW wprowadzono również zarządzenie regulujące proces naborów wewnętrznych umożliwiając w ten sposób awansowanie osobom zatrudnionym w Urzędzie⁶⁹.

[Dowód: akta kontroli T- IV str. 1-17]

W badanym okresie awanse na wyższe stanowiska otrzymało ogółem 122 pracowników, w tym w 2016 r. – 70 osób, co stanowiło 6,1% zatrudnionych w Urzędzie⁷⁰ i do 30 czerwca 2017 r. - 52 osoby, co stanowiło 4,5% zatrudnionych w Urzędzie⁷¹. Awans stanowiskowy 35 ze 122 pracowników wiązał się jednocześnie z podwyżką wynagrodzenia. Należy zauważyć, że liczba osób awansowanych

⁶³ W 2015 r. na dodatki zadaniowe wydatkowano 1.122.182,68 zł, w 2016 r. 1.035.282,29 zł; do 30 czerwca 2017 r. 580.454,68 zł.

⁶⁴ Co stanowi 47,06% badanej próby.

⁶⁵ Ekspert w Biurze Administracyjnym.

⁶⁶ T.j.: § 6 ust. 3 rozporządzenia w sprawie zasad wynagradzania pracowników spoza ksc. Zgodnie z ust. 4 w szczególnie uzasadnionych przypadkach dodatek specjalny może być przyznany w wysokości wyższej niż określona w ust. 3.

⁶⁷ Na dodatki specjalne w 2015 r. wydatkowano 173.947,76 zł; w 2016 r. 170.132,73 zł; do 30 czerwca 2017 r. 77.049,22 zł.

⁶⁸ Zatwierdzone 21 marca 2012 r. przez Dyrektora Generalnego Urzędu.

⁶⁹ Szczegółowo opisano w pkt 1.2.niniejszego dokumentu.

⁷⁰ Wg stanu zatrudnienia na 31 grudnia 2016 r.

⁷¹ Wg stanu zatrudnienia na 30 czerwca 2017 r.

w 2016 r. w porównaniu do 2015 r.⁷² wzrosła o 31 osób. Wzrost nastąpił również odnośnie liczby pracowników, którym podwyższono wynagrodzenie w związku z awansowaniem na wyższe stanowisko, tj. z 28 w 2015 r. do 35 w 2016 r.⁷³.

W badanej próbie⁷⁴ stwierdzono 16 awansów na wyższe stanowiska, w tym 3 powołania. Na podstawie skontrolowanych 13 awansów stanowiskowych⁷⁵ ustalono, że Dyrektor Generalny osobiście podejmował decyzje o zmianie stanowiska pracownika na podstawie wniosku bezpośredniego przełożonego pracownika. Należy zaznaczyć, że większość wniosków w sprawie awansu zawierało nieprecyzyjne przesłanki wskazujące okoliczności uzasadniające zmianę stanowiska na wyższe. Stwierdzono, że pracownicy awansowani na wyższe stanowiska służbowe spełniali wymagania określone w przepisach prawa oraz wewnętrznych regulacjach.

Zmiana stanowiska na wyższe, nie zawsze wiązała się z podwyższeniem wynagrodzenia. W badanej próbie 4 z 13 pracowników⁷⁶ otrzymało podwyżkę wynagrodzenia w związku z awansowaniem. Z uzyskanych wyjaśnień wynika, że zmiana wynagrodzenia w przypadku awansowania na wyższe stanowisko uzależniona była od wysokości posiadanych środków finansowych jakimi dysponował Urząd, od czynników formalnych wynikających z przepisów prawa oraz znaczenia danego stanowiska pracy dla Urzędu.

[Dowód: akta kontroli T-I str. 23-24, 54-55, 208, 213-214, 228, 604-614; T-IV str. 18-35; 36-151]

2.1.3. Nagradzanie.

W okresie objętym kontrolą zasady i tryb przyznawania nagród pieniężnych w Urzędzie regulowały przepisy prawa powszechnie obowiązującego⁷⁷ oraz regulacje wewnętrzne. W *Regulaminie pracy* określono zasady przyznawania nagród dla pracowników ŚUW oraz sposób dokumentowania w aktach osobowych pracowników faktu ich przyznania. Z *Regulaminu* wynika, że nagrody mogły być przyznawane pracownikom za szczególne osiągnięcia w pracy zawodowej. Nagroda mogła być przyznana w formie pieniężnej lub w formie rzeczowej⁷⁸. Nagrody przyznawał Dyrektor Generalny z własnej inicjatywy lub na wniosek przełożonego bądź kierownika projektu. Pracownicy mogli nie otrzymać nagrody w uzasadnionych przypadkach dotyczących w szczególności długotrwałej lub częstej nieobecności pracownika, naruszenia obowiązków służbowych lub niezadawalającego poziomu realizacji obowiązków. Nagrody pieniężne przyznawane w Urzędzie miały charakter uznaniowy. Ostateczna decyzja dotycząca przyznawania nagród należała do Dyrektora Generalnego Urzędu. Zgodnie z przyjętą zasadą nagrody przyznawano okresowo/kwartalnie.

[Dowód: akta kontroli – płyta CD]

⁷² W 2015 r. awansowało 39 osób.

⁷³ W 2015 r. awans 28 osób wiązał się z podwyżką wynagrodzenia.

⁷⁴ Próbę do kontroli wytypowano z komórek organizacyjnych Urzędu objętych kontrolą.

⁷⁵ 11 pracowników ksc i 2 spoza ksc.

⁷⁶ Nie dotyczy powołań na stanowiska zastępców dyrektora i dyrektora.

⁷⁷ Dla pracowników należących do ksc ustawa z dnia 21 listopada 2008 r. o służbie cywilnej (Dz. U. z 2016 r. poz. 1345, z późn. zm.), a dla pracowników spoza ksc rozporządzenie w sprawie zasad nagradzania pracowników spoza ksc.

⁷⁸ W badanym okresie pracownicy nie otrzymywali nagród rzeczowych.

W okresie objętym kontrolą w Urzędzie utworzono fundusz nagród dla pracowników ksc i pracowników niebędących członkami ksc w wysokości 3% wartości wynagrodzenia dla każdej z tych grup⁷⁹. W 2016 r. na nagrody wydatkowano kwotę 7.399.633,97 zł⁸⁰. Na 2017 r. fundusz nagród dla pracowników wynosi 3.515.224,67 zł⁸¹ (do 30 czerwca 2017 r. wypłacono 2.648.149,67 zł). W 2016 r. w porównaniu do 2015 r.⁸² kwota przeznaczona na nagrody dla pracowników Urzędu uległa zwiększeniu o 2.310.023,97 zł, tj. o 45%.

[Dowód: akta kontroli T-I str. 41, T-IV str. 152-185]

Dyrektor Generalny Urzędu określał dla poszczególnych komórek organizacyjnych wysokość środków na nagrody okresowe, stanowiących iloczyn liczby etatów, na których zatrudnieni byli na dany dzień pracownicy Urzędu oraz kwoty środków przypadających na 1 etat. Przyjęty podział środków finansowych na nagrody okresowe nie był powiązany z oceną realizacji założonych celów i zadań poszczególnych komórek organizacyjnych. Następnie środki na nagrody dla pracowników dzielone były przez poszczególnych kierowników komórek organizacyjnych, którzy przedstawiali kierownictwu Urzędu propozycje przyznania nagród wraz z sugerowaną kwotą.

Dyrektor Generalny zobowiązał kierowników komórek organizacyjnych Urzędu do kierowania się przy przyznawaniu nagród okresowych zasadami wynikającymi z *Regulaminu pracy*⁸³. Z przedstawionej dokumentacji wynika, że wysokość nagród dla poszczególnych osób była zróżnicowana. Nie wskazywano jednak przesłanek uzasadniających przyznawanie nagród. Nie można więc było ustalić jakimi przesłankami kierował się przełożony przyznając nagrodę oraz czy jej przyznanie było w konkretnym przypadku uzasadnione. Takie przyznawanie nagród nie pełniło funkcji motywującej. Z uzyskanych wyjaśnień wynika, że dyrektorzy wydziałów/biur dzieląc nagrody brali pod uwagę rzetelną, terminową i efektywną pracę, w tym wzorowe wypełnianie obowiązków pracowniczych, przejawianie inicjatywy w pracy, podnoszenie jej wydajności oraz jakości. Dyrektorzy podejmowali decyzje o przyznaniu nagrody w niższej wysokości bądź o jej nieprzyznaniu w sytuacji długotrwałej lub częstej nieobecności pracownika w pracy, błędów popełnianych podczas realizacji obowiązków pracowniczych lub obniżonej jakości świadczonej pracy.

[Dowód: akta kontroli T- I str. 211-212; T-IV str. 207-280, 305-504]

W kontrolowanej próbie wysokość nagród okresowych przyznanych pracownikom niezajmującym stanowisk kierowniczych kształtowała się na poziomie od 350 zł do 2.600 zł, natomiast dla pracowników zajmujących stanowiska kierowników na poziomie od 980 zł do 2.600 zł i dyrektorów na poziomie od 1.500 zł do 4.000 zł. W badanej próbie wszyscy pracownicy otrzymali nagrody w kontrolowanym okresie. Liczba przyznanych nagród każdemu pracownikowi - w badanym okresie - wynosiła od 2 do 14 nagród⁸⁴.

[Dowód: akta kontroli T-I str. 604-614; T-IV str. 281-504, 303]

⁷⁹ Zgodnie z ustawą o służbie cywilnej oraz rozporządzeniem w sprawie zasad wynagradzania pracowników spoza ksc.

⁸⁰ Zgodnie z ustawą budżetową na 2016 r. plan funduszu nagród wynosił 1.678.810 zł (dodatkowo oszczędności 5.720.823,97 zł).

⁸¹ Zgodnie z ustawą budżetową na 2017 r. plan funduszu nagród wynosi 1.734.150 zł (dodatkowo oszczędności 1.781.074,67 zł).

⁸² W 2015 r. wypłacono na nagrody dla pracowników kwotę 5.089.610 zł.

⁸³ T.j.: § 87.

⁸⁴ Osoby zatrudnione w Urzędzie w 2017 r. W tym wyrównanie wypłacone zgodnie z przyznaną podwyżką.

W okresie objętym kontrolą Dyrektor Generalny przyznawał pracownikom nagrody specjalne za szczególne osiągnięcia w pracy zawodowej. Przy przyznawaniu nagród specjalnych Dyrektor Generalny brał pod uwagę, m.in. realizację zadań wykraczających poza obowiązki służbowe pracownika, w tym pracę w zespołach roboczych lub projektowych (np. zespół wartościujący), pełnienie przez pracowników dodatkowych funkcji (np. funkcja doradcy ds. etycznych) oraz stopień zaangażowania i efekty tej pracy. Jednocześnie Dyrektor Generalny brał pod uwagę postawę oraz zaangażowanie i inicjatywę pracowników podczas organizacji wydarzeń specjalnych i okolicznościowych (np. Dni Otwarte Urzędu, obchody podczas świąt narodowych, itp.). Dyrektor Generalny nagradzał również wyniki pracy w ramach bieżących zadań pracownika jeśli wymagało to znacznego, dodatkowego obciążenia pracą, a efekty były istotne z punktu widzenia Urzędu.

Środki wydatkowane na nagrody specjalne w 2016 r. wyniosły 2.355.841,50 zł, w tym 999.731,50 zł na dodatkową, jednorazową nagrodę wypłaconą pracownikom objętym podwyżką wynagrodzenia od 1 lipca 2016 r.⁸⁵ i 1.356.110 zł na pozostałe nagrody. Do 30 czerwca 2017 r. na nagrody specjalne wydatkowano 133.465 zł. Kwota wydatkowana w 2016 r. na nagrody specjalne w porównaniu do 2015 r.⁸⁶ uległa zwiększeniu o 679.700 zł⁸⁷.

[Dowód: akta kontroli T-I str. 212-213, 230]

Wysokość nagród specjalnych przyznanych pracownikom niezajmującym stanowisk kierowniczych kształtowała się na poziomie od 179 zł do 3.364 zł, natomiast dla pracowników zajmujących stanowiska kierowników na poziomie od 180 zł do 2.680 zł i dyrektorów na poziomie od 180 zł do 2.500 zł. W badanej próbie 13 pracowników otrzymało nagrody specjalne w kontrolowanym okresie. W Urzędzie właściwie dokumentowano okoliczności uzasadniające przyznanie nagród specjalnych.

[Dowód: akta kontroli T-I str. 604-614; T-IV str. 304, 306-524]

Dyrektor Generalny w 2016 r. przyznał pracownikom należącym do ksc i spoza ksc nagrody z okazji Dnia Służby Cywilnej⁸⁸, bez zróżnicowania ze względu na wymiar i okres zatrudnienia. Powyższe wynikało z faktu, że wysokość nagrody była stosunkowo niewielka, a jej podstawą było święto wszystkich pracowników administracji rządowej. Decyzją Dyrektora Generalnego, w grudniu 2016 r. wypłacono wszystkim pracownikom zatrudnionym w Urzędzie nagrody w wysokości 180 zł. Koszt wypłaty świadczenia pokryto z oszczędności płacowych zabezpieczonych w poszczególnych rozdziałach klasyfikacji budżetowej, do których przypisani byli pracownicy. Łączna kwota wydatkowana na przedmiotowe nagrody w 2016 r. wyniosła 204.130 zł. Wypłata analogicznej nagrody w 2015 r. nie miała miejsca.

[Dowód: akta kontroli T-IV str. 525-526]

W przypadku wypłaty nagrody z inicjatywy Dyrektora Generalnego pracownik o motywach jej przyznania oraz o wysokości nagrody informowany był na piśmie. W przypadku propozycji nagród

⁸⁵ W wysokości nie niższej niż sześciokrotna wysokość otrzymanej w 2016 r. podwyżki - zgodnie z pkt 7 Porozumienia w sprawie zasad podziału środków na zwiększenie wynagrodzeń pracowników ŚUW w Katowicach w 2016 r. zawartego 1 lipca 2016 r. pomiędzy pracodawcą a związkami zawodowymi.

⁸⁶ W 2015 r. na nagrody specjalne wydatkowano kwotę 676.410 zł.

⁸⁷ Bez uwzględnienia kwoty wydatkowanej na podwyżki wynagrodzeń.

⁸⁸ Wysokość świadczenia wynosiła 500 zł.

wysuwanych przez dyrektorów wydziałów/biur obowiązek informowania pracowników o wysokości nagrody oraz powodach jej przyznania spoczywał na bezpośrednich przełożonych. Należy zauważyć, że przekazywanie informacji zwrotnej o przyznaniu nagród wzmacnia ich funkcję motywacyjną.

[Dowód: akta kontroli T-I str. 213]

2.2. Wykorzystanie pozapłacowych narzędzi motywacyjnych, w tym m.in. szkolenia dla pracowników zatrudnionych w Urzędzie.

Działania jednostki kontrolowanej w zakresie wykorzystywania pozapłacowych narzędzi motywacyjnych wobec pracowników zatrudnionych w Urzędzie ocenia się **pozytywnie**.

W ŚUW w Katowicach przełożeni stosowali różnego rodzaju motywatory pozapłacowe materialne i pozamaterialne, wynikające przede wszystkim z obowiązujących przepisów oraz możliwości finansowych Urzędu, a także sięgali do innych dostępnych narzędzi motywacyjnych⁸⁹. W Urzędzie w Katowicach wprowadzono rozwiązania umożliwiające pracownikom godzenie obowiązków zawodowych z życiem prywatnym i rodzinnym poprzez wprowadzenie elastycznego czasu pracy oraz możliwości skorzystania z telepracy. W okresie objętym kontrolą w Urzędzie 38 osób świadczyło pracę w formie telepracy, w tym 4 pracowników objętych próbą.

[Dowód: akta kontroli T-I str. 22-23, 141, 604-614]

Jako narzędzie motywujące pracowników wykorzystywano szkolenia niezbędne do prawidłowego wykonywania zadań i obowiązków służbowych oraz inne formy doskonalenia zawodowego, takie jak: studia, kursy językowe, konferencje, seminaria i wykłady mające na celu podnoszenie kwalifikacji zawodowych, poszerzanie wiedzy i zdobywanie nowych umiejętności. Analiza potrzeb szkoleniowych pracowników w poszczególnych komórkach organizacyjnych polegała na zidentyfikowaniu potrzeb szkoleniowych wśród podległych pracowników, ustalając ich hierarchię, określając potencjalną liczbę uczestników, formę realizacji potrzeb i przewidywane koszty. Przy określaniu potrzeb szkoleniowych kierowano się w szczególności zadaniami realizowanymi przez poszczególne komórki organizacyjne Urzędu, obszarami rozwoju wskazanymi w IPRZ i zadaniami wynikającymi z opisów stanowisk pracy pracowników należących do ksc oraz w przypadku osób spoza ksc zakresami czynności oraz bieżącą oceną pracownika. Ze względu na konieczność racjonalnego gospodarowania środkami finansowymi, w pierwszej kolejności brano pod uwagę obszary tematyczne, które wskazano w hierarchii poszczególnych komórek organizacyjnych Urzędu jako najistotniejsze do realizacji z punktu widzenia realizacji zadań Urzędu.

Podstawę do opracowania planów szkoleń stanowiły: zbiorcza analiza potrzeb szkoleniowych, analiza procesów zachodzących w Urzędzie i jego otoczeniu, strategia i misja Wojewody Śląskiego oraz priorytety polityki personalnej i rozwojowej oraz możliwości finansowe. *Plany szkoleń Śląskiego Urzędu Wojewódzkiego w Katowicach* na 2016 r. i 2017 r. zawierały wykaz planowanych do przeprowadzenia szkoleń oraz innych form podnoszenia kwalifikacji zawodowych, takich jak: kursy, konferencje, narady,

⁸⁹ Organizowano dla wszystkich pracowników cykliczne spotkania okolicznościowe. Zapewniano pracownikom dostęp do fachowej wiedzy takiej jak: specjalistyczne programy, gazety oraz czasopisma zarówno w wersji elektronicznej jak i tradycyjnej.

a także planowaną liczbę osób do przeszkolenia oraz szacunkowy koszt ich realizacji. Należy podkreślić, że roczne plany szkoleń opiniował doradca ds. etycznych w zakresie ewentualnego naruszenia zasad służby cywilnej i zasad etyki korpusu służby cywilnej.

[Dowód: akta kontroli T-I str. 344-497]

W okresie objętym kontrolą w Urzędzie zaplanowano środki finansowe na podnoszenie kwalifikacji zawodowych pracowników zatrudnionych w Śląskim Urzędzie Wojewódzkim. Wysokość środków poniesionych na szkolenia oraz kursy językowe w 2016 r. wynosiła 441.936,77 zł⁹⁰, natomiast do 30 czerwca 2017 r. 138.597,93 zł⁹¹. W 2016 r. na realizację wybranych form podnoszenia kwalifikacji przez pracowników Urzędu wydatkowano kwotę mniejszą o 176.013,23 zł niż zakładano. Powodem powyższego było, m.in. niezrealizowanie wszystkich potrzeb szkoleniowych ujętych w *Panie szkoleń na 2016 r.*, co z kolei wynikało w szczególności z nieprzekazania przez komórki organizacyjne Urzędu ofert szkoleniowych inicjujących realizację zaplanowanych potrzeb szkoleniowych, braku na rynku szkoleniowym ofert spełniających wymagania dotyczące proponowanych treści merytorycznych szkolenia, udziału pracowników w szkoleniach, które gwarantowały mniejsze koszty, niż pierwotnie szacowano, odwołania przez organizatora szkoleń, braku wykładowy posiadającego odpowiednie kwalifikacje do przeprowadzenia szkolenia oraz poniesienia mniejszych - niż zakładano - kosztów delegacji poniesionych w związku z udziałem w szkoleniach. Wysokość środków poniesionych na szkolenia oraz kursy językowe w 2016 r. w porównaniu do 2015 r.⁹² wzrosła o 5.834,43 zł, tj. o 3 %.

[Dowód: akta kontroli T-I str. 227, 325-326]

W badanym okresie pracownicy wzięli udział w szkoleniach w ramach 81 obszarów tematycznych, w tym 59 obszarów zrealizowano przy współpracy z podmiotami zewnętrznymi, natomiast 22 szkolenia prowadzili pracownicy Urzędu posiadający odpowiednią wiedzę i umiejętności trenerskie tworzący tzw. *grupę trenerów wewnętrznych*. W powyższych szkoleniach wykorzystano łącznie 2249 miejsc szkoleniowych⁹³ co oznacza, że część pracowników brała udział w więcej niż w 1 formie szkoleniowej. Na podstawie badanej próby ustalono, że w różnego rodzaju szkoleniach i kursach udział wzięło 26 pracowników ksc i 6 spoza ksc.

[Dowód: akta kontroli T-I str. 22-23, 56-59, 604-614]

W ramach narzędzi pozamaterialnych ukierunkowanych na rozwój pracowników w Urzędzie stosowano również inne formy nabywania i poszerzania kompetencji polegające na pełnieniu zastępstw, współpracy w zespołach zadaniowych i grupach roboczych. Udzielano pracownikom pełnomocnictw i upoważnień (Wojewody i Dyrektora Generalnego Urzędu) do załatwiania określonych spraw, co zwiększało zakres uprawnień i decyzyjności pracowników. W badanym okresie Wojewoda Śląski udzielił 727 upoważnień do działania w jego imieniu, 22 upoważnienia dla kierowników jednostek administracji zespolonej, ustanowił 2 pełnomocników Wojewody oraz udzielił 3 pełnomocnictw. Dyrektor Generalny udzielił 64 upoważnień do działania w jego imieniu.

[Dowód: akta kontroli T-I str. 144]

⁹⁰ Plan na 2016 r. - 541.000 zł; plan po zmianach - 617.950 zł.

⁹¹ Plan na 2017 r. - 576.000 zł; plan po zmianach - 607.000 zł.

⁹² Wysokość środków poniesionych na szkolenia oraz kursy językowe w 2015 r. wynosiła 436.102,34 zł.

⁹³ W 2016 r. - 1540 osób; do 30 czerwca 2017 r. - 709 osób.

2.2.1. Podnoszenie kwalifikacji zawodowych w Urzędzie.

W Urzędzie sformalizowano zasady dotyczące podnoszenia kwalifikacji zawodowych pracowników wprowadzając zarządzenie Nr 110.13.2015 Dyrektora Generalnego ŚUW w Katowicach z dnia 27 maja 2015 r. w sprawie podnoszenia kwalifikacji zawodowych pracowników ŚUW w Katowicach⁹⁴. Szczegółowe zasady przyznawania świadczeń obowiązkowych oraz ubiegania się o świadczenia dodatkowe w związku z udziałem w różnych formach podnoszenia kwalifikacji zawodowych oraz egzaminach, a także cele, zasady realizacji oraz zadania i narzędzia objęte procesem szkoleniowym określono w *Polityce szkoleniowej* stanowiącej załącznik do przedmiotowego zarządzenia. *Politykę szkoleniową* opracowano w celu podwyższania jakości realizowanych w organizacji zadań oraz budowania zaangażowania pracowników w pracę na rzecz Urzędu. W przypadku osób skierowanych do udziału w danej formie podnoszenia kwalifikacji zawodowych oprócz sfinansowania ich kosztów – pracownikom przysługiwało dodatkowe świadczenie, w tym m.in. urlop szkoleniowy, zwolnienie z całości lub części dnia pracy na czas niezbędny, by punktualnie przybyć na obowiązkowe zajęcia oraz na czas ich trwania, zwrot kosztów przejazdu czy dzień urlopu na studiach podyplomowych przeznaczony na udział w egzaminie końcowym lub obronie pracy końcowej. Dodatkowo, pracownicy mogli ubiegać się o zwrot kosztów ponoszonych na podnoszenie kwalifikacji zawodowych, jakie podejmowali z własnej inicjatywy. Wysokość refundacji kosztów nauki uzależniona była od sytuacji finansowej Urzędu i wynosiła od 30% do 85% kosztów opłaty za czesne za studia, udział w kursie językowym lub na egzaminie. Refundacja dokonywana była w IV kwartale danego roku kalendarzowego.

W 2016 r. pracownicy ubiegali się o zwrot kosztów ponoszonych na podnoszenie kwalifikacji zawodowych. Wysokość refundacji kosztów przyznana została w dwóch trybach, tj. I szczebla - 75% i II szczebla - 85% kosztów nauki. Refundację I szczebla otrzymali pracownicy, którzy w przypadku studiów otrzymali zgodę na udział w studiach, których program był zgodny z zadaniami wykonywanymi przez pracownika na podstawie opisu stanowiska pracy, zakresu czynności i/lub z zadaniami komórki organizacyjnej, w której zatrudniony był pracownik i/lub z zadaniami wykonywanymi w związku z członkostwem w grupach roboczych lub zespołach projektowych oraz w przypadku kursów językowych otrzymali zgodę na podjęcie nauki języka z I poziomu kompetencji progowej. Refundację II szczebla otrzymali pracownicy, którzy w przypadku studiów otrzymali zgodę na udział w studiach, których program był zgodny z zadaniami realizowanymi w Urzędzie oraz w przypadku kursów językowych otrzymali zgodę na podjęcie nauki języka zakwalifikowanego do II poziomu kompetencji progowej i III poziomu kompetencji progowej, przy założeniu, że II poziom daje pierwszeństwo. Refundacji dokonano w IV kwartale 2016 r.

W 2016 r. do Biura Organizacyjno-Budżetowego wpłynęły wnioski 50 pracowników dotyczące refundacji kosztów nauki, z tego 37 osób otrzymało zgodę na podnoszenie kwalifikacji zawodowych, natomiast 13 osób nie występowało wcześniej o taką zgodę. W 2016 r. refundację kosztów ponoszonych na wybrane formy podnoszenia kwalifikacji zawodowych otrzymało 47 osób⁹⁵ (zawarto 54 umowy). Złożone wnioski dotyczące refundacji – rozpatrzone pozytywnie – opiewały na kwotę

⁹⁴ Zmienione zarządzeniem Nr 110.13.2017 Dyrektora Generalnego z dnia 29 czerwca 2017 r.

⁹⁵ W tym z 6 pracownikami z komórek objętych kontrolą zawarto 8 umów.

98.604,08 zł. Natomiast kwota refundacji wniosków spełniających kryteria dla I i II szczebla wynosiła 81.642,44 zł, w tym dla I szczebla 64.354,99 zł i dla II szczebla 17.287,45 zł. Nie wyrażono zgody na refundację kosztów poniesionych przez 2 pracowników, którzy nie spełniali wymogów formalnych w zakresie okresu zatrudnienia koniecznego do zawarcia umowy dotyczącej podnoszenia kwalifikacji oraz dla 1 osoby z powodu braku zbieżności z zadaniami realizowanymi na stanowisku pracy zajmowanym przez pracownika.

Z przeprowadzonej analizy wynika, że liczba osób którym zrefundowano koszty nauki w 2016 r. w porównaniu do 2015 r. była na tym samym poziomie⁹⁶. Kwota złożonych wniosków dotyczących refundacji – rozpatrzonych pozytywnie – w 2016 r. w porównaniu do 2015 r. była niższa o 7.174,92 zł⁹⁷. Natomiast kwota refundacji wniosków spełniających kryteria dla I i II szczebla wynosiła w 2016 r. o 4.598,69 zł mniej niż w 2015 r.⁹⁸

Na podstawie skontrolowanych 24 z 54 umów stwierdzono, że we wszystkich przypadkach pracownicy złożyli dokumenty niezbędne do otrzymania refundacji nauki, w tym *wniosek o refundację kosztów nauki/urlop szkoleniowy/zwolnienie z całości lub części dnia pracy*⁹⁹ oraz dokonali płatności na wybraną formę podnoszenia kwalifikacji.

[Dowód: akta kontroli T-I str. 25, 27, 228, 531-593; płyta CD]

2.2.2. Sporządzanie Indywidualnych Programów Rozwoju Zawodowego.

Indywidualne potrzeby szkoleniowe pracowników ustalono w IPRZ i ocenach okresowych w przypadku pracowników ksc. Potrzeb takich natomiast nie określono dla pracowników spoza ksc¹⁰⁰. Należy zaznaczyć, że analiza potrzeb dokonywana w celu opracowania planu szkoleń pracowników Urzędu na dany rok dotyczyła również stanowisk spoza ksc.

Zasady i procedury ustalania i aktualizacji Indywidualnych Programów Rozwoju Zawodowego pracowników ksc zatrudnionych w ŚUW w Katowicach określono w zarządzeniu Nr 110.7.2014 Dyrektora Generalnego z dnia 24 lutego 2014 r. w sprawie *zasad i procedury ustalania i aktualizacji Indywidualnych Programów Rozwoju Zawodowego członków korpusu służby cywilnej w ŚUW*. W *Procedurze* stanowiącej załącznik Nr 1 do zarządzenia ustalono jasne i jednolite zasady dotyczące ustalania IPRZ oraz zasady równości szans i stosowania dobrych praktyk w ramach wdrażania standardu investors in People. Po zapoznaniu się z pierwszą oceną w służbie cywilnej lub oceną okresową sporządzoną po raz pierwszy oraz w przypadku aktualizacji IPRZ pracownik ksc, był

⁹⁶ W 2015 r. refundację kosztów ponoszonych na wybrane formy podnoszenia kwalifikacji zawodowych otrzymało 48 osób (zawarto 61 umów).

⁹⁷ W 2015 r. złożone wnioski dotyczące refundacji – rozpatrzone pozytywnie – łącznie opiewały na kwotę 105.779 zł.

⁹⁸ Kwota refundacji wniosków spełniających kryteria dla I i II szczebla w 2015 r. wynosiła 86.241,13 zł, w tym dla I szczebla 58.709,88 zł i dla II szczebla 27.531,25 zł.

⁹⁹ Załącznik do *Zasad przyznawania świadczeń obowiązkowych oraz ubiegania się o świadczenia dodatkowe w ramach podejmowanych form kształcenia innych niż szkolenia*.

¹⁰⁰ Przyczyną nieopracowania IPRZ dla tej grupy zawodowej był brak stosownych uregulowań, nakładających na pracodawcę obowiązek ich opracowania.

zobowiązany do wypełnienia formularza *Preferencji pracownika dotyczących rozwoju zawodowego*¹⁰¹, w którym określał swoje potrzeby szkoleniowe.

Na podstawie skontrolowanej próby ustalono, że indywidualne programy rozwoju zawodowego nie zostały określone dla 4 pracowników. Z dokonanych ustaleń wynika, że dla 3 osób obowiązek opracowania IPRZ-ów powstanie po sporządzeniu ocen okresowych, natomiast dla 1 z nich nie opracowano IPRZ. Dyrektor Generalny Urzędu wyjaśnił, że bezpośredni przełożony pracownika został zobligowany do niezwłocznego wywiązania się z obowiązku sporządzenia IPRZ. Ponadto, 1 pracownik¹⁰² posiadał IPRZ sporządzony i zaakceptowany w poprzednim miejscu zatrudnienia. Należy zauważyć, że IPRZ sporządzono u poprzedniego pracodawcy pod ówczynie obowiązujący zakres obowiązków pracownika. Po zatrudnieniu pracownika w Urzędzie zasadnym było opracowanie nowego IPRZ zgodnie z zakresem czynności/opisem stanowiska pracy sporządzonym w Urzędzie.

Pracownicy objęci próbą, z wyjątkiem ww. osoby¹⁰³, posiadali formularze *preferencji pracownika dotyczących rozwoju zawodowego*¹⁰⁴.

[Dowód: akta kontroli T-I str. 217-218, 604-614, 626; T-III str. 1-216; płyta CD]

Nieopracowanie IPRZ-ów dla 2 pracowników¹⁰⁵ stanowi **uchybiecie** wynikające z niedopełnienia obowiązków służbowych przez bezpośrednich przełożonych pracowników, co mogło skutkować niedostatecznym ustaleniem ścieżki kariery i rozwoju zawodowego dla pracowników.

Pracownicy dla których ustalono IPRZ uczestniczyli w szkoleniach zgodnie z kierunkami określonymi w dokumencie oraz z zakresami czynności służbowych/opisami stanowisk pracy.

[Dowód: akta kontroli T-I str. 604-614; T-III str. 1-159, 217-719]

* * *

Zalecenia i wnioski:

W celu usprawnienia funkcjonowania Śląskiego Urzędu Wojewódzkiego w Katowicach wnoszę o:

1. Ustalenie zasad przyznawania premii regulaminowej dla pracowników Urzędu zatrudnionych na stanowiskach pomocniczych, robotniczych i obsługi.
2. Wskazywanie we wnioskach w sprawie awansowania szczegółowych okoliczności uzasadniających zmianę stanowiska.

¹⁰¹ Załącznik Nr 2 do zarządzenia Nr 110.7.2014.

¹⁰² Dotyczy pracownika z Biura Administracyjnego.

¹⁰³ Dotyczy pracownika z Biura Administracyjnego.

¹⁰⁴ Dokumentacja prowadzona była w formie elektronicznej w EZD.

¹⁰⁵ T.j.: pracownicy z Biura Wojewody i Biura Administracyjnego.

3. Dokumentowanie przesłanek uzasadniających przyznanie nagród okresowych w celu wzmocnienia ich funkcji motywacyjnej oraz zapewnienia o stosowaniu zasady równego traktowania, sprawiedliwości i niedyskryminacji pracowników.
4. Terminowe opracowywanie dokumentów wykorzystywanych w procesie zarządzania zasobami ludzkimi, w tym ocen okresowych oraz indywidualnych programów rozwoju zawodowego, a także pozwalających na bieżący monitoring procesów we wskazanym wyżej obszarze.

Na podstawie art. 49 ustawy *o kontroli* uprzejmie proszę Pana Wojewodę o przedstawienie - w terminie do 30 dni od otrzymania niniejszego dokumentu - informacji o sposobie wykonania zaleceń, wykorzystaniu wniosków lub przyczynach ich niewykorzystania.

z poważaniem
Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji

z up. Sebastian CHWALEK
Sekretarz Stanu

Wykonano w 2 egz.:

Egz. Nr 1 – ŚUW w Katowicach

Egz. Nr 2 - aa

Sporządził/wykonał: Zespół kontrolerów MSWiA