

Jacek STROJNY<sup>1</sup>

## PROEFEKTYWNOŚCIOWY SYSTEM WYNAGRODZEŃ W JEDNOSTKACH SAMORZĄDU TERYTORIALNEGO – PODSTAWOWE ZAŁOŻENIA

W artykule przedstawiono wybrane aspekty wdrożenia proefektywnościowego systemu wynagradzania urzędników w JST. Rozważania na ten temat oraz propozycje schematu działania wpisano w ogólny kontekst dyskusji na temat zmian sposobu funkcjonowania instytucji sektora finansów publicznych. Tłem do modyfikacji istniejących rozwiązań i pewnych ugruntowanych schematów jest oczywiście nowy kontekst kształtowania środowiska wewnętrznego wynikający z wymagań kontroli zarządczej oraz budżetowania zadaniowego.

Wprowadzenie proefektywnościowego systemu wynagrodzeń wymaga dostosowania się do porządku prawnego obowiązującego w danym kraju. W opracowaniu uwzględniono więc podstawowe regulacje dotyczące pracy urzędników samorządowych, ich wynagradzania oraz przepisy Kodeksu Pracy. Oczywiście istotnymi warunkami brzegowymi są tutaj także cechy kultury organizacyjnej oraz specyfika procesu zarządzania w JST. Są one oczywiście konfrontowane z koniecznością ponoszenia jakości zarządzania. System wynagrodzeń powinien bowiem doprowadzać zwiększenia efektywności i skuteczności wydatkowania środków publicznych, a także lepszej realizacji zadań samorządu w zakresie administracji publicznej oraz kreowania procesów rozwojowych.

Artykuł ma głównie charakter narzędziowy. Przedstawiono w nim możliwości wykorzystania podstawowych składników wynagrodzenia takich jak: stawka zasadnicza, dodatek specjalny i funkcyjny, nagroda za szczególne osiągnięcia oraz premia. Przedstawiono przykład budowy systemu wynagrodzeń, rozpoczynając od wyceny pracy na stanowiskach. Stanowi ona podstawę do budowy algorytmu wyliczania wartości wynagrodzenia zasadniczego dla stanowiska oraz stawki indywidualnej. Ponadto określono możliwości stworzenia systemu premiowania opartego na kontraktach o cele oraz systematycznej kontroli stopnia ich realizacji. Przedstawiono także propozycję stopniowego budowania funduszu premiowego. Artykuł zawiera więc kompleksową propozycję rozwiązania możliwą do implementacji w JST.

**Słowa kluczowe:** system wynagrodzeń, jednostki samorządu terytorialnego, środki publiczne.

### 1. WPROWADZENIE

Dyskusja na temat wprowadzania nowoczesnych rozwiązań w zakresie zarządzania instytucjami sektora finansów publicznych skupia się aktualnie głównie na problemie kontroli zarządczej oraz budżetowania zadaniowego. Nie ulega wątpliwości, że skuteczność wdrożenia tych dwóch obszarów zarządzania zależy od jakości środowiska zewnętrznego, postaw pracowników, a w szczególności osób zajmujących stanowiska kierownicze. Jedną z ważnych zmian, wpisujących się w nową filozofię zarządzania w omawianych podmiotach, jest zmiana

---

<sup>1</sup> Dr Jacek Strojny, Katedra Ekonomii, Politechnika Rzeszowska, e-mail: jstrojny@prz.edu.pl, al. Powstańców Warszawy 8, 35-959 Rzeszów, tel. (17) 865 15 29.

sposobu wynagradzania na stanowiskach urzędniczych. W arsenale dostępnych składowych wynagrodzenia znajdują się już wszystkie niezbędne elementy pozwalające na uzależnienie poziomu wynagrodzenia nie tylko od zajmowanego stanowiska i stopnia urzędniczego, ale przede wszystkim od efektywności pracy.

Odpowiedzią na wymagania wynikające z „Ustawy o finansach publicznych” z 2009 r.<sup>2</sup> oraz innych dokumentów dotyczących kontroli zarządczej jest rozwiązanie organizacyjne, które można określić mianem orientacji zadaniowej. Wdrożenie takiego podejścia w większości samorządów w Polsce można traktować jako innowację organizacyjną. Ogólnie rzecz ujmując, można stwierdzić, że jest ona ukierunkowana na podnoszenie efektywności pracy poprzez koncentrację uwagi i zasobów na celach, wpisujących się w głównej mierze w ustalone priorytety strategiczne. Podstawowymi elementami tego podejścia są:

- osadzenie działań w strategii i wynikających z niej priorytetów,
- jasne precyzowanie celów operacyjnych (kontraktowanie celów) oraz pomiar uzyskanych efektów (produktów),
- zastosowanie nowoczesnych narzędzi metodycznych w postaci technik planowania i controllingu,
- zastosowanie rozwiązań organizacyjnych tworzących układ macierzowy,
- wprowadzenie systemu wynagrodzeń lub bardziej ogólnie – systemu motywowania, uzależnionego od efektywności pracy.

Jednym z podstawowych elementów orientacji projektowej jest więc system wynagrodzeń. Powinien on wspomagać wraz z innymi elementami systemu motywowania kreowanie przedsiębiorczych i kreatywnych zachowań pracowników oraz ich dążenie do doskonalenia procesu pracy. Jedną z głównych cech tego systemu jest jego uzależnienie w możliwie jak największej części od uzyskiwanych efektów pracy. W wypadku omawianych podmiotów zamiast podziału wynagrodzenia na dwa składniki – stały i zmienny, można zaproponować nieco inną klasyfikację, obejmującą:

- składnik uzależniony od wymagań formalnych stanowiska,
- składnik uzależniony od jakości i efektywności pracy.

Niniejsze opracowanie przedstawia ogólne propozycje założeń dotyczących konstrukcji systemu wynagrodzeń w jednostce samorządu terytorialnego. Propozycja jest osadzona w aktualnie obowiązujących warunkach prawnych, w szczególności:

- „Ustawie o pracownikach samorządowych” z 2008 r.<sup>3</sup>
- Rozporządzeniu Rady Ministrów w sprawie wynagradzania pracowników samorządowych z 2009 r.<sup>4</sup>,
- Kodeksie pracy<sup>5</sup>.

Przeprowadzenie zmian jest możliwe w ramach aktualnego porządku prawnego. Oczywiście istniejące przepisy tworzą pewnego rodzaju bariery związane przede wszystkim z określeniem względnych wartości wynagrodzenia na poszczególnych stanowiskach urzędniczych. Nie ulega jednak wątpliwości, że podstawowym kierunkiem działań, na którym należy się skupić, są regulacje wewnętrzne funkcjonujące w danej jednostce organizacyjnej. Chodzi tutaj o regulamin organizacyjny, a przede wszystkim regulamin wynagrodzeń. W

<sup>2</sup> Ustawa z 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych, DzU 2009 nr 157, poz. 1240 ze zm.

<sup>3</sup> Ustawa z 29 listopada 2008 r. o pracownikach samorządowych, DzU 2008 nr 223, poz. 1458 ze zm.

<sup>4</sup> Rozporządzenie Rady Ministrów z 2009 r. w sprawie wynagradzania pracowników samorządowych, DzU 2009 nr 50, poz. 398.

<sup>5</sup> Ustawa z 26 czerwca 1974 r. Kodeks pracy, DzU 1974 nr 24, poz. 141 ze zm.

większości wypadków warto przy okazji rozważać również zmiany w regulaminie ocen pracowniczych.

## 2. ZARYS KONCEPCJI WDROŻENIA PROROZWOJOWEGO SYSTEMU WYNAGRODZEŃ

Przedstawiając założenia proefektywnościowego systemu wynagrodzeń, skupiono się na kwestiach dotyczących składników wynagrodzenia w jednostkach samorządu terytorialnego (JST), a w szczególności:

- ich identyfikacji,
- przedstawieniu zasad ich wykorzystania,
- określeniu mechanizmu wyliczania/określania ich wartości.

Składniki wynagrodzenia w badanych podmiotach wymieniane są w art. 36 i 39 „Ustawy o pracownikach samorządowych”. Pracownikowi samorządowemu przysługują więc między innymi<sup>6</sup>:

- stawka zasadnicza,
- dodatek za wieloletnią pracę,
- dodatek specjalny,
- dodatek funkcyjny,
- nagroda za szczególne osiągnięcia,
- premia.

Podstawowym elementem wynagrodzenia jest oczywiście wynagrodzenie zasadnicze, wynikające z zajmowanego stanowiska pracy. W Rozporządzeniu Rady Ministrów wyznaczono warunki brzegowe pozwalające określić wartość tego składnika. Są to minimalna kategoria zaszerzegowania oraz minimalna stawka przypisana do tej kategorii. Natomiast pracodawca reguluje maksymalny poziom wynagrodzenia na stanowisku, określając maksymalną kategorię zaszerzegowania oraz maksymalną stawkę przypisaną do tej kategorii. W tak określonych widełkach mieści się wartość wynagrodzenia zasadniczego brutto pracownika pracującego na danym stanowisku. Przykład przedstawiono w tabeli 1.

Tabela 1. Przykładowe widełki wynagrodzenia zasadniczego dla stanowisk urzędniczych

Stanowisko	Rozporządzenie		Regulamin wynagrodzeń		Rozpiętość widełek
	Kategoria min.	Stawka min.	Kategoria maks.	Stawka maks.	
Kierownik wydziału	XV	1800 zł	XVIII	4800 zł	3000 zł
Główny specjalista	XII	1500 zł	XVII	4200 zł	2700 zł
Inspektor	XII	1500 zł	XVI	3700 zł	2200 zł
Podinspektor	X	1400 zł	XV	3200 zł	1800 zł

Źródło: Opracowanie własne.

Przy szerokich widełkach możliwości ustalenia wynagrodzenia indywidualnego przez pracodawcę są dość duże. W praktyce może to być wykorzystywane do przyjęcia formuły o charakterze częściowo uznaniowym, która utrudnia wskazanie obiektywnych kryteriów różnicowania wysokości wynagrodzenia dla osób zatrudnionych na takim samym stanowisku pracy. Nie ulega wątpliwości, że w tych instytucjach, w których nie zastosowano czytelnych

<sup>6</sup> Ustawa z 29 listopada 2008 r. o pracownikach...

kryteriów różnicowania, taka sytuacja może negatywnie wpływać na motywację do pracy, a z całą pewnością wynagrodzenie stanowić będzie swoiste tabu, którego poruszenie wywołuje sporo negatywnych emocji. Zdaniem autora, jedynym wyjściem z tej sytuacji, jest doprowadzenie do pełnej transparentności zasad, według których wylicza się stanowiskowe oraz indywidualne stawki wynagrodzenia zasadniczego. Warty rozważenia kryterium różnicującym, które można zaproponować, jest zakres merytoryczny zadań i wynikająca z niego wartość pracy. Specyfika zadań w komórce ds. organizacyjnych różni się bowiem od zadań w komórce ds. prawnych czy zajmującej się wydawaniem decyzji administracyjnych (np. w zakresie budownictwa czy gospodarki nieruchomościami). Stąd też wartość pracy na stanowisku inspektora w każdej z tych komórek jest inna.

W nowym podejściu, proponowanym przez autora artykułu stawka zasadnicza pozostaje nadal najważniejszym elementem składowym systemu wynagrodzeń. Podstawą różnicowania wynagrodzenia w ramach widełek dla stanowiska jest natomiast wycena wartości pracy prowadzona na podstawie wybranej metody analitycznej (np. UMEWAP czy AWP). Są one, co prawda, optymalizowane głównie pod kątem wykorzystania w podmiotach gospodarczych, ale wydaje się, że mogą posłużyć do opisu pracy także w instytucjach. W większości wypadków konieczne jest dostosowanie instytucji do przeprowadzenia wartościowania pracy poprzez odpowiednie pogrupowanie stanowisk, umożliwiające rozróżnienie zakresów merytorycznych zadań na danym stanowisku. Wykorzystać tutaj można na przykład nazwy komórek organizacyjnych, do których dane stanowisko zostało przyporządkowane. W ten sposób powstaje grupa merytorycznych stanowisk, wykorzystujących dany stopień urzędniczy. Dla przykładu na poziomie inspektora występują wymienione stanowiska:

- inspektor ds. organizacyjnych (komórka organizacyjna),
- inspektor ds. prawnych (komórka prawna),
- inspektor ds. administracji budowlanej (komórka wydająca decyzje w zakresie budownictwa),
- inspektor ds. gospodarki nieruchomościami (komórka wydająca decyzje administracyjne w zakresie gospodarki nieruchomościami).

Na podstawie wartości pracy wyliczonej dla danego stanowiska, rozumianego w przedstawiony sposób, można przedstawić algorytm różnicujący wartość stawki zasadniczej w ramach przyjętej rozpiętości widełek. Przykład takiego algorytmu przedstawiono we wzorze 1.

$$SZ_s = SZ_{AV_k} + \frac{(WPP_s - WPP_{MIN_k})}{R_k} \cdot (SZ_{AV_{k+1}} - SZ_{AV_k}) \quad (1)$$

Gdzie:

- średnia stawka zasadnicza dla danej kategorii ( $SZ_{AV_k}$ ),
- średnia stawka zasadnicza dla kategorii następnej ( $SZ_{AV_{k+1}}$ ),
- wartość punktowa pracy na stanowisku ( $WPP_s$ ),
- minimalna wartość punktowa pracy dla kategorii, do której należy stanowisko ( $WPP_{MIN_k}$ ),
- rozpiętość punktowa kategorii ( $PR_k$ ), a więc różnica pomiędzy wartością maksymalną a minimalną dla danej kategorii ( $PR_k = WPP_{MAX_k} - WPP_{MIN_k}$ ).

W proponowanym w niniejszym opracowaniu sposobie postępowania indywidualna stawka zasadnicza jest równa stawce zasadniczej na stanowisku pracy. Oczywiście, jeśli zakresy obowiązków pracowników zatrudnionych na tym samym stanowisku pracy różnią się

w istotny sposób, to może powstać mechanizm dodatkowy, pozwalający na modyfikację wynagrodzenia indywidualnego. Może ono być także różnicowane przy uwzględnieniu na przykład kryteriów formalnych, takich jak wykształcenie, staż pracy czy specjalistyczne kwalifikacje (certyfikaty). W każdym z wymienionych przypadków można wykorzystać zarówno korekty kwotowe, jak i współczynniki.

Wprowadzając stawkę zasadniczą bazującą na przedstawionym wcześniej lub innym, dostosowanym do warunków organizacji algorytmie, należy postępować według następujących kroków:

1. Weryfikacja zgodności wprowadzonego algorytmu z aktualną sytuacją – porównanie stawek wyliczonych według danego algorytmu ze stawkami aktualnie obowiązującymi. Odnosząc się do stawek aktualnie stosowanych dla konkretnych osób, należy uwzględnić zarówno wartość stawki zasadniczej, jak i dodatku specjalnego<sup>7</sup>.
2. Określenie skutków zastosowania odpowiedniego mechanizmu wyliczania stawki zasadniczej dla wartości funduszu wynagrodzeń.

Wprowadzenie wybranego rozwiązania w wersji radykalnej może być powiązane z korygowaniem stawek z zastosowaniem umowy zmieniającej. W wersji ewolucyjnej należy dążyć do stopniowego dostosowywania wynagrodzeń poprzez wyrównania dla osób, których praca jest niedowartościowana, oraz wstrzymywanie podwyżek dla osób, których praca jest nadmiernie wyceniona. W tej drugiej opcji proces dochodzenia do pełnej zgodności z algorytmem może wynosić nawet kilka lat. W praktyce wiąże się także ze wzrostem ogólnego poziomu wynagrodzeń.

Kolejne składniki wynagrodzenia, a więc dodatki specjalne i funkcyjne, stosowane są w samorządach niekiedy w sposób odmienny w stosunku do ich faktycznej roli. Mogą bowiem służyć zwiększaniu (niekiedy również uznaniowemu) wartości wynagrodzenia indywidualnego powyżej górnej granicy widełek. W nowym podejściu do wyliczania stawek zasadniczych dodatki specjalne i funkcyjne mają relatywnie niewielkie znaczenie. Wszelkie obciążenia danego stanowiska pracy są uwzględniane już w wycenie wartości pracy. Konsekwencją tego są kwoty stawek zasadniczych dla stanowiska będące odzwierciedleniem wielokryterialnej, kompleksowej oceny treści pracy. Dlatego też stosowanie dodatków specjalnych sprowadza się do ich faktycznej roli, związanych z czasowym zwiększeniem zakresu obowiązków poza ten wynikający z zajmowanego stanowiska pracy.

Realizacja zadań kierowniczych również uwzględniona jest w wycenie wartości pracy na stanowisku. Kwoty stawek zasadniczych obejmują więc wycenę wszystkich zadań i obowiązków wynikających z kierowania komórką czy jednostką organizacyjną. Oczywiście możliwe jest wprowadzenie takiego dodatku w formule, która pozwoli na zróżnicowanie kwot, w zależności od trudności procesu zarządzania. Można tutaj wziąć pod uwagę na przykład mechanizm oparty na dwóch parametrach:

- wartość budżetu podległej/-ych komórek (część dodatku funkcyjnego uzależniona od budżetu –  $DF_B$ ),
- liczba podwładnych podległych liniowo (część dodatku funkcyjnego uzależniona od liczby podwładnych  $DF_P$ ).

Mechanizm wyliczania może mieć charakter kwotowy, a wartość dodatku funkcyjnego jest sumą dwóch wymienionych części. Przykład naliczania w części uzależnionej od budżetu przedstawiono w tabeli 2.

<sup>7</sup> Więcej na ten temat w punkcie dotyczącym dodatku specjalnego.

W wypadku wprowadzenia dodatków funkcyjnych stawka wynagrodzenia dla stanowisk kierowniczych ( $S_K$ ) wyliczana jest według wzoru 2:

$$S_K = SZ_S + DF_B + DF_P \quad (2)$$

Tabela 2. Konstrukcja dodatku funkcyjnego (DB)

Naliczanie $DF(B)$		Naliczanie $DF(P)$	
$DF (B \leq 2 \text{ mln zł})$	200 zł	$DF (P \leq 5 \text{ os.})$	100 zł
$DF (2 \text{ mln zł} < B \leq 5 \text{ mln zł})$	250 zł	$DF (5 \text{ os.} < P \leq 10 \text{ os.})$	200 zł
$DF (5 \text{ mln zł} < B \leq 10 \text{ mln zł})$	350 zł	$DF (10 \text{ os.} < P \leq 20 \text{ os.})$	350 zł
$DF (10 \text{ mln zł} < B)$	500 zł	$DF (20 \text{ os.} < P)$	500 zł

Źródło: Opracowanie własne.

W nowym podejściu autor proponuje natomiast wykorzystanie zapisu z art. 39, pkt. 2. 1) „Ustawy o pracownikach samorządowych”<sup>8</sup>, który pozwala określić zasady przyznawania oraz wyliczania premii. W nowym podejściu do systemu wynagrodzeń proponowanym w niniejszym artykule ten składnik wynagrodzenia urzędnika stanowi podstawowe narzędzie, pozwalające na uzależnienie wysokości wynagrodzenia od aktywności i efektywności pracy. Przyjmuje się, że premia, aby spełniać funkcję motywacyjną, powinna stanowić minimum 20–25% stawki zasadniczej. Obecnie w wielu samorządach wykorzystanie tego elementu wynagradzania jest bardzo ograniczone. Taki stan rzeczy w wypadku podjęcia decyzji o przejściu na bardziej proefektywnościowy system wynagrodzeń wymaga dość zasadniczych zmian systemowych, obejmujących między innymi:

- stworzenie funduszu premiowego w wysokości minimum 20–25% funduszu na wynagrodzenie zasadnicze,
- stworzenie mechanizmu rozdziału funduszu premiowego na komórki organizacyjne oraz poszczególnych pracowników.

Stworzenie funduszu premiowego nie jest procesem łatwym, zwłaszcza gdy do tej pory w danej JST nie wykorzystywano powszechnie tego składnika wynagrodzenia. Fundusz wynagrodzeń ma bowiem określoną strukturę oraz wartość. Wygospodarowanie środków na premie w krótkim czasie jest możliwe dzięki następującym działaniom:

- podwyższenie wartości funduszu wynagrodzeń o 25%,
- ograniczenie udziału wynagrodzenia zasadniczego w funduszu płac do około 75% dotychczasowej wartości.

Oba scenariusze w praktyce są mało realne. Pierwszy spotkałby się z powszechną krytyką społeczną, zwłaszcza w warunkach kryzysu gospodarczego i problemów sektora finansów publicznych. Drugi natomiast wywołałby potężny opór pracowników, a skutki w postaci demotywacji mogłyby całkowicie zniwelować zakładany efekt motywacyjny. Możliwy scenariusz polega natomiast na rozłożeniu budowania funduszu premiowego na kilka lat. Jeśli przyjąć założenie, że wynagrodzenia w danej jednostce rosną średnio o 4% rocznie, osiągnięcie odpowiedniej relacji premii do stawki zasadniczej może zająć około 6 lat.

W tym czasie należy tak dostosowywać sposób wypłacania premii, aby kwoty uzależnione od efektywności były dla pracownika zauważalne. Dobrym rozwiązaniem jest wprowadzenie na przykład premii kwartalnych. W pierwszym roku działania, przy udziale funduszu

<sup>8</sup> Ustawa z 29 listopada 2008 r. o pracownikach...

premiowego w wysokości jedynie 4% oraz wysokości miesięcznego wynagrodzenia zasadniczego 3 tys. zł, kwartalna premia wynosi 360 zł.

Bardzo ważne zadanie związane z tworzeniem proefektywnościowego systemu wynagrodzeń wiąże się z określeniem sposobu rozdziału środków pomiędzy komórkami organizacyjnymi oraz poszczególnymi stanowiskami pracy. Można tutaj zaproponować mechanizm obejmujący trzy podstawowe elementy składowe funduszu premiowego:

- premia za kreatywność,
- bon na rozwój,
- kontrakt o cele.

Pierwszy z wymienionych elementów składowych systemu premiowego ma relatywnie niewielkie znaczenie kwotowe w całości funduszu wynagrodzeń. Może natomiast przynieść wymierne efekty związane z uaktywnieniem potencjału kreatywnego pracowników. W wielu nowoczesnych organizacjach postęp i zwiększanie sprawności działania wynika nie tylko z wdrażania spektakularnych innowacji organizacyjnych czy technologicznych. Duże znaczenie mają także drobne zmiany racjonalizatorskie, oparte na usprawnieniach opracowanych przez pracowników. Jednym z możliwych rozwiązań jest wprowadzenie następujących zasad premiowania kreatywności:

- Każda komórka organizacyjna zobowiązana jest opracować minimum 2 pomysły racjonalizatorskie w ciągu roku. Pomysły te przekazywane są do komórki organizacyjnej lub bezpośrednio do kierownika jednostki. Spełnienie tego wymogu powiększa fundusz premiowy danej komórki organizacyjnej na przykład o 2000 zł i jest do dyspozycji kierownika. Wypłata następuje w grudniu danego roku budżetowego.
- W trakcie roku budżetowego raz na kwartał kierownik jednostki organizacyjnej wybiera najlepszy pomysł racjonalizatorski spośród wszystkich pomysłów zgłoszonych w tym okresie. Fundusz premiowy komórki, która zgłosiła ten pomysł, powiększa się na przykład o 2000 zł, z czego 1000 zł jest przeznaczone dla autora, 400 zł dla kierownika komórki, pozostała kwota zaś do proporcjonalnego podziału na pozostałych pracowników.

Kolejnym elementem systemu premiowego może być tak zwany bon na rozwój. Adresowany jest on do osób, które są zainteresowane zwiększaniem kwalifikacji. Bon na rozwój polegałby na dofinansowaniu studiów podyplomowych lub specjalistycznych kursów lub szkoleń, kończących się uzyskaniem certyfikatu oraz zdobyciem kompetencji ważnych dla jednostki organizacyjnej. Proponuje się, aby raz w roku przyznawano jednej osobie bon na rozwój w wysokości na przykład do 5 tys. zł. Wybór osoby przez Kierownika bądź dedykowaną komisję powinien się odbywać na podstawie jasno określonych kryteriów.

Największa część funduszu premiowego powinna oczywiście zostać przeznaczona na realizację wynagrodzenia w części uzależnionej od stopnia realizacji celów. Dobrym rozwiązaniem jest wprowadzenie rocznych kontraktów o cele. Przy takim podejściu na rok budżetowy lub okres krótszy (np. kwartał lub półrocze) ustala się listę celów, które powinna wykonać dana jednostka i komórka organizacyjna. Przedstawiono następujące przykładowe cele:

- minimum 99% spraw administracyjnych wykonuje się bez uzasadnionej skargi ze strony klienta,
- 100% środków finansowych wydatkuje się bez naruszenia dyscypliny finansów publicznych,
- średni koszt pracy związanej z wydaniem decyzji administracyjnej nie przekracza 900 zł,
- 100% planu inwestycyjnego zostało zrealizowane w zakładanym budżecie i terminie.

Kryteria te służą do oceny sytuacji w danej jednostce czy komórce organizacyjnej. W wypadku gdy w jeden lub więcej spośród wymienionych parametrów w ogóle nie został zrealizowany, premia w danym kwartale nie jest wypłacana. Jeśli wszystkie parametry zostaną spełnione, premia wypłacana jest w pełnej wysokości przypadającej na dany podmiot. W wypadku częściowej realizacji wymienionych parametrów kierownik jednostki podejmuje decyzję o proporcjonalnym zmniejszeniu kwoty premii dla danego podmiotu. Sposób wykorzystania niewypłaconych kwot wymaga ustaleń szczegółowych w danej jednostce. Można podwyższać kwoty dla innych podmiotów, przenosić na inne okresy w ramach roku budżetowego oraz wykorzystać kilka innych możliwości.

W wielu samorządach może istnieć ryzyko, że kierownicy będą stosować proporcjonalny rozdział środków premiowych. Sytuacja taka znacznie osłabia efekt rywalizacji, który w pewnym zakresie powinien się pojawić w celu zwiększenia efektywności pracy. Jednym ze sposobów przyzwyczajania urzędników do docenienia indywidualnego wkładu jest rozwiązanie, w którym w każdym kwartale kierownik zobowiązany jest on do wskazania najlepszego pracownika jednostki/komórki organizacyjnej. Taka osoba uzyskuje premię w wysokości na przykład trzykrotności przyjętego wskaźnika. Pozostała kwota premii przypadająca na komórkę organizacyjną może być rozdysponowywana między pozostałych pracowników według wskazania kierownika, czyli najprawdopodobniej – proporcjonalnie.

Ostatni element wynagrodzenia, omawiany w niniejszym artykule, to nagrody. Obecnie w wielu wypadkach są one przyznawane na koniec roku wszystkim pracownikom, proporcjonalnie do ich wynagrodzenia. Praktycznie w każdym roku w mediach podaje się liczne przykłady takiej polityki. Tymczasem nagroda, zgodnie z art. 36, pkt. 6 „Ustawy o pracownikach samorządowych”<sup>9</sup> przyznawana jest za szczególne osiągnięcia w pracy.

Proponuje się, aby nagrody nadal miały charakter uznaniowy i były wypłacane osobom wskazanym przez kierownika jednostki na podstawie skwantyfikowanej oceny aktywności w trakcie roku. Przykładowa konstrukcja nagród specjalnych przedstawia się następująco:

- I Nagroda specjalna – 5000 zł (1 osoba),
- II Nagroda specjalna – 3000 zł (2 osoby),
- III Nagroda specjalna – 1500 zł (3 osoby).

Przedstawiona konstrukcja systemu wynagrodzeń uwypukla element efektywnościowy w każdej możliwie płaszczyźnie. Wprowadzenie wyceny wartości pracy pozwala już na tym poziomie w pewnym zakresie odzwierciedlić kwotę wynagrodzenia od sparymetryzowanych efektów. Zwiększenie znaczenia premii oraz zmiana charakteru nagród specjalnych również docelowo powinny pozytywnie wpływać na postawy pracowników w procesie pracy. Duże, być może nawet podstawowe znaczenie ma jednak transparentność całego podejścia. Tutaj również należy upatrywać powstanie pozytywnego efektu motywacyjnego.

### 3. PODSUMOWANIE

Przedstawiony w niniejszym artykule schemat systemu wynagrodzeń analizowano z punktu widzenia sektora samorządowego. Warto jednak podkreślić, że problematyka jest istotna z punktu widzenia wszystkich podmiotów systemu finansów publicznych, a postulat wdrożenia proefektywnościowego systemu wynagrodzeń – uniwersalny. Podobne założenia zmian w systemie wynagrodzeń należałoby więc przygotować, dostosowując je do sytuacji na przykład instytucji centralnych czy uczelni publicznych. Nie ulega jednak wątpliwości, że w

<sup>9</sup> Ustawa z 29 listopada 2008 r. o pracownikach...



każdym wypadku wprowadzone rozwiązania powinny uwzględniać nie tylko specyfikę danego typu podmiotu, ale także konkretnej jednostki. Skutek, jakiego należy oczekiwać, to taka zmiana zachowań pracowników, która umożliwi zwiększenie ich aktywności oraz zmianę sposobu myślenia z administracyjnego na kreatywny i postępowy. Tylko taka zmiana umożliwi dostosowanie w średnim okresie sposobów działania instytucji sektora finansów publicznych (w tym przede wszystkim administracji publicznej) do wymagań zmieniającego się otoczenia.

## LITERATURA

- [1] Ustawa z 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych, DzU 2009 nr 157, poz. 1240 ze zm.
- [2] Ustawa z 29 listopada 2008 r. o pracownikach samorządowych, DzU 2008 nr 223, poz. 1458 ze zm.
- [3] Ustawa z 26 czerwca 1974 r. Kodeks pracy, DzU 1974 nr 24, poz. 141 ze zm.
- [4] Rozporządzenie Rady Ministrów z 2009 r. w sprawie wynagradzania pracowników samorządowych, DzU 2009 nr 50, poz. 398.
- [5] *Zarządzanie kadrami*, red. T. Listwan, C.H. BECK, Warszawa 2004.

## THE PRO-EFFICIENCY REMUNERATION SYSTEM IN THE LOCAL AND REGIONAL GOVERNMENT INSTITUTIONS – BASIC ASSUMPTIONS

The article describes selected aspects of the implementation of the pro-efficiency system of remuneration in the local and regional government institutions. Considerations on this issue and proposals for action scheme included in the overall context of the discussion on how to change the functioning of the public finance sector institutions. Background to modify existing practices and certain well-established patterns of is, of course, the new internal environmental context resulting from the requirements of the activity-based budgeting and internal control.

Obviously, it is needed to adapt the pro-efficiency system of remuneration to the law frames currently in force in the specified country. In this analysis there are taken into the consideration the basic regulations that define the roles of local government staff work, principles of its remuneration and the Labour Code regulations as well. In this issue there are also another very important boundary conditions. They are connected with organizational culture and off course – with the specificity of management process in public administration. This conditions should be confronted with the requirement of improving the efficiency of public funds spending and of course with necessity of better realization of public administration tasks and development creation process.

This paper is mainly the utility one. The possibilities of usage the salary elements are described in it. The author analysis how to use: the base salary rate, the special and function supplements, awards and bonuses to motivate people to more efficient work. There is presented an example of system of remuneration constructing. It starts from a work valuation. On this foundation there is build an algorithm of base salary valuation for each position and for individuals. Furthermore there is defined the possibility of bonus system that is founded on the goals contracts and systematic controlling of the level of their realization. The author suggests how to build the sufficient bonus fund. Therefore the article contains the comprehensive proposal of pro-efficiency system of remuneration, that is possible to implement in local and regional public administration.

**Keywords:** remuneration system, the local and regional government institutions, public funds.

Tekst złożono w redakcji: maj 2013

Przyjęto do druku: wrzesień 2013