

**Przeгляд wydatków publicznych  
w obszarze kształtowania wynagrodzeń  
dla pracowników zatrudnionych w państwowej  
sferze budżetowej (psb) –  
I etap: członkowie korpusu służby cywilnej**

**Warszawa 2018**

Niniejszy raport jest efektem przeglądu wydatków publicznych w obszarze kształtowania wynagrodzeń dla pracowników państwowej sfery budżetowej (psb) i stanowi jego pierwszy etap, obejmujący członków korpusu służby cywilnej. Przegląd został przeprowadzony zgodnie z programem, zawartym w załączniku 1 do raportu.

Głównym celem przeglądu było zidentyfikowanie możliwości zwiększenia skuteczności oraz efektywności środków publicznych przeznaczonych na wynagrodzenia dla pracowników korpusu służby cywilnej. Analizy zostały przeprowadzone przy założeniu możliwości zwiększenia skuteczności i efektywności systemu wynagrodzeń w ramach istniejącej struktury oraz ewentualnych zmian organizacyjnych lub regulacyjnych. Podkreślić należy, że prezentowane opracowanie pogłębia zagadnienia zawarte we wspomnianym programie przeglądu z uwagi na potrzebę szerszego spojrzenia na system kształtowania wynagrodzeń w państwowej sferze budżetowej, co ma na celu dokonanie pewnej systematyki pojęć (w tym z podkreśleniem definicji, struktury i składników wynagrodzeń oraz wzajemnych relacji między tymi elementami) ważnych dla prac nad kolejnymi przeglądami wydatków publicznych w obszarze wynagrodzeń, obejmującymi analizy przygotowane dla innych (niż korpus służby cywilnej) grup pracowniczych.

Poniższy raport podsumowuje wyniki przeglądu. Część 1 przedstawia ogólną charakterystykę państwowej sfery budżetowej oraz korpusu służby cywilnej na tle sektora finansów publicznych, łącznie z analizą zatrudnienia. W częściach 2 i 3 zidentyfikowano cele polityki wynagrodzeń, z uwzględnieniem polityki kształtowania funduszu wynagrodzeń oraz badanych instrumentów polityki wynagrodzeń w korpusie służby cywilnej. Część 4 przedstawia ocenę efektywności i skuteczności instrumentów polityki wynagrodzeń, natomiast wnioski i rekomendacje zostały zawarte w części 5, a ich implementacja powinna przyczynić się do zwiększenia skuteczności oraz efektywności wydatków na wynagrodzenia w korpusie służby cywilnej.

W celu ponownego wykorzystywania treści informacji zawartych w dokumencie osoby lub podmioty pobierające tę informację są zobowiązane do:

- 1) poinformowania o źródle, czasie wytworzenia i pozyskania tych informacji, poprzez podanie pełnej nazwy Ministerstwa Finansów lub nazwy skróconej – MF;
- 2) poinformowania o przetworzeniu informacji ponownie wykorzystywanej.

Ministerstwo Finansów nie ponosi odpowiedzialności za treść informacji przetworzonych przez podmiot ponownie wykorzystujący te treści.

## Spis treści

1. Państwowa sfera budżetowa oraz korpus służby cywilnej na tle sektora finansów publicznych .....	4
1.1. Zatrudnienie w korpusie służby cywilnej na tle innych grup pracowników .....	17
1.2. Analiza zatrudnienia w grupach pracowniczych objętych przepisami <i>ustawy z dnia 23 grudnia 1999 r. o kształtowaniu wynagrodzeń w państwowej sferze budżetowej oraz o zmianie niektórych ustaw</i> .....	23
2. Polityka wynagrodzeń – cele i instrumenty .....	27
2.1. Zagadnienie wstępne .....	27
2.2. Cele polityki wynagrodzeń w korpusie służby cywilnej .....	33
3. Wydatki na wynagrodzenia w korpusie służby cywilnej na tle państwowej sfery budżetowej .....	43
3.1. Ustalanie budżetu na wynagrodzenia .....	43
3.2. Wynagrodzenia osobowe i dodatkowe wynagrodzenie roczne .....	63
3.3. Wydatki na wynagrodzenia w państwowej sferze budżetowej (wybrane grupy pracownicze) .....	81
3.3.1. Korpus służby cywilnej .....	84
3.3.2. Analiza funduszu wynagrodzeń i przeciętnego wynagrodzenia pracowników zatrudnionych w państwowych jednostkach budżetowych objętych przepisami <i>ustawy z dnia 23 grudnia 1999 r. o kształtowaniu wynagrodzeń w państwowej sferze budżetowej oraz o zmianie niektórych ustaw</i> .....	104
3.3.3. Korpus służby cywilnej na tle wybranych grup pracowniczych oraz obszarów – wybrane zagadnienia 126	
Bibliografia .....	147
Spis map .....	149
Spis schematów .....	149
Spis tabel .....	149
Spis wykresów .....	151
Załącznik 1 .....	153
Załącznik 2 .....	183
Załącznik 3 .....	193

## 1. Państwowa sfera budżetowa oraz korpus służby cywilnej na tle sektora finansów publicznych

Realizacja poniższego przeglądu stanowi I część analiz wydatków publicznych na wynagrodzenia w kontekście państwowej sfery budżetowej (psb) ogółem. W związku z powyższym w niniejszym przeglądzie przedstawiono szczegółową analizę poszczególnych elementów systemów wynagrodzeń w psb.

Przystępując do analizy zatrudnienia i wynagrodzeń w państwowej sferze budżetowej należy uporządkować kilka pojęć, które wbrew powszechnym opiniom nie są ze sobą tożsame. W Polsce nie istnieje jednolite źródło informacji o zatrudnieniu w sektorze finansów publicznych, a obecnie nie są publikowane zagregowane dane w tym zakresie. W związku z powyższym, rodzi to wiele problemów interpretacyjnych.

W kontekście przedstawionych informacji można dostrzec szereg zawiłości wynikających z analizy podmiotów sektora finansów publicznych. Dodatkowo analizując zasady ustalania wynagrodzeń indywidualnych w państwowej sferze budżetowej, nie jest możliwe szczegółowe omówienie analizowanej grupy poprzez realizację jednego tylko przeglądu. Dlatego też postanowiono zrealizować przegląd wydatków na wynagrodzenia w kilku etapach, rozpoczynając od analizy korpusu służby cywilnej.

Dostępne informacje gromadzone i publikowane przez Główny Urząd Statystyczny (GUS) dotyczą szerokiego zakresu sektora publicznego lub w stopniu wąskim opisują poziom zatrudnienia w sferze budżetowej. Osobno są również publikowane dane dotyczące zatrudnienia w Wojsku Polskim oraz w Bezpieczeństwie Publicznym. Dane publikowane przez GUS bazują na trzech podziałach: w oparciu o sekcje Polskiej Klasyfikacji Działalności (PKD 2007), ze względu na formę własności oraz z uwagi na wyodrębnienie jednostek prawa budżetowego. Jednakże żadna z powyższych cech nie pozwala na pełne i dokładne zdefiniowanie sektora finansów publicznych. Korpus służby cywilnej stanowi jeden z segmentów zatrudnienia w ramach szeroko rozumianego sektora publicznego.

**Sektor publiczny** - to najbardziej ogólne, a zarazem najszersze ujęcie podmiotów gospodarki narodowej o własności publicznej. Zaliczenie podmiotu do sektora publicznego nie jest jednoznaczne z zaklasyfikowaniem jednostki do sektora finansów publicznych. Przykładem takiej jednostki może być PKP S.A. zaliczane do sektora publicznego, a nie wliczane do sektora finansów publicznych, gdyż w ujęciu sektorów instytucjonalnych jednostka ta jest zaliczana do sektora przedsiębiorstw. Inny przykład to Bank Gospodarstwa Krajowego – polski bank rozwoju w całości należący do Skarbu Państwa, zaliczany do sektora publicznego, ale nie do sektora finansów publicznych. Główny Urząd Statystyczny zalicza do sektora publicznego ogół podmiotów gospodarki narodowej grupujących własność państwową (Skarbu Państwa i państwowych osób prawnych), własność jednostek samorządu terytorialnego lub samorządowych osób prawnych oraz "własność mieszaną" z przewagą kapitału (mienia) podmiotów sektora publicznego. Dodatkowe wyjaśnienia metodologiczne wskazują, iż w sytuacji, gdy podmiot gospodarki narodowej ma w swojej strukturze równy udział kapitału publicznego (50% stanowi łączny udział własności: Skarbu Państwa, państwowych osób prawnych, jednostek samorządu terytorialnego) i prywatnego (50% stanowi łączny udział własności: krajowych osób fizycznych, pozostałych krajowych jednostek prywatnych, osób zagranicznych) wówczas zaliczany jest do sektora prywatnego.

Zamieszczona poniżej tabela 1 obrazuje rozmiar sektora publicznego w Polsce analizowany z punktu widzenia kształtowania się liczby pracujących w latach 2010-2016. Zgodnie z zaprezentowanymi informacjami, na koniec 2016 r. w Polsce w sektorze publicznym pracowało ok 3,4 mln osób, co stanowiło ok. 94% pracujących (w sektorze publicznym) według stanu z 31.12.2010 r. Poniższa tabela wskazuje na dodatkową zależność związaną ze spadkiem liczby pracujących (z wyjątkiem 2014 r.) w sektorze publicznym w Polsce w latach 2010-2016.

**Tabela 1. Pracujący w sektorze publicznym według sektorów własności (według stanu na dzień 31 XII).**

Rok	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Pracujący w sektorze publicznym według stanu na koniec roku (w tys.)	3 570,7	3 486,5	3 427,0	3 375,0	3 377,1	3 343,6	3 356,3

Źródło: opracowanie na podstawie *Rocznik Statystyczny Rzeczypospolitej Polskiej* (różne lata)

**Sektor finansów publicznych** – w przeciwieństwie do szeroko rozumianego sektora publicznego, zdefiniowany został w *ustawie o finansach publicznych*<sup>1</sup>, która w art. 9 określa zakres podmiotów go tworzących. Zaznaczyć należy, że definicja sektora finansów publicznych przedstawiona została jedynie poprzez wyszczególnienie jednostek wchodzących w jego skład. Zgodnie z zapisem **sektor finansów publicznych tworzą:**

- 1) organy władzy publicznej, w tym organy administracji rządowej, organy kontroli państwowej i ochrony prawa oraz sądy i trybunały;
- 2) jednostki samorządu terytorialnego oraz ich związki;
- 2a) związki metropolitalne;
- 3) jednostki budżetowe;
- 4) samorządowe zakłady budżetowe;
- 5) agencje wykonawcze;
- 6) instytucje gospodarki budżetowej;
- 7) państwowe fundusze celowe;
- 8) Zakład Ubezpieczeń Społecznych i zarządzane przez niego fundusze oraz Kasa Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego i fundusze zarządzane przez Prezesa Kasy Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego;
- 9) Narodowy Fundusz Zdrowia;
- 10) samodzielne publiczne zakłady opieki zdrowotnej;
- 11) uczelnie publiczne;
- 12) Polska Akademia Nauk i tworzone przez nią jednostki organizacyjne;
- 13) państwowe i samorządowe instytucje kultury;
- 14) inne państwowe lub samorządowe osoby prawne utworzone na podstawie odrębnych ustaw w celu wykonywania zadań publicznych, z wyłączeniem przedsiębiorstw, instytutów badawczych, banków i spółek prawa handlowego.

<sup>1</sup> *Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych* (tekst jednolity z dnia 13 października 2017 r. (Dz.U. z 2017 r. poz. 2077 z późn. zm.).

Powyższa definicja sektora finansów publicznych (zgodna również z definicją podawaną przez GUS w Roczniku Statystycznym RP), zawiera katalog jednostek zaliczanych do ww. sektora. W tym aspekcie widoczny jest jednak problem braku danych publikowanych przez GUS, a dotyczących zatrudnienia w sektorze finansów publicznych. Dostępne dane dotyczą znacznie węższego zakresu. Zakres bazuje na klasyfikacji PKD 2007. Posługując się powyższą definicją, informacje o zatrudnieniu w sektorze finansów publicznych należy czerpać z kilku źródeł (publikacji). Dodatkowo należy mieć na uwadze, że ze względu na brak jednolitej metodologii w tym zakresie, zaprezentowane dane stanowią szacunek obrazujący poziom zatrudnienia w sektorze.

**Tabela 2. Przeciętne zatrudnienie w sektorze finansów publicznych (w tys.) w latach 2010 – 2016.**

Wyszczególnienie	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
<b>SEKTOR FINANSÓW PUBLICZNYCH</b>	<b>2 590,1</b>	<b>2 557,7</b>	<b>2 552,1</b>	<b>2 476,1</b>	<b>2 460,1</b>	<b>2 457,9</b>	<b>2 469,6</b>
<b>Sektor publiczny w sekcjach O, P, Q</b>	<b>2 152,7</b>	<b>2 131,3</b>	<b>2 112,3</b>	<b>2 072,1</b>	<b>2 056,6</b>	<b>2 057,5</b>	<b>2069,2</b>
Sekcja O ( <i>administracja publiczna i obrona narodowa; obowiązkowe zabezpieczenia społeczne</i> )	639,2	627,1	626,4	621,2	618,5	617,5	617,7
Sekcja P ( <i>edukacja</i> )	971,9	968,8	959,9	931,4	925,5	930,1	936,3
Sekcja Q ( <i>opieka zdrowotna i pomoc społeczna</i> )	541,6	535,4	526,0	519,5	512,6	509,9	515,2
<b>Jednostki sfery budżetowej poza sekcjami O, P, Q</b>	<b>111,4</b>	<b>103,9</b>	<b>92,3</b>	<b>84,5</b>	<b>82,8</b>	<b>82,0</b>	<b>80,8</b>
<b>Obrona narodowa i bezpieczeństwo publiczne</b>	<b>326,0</b>	<b>322,5</b>	<b>317,5</b>	<b>319,5</b>	<b>320,7</b>	<b>318,4</b>	<b>319,6</b>
Wojsko Polskie	143,4	142,6	139,2	141,2	139,9	138,3	138,5
Bezpieczeństwo publiczne	182,6	179,9	178,3	178,3	180,8	180,1	181,1

*Źródło:* opracowanie na podstawie publikacji *Rocznika Statystycznego Rzeczypospolitej Polskiej; Zatrudnienie i wynagrodzenia w gospodarce narodowej* (różne lata)

W powyższej tabeli nr 2 przedstawiono kształtowanie się przeciętnego zatrudnienia w sektorze finansów publicznych w latach 2010-2016, bazujące na definicji GUS. W tabeli wykazano przeciętne zatrudnienie w sektorze ogółem oraz z uwzględnieniem dezagregacji do poziomu sektora publicznego w sekcjach O, P, Q, jednostek sfery budżetowej poza wspomnianymi trzema sekcjami, oraz z uwzględnieniem obrony narodowej i bezpieczeństwa publicznego. W okresie lat 2010-2016 najwyższa zmiana przeciętnego zatrudnienia dotknęła jednostki sfery budżetowej poza sekcjami O, P, Q.

**Jednostki sfery budżetowej** – są elementem sektora finansów publicznych i według metodologii GUS wyodrębniane są na podstawie numeru REGON, a dokładniej obejmują te jednostki, które w formularzu RG-1, będącym wnioskiem o wpis do Krajowego Rejestru Urzędowego Podmiotów Gospodarki Narodowej lub o zmianie cech objętych wpisem do ww. formularza, zadeklarują jeden z typów prawa budżetowego (organy władzy publicznej, jednostki budżetowe, jednostki samorządu terytorialnego, samorządowe zakłady budżetowe). Jednostki sfery budżetowej nie mają osobowości prawnej.

Zgodnie z definicją zawartą w słowniku pojęć GUS<sup>2</sup>, jednostka budżetowa to *jednostka organizacyjna sektora finansów publicznych nieposiadająca osobowości prawnej, która pokrywa swoje wydatki bezpośrednio z budżetu, a pobrane dochody odprowadza na rachunek odpowiednio dochodów budżetu państwa albo budżetu jednostki samorządu terytorialnego.*

<sup>2</sup> <http://stat.gov.pl/metainformacje/sloownik-pojec/pojecia-stosowane-w-statystyce-publicznej/826,pojecie.html> (data dostępu: 01.06.2017).

Definicja stosowana przez GUS (w zakresie jednostek sfery budżetowej) pokrywa cztery pierwsze punkty art. 9 ustawy o finansach publicznych i dodatkowo obejmuje KRUS (jako jednostkę organizacyjną nieposiadającą osobowości prawnej), co oznacza, że sferę budżetową tworzą:

- organy władzy publicznej, w tym organy administracji rządowej, organy kontroli państwowej i ochrony prawa oraz sądy i trybunały;
- jednostki samorządu terytorialnego oraz ich związki;
- jednostki budżetowe;
- samorządowe zakłady budżetowe;
- KRUS.

Sferę budżetową tworzą głównie jednostki zaklasyfikowane do trzech sekcji PKD 2007:

- 1) sekcja O (administracja publiczna i obrona narodowa; obowiązkowe zabezpieczenia społeczne);
- 2) sekcja P (edukacja);
- 3) sekcja Q (opieka zdrowotna i pomoc społeczna).

Należy zaznaczyć, że ww. definicja GUS nie obejmuje:

- jednostek prowadzących działalność w zakresie obrony narodowej i bezpieczeństwa publicznego, czyli ze statystyki wykluczeni są wszyscy pracownicy – zarówno cywilni jak i mundurowi – klasy 84.22 (obrona narodowa) oraz klasy 84.24 (bezpieczeństwo państwa, porządek i bezpieczeństwo publiczne), m. in. ABW, AW, CBA, Policja, Straż Graniczna, BOR;
- pracowników mundurowych spoza klasy 84.22 (obrona narodowa) i 84.24 (bezpieczeństwo państwa, porządek i bezpieczeństwo publiczne), czyli pracowników służb mundurowych zatrudnionych np. w urzędach centralnych (np. w MON i MSWiA);
- samodzielnych publicznych zakładów opieki zdrowotnej;
- szkół wyższych;
- większości agencji wykonawczych zaliczanych do sektora finansów publicznych oraz innych jednostek zaliczanych do sektora finansów publicznych, np. Zakładu Ubezpieczeń Społecznych, Narodowego Funduszu Zdrowia, Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa, Państwowego Funduszu Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych, Funduszu Gwarantowanych Świadczeń Pracowniczych, Polskiego Centrum Akredytacji, Transportowego Dozoru Technicznego, Urzędu Dozoru Technicznego, Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa, państwowych instytucji kultury, państwowych instytucji filmowych, wojewódzkich ośrodków doradztwa rolniczego.

Jednostki sfery budżetowej dodatkowo dzielą się na państwowe oraz samorządowe.

**Tabela 3. Jednostki sfery budżetowej (państwowa + samorządowa sfera budżetowa) według GUS.**

Wyszczególnienie	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
<i>1</i>	<i>2</i>	<i>3</i>	<i>4</i>	<i>5</i>	<i>6</i>	<i>7</i>	<i>8</i>
Państwowa sfera budżetowa	350 770	343 025	337 823	333 050	328 938	326 668	325 278
Samorządowa sfera budżetowa	1 291 843	1 274 856	1 260 646	1 229 245	1 225 279	1 233 661	1 246 016
<b>Sfera budżetowa OGÓLEM</b>	<b>1 642 613</b>	<b>1 617 881</b>	<b>1 598 469</b>	<b>1 562 295</b>	<b>1 554 217</b>	<b>1 560 329</b>	<b>1 571 294</b>

Źródło: opracowanie na podstawie publikacji GUS *Zatrudnienie i wynagrodzenia w gospodarce narodowej* (różne lata)

**Państwowa sfera budżetowa** - biorąc pod uwagę dostępne dane o zatrudnieniu w państwowej sferze budżetowej należy podkreślić, że odmienny zakres informacji można uzyskać na podstawie danych GUS oraz w oparciu

o kwartalne sprawozdanie jednostkowe Rb-70 o zatrudnieniu i wynagrodzeniach, które sporządzają jednostki będące dysponentami środków budżetu państwa, czyli państwowe jednostki budżetowe, a także dodatkowo uczelnie publiczne.

Główna różnica między tymi zakresami to uwzględnienie tzw. służb mundurowych w sprawozdaniu Rb-70 oraz pracowników cywilnych zatrudnionych w jednostkach prowadzących działalność w zakresie obrony narodowej i bezpieczeństwa publicznego. Ponadto do zakresu państwowych jednostek budżetowych, wg definicji GUS włączony jest KRUS.

Sprawozdanie Rb-70 obejmuje tylko państwową sferę budżetową oraz uczelnie publiczne, zatem w stosunku do zakresu sektora finansów publicznych pomijane są pozostałe podmioty, np. wszystkie jednostki samorządowej sfery budżetowej, agencje wykonawcze, ZUS, KRUS, NFZ, PAN, fundusze celowe. Sprawozdanie Rb-70 nie obejmuje również członków korpusu służby cywilnej zatrudnionych w powiatowych inspektoratach nadzoru budowlanego oraz komendach powiatowych i miejskich Państwowej Straży Pożarnej. Wynagrodzenia tych osób finansowane są w ramach dotacji celowej przekazywanej z budżetu państwa na zadania bieżące z zakresu administracji rządowej oraz inne zadania zlecone ustawami realizowane przez powiat.

Zgodnie z art. 2 pkt. 1 *ustawy o kształtowaniu wynagrodzeń w państwowej sferze budżetowej oraz zmianie niektórych ustaw*<sup>3</sup>, **państwową sferę budżetową** tworzą „jednostki budżetowe, które prowadzą gospodarkę finansową na zasadach określonych w art. 11 i 12 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych” (jednak przepisy *ustawy o kształtowaniu (...)* określają, że nie stosuje się ich do pracowników zatrudnionych w urzędach organów władzy publicznej, kontroli, ochrony prawa oraz sądach i trybunałach, wymienionych w art. 139 ust. 2 ustawy o finansach publicznych, z wyjątkiem sędziów delegowanych do Ministerstwa Sprawiedliwości lub innej jednostki organizacyjnej podległej Ministrowi Sprawiedliwości albo przez niego nadzorowanej, których wynagrodzenia są finansowane ze środków pozostających w dyspozycji Ministra Sprawiedliwości, prokuratorów, asesorów prokuratorskich, a także do nauczycieli „rządowych”).

---

<sup>3</sup> *Ustawa o kształtowaniu wynagrodzeń w państwowej sferze budżetowej oraz zmianie niektórych ustaw* (tekst jednolity z dnia 20 czerwca 2016 r., Dz.U. z 2016 r. poz. 966, z późn. zm.).



**Tabela 4. Państwowa sfera budżetowa oraz uczelnie publiczne według sprawozdawczości budżetowej.**

Wyszczególnienie	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
<i>1</i>	<i>2</i>	<i>3</i>	<i>4</i>	<i>5</i>	<i>6</i>	<i>7</i>	<i>8</i>
<b>OGÓLEM</b>	<b>740 480 *</b>	<b>727 415</b>	<b>719 534</b>	<b>720 687</b>	<b>719 195</b>	<b>720 026</b>	<b>720 901</b>
<b>Jednostki budżetowe, z tego:</b>	<b>570 094</b>	<b>572 193</b>	<b>564 336</b>	<b>565 908</b>	<b>566 196</b>	<b>563 345</b>	<b>569 530</b>
- jednostki budżetowe, objęte przepisami <i>ustawy o kształtowaniu wynagrodzeń...</i>	508 172	509 937	502 232	503 880	504 100	501 100	506 358
- pozostałe jednostki budżetowe, o których mowa w art. 139 ust. 2 <i>ustawy o finansach publicznych</i> <sup>4</sup> , z wyłączeniem nauczycieli rządowych	61 922	62 256	62 104	62 028	62 096	62 245	63 172
<b>Uczelnie publiczne</b>	<b>154 726</b>	<b>155 222</b>	<b>155 198</b>	<b>154 779</b>	<b>152 999</b>	<b>151 681</b>	<b>151 371</b>

\* przeciętne zatrudnienie ogółem w 2010 r. razem z zakładami pomocniczymi i gospodarstwami niedotowanymi (15 660).

Źródło: opracowanie na podstawie sprawozdania kwartalnego Rb-70 o zatrudnieniu i wynagrodzeniach.

Sprawozdanie Rb-70 jest sporządzane dla wszystkich zatrudnionych, wg następujących statusów zatrudnienia:

- osoby nieobjęte mnożnikowymi systemami wynagrodzeń;
- osoby zajmujące kierownicze stanowiska państwowe;
- członków korpusu służby cywilnej;
- etatowych członków samorządowych kolegiów odwoławczych;
- sądowych kuratorów zawodowych;
- ekspertów, asesorów i aplikantów eksperckich Urzędu Patentowego Rzeczypospolitej Polskiej;
- asesorów prokuratorskich, aplikantów sądowych i prokuratorskich oraz aplikantów aplikacji sędziowskiej;
- funkcjonariuszy Służby Celnej (od 2017 r. – Służby Celno-Skarbowej);
- sędziów i prokuratorów;
- żołnierzy i funkcjonariuszy;
- etatowych członków kolegiów regionalnych izb obrachunkowych;
- pracowników Rządowego Centrum Legislacji;
- członków służby zagranicznej niebędących członkami korpusu służby cywilnej;
- nauczycieli zatrudnionych w szkołach i placówkach prowadzonych przez organy administracji rządowej;
- członków Krajowej Izby Odwoławczej przy Prezesie Urzędu Zamówień Publicznych;
- referendarzy sądowych;
- asystentów sędziów i prokuratorów.

W ramach państwowej sfery budżetowej występują zatem, jednostki objęte przepisami *ustawy o kształtowaniu wynagrodzeń w państwowej sferze budżetowej oraz zmianie niektórych ustaw*, oraz pozostałe – organy władzy

<sup>4</sup> dotyczy Kancelarii Sejmu, Kancelarii Senatu, Kancelarii Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej, Trybunału Konstytucyjnego, Najwyższej Izby Kontroli, Sądu Najwyższego, Naczelnego Sądu Administracyjnego wraz z wojewódzkimi sądami administracyjnymi, Krajowej Rady Sądownictwa, sądownictwa powszechnego, Rzecznika Praw Obywatelskich, Rzecznika Praw Dziecka, Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji, Generalnego Inspektora Ochrony Danych Osobowych, Instytutu Pamięci Narodowej - Komisji Ścigania Zbrodni przeciwko Narodowi Polskiemu, Krajowego Biura Wyborczego i Państwowej Inspekcji Pracy

publicznej, kontroli, ochrony prawa oraz sądy i trybunały, wymienione w art. 139 ust. 2 *ustawy o finansach publicznych*, z wyłączeniem nauczycieli rządowych (często określane pojęciem "święte krowy").

**Administracja publiczna** – to dodatkowe pojęcie używane w opracowaniach GUS, które częściowo pokrywa się z definicją państwowej sfery budżetowej. Prezentowane informacje w tym zakresie dotyczą zatrudnienia i wynagrodzeń w administracji państwowej i samorządu terytorialnego oraz samorządowych kolegiach odwoławczych i obejmują jednostki zaliczane według PKD 2007 do grupy „Administracja publiczna oraz polityka gospodarcza i społeczna” w sekcji O – „Administracja publiczna i obrona narodowa; obowiązkowe zabezpieczenia społeczne”.

Według metodologii GUS w ramach tak rozumianej administracji publicznej można wyłonić administrację państwową, administrację samorządu terytorialnego oraz samorządowe kolegia odwoławcze. W szczególności:

1. Do administracji państwowej zalicza się:
  - 1) naczelné i centralne organy administracji łącznie z pracownikami zatrudnionymi w ich placówkach zagranicznych:
    - a) instytucje naczelné i centralne (np. kancelarie: Sejmu, Senatu i Prezydenta, ministerstwa, urzędy centralne),
    - b) terenowe organy administracji rządowej niezespólonej (np. urzędy skarbowe, urzędy celno-skarbowe, okręgowé inspektoraty pracy, urzędy statystyczne, regionalne izby obrachunkowe oraz do 2010 r. gospodarstwa pomocnicze jednostek budżetowych);
  - 2) terenowe organy administracji rządowej zespólonej: urzędy wojewódzkie, jednostki pomocniczej działalności usługowej (np. inspektoraty: inspekcji handlowej, nadzoru budowlanego, weterynarii, farmaceutyczne, ochrony środowiska, ochrony roślin i nasiennictwa oraz urzędy ochrony zabytków i kuratoria oświaty);
  - 3) niektóre agencje państwowe (np. Agencję Rezerw Materiałowych, Polską Agencję Rozwoju Przedsiębiorczości oraz od 2009 r. Agencję Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa) oraz jednostki pomocnicze administracji państwowej wraz z oddziałami regionalnymi.
2. Do administracji samorządu terytorialnego zalicza się:
  - 1) gminy i miasta na prawach powiatu:
    - a) urzędy gmin i jednostki pomocniczej działalności usługowej (np. jednostki usług komunalnych oraz od 2009 r. zarządy dróg),
    - b) urzędy miast na prawach powiatu i jednostki pomocniczej działalności usługowej (np. ośrodki dokumentacji geodezyjno-kartograficznej oraz od 2009 r. zarządy dróg);
  - 2) powiaty, tj. starostwa powiatowe i jednostki pomocniczej działalności usługowej (np. urzędy pracy, zarządy dróg);
  - 3) województwa, tj. urzędy marszałkowskie i wojewódzkie samorządowe jednostki organizacyjne (np. urzędy pracy, zarządy melioracji i urządzeń wodnych oraz od 2009 r. zarządy dróg).
3. Samorządowe kolegia odwoławcze są organami właściwymi do rozpatrywania m.in. odwołań od decyzji, zażaleń na postanowienia jednostek samorządu terytorialnego.

Należy podkreślić, że publikowane dane w zakresie zatrudnienia w administracji publicznej obejmują tylko pracowników cywilnych.

Biorąc pod uwagę powyższe, należy stwierdzić, że administracja publiczna jest pojęciem największym spośród omawianych kategorii, gdyż stanowi tylko część sekcji O według klasyfikacji PKD 2007.

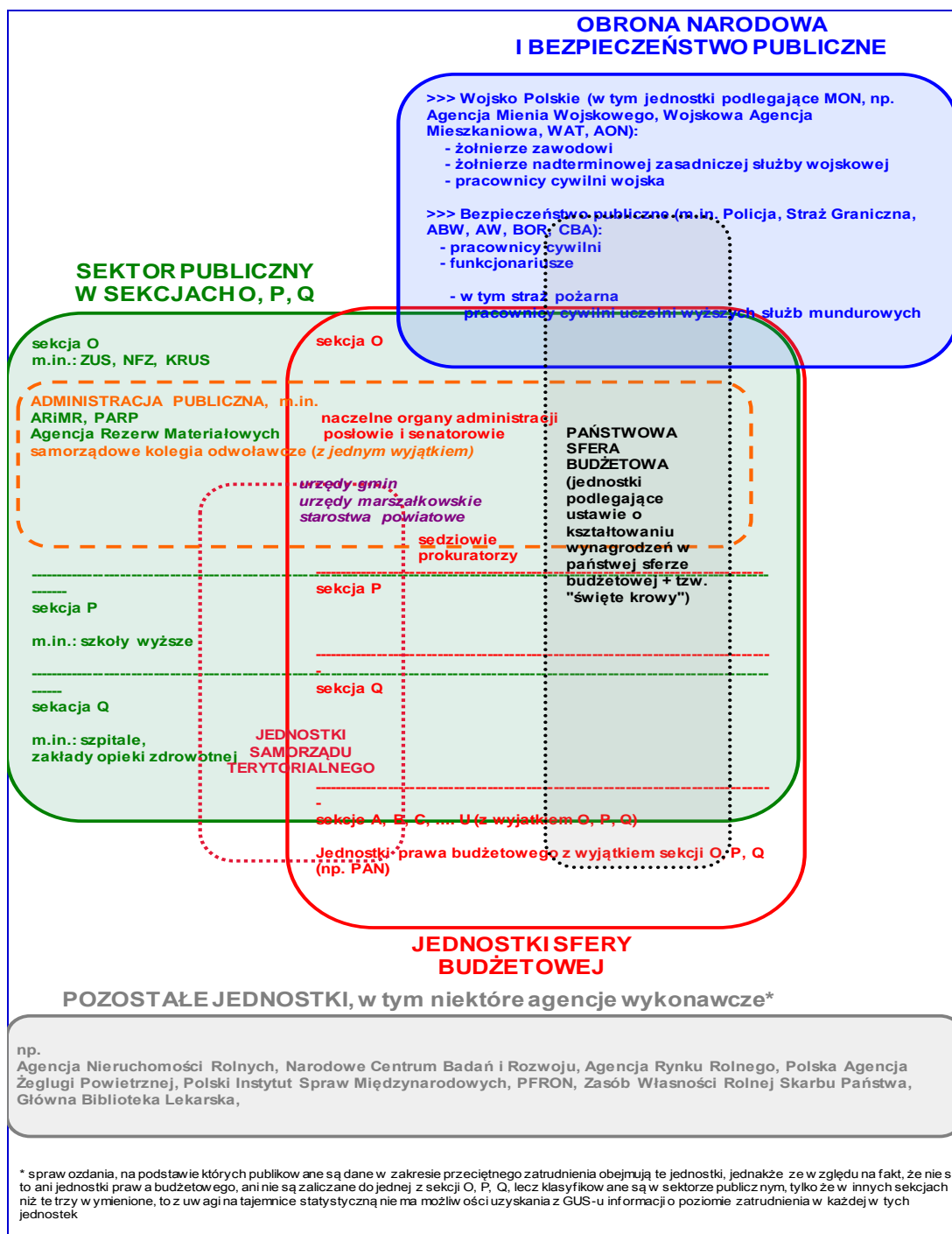
**Tabela 5. Administracja publiczna według GUS.**

<b>Wyszczególnienie</b>	<b>2010</b>	<b>2011</b>	<b>2012</b>	<b>2013</b>	<b>2014</b>	<b>2015</b>	<b>2016</b>
<i>1</i>	<i>2</i>	<i>3</i>	<i>4</i>	<i>5</i>	<i>6</i>	<i>7</i>	<i>8</i>
Administracja państwowa	183 869	182 166	181 222	177 742	175 069	174 176	172 216
Administracja samorządowa	255 680	247 090	248 579	249 319	250 391	251 244	252 774
Samorządowe kolegia odwoławcze	996	996	997	988	973	964	968
<b>Administracja OGÓLEM</b>	<b>440 545</b>	<b>430 252</b>	<b>430 798</b>	<b>428 049</b>	<b>426 433</b>	<b>426 384</b>	<b>425 958</b>

Źródło: opracowanie na podstawie publikacji GUS *Zatrudnienie i wynagrodzenia w gospodarce narodowej* (różne lata)

Na poniższym schemacie przedstawiono system wzajemnych powiązań i relacji podmiotów zaliczanych do sektora finansów publicznych. Jest to wyłącznie schemat poglądowy, bowiem niektóre obszary częściowo się pokrywają, bądź też wykluczają.

**Schemat 1. System powiązań i wzajemnych relacji, sektora finansów publicznych, sektor publicznego oraz jednostek sfery budżetowej — schemat poglądowy.**



Źródło: opracowanie Departamentu Polityki Makroekonomicznej MF

**Korpus służby cywilnej** (członkowie korpusu służby cywilnej) - analizowany w ramach realizowanego przeglądu, zajmuje ważne miejsce w państwowej sferze budżetowej. Służba cywilna stanowi element szeroko rozumianej służby publicznej. Artykuł 153 Konstytucji RP<sup>5</sup> określa, że **służbę cywilną** powołuje się w urzędach

<sup>5</sup> Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., Dz.U. 1997 nr 78 poz. 483 z późn. zm.

administracji rządowej w celu zapewnienia zawodowego, rzetelnego, bezstronnego i politycznie neutralnego wykonywania zadań państwa. Na identyczny cel ustanowienia służby cywilnej wskazuje ustawa o służbie cywilnej<sup>6</sup>. Zwierzchnikiem służby cywilnej jest Prezes Rady Ministrów, który powołuje Szefa Służby Cywilnej.

W związku z zapisem art. 153 Konstytucji RP, służbę cywilną powołuje się w urzędach administracji rządowej. System służby cywilnej obejmuje zatem zatrudnienie w następujących kategoriach urzędów, zestawionych na poniższym schemacie nr 2.

#### Schemat 2. Kategorie urzędów w służbie cywilnej.



Źródło: opracowanie na podstawie serwisu służby cywilnej KPRM (<https://dsc.kprm.gov.pl/analizy-i-statystyki>, data dostępu: 01.06.2017 r.)

Zakres **korpusu służby cywilnej** precyzuje art. 2 *ustawy o służbie cywilnej*<sup>7</sup>, w rozumieniu której do korpusu służby cywilnej należy zaliczyć pracowników zatrudnionych na stanowiskach urzędniczych w:

- Kancelarii Prezesa Rady Ministrów;
- urzędach ministrów i przewodniczących komitetów wchodzących w skład Rady Ministrów oraz urzędach centralnych organów administracji rządowej;
- urzędach wojewódzkich oraz innych urzędach stanowiących aparat pomocniczy terenowych organów administracji rządowej podległych ministrom lub centralnym organom administracji rządowej;
- Krajowej Informacji Skarbowej i izbach administracji skarbowej;
- komendach, inspektoratach i innych jednostkach organizacyjnych stanowiących aparat pomocniczy kierowników zespólnych służb, inspekcji i straży wojewódzkich oraz kierowników powiatowych służb, inspekcji i straży, chyba że odrębne ustawy stanowią inaczej;

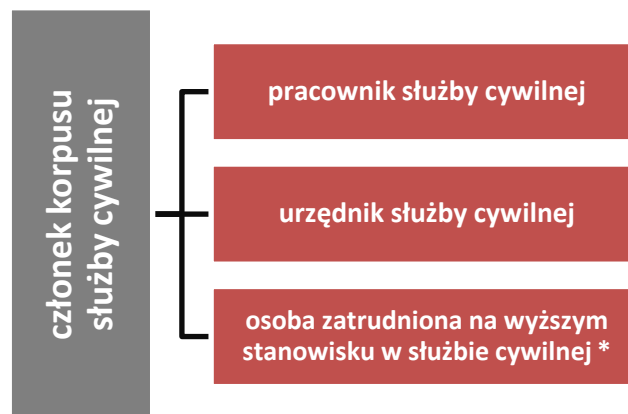
<sup>6</sup> Artykuł 1 *Ustawy o służbie cywilnej*, tekst jednolity z dnia 15 września 2017 r. (Dz.U. z 2017 r. poz. 1889) z późn. zm.

<sup>7</sup> *Ustawa o służbie cywilnej*, tekst jednolity z dnia 15 września 2017 r. (Dz.U. z 2017 r. poz. 1889) z późn. zm.

- Centralnym Biurze Śledczym Policji;
- Biurze Nasiennictwa Leśnego;
- jednostkach budżetowych obsługujących państwowe fundusze celowe, których dysponentami są organy administracji rządowej.

Podkreślić należy, że do korpusu służby cywilnej zaliczani są także powiatowi i graniczni lekarze weterynarii oraz ich zastępcy, a także osoby oddelegowane na podstawie odrębnych przepisów do wykonywania zadań poza zatrudniającą je jednostką organizacyjną (art. 2 ust 2 i 3 *ustawy o służbie cywilnej* - usc).

### Schemat 3. Korpus służby cywilnej.



\* urzędnikowi służby cywilnej oraz pracownikowi służby cywilnej na czas powołania na wyższe stanowisko w służbie cywilnej, udzielany jest urlop bezpłatny w urzędzie na czas powołania

Źródło: opracowanie własne zespołu

W rozumieniu polskiej *ustawy o służbie cywilnej* (art. 3) rozróżnienie między członkami korpusu służby cywilnej następuje na podstawie formy nawiązania stosunku pracy.

**Pracownik służby cywilnej** to osoba zatrudniona na podstawie umowy o pracę, zgodnie z zasadami określonymi w ustawie, jak również w Kodeksie pracy. W procesie rekrutacji wobec osoby ubiegającej się o zatrudnienie w służbie cywilnej formułowane są następujące wymagania (art. 4 usc): korzysta z pełni praw publicznych, nie była skazana prawomocnym wyrokiem za umyślne przestępstwo lub umyślne przestępstwo skarbowe, posiada kwalifikacje wymagane na dane stanowisko pracy, cieszy się nieposzlakowaną opinią oraz jest obywatelem polskim, przy czym istnieje przewidziane w art. 5 usc odstępstwo od wymogu posiadania obywatelstwa polskiego, sformułowane na ściśle określonych zasadach. Nabór do służby cywilnej powinien spełniać wymogi otwartości i konkurencyjności (art. 6 usc).

**Urzędnik służby cywilnej** to osoba zatrudniona na podstawie mianowania, zgodnie z zasadami określonymi w ustawie. Urzędnicy służby cywilnej objęci są szczególną ochroną stosunku pracy, której celem jest<sup>8</sup>:

<sup>8</sup> § 7, pkt. 12, Zarządzenie nr 70 Prezesa Rady Ministrów z dnia 6 października 2011 w sprawie wytycznych w zakresie przestrzegania zasad służby cywilnej oraz w sprawie zasad etyki korpusu służby cywilnej (M.P. z 2011 r, Nr 93, poz. 953).

- pozyskiwanie i zatrzymywanie w służbie cywilnej osób, które swój rozwój zawodowy wiążą z pracą w administracji rządowej;
- ochrona zatrudnienia w służbie cywilnej osób oraz zdolność do profesjonalnego i etycznego zachowania członka korpusu służby cywilnej.

W wielu krajach Unii Europejskiej urzędnikowi służby cywilnej przysługuje specjalny status, co podyktowane jest zasadą, iż „służenie państwu różni się od każdej innej pracy”<sup>9</sup>. Status urzędnika podkreśla m.in. **akt mianowania**. W związku z powyższym urzędnik to „[...] ktoś, kto realizuje zadania publicznoprawne, uzyskał na podstawie obowiązującego prawa mianowanie i pracuje w administracji rządowej na stanowisku merytorycznym”<sup>10</sup>. Mianowanie urzędników z jednej strony zabezpiecza interesy urzędnika, gdyż daje stabilizację zatrudnienia, a tym samym gwarantuje trwałość stosunku pracy, zaś z drugiej strony jest podstawą zapewnienia instytucjom publicznym wysoko wykwalifikowanych kadr.

Ustawa budżetowa określa limit mianowań urzędników służby cywilnej, a także środki na wynagrodzenia i szkolenia pracowników korpusu służby cywilnej. Trzyletni plan limitu mianowań jest ustalany corocznie przez Radę Ministrów i przedkładany Sejmowi równoległe z projektem ustawy budżetowej. Mianowania dokonywane są przez Szefa Służby Cywilnej w ramach limitu ustalonego na dany rok. Mianowany może być:

- pracownik służby cywilnej (po ukończeniu w danym roku postępowania kwalifikacyjnego z wynikiem pozytywnym i z miejscem uprawniającym do mianowania) lub
- absolwent Krajowej Szkoły Administracji Publicznej (KSAP).

Ustalenie miejsca uprawniającego do mianowania następuje po uwzględnieniu liczby mianowań absolwentów KSAP. Z momentem mianowania stosunek pracy przekształca się w stosunek pracy na podstawie mianowania, a ponadto w terminie 7 dni od dnia mianowania dyrektor generalny urzędu przyznaje w formie pisemnej urzędnikowi najniższy stopień służbowy przysługujący od dnia mianowania. Należy mieć na uwadze, że mianowany urzędnik może zostać przeniesiony, zarówno na inne stanowisko, jak i do innego urzędu, w tym do urzędu w innej miejscowości (na zasadach określonych w art. 62-66 *ustawy o służbie cywilnej*).<sup>11</sup>

Podkreślić w tym miejscu należy, że urzędnik służby cywilnej w różnych krajach może określać np. pracownika administracji rządowej (np. Polska, Litwa, Wielka Brytania, Cypr, Turcja), pracownika administracji rządowej i samorządowej (np. Dania, Czechy), pracownika sektora publicznego (np. Francja, Niemcy, Słowenia)<sup>12</sup>. Jak wynika z przedstawionych przykładów w różnych krajach zasięg korpusu może być nieco odmienny.

Z kolei wymogi wobec **osoby zajmującej wyższe stanowisko w służbie cywilnej**<sup>13</sup> oraz kwestie powołania na wyższe stanowisko w służbie cywilnej określają odpowiednio art. 53 oraz art. 53a usc. W szczególności przepisy

<sup>9</sup> *Ocena funkcjonowania ustawy (OSR ex-post)* z dnia 09.10.2015 r., s. 22. [Tytuł ocenianej ustawy: Ustawa z dnia 21 listopada 2008 r. o służbie cywilnej (Dz. U. z 2014 r. poz. 1111, z późn. zm.)].

<sup>10</sup> J. Itrich-Drabarek, *Służba cywilna w Polsce - koncepcje i praktyka*, Dom Wydawniczy Elipsa, Warszawa 2012, s. 23.

<sup>11</sup> Art. 7, art. 48, art. 50, art. 62-66 *ustawy o służbie cywilnej*, tekst jednolity z dnia 15 września 2017 r. (Dz.U. z 2017 r. poz. 1889) z późn. zm.

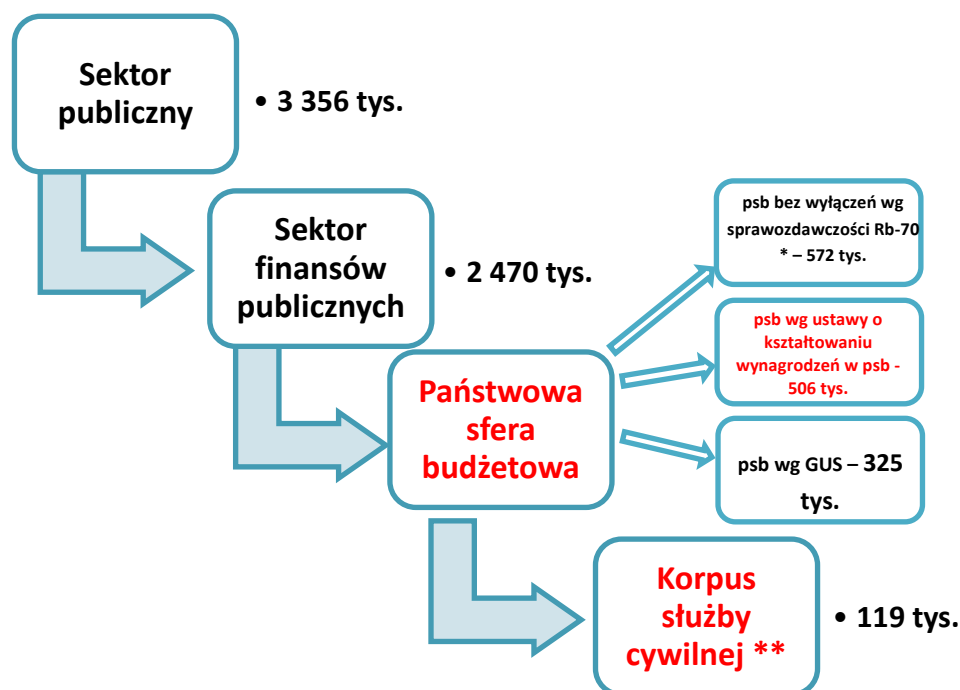
<sup>12</sup> J. Itrich-Drabarek, *Służba cywilna w Polsce - koncepcje i praktyka*, Dom Wydawniczy Elipsa, Warszawa 2012, s. 21.

<sup>13</sup> Katalog wyższych stanowisk w służbie cywilnej obejmuje (art. 52 *ustawy o służbie cywilnej*): (1) dyrektora generalnego urzędu; (2) kierującego departamentem lub komórką równorzędną w Kancelarii Prezesa Rady Ministrów, urządzie ministra, urządzie obsługującym przewodniczącego komitetu wchodzącego w skład Rady Ministrów, urządzie centralnego organu administracji rządowej oraz kierującego wydziałem lub komórką równorzędną w urządzie wojewódzkim, a także zastępcy tych osób; (3) wojewódzkiego lekarza weterynarii i jego zastępcy; (4) powiatowego lekarza weterynarii i jego zastępcy; (5) kierującego komórką organizacyjną w Biurze Nasiennictwa Leśnego,

art. 53a wskazują, że urzędnikowi służby cywilnej oraz pracownikowi służby cywilnej powołanemu na wyższe stanowisko w służbie cywilnej udziela się urlopu bezpłatnego w urzędzie na czas powołania<sup>14</sup>.

Kształtowaniu profesjonalnej służby cywilnej służy również **ograniczenie podejmowania dodatkowego zatrudnienia i zajęcia zarobkowego**. Kwestie te reguluje art. 80 *ustawy o służby cywilnej*, zgodnie z którym „członek korpusu służby cywilnej nie może podejmować dodatkowego zatrudnienia bez pisemnej zgody dyrektora generalnego urzędu ani wykonywać czynności lub zajęć sprzecznych z obowiązkami wynikającymi z ustawy lub podważających zaufanie do służby cywilnej”, a urzędnik służby cywilnej oraz osoba zajmująca wyższe stanowisko w służbie cywilnej „nie może podejmować zajęć zarobkowych bez pisemnej zgody dyrektora generalnego urzędu”. Z kolei dyrektorowi generalnemu urzędu „pisemnej zgody na podjęcie zajęcia zarobkowego udziela Szef Służby Cywilnej. Dyrektor generalny urzędu, wnosząc do Szefa Służby Cywilnej o udzielenie zgody, załącza pisemną opinię kierownika urzędu”.

#### Schemat 4. Zatrudnienie w korpusie służby cywilnej w 2016 r. jako element sektora publicznego.



\* państwowa sfera budżetowa włącznie z pracownikami zatrudnionymi w urzędach organów władzy publicznej, kontroli, ochrony prawa oraz sądach i trybunałach, wymienionych w art. 139 ust. 2 ustawy o finansach publicznych (tj. Kancelarii Sejmu, Kancelarii Senatu, Kancelarii Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej, Trybunału Konstytucyjnego, Najwyższej Izby Kontroli, Sądu Najwyższego, Naczelnego Sądu Administracyjnego wraz z wojewódzkimi sądami administracyjnymi, Krajowej Rady Sądownictwa, sądownictwa powszechnego, Rzecznika Praw Obywatelskich, Rzecznika Praw Dziecka, Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji, Generalnego Inspektora Ochrony Danych Osobowych, Instytutu Pamięci Narodowej - Komisji Ścigania Zbrodni przeciwko Narodowi Polskiemu, Krajowego Biura Wyborczego i Państwowej Inspekcji Prac,

\*\* obejmuje państwowe jednostki budżetowe oraz Powiatowe Inspektoraty Nadzoru Budowlanego (PINB) i Komendy Powiatowe Państwowej Straży Pożarnej (KP PSP).

Źródło: opracowanie własne zespołu

a także zastępcy tej osoby; (6) dyrektora Krajowej Informacji Skarbowej, dyrektora izby administracji skarbowej, naczelnika urzędu skarbowego, naczelnika urzędu celno-skarbowego, a także zastępcy tych osób.

<sup>14</sup> Bazowe wymogi określone w art. 53 usc są następujące: posiada tytuł zawodowy magistra lub równorzędny; nie była skazana prawomocnym wyrokiem orzekającym zakaz zajmowania stanowisk kierowniczych w urzędach organów władzy publicznej lub pełnienia funkcji związanych z dysponowaniem środkami publicznymi; posiada kompetencje kierownicze; spełnia wymagania określone w opisie stanowiska pracy oraz w przepisach odrębnych, natomiast w przypadku stanowiska dyrektora Krajowej Informacji Skarbowej, dyrektora izby administracji skarbowej, naczelnika urzędu skarbowego, naczelnika urzędu celno-skarbowego, a także zastępcy tych osób – mogą zajmować osoby, które spełniają wymagania określone w odrębnych przepisach.



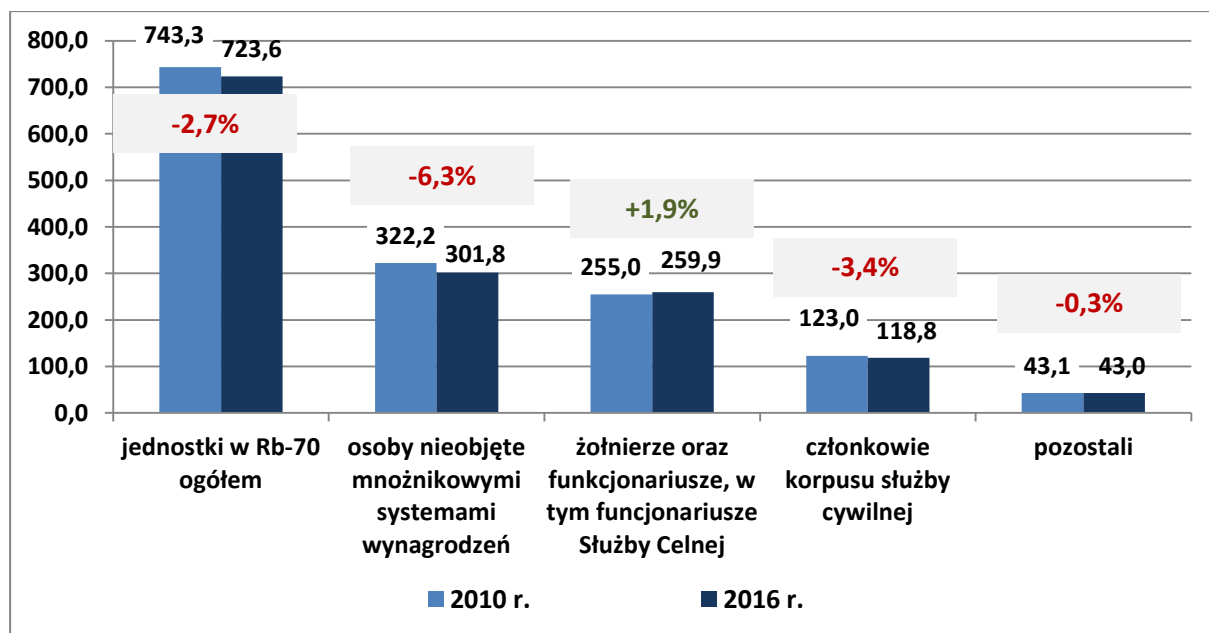
Jak wskazuje powyższy schemat nr 4, w 2016 r. zatrudnienie w korpusie służby cywilnej wyniosło ok. 118 tys., co stanowiło ok. 3,5% zatrudnionych w sektorze publicznym, ok. 4,8% zatrudnionych w sektorze finansów publicznych, oraz ok. 23,3% (wg def. wynikającej z *ustawy o kształtowaniu ...*) i ok. 36,3% (wg definicji GUS) zatrudnionych w państwowej sferze budżetowej.

### 1.1. Zatrudnienie w korpusie służby cywilnej na tle innych grup pracowników

Korpus służby cywilnej (ksc), który działa w urzędach administracji rządowej jest trzecim pod względem liczebności statusem zatrudnienia w ramach zbiorowości objętej sprawozdaniem Rb-70 – po osobach nieobjętych mnożnikowymi systemami wynagrodzeń oraz żołnierzach i funkcjonariuszach. W 2016 r. przeciętne zatrudnienie w ksc wyniosło 118 848 etatów, co stanowi 16,4% tej zbiorowości (w 2010 r. udział korpusu wynosił 16,5%).

W latach 2010-2016 zatrudnienie w korpusie służby cywilnej spadło łącznie o 3,4% (ponad 4 tys. etatów) i był to drugi z najwyższych spadków w analizowanej zbiorowości. Całkowite zatrudnienie w psb w analizowanym okresie spadło o 2,7%. Najwyższy spadek zatrudnienia miał miejsce wśród osób nieobjętych mnożnikowymi systemami wynagrodzeń (o 6,3%). Natomiast wzrosło zatrudnienie żołnierzy i funkcjonariuszy (w tym funkcjonariuszy Służby Celnej) – o 1,9%. W pozostałych statusach zatrudnienie spadło łącznie o 0,3%. Dynamika zatrudnienia w latach 2010-2016 w tych statusach została przedstawiona na poniższym wykresie.

**Wykres 1. Dynamika zatrudnienia przeciętnego w ksc na tle innych statusów w latach 2010- 2016 (w tys. etatów)**

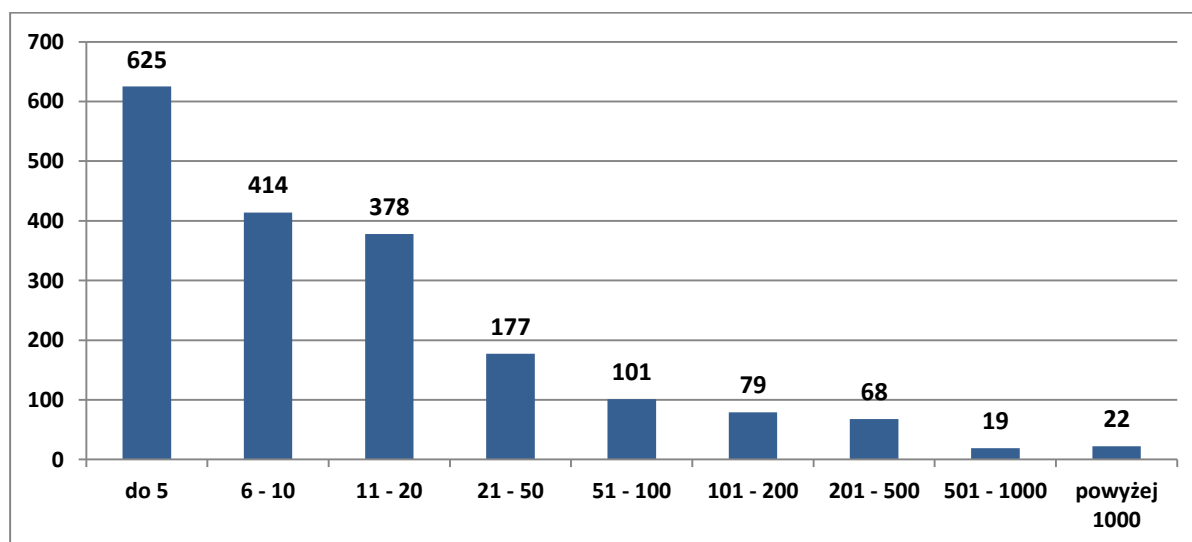


Źródło: opracowanie na podstawie danych DSC KPRM

Na uwagę zasługuje fakt, że korpus służby cywilnej stanowią przede wszystkim niewielkie urzędy. W 2016 r. 75% urzędów w korpusie stanowiły podmioty zatrudniające do 20 członków ksc (1 417 urzędów). Są to:

komendy powiatowe (i miejskie) Policji oraz Państwowej Straży Pożarnej, powiatowe i wojewódzkie inspektoraty nadzoru budowlanego, archiwa państwowe, graniczne i powiatowe inspektoraty weterynarii, urzędy żeglugi śródlądowej, wojskowe komendy uzupełnień, wojewódzkie inspektoraty farmaceutyczne, wojewódzkie inspektoraty jakości handlowej artykułów rolno-spożywczych oraz wojewódzkie urzędy ochrony zabytków. Dla porównania w administracji samorządu terytorialnego, jednostki zatrudniające do 20 pracowników stanowią zaledwie 36% (mimo, że ok. 82% jednostek samorządowych to gminne jednostki organizacyjne). Są to przede wszystkim związki gmin, ośrodki pomocy społecznej i część urzędów gmin.

**Wykres 2. Liczba urzędów w służbie cywilnej wg przeciętnego zatrudnienia członków korpusu służby cywilnej w 2016 r. (w etatach)**



Źródło: opracowanie na podstawie danych DSC KPRM

Analiza danych wskazuje, że w 990 urzędach miał miejsce spadek zatrudnienia w 2016 r., względem 2010 r., z czego ok. 72% stanowiły urzędy zatrudniające do 20 członków korpusu służby cywilnej (717 urzędów).

Spadki zatrudnienia miały miejsce pomimo nakładania na urzędy nowych zadań oraz zmian strukturalnych i organizacyjnych, w tym m.in.:

- budowy systemu obsługi funduszy europejskich, spowodowanej koniecznością zarządzania środkami z funduszy strukturalnych,
- powstania Generalnej Dyrekcji Ochrony Środowiska wraz z szesnastoma regionalnymi dyrekcjami, w celu realizacji polityki ochrony środowiska w zakresie zarządzania ochroną przyrody, w tym m.in. obszarami Natura 2000 oraz w zakresie kontroli procesu inwestycyjnego,
- nowych zadań Generalnej Dyrekcji Dróg Krajowych i Autostrad w związku z realizacją Programu Budowy Dróg Krajowych,
- wzmocnienia zadań Inspekcji Weterynaryjnej, m.in. w związku z wymogami Unii Europejskiej w zakresie realizacji funkcji kontrolnych dla potrzeb zasad wzajemnej zgodności oraz w związku ze stopniowym wzrostem krajowej produkcji zwierzęcej,

- włączenia w strukturę korpusu służby cywilnej części pracowników likwidowanych gospodarstw pomocniczych i zakładów budżetowych,
- budowy systemu powiadamiania ratunkowego na terenie kraju (numer 112),
- nowych zadań Inspekcji Transportu Drogowego związanych z wdrożeniem i eksploatacją systemu automatycznego nadzoru nad ruchem drogowym (tzw. fotoradary),
- włączenia do niektórych urzędów wojewódzkich zarządów przejść granicznych oraz wojewódzkich zespołów orzekania o niepełnosprawności.

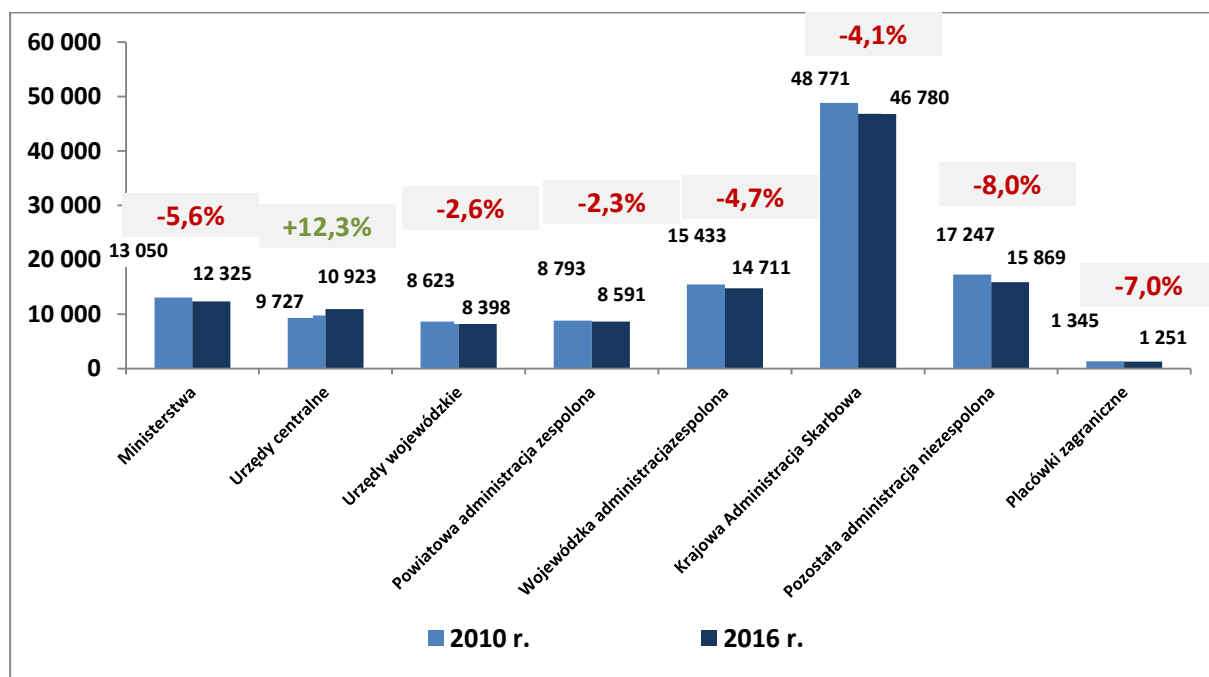
O ile wskaźnik fluktuacji zatrudnienia (odejść) w korpusie służby cywilnej ogółem w latach 2010-2016 mieścił się w przedziale (5,1% - 7,3%), to w niektórych typach urzędów oraz w niektórych grupach stanowisk przyjmował on poziomy, które mogły utrudnić realizację przez urzędy statutowych zadań. Przykładem są takie wyspecjalizowane instytucje, jak: Urząd Transportu Kolejowego (UTK), Urząd Rejestracji Produktów Leczniczych, Wyrobów Medycznych i Produktów Biobójczych (URPLW MiPB), czy Główny Inspektorat Farmaceutyczny (GIF), w których w ostatnich latach wskaźnik odejść przyjmował najczęściej poziomy powyżej 10%, a czasami nawet powyżej 20%.

**Tabela 6. Wskaźnik fluktuacji zatrudnienia (odejść) członków korpusu służby cywilnej w wybranych urzędach centralnych w latach 2010-2016**

Urząd	2010 r.	2011 r.	2012 r.	2013 r.	2014 r.	2015 r.	2016 r.
UTK	9,4%	15,5%	13,8%	17,0%	19,8%	23,7%	14,2%
URPLW MiPB	12,7%	9,2%	12,1%	10,8%	13,0%	14,2%	16,6%
GIF	5,1%	12,7%	9,2%	9,0%	22,7%	11,5%	11,3%

Źródło: opracowanie na podstawie danych DSC KPRM

Wykres 3. Dynamika zatrudnienia przeciętnego w ksc w latach 2010 -2016 wg kategorii urzędów (w etatach)

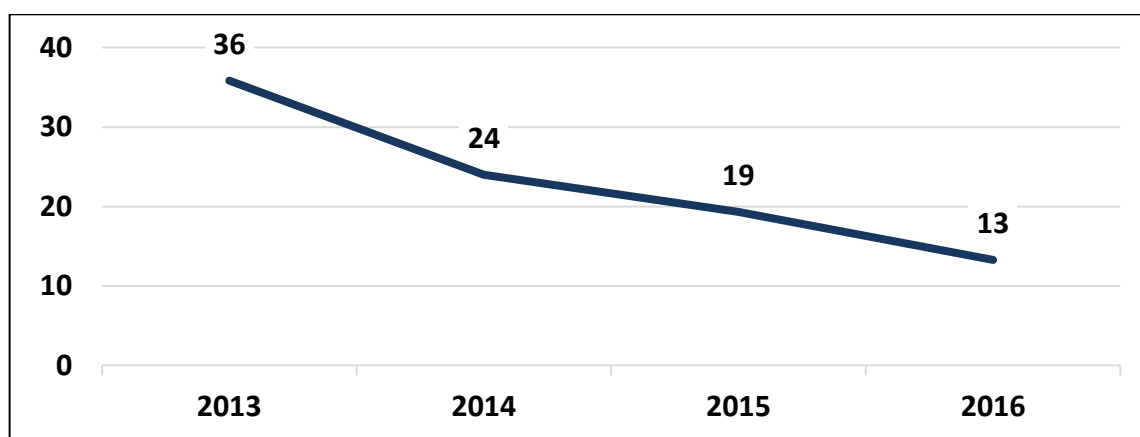


Źródło: opracowanie na podstawie danych DSC KPRM

Z powyższych danych wynika, że spadek zatrudnienia w analizowanym okresie miał miejsce w niemal wszystkich kategoriach urzędów (wyjątek stanowią urzędy centralne). Świadczy to o powszechności obserwowanego trendu. Redukcja zatrudnienia następuje nie tylko w dużych urzędach, jak ministerstwa, ale jest również widoczna w urzędach małych należących do administracji zespolonej szczebla powiatowego i wojewódzkiego oraz urzędach administracji niezespolonej. W niektórych przypadkach jest to wynikiem m.in. zmian strukturalnych, w tym dwóch istotnych reorganizacji administracji podatkowej, polegających między innymi na konsolidacji izb skarbowych i urzędów skarbowych, a następnie również urzędów kontroli skarbowej i izb celnych. Zmiany w poziomie zatrudnienia są przede wszystkim efektem łączenia procesów obsługowych na rzecz realizacji podstawowych zadań merytorycznych przez urzędy. Przykładami są tutaj wspomniana administracja skarbowo i celna oraz urzędy wojewódzkie, które „wchłonęły” zarządy obsługi przejść granicznych, a także restrukturyzacja (i ograniczenie liczby) wojskowych komend uzupełnień, czy likwidacja delegatur, a następnie samego Ministerstwa Skarbu Państwa.

Ponadto niepokojącym zjawiskiem obserwowanym w służbie cywilnej od wielu lat jest postępujący spadek udziału ludzi młodych. Zjawisko to występuje w każdej kategorii urzędów – udział osób do 30 roku życia spadł w analizowanym okresie niemal trzykrotnie. Największy natomiast spadek odnotowano w ministerstwach (które konkurują na najbardziej wymagającym rynku pracy) oraz w urzędach wojewódzkiej i powiatowej administracji zespolonej. Jedną z przyczyn tego trendu może być obserwowany również w ostatnich latach spadek liczby chętnych do pracy w służbie cywilnej, co wyraża się w postępującym spadku liczby kandydatów na stanowiska w naborach. Dodać należy, że w 2016 r. ok. 66% naborów kończyło się nieobsadzeniem stanowiska.

**Wykres 4. Średnia liczba kandydatów w naborach na stanowiska niebędące wyższymi stanowiskami w latach 2013-2016**



Źródło: opracowanie na podstawie danych DSC KPRM

W roku 2016 liczba chętnych do pracy oferowanej przez urzędy powiatowej administracji zespolonej spadła z 48 osób na jedno miejsce do 14, tj. o 71%. Nawet stosunkowo wysokie wynagrodzenia (na tle innych kategorii urzędów w służbie cywilnej), oferowane w ministerstwach nie przyczyniają się do poprawy sytuacji w naborach – tam odnotowano spadek liczny chętnych z 36 do 16, tj. o 56%. Dane za 2017 r. potwierdzają dalsze pogłębienie się tej niekorzystnej tendencji.

**Tabela 7. Średnia liczba kandydatów w naborach według kategorii urzędów.**

Kategoria	2013 r.	2014 r.	2015 r.	2016 r.	Dynamika w 2016 r. względem 2013 r.
Ministerstwa	36	30	21	16	-56%
Urzędy centralne	31	22	14	11	-65%
Urzędy wojewódzkie	32	24	18	13	-59%
Wojewódzka administracja zespolona	34	21	17	11	-68%
Powiatowa administracja zespolona	48	33	29	14	-71%
Administracja skarbową	40	26	23	18	-55%
Pozostała administracja niezespolona	31	18	15	10	-68%

Źródło: opracowanie na podstawie danych DSC KPRM

Dynamicznie zmieniająca się sytuacja społeczno-ekonomiczna w kraju i rynek pracy, który stał się „rynkem pracownika” stanowią istotne wyzwanie dla systemu wynagrodzeń w służbie cywilnej, przede wszystkim pod kątem dostosowania poziomu wynagrodzeń do pozostałych sektorów gospodarki.

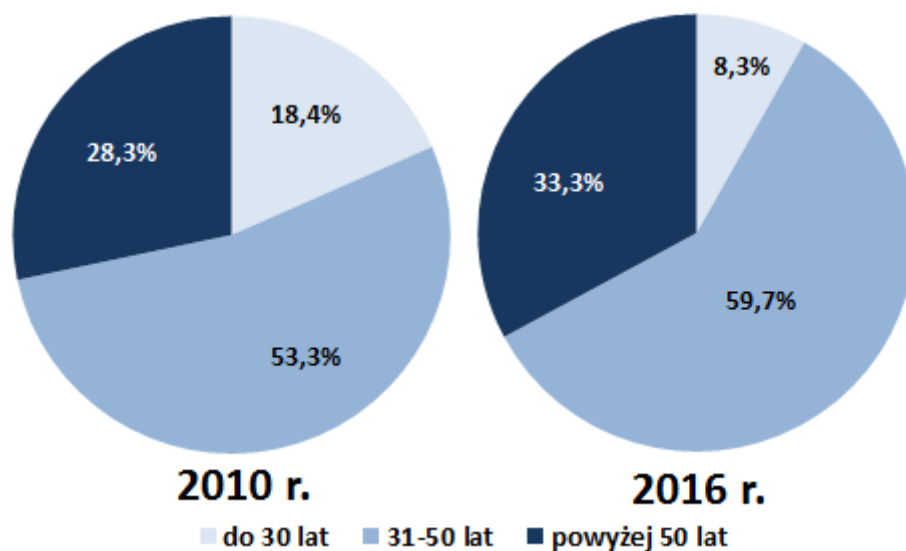
**Tabela 8. Dynamika udziału członków KSC w wieku do 30 lat w latach 2010-2016 (w punktach procentowych)**

Kategoria urzędów	2010 r.	2016 r.	dynamika udziału
Ministerstwa	22,9%	8,3%	-63,8
Urzędy centralne	21,3%	10,1%	-52,6
Urzędy wojewódzkie	20,5%	9,1%	-55,6
Wojewódzka administracja zespolona	18,1%	6,7%	-63,0
Powiatowa administracja zespolona	26,3%	9,9%	-62,4
Administracja skarbowa	15,3%	8,4%	-45,1
Pozostała administracja niezespolona	18,2%	7,6%	-58,2
Placówki zagraniczne	7,9%	3,5%	-55,7
<b>KSC ogółem</b>	<b>18,4%</b>	<b>8,3%</b>	<b>-54,9</b>

Źródło: opracowanie na podstawie danych DSC KPRM

Zmieniająca się struktura zatrudnienia, tj. wzrastający udział osób powyżej 30 roku życia, ma bezpośredni wpływ na strukturę funduszu wynagrodzeń – powoduje konieczność zabezpieczania rosnących środków na składniki wynagrodzeń zależne od stażu pracy, tj. dodatki za wieloletnią pracę w służbie cywilnej, czy dodatki jubileuszowe – o czym mowa szerzej w dalszej części raportu.

**Wykres 5. Zatrudnienie członków KSC wg wieku w latach 2010-2016 (w tys. zł)**



Źródło: opracowanie na podstawie danych DSC KPRM

## **1.2. Analiza zatrudnienia w grupach pracowniczych objętych przepisami ustawy z dnia 23 grudnia 1999 r. o kształtowaniu wynagrodzeń w państwowej sferze budżetowej oraz o zmianie niektórych ustaw**

Zgodnie z definicją psb zawartej w art. 2 pkt. 1 ustawy o kształtowaniu wynagrodzeń w państwowej sferze budżetowej oraz zmianie niektórych ustaw<sup>15</sup>, państwową sferę budżetową tworzą „jednostki budżetowe, które prowadzą gospodarkę finansową na zasadach określonych w art. 11 i 12 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych” z wyłączeniem pracowników zatrudnionych w urzędach organów władzy publicznej, kontroli, ochrony prawa oraz sądach i trybunałach, wymienionych w art. 139 ust. 2 ustawy o finansach publicznych, z wyjątkiem sędziów delegowanych do Ministerstwa Sprawiedliwości lub innej jednostki organizacyjnej podległej Ministrowi Sprawiedliwości albo przez niego nadzorowanej, których wynagrodzenia są finansowane ze środków pozostających w dyspozycji Ministra Sprawiedliwości, prokuratorów, asesorów prokuratorskich, a także do nauczycieli „rządowych”. W konsekwencji, przepisami ustawy o kształtowaniu wynagrodzeń ... objęty jest inny zakres pracowników niż analizowany w poprzednim podrozdziale, tj. nie zawiera uczelni publicznych oraz ww. organów władzy publicznej, kontroli, ochrony prawa oraz sądów i trybunałów, wymienionych w art. 139 ust. 2 ustawy o finansach publicznych.

W poniższej tabeli przedstawiono poziom przeciętnego zatrudnienia w państwowych jednostkach budżetowych w latach 2010 – 2017.

---

<sup>15</sup> Ustawa o kształtowaniu wynagrodzeń w państwowej sferze budżetowej oraz zmianie niektórych ustaw (tekst jednolity z dnia 20 czerwca 2016 r., Dz.U. z 2016 r. poz. 966, z późn. zm.).

**Tabela 9. Przeciętne zatrudnienie w państwowych jednostkach budżetowych w latach 2010 – 2017.**

Lp.	Wyszczególnienie	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
	<b>Ogółem, w tym:</b>	<b>508 119</b>	<b>509 937</b>	<b>502 232</b>	<b>503 880</b>	<b>504 100</b>	<b>501 100</b>	<b>506 358</b>	<b>507 071</b>
1.	Osoby objęte mnożnikowym systemem wynagrodzeń, z tego:	395 859	392 741	390 215	392 647	393 438	391 064	395 364	395 798
1.1.	Członkowie korpusu służby cywilnej	120 333	120 295	118 842	118 772	117 805	116 618	116 233	116 504
1.2.	Osoby zajmujące kierownicze stanowiska państwowe	221	219	231	228	219	224	237	222
1.3.	Etatowi członkowie SKO	572	571	571	574	564	552	563	570
1.4.	Funkcjonariusze Służby Celnej	14 196	14 560	14 530	14 404	14 313	14 151	14 107	11 813
1.5.	Żołnierze zawodowi i funkcjonariusze	239 246	236 273	235 328	238 027	239 864	238 965	244 482	247 050
1.6.	Sędziowie delegowani do Ministerstwa Sprawiedliwości lub innej jednostki organizacyjnej podległej Ministrowi Sprawiedliwości albo przez niego nadzorowanej, prokuratorzy oraz asesory prokuratury	6 383	6 285	6 263	6 240	6 238	6 161	6 034	6 021
1.7.	Pracownicy RCL	154	154	154	157	159	161	169	164
1.8.	Eksperti, asesory i aplikanci ekspercy Urzędu Patentowego RP	189	186	186	190	185	190	190	191
1.9.	Etatowi członkowie kolegiów RIO	199	200	201	203	204	202	201	195
1.10.	Członkowie Krajowej Izby Odwoławczej przy Prezesie UZP	34	37	37	35	38	38	36	38
1.11.	Członkowie służby zagranicznej niebędący członkami korpusu służby cywilnej	1 088	1 077	1 015	961	925	883	856	754
1.12.	Nauczyciele zatrudnieni w szkołach i placówkach prowadzonych przez organy administracji rządowej	13 244	12 884	12 857	12 856	12 924	12 919	12 256	12 276
2.	Osoby nieobjęte mnożnikowymi systemami wynagrodzeń	112 260	117 196	112 017	111 233	110 662	110 036	110 994	111 273

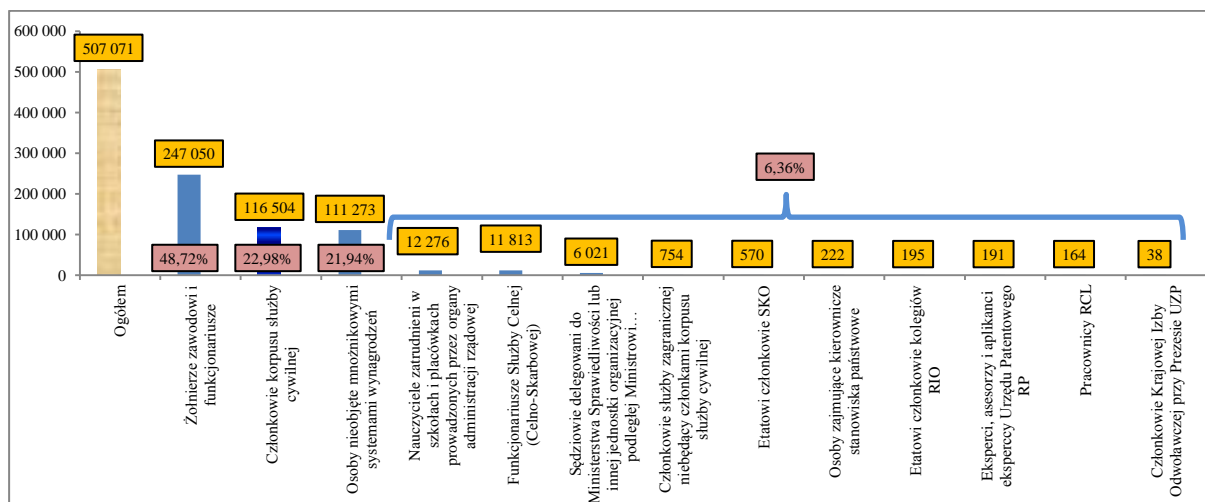
Źródło: opracowanie na podstawie sprawozdań Rb-70

Przeciętne zatrudnienie w korpusie służby cywilnej z roku na rok potwierdza tendencję spadkową. W 2017 r. w korpusie służby cywilnej było zatrudnionych przeciętnie o 3829 osób mniej niż w 2010 r.

Ogólnie można stwierdzić, że poziom zatrudnienia w państwowych jednostkach budżetowych, objętych przepisami *ustawy o kształtowaniu wynagrodzeń...* jest stosunkowo stabilny (tzn. nie można stwierdzić, że gwałtownie wzrasta lub maleje) oraz odznacza się tendencją spadkową. Jednocześnie tendencja ta neguje powszechną opinię o przyroście zatrudnienia w administracji publicznej, w tym w państwowych jednostkach budżetowych.



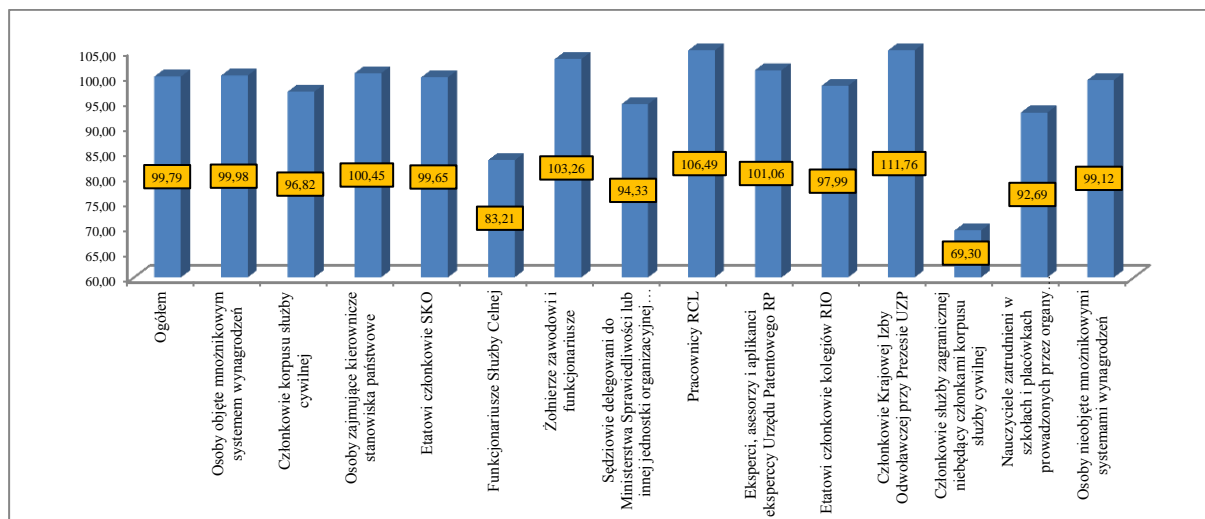
**Wykres 6. Przeciętne zatrudnienie w państwowych jednostkach budżetowych w 2017 r.**



Źródło: opracowanie na podstawie sprawozdań Rb-70

Członkowie korpusu służby cywilnej w 2017 r. stanowili nieco mniej niż ¼ osób zatrudnionych w jednostkach państwowej sfery budżetowej i stanowią drugą co do wielkości grupę zawodową, po żołnierzach i funkcjonariuszach. Powyższy rozkład zatrudnienia jest zbliżony ze strukturą funduszu wynagrodzeń w państwowych jednostkach budżetowych, gdzie fundusz członków korpusu służby cywilnej w 2017 r. stanowił również drugi co do wielkości fundusz wynagrodzeń, po żołnierzach i funkcjonariuszach (por. wykres 6).

**Wykres 7. Dynamika wzrostu przeciętnego zatrudnienia w 2017 r. w państwowych jednostkach budżetowych objętych przepisami ustawy z dnia 23 grudnia 1999 r. o kształtowaniu wynagrodzeń w państwowej sferze budżetowej, w stosunku do 2010 r.**



Źródło: opracowanie na podstawie sprawozdań Rb-70

Dynamika przeciętnego zatrudnienia w państwowych jednostkach budżetowych w 2017 r., w stosunku do 2010 r. wynosi 99,79 ogółem, co oznacza że przeciętne zatrudnienie w tym okresie nieznacznie spadło. Biorąc pod uwagę poziom zatrudnienia w poszczególnych grupach pracowniczych, można stwierdzić,

że dynamika przeciętnego zatrudnienia w grupach była zróżnicowana: od 69,30 wśród członków służby zagranicznej niebędących członkami korpusu służby cywilnej do 111,76 w grupie członków KIO przy Prezesie UZP oraz 106,49 w grupie pracowników Rządowego Centrum Legislacji. Należy jednak zaznaczyć, że są to liczebnie małe grupy zatrudnionych i w tej sytuacji dynamika wzrostu nie odzwierciedla wielkości przyrostów zatrudnienia ogółem.

### **Podsumowanie**

Od 2010 r. odnotowuje się systematyczny spadek zatrudnienia członków korpusu służby cywilnej, pomimo nakładania na urzędy nowych zadań. Warto podkreślić, że średni spadek zatrudnienia w służbie cywilnej osiągnął w analizowanym okresie większy wymiar (w ujęciu procentowym) niż średnio w państwowej sferze budżetowej.

Biorąc pod uwagę skalę dotychczasowych redukcji zatrudnienia, a także fakt, że w strukturze ksc dominują niewielkie urzędy, na które również nakładane są nowe zadania, należy uznać, że dalsze możliwości tej redukcji – bez przeprowadzenia na poziomie ustawowym integracji niektórych procesów zarządczych (jak to miało miejsce w przytoczonych wyżej przykładach) – stają się coraz bardziej ograniczone.

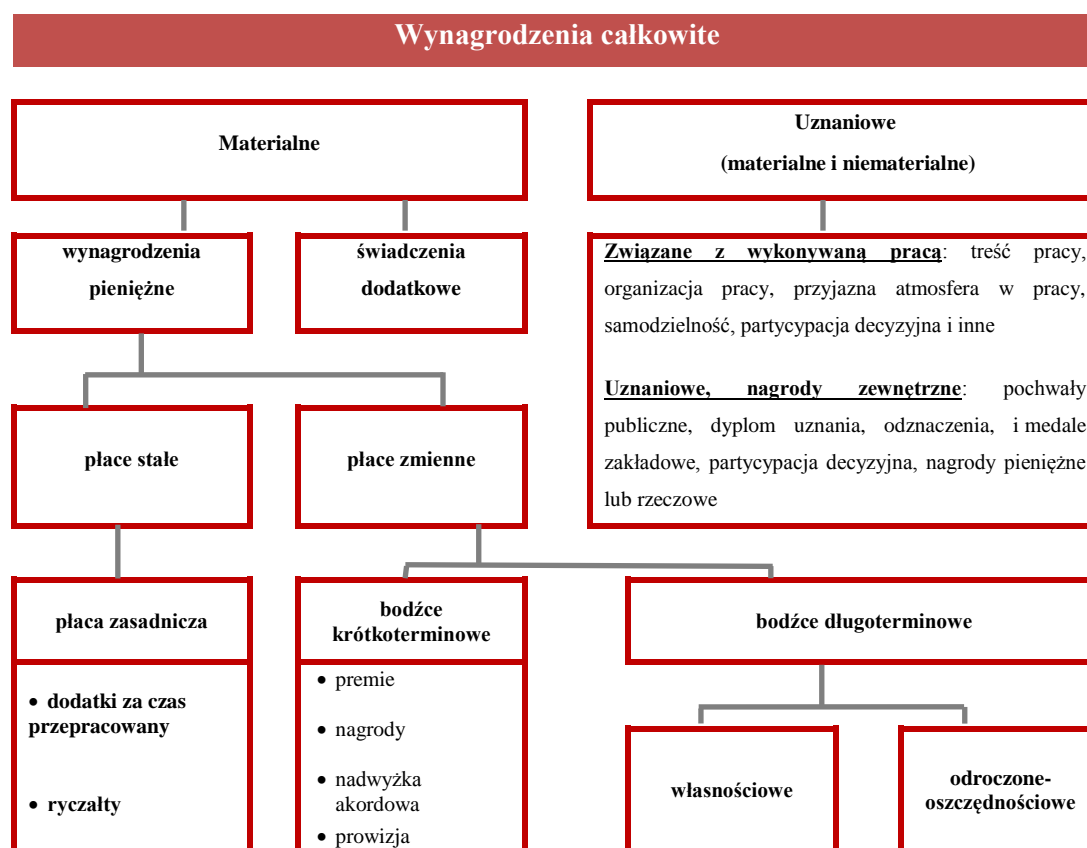
## 2. Polityka wynagrodzeń – cele i instrumenty

### 2.1. Zagadnienie wstępne

Polityka wynagrodzeń obejmuje całokształt działań podejmowanych na rzecz właściwego kształtowania przypisanych im funkcji. Oznacza to, że skupia się ona na wszystkich składnikach wchodzących w skład pakietu wynagrodzeń oraz zasadach ich przyznawania.

Wynagrodzenie całkowite (holistyczne) obejmuje wynagrodzenia materialne (pieniężne i niepieniężne) oraz niematerialne (tj. wszelkiego rodzaju nagrody).<sup>16</sup> Schemat nr 5 obrazuje bardziej szczegółowy podział wynagrodzenia całkowitego, na które składają się pozycje wynagrodzeń materialnych (obejmujących stałe i zmienne składniki wynagrodzeń pieniężnych) oraz świadczenia dodatkowe. Z kolei wynagrodzenia uznaniowe powiązane są w szczególności z nagradzaniem zewnętrznym jak i wewnętrznym (tj. bezpośrednio związanymi z wykonywaną pracą).

Schemat 5. Struktura wynagrodzenia całkowitego.



Źródło: S. Borkowska, *Skuteczne strategie wynagrodzeń - tworzenie i zastosowanie*, Oficyna Wolters Kluwer Business, Warszawa 2012, s. 23.

<sup>16</sup> S. Borkowska, *Skuteczne strategie wynagrodzeń - tworzenie i zastosowanie*, Oficyna Wolters Kluwer Business, Warszawa 2012, s. 22.

Zgodnie z definicją wykorzystywaną przez GUS **wynagrodzenia** to wszelkiego rodzaju wypłaty pieniężne na rzecz pracowników lub innych osób fizycznych<sup>17</sup> (z pewnymi wyjątkami określonymi w rozdziale VIII załącznika do objaśnień do sprawozdawczości) niezależnie od źródeł ich finansowania (tj. ze środków własnych podmiotu lub środków refundowanych) oraz bez względu na podstawę stosunku pracy bądź innego stosunku prawnego lub czynności prawnej, na podstawie których jest świadczona praca lub pełniona służba<sup>18</sup>. Wynagrodzenie to obligatoryjna zapłata za pracę podporządkowaną. Zaznaczyć należy, że Kodeks pracy<sup>19</sup> nie definiuje wprost pojęcia wynagrodzenia za pracę. Artykuł 13 Kodeksu pracy mówi o prawie pracownika do godziwego wynagrodzenia za pracę, które realizowane jest przepisami prawa pracy oraz polityką państwa w dziedzinie płac, zwłaszcza poprzez ustalanie minimalnego wynagrodzenia za pracę. Wspomnieć należy, że w literaturze funkcjonuje równoważne pojęcie płacy, które jest jednak typowe dla nauk ekonomicznych<sup>20</sup>. Kodeks pracy podkreśla prawo do jednakowego wynagrodzenia za jednakową pracę lub za pracę o jednakowej wartości (art. 18<sup>3c</sup>). Dodatkowe szczegółowe regulacje w obszarze wynagrodzeń zawierają przepisy zawarte w dziale 3 Kodeksu pracy - Wynagrodzenie za pracę i inne świadczenia.

Według podejścia stosowanego w ramach sprawozdawczości Głównego Urzędu Statystycznego, wynagrodzenia dzieli się na<sup>21</sup>:

- 1) wynagrodzenia osobowe;
- 2) wynagrodzenia bezosobowe (z wyjątkiem honorariów);
- 3) honoraria (wynagrodzenia z tytułu korzystania lub rozporządzania prawami autorskimi lub prawami pokrewnymi);
- 4) wynagrodzenia agencyjno-prowizyjne;
- 5) dodatkowe wynagrodzenia roczne dla pracowników jednostek sfery budżetowej;
- 6) wypłaty z tytułu udziału w zysku lub w nadwyżce bilansowej.

Szczegółowe przedstawienie elementów zaliczanych do wynagrodzeń osobowych, bezosobowych oraz honorariów prezentuje schemat 6. Odrębną grupę wynagrodzeń stanowią dodatkowe wynagrodzenia roczne dla pracowników jednostek sfery budżetowej, do której GUS zalicza wypłaty z wyodrębnionych na ten cel środków na wynagrodzenia, które są tworzone na podstawie odrębnych przepisów. Z kolei wynagrodzenia agencyjno-prowizyjne to wynagrodzenia osób fizycznych za zlecone czynności w ramach umowy agencyjnej, jak również wynagrodzenia od dokonywanych transakcji kupna lub sprzedaży oraz wykonywanych usług opłacanych na bazie określonej wysokości stawki prowizyjnej.

Zbliżoną definicję wynagrodzeń do tej wykorzystywanej przez GUS zawiera *ustawa z dnia 9 czerwca 2016 r. o kształtowaniu wynagrodzeń w państwowej sferze budżetowej oraz zmianie niektórych ustaw*<sup>22</sup>. Zgodnie z art. 2 pkt 3 ww. ustawy, przez wynagrodzenia rozumie się „**wynagrodzenia i inne świadczenia wynikające ze stosunku pracy osób zatrudnionych w państwowych jednostkach budżetowych, oraz uposażenia,**

<sup>17</sup> tj. stanowiące wydatki ponoszone przez pracodawców na opłacenie wykonywanej pracy.

<sup>18</sup> *Załącznik do objaśnień do sprawozdawczości z zatrudnienia i wynagrodzeń. Zakres składników wynagrodzeń w gospodarce narodowej obowiązujący od 1 stycznia 2000 r.* (zaktualizowany w 2003 r. i 2005 r.), GUS, Warszawa.

<sup>19</sup> Ustawa z dnia 26 czerwca 1974 r. Kodeks pracy, Dz.U. z 2016 r. poz. 1666 z późn. zm.

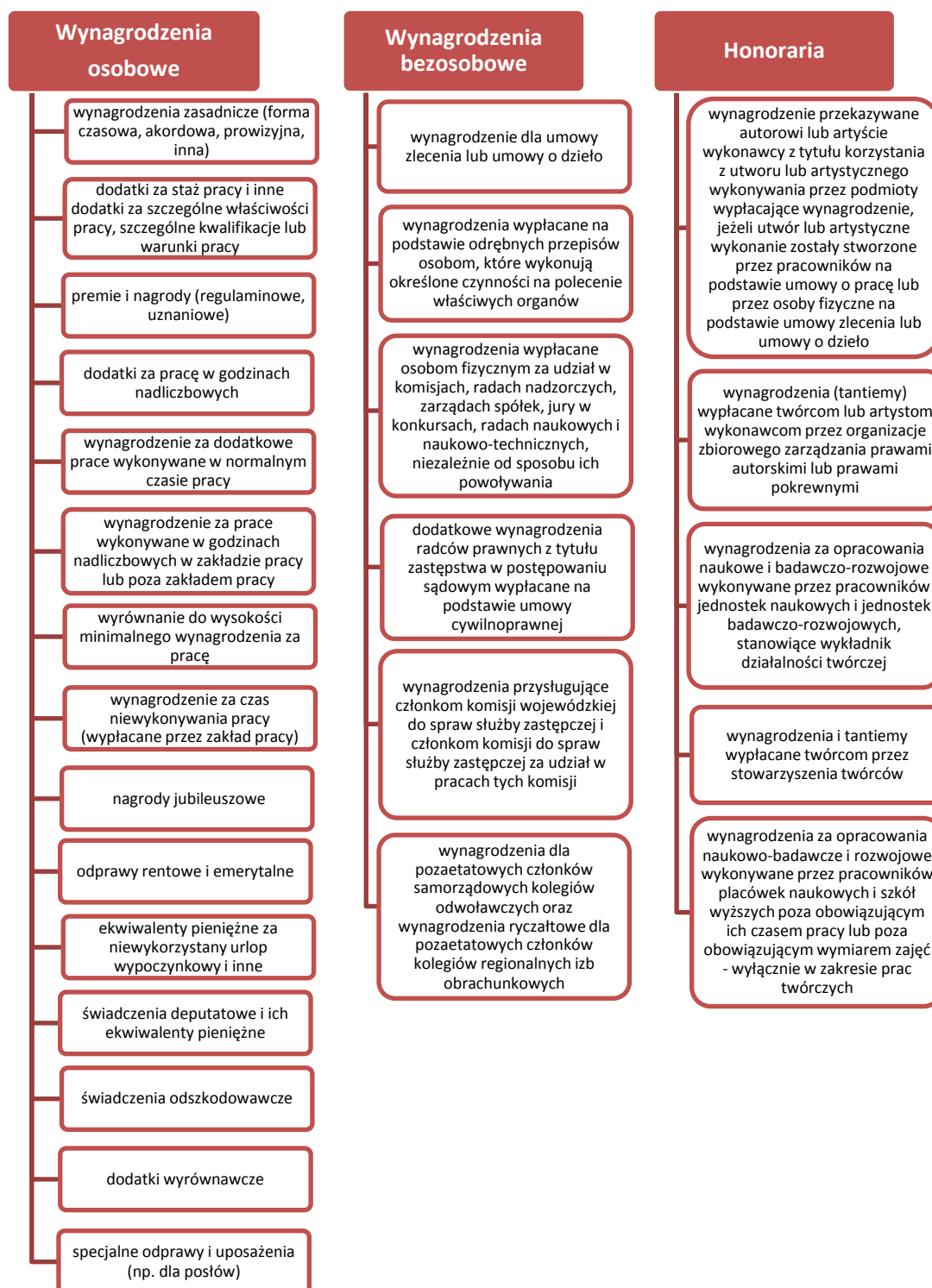
<sup>20</sup> P. Nowik, *Metoda negocjacji układowych w zakresie kształtowania wynagrodzenia za pracę pracowników administracji publicznej. Doświadczenia polskie i europejskie*, Wydawnictwo KUL, Lublin 2014, s. 18.

<sup>21</sup> *Załącznik do objaśnień do sprawozdawczości z zatrudnienia i wynagrodzeń. Zakres składników wynagrodzeń w gospodarce narodowej obowiązujący od 1 stycznia 2000 r.* (zaktualizowany w 2003 r. i 2005 r.).

<sup>22</sup> *Ustawa o kształtowaniu wynagrodzeń w państwowej sferze budżetowej oraz zmianie niektórych ustaw* (tekst jednolity z dnia 20 czerwca 2016 r., Dz.U. z 2016 r. poz. 966, z późn. zm.).

nagrody roczne i uznaniowe oraz dodatkowe uposażenia roczne, a także zapomogi przysługujące na podstawie odrębnych ustaw żołnierzom i funkcjonariuszom”.

Schemat 6. Składniki wynagrodzeń osobowych, bezosobowych i honorariów.



Źródło: opracowanie na podstawie Załącznika do objaśnień do sprawozdawczości z zatrudnienia i wynagrodzeń. Zakres składników wynagrodzeń w gospodarce narodowej obowiązujący od 1 stycznia 2000 r. (zaktualizowany w 2003 r. i 2005 r.), GUS, Warszawa.

Strukturę przeciętnych wynagrodzeń miesięcznych brutto ogółem (według danych GUS za październik 2014 r.) przedstawia poniższa tabela nr 10. Uwzględnia ona główne składniki wynagrodzeń, w tym w podziale na płeć oraz sektor gospodarki.

**Tabela 10. Struktura przeciętnych miesięcznych wynagrodzeń brutto ogółem (październik 2014 r. i 2016 r.).**

Wyszczególnienie	Październik 2014					Październik 2016				
	Ogółem	Płeć		Sektor		Ogółem	Płeć		Sektor	
		mężczyźni	kobiety	publiczny	prywatny		mężczyźni	kobiety	publiczny	prywatny
Przeciętne miesięczne wynagrodzenie brutto ogółem za październik (w złotych)	4107,72	4481,75	3717,57	4356,82	3980,74	4346,76	4705,63	3971,13	4565,09	4246,59
Z czego: (w odsetkach)										
Wynagrodzenie osobowe, w tym:	98,2	98,7	97,4	95,2	99,8	98,2	98,8	97,5	95,1	99,7
1) Wynagrodzenie osobowe za czas nominalny:	96,0	96,4	95,3	92	98,2	95,6	95,9	95,3	91,8	97,5
• wynagrodzenie zasadnicze	75,2	74,4	76,2	66,7	79,9	75,9	75,1	76,8	67,8	79,8
• dodatki za pracę zmianową	0,7	0,8	0,6	1,0	0,6	0,8	0,8	0,7	1,1	0,6
• premie regulaminowe	5,3	6,1	4,3	4,2	5,9	5,5	6,0	4,8	4,3	6,1
• nagrody i premie uznaniowe	5,4	6,4	4,2	4,5	5,9	5,0	5,7	4,0	4,2	5,3
• pozostałe składniki wynagrodzenia osobowego	9,4	8,7	10,0	15,6	5,9	8,4	8,3	9,0	14,4	5,7
2) Wynagrodzenie za pracę w godzinach nadliczbowych	2,2	2,3	2,1	3,2	1,6	2,6	2,9	2,2	3,3	2,2
Honoraria – mające charakter wynagrodzenia pracowniczego za dany rok (przeliczone na 1 miesiąc)	0,3	0,4	0,3	0,7	0,2	0,4	0,5	0,3	0,7	0,3
Dodatkowe wynagrodzenia roczne dla pracowników jednostek sfery budżetowej za dany rok przeliczone na 1 miesiąc)	1,5	0,8	2,3	4,1	x	1,4	0,7	2,2	4,2	x

Źródło: *Struktura wynagrodzeń według zawodów w październiku 2014 r.*, GUS, Warszawa, 2016, s. 32-33 oraz *Struktura wynagrodzeń według zawodów w październiku 2016 r.*, GUS, Warszawa, 2018, s. 26-27

Z analiz wynika, iż przeciętne wynagrodzenie brutto w ponad 95% składało się z wynagrodzenia osobowego. Nieznaczny odsetek stanowiły honoraria oraz dodatkowe wynagrodzenie roczne, które z kolei występuje wyłącznie w grupie osób świadczących pracę w jednostkach sfery budżetowej. W sektorze publicznym nagrody i premie uznaniowe stanowiły około 4,5% przeciętnego wynagrodzenia w 2014 r. i około 4,3% w 2016 r., zaś w sektorze prywatnym ok. 6% w 2014 r. i około 6,1% w 2016 r.. Różnica pomiędzy przeciętnym miesięcznym wynagrodzeniem brutto ogółem w sektorze publicznym i prywatnym wyniosła ok. 376,08 zł w 2014 r. i około 318,50 zł w 2016 r. (różnica nieznacznie zmniejszyła się). Z kolei w 2014 r. luka pomiędzy przeciętnym wynagrodzeniem mężczyzn i kobiet wyniosła ok. 764,18 zł, co oznacza, że kobieta otrzymywała przeciętnie ok. 83% przeciętnego wynagrodzenia mężczyzny (w 2016 r. relacja ta wyniosła ok. 84%). Jak pokazują zamieszczone dane, różnica w strukturze wynagrodzeń pomiędzy 2016 i 2014 rokiem nie jest znacząca.

Kształtowanie ogólnych zasad działania administracji, w tym kwestii wynagradzania pracowników administracji zależy m.in. od modelu jej funkcjonowania. W literaturze przedmiotu (zob. np. T. Rostkowski) wyodrębnia się dwa skrajne **modele organizacji administracji publicznej, w tym służby cywilnej**. Powiązane są z nimi dwa odrębne modele kariery w sektorze publicznym. Wspomniane modele to **model zamknięty** (zwany alternatywnie systemem kariery) **oraz model otwarty** (zwany systemem stanowisk lub pozycyjnym). Pomiędzy

modelem zamkniętym i modelem otwartym występują istotne różnice, szczególnie dostrzegalne w trzech płaszczyznach: rekrutacji pracowników, stabilności zatrudnienia oraz sposobach wynagradzania. System kariery zakłada stopniową karierę urzędniczą, wiąże on wybór kariery w administracji publicznej z „wyborem na całe życie” tj. z planowanym zatrudnieniem dożywotnim. W modelu zamkniętym wynagrodzenia, systemy awansowania oraz plany emerytalne pracowników ustalane są ustawowo. Status urzędnika regulowany jest przez prawo publiczne, ponadto zatrudniani są oni przez państwo nie zaś przez konkretny urząd. Z kolei w modelu otwartym, którego celem jest zapewnianie kompetentnych pracowników administracji publicznej, wzrost wynagrodzeń powiązany jest głównie z osiąganymi wynikami, określana jest wartość stanowisk pracy, brak jest odrębnych regulacji dotyczących sposobu negocjowania wysokości wynagrodzeń. System otwarty zakłada przepływ pracowników między sektorem prywatnym i publicznym. Wprawdzie nie przewiduje się dożywotniego zatrudnienia pracowników, to jednak ich zwalnianie musi być odpowiednio uzasadnione. W modelu otwartym uznaje się doświadczenie zdobyte w sektorze prywatnym za równie adekwatne do tego zdobytego w systemie publicznym. Jak podkreśla T. Rostkowski, zaletą systemu zamkniętego jest lojalność pracowników, niskie koszty wynagrodzeń, z kolei mocne strony systemu otwartego to przede wszystkim nastawienie pracowników na jakość i efektywność, niskie koszty rozwoju kadr.<sup>23</sup>

**Tabela 11. Porównanie modelu otwartego i zamkniętego.**

	Model otwarty (pozycyjny – position-based)	Model zamknięty (kariery- career-based)
<b>Dobór pracowników</b>	rekrutacja na wszystkie szczeble	rekrutacja na najniższe szczeble
	wymagane konkretne umiejętności (kompetencje), niekoniecznie potwierdzone dyplomem	wymagane dyplomy i wykształcenie
	brak okresu przygotowawczego	okres przygotowawczy dla nowozatrudnionych
	brak formalnych procedur	sformalizowane procedury rekrutacji
	uznawanie stażu zawodowego spoza sektora publicznego	nieuznawanie stażu zawodowego poza sektorem publicznym
<b>Stabilność zatrudnienia</b>	brak gwarancji stałego zatrudnienia	gwarancja stałego zatrudnienia
<b>Wynagradzanie pracowników</b>	wynagrodzenie indywidualne na podstawie porozumienia zbiorowego	ustawowy system wynagrodzeń
	wzrost wynagrodzeń zależny od osiągniętych wyników	określony zasady wzrostu wynagrodzeń
	brak systemu starszeństwa	system starszeństwa- wysokość wynagrodzenia uzależniona od wieku i stażu pracy
	wspólne dla sektora publicznego i prywatnego zasady negocjacji	regulacje prawne dotyczące systemu negocjacji warunków pracy

Źródło: T. Rostkowski, *Strategiczne zarządzanie zasobami ludzkimi w administracji publicznej*, Oficyna Wolters Kluwer Business, Warszawa 2012, s. 69

<sup>23</sup> T. Rostkowski, *Strategiczne zarządzanie zasobami ludzkimi w administracji publicznej*, Oficyna Wolters Kluwer Business, Warszawa 2012, s. 66-70; D. Długosz, *Kadry w administracji publicznej*, [w:] *Administracja publiczna* (red.) J. Hausner, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2005, s. 244.

W literaturze przedmiotu obok modelu kariery i modelu pozycyjnego wymienia się model mieszany (hybrydowy), w rzeczywistości łączący elementy modelu pozycyjnego i modelu kariery, przy czym w jego strukturze obserwuje się dominację elementów modelu pozycyjnego. Model ten wprowadziły m.in. Polska, Litwa, Malta, Włochy, Czechy, Węgry, Łotwa, Szwajcaria. Podkreśla się, że najbliższe modelowi mieszanemu są Włochy, które wprawdzie w literaturze przypisywane są do modelu pozycyjnego, jednak np. sformalizowane procedury rekrutacji czy system awansowania lub brak powiązania płacy z wynikami pracy świadczą o zakorzenieniu pewnych elementów systemu kariery<sup>24</sup>.

Powiązanie wynagrodzeń z wynikami pracy może być realizowane za pomocą tzw. *performance related pay (PRP)*. Polega ono na uwzględnianiu w wynagrodzeniu pracownika składników, które bezpośrednio powiązane są z osiągniętymi wynikami. Wiele krajów wdraża PRP w celu zwiększenia wydajności i odpowiedzialności sektora publicznego. W PRP wynagrodzenie pracownika jest funkcją pewnego miernika wyniku pracy (*performance*), który może być oparty, albo na ocenie jakościowej, albo na ilościowych pomiarach pracy, w tym odniesionych do: wkładu (*input*) w pracę (np. frekwencja, wysiłek włożony w pracę, nabyte umiejętności), wyników pracy (*outcomes*) (np., ocena wystawiona przez petenta, stopa korzystania z usług, kreacja dochodów) lub wydajności pracy (*outputs*) (np. wykonanie wstępnie ustalonych zadań lub obsłużenie wstępnie określonej liczby klientów). Wynagrodzenie może być w całości funkcją wyników (np. w postaci wynagrodzenia akordowego stosowanego w działalności produkcyjnej lub wynagrodzenia prowizyjnego stosowanego w sprzedaży) albo być kombinacją wynagrodzenia zasadniczego i jednorazowej premii lub dodatków motywacyjnych do wynagrodzenia zasadniczego. Premie i dodatki motywacyjne mogą być przyznawane indywidualnie lub dla zespołu. W systemie PRP wynagrodzenia pracowników korpusu służby cywilnej wykonujących te same prace mogą więc się różnić zależnie od indywidualnych lub grupowych wyników pracy, odniesionych do ustalonych lub zakładanych celów, zarówno na poziomie indywidualnym jak i grupowym. Ocena wyników może być przeprowadzona np. przez bezpośredniego przełożonego, specjalistów z działu kadr lub agencje zewnętrzne.<sup>25</sup>

Wspomnieć należy, że z **punktu widzenia zarządzania zasobami ludzkimi** wynagrodzenia pełnią następujące funkcje<sup>26</sup>:

- **przyciąganie pracowników do pracy** (przykładowe instrumenty realizacji: wynagrodzenia ruchome zależne od efektów pracy, zasadnicze stawki płac ustalane na podstawie wartościowania pracy);
- **utrzymanie pracowników** (przykładowe instrumenty realizacji: udział w zyskach, bodźce długoterminowe);
- **popudzanie pracowników do osiągania lepszych efektów** (przykładowe instrumenty realizacji: wynagrodzenie ruchome zależne od efektów pracy, elastyczne tablele płac oparte na szerokich przedziałach płac);
- **popudzanie pracowników do ciągłego uczenia się** (przykładowe instrumenty realizacji: wynagrodzenie oparte na wiedzy i umiejętnościach, świadczenie dodatkowe np. na szkolenie, wynagrodzenie ruchome zależne od efektów pracy).

<sup>24</sup> J. Itrich-Drabarek, *Służba cywilna w Polsce - koncepcje i praktyka*, Dom Wydawniczy Elipsa, Warszawa 2012, s. 31.

<sup>25</sup> Z. Hasnain, N. Manning, J.H. Pierskalla, *Performance-related Pay in the Public Sector. A Review of Theory and Evidence*, The World Bank Policy Research Working Paper 6043, World Bank, Washington DC, 2012.

<sup>26</sup> S. Borkowska, *Skuteczne strategie wynagrodzeń - tworzenie i zastosowanie*, Oficyna Wolters Kluwer Business, Warszawa 2012, s. 31-32.



Jak zauważa W. Zieliński, funkcje te powiązane są z najważniejszymi celami jakie realizować powinny wynagrodzenia. Zaznaczyć jednak należy, że w przypadku pracowników służb publicznych podkreśla się istnienie tzw. **motywacji służby publicznej** (*public service motivation*), zakładającej, iż pracownicy administracji w dużej mierze mogą być motywowani poprzez uczestnictwo w tworzeniu polityk (z którymi niekiedy się identyfikują) czy poprzez świadomość służenia interesowi publicznemu<sup>27</sup>. Oznacza to tym samym, że wynagrodzenia nie są jedynym czynnikiem wpływającym na motywowanie pracowników, utrzymanie tych pracowników w instytucji publicznej czy pobudzanie zaangażowania pracowników do efektywniejszego wykonywania zadań.

## 2.2. Cele polityki wynagrodzeń w korpusie służby cywilnej

Zgodnie z art. 153 Konstytucji RP, korpus służby cywilnej został ustanowiony *w celu zapewnienia zawodowego, rzetelnego, bezstronnego i politycznie neutralnego wykonywania zadań państwa, w urzędach administracji rządowej*. W związku z tym cele polityki wynagrodzeń w służbie cywilnej powinny przyczyniać się do realizacji tych zadań.

Nawiązując do kwestii wynagrodzeń w korpusie służby cywilnej, polityka wynagrodzeń jest również powiązana ze standardami zarządzania zasobami ludzkimi w służbie cywilnej, na które składa się pięć głównych obszarów<sup>28</sup>:

1. organizacja zarządzania zasobami ludzkimi;
2. nabór i wprowadzenie do pracy;
3. motywowanie;
4. rozwój i szkolenia;
5. rozwiązanie stosunku pracy.

W ramach powyższych obszarów wyodrębniono standardy obligatoryjne oraz standardy rekomendowane. W przypadku wynagrodzeń standardy zostały ujęte pośrednio w obszarze motywowanie. Wynika to z głównej funkcji wynagrodzeń -motywowania, która stanowi element strategicznego zarządzania zasobami ludzkimi.

Cele polityki wynagrodzeń w tym obszarze powinny wspierać także realizację nadrzędnych dokumentów strategicznych, w szczególności:

- **Strategii na rzecz odpowiedzialnego rozwoju**, która zakłada m. in. zapewnienie stabilizacji personalnej kadr administracji publicznej oraz wprowadzenie odpowiednich systemów motywacyjnych<sup>29</sup>;

- **Strategii Sprawne Państwo 2020**, która wskazuje na konieczność zapewnienia profesjonalnych kadr administracji publicznej, usprawnienia systemów/mechanizmów motywacyjnych, zwiększenia zaangażowania urzędników w wykonywanie powierzonych zadań. Efektywne systemy wynagradzania pracowników

<sup>27</sup> W. Zieliński, *Kierunki zmian systemu zarządzania zasobami ludzkimi w służbie cywilnej*, Zarządzanie Zasobami Ludzkimi, 2010, nr 6., s. 34.

<sup>28</sup> Zarządzenie nr 3 Szefa Służby Cywilnej z dnia 30 maja 2012 r. w sprawie standardów zarządzania zasobami ludzkimi w służbie cywilnej, <https://dsc.kprm.gov.pl/aktualnosci/standardy-zarzadzania-zasobami-ludzkimi> [data dostępu 15.07.2016].

<sup>29</sup> Cel szczegółowy III – „Skuteczne państwo służące włączeniu społecznemu i gospodarczemu”, obszar – „Instytucje prorozwojowe i strategiczne zarządzanie rozwojem”, kierunek interwencji – „Zwiększenie sprawności funkcjonowania instytucji państwa, w tym administracji”.

są wymieniane jako kluczowe instrumenty poprawy jakości i skuteczności działania organów administracji publicznej<sup>30</sup>.

W związku z powyższym wyróżnić należy następujące cele dla polityki wynagrodzeń w służbie cywilnej, które stanowią przedmiot rozważań w niniejszym przeglądzie wydatków:

- 1) **kształtowanie wynagrodzeń zapewniających realizację zadań państwa;**
- 2) **zapewnienie motywacyjnego charakteru systemu wynagrodzeń, przyczyniającego się do:**
  - **utrzymania najcenniejszych pracowników;**
  - **pozyskiwania nowych, cennych pracowników;**
  - **motywowania ich do efektywnej pracy.**

Powyższe cele zostały podkreślone również w projekcie *Strategii Zarządzania Zasobami Ludzkimi w Służbie Cywilnej*, w myśl której *motywowanie pracowników oraz przyciąganie najlepszych kandydatów do pracy i ich utrzymanie w organizacji powinno być celem systemu wynagrodzeń w każdej instytucji*<sup>31</sup>. W dokumencie dostrzeżono także konieczność opracowania takich wytycznych, które umożliwią dokonanie usprawnienia mechanizmów motywacji oraz powiększenie zaangażowania pracowników w realizacji przypisanych im zadań<sup>32</sup>.

Mówiąc zatem o celach oraz o efektywności systemu wynagrodzeń, należy mieć na uwadze to czy umożliwiają one sprawne funkcjonowanie danego urzędu.

**Ocena realizacji celu pierwszego** zostanie przeprowadzona poprzez analizę procedur, przepisów prawa dotyczących kształtowania wynagrodzeń w państwowej sferze budżetowej w kontekście realizacji procesu budżetowego oraz współpracy administracji rządowej w ramach Rady Dialogu Społecznego. Kompleksowa analiza systemów i zasad kształtowania wynagrodzeń, w tym istniejących procedur oraz uprawnień poszczególnych organów administracji rządowej w zakresie kształtowania systemu wynagrodzeń, umożliwi przeprowadzenie oceny w zakresie oddziaływania systemu wynagrodzeń członków korpusu służby cywilnej na realizację zadań państwa. Analiza powyższego celu, poza zaprezentowaniem wartości poziomu wynagrodzeń, będzie polegała również na ocenie jakościowej procesu budżetowego w zakresie kształtowania funduszu wynagrodzeń, w tym na określeniu otoczenia regulacyjnego, wpływającego na kształtowanie systemu wynagrodzeń, a także oceny czy system wynagrodzeń jest w stanie utrzymać zagregowany fundusz wynagrodzeń pod kontrolą, zwłaszcza w kontekście ograniczeń wynikających z realizowanej polityki fiskalnej.

<sup>30</sup> Cel szczegółowy 2 – „Zwiększenie sprawności instytucjonalnej państwa”, kierunek interwencji „Efektywne i funkcjonalne urzędy administracji publicznej”, szczegółowy kierunek interwencji – „Zarządzanie zasobami ludzkimi”.

<sup>31</sup> *Strategia Zarządzania Zasobami Ludzkimi w Służbie Cywilnej do 2020 roku. Profesjonaliści w służbie obywatelom*, KPRM, Warszawa wrzesień 2013 r. [[http://dsc.kprm.gov.pl/sites/default/files/szzl\\_2013.09.20.pdf](http://dsc.kprm.gov.pl/sites/default/files/szzl_2013.09.20.pdf) data dostępu: 19.07.2016 r.].

<sup>32</sup> *Ibidem*.

## Schemat 7. Ocena systemu wynagrodzeń



Źródło: opracowanie własne zespołu

**Cel drugi** podkreśla motywacyjny charakter wynagrodzeń, który wpływa na utrzymanie najcenniejszych pracowników, pozyskanie cennych pracowników oraz zachęca ich do efektywnej pracy. Urząd funkcjonuje sprawnie, jeżeli pracownicy są zmotywowani do pracy, chcą pracować i nie szukają innego zatrudnienia oraz jeżeli zapewniona jest sprawna rekrutacja kompetentnych i wykwalifikowanych osób.

W literaturze przedmiotu wśród funkcji wynagrodzeń wskazuje się przede wszystkim na następujące: społeczną, kosztową, dochodową oraz motywacyjną. Wynagrodzenia dostarczają pracownikom dochód (funkcja dochodowa), natomiast dla pracodawcy stanowią koszt (funkcja kosztowa). Przejawem funkcji społecznej wynagrodzeń jest m.in. wykorzystanie wynagrodzeń dla niwelowania nierówności społecznych. Z kolei **motywacyjna funkcja wynagrodzeń**, najbardziej istotna z punktu widzenia oddziaływania na zaangażowanie pracownika, **ma na celu przede wszystkim:**

- skłaniać do podejmowania pracy (tj. przyciągać do danego zakładu pracy),
- skłaniać do trwania przy tej pracy (tj. zatrzymywać w firmie),
- pobudzać do osiągania wysokich efektów pracy i przyczyniać się do ich poprawy,
- pobudzać do rozwoju kompetencji, co z kolei powinno przełożyć się na poprawę funkcjonowania instytucji, w której pracownicy są zatrudnieni.<sup>33</sup>

Zgodnie z powyższym, funkcja motywacyjna (zwana bodźcową) ukierunkowana jest na skłanianie pracownika do podejmowania i efektywnego świadczenia pracy, zachęcanie do podwyższania kompetencji zawodowych oraz podejmowania i realizowania trudnych zadań i pełnienia ról<sup>34</sup>.

<sup>33</sup> Wynagrodzenia - praktyczne sposoby rozwiązywania problemów, S. Borkowska (red.), Oficyna Wolters Kluwer Business, Warszawa 2012, s. 14-16.

<sup>34</sup> J.M. Moczydłowska, Zarządzanie kompetencjami zawodowymi a motywowanie pracowników, Difin, Warszawa 2008, s. 175.

Skuteczna rekrutacja oznacza przyciągnięcie takiej liczby kandydatów, która umożliwi racjonalną ich selekcję oraz zatrudnienie pracownika o wymaganych kompetencjach, zgodnie z potrzebami pracodawcy<sup>35</sup>. Mówiąc o wynagrodzeniach z punktu widzenia organizacji, należy określić czy są one na takim poziomie, który zapewnia zatrudnienie w procesie rekrutacji osób spełniających wymagane kwalifikacje. Ścierają się tutaj interesy pracownika i pracodawcy, ponieważ pracodawca chciałby, co do zasady, wydać jak najmniej, a pracownik chciałby zarobić jak najwięcej. Dlatego też istotne jest określenie poziomu wynagrodzenia na takim poziomie, który będzie optymalny zarówno dla pracodawcy, jak i dla pracownika.

Rekrutacja powinna spełniać funkcję informacyjną, motywacyjną oraz funkcję wstępnej selekcji<sup>36</sup>. Należy tutaj również nadmienić, iż rekrutacja może mieć wymiar zewnętrzny lub wewnętrzny. Rekrutacja zewnętrzna wydaje się być niewskazana w sytuacji, gdy organizacja posiada szerokie grono własnych specjalistów z danej dziedziny<sup>37</sup>.

Mówiąc o kwestii wynagrodzeń w kontekście procesu rekrutacji w służbie cywilnej, w pierwszej kolejności należy ocenić, czy ich **poziom** jest zbliżony lub wyższy od wynagrodzeń oferowanych przez sektor prywatny lub inne jednostki sektora publicznego. Uproszczeniem byłoby jednak porównanie poziomu wynagrodzeń ogółem, ponieważ na każdym stanowisku w jednej firmie ich poziom powinien być zróżnicowany. Dla przykładu urząd jest „zmuszony” zaoferować wyższe wynagrodzenia specjalistom o określonych kwalifikacjach np. informatykom oraz programistom, ponieważ fachowcy w tej dziedzinie mogą uzyskać stosunkowo duże wynagrodzenie w sektorze prywatnym. Urząd nie zatrudni i nie utrzyma dobrego informatyka w pracy, jeżeli będzie on otrzymywał wynagrodzenie poniżej poziomu jaki oferują inne firmy. Poziom wynagrodzeń może być również wyższy niż ten, jaki oferuje sektor prywatny, co również nie jest efektywne z punktu widzenia systemu wynagrodzeń.

Z punktu widzenia pracodawcy istotne jest **zapewnienie możliwości doboru pracowników**, spełniających konieczne i preferowane wymagania oraz wybranie osób o możliwie wysokich kompetencjach. Mówiąc o rekrutacji w kontekście systemu wynagrodzeń, podkreślić należy, że często kandydat nie podejmie zatrudnienia, jeżeli będzie kierował się wyłącznie wysokością wynagrodzenia, które, w przypadku sektora publicznego, raczej będzie mało konkurencyjne i mało satysfakcjonujące. Wskazać jednak należy, że kandydaci do pracy często biorą pod uwagę pozafinansowe motywy skłaniające ich do podjęcia zatrudnienia, takie jak np.: stabilność zatrudnienia, rozwój zawodowy, szkolenia, prestiż, poczucie wykonywania pracy na rzecz społeczeństwa. Te przykładowe motywy nie stanowią jednak przedmiotu analiz w prezentowanym opracowaniu - zgodnie z zakresem przyjętych analiz, ocenie zostaje poddana motywacyjna funkcja wynagrodzeń.

Można tutaj od razu zauważyć, iż „satysfakcja z wynagrodzenia” jest pojęciem względnym i dla każdego pracownika/kandydata do pracy może mieć inny wymiar i znaczenie. Należy więc odpowiedzieć na pytanie w jaki sposób zoperacjonalizować to pojęcie, tak aby określić czy system wynagrodzeń spełnia swoją funkcję, w tym wypadku – w kontekście procesu rekrutacji.

---

<sup>35</sup> A. Wajda, *Podstawy nauki o zarządzaniu organizacjami*, Difin, Warszawa 2003, s. 143.

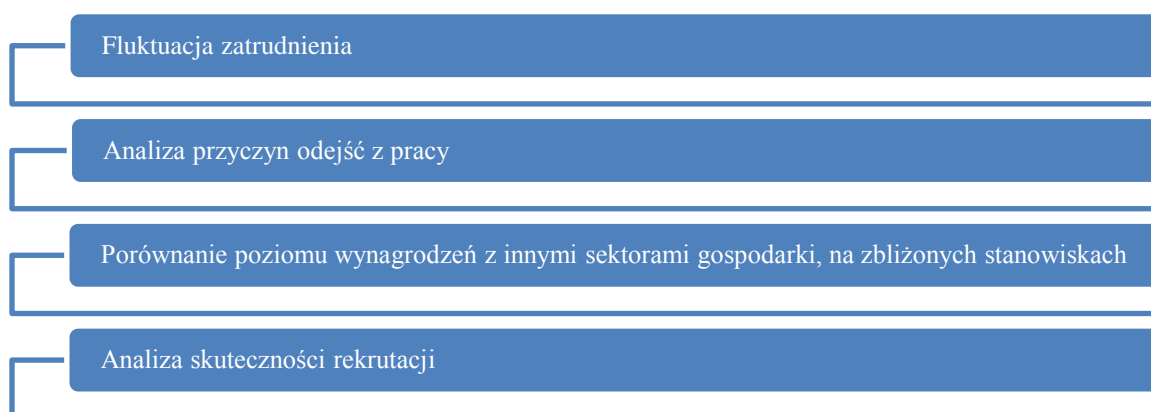
<sup>36</sup> A. Pochtowski, *Zarządzanie zasobami ludzkimi. Strategie, procesy, metody*, PWE, Warszawa 2003, s. 146.

<sup>37</sup> J. Moczydłowska, *Zarządzanie kompetencjami zawodowymi a motywowanie pracowników*, Difin, Warszawa 2008, s. 140.

Dodatkowym wskaźnikiem, który może określać skuteczność i efektywność rekrutacji w kontekście wynagrodzeń jest wskaźnik fluktuacji zatrudnienia oraz analiza przyczyn odejść z pracy. Należy tutaj mieć na uwadze, że niski poziom wynagrodzeń nie musi być jedyną przyczyną zmiany pracy, dlatego też należy ten proces analizować w kontekście całej kultury danej instytucji.

Niski poziom wynagrodzeń może również być powodem problemów z rekrutacją już na etapie składania ofert. Świadczyć może o tym liczba naborów niezakończonych obsadzeniem stanowiska, zakończonych niewybraniem kandydata lub zakończonych wybraniem kandydata, ale nieobsadzonych.

#### **Schemat 8. Przykładowe mierniki efektywnej rekrutacji w kontekście systemu wynagrodzeń.**



Źródło: opracowanie własne zespołu

Wynagrodzenia pełnią rolę motywacyjną, jednak skuteczność motywacji uzależniona jest od spełnienia pewnych zasad, towarzyszących tworzeniu systemu motywacyjnego. Przykładowo, S. Borkowska zdefiniowała 8 przykazań skutecznego motywowania przez wynagrodzenia, które są następujące<sup>38</sup>:

1. wysokość wynagrodzenia powinna być proporcjonalna do wymagań, jakie stawiane są pracownikowi oraz efektów jego pracy,
2. narzędzia motywowania powinny być zróżnicowane zależnie od oczekiwań pracowników czy organizacji przedsiębiorstwa, co oznacza, że czynniki motywujące nie powinny być jednakowe dla wszystkich grup społeczno-zawodowych,
3. narzędzia motywowania istniejące w danej jednostce powinny składać się na spójny system (co oznacza tworzenie kompleksowego i systemowego podejścia do motywowania),
4. system motywacyjny powinien cechować się transparentnością i prostotą (co więcej powinien on być zrozumiały, przejrzysty dla pracowników i akceptowany przez nich),
5. motywowanie poprzez wynagrodzenia powinno mieć charakter pozytywny (tj. nagradzający za efekty, natomiast niedążący do wymierzania kar za brak efektów),
6. system motywacyjny powinien utrzymywać związek między pracą a płacą, tj. odległość czasowa pomiędzy efektem a wynagrodzeniem za efekt nie może być wydłużona w czasie, gdyż zaciera związek między tymi kategoriami,

<sup>38</sup> S. Borkowska, *Skuteczne strategie wynagrodzeń – tworzenie i zastosowanie*, Oficyna Wydawnicza Wolters Kluwer Business, Warszawa 2012, s. 32-34.

7. system motywacyjny powinien charakteryzować się tzw. widocznością wpływu – tzn. pracownik może odpowiadać tylko za wyniki, które są od niego zależne i wtedy, gdy stopień jego wpływu na te wyniki jest możliwy do oceny,
8. działania motywacyjne powinny być skierowane na konkretnego pracownika (a nie sformułowane dla pewnego pracownika bez dokonania rozróżnienia aktywności, zaangażowania, efektów, potrzeb, itp.).

Z powyższych analiz wynika, że wynagrodzenia powinny być rozpatrywane w co najmniej dwóch obszarach: z punktu widzenia psychologicznego oddziaływania na pracownika oraz z punktu widzenia oddziaływania na kształtowanie dochodu danego pracownika. Funkcję motywacyjną pełnią wynagrodzenia jako całość, w rzeczywistości jednak siła ich oddziaływania może być determinowana wybranymi składnikami wynagrodzenia (zob. tabela 12).

**Tabela 12. Charakterystyka wybranych składników wynagrodzeń.**

Składnik wynagrodzenia	Funkcja, którą składnik spełnia	Co wynagradza składnik	Podstawa ustalania
<b>Płaca zasadnicza</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• pozyskiwanie wartościowych pracowników</li> <li>• utrzymywanie wysoko kwalifikowanych, wartościowych pracowników oraz tych pracowników, na których zapotrzebowanie na rynku pracy jest duże</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• jakość świadczonej pracy</li> <li>• kompetencje pracownika</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• wartościowanie pracy</li> <li>• ocena pracownika i jego kompetencji</li> <li>• analiza płac na rynku (rynkowe przeglądy płac)</li> </ul>
<b>Premia</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• kreowanie określonych zachowań</li> <li>• motywowanie do powiększania zakresu kompetencji</li> <li>• motywowanie do wzrostu efektywności pracy</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• wyniki pracy firmy/ zespołu/ pracownika</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• ocena wyników pracy/ firmy/ zespołu</li> <li>• ocena pracownika (jego wyników pracy i kompetencji)</li> </ul>
<b>Dodatek za godziny nadliczbowe</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• motywowanie do pracy w godzinach ponad wymiarowych</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• prace w godzinach, które pracownik powinien mieć do własnej dyspozycji</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• według ustaleń kodeksu pracy</li> </ul>
<b>Dodatek za pracę w porze nocnej</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• motywowanie do pracy w porze nocnej</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• pracę w porze mało atrakcyjnej dla pracownika</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• według ustaleń kodeksu pracy lub korzystniej</li> </ul>
<b>Wynagrodzenie za postój niezawiniony</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• gwarantuje otrzymanie wynagrodzenia w sytuacji, gdy pracownik jest dyspozycyjny, przybył do pracy, a pracodawca jej nie zapewnił</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• gotowość pracownika do pracy</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• według ustaleń kodeksu pracy</li> </ul>
<b>Odprawa emerytalno-rentowa</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• zapewnia otrzymanie określonego wynagrodzenia w momencie odejścia z pracy i przejścia w stan bezczynności zawodowej</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• wkład pracownika w firmę</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• według ustaleń kodeksu pracy lub korzystniej</li> </ul>
<b>Nagroda jubileuszowa</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• zatrzymanie pracownika w firmie, związanie się z firmą</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• fakt związania się i pracy w firmie lub wkład w jej rozwój</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• lata pracy w firmie oraz wynagrodzenie minimalne czy przeciętne w firmie</li> <li>• lata pracy w firmie oraz płaca zasadnicza pracownika</li> </ul>

Źródło: J.M. Moczydłowska, *Zarządzanie kompetencjami zawodowymi a motywowanie pracowników*, Difin, Warszawa 2008, s. 178-179 za: M.W. Kopertyńska, *System płac przedsiębiorstwa*, Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej im. Oskara Langego we Wrocławiu, Wrocław 2000, s. 46.

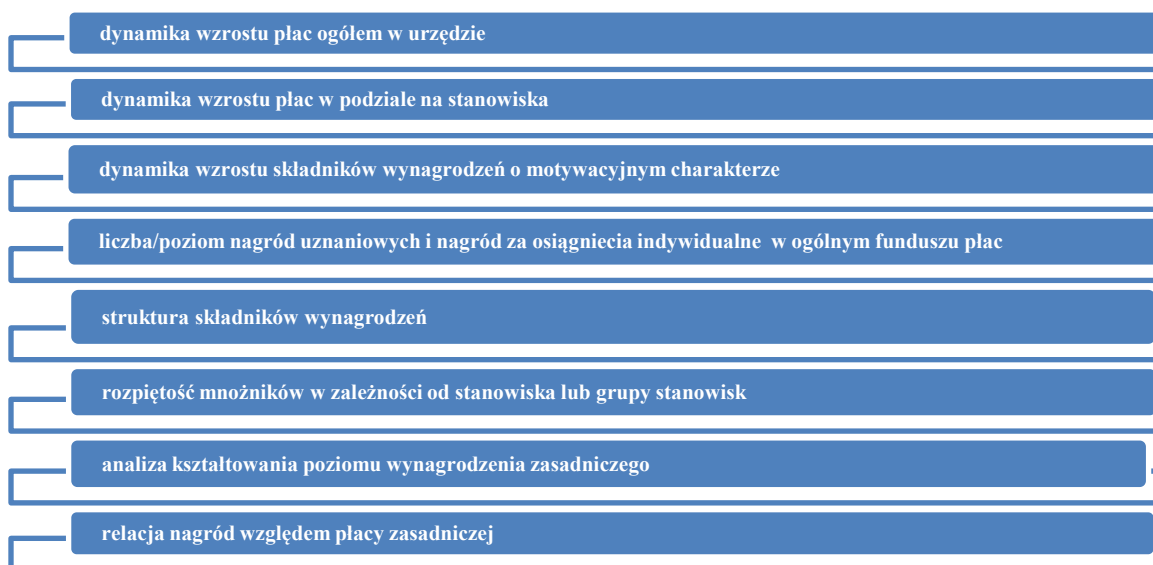
Motywowanie pracowników uwzględnione zostało również w standardach zarządzania zasobami ludzkimi w służbie cywilnej. Zgodnie z wytycznymi „standardy w obszarze motywowania określa się w celu budowania zaangażowania pracowników w pracę na rzecz urzędu i wykonywanych zadań”. W nawiązaniu do motywacyjnej funkcji wynagrodzeń podkreślono, iż ustalając poziom wynagrodzenia zasadniczego dyrektor generalny urzędu powinien w szczególności:

- uwzględniać wynik wartościowania stanowiska pracy;
- uwzględniać ocenę pracy (głównie brać pod uwagę poziom kompetencji i wynik pracy);
- uwzględniać uwarunkowania rynku pracy;
- nie uwzględniać tych kompetencji, które wprawdzie posiada pracownik, jednak nie mają związku z wykonywaniem zadań na danym stanowisku pracy.

Ponadto dyrektor generalny urzędu zobowiązany został do dbania o to, aby różnice w poziomie wynagrodzenia zasadniczego pomiędzy stanowiskami pracy (bazujące na hierarchii stanowisk w danym urzędzie) motywowały do rozwoju zawodowego oraz do awansowania.

W związku z powyższym, wydaje się, że cel wynagrodzeń jakim jest motywowanie pracowników do efektywnej pracy może być realizowany z wykorzystaniem analizy następujących wskaźników zobrazowanych na schemacie nr 9.

#### Schemat 9. Przykładowe mierniki motywacyjnej funkcji systemu wynagrodzeń.



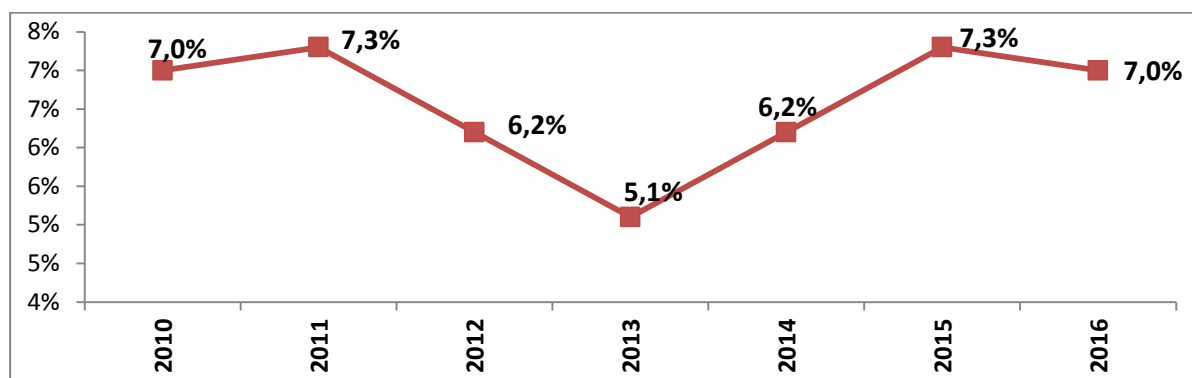
Źródło: opracowanie własne zespołu

Przedstawione powyżej wskaźniki mogą być analizowane bardziej szczegółowo, np. ze względu na płeć, staż pracy, stanowisko.

Wynagrodzenia, zgodnie z założeniami funkcji motywacyjnej, powinny wpływać na **utrzymanie pracowników w miejscu pracy**. Nic więc dziwnego, iż w działaniach podejmowanych na rzecz utrzymania pracowników w instytucji znacząca uwaga koncentrowana jest na zapewnieniu motywacji finansowej do pozostania

w dotychczasowym miejscu pracy<sup>39</sup>. Podkreślić należy, że wynagrodzenia w administracji publicznej są dość zróżnicowane i mogą mieć wpływ na pozostanie w miejscu pracy. Kształtowanie się niekorzystnych relacji między wynagrodzeniami urzędników, a sektorem prywatnym wpływa na problemy kadrowe wielu urzędów (w tym również fluktuację zatrudnienia), które nie są w stanie konkurować za pomocą wynagrodzeń o pracowników o określonych kompetencjach. Wskaźnik fluktuacji zatrudnienia w korpusie służby cywilnej w latach 2010 – 2016 zobrazowano na poniższym wykresie. Warto jednak podkreślić, że w służbie cywilnej występują urzędy – często wysoko specjalistyczne – w których poziom fluktuacji zatrudnienia znacznie przekracza poziom średniej dla korpusu, o czym wspomniano wyżej. Z informacji przekazywanych przez dyrektorów generalnych urzędów wynika, że kluczowe znaczenie dla utrzymania pracowników w pracy w urzędzie ma poziom oferowanych wynagrodzeń – i jego różnica względem wynagrodzeń oferowanych na rynku.

**Wykres 8. Fluktuacja zatrudnienia w korpusie służby cywilnej w latach 2010 – 2016.**



Źródło: *Sprawozdanie o stanie służby cywilnej i o realizacji zadań tej służby*; lata 2010 – 2016, DSC KPRM

Jak wynika z przedstawionego wskaźnika, w korpusie służby cywilnej fluktuacja kształtuje się w granicach 5,1% (w 2013 r.) do 7,3% (w 2011 r. oraz w 2015 r.). Szacunkowa wartość wskaźnika fluktuacji wyniosła w 2016 r. 7%, co oznacza, że w tym roku liczba odejść<sup>40</sup> w relacji do ogólnej liczby pracowników kształtowała się w granicy 7%.

Funkcja motywacyjna wynagrodzeń została dostrzeżona i podkreślona w projekcie *Strategii Zarządzania Zasobami Ludzkimi w Służbie Cywilnej*<sup>41</sup>. W ramach strategicznych działań zaproponowano cztery priorytety, wśród których znalazło się m.in. tworzenie skutecznych mechanizmów motywacji i systemu wynagrodzeń w służbie cywilnej. Określono trzy kierunki działań w ramach wspomnianego priorytetu tj. monitorowanie poziomu wynagrodzeń w służbie cywilnej, wdrażanie wynagrodzeń uzależnionych od wyników pracy oraz wprowadzenie pozafinansowego motywowania do pracy (w tym promowanie zatrudnienia w formie telepracy).

<sup>39</sup> A. Gick, M. Tarczyńska, *Motywowanie pracowników. Systemy-techniki-praktyka*, Polskie Wydawnictwo Ekonomiczne, Warszawa 1999, s. 129.

<sup>40</sup> W sprawozdaniach na temat zatrudnienia i wynagrodzenia w służbie cywilnej opracowanych przez DSC KPRM, wskaźnik fluktuacji zatrudnienia w korpusie służby cywilnej rozumiany jest jako wskaźnik odejść.

<sup>41</sup> *Strategia Zarządzania Zasobami Ludzkimi w Służbie Cywilnej do 2020 roku. Profesjonaliści w służbie obywatelom*, KPRM, Warszawa wrzesień 2013 r. [[http://dsc.kprm.gov.pl/sites/default/files/szzl\\_2013.09.20.pdf](http://dsc.kprm.gov.pl/sites/default/files/szzl_2013.09.20.pdf) data dostępu: 19.07.2016 r.].



Wspomnieć należy, że wynagrodzenia nie są jedynym czynnikiem wpływającym na fluktuacje kadr. Zachęty do pozostania w urzędzie mogą być również generowane za pośrednictwem ofert szkoleniowych i perspektyw rozwoju zawodowego. Kwestie szkoleń w korpusie służby cywilnej zostały uwzględnione w dokumencie *Standardy zarządzania zasobami ludzkimi w służbie cywilnej. Zgodnie z zarządzeniem nr 3 Szefa Służby Cywilnej z dnia 30 maja 2012 r. w sprawie standardów zarządzania zasobami ludzkimi w służbie cywilnej*, standardy w obszarze rozwoju i szkoleń określa się m.in. w celu wprowadzenia w urzędzie polityki rozwoju i szkoleń pracowników czy budowania zaangażowania pracowników w prace na rzecz urzędu. Wśród zalecanych form i narzędzi podnoszenia kwalifikacji zawodowych wskazano m.in. na: szkolenia, samodoskonalenie (np. z wykorzystaniem lektury literatury czy orzecznictwa), doskonalenie w działaniu (np. udział w stażach, praktykach, zespołach zadaniowych, wykonywanie analiz, ekspertyz, czy ustalanie zastępstw itp.), uczenie się od innych (instruktaż, mentoring, coaching, wizyty studyjne itp.). Zalecono również wprowadzenie naborów wewnętrznych w urzędzie. Ponadto zaznaczyć należy, iż podnoszenie kwalifikacji zawodowych członków korpusu służby cywilnej stanowi ich obowiązek. Szczegółowy plan szkoleń dla każdego pracownika powinien zostać opracowany w ramach tzw. indywidualnego programu rozwoju zawodowego (IPRZ), w ramach którego „bezpośredni przełożony ustala, odrębnie dla każdego członka korpusu służby cywilnej, z wyjątkiem osób zajmujących wyższe stanowiska w służbie cywilnej, indywidualny program rozwoju zawodowego, stanowiący podstawę do kierowania członka korpusu służby cywilnej na szkolenia, biorąc pod uwagę w szczególności: 1) wnioski zawarte w ocenie okresowej członka korpusu służby cywilnej; 2) planowaną ścieżkę awansu stanowiskowego i finansowego członka korpusu służby cywilnej; 3) plany i możliwości rozwoju zawodowego członka korpusu służby cywilnej; 4) potrzeby i możliwości urzędu w zakresie zatrudnienia”<sup>42</sup>.

W związku z powyższymi rozważaniami wydaje się, iż do oceny oddziaływania wynagrodzeń na realizację celu jakim jest utrzymanie pracowników w dotychczasowym miejscu pracy można wykorzystać m.in. następujące wskaźniki/narzędzia uwzględnione na schemacie 10.

---

<sup>42</sup> art. 108 ust. 1 *ustawy o służbie cywilnej*, tekst jednolity z dnia 15 września 2017 r. (Dz.U. z 2017 r. poz. 1889) z późn. zm.

**Schemat 10. Przykładowe mierniki dla analizy utrzymania pracowników w miejscu pracy.**



Źródło: opracowanie własne zespołu

### 3. Wydatki na wynagrodzenia w korpusie służby cywilnej na tle państwowej sfery budżetowej

#### 3.1. Ustalanie budżetu na wynagrodzenia

Zasady i tryb kształtowania wynagrodzeń w państwowej sferze budżetowej określają przepisy *ustawy z dnia 23 grudnia 1999 r. o kształtowaniu wynagrodzeń w państwowej sferze budżetowej oraz o zmianie niektórych ustaw*.

Zgodnie z przepisami tej ustawy (art. 2) przez **państwową sferę budżetową** rozumie się państwowe jednostki budżetowe, które prowadzą gospodarkę finansową na zasadach określonych w art. 11 i 12 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych.

Z kolei **pod pojęciem pracowników** rozumie się osoby zatrudnione w ww. jednostkach oraz żołnierzy zawodowych, żołnierzy odbywających nadterminową zasadniczą służbę wojskową, żołnierzy odbywających okresową służbę wojskową, funkcjonariuszy Policji, Straży Granicznej, Biura Ochrony Rządu i Państwowej Straży Pożarnej - z wyjątkiem pełniących służbę kandydacką - oraz funkcjonariuszy Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Agencji Wywiadu, Służby Kontrwywiadu Wojskowego, Służby Wywiadu Wojskowego, Centralnego Biura Antykorupcyjnego, Służby Więziennej i Służby Celno-Skarbowej (art. 2 pkt 2). **Przepisów ustawy nie stosuje się do:**

- 1) pracowników zatrudnionych w urzędach organów władzy publicznej, kontroli, ochrony prawa oraz sądach i trybunałach, wymienionych w art. 139 ust. 2 ustawy o finansach publicznych, z wyjątkiem:
  - sędziów delegowanych do Ministerstwa Sprawiedliwości lub innej jednostki organizacyjnej podległej Ministrowi Sprawiedliwości albo przez niego nadzorowanej, których wynagrodzenia są finansowane ze środków pozostających w dyspozycji Ministra Sprawiedliwości, prokuratorów, asesorów prokuratorskich,
  - nauczycieli zatrudnionych w szkołach i placówkach prowadzonych przez organy administracji rządowej.
- 2) osób osadzonych w zakładach karnych i aresztach śledczych.

Zgodnie z art. 2 *ustawy o kształtowaniu wynagrodzeń (...)*, przez **wynagrodzenia** w państwowej sferze budżetowej rozumie się „**wynagrodzenia i inne świadczenia wynikające ze stosunku pracy pracowników oraz uposażenia, nagrody roczne i uznaniowe oraz dodatkowe uposażenia roczne, a także zapomogi przysługujące na podstawie odrębnych ustaw żołnierzom i funkcjonariuszom**”.

**Pracownikami państwowej sfery budżetowej, w rozumieniu tej ustawy, są:**

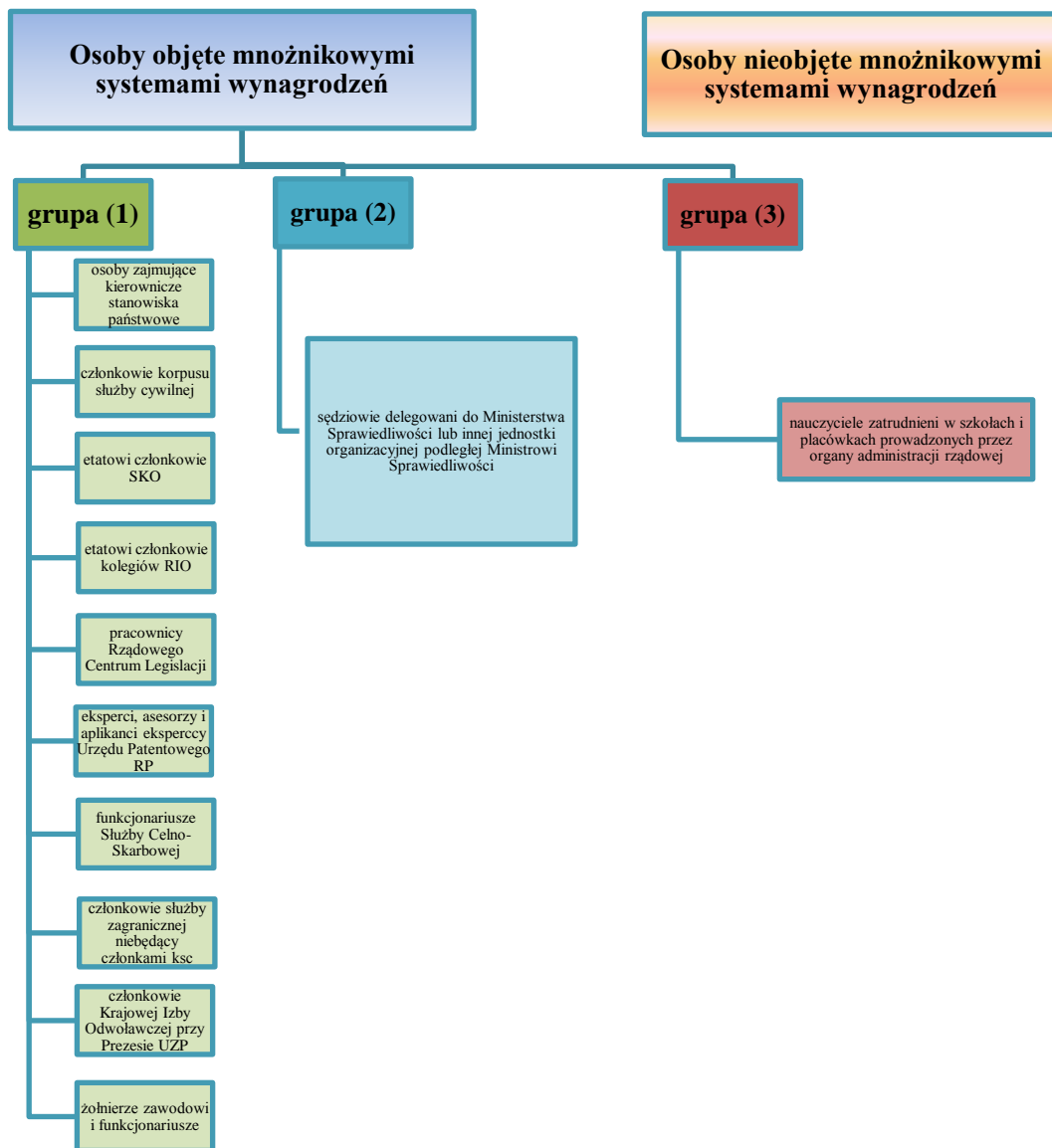
- 1) *osoby objęte mnożnikowymi systemami wynagrodzeń, tj.:*
  - a) osoby zajmujące kierownicze stanowiska państwowe, członkowie korpusu służby cywilnej, etatowi członkowie samorządowych kolegiów odwoławczych i kolegiów regionalnych izb obrachunkowych, pracownicy Rządowego Centrum Legislacji, eksperci, asesorzy i aplikanci ekspercy Urzędu Patentowego Rzeczypospolitej Polskiej, funkcjonariusze Służby Celno-Skarbowej, członkowie służby

zagranicznej niebędący członkami korpusu służby cywilnej, członkowie Krajowej Izby Odwoławczej przy Prezesie Urzędu Zamówień Publicznych,

- b) sędziowie delegowani do Ministerstwa Sprawiedliwości lub innej jednostki organizacyjnej podległej Ministrowi Sprawiedliwości albo przez niego nadzorowanej, których wynagrodzenia są finansowane ze środków pozostających w dyspozycji Ministra Sprawiedliwości, prokuratorzy, asesory prokuratorscy,
- c) nauczyciele zatrudnieni w szkołach i placówkach prowadzonych przez organy administracji rządowej,
- d) żołnierze zawodowi i funkcjonariusze,

2) *osoby nieobjęte mnożnikowymi systemami wynagrodzeń.*

**Schemat 11. Podział pracowników państwowej sfery budżetowej.**



Źródło: opracowanie własne zespołu

Powyższy schemat nr 11 obrazuje **strukturę grup pracowniczych** w państwowej sferze budżetowej, zgodnie z art. 5 ustawy. Grupy te można pokategoryzować według sposobów ustalania wynagrodzeń (art. 6 ustawy).

#### ➤ **Sposoby ustalania wynagrodzeń w państwowej sferze budżetowej**

Podstawę do określenia wynagrodzeń w roku budżetowym dla pracowników wyszczególnionych na powyższym schemacie jako grupa (1) oraz osób nieobjętych mnożnikowymi systemami wynagrodzeń, stanowią wynagrodzenia z roku poprzedniego, zwaloryzowane średniorocznym wskaźnikiem wzrostu wynagrodzeń ustalonym w ustawie budżetowej, oraz dodatkowe wynagrodzenie roczne wypłacane na podstawie odrębnych przepisów.

Z kolei wynagrodzenia dla pracowników wyszczególnionych w grupie (2) określane są zgodnie z przepisami *ustawy z dnia 20 czerwca 1985 r. o prokuraturze* oraz *ustawy z dnia 27 lipca 2001 r. - Prawo o ustroju sądów powszechnych* co oznacza, że wynagrodzenia sędziów i prokuratorów **ustalone są w relacji do przeciętnego wynagrodzenia w drugim kwartale roku poprzedniego**. Wysokość wynagrodzenia zasadniczego dla asesorów prokuratorskich ustalana jest w relacji do wynagrodzenia zasadniczego prokuratora prokuratury rejonowej, powiększonego o należną składkę z tytułu ubezpieczenia społecznego.

Wynagrodzenia pracowników wyszczególnionych w grupie (3) określane są zgodnie z przepisami *ustawy z dnia 26 stycznia 1982 r. - Karta Nauczyciela*. Średnie wynagrodzenie nauczycieli ustalone jest w relacji do kwoty bazowej określanej dla nauczycieli corocznie w ustawie budżetowej.

Z treści *ustawy o kształtowaniu wynagrodzeń (...)* wynika, że kwoty bazowe oraz wynagrodzenia osób nieobjętych mnożnikowymi systemami wynagrodzeń waloryzowane są średniorocznym wskaźnikiem wzrostu wynagrodzeń, który może być różny dla poszczególnych grup pracowników. Wspomniana *ustawa o kształtowaniu wynagrodzeń...* nie określa jednak, że pracownicy nią objęci nabywają automatycznie prawo do waloryzacji wynagrodzeń za pracę.

System wynagrodzeń w państwowych jednostkach budżetowych objętych przepisami przedmiotowej ustawy, cechuje w znacznej mierze mnożnikowy charakter, tzn. wynagrodzenia osób są głównie uzależnione od tzw. kwoty bazowej oraz mnożnika właściwego dla danego stanowiska pracy. Wysokość kwoty bazowej oraz średnioroczny wskaźnik wzrostu wynagrodzeń w państwowej sferze budżetowej są ustalane corocznie w ustawie budżetowej.

Kwoty bazowe są ustalane dla poszczególnych grup osób zatrudnionych w państwowej sferze budżetowej:

- osób zajmujących kierownicze stanowiska państwowe;
- członków korpusu służby cywilnej, etatowych członków samorządowych kolegiów odwoławczych i kolegiów regionalnych izb obrachunkowych, pracowników Rządowego Centrum Legislacji, ekspertów, asesorów i aplikantów eksperckich Urzędu Patentowego Rzeczypospolitej Polskiej, funkcjonariuszy Służby Celnej, członków służby zagranicznej niebędących członkami korpusu służby cywilnej;
- członków Krajowej Izby Odwoławczej przy Prezesie Urzędu Zamówień Publicznych;
- żołnierzy zawodowych i funkcjonariuszy.

### ➤ Planowanie wynagrodzeń

Podstawę do określenia wynagrodzeń w roku budżetowym dla pracowników państwowej sfery budżetowej (w tym członków korpusu służby cywilnej) stanowią wynagrodzenia z roku poprzedniego zwaloryzowane średniorocznym wskaźnikiem wzrostu wynagrodzeń ustalonym w ustawie budżetowej oraz dodatkowe wynagrodzenie roczne. Propozycja średniorocznych wskaźników wzrostów wynagrodzeń jest przedkładana przez Radę Ministrów Radzie Dialogu Społecznego oraz ogólnokrajowym organizacjom związków zawodowych, które zrzeszają pracowników państwowej sfery budżetowej, w celu wyrażenia opinii.

W myśl artykułu 9 ust 1. *ustawy o kształtowaniu....* w ustawie budżetowej na dany rok ustala się:

- kwoty bazowe;
- średnioroczne wskaźniki wzrostu wynagrodzeń w państwowej sferze budżetowej;
- kwoty wynagrodzeń dla państwowych jednostek budżetowych dla poszczególnych grup pracowników w podziale na części i działy klasyfikacji dochodów i wydatków.

Według *ustawy o kształtowaniu wynagrodzeń...* (art. 2. pkt 6) poprzez kwoty bazowe rozumie się prognozowane przeciętne wynagrodzenie w państwowej sferze budżetowej z 1999 r. w wysokości 1135,40 zł, odpowiednio przeliczone dla osób, o których mowa w art. 5 pkt 1, zgodnie z ustawą z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych (Dz.U. z 2015 r. poz. 121, z późn. zm.). Natomiast poprzez średnioroczny wskaźnik wzrostu wynagrodzeń (art. 2 pkt 4) należy rozumieć wzrost wynagrodzeń na dany rok budżetowy w stosunku do roku poprzedniego. Wysokość kwoty bazowej dla członków korpusu służby cywilnej oraz innych grup pracowników określa ustawa budżetowa. Kwoty bazowe są waloryzowane corocznie średniorocznym wskaźnikiem wzrostu wynagrodzeń.

Podkreślić należy, że istnieje szereg powiązań podstawowych elementów systemu kształtowania wynagrodzeń (takich jak waloryzacja średniorocznym wskaźnikiem wzrostu wynagrodzeń w państwowej sferze budżetowej, kwota bazowa określana w ustawie budżetowej dla członków korpusu służby cywilnej, mnożnik kwoty bazowej) z zapisami innych aktów prawnych. W tabeli 5 w Załączniku 1 przedstawiono przykładowe powiązania, jakie wynikają z zapisu art. 9 ust. 1 ustawy o kształtowaniu wynagrodzeń, zgodnie z którym następuje konieczność ustalania w corocznej ustawie budżetowej kwot bazowych oraz średniorocznych wskaźników wzrostu wynagrodzeń w państwowej sferze budżetowej, z funkcjonowaniem obszarów regulowanych innymi aktami prawnymi. W przedstawionym zestawieniu uwzględniono wybrane przykłady dotyczące odwołań do wskaźnika waloryzacji oraz kwot bazowych, które to stanowią podstawę w zakresie regulowania wysokości wynagrodzeń i świadczeń w obszarach regulowanych przez uwzględnione w tabeli ustawy i rozporządzenia.

### ➤ Wzrost wynagrodzeń - ustalanie średniorocznych wskaźników wzrostu wynagrodzeń

Szczegółowy tryb ustalania ww. wielkości oraz planowania wynagrodzeń w korpusie służby cywilnej przedstawiono poniżej.

Zaznaczyć należy, że wydatki na wynagrodzenia w służbie cywilnej są elementem wydatków budżetu państwa, a ich szczegółowy poziom określa wyodrębniony załącznik do ustawy budżetowej (od 2014 r. załącznik nr 6). Dlatego też wydatki na wynagrodzenia w korpusie służby cywilnej są procedowane zgodnie z procedurą budżetową.

W myśl art. 105 *ustawy o finansach publicznych*, podstawę przygotowywania projektu ustawy budżetowej na kolejny rok budżetowy stanowi Wieloletni Plan Finansowy Państwa (WPF), sporządzany na rok budżetowy i trzy kolejne lata. WPF uchwalany jest przez Radę Ministrów do 30 kwietnia danego roku. Obejmuje on dwie części:

- program konwergencji,
- określenie celów głównych funkcji państwa wraz z miernikami stopnia ich realizacji.

W ramach programu konwergencji określa się m. in. wytyczne w zakresie waloryzacji wynagrodzeń w państwowej sferze budżetowej. W WPF na lata 2017-2020, dla 2018 r. przyjęto „zamrożenie” wskaźnika, natomiast w kolejnych latach waloryzację o prognozowany wskaźnik inflacji z roku poprzedniego. Kształtowanie się funduszu wynagrodzeń państwowych jednostek budżetowych odbędzie się w ramach limitu wydatków przewidzianego przez stabilizującą regułę wydatkową oraz przy zachowaniu istniejących systemów indeksacji dla części pracowników sektora instytucji rządowych i samorządowych.”<sup>43</sup>

Strona rządowa przedstawia również Radzie Dialogu Społecznego, w terminie do 10 maja, wstępną prognozę wielkości makroekonomicznych, które stanowią podstawę do prac nad projektem ustawy budżetowej na rok następny, natomiast strony pracowników i pracodawców przedstawiają wspólną propozycję wzrostu wynagrodzeń w gospodarce narodowej, w tym w państwowej sferze budżetowej na rok następny. W sytuacji braku wspólnego stanowiska, każda ze stron może przedstawić swoją propozycję.

Następnie strona rządowa, w terminie do dnia 15 czerwca każdego roku, kieruje założenia projektu budżetu państwa na rok następny do Rady Dialogu Społecznego, w celu zajęcia wspólnego stanowiska przez strony pracowników i strony pracodawców, w terminie 30 dni od dnia otrzymania założeń, w przypadku gdy:

- gdy w tym terminie strony nie uzgodnią wspólnego stanowiska, każda ze stron może, w terminie 3 dni roboczych, zająć stanowisko w sprawie założeń projektu budżetu państwa na rok następny;
- gdy strony nie uzgodnią stanowiska w sprawie założeń projektu budżetu państwa na rok następny, opinię w sprawie założeń projektu budżetu państwa na rok następny może przedstawić, w terminie kolejnych 3 dni roboczych, każda z organizacji, której przedstawiciele reprezentują stronę pracowników i stronę pracodawców w Radzie.

Rada Ministrów również, w terminie do dnia 15 czerwca każdego roku, przedkłada Radzie Dialogu Społecznego, a także ogólnokrajowym organizacjom związków zawodowych zrzeszających pracowników państwowej sfery budżetowej w celu wyrażenia opinii, propozycję średniorocznych wskaźników wzrostu wynagrodzeń

w państwowej sferze budżetowej na rok następny. Wraz z tą propozycją Rada Ministrów przedkłada informację o:

1. prognozowanej dynamice produktu krajowego brutto;
2. prognozowanych zmianach cen towarów i usług konsumpcyjnych;
3. prognozowanym wzroście wynagrodzeń w gospodarce narodowej, w tym w sektorze przedsiębiorstw;

---

<sup>43</sup> Wieloletni Plan Finansowy Państwa na lata 2017-2020, str. 30.

4. prognozowanym zatrudnieniu w gospodarce narodowej;
5. prognozowanych zmianach w stopie bezrobocia;
6. prognozowanym zatrudnieniu w państwowej sferze budżetowej;
7. wynagrodzeniach z roku poprzedniego pozostałych pracowników państwowej sfery budżetowej nieobjętych mnożnikowymi systemami wynagrodzeń.

Nieprzedstawienie przez organizacje związków zawodowych opinii, w terminie 20 dni od dnia przedłożenia propozycji, uważa się za rezygnację z prawa jej wyrażenia.

Jeżeli Rada Dialogu Społecznego uzgodni, w drodze uchwały, wysokość średniorocznych wskaźników wzrostu wynagrodzeń w państwowej sferze budżetowej, Rada Ministrów jest zobowiązana do uwzględnienia w projekcie ustawy budżetowej wynagrodzeń zapewniających osiągnięcie uzgodnionej wysokości wskaźników.

Jeżeli w terminie 30 dni od dnia otrzymania propozycji nie nastąpi uzgodnienie stanowiska Rady Dialogu Społecznego, Rada Ministrów przyjmie do projektu ustawy budżetowej średnioroczne wskaźniki wzrostu wynagrodzeń w państwowej sferze budżetowej na rok następny, z tym że nie mogą być one niższe od wskaźników zawartych w przedłożonej propozycji Rady Ministrów.

Efekty prac Rady Dialogu Społecznego mają wpływ m.in. na określenie poziomu funduszu wynagrodzeń na dany rok budżetowy.

Dysponenci opracowują i przedkładają Ministrowi Finansów plany rzeczowe zadań w oparciu o *rozporządzenie Ministra Finansów w sprawie szczegółowego sposobu, trybu i terminów opracowywania materiałów do projektu ustawy budżetowej*, tzw. notę budżetową (np. na rok budżetowy 2018 - w ciągu 10 dni od ogłoszenia noty budżetowej). W dalszej kolejności, w oparciu o przyjęte założenia do konstrukcji budżetu na dany rok, będące przedmiotem uzgodnień w RDS, w tym w oparciu o informacje o przyjętych wielkościach makroekonomicznych na dany rok, Minister Finansów przekazuje dysponentom wstępne kwoty wydatków dla części budżetowych (tzw. pisma limitowe). W terminie 16 dni od otrzymania pism limitowych (jak w przypadku prac nad ustawą budżetową na 2018 r.), dysponenci przedkładają Ministrowi Finansów projekt budżetu w danej części budżetu państwa oraz projekty planów finansowych, według formularzy stanowiących załączniki do noty budżetowej.

Formularze planistyczne wydatków realizowanych ze środków na wynagrodzenia sporządzane są w następującym układzie:

- **PZ-1:** *Zatrudnienie i wynagrodzenia w państwowej sferze budżetowej*; ujmuje wynagrodzenia finansowane w ramach budżetu państwa, podawane w ramach paragrafów z czwartą cyfrą 0;
- **PZ-2:** *Zatrudnienie i uposażenia żołnierzy zawodowych i funkcjonariuszy*; ujmuje wynagrodzenia finansowane w ramach budżetu państwa, podawane w ramach paragrafów z czwartą cyfrą 0;
- **PZ-UE (BP):** *Zatrudnienie i wynagrodzenia w państwowej sferze budżetowej finansowane ze środków pochodzących z budżetu Unii Europejskiej oraz państw członkowskich Europejskiego Porozumienia o Wolnym Handlu (EFTA) w ramach budżetu państwa*; ujmuje wynagrodzenia współfinansowane w ramach paragrafów z czwartą cyfrą 1, 2, 5, 6, 8, 9.



- **PZ-UE (BE):** *Zatrudnienie i wynagrodzenia w państwowej sferze budżetowej finansowane w ramach budżetu środków europejskich;* ujmuje wynagrodzenia finansowane z budżetu środków europejskich w ramach paragrafów z czwartą cyfrą 7.

Każdy wzrost wydatków w formularzach powinien być szczegółowo uzasadniony. Przyjęcie wyższych wartości wydatków w stosunku do roku poprzedniego wymaga nadesłania szczegółowego uzasadnienia wzrostu. Wstępne kwoty wydatków dla poszczególnych części oraz prognozy wskaźników makroekonomicznych są przekazywane dysponentom przez Ministra Finansów. Limit wielkości ustalanych dla służby cywilnej jest opracowywany w oparciu o materiały planistyczne przekazane przez dysponentów zgodnie z notą budżetową, które dysponenti przekazują również do Szefa Służby Cywilnej.

**Minister Finansów współdziała z Szefem Służby Cywilnej** w zakresie przygotowywania oraz wykonywania budżetu państwa w części dotyczącej wynagrodzeń i szkoleń członków korpusu służby cywilnej, Szef Służby Cywilnej przedstawia Radzie Ministrów stanowisko w zakresie projektu ustawy budżetowej, w części dotyczącej środków finansowych na wynagrodzenia i szkolenia członków korpusu służby cywilnej.<sup>44</sup>

Minister Finansów przekazuje Szefowi Służby Cywilnej proponowany wskaźnik wzrostu wynagrodzeń w państwowej sferze budżetowej – równocześnie z przekazaniem do rozpatrzenia przez Radę Ministrów, o ile wskaźnik ten dotyczy wzrostu wynagrodzeń członków korpusu służby cywilnej. Informacja o poziomie wskaźnika wzrostu wynagrodzeń jest przekazywana do Kancelarii Prezesa Rady Ministrów. W ramach swoich kompetencji Szef Służby Cywilnej może m.in.: (1) wyrazić stanowisko (dla Komitetu Rady Ministrów oraz dla Rady Ministrów) w sprawie propozycji średniorocznych wskaźników wzrostu wynagrodzeń w państwowej sferze budżetowej oraz do założeń do projektu budżetu, (2) wyrazić opinię w zakresie podziału środków na wynagrodzenia członków korpusu służby cywilnej, dokonywanego przez dysponentów, (3) skierować do Ministra Finansów zapotrzebowanie na środki do ujęcia w rezerwach celowych na funkcjonowanie służby cywilnej, w tym na szkolenia oraz dodatki służby cywilnej dla urzędników mianowanych. Ponadto Szef Służby Cywilnej przedstawia Radzie Ministrów stanowisko dotyczące projektu ustawy budżetowej, w części dotyczącej środków finansowych na wynagrodzenia i szkolenia członków korpusu służby cywilnej. Może to uczynić zarówno na wstępnym, jak i na kolejnym etapie prac nad projektem ustawy. Jednakże ww. opinie i stanowiska nie są wiążące ani dla Ministra Finansów, ani dla Rady Ministrów. Istotną rolę w planowaniu pełnią ponadto właściwi ministrowie, którzy mogą przedstawić swoje stanowiska i opinie w odniesieniu do projektu ustawy budżetowej, w ramach prac Rady Ministrów.

Przy Prezesie Rady Ministrów działa Rada Służby Publicznej, będąca organem opiniodawczo-doradczym. W szczególności Rada wyraża opinie w sprawach dotyczących służby cywilnej przedstawianych jej przez Prezesa Rady Ministrów lub Szefa Służby Cywilnej oraz z własnej inicjatywy. Formułuje ona opinie również w kwestii projektu programu zarządzania zasobami ludzkimi w służbie cywilnej, projektu ustawy budżetowej w części dotyczącej służby cywilnej oraz corocznego wykonania budżetu państwa w tym zakresie oraz w sprawach innych projektów aktów normatywnych dotyczących służby cywilnej. W szczególności Rada Służby Publicznej wyraża stanowisko w sprawie proponowanego wskaźnika wzrostu wynagrodzeń w państwowej sferze

---

<sup>44</sup> Ustawa z dnia 21 listopada 2008 r. o służbie cywilnej, art. 8 (Dz. U. z 2016 r., poz. 1345 z późn zm).

budżetowej w zakresie służby cywilnej. Zakres innych działań Rady Służby Publicznej określa art. 19 ust 3 *ustawy o służbie cywilnej*.

Dodatkowo w ustawie budżetowej określa się również limit mianowań urzędników w służbie cywilnej na dany rok budżetowy, a Rada Ministrów ustala corocznie trzyletni plan limitu mianowań urzędników w służbie cywilnej i przedkłada go do wiadomości Sejmowi równocześnie z projektem ustawy budżetowej.

W poniższej tabeli zebrano najważniejsze elementy składające się na schemat i harmonogram przygotowania ustawy budżetowej, w tym wydatków na wynagrodzenia w korpusie służby cywilnej.

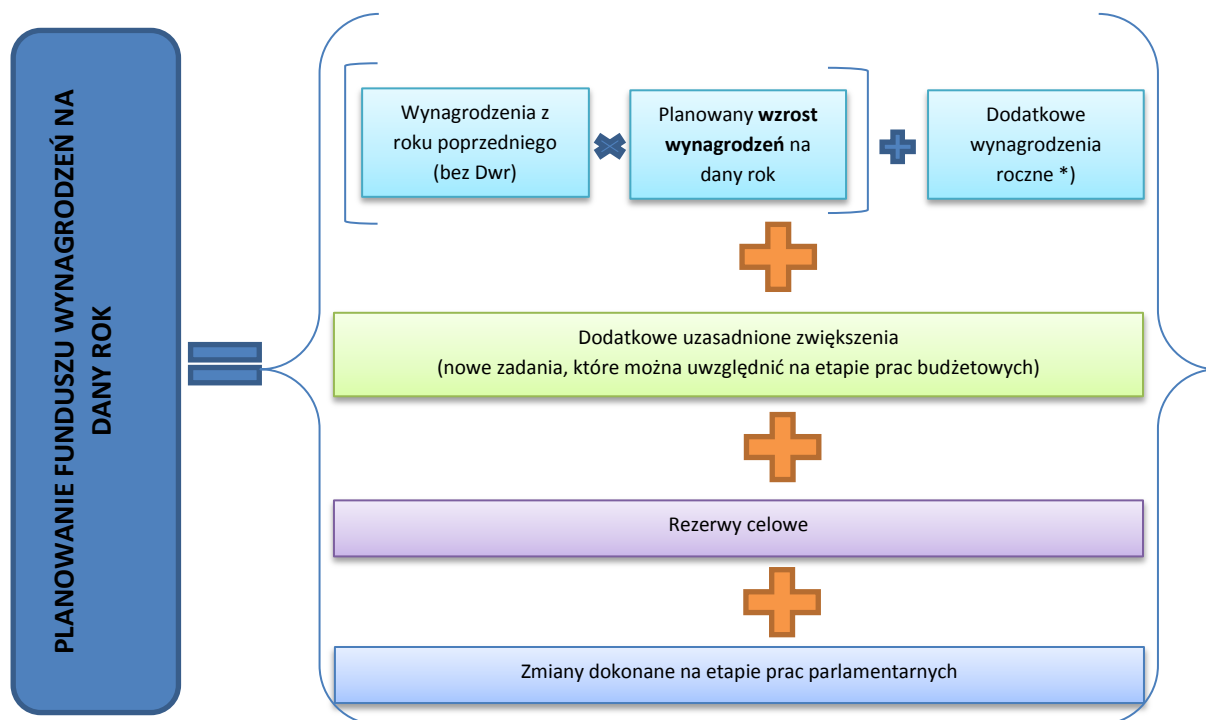
**Tabela 13. Harmonogram przygotowania ustawy budżetowej, w tym wydatków na wynagrodzenia w korpusie służby cywilnej.**

Lp.	Działanie	Termin realizacji
1	2	3
<b>1.</b>	<b>WIELOLETNI PLAN FINANSOWY PAŃSTWA (WPPF)</b>	
1.1.	WPPF sporządzany jest na dany rok budżetowy i trzy kolejne lata. Zawiera on m.in. Program Konwergencji (uwzględniający: główne cele polityki społecznej i gospodarczej, planowane działania i ich wpływ na poziom dochodów i wydatków sektora GG, planowaną wstępną kwotę wydatków, obliczoną na potrzeby SRW, zmiany w stosunku do poprzedniego Programu Konwergencji, wstępną prognozę wielkości makroekonomicznych wraz założeniami stanowiącymi podstawę jej opracowania) oraz określa on cele wraz z miernikami stopnia ich realizacji. WPPF stanowi podstawę przygotowania projektu ustawy budżetowej na kolejny rok budżetowy.	<b>Do dnia 30 kwietnia</b> – art. 106 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych
<b>2.</b>	<b>WSTĘPNA PROGNOZA WIELKOŚCI MAKROEKONOMICZNYCH</b>	
2.1.	Przedstawienie przez stronę rządową Radzie Dialogu Społecznego (RDS) wstępnej prognozy wielkości makroekonomicznych stanowiących podstawę do prac nad projektem ustawy budżetowej na rok następny.	<b>Do dnia 10 maja</b> – art. 16 ust. 1 ustawy z dnia 24 lipca 2015 r. o Radzie Dialogu Społecznego i innych instytucjach dialogu społecznego (ustawy o RDS)
2.2.	W przypadku gdy ww. terminie strony pracowników i strony pracodawców RDS nie przedstawią wspólnej propozycji, każda z tych stron/organizacji reprezentujących strony, może przedstawić swoją propozycję.	<b>W terminie 5 dni roboczych</b> (kolejne 5 dni robocze) od terminu wyznaczonego w art. 16 ust. 2 ustawy o RDS (dotyczy stron) / art. 16 ust. 3 ustawy o RDS (dotyczy organizacji stron)
<b>3.</b>	<b>ZAŁOŻENIA PROJEKTU BUDŻETU PAŃSTWA</b>	
3.1.	Rada Ministrów przyjmuje założenia projektu budżetu państwa na rok następny.	<b>Do dnia 15 czerwca</b>
3.2.	Strona rządowa kieruje założenia projektu budżetu państwa na rok następny do RDS w celu zajęcia stanowiska przez strony pracowników i strony pracodawców.	<b>Do dnia 15 czerwca</b> – art. 17 ust. 1 ustawy o RDS
3.3.	Strony pracowników i strony pracodawców RDS zajmują wspólne stanowisko w sprawie tych założeń.	<b>W terminie 30 dni od dnia otrzymania założeń</b> (zazwyczaj do 15 lipca) – art. 17 ust. 2, art. 19 ustawy o RDS
3.4.	Jeśli w ww. terminie, strony nie uzgodnią wspólnego stanowiska, każda ze stron może zająć stanowisko w sprawie założeń	<b>W terminie 3 dni roboczych</b> (kolejne 3 dni robocze) - art. 17 ust. 3 ustawy o RDS
3.5.	Jeśli w ww. terminie, strony nie uzgodnią stanowiska w sprawie założeń, opinię w sprawie założeń może przedstawić, w terminie 3 dni roboczych, każda z organizacji, której przedstawiciele reprezentują stronę pracowników i stronę pracodawców w Radzie	<b>W terminie 3 dni roboczych</b> (kolejne 3 dni robocze) - art. 17 ust. 4 ustawy o RDS
<b>4.</b>	<b>ŚREDNIOROCZNE WSKAŹNIKI WZROSTU WYNAGRODZEŃ W PAŃSTWOWEJ SFERZE BUDŻETOWEJ</b>	
4.1.	Rada Ministrów przyjmuje wskaźniki wzrostu wynagrodzeń w państwowej sferze budżetowej na rok następny.	<b>Do dnia 15 czerwca</b>
4.2.	Rada Ministrów, przedkłada Radzie Dialogu Społecznego, a także ogólnokrajowym organizacjom związków zawodowych zrzeszających pracowników państwowej sfery budżetowej w celu wyrażenia opinii, propozycję średniorocznych wskaźników wzrostu wynagrodzeń w państwowej sferze budżetowej na rok następny. Wraz z tą propozycją Rada Ministrów przedkłada prognozowane informacje makroekonomiczne na dany rok.	<b>W terminie do dnia 15 czerwca każdego roku</b> – art. 7 ust. 2 ustawy z dnia 23 grudnia 1999 r. o kształtowaniu wynagrodzeń w państwowej sferze budżetowej oraz o zmianie niektórych ustaw
4.3.	Nieprzedstawienie przez organizacje związków zawodowych opinii, uważa się za rezygnację z prawa jej wyrażenia	<b>W terminie 20 dni od dnia przedłożenia propozycji</b> - art. 7 ust. 3 ustawy o kształtowaniu ...
4.4.	Jeżeli nie nastąpi uzgodnienie stanowiska Rady Dialogu Społecznego, Rada Ministrów przyjmie do projektu ustawy budżetowej średnioroczne wskaźniki wzrostu wynagrodzeń w państwowej sferze budżetowej na rok następny, z tym że nie mogą być one niższe od wskaźników zawartych w propozycji RM.	<b>W terminie 30 dni od dnia otrzymania propozycji</b> - art. 7 ust. 5 ustawy o kształtowaniu ...
4.5.	Jeżeli w ww. terminie Rada Dialogu Społecznego uzgodni, w drodze uchwały, wysokość średniorocznych wskaźników wzrostu wynagrodzeń w państwowej sferze budżetowej, Rada Ministrów jest zobowiązana do uwzględnienia w projekcie ustawy budżetowej wynagrodzeń zapewniających osiągnięcie uzgodnionej wysokości wskaźników	<b>Ww. termin</b> - art. 7 ust. 4 ustawy o kształtowaniu ...
<b>5.</b>	<b>USTAWA BUDŻETOWA</b>	
5.1.	Publikacja tzw. noty budżetowej na rok następny.	
5.2.	Złożenie przez dysponentów głównych planów rzeczowych na kolejny rok budżetowy. <b>Formularze PZ-1 (w zakresie korpusu służby cywilnej) dysponenti przedstawiają również Szefowi Służby Cywilnej.</b>	Do 14 dni od publikacji noty
5.3.	Przekazanie wstępnych kwot wydatków (w tym wydatków na wynagrodzenia) poszczególnym dysponentom części budżetowych.	Lipiec / Sierpień
5.4.	Przedłożenie przez dysponentów Ministrowi Finansów projektu budżetu państwa w danej części budżetowej.	W terminie 16 dni od otrzymania pism ze wstępną kwotą wydatków na rok następny
5.5.	Rozpatrzenie przez Radę Ministrów wstępnego projektu ustawy budżetowej wraz z uzasadnieniem.	Sierpień / Wrzesień
5.6.	Przedstawienie RDS przez stronę rządową wstępnego projektu ustawy budżetowej wraz z uzasadnieniem, w tym średniorocznych wskaźników wzrostu wynagrodzeń w państwowej sferze budżetowej oraz kwoty wynagrodzeń dla pracowników państwowych jednostek budżetowych.	Nie później niż 30 dni przed przedstawieniem projektu ustawy budżetowej do Sejmu – art. 18 ust. 1 ustawy o RDS, art. 9 ustawy o kształtowaniu wynagrodzeń w państwowej sferze budżetowej ...
5.7.	Wyrażenie opinii w sprawie projektu ustawy budżetowej w części dotyczącej służby cywilnej, corocznego wykonania budżetu państwa oraz proponowanego wskaźnika wzrostu wynagrodzeń w państwowej sferze budżetowej w zakresie służby cywilnej przez Radę Dialogu Społecznego.	Do 30 września
5.8.	Strony pracowników i strony pracodawców RDS zajmują wspólne stanowisko w sprawie projektu ustawy budżetowej na rok następny. Nieprzedstawienie wspólnej propozycji i stanowisk w wyznaczonym odpowiednio terminie, oznacza rezygnację z prawa do ich wyrażenia.	Do 10 dni roboczych po dniu określonym w art. 18 ust. 1 ustawy o RDS
5.9.	Uchwalenie przez Radę Ministrów projektu ustawy. <b>Minister Finansów informuje Szefa Służby Cywilnej o zmianach wprowadzonych do projektu ustawy budżetowej w części dotyczącej służby cywilnej – na etapie poprzedzającym przekazanie przez radę Ministrów projektu ustawy do Sejmu.</b>	Wrzesień
5.10.	Przekazanie do Sejmu projektu ustawy wraz z uzasadnieniem.	Do 30 września
5.11.	I- III czytanie na posiedzeniu Sejmu.	
5.12.	Przekazanie ustawy budżetowej do Senatu.	
5.13.	Uchwalenie ustawy budżetowej.	
5.14.	Podpisanie ustawy przez Prezydenta.	W ciągu 7 dni od przekazania ustawy budżetowej przez Marszałka Sejmu.

Źródło: opracowanie własne zespołu

Mówiąc ściślej o funduszu wynagrodzeń jako elemencie procesu budżetowego, **podstawą do ustalania funduszu wynagrodzeń na dany rok** są wynagrodzenia z roku poprzedniego oraz planowany wzrost wynagrodzeń na dany rok, z uwzględnieniem dodatkowego wynagrodzenia rocznego, uposażeń oraz rocznych nagród. Poniższy schemat nr 12 obrazuje zarys planowania funduszu wynagrodzeń.

**Schemat 12. Planowanie funduszu wynagrodzeń.**



\*) Dodatkowe wynagrodzenie roczne (dwr): u żołnierzy - dodatkowe uposażenia roczne, a u funkcjonariuszy - nagrody roczne.

Źródło: opracowanie własne zespołu

Jak wynika z powyższego schematu, fundusz wynagrodzeń zależy nie tylko od zmian średniorocznego wskaźnika wzrostu wynagrodzeń i waloryzacji kwoty bazowej oraz poziomu dwr, ale jego rozmiary determinowane są również poziomem dodatkowych środków na wynagrodzenia, rezerwami celowymi oraz zmianami dokonywanymi na etapie prac parlamentarnych. W konsekwencji, mimo zamrożenia kwoty bazowej oraz średniorocznego wskaźnika wzrostu wynagrodzeń, możliwe jest zwiększanie funduszu, np. poprzez wspomniane dodatkowe środki na wynagrodzenia, które w 2016 r. w kwocie ok 418 mln zł, spowodowały wzrost funduszu wynagrodzeń w ksc. Rozdysponowanie dodatkowych środków na wynagrodzenia zachodzi w sposób systemowy.

### ➤ Terminy podwyżki wynagrodzeń

Podwyższenie wynagrodzeń dla pracowników państwowej sfery budżetowej, zgodnie z art. 8 ustawy, następuje w ciągu 3 miesięcy po ogłoszeniu ustawy budżetowej, z wyrównaniem od dnia 1 stycznia danego roku, z zastrzeżeniem że podwyższenie wynagrodzeń dla nauczycieli zatrudnionych w szkołach i placówkach prowadzonych przez organy administracji rządowej następuje w terminie określonym zgodnie z przepisami ustawy z dnia 26 stycznia 1982 r. - Karta Nauczyciela. Przepisy KN określają, że podwyższenie wynagrodzeń dla nauczycieli następuje nie później niż w ciągu 3 miesięcy po ogłoszeniu ustawy budżetowej, z wyrównaniem od dnia 1 stycznia danego roku.

### ➤ Rezerwy na wynagrodzenia

Jak wspomiano, elementem planowania funduszu wynagrodzeń jest tworzenie rezerw celowych na wynagrodzenia. Artykuł 140 uofp wskazuje, że w budżecie państwa mogą być tworzone rezerwy celowe m.in. z przeznaczeniem na wydatki (w tym na wynagrodzenia), których szczegółowy podział na pozycje klasyfikacji budżetowej nie jest możliwy do dokonania w okresie opracowywania projektu ustawy budżetowej. Dodatkowo z zapisów art. 10 *ustawy o kształtowaniu...* wynika, że w budżecie państwa mogą być tworzone rezerwy celowe dla państwowych jednostek budżetowych z przeznaczeniem na:

1. zwiększenie wynagrodzeń wynikające ze zmian organizacyjnych i nowych zadań;
2. zwiększenie wynagrodzeń przeznaczonych na wypłaty wynagrodzeń dla osób odwołanych z kierowniczych stanowisk państwowych, a także nagród jubileuszowych, odpraw emerytalnych i odpraw w związku z przejściem na rentę z tytułu niezdolności do pracy oraz ekwiwalentów za niewykorzystany urlop wypoczynkowy dla osób zajmujących kierownicze stanowiska państwowe, dla pracowników jednostek organizacyjnych stanowiących wyodrębnioną część budżetową,  
w których średnioroczne zatrudnienie w roku poprzednim nie przekracza 50 osób;
3. podwyższenie wynagrodzeń nauczycieli zatrudnionych w szkołach i placówkach prowadzonych przez organy administracji rządowej.

Podkreślić należy, że podziału rezerwy celowej na zwiększenie wynagrodzeń wynikających ze zmian organizacyjnych i nowych zadań w państwowych jednostkach budżetowych dokonuje Rada Ministrów, uwzględniając wskaźniki zatrudnienia osób niepełnosprawnych w tych jednostkach (art. 154 pkt 4 uofp).

Rezerwy celowe mogą być przeznaczone wyłącznie na cel, na jaki zostały utworzone, oraz wykorzystane zgodnie z klasyfikacją wydatków. Od powyższej zasady istnieje odstępstwo, zgodnie z którym Minister Finansów może, po uzyskaniu pozytywnej opinii sejmowej komisji właściwej do spraw budżetu, dokonać zmiany przeznaczenia rezerwy celowej (art. 154 uofp).

Przykładowo, w ustawie budżetowej na 2017 r. utworzono rezerwy celowe dla państwowych jednostek budżetowych, z przeznaczeniem na:

- zwiększenia wynagrodzeń wynikające ze zmian organizacyjnych i nowych zadań – w wysokości 2 000 tys. zł;

- zwiększenie wynagrodzeń - w wysokości 5 788 tys. zł - przeznaczonych na wypłaty: wynagrodzeń dla osób odwołanych z kierowniczych stanowisk państwowych, wypłaty nagród jubileuszowych, odpraw emerytalnych i odpraw w związku z przejściem na rentę z tytułu niezdolności do pracy oraz ekwiwalentów za niewykorzystany urlop wypoczynkowy dla: (I) osób zajmujących kierownicze stanowiska państwowe, (II) pracowników jednostek organizacyjnych stanowiących wyodrębnioną część budżetową, w których średnioroczne zatrudnienie w roku poprzednim nie przekracza 50 osób.

Należy dodać, że w budżecie państwa tworzone są rezerwy celowe z przeznaczeniem m.in. na wzrost wynagrodzeń w wybranych obszarach administracji. Oprócz wyżej wymienionych rezerw, w budżecie tworzone są również inne rezerwy na wynagrodzenia, które mogą dotyczyć wzrostu wynagrodzeń na inne cele przeznaczone dla wszystkich pracowników państwowej sfery budżetowej, w tym: członków korpusu służby cywilnej, np. na nowe zadania wynikające z przyjętych ustaw, czy też programów. Poniżej zaprezentowano przykłady takich rezerw:

- środki na realizację zadań wynikających z ustawy o systemie powiadamiania ratunkowego oraz na wydatki związane z systemami: Wspomagania Dowodzenia Państwowej Straży Pożarnej, Wspomagania Dowodzenia Policji oraz Wspomagania Dowodzenia Państwowego Ratownictwa Medycznego;
- rezerwa płacowa na zmiany organizacyjne i nowe zadania oraz na wynagrodzenia osób zajmujących się programami finansowanymi z budżetu UE oraz środkami z pomocy udzielanej przez państwa członkowskie EFTA;
- środki na szkolenia i wynagrodzenia na nowe mianowania urzędników służby cywilnej oraz zwiększenie wynagrodzeń nowo powołanych ekspertów w Urzędzie Patentowym Rzeczypospolitej Polskiej;
- wydatki państwowych jednostek budżetowych z tytułu przejętych zadań, które były realizowane przez gospodarstwa pomocnicze albo w ramach rachunków dochodów własnych;
- wdrożenie systemu automatycznego nadzoru nad ruchem drogowym;
- środki na awans zawodowy nauczycieli;
- rezerwa na zwiększenie wynagrodzeń przeznaczonych na wypłaty wynagrodzeń dla osób odwołanych z kierowniczych stanowisk państwowych, a także nagród jubileuszowych, odpraw emerytalnych i odpraw w związku z przejściem na rentę z tytułu niezdolności do pracy oraz ekwiwalentów za niewykorzystany urlop wypoczynkowy dla osób zajmujących kierownicze stanowiska państwowe, dla pracowników jednostek organizacyjnych stanowiących wyodrębnioną część budżetową, w których średnioroczne zatrudnienie w roku poprzednim nie przekracza 50 osób, wraz z pochodnymi od wynagrodzeń;
- zwalczanie chorób zakaźnych zwierząt (w tym finansowanie programów zwalczania), badania monitoringowe pozostałości chemicznych i biologicznych w tkankach zwierząt, produktach pochodzenia zwierzęcego i paszach, finansowanie zadań zleconych przez Komisję Europejską oraz dofinansowanie kosztów realizacji zadań Inspekcji Weterynaryjnej;
- środki na realizację Programu modernizacji Policji, Straży Granicznej, Państwowej Straży Pożarnej i Biura Ochrony Rządu.

Według załącznika nr 6 do ustawy budżetowej na 2017 r., całkowita planowana kwota na rezerwy celowe na wynagrodzenia w pjb wyniosła 537 895 tys. zł. (część 83).

W tabeli poniżej zaprezentowano kształtowanie się rezerw celowych na wynagrodzenia, tworzonych w kolejnych ustawach budżetowych.

**Tabela 14. Planowane rezerwy celowe w części przeznaczony na wynagrodzenia w latach 2010-2018.**

		2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
<b>KSC</b>	poz. 20 (w tys. zł) *	9098	13958	2184	7650	3775	3139	3594	2690	4645
	tempo zmian (w %)	x	53,42	-84,35	250,27	-50,65	-16,85	14,50	-25,15	72,68
	rezerwa w relacji do rezerw ogółem w cz. 83 (w %)	0,05	0,08	0,01	0,04	0,02	0,02	0,02	0,01	0,02
<b>PJB</b>	wartość (w tys. zł) wynagrodzenia (bez pochodnych)	75 049	349 840	543 206	482 238	116 292	85 141	146 688	537 895	516 601
	tempo zmian (w %)	x	366,15	55,27	-11,22	-75,88	-26,79	72,29	266,69	-3,96
	w relacji do planu wynagrodzeń ogółem w pjb (w %)	0,29	1,32	2,01	1,74	0,42	0,30	0,49	1,67	1,55

\* obejmuje środki na szkolenia i wynagrodzenia z pochodnymi na nowe mianowania urzędników służby cywilnej oraz skutki przechodzące z roku poprzedniego ( dotyczy roku 2010 i 2018), środki na szkolenia i wynagrodzenia na nowe mianowania urzędników służby cywilnej oraz skutki przechodzące z roku poprzedniego oraz zwiększenie wynagrodzeń nowo powołanych ekspertów w Urzędzie Patentowym Rzeczypospolitej Polskiej (dotyczy lat 2011-2017).

Źródło: opracowanie na podstawie ustaw budżetowych na kolejne lata

Przedstawione kwoty wskazują na znaczną coroczną dynamikę zmian wartości nominalnych tworzonych rezerw, które wahały się od -76% (spadek pomiędzy 2013 i 2014 rokiem) do prawie 3,7-krotnego wzrostu pomiędzy 2010 oraz 2011 rokiem. W relacji do ogólnego planu wynagrodzeń w pjb rezerwy celowe na wynagrodzenia kształtowały się w okresie lat 2010-2017 od około 0,3% w 2010 oraz 2015 r. do ok. 2,01% w 2011 r.

Dynamika zmian rezerw z pozycji 20 w ksc wahała się od -84,35% w 2012 r. do ponad 2,5-krotnego wzrostu w roku kolejnym. Głównym czynnikiem wpływającym na powyższą dynamikę była zmiana liczby urzędników mianowanych w danym roku, co przełożyło się na wysokość środków zaplanowanych na ten cel.

#### ➤ **Dodatkowe środki na wynagrodzenia**

Przypomnieć należy, że planowany wzrost wynagrodzeń jest różny, w zależności od grupy pracowniczej i zależy od:

- wysokości średniorocznych wskaźników wzrostu wynagrodzeń (w przypadku osób objętych mnożnikowymi systemami wynagrodzeń, z wyjątkiem grupy sędziów delegowanych do Ministerstwa Sprawiedliwości lub innej jednostki organizacyjnej podległej Ministrowi Sprawiedliwości albo przez niego nadzorowanej, prokuratorów i asesorów prokuratorskich; nauczycieli zatrudnionych w placówkach i szkołach prowadzonych przez organy administracji rządowej oraz – w przypadku osób nieobjętych mnożnikowymi systemami wynagrodzeń);
- wzrostu przeciętnego wynagrodzenia w drugim kwartale roku poprzedniego – przez który należy rozumieć rok poprzedzający rok na który planuje się wynagrodzenia (w przypadku ww. grupy sędziów, prokuratorów i asesorów prokuratorskich);

- wzrostu średniego wynagrodzenia nauczycieli (w przypadku ww. grupy nauczycieli).

Jak już wspomniano, **wzrost funduszu** wynagrodzeń korpusu służby cywilnej **nie musi zależeć wyłącznie** od wzrostu wskaźnika wynagrodzeń i waloryzacji kwoty bazowej. Może **on wynikać np. z decyzji o przeznaczeniu dodatkowych środków na wynagrodzenia**. Przykładowo w 2016 r. przeznaczono dodatkowe środki (2 mld zł) na wynagrodzenia dla grup pracowniczych, które – co do zasady – od 2010 r. były objęte „zamrożeniem”. W przypadku służby cywilnej było to ok. 418 mln zł bez pochodnych. Dysponenci w pismach limitowych otrzymali wówczas m. in. następujące wytyczne:

- czynnikiem determinującym podział przyznanej kwoty na wynagrodzenia powinno być zapewnienie prawidłowej realizacji zadań;
- podziału kwoty na poszczególne jednostki i zadania należało dokonać w oparciu o szczegółową analizę zakresu realizowanych zadań, jak również analizę wynagrodzeń w poszczególnych jednostkach z uwzględnieniem przeciętnych wynagrodzeń dla danej grupy pracowniczej (z dwr) oraz dokonanych w ostatnich latach zmian, w tym organizacyjnych w danej jednostce;
- środki na wynagrodzenia dla pracowników zespolonej administracji rządowej, tj. inspekcji, inspektoratów należało uznać za priorytet.

W oparciu o powyższe wytyczne dysponenci części budżetowych dokonali w 2016 r. podziału dodatkowych środków na wynagrodzenia. W 2017 r. fundusz wynagrodzeń w państwowej sferze budżetowej został dodatkowo zwiększony o 1,3%, a o podziale przyznanych kwot na wzrost funduszu zdecydował dysponent danej części budżetowej, konstruując projekt budżetu na rok 2017. Jednocześnie Minister Finansów wydał wytyczne, zgodnie z którymi dokonując podziału ww. kwoty na poszczególne jednostki dysponent mieli uwzględnić:

- wzrost o 1,3% w stosunku do ustawy budżetowej na rok 2016 części wynagrodzeniowej dotacji przekazywanych z budżetu państwa;
- pochodne od wynagrodzeń w wysokości nie niższej niż 18,69% oraz inne wydatki, które powinny zostać podwyższone w związku ze wzrostem wynagrodzeń;
- wskazano, iż czynnikiem determinującym podział przyznanej kwoty na wynagrodzenia powinno być zapewnienie prawidłowej realizacji zadań, w tym również zabezpieczenie środków na wypłatę należnych nagród jubileuszowych i odpraw emerytalnych.

Oprócz dodatkowych środków na wynagrodzenia, które są rozdysponowywane w sposób systemowy, wpływ na wysokość funduszu wynagrodzeń mają także **zwiększenia limitów środków** na wynagrodzenia w poszczególnych urzędach (np. dodatkowe zmiany wprowadzone na etapie prac nad budżetem w parlamencie).

#### ➤ **Uwarunkowania w obszarze kształtowania wynagrodzeń w psb**

Poza formalnymi wymogami jakie nakładają przepisy aktów prawnych oraz ustalenia wypracowane w trakcie prac w Radzie Dialogu Społecznego (RDS) i przyjętych założeń zawartych w ustawie budżetowej, fundusz wynagrodzeń stanowi element ogólnych wydatków budżetu państwa, a tym samym podlega ograniczeniom



wynikającym z krajowych i międzynarodowych (unijnych) regulacji, jakie nakładane są na wydatki publiczne. Krajowe regulacje zawarte są przede wszystkim w ustawie o finansach publicznych (uofp). Jednym z narzędzi mających na celu regulowanie sytuacji w finansach publicznych jest stabilizująca reguła wydatkowa (SRW) określona w artykule 112aa uofp. Reguła ta opiera się na mechanizmie ustalania kwoty wydatków i nieprzekraczalnego limitu wydatków z uwzględnieniem korekt i działań dyskrejonalnych. W mechanizmie tym analizowane są wydatki brutto i wydatki netto jednostek objętych zakresem reguły. Celem ustanowionej reguły wydatkowej jest dbałość o stan finansów publicznych, co dokonuje się m.in. poprzez zapewnienie stabilizowania średniookresowego salda sektora instytucji rządowych i samorządowych, a także poprzez utrzymanie relacji państwowego długu publicznego do produktu krajowego brutto, przeliczonego na podstawie wytycznych zawartych w art. 38a uofp. Planowana wstępna kwota obliczona na podstawie art. 112aa uofp zostaje uwzględniona m.in. w Wieloletnim Planie Finansowym Państwa (WPFPP), w tym w jego części - Programie Konwergencji sporządzanym przez Polskę na podstawie zobowiązania wynikającego z art. 7 rozporządzenia Rady UE nr 1466/97. Ponadto jak już wskazano wcześniej, że Wieloletni Plan Finansowy Państwa (który jest sporządzany na dany rok budżetowy i trzy kolejne lata budżetowe) stanowi podstawę przygotowywania projektu ustawy budżetowej na kolejny rok budżetowy (art. 105 uofp). Kształtowanie się kosztów pracy w jednostkach psb stanowi element wydatków tych jednostek, co powoduje, że koszty pracy (uwzględniające wynagrodzenia wraz z pochodnymi) w psb objęte są zakresem stabilizującej reguły wydatkowej.

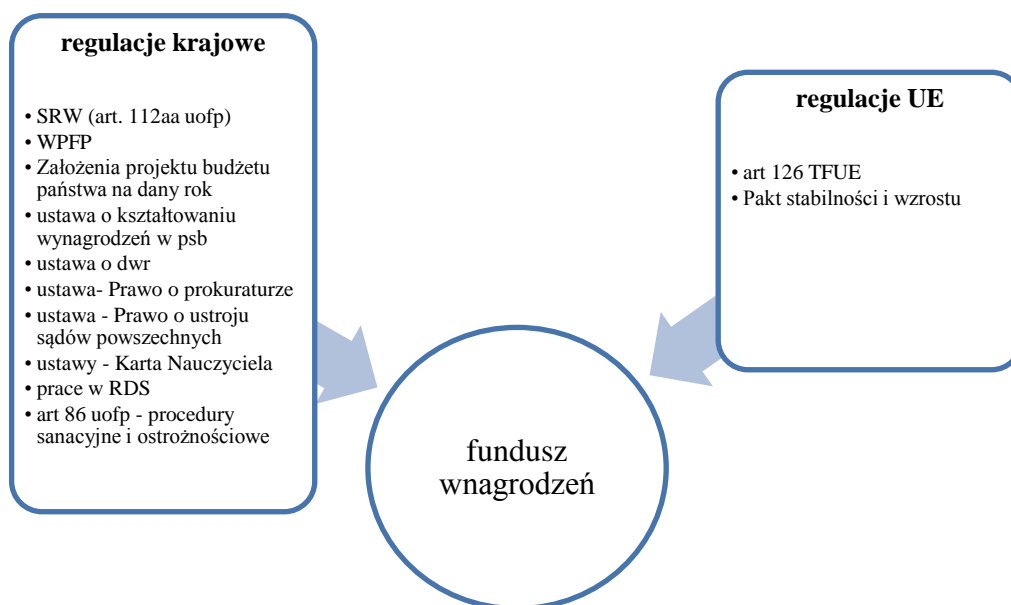
Podkreślić należy, że planowana kwota wydatków podmiotów objętych zakresem SRW (art. 112aa ust. 1 uofp) oraz limit wydatków organów i jednostek (art. 112aa ust. 3 uofp) określone są w ustawie budżetowej na dany rok. Jednak w ramach określonego limitu nie wskazuje się konkretnej kwoty, która może być przeznaczona na wynagrodzenia w danym roku. Natomiast ustalona kwota limitu wydatków określa przestrzeń fiskalną, tj. dostępność środków umożliwiających finansowanie dotychczasowych jak również nowych zadań i funkcji państwa, w tym na finansowanie wynagrodzeń. Natomiast art. 86 uofp wskazuje na konieczność limitowania wydatków budżetu państwa na wypadek istotnego wzrostu państwowego długu publicznego. Artykuł 86 uofp zawiera odniesienie do sytuacji, w której państwowy dług publiczny w relacji do PKB kształtuje się powyżej zdefiniowanych progów ostrożnościowych: pierwszego wynoszącego więcej niż 55% PKB a mniej niż 60% PKB oraz drugiego wynoszącego co najmniej 60% PKB. Dbałość o przestrzeganie granicy dla 60% relacji państwowego długu publicznego do PKB zapisana została także w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej (zgodnie z zapisem art. 216 ust. 5 „nie wolno zaciągać pożyczek lub udzielać gwarancji i poręczeń finansowych, w następstwie których państwowy dług publiczny przekroczy 3/5 wartości rocznego produktu krajowego brutto”).

W sytuacji, gdy państwowy dług publiczny przekracza 55% PKB, Rada Ministrów uchwalając projekt ustawy budżetowej na kolejny rok, zgodnie z zapisem art. 86 ust. 2 lit a) uofp, nie przewiduje wzrostu wynagrodzeń pracowników państwowej sfery budżetowej, w tym pracowników jednostek, o których mowa w art. 139 ust. 2 uofp, natomiast waloryzacja rent i emerytur nie może przekroczyć poziomu odpowiadającego wzrostowi cen towarów i usług konsumpcyjnych ogłoszonego przez Główny Urząd Statystyczny za poprzedni rok budżetowy. Te działania mają zastosowanie także w sytuacji, gdy państwowy dług publiczny wynosi co najmniej 60% PKB, a więc w sytuacji, gdy osiągnięty zostanie drugi próg ostrożnościowy. Oznacza to, że kwestia zamrożenia

wysokości wynagrodzeń pracowników państwowej sfery budżetowej dotyczy przekroczenia obu progów ostrożnościowych.

Wysokość długu publicznego oraz deficytu podlega także kontroli dokonywanej na szczeblu unijnym. Wskazać jednak należy, że w tych przypadkach rozpatrywany jest dług publiczny oraz deficyt dla sektora instytucji rządowych i samorządowych (GG - *of general government*), a więc na bazie innej metodologii niż przewidzianej w ustawie o finansach publicznych oraz w Konstytucji RP (gdzie przeliczenia dokonuje się na podstawie art. 38a uofp). Dla ustalenia realizacji limitu obie wielkości (tj. deficyt oraz dług sektora GG) zostają odniesione do PKB. Zgodnie z protokołem (nr 12) w sprawie procedury dotyczącej nadmiernego deficytu, dołączonym do Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (TFUE), wartości odniesienia określone w artykule 126 ustęp 2 TFUE są następujące: 3% dla stosunku planowanego lub rzeczywistego deficytu publicznego do produktu krajowego brutto wyrażonego w cenach rynkowych oraz 60% dla stosunku zadłużenia publicznego do produktu krajowego brutto wyrażonego w cenach rynkowych. Wspomniane wartości odniesienia mają na celu monitorowanie stanu finansów publicznych w państwach członkowskich UE oraz sprawdzenie czy unikają one nadmiernego deficytu. Mechanizm korekty nadmiernego deficytu przewidziany został w *Pakcie stabilności i wzrostu*. Szczegółowe działania określone zostały w rozporządzeniu (WE) nr 1467/97 w sprawie przyspieszenia i wyjaśnienia procedury nadmiernego deficytu, który podlegał dwukrotnie reformom (w 2005 r. oraz 2011 r.). Sugerowane przez Komisję Europejską działania i wskazane przez nią obszary reform mają na celu przywrócenie równowagi finansów publicznych w kraju, który podlega procedurze.

#### Schemat 13. Uwarunkowania w obszarze kształtowania wynagrodzeń w psb.



Źródło: opracowanie własne zespołu

Zaznaczyć należy, że z punktu widzenia oddziaływania na limitowanie wynagrodzeń w psb większego znaczenia niewątpliwie nabierają ograniczenia wprowadzone na szczeblu krajowym, które wprost, tak jak w przypadku zapisów art. 86 uofp, wskazują na konieczność zamrożenia wysokości wynagrodzeń pracowników państwowej sfery budżetowej w sytuacji niekorzystnych relacji państwowego długu publicznego do PKB. Jednakże

podkreślić należy, że to właśnie wpływ regulacji unijnych, wdrożonych w konsekwencji nałożenia na Polskę drugiej procedury nadmiernego deficytu w 2009 r., wpłynąć na to, że rząd zdecydował się po 2009 r. na zamrożenie płac w sektorze publicznym. W konsekwencji od 2009 r. kwota bazowa w korpusie służby cywilnej utrzymuje się na poziomie 1873,84 zł miesięcznie, zaś wskaźnik wzrostu wynagrodzeń w ksc od 2010 r. kształtuje się corocznie w wysokości 100%. Jak wspomiano, o ile kwota bazowa i wskaźnik wzrostu wynagrodzeń nie uległy zmianom, to jednak w 2016 r. rząd zdecydował o przeznaczeniu dodatkowych środków na wynagrodzenia dla grup pracowniczych, które – co do zasady – od 2010 r. były objęte „zamrożeniem”. Dyrektorzy generalni urzędów mogli przydzielić członkom korpusu np. podwyżki wynagrodzeń (co podniosło poziom przeciętnych miesięcznych wynagrodzeń o około 6,7% w ujęciu realnym w relacji do 2015 r.<sup>45</sup>). Zaznaczyć należy, że – co do zasady – był to pierwszy systemowy od 2010 r. wzrost wynagrodzeń w ksc.

#### ➤ **Przesunięcia środków na wynagrodzenia**

Pomimo wyżej opisanych reguł w zakresie kontroli funduszu wynagrodzeń, dysponenci części budżetowych na etapie planowania, tj. w trakcie opracowywania ustawy budżetowej mogą dokonywać w uzasadnionych przypadkach **przesunięć wynagrodzeń pomiędzy poszczególnymi grupami pracowniczymi**, działami i rozdziałami. Dodatkowo również w trakcie wykonywania budżetu, stosownie do zapisów art. 171 *ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych* (Dz.U. z 2016 r., poz. 1870 – j.t.) dysponenci mogą dokonywać przeniesień wydatków (w tym wynagrodzeń) między rozdziałami i paragrafami klasyfikacji wydatków, w ramach danej części i działu budżetu państwa z zastrzeżeniem, iż przeniesienia te nie zwiększają planowanych wydatków na uposażenia i wynagrodzenia ze stosunku pracy. Rozwiązania te umożliwiają elastyczne kształtowanie wielkości wynagrodzeń w poszczególnych jednostkach i są stosowane w praktyce, bowiem mimo zamrożenia funduszu wynagrodzeń, przeciętne wynagrodzenie co roku wzrasta w całej państwowej sferze budżetowej, w tym również w korpusie służby cywilnej.

#### ➤ **Źródła finansowania wynagrodzeń w psb**

W załączniku nr 6 do ustawy budżetowej planowane są wydatki na wynagrodzenia dla pracowników zatrudnionych w państwowych jednostkach budżetowych, klasyfikowane w § 401-407 klasyfikacji budżetowej<sup>46</sup>, tj. paragrafy:

- 401 - Wynagrodzenia osobowe pracowników,
- 402 - Wynagrodzenia osobowe członków korpusu służby cywilnej,
- 403 - Wynagrodzenia osobowe sędziów i prokuratorów oraz asesorów i aplikantów,
- 404 - Dodatkowe wynagrodzenie roczne,
- 405 - Uposażenia żołnierzy zawodowych oraz funkcjonariuszy,
- 406 - Inne należności żołnierzy zawodowych oraz funkcjonariuszy zaliczane do wynagrodzeń.

<sup>45</sup>Zatrudnienie i wynagrodzenia w służbie cywilnej w 2016 roku, DSC KPRM, [https://dsc.kprm.gov.pl/sites/default/files/zal\\_1\\_zatrudnienie\\_i\\_wynagrodzenia\\_w\\_sc\\_w\\_2016\\_0.pdf](https://dsc.kprm.gov.pl/sites/default/files/zal_1_zatrudnienie_i_wynagrodzenia_w_sc_w_2016_0.pdf) (dostęp: lipiec 2017 r.).

<sup>46</sup>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. z 2014 r. poz. 1053, z późn. zm.).

Paragraf ten obejmuje inne należności przysługujące żołnierzom zawodowym oraz funkcjonariuszom, zaliczane do wynagrodzeń zgodnie z art. 2 ustawy z dnia 23 grudnia 1999 r. o kształtowaniu wynagrodzeń w państwowej sferze budżetowej oraz o zmianie niektórych ustaw, niezaliczone do paragrafu 405 i 407,

- 407 - Dodatkowe uposażenie roczne dla żołnierzy zawodowych oraz nagrody roczne dla funkcjonariuszy.

Klasyfikacja paragrafów wydatków i środków jest czterocyfrowa. Czwartą cyfrą jest cyfra zero lub niżej wymieniona odpowiednia cyfra:

- 1 - finansowanie programów ze środków bezzwrotnych pochodzących z Unii Europejskiej,
- 2 - współfinansowanie programów realizowanych ze środków bezzwrotnych pochodzących z Unii Europejskiej,
- 3 - finansowanie z pożyczek i kredytów zagranicznych oraz darowizn lub grantów przyznanych Polsce przez poszczególne kraje lub instytucje,
- 4 - współfinansowanie pożyczek i kredytów zagranicznych oraz darowizn lub grantów przyznanych Polsce przez poszczególne kraje lub instytucje,
- 5 - finansowanie z innych środków bezzwrotnych,
- 6 - współfinansowanie innych środków bezzwrotnych,
- 7 - płatności w zakresie budżetu środków europejskich,
- 8 - finansowanie programów i projektów ze środków, o których mowa w art. 5 ust. 3 ustawy o finansach publicznych, z wyłączeniem środków, o których mowa w art. 5 ust. 3 pkt 2, pkt 5 lit. c i d oraz pkt 6 tej ustawy,
- 9 - współfinansowanie programów i projektów realizowanych ze środków, o których mowa w art. 5 ust. 3 ustawy o finansach publicznych, z wyłączeniem środków, o których mowa w art. 5 ust. 3 pkt 2, pkt 5 lit. c i d oraz pkt 6 tej ustawy.

Źródła finansowania wynagrodzeń osób zatrudnionych w państwowej sferze budżetowej, objętych przepisami *ustawy o kształtowaniu wynagrodzeń w państwowej sferze budżetowej oraz o zmianie niektórych ustaw* (na przykładzie ustawy budżetowej na rok 2017) zostały zaprezentowane na poniższym schemacie.

**Schemat 14. Źródła finansowania wynagrodzeń w psb**



Źródło: opracowanie własne zespołu

Szczegółowy podział źródeł sfinansowania oraz udziału dysponentów części budżetowych w procesie planowania powyższych wynagrodzeń osób zatrudnionych w państwowej sferze budżetowej, objętych przepisami *ustawy o kształtowaniu wynagrodzeń w państwowej sferze budżetowej oraz o zmianie niektórych ustaw* (na przykładzie ustawy budżetowej na rok 2017), przedstawia się następująco.

I. Wydatki budżetu państwa (załącznik nr 2 do ustawy budżetowej na 2017 rok) w podziale na części, działy oraz rozdziały:

1. Wydatki bieżące jednostek budżetowych (kol. 6) są to wynagrodzenia finansowane z budżetu państwa, w ramach paragrafów z czwartą cyfrą 0 (wykazywane na formularzach planistycznych PZ1 i PZ2). Dane do projektu ustawy budżetowej na dany rok w zakresie tych wydatków przedkładają dysponenci poszczególnych części budżetowych.

2. Współfinansowanie projektów z udziałem środków Unii Europejskiej (kol. 13) - są to wynagrodzenia w części finansowanej w ramach paragrafów z czwartą cyfrą: 1, 2, 5, 6, 8, 9.

Są to wydatki wykazywane na formularzu planistycznym PZ-UE (BP) finansowane ze środków pochodzących z budżetu:

- Unii Europejskiej;
- Państw Członkowskich Europejskiego Porozumienia o Wolnym Handlu (EFTA)

- w ramach budżetu państwa.

Dane do projektu ustawy budżetowej na dany rok w zakresie:

- 1) budżetu państwa przygotowują:
  - minister właściwy do spraw rozwoju regionalnego po przedłożeniu przez dysponentów biorących udział w realizacji zadań finansowanych z funduszy strukturalnych, Funduszu Spójności programów realizowanych z udziałem środków bezzwrotnej pomocy udzielonej przez państwa członkowskie EFTA;
  - minister właściwy do spraw rybołówstwa w zakresie zadań finansowanych w ramach Programu Operacyjnego Zrównoważony Rozwój Sektora Rybołówstwa i Nadbrzeżnych Obszarów Rybackich 2007-2013 i Programu Operacyjnego Rybactwo i Morze 2014-2020,
  - minister właściwy do spraw rolnictwa dla zadań realizowanych w ramach pomocy technicznej Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich 2014-2020,
- 2) dysponenci w zakresie środków, o których mowa w art. 5 ust. 3 pkt 6 ustawy o finansach publicznych,
- 3) minister właściwy do spraw zabezpieczenia społecznego w zakresie środków przeznaczonych na finansowanie projektów w ramach Europejskiego Funduszu Pomocy Najbardziej Potrzebującym (FEAD).

Wydatki te finansowane są ze środków Unii Europejskiej, programów realizowanych z udziałem środków bezzwrotnej pomocy udzielonej przez państwa członkowskie EFTA oraz Programu Operacyjnego Zrównoważony Rozwój Sektora Rybołówstwa i Nadbrzeżnych Obszarów Rybackich 2007-2013 i Programu Operacyjnego Rybactwo i Morze 2014-2020, a także realizowanych w ramach pomocy technicznej Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich 2014-2020.

W przypadku wynagrodzenia poszczególnych osób częściowo finansowanego z powyższych programów, jak też z paragrafów z czwartą cyfrą 0, wykazywane są wynagrodzenia w części finansowanej w ramach paragrafów z czwartą cyfrą: 1, 2, 5, 6, 8, 9. Natomiast zatrudnienie ujmowane jest w ujęciu średniorocznym proporcjonalne do wynagrodzeń finansowanych ze środków UE, programów realizowanych z udziałem środków bezzwrotnej pomocy udzielonej przez państwa członkowskie EFTA

II. Wydatki budżetu środków europejskich (załącznik nr 4 do ustawy budżetowej na 2017 rok) w podziale na części, działy oraz Programy Operacyjne.

Są to wynagrodzenia w części finansowanej z budżetu środków europejskich w ramach paragrafów z czwartą cyfrą 7 (wykazywane na formularzu planistycznym PZ-UE (BP)).

Dane do projektu ustawy budżetowej na dany rok w zakresie tych wydatków przygotowuje po przedłożeniu przez dysponentów biorących udział w realizacji zadań:

- minister właściwy do spraw rozwoju regionalnego w ramach funduszy strukturalnych oraz programów realizowanych z udziałem środków bezzwrotnej pomocy udzielonej przez państwa członkowskie EFTA,

- minister właściwy do spraw rybołówstwa w zakresie zadań finansowanych w ramach Programu Operacyjnego Zrównoważony Rozwój Sektora Rybołówstwa i Nadbrzeżnych Obszarów Rybackich 2007-2013 i Programu Operacyjnego Rybactwo i Morze 2014-2020.

Są to wydatki finansowane ze środków europejskich, programów realizowanych z udziałem środków bezzwrotnej pomocy udzielonej przez państwa członkowskie EFTA, Programu Operacyjnego Zrównoważony Rozwój Sektora Rybołówstwa i Nadbrzeżnych Obszarów Rybackich 2007-2013 oraz Programu Operacyjnego Rybactwo i Morze 2014-2020.

### 3.2. Wynagrodzenia osobowe i dodatkowe wynagrodzenie roczne

Prowadzenie polityki kadrowo-płacowej w urzędach należy do kompetencji dyrektora generalnego lub kierownika urzędu w urzędach, w których nie tworzy się stanowiska dyrektora generalnego. Jest on odpowiedzialny za dokonywanie czynności ze stosunku pracy wobec osób zatrudnionych w urzędzie, w tym ustalanie uprawnień pracowniczych w indywidualnych sprawach. Dyrektor generalny urzędu ustala wynagrodzenie członków korpusu służby cywilnej na podstawie przepisów ustawowych i aktów wykonawczych wydanych na ich podstawie<sup>47</sup>. W ramach przyznanego funduszu wynagrodzeń dyrektor generalny dysponuje określonymi narzędziami w postaci możliwości bezpośredniego ustalania części składników wynagrodzeń, np. wynagrodzenia zasadniczego, dodatku funkcyjnego, przyznania nagrody z funduszu nagród, czy dodatku zadaniowego. W systemie wynagrodzeń członków korpusu służby cywilnej występują jednak składniki których przyznanie i poziom nie są bezpośrednio zależne od decyzji pracodawcy, np. nagrody jubileuszowe, dodatek za wieloletnią pracę w służbie cywilnej czy dodatkowe wynagrodzenie roczne. Zostały one szczegółowo omówione w kolejnych częściach przeglądu.

Udział poszczególnych składników wynagrodzenia w ogólnej strukturze wynagrodzenia jest zróżnicowany w zależności od urzędu – średnio ok. 73% stanowią składniki wynagrodzenia, na które bezpośredni wpływ ma dyrektor generalny, udział pozostałych składników wynosi 27%. Udział poszczególnych składników w ujęciu ogółem całego budżetu na wynagrodzenia członków ksc w 2016 r. został przedstawiony w dalszej części przeglądu (wykres 34).

**Wynagrodzenie pracownika korpusu służby cywilnej** składa się z **wynagrodzenia zasadniczego** przewidzianego dla zajmowanego stanowiska pracy oraz **dodatku za wieloletnią pracę w służbie cywilnej**.

**Wynagrodzenie urzędnika służby cywilnej** składa się z **wynagrodzenia zasadniczego** przewidzianego dla zajmowanego stanowiska pracy, **dodatku za wieloletnią pracę w służbie cywilnej** oraz **dodatku służby cywilnej** z tytułu zajmowanego stopnia służbowego.

<sup>47</sup> Ustawa z dnia 21 listopada 2008 r. o służbie cywilnej (Dz. U. z 2017 r. poz. 1889, z późn. zm.), rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 29 stycznia 2016 r. w sprawie określenia stanowisk urzędniczych, wymaganych kwalifikacji zawodowych, stopni służbowych urzędników służby cywilnej, mnożników do ustalania wynagrodzenia oraz szczegółowych zasad ustalania i wypłacania innych świadczeń przysługujących członkom korpusu służby cywilnej (Dz.U. poz. 125, z późn. zm.), zarządzenie nr 3 Szefa Służby Cywilnej z dnia 30 maja 2012 r. w sprawie standardów zarządzania zasobami ludzkimi w służbie cywilnej.

Wynagrodzenie zasadnicze stanowi wypadkową kwoty bazowej, mającej zastosowanie do wszystkich członków korpusu służby cywilnej oraz mnożnika kwoty bazowej przyznawanego dla konkretnego pracownika, przez który kwota bazowa jest przemnażana.

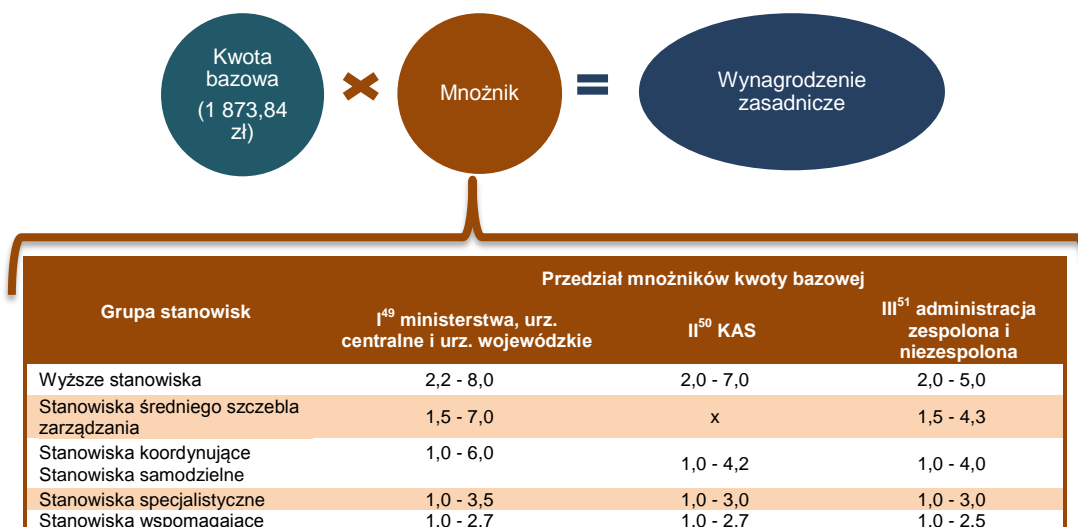
**Wynagrodzenie osoby zajmującej wyższe stanowisko w służbie cywilnej** składa się z **wynagrodzenia zasadniczego** przewidzianego dla zajmowanego stanowiska pracy, **dotatku funkcyjnego**, którego wysokość jest uzależniona od stopnia służbowego oraz **dotatku za wieloletnią pracę w służbie cywilnej**.

#### ➤ Wynagrodzenie zasadnicze

Wynagrodzenie zasadnicze jest dominującym składnikiem wynagrodzenia członków korpusu służby cywilnej. Jest ono podstawą do ustalania niektórych innych składników wynagrodzenia (np. dodatku za wieloletnią pracę w służbie cywilnej).

Miesięczne wynagrodzenie zasadnicze określa się z zastosowaniem mnożników kwoty bazowej, której wysokość ustaloną według opisanych wyżej zasad określa ustawa budżetowa. Mnożniki kwoty bazowej służące do ustalenia wysokości wynagrodzenia zasadniczego członków korpusu służby cywilnej określa rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów<sup>48</sup>. Przedziały mnożników kwoty bazowej są ustalone dla grup stanowisk występujących w poszczególnych kategoriach urzędów. W 2016 przeciętne miesięczne wynagrodzenie zasadnicze członków korpusu służby cywilnej wyniosło 3 362 zł (mnożnik 1,79).

#### Schemat 15. Mechanizm ustalania wynagrodzenia zasadniczego



Źródło: opracowanie własne zespołu

<sup>48</sup> Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów w sprawie określenia stanowisk urzędniczych, wymaganych kwalifikacji zawodowych, stopni służbowych urzędników służby cywilnej, mnożników do ustalania wynagrodzenia oraz szczegółowych zasad ustalania i wypłacania innych świadczeń przysługujących członkom korpusu służby cywilnej

<sup>49</sup> I - mnożniki kwoty bazowej służące do ustalenia wysokości wynagrodzenia zasadniczego członków korpusu służby cywilnej w urzędach ministrów i przewodniczących komitetów wchodzących w skład Rady Ministrów, w urzędach centralnych organów administracji rządowej, w urzędach wojewódzkich, w jednostkach budżetowych obsługujących państwowe fundusze celowe, których dysponentami są organy administracji rządowej, oraz w Kancelarii Prezesa Rady Ministrów.

<sup>50</sup> II - mnożniki kwoty bazowej służące do ustalenia wysokości wynagrodzenia zasadniczego członków korpusu służby cywilnej w Krajowej Informacji Skarbowej, izbach administracji skarbowej, urzędach skarbowych oraz urzędach celno-skarbowych.

<sup>51</sup> III - mnożniki kwoty bazowej służące do ustalenia wysokości wynagrodzenia zasadniczego członków korpusu służby cywilnej w urzędach podległych ministrom lub centralnym organom administracji rządowej oraz w komendach, inspektoratach i innych jednostkach organizacyjnych stanowiących aparat pomocniczy kierowników zespolonych służb, inspekcji i straży wojewódzkich oraz kierowników powiatowych służb, inspekcji i straży.



**W służbie cywilnej nie określono na szczeblu centralnym sposobu uwzględniania wyników wartościowania stanowisk pracy przy ustalaniu wynagrodzenia zasadniczego członków korpusu służby cywilnej.** Fakultatywne zarządzenie Prezesa Rady Ministrów w tej sprawie nie zostało wydane. Niemniej Szef Służby Cywilnej określił standardy zarządzania zasobami ludzkimi w służbie cywilnej<sup>52</sup>. Zgodnie z nimi dyrektor generalny urzędu przy ustalaniu poziomu wynagrodzenia zasadniczego członka korpusu służby cywilnej uwzględnia w szczególności: (1) wynik wartościowania stanowiska pracy, (2) ocenę pracy, w tym przede wszystkim poziom kompetencji i wyniki pracy, (3) uwarunkowania rynku pracy. Wynagrodzenie zasadnicze nie może być zmniejszane w związku z otrzymywaniem dodatków. Dyrektor generalny urzędu jest także zobowiązany zapewnić, aby różnice w poziomie wynagrodzenia zasadniczego, które wynikają z hierarchii stanowisk, motywowały do awansowania i rozwoju. Jednocześnie decyzja dotycząca ustalenia poziomu wynagrodzenia powinna uwzględniać zasady wynikające z Kodeksu pracy, w szczególności równego traktowania oraz niedyskryminacji pracowników.

#### ➤ **Dodatek za wieloletnią pracę w służbie cywilnej**

Dodatek za wieloletnią pracę w służbie cywilnej jest drugim pod względem udziału w wydatkach składnikiem miesięcznego wynagrodzenia członków korpusu służby cywilnej. Dodatek ten przysługuje w wysokości wynoszącej po pięciu latach pracy 5% miesięcznego wynagrodzenia zasadniczego. Następnie wzrasta on o 1% za każdy dalszy rok pracy, aż do osiągnięcia 20% miesięcznego wynagrodzenia zasadniczego.

#### **Schemat 16. Mechanizm ustalania dodatku za wieloletnią pracę w służbie cywilnej**



Źródło: opracowanie własne zespołu

Do okresów pracy uprawniających do dodatku za wieloletnią pracę w służbie cywilnej wlicza się wszystkie poprzednie zakończone okresy zatrudnienia. Uwzględniane są także inne udowodnione okresy, jeżeli z mocy odrębnych przepisów podlegają one wliczeniu do okresu pracy, od którego zależą uprawnienia pracownicze. Nie wlicza się natomiast okresów zatrudnienia w partii komunistycznej (Polskiej Partii Robotniczej i Polskiej

<sup>52</sup> Zarządzenie nr 3 Szefa Służby Cywilnej z dnia 30 maja 2012 r. w sprawie standardów zarządzania zasobami ludzkimi w służbie cywilnej.

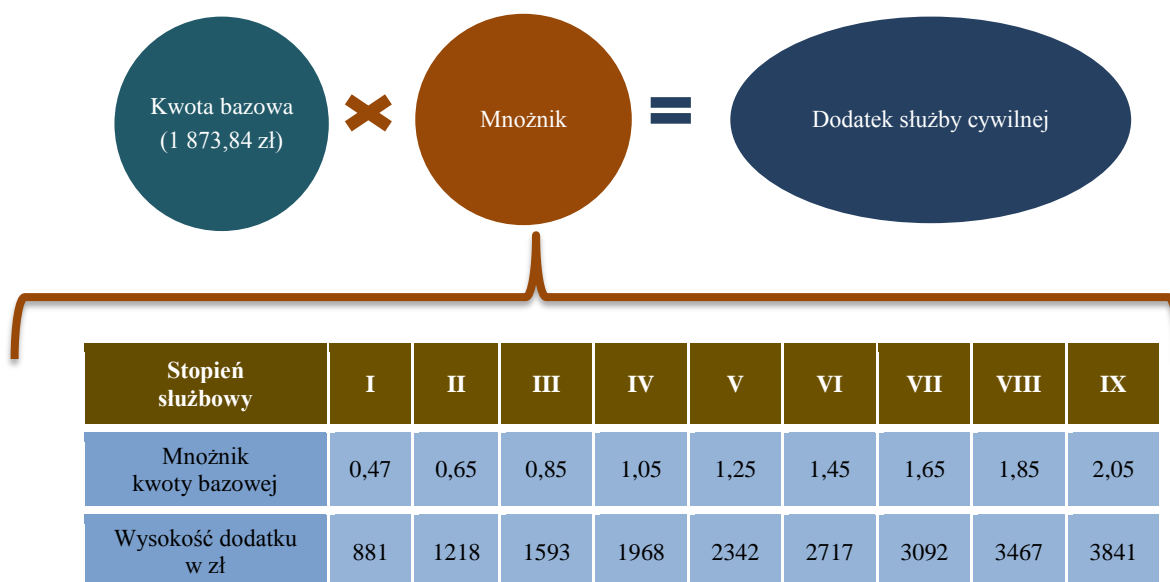
Zjednoczonej Partii Robotniczej) oraz w organach bezpieczeństwa państwa<sup>53</sup>. Szczegółowe zasady ustalania i wypłacania nagrody jubileuszowej określa rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów<sup>54</sup>.

### ➤ Dodatek służby cywilnej

Dodatek służby cywilnej jest składnikiem miesięcznego wynagrodzenia osób, które uzyskały mianowanie w służbie cywilnej i status urzędnika służby cywilnej. W 2016 r. w korpusie służby cywilnej było zatrudnionych 7 728 urzędników służby cywilnej (6,5% korpusu).

Dodatek służby cywilnej jest przyznawany z tytułu posiadanego stopnia służbowego. Ustala się go z zastosowaniem mnożników kwoty bazowej, której wysokość określa ustawa budżetowa. Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów określa<sup>55</sup> tabelę stopni służbowych urzędników służby cywilnej i odpowiadających im mnożników kwoty bazowej, które służą do ustalenia wysokości dodatku służby cywilnej.

**Schemat 17. Mechanizm ustalania dodatku służby cywilnej**



Źródło: opracowanie własne zespołu

Najniższy stopień służbowy dyrektor generalny urzędu przyznaje urzędnikowi służby cywilnej w terminie siedmiu dni od dnia mianowania. Kolejny stopień służbowy urzędnik może otrzymać po uzyskaniu pozytywnej oceny okresowej. Musi ona zawierać umotywowany wniosek bezpośredniego przełożonego o przyznanie urzędnikowi kolejnego stopnia służbowego. Urzędnik otrzymuje także kolejny stopień służbowy w przypadku, gdy uzyskał dwie kolejne następujące po sobie pozytywne oceny okresowe. Muszą być one na jednym z dwóch

<sup>53</sup> Art. 2 ustawy z dnia 18 października 2006 r. o ujawnianiu informacji o dokumentach organów bezpieczeństwa państwa z lat 1944–1990 oraz treści tych dokumentów Dz. U. z 2013 r. poz. 1388 oraz z 2016 r. poz. 178 i 749.

<sup>54</sup> Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów w sprawie określenia stanowisk urzędniczych, wymaganych kwalifikacji zawodowych, stopni służbowych urzędników służby cywilnej, mnożników do ustalania wynagrodzenia oraz szczegółowych zasad ustalania i wypłacania innych świadczeń przysługujących członkom korpusu służby cywilnej.

<sup>55</sup> Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów w sprawie określenia stanowisk urzędniczych, wymaganych kwalifikacji zawodowych, stopni służbowych urzędników służby cywilnej, mnożników do ustalania wynagrodzenia oraz szczegółowych zasad ustalania i wypłacania innych świadczeń przysługujących członkom korpusu służby cywilnej.

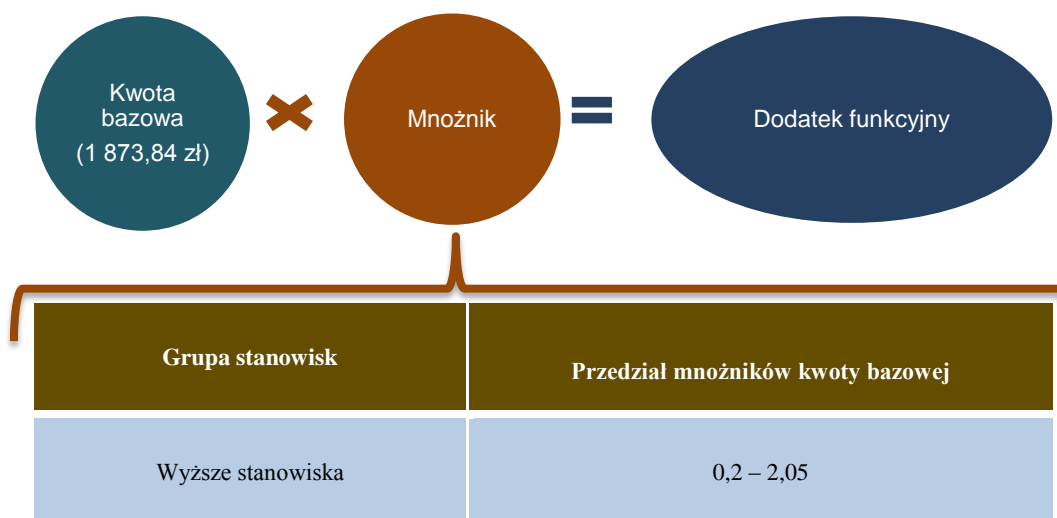
najwyższych poziomów przewidzianych w skali ocen. W 2016 r. dodatek służby cywilnej z tytułu posiadanego I (najniższego) stopnia służbowego wynosił 881 zł, natomiast z tytułu posiadanego IX (najwyższego) stopnia służbowego – 3 841 zł.

### ➤ Dodatek funkcyjny

Dodatek funkcyjny jest składnikiem miesięcznego wynagrodzenia osób zatrudnionych na wyższych stanowiskach w służbie cywilnej. Przeciętne zatrudnienie w 2016 r. na tych stanowiskach wynosiło 2 103 etaty (1,8% korpusu).

Dodatek funkcyjny ustala się z zastosowaniem mnożników kwoty bazowej, której wysokość na dany rok określa ustawa budżetowa. Zgodnie z załącznikiem do *rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 29 stycznia 2016 r. w sprawie określenia stanowisk urzędniczych, wymaganych kwalifikacji zawodowych, stopni służbowych urzędników służby cywilnej, mnożników do ustalania wynagrodzenia oraz szczegółowych zasad ustalania i wypłacania innych świadczeń przysługujących członkom korpusu służby cywilnej* (Dz.U. z 2016 poz. 125), mnożnik kwoty bazowej służący do ustalania wysokości dodatku funkcyjnego dla osób zajmujących wyższe stanowiska w służbie cywilnej kształtuje się w przedziale 0,2-2,05. Mnożniki kwoty bazowej, które służą do ustalenia wysokości wynagrodzenia zasadniczego członków korpusu służby cywilnej określa rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów<sup>56</sup>.

#### Schemat 18. Mechanizm ustalania dodatku funkcyjnego



Wysokość dodatku funkcyjnego może wynieść od 375 do 3 841 zł.

Źródło: opracowanie własne zespołu

<sup>56</sup> Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów w sprawie określenia stanowisk urzędniczych, wymaganych kwalifikacji zawodowych, stopni służbowych urzędników służby cywilnej, mnożników do ustalania wynagrodzenia oraz szczegółowych zasad ustalania i wypłacania innych świadczeń przysługujących członkom korpusu służby cywilnej.

### ➤ **Dodatki zadaniowe**

Dodatki zadaniowe mogą być przyznane członkowi korpusu służby cywilnej za wykonywanie dodatkowych zadań, które powierzy mu pracodawca. Dodatki zadaniowe są przyznawane na okres wykonywania tych zadań, ze środków przeznaczonych na wynagrodzenia. Przyznanie dodatku zadaniowego konkretnemu członkowi korpusu służby cywilnej powinno być poprzedzone analizą zadań realizowanych w ramach zajmowanego stanowiska pracy w celu ustalenia czy są one dla tego pracownika zadaniami dodatkowymi. Dodatkowy charakter zadań związany jest również z ich czasową realizacją – w przeciwieństwie do stałych zadań należących do zakresu zajmowanego stanowiska pracy. Dodatek zadaniowy może być przyznany członkowi korpusu służby cywilnej za czasowe wykonywanie dodatkowych zadań:

- innych niż zadania stałe, powierzone pracownikowi do realizacji w ramach zajmowanego stanowiska pracy (określone w zakresie obowiązków, opisie stanowiska pracy),
- tożsamy z określonymi w zakresie obowiązków, opisie stanowiska pracy, ale będących zadaniami dodatkowymi dla pracownika z uwagi na ich czasowo zwiększoną liczbę, np. w związku z zastępowaniem nieobecnego pracownika, realizacją zadań przypisanych do innego stanowiska pracy będącego aktualnie wakatem.

Dodatkowe zadania, za które przysługiwałby dodatek zadaniowy powinny spełniać przesłankę określoną w art. 2 ustawy o służbie cywilnej, tzn. powinny być to zadania ustalone dla stanowiska o charakterze urzędniczym. Maksymalny okres przyznania dodatku zadaniowego nie został w ustawie określony. Decyzja w tym zakresie należy do pracodawcy i jest uzależniona od okresu czasowej realizacji zadań będących dla pracownika zadaniami dodatkowymi. Decyzja o przyznaniu i wysokości dodatku zadaniowego należy również do dyrektora generalnego i jest uzależniona od możliwości finansowych urzędu.

### ➤ **Nagrody z funduszu nagród**

Nagroda z funduszu nagród może być przyznana członkom korpusu służby cywilnej za szczególne osiągnięcia w pracy zawodowej. Fundusz nagród, w wysokości 3% planowanych wynagrodzeń osobowych pozostaje w dyspozycji dyrektorów generalnych urzędów. Mogą oni podwyższać fundusz nagród w ramach posiadanych środków na wynagrodzenia. Ustawowo określony obowiązek utworzenia 3% funduszu nagród (oraz możliwość jego podwyższania) nie jest tożsamy z obowiązkiem wydatkowania środków z tego funduszu.

Bezpośrednio z ustawy o służbie cywilnej wynikają przesłanki przyznania nagrody, czyli „szczególne osiągnięcia w pracy zawodowej”. Sformułowanie to wskazuje wprost, że nagroda ta powinna być wyróżnieniem dla pracowników, którzy w danym okresie wykazali się szczególnymi osiągnięciami w pracy zawodowej. Przyznanie nagrody oraz określenie jej wysokości jest kompetencją dyrektora generalnego urzędu (kierownika urzędu), który jest dysponentem funduszu nagród. Nagroda ta ma w pełni charakter uznaniowy, a pracownik nie ma roszczenia o jej przyznanie. Zalecenia dotyczące zasad oraz kryteriów przyznawania nagród dla członków korpusu służby cywilnej zawiera zarządzenie nr 3 Szefa Służby Cywilnej z dnia 30 maja 2012 r. w sprawie standardów zarządzania zasobami ludzkimi w służbie cywilnej, które określa m.in. standardy w obszarze motywowania w celu budowania zaangażowania pracowników w pracę na rzecz urzędu i wykonywania zadań (część IV. Motywowanie, ust. 6). Zgodnie z tym dokumentem nagrody powinny być przyznawane za

szczególnie dobre wykonywanie obowiązków. Należy brać pod uwagę ilość, jakość i złożoność wykonywanej pracy, a także samodzielność i zaangażowanie pracownika. Standardy zalecają także stosowanie zróżnicowanego katalogu kryteriów przyznawania nagród, na przykład: praca w zespołach, wykonanie konkretnego zadania, prowadzenie szkoleń wewnętrznych, mentoring. Wysokość nagród powinna być różnicowana w celu zwiększenia ich waloru motywacyjnego.

#### ➤ Nagrody jubileuszowe

Za wieloletnią pracę członek korpusu służby cywilnej otrzymuje nagrodę jubileuszową. Do okresów pracy uprawniających do nagrody jubileuszowej wlicza się wszystkie poprzednie zakończone okresy zatrudnienia. Uwzględniane są także inne udowodnione okresy, jeżeli z mocy odrębnych przepisów podlegają one wliczeniu do okresu pracy, od którego zależą uprawnienia pracownicze. Nie wlicza się natomiast okresów zatrudnienia w partii komunistycznej (Polskiej Partii Robotniczej i Polskiej Zjednoczonej Partii Robotniczej) oraz w organach bezpieczeństwa państwa. Szczegółowe zasady ustalania i wypłacania nagrody jubileuszowej określa rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów<sup>57</sup>

#### Schemat 19. Wysokość nagrody jubileuszowej dla członków ksc

Okres pracy	Wysokość nagrody jubileuszowej
20	75% wynagrodzenia miesięcznego
25	100% wynagrodzenia miesięcznego
30	150% wynagrodzenia miesięcznego
35	200% wynagrodzenia miesięcznego
40	300% wynagrodzenia miesięcznego
45	400% wynagrodzenia miesięcznego

Źródło: opracowanie własne zespołu

#### ➤ Odprawy emerytalne i rentowe

Członkowi korpusu służby cywilnej, którego stosunek pracy ustał w związku z przejściem na emeryturę lub rentę z tytułu niezdolności do pracy przysługuje jednorazowa odprawa. Odprawa przysługuje w wysokości trzymiesięcznego wynagrodzenia, a po przepracowaniu co najmniej 20 lat w służbie cywilnej – w wysokości sześciomiesięcznego wynagrodzenia.

Do okresów pracy uprawniających do odprawy emerytalnej i rentowej wlicza się wszystkie poprzednie zakończone okresy zatrudnienia. Uwzględniane są także inne udowodnione okresy, jeżeli z mocy odrębnych przepisów podlegają one wliczeniu do okresu pracy, od którego zależą uprawnienia pracownicze. Nie wlicza się natomiast okresów zatrudnienia w partii komunistycznej (Polskiej Partii Robotniczej i Polskiej Zjednoczonej Partii Robotniczej) oraz w organach bezpieczeństwa państwa. Odprawę emerytalną i rentową oblicza się jak ekwiwalent pieniężny za urlop wypoczynkowy.

<sup>57</sup> Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów w sprawie określenia stanowisk urzędniczych, wymaganych kwalifikacji zawodowych, stopni służbowych urzędników służby cywilnej, mnożników do ustalania wynagrodzenia oraz szczegółowych zasad ustalania i wypłacania innych świadczeń przysługujących członkom korpusu służby cywilnej.

### ➤ Elementy wynagrodzenia wynikające ze szczególnych uprawnień

Członkowie korpusu służby cywilnej mogą również otrzymać dodatkowe świadczenia przysługujące niektórym kategoriom członków korpusu służby cywilnej. Obejmują uprawnienia w zakresie płac i innych świadczeń przysługujące niektórym kategoriom członków korpusu służby cywilnej, jak również zasady przyznawania tych świadczeń oraz ich wysokość, a także inne dodatki do wynagrodzenia niż przewidziane w ustawie. Ważne jest jednak, aby zgodnie z art. 101 ust 2. ustawy o służbie cywilnej świadczenia i dodatki były przewidziane w przepisach obowiązujących w dniu wejścia ustawy w życie. Wspomniane dodatkowe świadczenia określa Prezes Rady Ministrów (PRM) mając na uwadze szczególny charakter wykonywanych zadań oraz warunki ich wykonywania. Uprawnienia te wprowadzane są w drodze rozporządzenia. Ponadto PRM może określić inne świadczenia i dodatki oraz tryb, warunki i zasady ich przyznawania, jeśli ma na celu za ich pośrednictwem zwiększyć efektywność zadań wykonywanych przez pracowników korpusu służby cywilnej.

Elementy wynagrodzenia wynikające ze szczególnych uprawnień są przyznawane za szczególny charakter wykonywanych zadań i warunki ich wykonywania. Ich wysokość, warunki i tryb przyznawania regulują stosowne ustawy i wydane na ich podstawie akty wykonawcze. Do składników tego rodzaju należą:

- wynagrodzenie prowizyjne dla członków korpusu służby cywilnej, którzy są zatrudnieni w komórce organizacyjnej egzekucji administracyjnej urzędu skarbowego; kierownikowi komórki organizacyjnej egzekucji administracyjnej urzędu skarbowego zatrudnionemu na stanowisku kierownika działu, kierownika samodzielnego referatu albo kierownika referatu przysługuje wynagrodzenie z tytułu kierowania tą komórką w wysokości 75% średniej kwoty wynagrodzeń prowizyjnych przysługujących bezpośrednio podległym pracownikom za okres, w którym powstało ich uprawnienie do wynagrodzenia prowizyjnego<sup>58</sup>;
- specjalne wynagrodzenie miesięczne dla członków korpusu służby cywilnej, którzy są zatrudnieni w urzędzie górniczym i wykonują czynności inspekcyjno-techniczne<sup>59</sup>,
- dodatek kontrolerski i dodatek orzecznicy dla osób, które są zatrudnione w jednostkach organizacyjnych Krajowej Administracji Skarbowej<sup>60</sup>,
- dodatek inspekcyjny dla inspektorów Inspekcji Transportu Drogowego, którzy wykonują czynności kontrolne<sup>61</sup>.

<sup>58</sup> Wynikające z rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 19 grudnia 2014 r. w sprawie uprawnień szczególnych przysługujących niektórym kategoriom członków korpusu służby cywilnej (Dz. U. z 2015 r., poz. 30), wydanego na podstawie ustawy o służbie cywilnej.

<sup>59</sup> j.w.

<sup>60</sup> Przyznawane na podstawie ustawy z dnia 16 listopada 2016 r. o Krajowej Administracji Skarbowej (Dz. U. z 2016 r. poz. 1947, z późn. zm.), a także rozporządzeń wydanych na podstawie tej ustawy: rozporządzenia Ministra Rozwoju i Finansów z dnia 26 kwietnia 2017 r. w sprawie dodatku kontrolerskiego dla osób zatrudnionych w jednostkach organizacyjnych Krajowej Administracji Skarbowej oraz funkcjonariuszy Służby Celno-Skarbowej (Dz. U. poz. 868) oraz rozporządzenia Ministra Rozwoju i Finansów z dnia 26 kwietnia 2017 r. w sprawie dodatku orzeczniczego na stanowisku radcy skarbowego (Dz. U. poz. 863).

Dodatki te zastąpiły dodatki kontrolerskie i skarbowe, które w 2016 r. przysługiwały odpowiednio na podstawie ustawy z dnia 21 czerwca 1996 r. o urzędach i izbach skarbowych (Dz. U. z 2015 r., poz. 578, z późn. zm.) i ustawy z dnia 28 września 1991 r. o kontroli skarbowej (Dz. U. z 2016 r., poz. 720, z późn. zm.) oraz rozporządzeń wydanych na podstawie tych ustaw.

<sup>61</sup> Wynikający z art. 78 ustawy z dnia 6 września 2001 r. o transporcie drogowym (Dz. U. z 2016 r., poz. 1907, z późn. zm.).

### ➤ **Dodatkowe wynagrodzenie roczne**

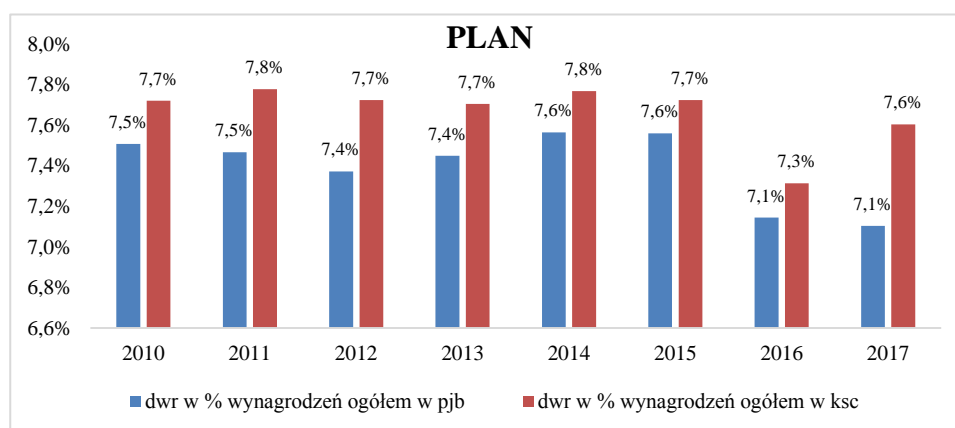
Wpływ na wysokość funduszu wynagrodzeń w korpusie służby cywilnej w danym roku budżetowym ma również **dodatkowe wynagrodzenie roczne (dwr)** potocznie nazywane „trzynastką” (zob. np. Schemat 12). Członkom korpusu służby cywilnej przysługuje dodatkowe wynagrodzenie roczne na zasadach, które obowiązują pozostałych pracowników jednostek sfery budżetowej. Podstawę prawną w zakresie zasad nabywania prawa oraz ustalania wysokości i wypłacania dodatkowego wynagrodzenia rocznego dla pracowników jednostek sfery budżetowej określa *ustawa z dnia 12 grudnia 1997 r. o dodatkowym wynagrodzeniu rocznym dla pracowników jednostek sfery budżetowej* z późn. zm. (Dz. U. z 2016 r. poz. 2217) i co oznacza, że prawo do niego mają również jst. W art. 1 ust.2 tej ustawy wskazano na definicję „pracowników sfery budżetowej”. Zgodnie z zapisami art. 2 wspomnianej ustawy, pracownik jednostki sfery budżetowej nabywa prawo do dwr w pełnej wysokości po przepracowaniu u danego pracodawcy całego roku kalendarzowego, natomiast w sytuacji gdy nie przepracował u danego pracodawcy pełnego roku kalendarzowego, nabywa on prawo do wynagrodzenia rocznego w wysokości proporcjonalnej do przepracowanego okresu, jednak wyłącznie pod warunkiem, że okres ten wyniósł co najmniej 6 miesięcy, co oznacza że prawo do tego mają również pracownicy jst. W art. 2 ust. 3 wskazano na odstępstwa od wymogu przepracowania co najmniej 6 miesięcznego okresu dla nabycia prawa do dwr, np. w sytuacji korzystania z urlopu wychowawczego, urlopu macierzyńskiego, urlopu ojcowskiego, podjęcia zatrudnienia w wyniku przeniesienia służbowego, rozwiązania stosunku pracy w związku z przejściem na emeryturę itd. Wypłata wynagrodzenia, ustalanego w wysokości 8,5% sumy wynagrodzeń za pracę otrzymywanego przez pracownika w ciągu roku kalendarzowego z uwzględnieniem składników określonych w art. 4 ust. 1 tej ustawy (tj. uwzględniając wynagrodzenie i inne świadczenia ze stosunku pracy przyjmowane do obliczenia ekwiwalentu pieniężnego za urlop wypoczynkowy, jak również wynagrodzenie za urlop wypoczynkowy oraz wynagrodzenie za czas pozostawania bez pracy przysługujące pracownikowi, który podjął pracę w wyniku przywrócenia do pracy) następuje z wyodrębnionych na ten cel środków na wynagrodzenia i wypłacane jest nie później niż w ciągu trzech pierwszych miesięcy roku kalendarzowego następującego po roku, za który to wynagrodzenie przysługuje (art. 5 ust. 2), z wyjątkiem sytuacji w której następuje rozwiązanie stosunku pracy w związku z likwidacją pracodawcy – w takiej sytuacji pracownikowi, na bazie art. 5 ust. 3 ustawy, dodatkowe wynagrodzenie roczne wypłaca się w dniu rozwiązania stosunku pracy.

Dodatkowe wynagrodzenie roczne jest składnikiem wynagrodzenia za pracę pracowników jednostek sfery budżetowej, jednak zasady nabycia prawa do tego wynagrodzenia, co już wspomniano, określa ust 1 art. 2 (nabycie prawo do pełnego wynagrodzenia), ust 2 art. 2 (nabycie prawa do części wynagrodzenia proporcjonalnie do przepracowanego okresu, pod warunkiem że okres ten wynosi co najmniej 6 miesięcy) oraz ust 3 art. 2 (nabycie prawa do częściowego wynagrodzenia w sytuacji, gdy przepracowany okres jest krótszy niż 6 miesięcy). W przypadku ogólnej zasady, gdy pracownik przepracował pełen rok kalendarzowy, a tym samym spełnił przesłanki nabycia prawa do pełnego dodatkowego wynagrodzenia rocznego, wypłacone ono winno być nie później niż w ciągu trzech miesięcy roku kalendarzowego, następującego po roku, za który to dodatkowe wynagrodzenie roczne przysługuje, z wyjątkiem sytuacji, gdy następuje likwidacja pracodawcy. W tym miejscu należy podkreślić problem wypłaty dwr w sytuacji, gdy pracownicy jednostek sfery budżetowej realizują projekty współfinansowane ze środków unijnych, których zakończenie i finansowanie następuje w trakcie roku kalendarzowego. Zgodnie z brzmieniem art. 5 ust. 2 ustawy o dwr, ustawodawca wskazał jedynie na ostateczny

termin wypłaty dodatkowego wynagrodzenia rocznego, nie określił jednak początkowego terminu wypłaty tego świadczenia. Zgodnie z przedmiotową ustawą, wypłata dwr w trakcie roku kalendarzowego jest możliwa wyłącznie w sytuacji likwidacji pracodawcy. W pozostałych przypadkach przyjmuje się, że częściowa lub zaliczkowa wypłata dwr przed końcem roku kalendarzowego stwarza liczne wątpliwości roszczeniowe, np. w sytuacji stwierdzenia niespełnienia przesłanek nabycia prawa do tego wynagrodzenia w sytuacji, gdy zostałyby one już wypłacone ze środków pracodawcy (np. ze środków Unii Europejskiej w przypadku współfinansowania projektów i/lub środków budżetowych) - w momencie wypłaty nie będzie można stwierdzić, czy np. przesłanki zawarte w art. 3 ustawy (wyłączenie prawa) wystąpią do końca roku kalendarzowego. Wyłączenie prawa do dodatkowego wynagrodzenia rocznego, zgodnie z ustawą, następuje w 4 przypadkach: nieusprawiedliwionej nieobecności w pracy trwającej dłużej niż dwa dni; wymierzenia kary dyscyplinarnej wydalenia z pracy lub ze służby; stawienia się do pracy lub przebywania w pracy w stanie nietrzeźwości; rozwiązania umowy o pracę bez wypowiedzenia z winy pracownika. Z uwagi na fakt, że ustawa o dwr powstała w 1997 r., a więc przed akcesją Polski do UE, nie porusza ona zagadnień finansowania dwr w sytuacji projektów (współ)finansowanych ze środków UE. W związku z powyższym należy rozważyć, czy kwestia ta nie powinna zostać objęta regulacjami przedmiotowej ustawy, gdyż łącząc zapisy art. 2, art. 4 oraz art. 5 ustawy o dwr, wypłata dwr dla pracowników uczestniczących w takich projektach, mimo zakończenia tych projektów w trakcie roku kalendarzowego, możliwa jest dopiero w kolejnym roku (najpóźniej do końca marca), co więcej dwr wypłacane jest wówczas wyłącznie ze środków budżetu państwa (gdy finansowanie ze środków UE zakończyło się), co w takich sytuacjach generuje dodatkowe obciążenie budżetu państwa.

Ustawa budżetowa przewiduje plan wynagrodzeń ogółem sporządzany dla pracowników państwowych jednostek budżetowych z uwzględnieniem podziału na plan wynagrodzeń i plan dodatkowego wynagrodzenia rocznego. Plan wynagrodzeń ogółem uwzględnia wynagrodzenia finansowane z budżetu państwa i budżetu środków europejskich.

**Wykres 9. Planowane środki na dodatkowe wynagrodzenie roczne w relacji do planowanego wynagrodzenia ogółem w państwowych jednostkach budżetowych (pjb) oraz w korpusie służby cywilnej (ksc) w latach 2010-2017**



Źródło: opracowanie na podstawie ustaw budżetowych za lata 2010-2017

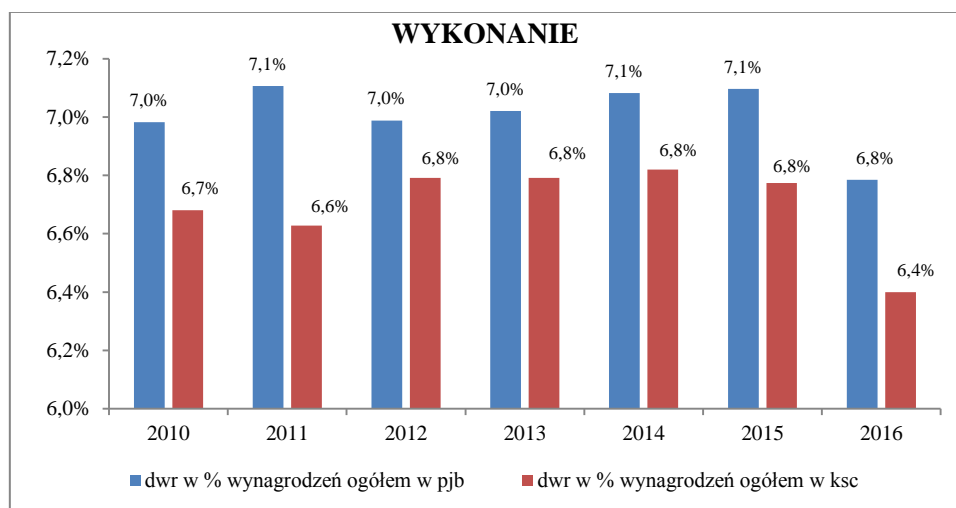
Powyższy wykres obrazuje procentowy udział planowanego dwr (na podstawie ustawy budżetowej) w wynagrodzeniach ogółem w grupie pracowników pjb oraz w grupie członków korpusu służby cywilnej



w latach 2010-2017. W poszczególnych latach udział planowanego dwr w planowanych wynagrodzeniach był wyższy dla członków korpusu służby cywilnej. Najwyższa różnica pomiędzy tymi wielkościami wystąpiła w 2017 r. (około 0,5 pkt proc.), najniższa w 2015 r. – około 0,1 pkt. proc. Przeciętny udział planowanego dwr w wynagrodzeniach ogółem w latach 2010-2017 stanowił około 7,4% dla pjb oraz około 7,67% w ksc.

Ocena wykonania dwr oparta została na informacjach zawartych w sprawozdaniach Rb-70 (zob. wykres poniżej).

**Wykres 10. Wykonanie dodatkowego wynagrodzenia rocznego w relacji do wynagrodzeń ogółem w państwowych jednostkach budżetowych (pjb) oraz w korpusie służby cywilnej (ksc) w latach 2010-2016**

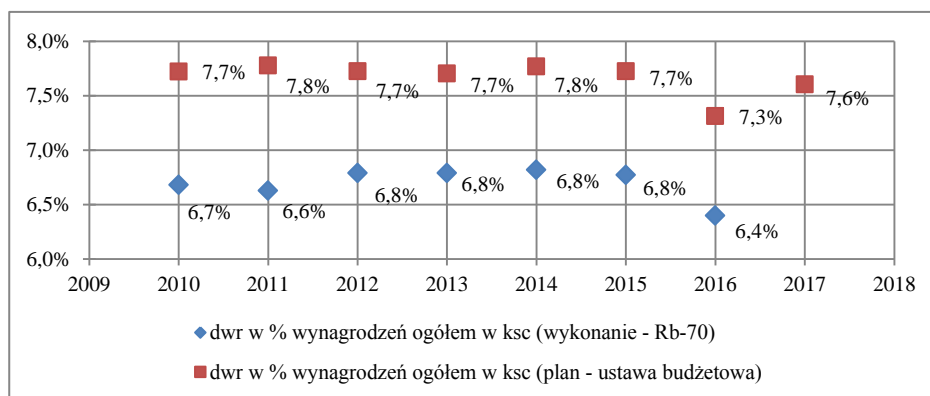


Przekrój z wyłączeniem resortów pozarządowych i działu 751

Źródło: opracowanie na podstawie sprawozdań Rb-70 za lata 2010-2016

Analiza informacji zawartych w formularzach sprawozdawczych Rb-70 wskazuje na kilka zależności. Po pierwsze, wskaźniki wykonania są niższe w obu badanych grupach w porównaniu do planu zawartego w ustawie budżetowej. Po drugie, wykonanie wynagrodzeń wskazuje na istnienie sytuacji przeciwnej do tej, jaka wynika z planów zawartych w ustawie budżetowej - w analizie wykonania obserwujemy niższy wskaźnik udziału dwr w wynagrodzeniach ogółem w korpusie służby cywilnej w porównaniu do analogicznego wskaźnika dla pjb. Różnice między wskaźnikami dla ksc obrazuje poniższy wykres.

**Wykres 11. Relacja dwr względem wynagrodzeń ogółem w ksc (wg. planu oraz wykonania w % wynagrodzeń ogółem)**

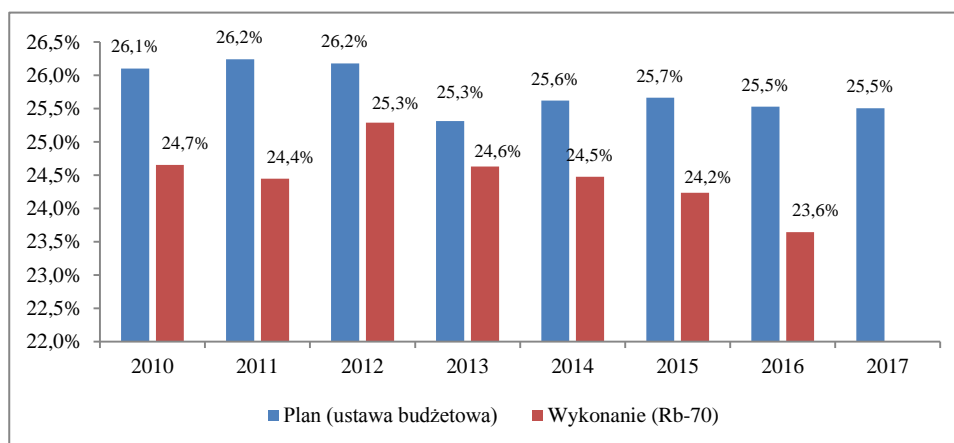


Źródło: opracowanie na podstawie ustaw budżetowych za lata 2010-2017 oraz formularzy Rb-70 za lata 2010-2016

Rzeczywisty udział dwr w wynagrodzeniach ogółem jest nieco niższy, niż wynika z etapu planowania. Jednak różnice te nie są zbyt wysokie (w granicach 1 punktu procentowego), niemniej jednak wskazują one na niższe wykonanie dwr w relacji do wynagrodzeń ogółem niż w przypadku planów sporządzanych na etapie ustawy budżetowej.

Na poniższym wykresie przedstawiono udział planowanego oraz wykonanego dodatkowego wynagrodzenia rocznego w ksc w dodatkowym wynagrodzeniu rocznym dla pjb, zarówno na etapie planowania jak i wykonania.

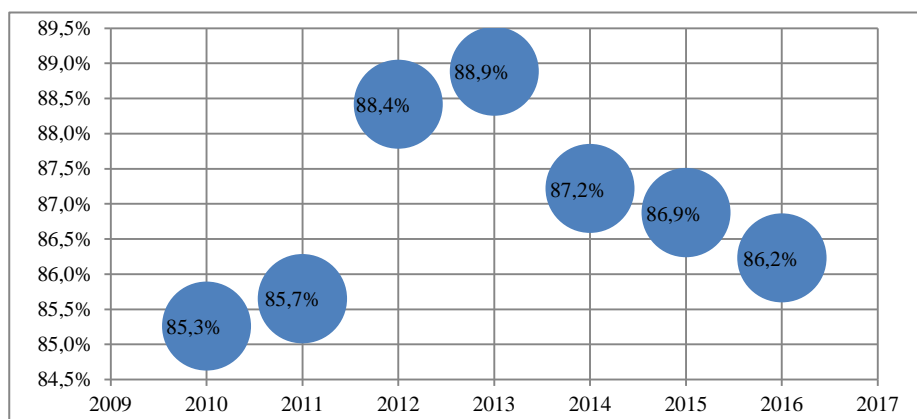
**Wykres 12. Udział planowanego i wykonanego dodatkowego wynagrodzenia rocznego członków korpusu służby cywilnej w całkowitym dodatkowym wynagrodzeniu rocznym dla pjb w latach 2010-2017**



Źródło: opracowanie na podstawie ustaw budżetowych za lata 2010-2017 oraz formularzy Rb-70 za lata 2010-2016

Z zaprezentowanych danych wynika, że ustalony wskaźnik dla planowanego dwr kształtował się od około 25,3% w 2013 r. do około 26,2% w roku 2011. Przeciętny udział planowanego dwr w ksc w relacji do planowanego dwr w pjb w latach 200-2017 wynosił 25,76%, co oznacza, że nieco ponad ¼ planowanego dwr w pjb zrealizowana została wśród członków korpusu służby cywilnej. Natomiast bazując na formularzach sprawozdawczych Rb-70 wskazać należy, że przeciętny udział wykonania dwr w ksc w relacji do agregatu dwr w pjb w okresie lat 2010-2016 wyniósł około 24,5%. Był zatem niższy niż wynikało z planów.

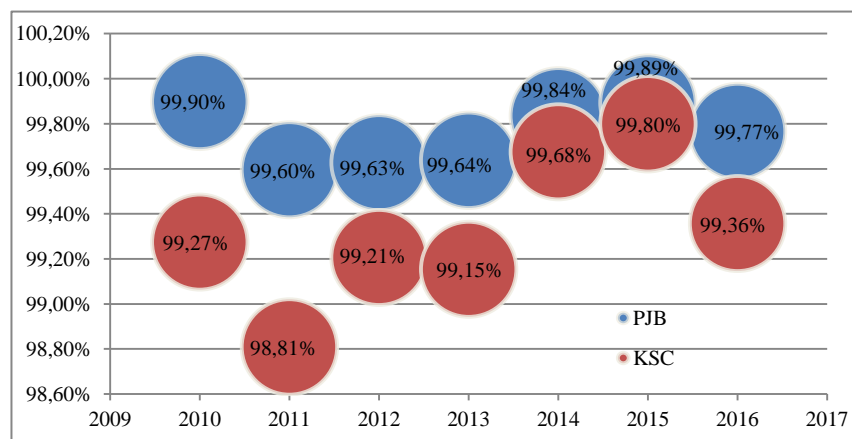
**Wykres 13. Relacja w % wykonania dwr (wg Rb-70) do planu dwr (wg ustawy budżetowej) w korpusie służby cywilnej w latach 2010-2016**



Źródło: opracowanie na podstawie ustaw budżetowych oraz formularzy Rb-70 za lata 2010-2016

W okresie 2010-2016 wykonanie (na bazie sprawozdawczości z druków Rb-70) zaplanowanego w ustawie budżetowej dwr dla członków korpusu służby cywilnej kształtowało się od 85% w 2010 r. do około 89% w roku 2013. Wyniki te wskazywać mogą jednak na dążenia dysponentów do rozdysponowania zaplanowanych środków. Zaznaczyć jednak należy, że przedstawione analizy mogą być obarczone pewnym błędem, gdyż uwzględniane w ocenie plany dwr uwzględniają jedynie te plany, które zawarte zostały w ustawie budżetowej, natomiast nie uwzględniają planów po zmianach centralnych, co rzutować może na nieco niższe wyniki realizacji wykonania. Jeśli jednak ocenie poddane zostanie wykonanie planów po zmianach dysponentów (zob. wykres poniżej), wówczas w ksc zaobserwować można relatywnie wyższy stopień realizacji dwr przez dysponentów, którym te środki powierzono.

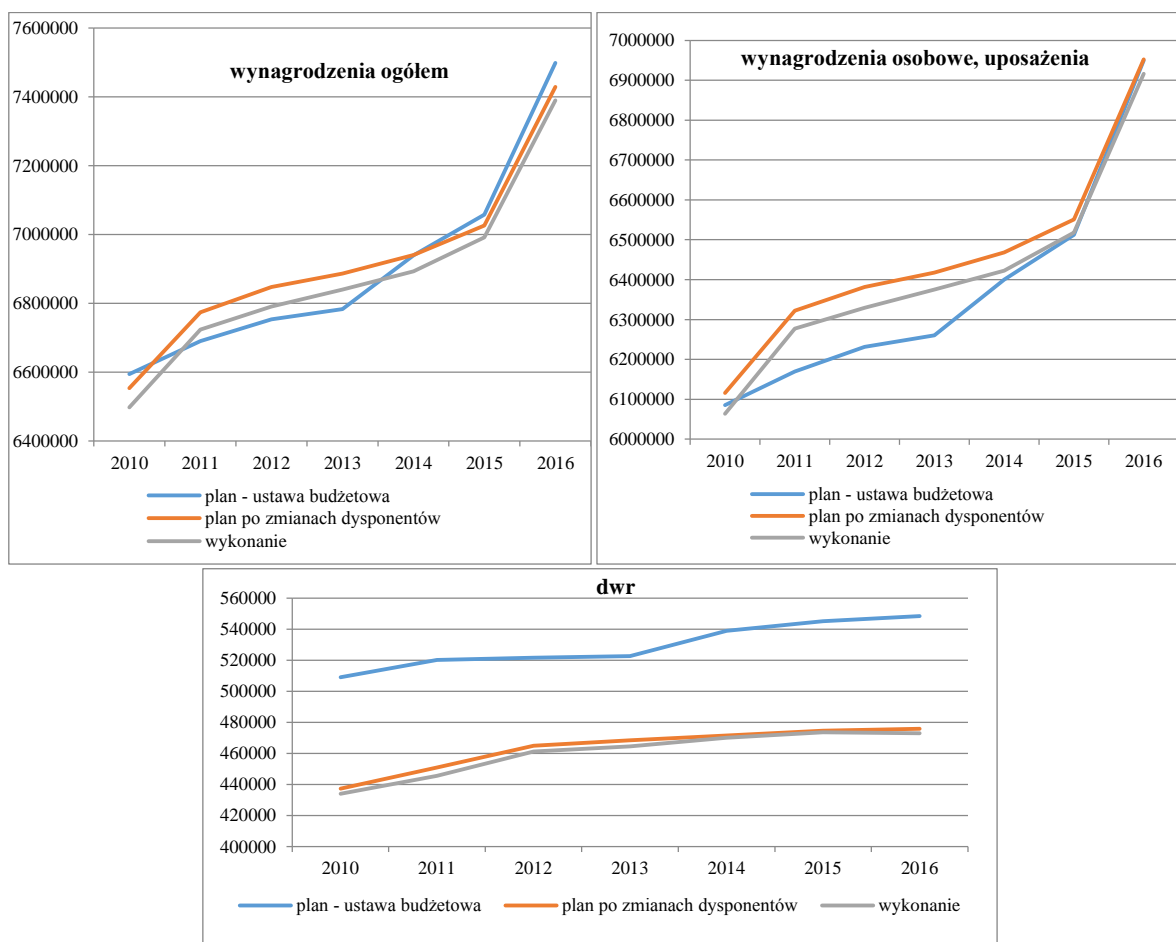
**Wykres 14. Relacja w % wykonania dwr (wg Rb-70) do planu dwr po zmianach dysponentów (wg Rb-70) w korpusie służby cywilnej (KSC) oraz państwowych jednostkach budżetowych (PJB) w latach 2010-2016**



Źródło: opracowanie na podstawie sprawozdań Rb-70 za lata 2010-2016

Powyższa zależność potwierdza, że dysponenti w wysokim stopniu realizują przyjęte przez nich plany (plany po zmianach dysponentów), jednakże realizacja planów zapisanych w ustawie budżetowej odbywa się w relatywnie niższym zakresie. W związku z powyższym pojawia się pytanie, jak zmieniają się wynagrodzenia ogółem oraz wynagrodzenia osobowe i dwr pomiędzy zapisami wynikającymi z planów ustawy budżetowej a ich wykonaniem. Wykres obrazujący kształtowanie się nominalnych poziomów dwr, wynagrodzeń osobowych oraz wynagrodzeń ogółem w kolejnych latach dla członków korpusu służby cywilnej przedstawiono poniżej.

**Wykres 15. Wynagrodzenia ogółem i ich główne składowe dla członków korpusu służby cywilnej w latach 2010-2016 (w tys. zł) według planów i wykonania**



Źródło: opracowanie na podstawie ustaw budżetowych oraz formularzy Rb-70 za lata 2010-2016

Przedstawione dane wskazują, że w ostatnich dwóch latach plan wynagrodzeń ogółem oraz plan dwr w ksc kształtują się powyżej ich faktycznego wykonania. W przypadku wynagrodzeń osobowych znaczące różnice między wykonaniem a planem (z ustawy budżetowej) wystąpiły w latach 2011-2014, co wpłynęło na obserwowalne różnice pomiędzy planem i wykonaniem wynagrodzeń ogółem.

Na poniższym schemacie przedstawiono wszystkie elementy wynagrodzeń członków korpusu służby cywilnej.

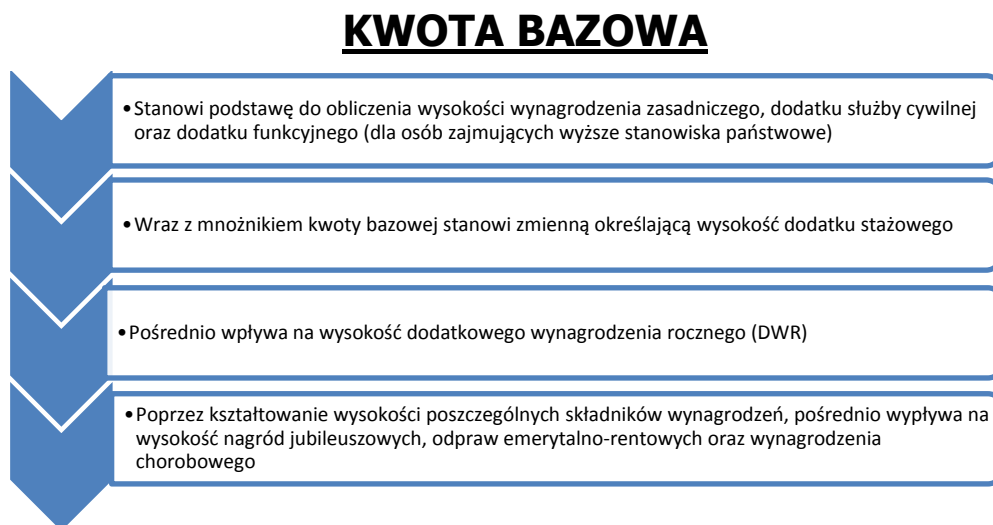
## Schemat 20. Elementy wynagrodzeń członków korpusu służby cywilnej.



Źródło: opracowanie własne zespołu

Analizując powyższe składniki wynagrodzeń członków korpusu służby cywilnej, należy zwrócić uwagę na ich powiązania z wysokością kwoty bazowej, uzależnionej od wartości wskaźnika wzrostu wynagrodzeń w państwowej sferze budżetowej. Kwota bazowa i określone przepisami mnożniki kwoty bazowej są podstawą do obliczania wysokości trzech składników wynagrodzenia indywidualnego członków korpusu służby cywilnej (tzw. mnożnikowy system wynagradzania). Są to: wynagrodzenie zasadnicze, dodatek służby cywilnej oraz dodatek funkcyjny (w przypadku osób zajmujących wyższe stanowiska w służbie cywilnej).

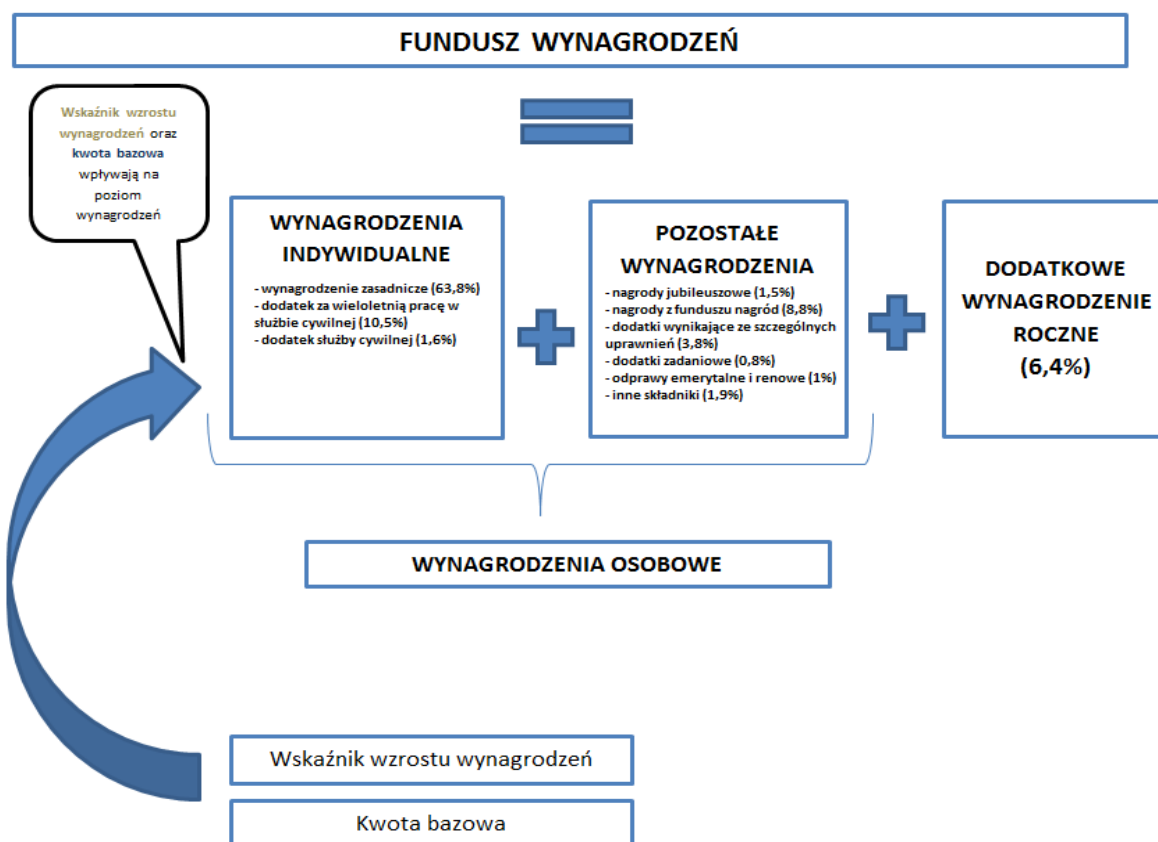
Schemat 21. Wpływ kwoty bazowej na poszczególne składniki wynagrodzeń w korpusie służby cywilnej



Źródło: opracowanie własne zespołu

Schemat nr 22 obrazuje fundusz wynagrodzeń w korpusie służby cywilnej, z podziałem na poszczególne składniki wynagrodzeń oraz ich udział w funduszu wynagrodzeń w 2016 r.

Schemat 22. Fundusz wynagrodzeń w korpusie służby cywilnej oraz składniki wynagrodzenia w 2016 r.



Źródło: opracowanie własne zespołu

Jak wynika z powyższego schematu, kwota bazowa oraz wskaźnik wzrostu wynagrodzeń wpływają przede wszystkim na poziom składników zaliczanych do tzw. wynagrodzeń indywidualnych (stałych wynagrodzeń miesięcznych) wynagrodzenia zasadniczego, dodatku stażowego, dodatku służby cywilnej oraz dodatku funkcyjnego.

W celu przeanalizowania wpływu kwoty bazowej oraz mnożnika kwoty bazowej na składniki wynagrodzeń indywidualnych poniżej zaprezentowano **symulację** zmiany poziomu wynagrodzeń indywidualnych na przykładzie miesięcznego wynagrodzenia w korpusie służby cywilnej. W szczególności:

- wariant 1 – sytuacja wyjściowa
  - mnożnik kwoty bazowej:
  - mnożnik dodatku stażowego: 0,19 (pracownik posiada 19-letni staż pracy w korpusie służby cywilnej);
- wariant 2 – wzrost mnożnika kwoty bazowej o 0,1, przy niezmienionej kwocie bazowej;
- wariant 3 – wzrost poziomu kwoty bazowej o 100 zł (tj. do poziomu 1973,84 zł), przy niezmienionym mnożniku;
- wariant 4 – wzrost dodatku stażowego do poziomu 0,2, przy niezmienionej kwocie bazowej oraz mnożniku kwoty bazowej.

Poziom poszczególnych składników wynagrodzeń zaprezentowano dla 3 grup osób tworzących korpus służby cywilnej:

- dla pracowników korpusu służby cywilnej;
- dla urzędników służby cywilnej;
- dla osób zajmujących wyższe stanowiska w korpusie służby cywilnej.

**Tabela 15. Symulacja wartości poszczególnych składników wynagrodzeń dla pracownika korpusu służby cywilnej.**

<b>Składnik wynagrodzenia / Wariant</b>	<b>1.</b>	<b>2.</b>	<b>3.</b>	<b>4.</b>
Wynagrodzenie zasadnicze	3 560,30	3 747,68	3 750,30	3 560,30
Dodatek stażowy	676,46	712,06	712,56	712,06
Dodatek zadaniowy	400,00	400,00	400,00	400,00
Nagroda z funduszu nagród (kwartalna)	2 000,00	2 000,00	2 000,00	2 000,00
<b>WYNAGRODZENIE PRZECIĘTNE BEZ DWR</b>	<b>5 303,42</b>	<b>5 526,41</b>	<b>5 529,52</b>	<b>5 339,02</b>

Źródło: opracowanie własne zespołu

**Tabela 16. Symulacja wartości poszczególnych składników wynagrodzeń dla urzędnika służby cywilnej.**

<b>Składnik wynagrodzenia / Wariant</b>	<b>1.</b>	<b>2.</b>	<b>3.</b>	<b>4.</b>
Wynagrodzenie zasadnicze	3 560,30	3 747,68	3 750,30	3 560,30
Dodatek stażowy	676,46	712,06	712,56	712,06
Dodatek służby cywilnej	880,70	880,70	927,70	880,70
Dodatek zadaniowy	400,00	400,00	400,00	400,00
Nagroda z funduszu nagród (kwartalna)	2 000,00	2 000,00	2 000,00	2 000,00
<b>WYNAGRODZENIE PRZECIĘTNE BEZ DWR</b>	<b>6 184,12</b>	<b>6 407,11</b>	<b>6 457,22</b>	<b>6 219,73</b>

Źródło: opracowanie własne zespołu

**Tabela 17. Symulacja wartości poszczególnych składników wynagrodzeń dla osób zajmujących wyższe stanowiska w korpusie służby cywilnej.**

<b>Składnik wynagrodzenia / Wariant</b>	<b>1.</b>	<b>2.</b>	<b>3.</b>	<b>4.</b>
Wynagrodzenie zasadnicze	3 560,30	3 747,68	3 750,30	3 560,30
Dodatek stażowy	676,46	712,06	712,56	712,06
Dodatek funkcyjny (np. 0,7)	1 311,69	1 311,69	1 381,69	1 311,69
Nagroda z funduszu nagród (kwartalna)	2 000,00	2 000,00	2 000,00	2 000,00
<b>WYNAGRODZENIE PRZECIĘTNE BEZ DWR</b>	<b>6 215,11</b>	<b>6 438,09</b>	<b>6 511,21</b>	<b>6 250,71</b>

Źródło: opracowanie własne zespołu

W oparciu o powyższą symulację zmiany poziomu wynagrodzeń przeprowadzoną przy założeniu występowania różnych wariantów można stwierdzić, iż kwota bazowa w największym stopniu determinuje poziom wynagrodzenia zasadniczego. W analizowanym przykładzie ewentualny wzrost kwoty bazowej o 100 zł spowodowałby wzrost wynagrodzenia zasadniczego o 190 zł. Podobny wzrost nastąpiłby jednak przy wzroście mnożnika kwoty bazowej o 0,1 (przy niezmienionej wartości kwoty bazowej). Należy podkreślić, iż mnożnik kwoty bazowej jest zmienną ściśle dopasowaną do danego stanowiska pracy, jednak dyrektorzy generalni oraz dyrektorzy komórek organizacyjnych mogą decydować o tym czy pracownikowi dany mnożnik podwyższyć czy nie. Z kolei podwyższenie kwoty bazowej o 100 zł spowodowałoby ogólny wzrost wynagrodzeń wszystkich pracowników korpusu służby cywilnej oraz innych grup pracowniczych, objętych systemem mnożnikowym, a tym samym wzrost/obciążenia całego funduszu wynagrodzeń.

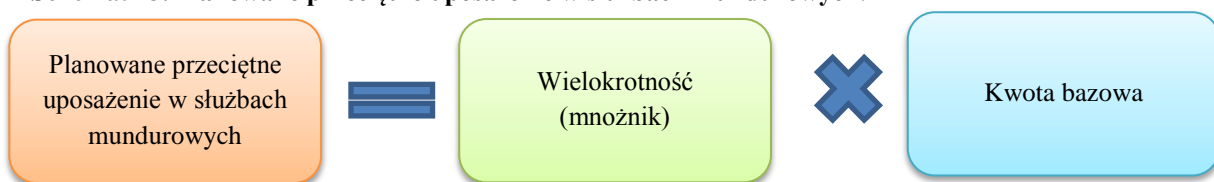


### 3.3. Wydatki na wynagrodzenia w państwowej sferze budżetowej (wybrane grupy pracownicze)

W przypadku osób objętych mnożnikowymi systemami wynagrodzeń, można przyjąć, że ich wynagrodzenia wznoszą automatycznie wraz z waloryzacją kwot bazowych (o planowany dla danej grupy pracowniczej średnioroczny wskaźnik wzrostu) lub przeciętnego uposażenia (funkcjonariusze SW), czy też przeciętnego wynagrodzenia w drugim kwartale roku poprzedniego (prokuratorzy, sędziowie) jeśli ich indywidualne wynagrodzenia określone są w relacji do tych kwot. Zróżnicowana sytuacja występuje również w kształtowaniu uposażeń służb mundurowych. W przypadku służb mundurowych, określone jest przeciętne uposażenie dla poszczególnych formacji, jednak indywidualne uposażenia zasadnicze określone są w różny sposób, np.:

- funkcjonariusze SW w oparciu o mnożnik przeciętnego uposażenia (co gwarantuje automatyczny wzrost w przypadku waloryzacji, zarówno kwoty bazowej jak i wielokrotności (mnożnika) przeciętnego uposażenia dla SW);
- żołnierze w oparciu o stałe kwoty miesięczne na poszczególnych stanowiskach służbowych, stopniach etatowych oraz grupy uposażenia (co wymaga każdorazowej zmiany stawek w przypadku waloryzacji);
- funkcjonariuszy policji w oparciu o mnożnik kwoty bazowej.

**Schemat 23. Planowane przeciętne uposażenie w służbach mundurowych.**



Źródło: opracowanie własne zespołu

Planowane przeciętne wynagrodzenie w formacjach mundurowych stanowi iloczyn kwoty bazowej określonej corocznie w ustawie budżetowej oraz wielokrotności kwoty bazowej (tzw. mnożnika) – zob. schemat 23. Poniższa tabela przedstawia mnożniki wielokrotności kwoty bazowej oraz przeciętne uposażenie w służbach mundurowych w 2017 r.

**Tabela 18. Przeciętne uposażenie w służbach mundurowych, stanowiące wielokrotność (mnożnik) kwoty bazowej w 2017 r.**

Lp.	Wyszczególnienie		2017 r.		
	Podległość	Formacja mundurowa	Mnożnik	Kwota bazowa (zł)	Przeciętne uposażenie (kol. 4 x kol. 5)
1	2	3	4	5	6
1	MON	Żołnierze zawodowi	3,20	<b>1 523,29 zł</b>	4 874,53 zł
2		Funkcjonariusze Służby Wywiadu Wojskowego	4,78		7 281,33 zł
3		Funkcjonariusze Służby Kontrwywiadu Wojskowego	3,40		5 179,19 zł
4	MSWiA	Funkcjonariusze Policji	3,19		4 859,30 zł
5		Funkcjonariusze Państwowej Straży Pożarnej	3,13		4 767,90 zł
6		Funkcjonariusze Biura Ochrony Rządu *	3,31		5 042,09 zł
7		Funkcjonariusze Straży Granicznej	3,21		4 889,76 zł
8	MS	Funkcjonariusze Służby Więziennej	3,19		4 859,30 zł
9	KPRM	Funkcjonariusze Centralnego Biura Antykorupcyjnego	3,50		5 331,52 zł
10		Funkcjonariusze Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego	3,60		5 483,84 zł
11		Funkcjonariusze Agencji Wywiadu	4,37		6 056,78 zł
12	MF	Funkcjonariusze Służby Celnej **, ***	2,72		<b>1 873,84 zł</b>

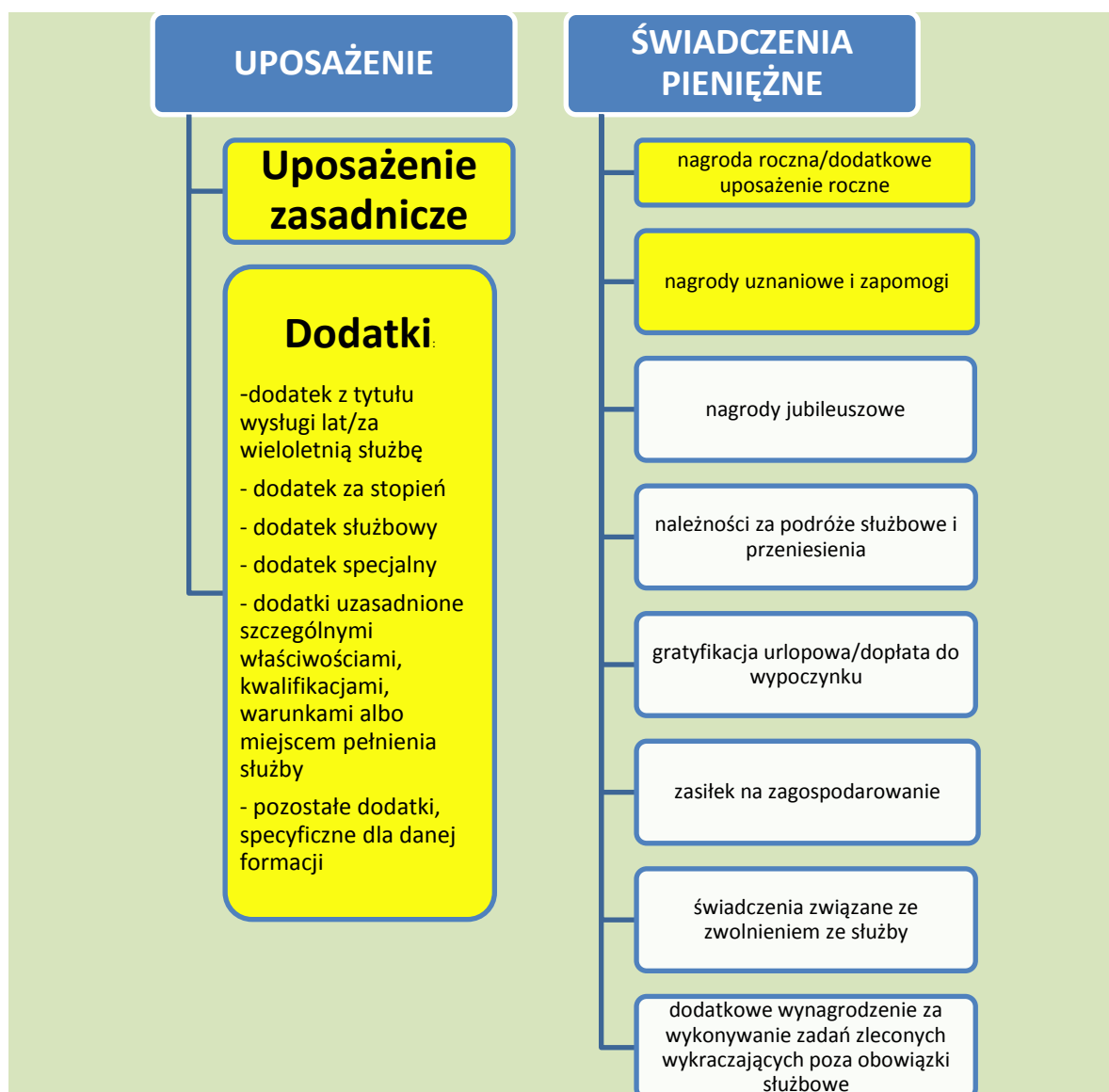
\* od 01.01.2018 r. Funkcjonariusze Służby Ochrony Państwa

\*\* od 01.03.2017 r. Funkcjonariusze Służby Celno-Skarbowej

\*\*\* Funkcjonariusze Służby Celnej do końca 2017 r. podlegali obowiązkowemu ubezpieczeniu emerytalnemu, rentowemu i chorobowemu stąd wysokość kwoty bazowej została określona na wyższym poziomie niż dla pozostałych służb mundurowych, które objęte są emerytalnym systemem zaopatrzeniowym.

Źródło: opracowanie własne zespołu

Schemat 24. System uposażeń służb mundurowych.



Kolorem żółtym zaznaczono składniki zaliczane do definicji wynagrodzeń wg brzmienia *ustawy o kształtowaniu wynagrodzeń* ...

Źródło: opracowanie własne zespołu

Jak wynika z zaprezentowanego powyżej schematu na wynagrodzenie służb mundurowych składa się uposażenie oraz świadczenia pieniężne. Tylko część z wymienionych elementów zaliczana jest do definicji wynagrodzeń, którą podaje *ustawa o kształtowaniu wynagrodzeń* .... Wszystkie składniki wymienione na schemacie stanowią elementy wynagrodzeń według definicji GUS (por. Schemat 6).

Poniższa tabela zawiera wartości kwot bazowych oraz średnioroczny wskaźnik wzrostu wynagrodzeń w państwowej sferze budżetowej w latach 2009 – 2017.

**Tabela 19. Wartości kwoty bazowej oraz średnioroczny wskaźnik wzrostu wynagrodzeń w państwowej sferze budżetowej w latach 2009 – 2017.**

Lp.	Wyszczególnienie	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11
1	Osoby zajmujące kierownicze stanowiska państwowe	1 835,35 zł	1 835,35 zł	1 766,46 zł	1 766,46 zł	1 766,46 zł	1 766,46 zł	1 766,46 zł	1 766,46 zł	1 789,42 zł
2	Członkowie korpusu służby cywilnej, etatowi członkowie samorządowych kolegiów odwoławczych i kolegiów regionalnych izb obrachunkowych, pracownicy Rządowego Centrum Legislacji, eksperci, asesory i aplikanci ekspercy Urzędu Patentowego Rzeczypospolitej Polskiej, funkcjonariusze Służby Celnej, członkowie służby zagranicznej niebędący członkami korpusu służby cywilnej	1 873,84 zł	1 873,84 zł	1 873,84 zł	1 873,84 zł	1 873,84 zł	1 873,84 zł	1 873,84 zł	1 873,84 zł	1 873,84 zł
3	Członkowie Krajowej Izby Odwoławczej przy Prezesie Urzędu Zamówień Publicznych	1 523,29 zł	1 523,29 zł	1 523,29 zł	1 523,29 zł	1 523,29 zł	1 523,29 zł	1 523,29 zł	1 523,29 zł	1 523,29 zł
4	Żołnierze zawodowi i funkcjonariusze	1 523,29 zł	1 523,29 zł	1 523,29 zł	1 523,29 zł	1 523,29 zł	1 523,29 zł	1 523,29 zł	1 523,29 zł	1 523,29 zł
5	Średnioroczny wskaźnik wzrostu wynagrodzeń w państwowej sferze budżetowej	103,9%	101,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%

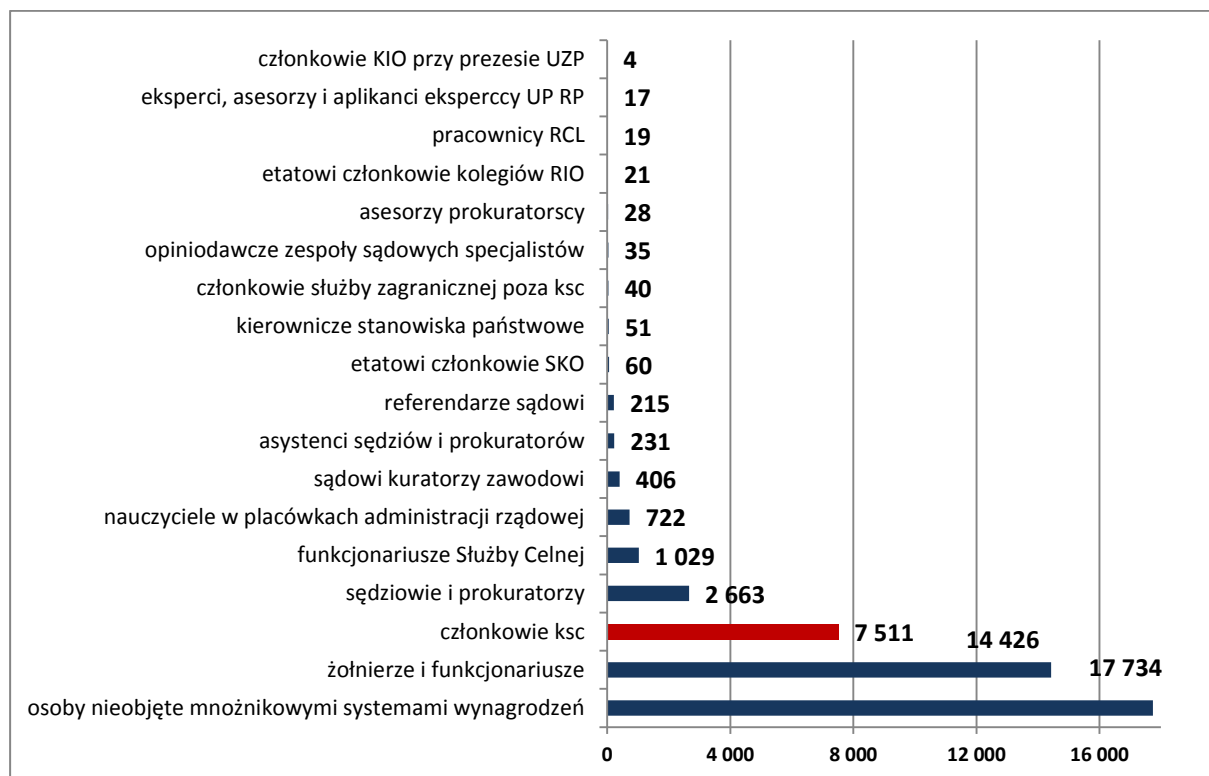
Źródło: opracowanie na podstawie danych pozyskanych z ustaw budżetowych na lata 2009-2017

Jak wynika z tabeli, wartości kwoty bazowej oraz średnioroczny wskaźnik wzrostu wynagrodzeń dla poszczególnych grup pracowniczych kształtują się na niezmiennym poziomie od kilku lat. „Zamrożenie” funduszu wynagrodzeń poprzez określenie średniorocznego wskaźnika wzrostu wynagrodzeń w państwowej sferze budżetowej w wysokości 100% nie oznacza jednak całkowitego zamrożenia wynagrodzeń indywidualnych oraz wzrostu funduszu wynagrodzeń na poziomie wykonania, co obrazują dane uzyskane ze sprawozdań budżetowych jednostek. Zmiany w poziomie wynagrodzeń indywidualnych oraz samego funduszu wynikają również z realizacji nowych zadań, zmiany poziomu zatrudnienia oraz realizowanej polityki kadrowej.

### 3.3.1. Korpus służby cywilnej

Na wynagrodzenia członków korpusu służby cywilnej w 2016 roku wydatkowano ok. 7 511 mln zł. Udział funduszu wynagrodzeń członków korpusu służby cywilnej w funduszu wynagrodzeń ogółem jednostek objętych sprawozdaniem Rb-70 w 2016 r. (łącznie z pracownikami zatrudnionymi w uczelniach publicznych i urzędach oraz organach o których mowa w art. 139 ust. 2 ustawy o finansach publicznych), stanowił 16,6% (spadek względem 2010 r., kiedy stanowił on 17,2%). Niższe tempo wzrostu funduszu wynagrodzeń w korpusie służby cywilnej ksc niż w całej państwowej sferze budżetowej spowodowało, że udział wydatków na wynagrodzenia członków korpusu służby cywilnej spadł względem 2010 r. o 0,6 p. proc. Podobnie, jak w przypadku zatrudnienia, ksc stanowi trzecią – po osobach nieobjętych mnożnikowymi systemami wynagrodzeń oraz żołnierzach i funkcjonariuszach – grupę pod względem wielkości funduszu wynagrodzeń w ramach ww. zbiorowości.

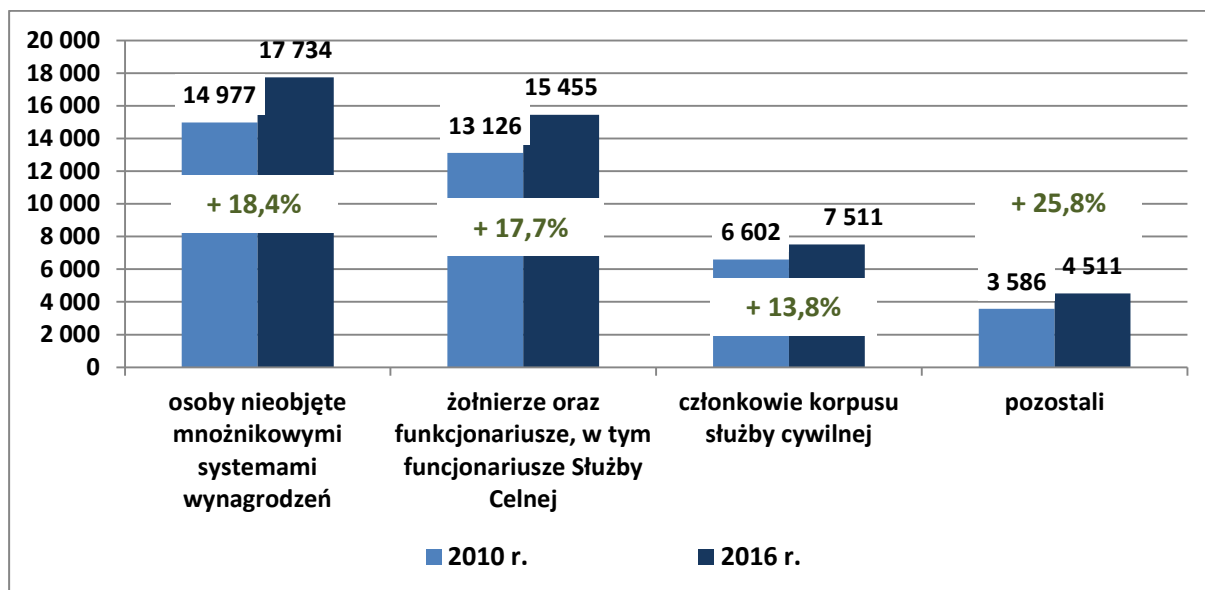
**Wykres 16. Fundusz wynagrodzeń w ksc na tle innych grup pracowniczych w 2016 w mln zł.**



Źródło: opracowanie na podstawie danych DSC KPRM

Względem 2010 r. fundusz wynagrodzeń ogółem w jednostkach objętych sprawozdaniem Rb-70 wzrósł o 18,0%. W korpusie służby cywilnej również miał miejsce wzrost, jednak był on niższy – wyniósł 13,8%. Dla porównania produkt krajowy brutto w tym okresie wzrósł o 23,3%, a średnia pensja w gospodarce narodowej o 25,5% w ujęciu nominalnym. Udział funduszu wynagrodzeń w PKB spadł z poziomu 0,5% w 2010 r. do 0,4% w 2016 r. Należy podkreślić, że wzrosty funduszu wynagrodzeń w ksc w analizowanym okresie wynikały w głównej mierze ze zmian systemowych, takich jak: likwidacja rachunków dochodów własnych i włączenie do budżetu państwa środków na sfinansowanie wynagrodzeń prowizyjnych dla pracowników realizujących czynności związane z egzekucją administracyjną w urzędach skarbowych. Wiązało się to z włączeniem do funduszu wynagrodzeń w ksc ok. 150 mln zł na wynagrodzenia prowizyjne członków korpusu służby cywilnej zatrudnionych w komórkach egzekucji administracyjnej urzędów skarbowych. Na wzrost funduszu miały ponadto wpływ zwiększenia wynikające z włączania do ksc instytucji funkcjonujących dotąd poza ksc (np. gospodarstw pomocniczych i zakładów budżetowych – wzrost szacowany na ok. 26 mln zł) lub znacznego rozszerzenia zakresu działania już funkcjonujących w ksc instytucji (o czym mowa w podrozdziale 1.1), a także zwiększenia wynikające z rozdysponowywania rezerw celowych m.in. na finansowanie nowych zadań (o czym szerzej mowa w rozdziale 3). W okresie tym miało ponadto miejsce jedno działanie o charakterze systemowym, w zakresie podniesienia poziomu wynagrodzeń, kiedy to na 2016 r. zaplanowane zostały dodatkowe środki na wynagrodzenia m.in. dla członków korpusu służby cywilnej.

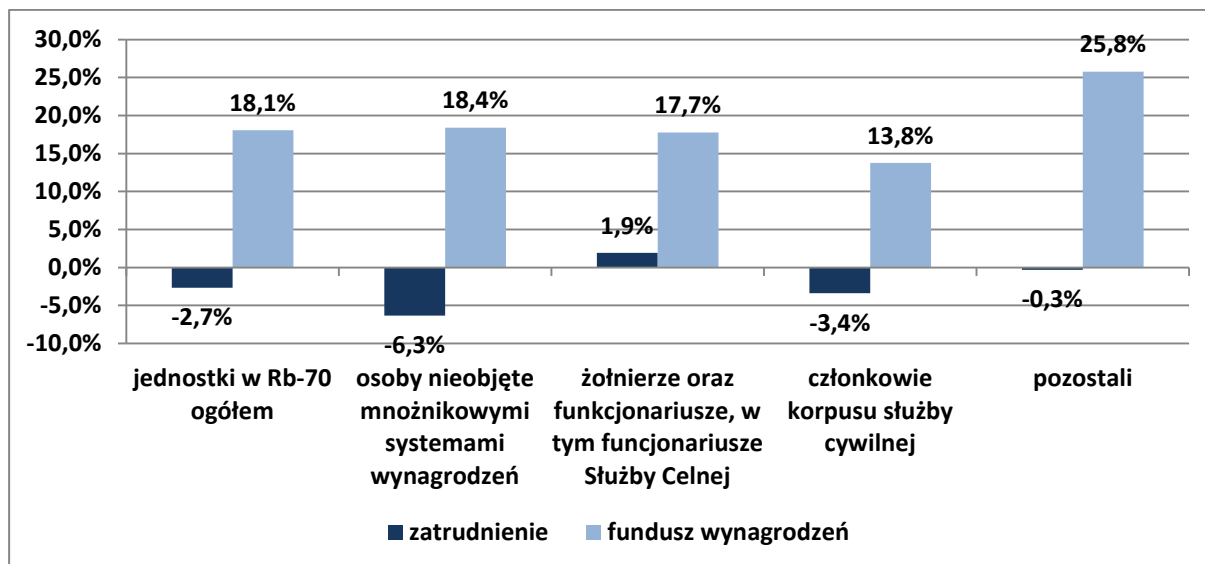
Wykres 17. Dynamika funduszu wynagrodzeń w ksc na tle innych statusów w latach 2010- 2016 (w mln zł)



Źródło: opracowanie na podstawie danych DSC KPRM

Należy zauważyć, że w przypadku większości statusów zatrudnienia w państwowej sferze budżetowej – z wyjątkiem żołnierzy i funkcjonariuszy – miały miejsce wzrosty funduszu wynagrodzeń. Służba cywilna odnotowała najniższy – spośród analizowanych grup – wzrost funduszu wynagrodzeń, przy jednym z wyższych spadków zatrudnienia.

Wykres 18. Dynamika funduszu wynagrodzeń oraz zatrudnienia w ksc na tle innych statusów w latach 2010- 2016

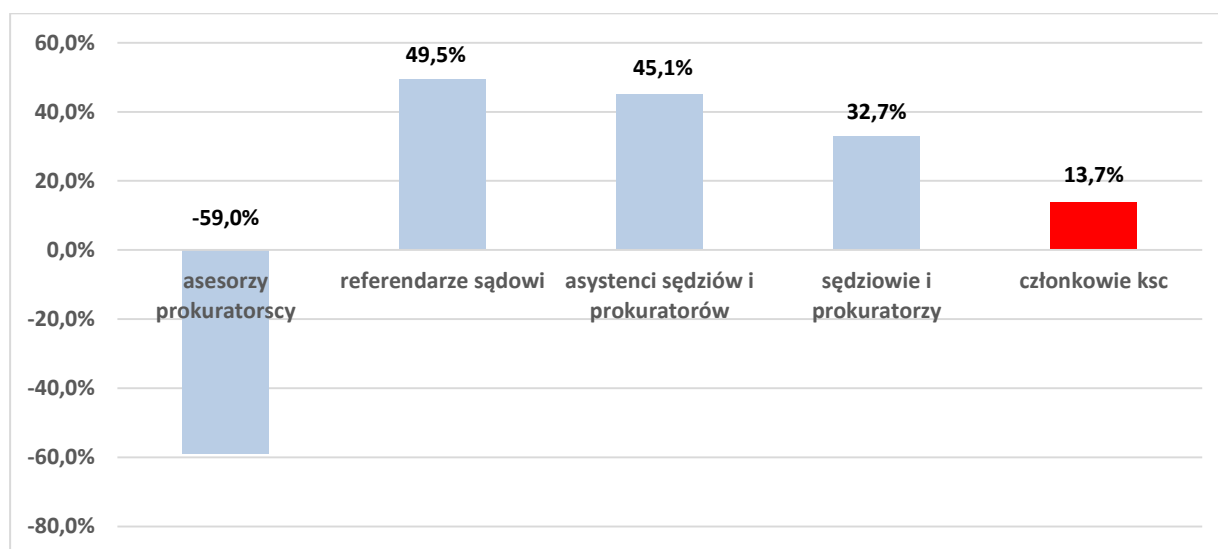


Źródło: opracowanie na podstawie danych DSC KPRM

Z powyższych danych wynika, że wzrost funduszu wynagrodzeń osób nieobjętych mnożnikowymi systemami wynagrodzeń wyniósł 18,4% – przy spadku zatrudnienia o 6,4% w analizowanym okresie. Największy

procentowy wzrost funduszu wynagrodzeń miał miejsce w przypadku pozostałych grup stanowisk – wyniósł on o 25,8% (przy spadku zatrudnienia o 0,3%). Może to wynikać m.in. z mechanizmu indeksacji wynagrodzeń sędziów, prokuratorów i asesorów prokuratorskich, którzy w ww. danych zostali ujęci w grupie „pozostałych”. Wynagrodzenia dla sędziów i prokuratorów w danym roku ustalone są bowiem w relacji do przeciętnego wynagrodzenia w drugim kwartale roku poprzedniego<sup>62</sup>. Natomiast wysokość wynagrodzenia zasadniczego asesorów prokuratorskich ustalana jest w relacji do wynagrodzenia zasadniczego prokuratora prokuratury rejonowej, powiększonego o należną składkę z tytułu ubezpieczenia społecznego. Wynagrodzenia te są więc w ścisły sposób powiązane z sytuacją na rynku pracy – w przeciwieństwie np. do wynagrodzeń członków ksc. Poniższy wykres przedstawia dynamikę funduszu wynagrodzeń w ksc na tle poszczególnych statusów zatrudnienia, których wynagrodzenia kształtowane są poprzez mechanizm indeksacji oparty o koniunkturę rynkową.

**Wykres 19. Dynamika funduszu wynagrodzeń w ksc na tle statusów, których wynagrodzenia kształtowane są poprzez mechanizm indeksacji oparty na przeciętnym wynagrodzeniu w gospodarce narodowej w latach 2010- 2016 (w %)**



\* grupa asesorów prokuratorskich – w 2010 r. razem z aplikantami jako grupa pracownicza *asesorzy prokuratorscy, aplikanci sądowi i prokuratorscy*.

Źródło: opracowanie na podstawie danych DSC KPRM

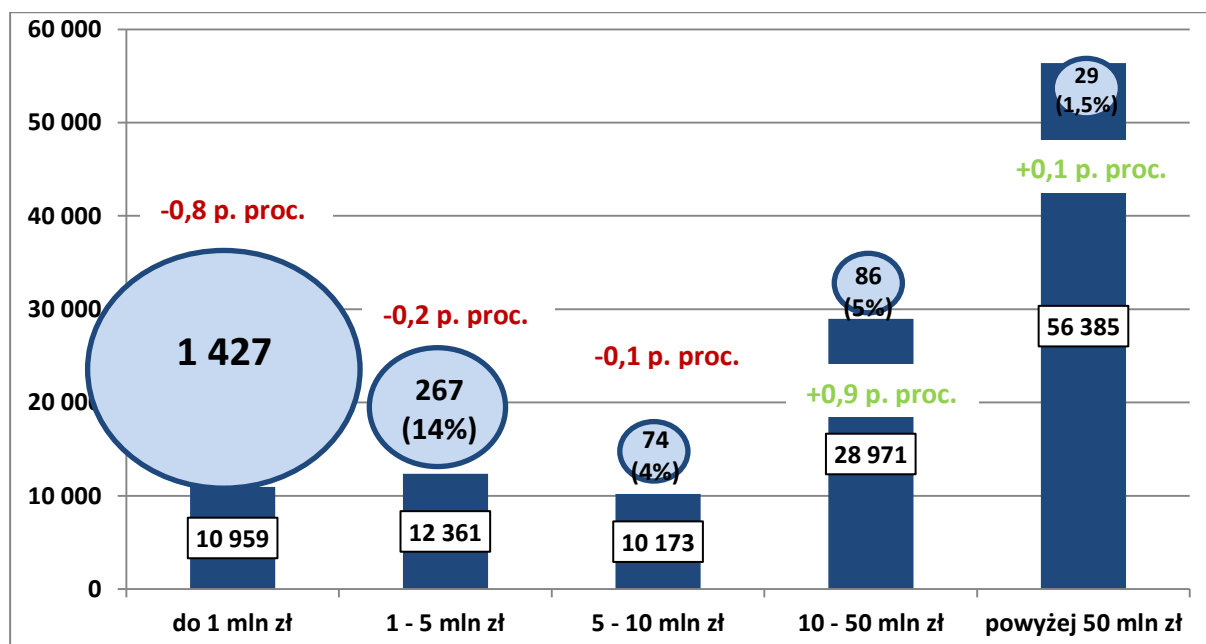
Dla porównania fundusz wynagrodzeń w jednostkach samorządu terytorialnego wzrósł w tym okresie o 23,5%, przy spadku zatrudnienia o 1,1%. Na uwagę zasługuje fakt, że administrację samorządu terytorialnego stanowią w zdecydowanej większości jednostki na poziomie gminy (67,3% zatrudnionych) i powiatu (18,3%) – łącznie 85,6% zatrudnionych w samorządzie. W szczególności podmioty na poziomie powiatowym w samorządzie, mogą stanowić konkurencję na lokalnych rynkach dla urzędów należących do służby cywilnej.

Jak wspomniano w podrozdziale 1.1., w służbie cywilnej dominują urzędy małe, zatrudniające niewielu członków korpusu służby cywilnej. Niski poziom zatrudnienia w większości urzędów idzie w parze z niskim

<sup>62</sup> Ogłoszane w Dzienniku Urzędowym Rzeczypospolitej Polskiej „Monitor Polski”, przez Prezesa Głównego Urzędu Statystycznego, na podstawie art. 20 pkt 2 ustawy z dnia 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych (Dz. U. z 2017 r. poz. 1383).

poziomem budżetu na wynagrodzenia, co przekłada się bezpośrednio na pewne ograniczenia w możliwości elastycznego dysponowania funduszem wynagrodzeń przez kierowników urzędów. Poniżej zaprezentowano wykres obrazujący znacznie zróżnicowaną strukturę urzędów w korpusie służby cywilnej pod względem liczby zatrudnionych oraz wysokości budżetu na wynagrodzenia – dotyczy wykonanego budżetu na wynagrodzenia członków korpusu służby cywilnej w 2016 r.

**Wykres 20. Poziom zatrudnienia i liczba urzędów wg wielkości budżetów na wynagrodzenia członków ksc w 2016 r. oraz ich udział (wraz z dynamiką tego udziału względem 2010 r.) w strukturze ksc**



Źródło: opracowanie na podstawie danych DSC KPRM

Słupki na wykresie oznaczają poziom przeciętnego zatrudnienia, natomiast wartości w kołach oznaczają liczbę takich urzędów, ich udział w ksc oraz dynamikę tego udziału w latach 2010-2016.

Jak wynika z powyższego wykresu, 76% urzędów w ksc stanowią podmioty z rocznym budżetem środków na wynagrodzenia członków ksc nieprzekraczającym 1 mln zł, przy czym zatrudniają one ok. 9,2% członków ksc. Łącznie 90% korpusu stanowią urzędy z budżetem nieprzekraczającym 5 mln zł. Tak ujęta struktura pozostaje na bardzo zbliżonym poziomie w ciągu analizowanego okresu. Jednocześnie, jak wspomniano w podrozdziale 1.1, od 2010 r. zatrudnienie w korpusie nieprzerwanie spada pomimo realizacji nowych zadań. Jak wykazano spadki te miały miejsce w znacznej mierze w małych urzędach (do 10 członków ksc). Dla osiągnięcia odpowiednio konkurencyjnego poziomu wynagrodzeń w tych jednostkach, względem innych segmentów rynku pracy, stają się coraz bardziej ograniczone możliwości dalszej redukcji zatrudnienia, jak również elastycznego kształtowania polityki kadrowo-płacowej przez kierowników tych jednostek.

Należy podkreślić, że grupa urzędów z rocznym budżetem środków na wynagrodzenia ksc do 5 mln zł, to w szczególności archiwa państwowe, komendy powiatowe (i miejskie) Policji i Państwowej Straży Pożarnej, oddziały Straży Granicznej, powiatowe inspektoraty nadzoru budowlanego, powiatowe inspektoraty weterynarii,



urzędy żeglugi śródlądowej, wojskowe komendy uzupełnień i wojewódzkie sztaby wojskowe, komendy wojewódzkie Państwowej Straży Pożarnej oraz większość inspekcji na poziomie wojewódzkim (w tym m.in. wojewódzkie inspektoraty: farmaceutyczne, inspekcji handlowej, ochrony roślin i nasiennictwa, jakości handlowej artykułów rolno-spożywczych, nadzoru budowlanego, transportu drogowego, weterynarii, czy wojewódzkie urzędy ochrony zabytków.

Są to więc przede wszystkim instytucje realizujące zadania o charakterze inspekcyjno-kontrolnym i badawczo-naukowym oraz zajmujące się zapewnieniem bezpieczeństwa w różnych obszarach funkcjonowania państwa, co często wymaga wysokich kompetencji i stałego podnoszenia kwalifikacji. Zadania o podobnym charakterze realizują także urzędy znajdujące się w grupie urzędów z budżetem od 5 do 10 mln zł tj. m.in. część urzędów centralnych, większość kuratoriów oświaty, wojewódzkich inspektoratów ochrony środowiska, urzędy morskie, urzędy statystyczne, czy część komend wojewódzkich Policji.

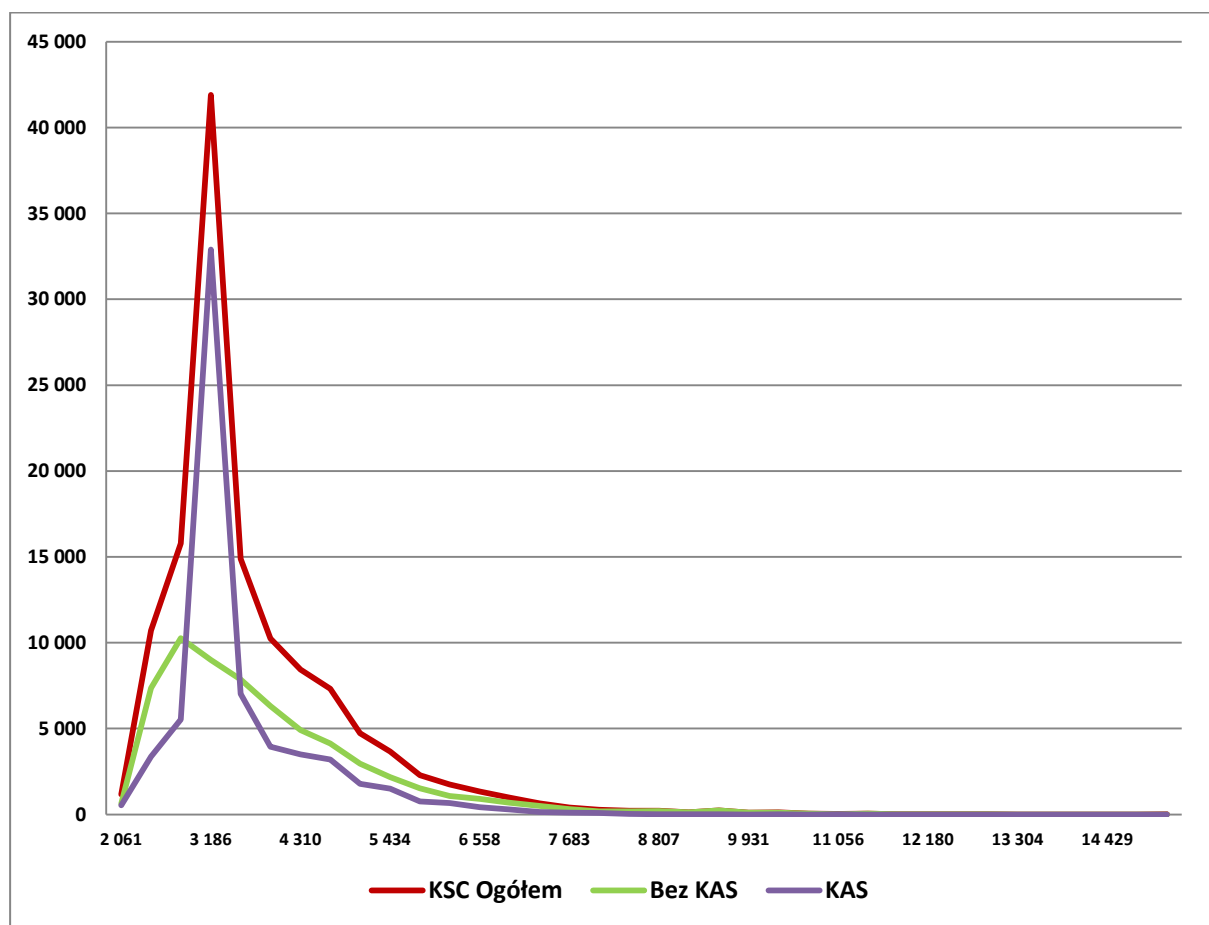
Grupa urzędów z budżetem od 10 do 50 mln zł to w szczególności większość urzędów centralnych, urzędy wojewódzkie oraz część ministerstw. Największymi budżetami – powyżej 50 mln dysponują natomiast izby administracji skarbowej (16 urzędów, które zatrudnia 47 tys. członków korpusu służby cywilnej, tj. ok. 40% tego korpusu) i również część ministerstw.

Biorąc pod uwagę specyfikę i charakter pracy w służbie cywilnej w urzędach administracji centralnej, naturalnym punktem odniesienia dla nich są inne segmenty administracji, w tym pozostałe naczelne i centralne organy administracji publicznej. Jak wynika z przedstawionych niżej danych, silną konkurencję na rynku pracy dla niektórych urzędów służby cywilnej mogą stanowić urzędy państwowe oraz urzędy ochrony i kontroli prawa, takie jak: Sąd Najwyższy, Trybunał Konstytucyjny, Kancelaria Prezydenta RP, Kancelaria Sejmu, Kancelaria Senatu, Najwyższa Izba Kontroli, Biuro Rzecznika Praw Obywatelskich, czy Krajowa Rada Radiofonii i Telewizji. Przeciętne wynagrodzenie w niektórych z tych instytucji jest znacznie wyższe od przeciętnego wynagrodzenia w ministerstwach, urzędach centralnych oraz innych urzędach zlokalizowanych w Warszawie. Dodatkowo dynamika przeciętnego wynagrodzenia w tych instytucjach jest często znacznie wyższa, niż w ww. urzędach należących do służby cywilnej, w analizowanym okresie. Sytuacja taka może skutkować poszerzeniem i nasileniem zjawiska odpływu najlepszej kadry z korpusu służby cywilnej do innych urzędów administracji.

Warto podkreślić, że zaprezentowane informacje na temat przeciętnego wynagrodzenia w służbie cywilnej nie dostarczają pełnej wiedzy o zróżnicowaniu wynagrodzeń pomiędzy członkami korpusu służby cywilnej. W związku z powyższym, chcąc poznać faktyczną skalę zróżnicowania wynagrodzeń w służbie cywilnej analizie poddano wynagrodzenia na poszczególnych stanowiskach w ksc, wg stanu na dzień 30 czerwca 2017 r. Dzięki temu uzyskano informacje na temat rozkładu poziomów wynagrodzeń zasadniczych w całej zbiorowości.

Analiza tych najbardziej aktualnych danych wskazuje, że połowa członków korpusu służby cywilnej otrzymywała wynagrodzenie zasadnicze poniżej 3 105 zł brutto (mediana mnożnika = 1,66). Duży wpływ na ten obraz mają wynagrodzenia osób zatrudnionych w jednostkach Krajowej Administracji Skarbowej, która stanowi najliczniejszą grupę w ksc, a znaczna część pracowników KAS ma mnożnik wynagrodzenia zasadniczego na poziomie 1,61.

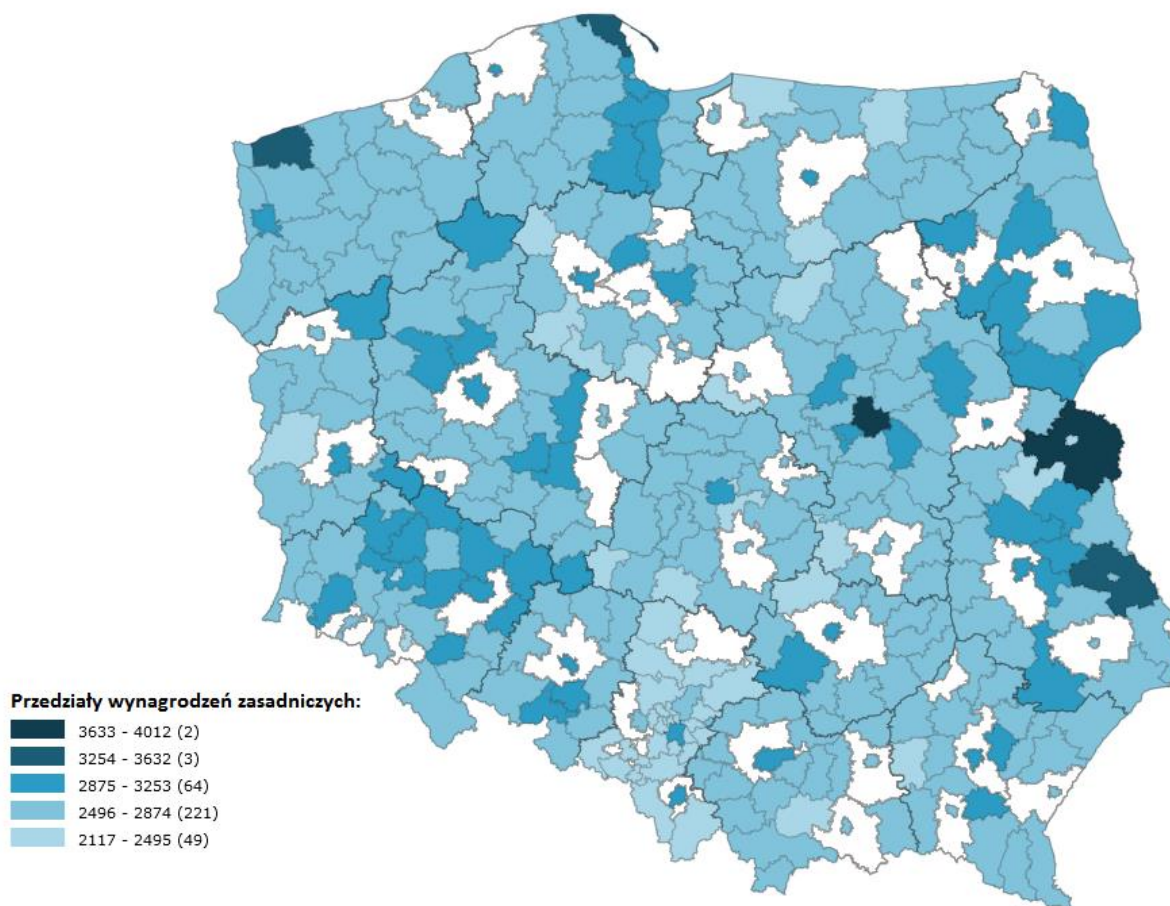
**Wykres 21. Zatrudnienie według poziomu wynagrodzenia zasadniczego w korpusie służby cywilnej (stan na 30 czerwca 2017 r.)**



Źródło: opracowanie na podstawie danych DSC KPRM

Dodatkowo dane dotyczące wynagrodzeń przedstawione na poniższej mapie prezentują nierówności w ujęciu terytorialnym. Wynika z niej, że w prawie 80% powiatów mediana mnożnika wynagrodzenia zasadniczego nie przekracza poziomu 1,53, tj. nawet nie dochodzi do mediany wynagrodzeń dla całego korpusu służby cywilnej. Wynika z niej ponadto, że tam, gdzie funkcjonuje znaczna większość urzędów w służbie cywilnej – tj. w terenie, poza dużymi ośrodkami miejskimi, sytuacja płacowa jest znacznie trudniejsza niż mogłoby się to wydawać z perspektywy średniej, czy mediany dla korpusu służby cywilnej ogółem. Dodatkowo należy wziąć pod uwagę, że obraz wynagrodzeń w powiatach zaprezentowany na poniższej mapie jest zawyżany przez jednostki KAS w terenie – o czym świadczą dane wynikające z rozkładu przedstawionego na powyższym wykresie.

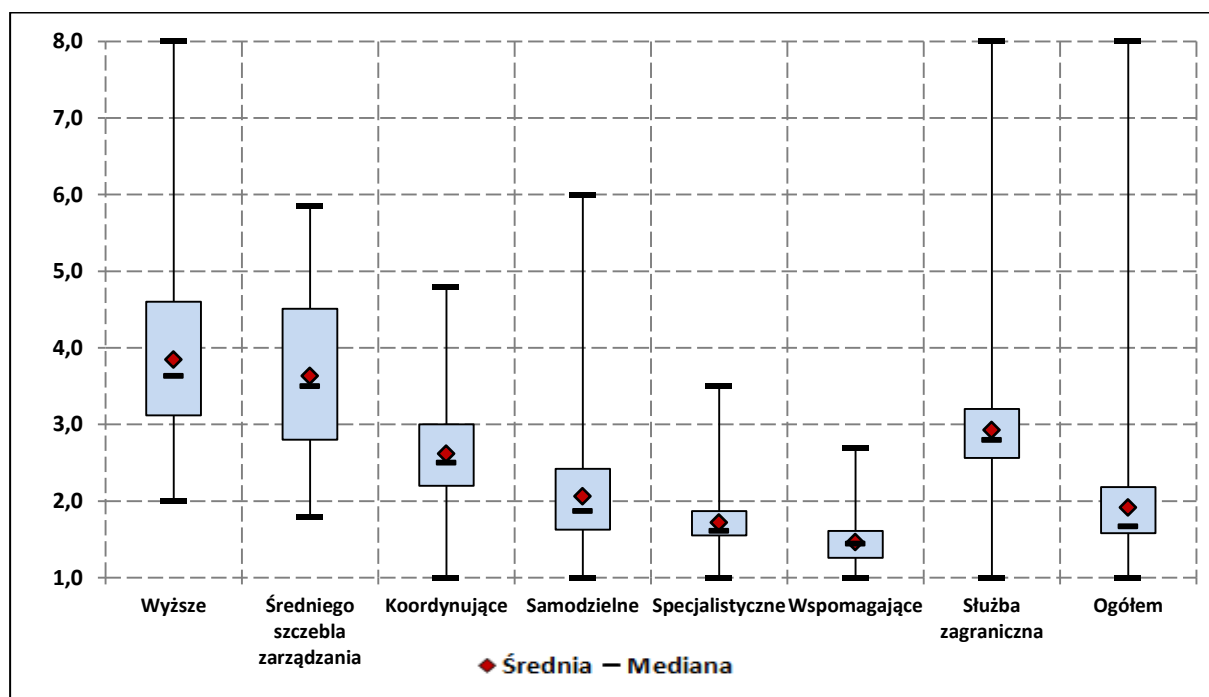
**Mapa 1. Mediany wynagrodzenia zasadniczego w służbie cywilnej wg powiatów w zł brutto (stan na 30 czerwca 2017 r.)**



Źródło: opracowanie na podstawie danych DSC KPRM

Poniższy wykres pokazuje natomiast faktyczny rozkład mnożników wynagrodzenia zasadniczego w grupach stanowisk w służbie cywilnej, w przedziałach ich minimalnych i maksymalnych możliwych wartości. Wynika z niego przede wszystkim, że w przypadku każdej grupy stanowisk wartość średnia przewyższa medianę, która pokazuje faktyczny rozkład wynagrodzeń. Kolejnym wnioskiem wynikającym z analizy zaprezentowanych danych, jest znaczne spłaszczenie wynagrodzeń (niewielka różnica w poziomie mnożnika między I a III kwartylem, w szczególności w grupach stanowisk wspomagających oraz specjalistycznych w służbie cywilnej. Ponad 75% zatrudnionych w tych grupach członków ksc nie osiągnęło nawet poziomu średniej dla korpusu służby cywilnej ogółem. Jak wynika z zaprezentowanych przedziałów minimalnych i maksymalnych możliwych mnożników wynagrodzenia zasadniczego, spłaszczenie to nie jest spowodowane ograniczeniami wynikającymi z przepisów prawa. Przyczyn można dopatrywać się natomiast w ograniczonych możliwościach budżetów wynagrodzeniowych urzędów – co zostało omówione we wcześniejszych fragmentach rozdziału.

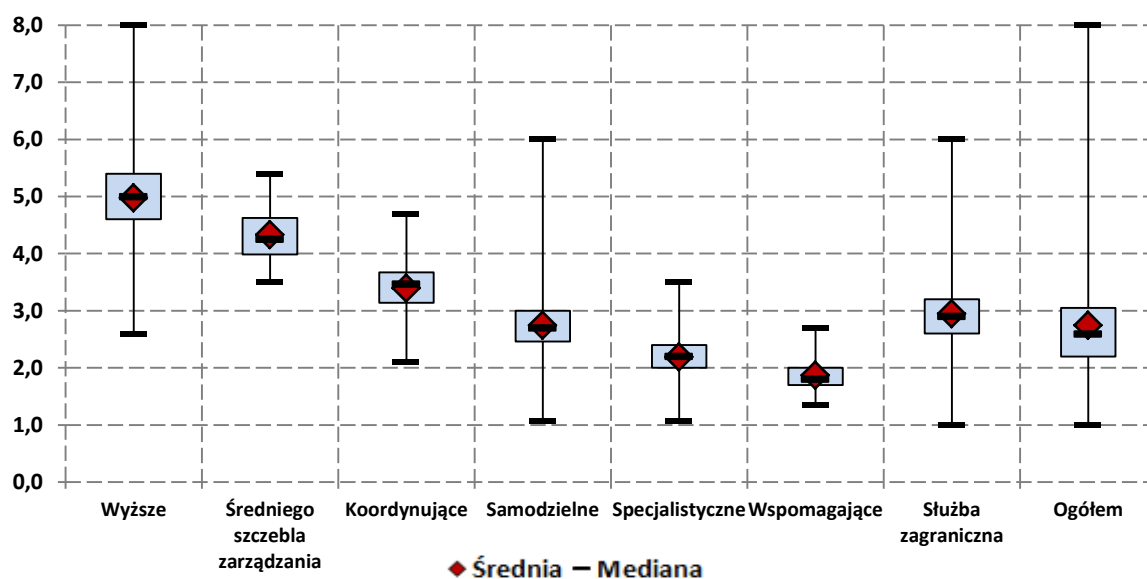
Wykres 22. Przedziały mnożników wynagrodzenia zasadniczego członków korpusu służby cywilnej ogółem w ksc (stan na 30 czerwca 2017 r.)



Źródło: opracowanie na podstawie danych DSC KPRM

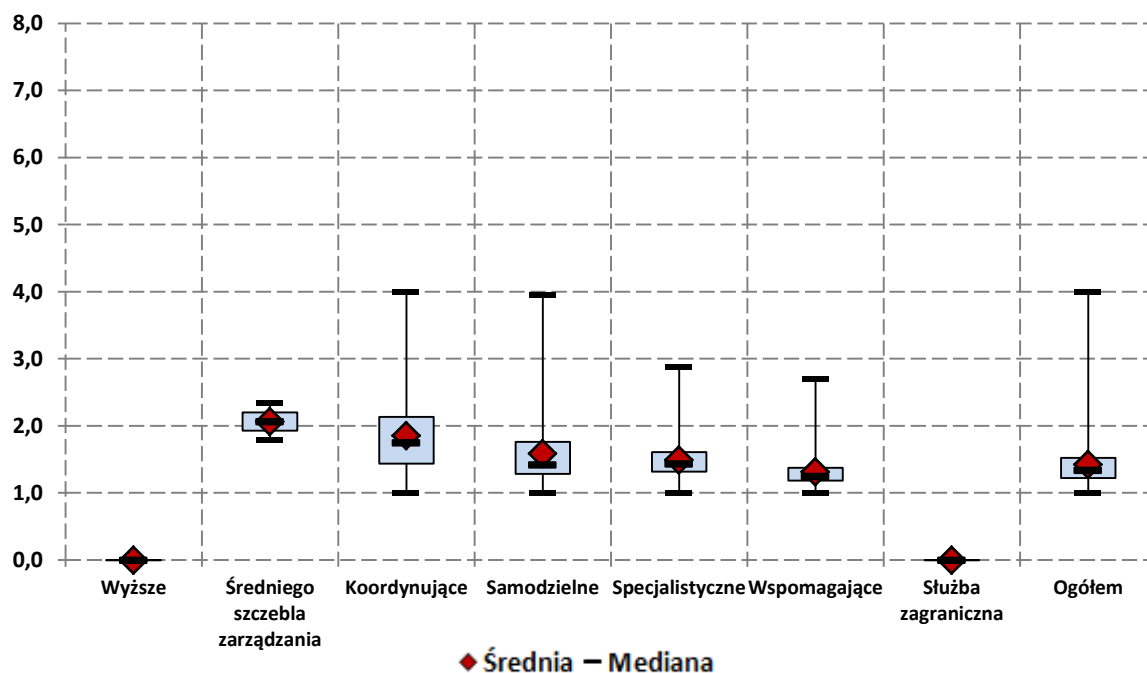
Potwierdza to analiza małych i dużych urzędów – na przykładzie ministerstw oraz powiatowej administracji zespolonej. Widoczne jest większe spłaszczenie wynagrodzeń w urzędach na poziomie powiatowym, które dysponują znacznie niższymi funduszami wynagrodzeń niż ministerstwa. W małych urzędach uwidacznia się dodatkowo małe zróżnicowanie wynagrodzeń między grupami stanowisk, co jest niekorzystne chociażby ze względu na brak motywacji finansowej do rozwoju zawodowego w tej grupie urzędów.

Wykres 23. Przedziały mnożników wynagrodzenia zasadniczego członków korpusu służby cywilnej w ministerstwach (stan na 30 czerwca 2017 r.)



Źródło: opracowanie na podstawie danych DSC KPRM

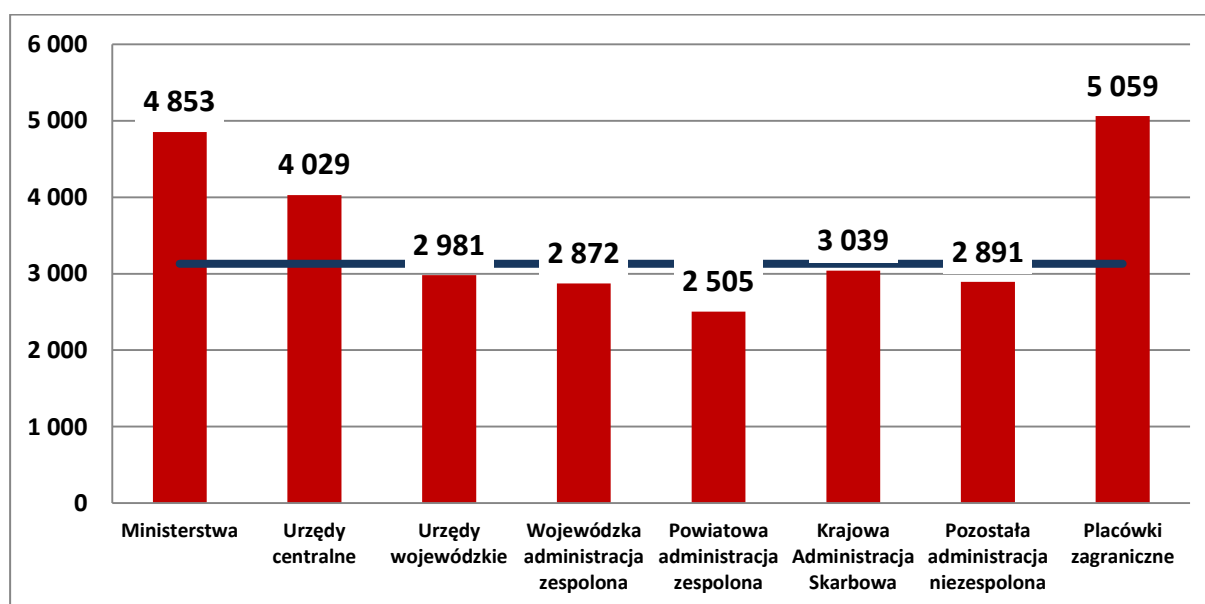
Wykres 24. Przedziały mnożników wynagrodzenia zasadniczego członków korpusu służby cywilnej w powiatowej administracji zespolonej (stan na 30 czerwca 2017 r.)



Źródło: opracowanie na podstawie danych DSC KPRM

Biorąc pod uwagę strukturę korpusu służby cywilnej według kategorii urzędów, należy zwrócić uwagę na fakt, że poniżej mediany dla całego korpusu znajduje się mediana wynagrodzeń w urzędach wojewódzkich oraz w całej administracji zespolonej i niezespolonej (w tym w Krajowej Administracji Skarbowej).

Wykres 25. Mediany mnożników wynagrodzenia zasadniczego (w zł, brutto) członków korpusu służby cywilnej według kategorii urzędów (stan na 30 czerwca 2017 r.)

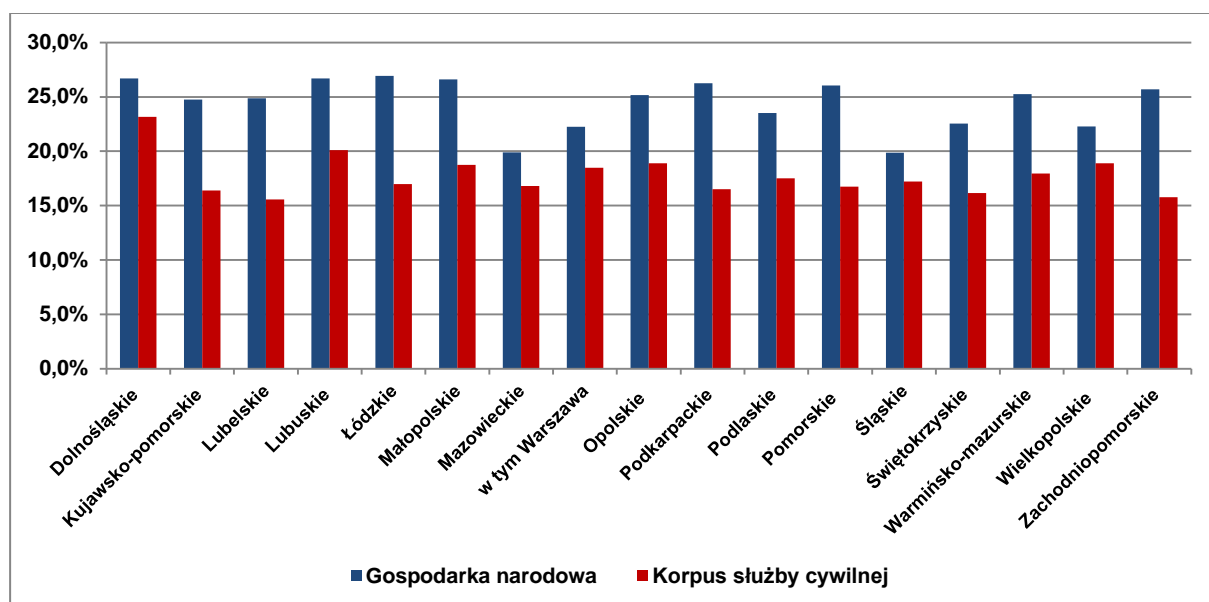


Źródło: opracowanie na podstawie danych DSC KPRM

Według analiz DSC KPRM, w latach 2010-2016, przeciętne wynagrodzenie całkowite w korpusie służby cywilnej wzrosło realnie o 7,2%. Natomiast mediana wynagrodzenia zasadniczego, w ujęciu realnym utrzymała się na niemal niezmiennym poziomie (wzrost o 0,1%). W tym czasie w gospodarce narodowej wynagrodzenie wzrosło realnie o 14,3%.

Wyraźnie wyższe tempo dynamiki wzrostu w gospodarce narodowej, niż w służbie cywilnej jest zjawiskiem powszechnym, niezależnie od regionu kraju. Oznacza to, że ma miejsce w przypadku wszystkich województw, w których występuje z mniejszą lub większą intensywnością, co pokazuje poniższy wykres dotyczący dynamiki nominalnej wynagrodzeń całkowitych w latach 2010–2016 w gospodarce narodowej oraz w korpusie służby cywilnej. Dla służby cywilnej oznacza to również spadek konkurencyjności jako pracodawcy na rynku pracy.

**Wykres 26. Dynamika nominalna przeciętnych wynagrodzeń całkowitych w gospodarce narodowej i korpusie służby cywilnej w latach 2010-2016 według województw**



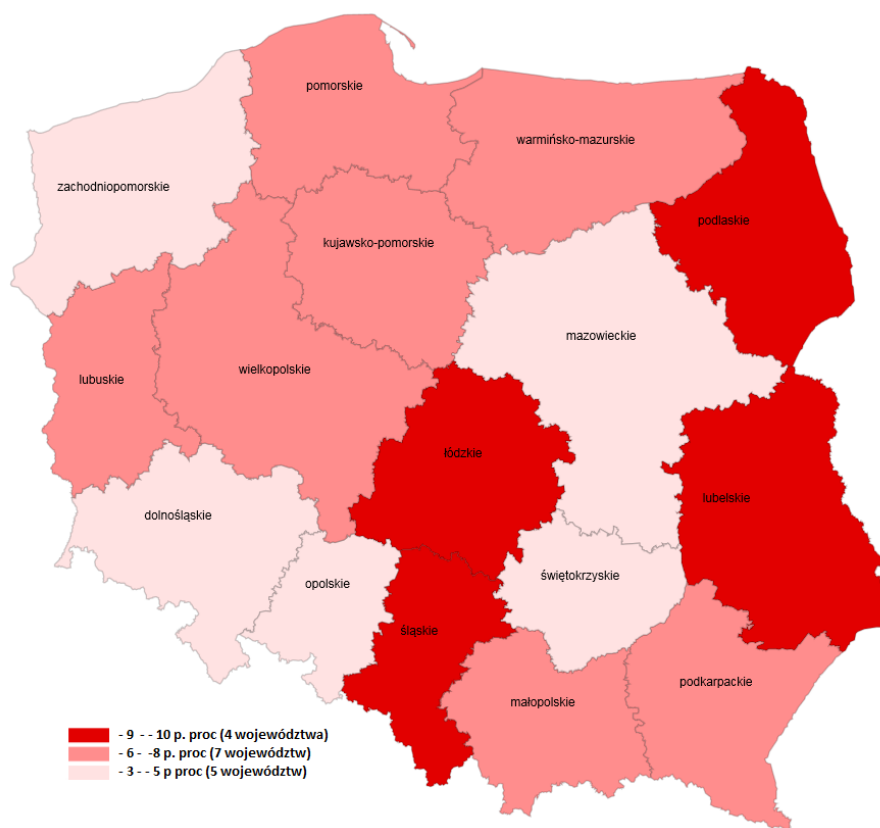
Źródło: opracowanie na podstawie danych DSC KPRM

Z uwagi na lokalizację wszystkich ministerstw, a także większości urzędów centralnych oraz kilkudziesięciu innych urzędów zatrudniających członków ksc, w zaprezentowanych danych została wyszczególniona Warszawa. Wynagrodzenie przeciętne w gospodarce narodowej w tym mieście w 2016 r. wyniosło 5 740 zł. Takiej średniej nie osiągnęło 53% urzędów mających swoje siedziby w Warszawie i zatrudniających członków ksc (48 z 90) – w tym 9 urzędów centralnych (Urząd do Spraw Kombatantów i Osób Represjonowanych, Urząd do Spraw Cudzoziemców, Główny Urząd Statystyczny, Urząd Rejestracji Produktów Leczniczych, Wyrobów Medycznych i Produktów Biobójczych, Główny Inspektorat Transportu Drogowego, Główny Inspektorat Jakości Handlowej Artykułów Rolno-Spożywczych oraz komendy główne: Policji, Państwowej Straży Pożarnej i Straży Granicznej), a także urząd wojewódzki. Prawie wszystkie warszawskie urzędy (95%) – z wyłączeniem ministerstw i urzędów centralnych w 2016 r. osiągnęły wynagrodzenie przeciętne niższe od średniej w gospodarce narodowej dla Warszawy, przy czym niektóre (np. komendy rejonowe Policji) osiągnęły poziom zaledwie 50-60% tej średniej (wynagrodzenie całkowite w przedziale 2 900 – 3400 zł brutto). W przypadku tak

istotnych różnic w wynagrodzeniach między tymi instytucjami a korpusem służby cywilnej, może wystąpić problem z utrzymaniem w pracy w ksc najcenniejszych pracowników.

Poniższa mapa zawiera dodatkowo informacje na temat dysproporcji w dynamice wynagrodzeń w latach 2010-2016 w gospodarce narodowej o korpusie służby cywilnej w ujęciu regionalnym. Liczby ujemne oznaczają dysproporcje na niekorzyść korpusu służby cywilnej, które ujęte zostały w punktach procentowych.

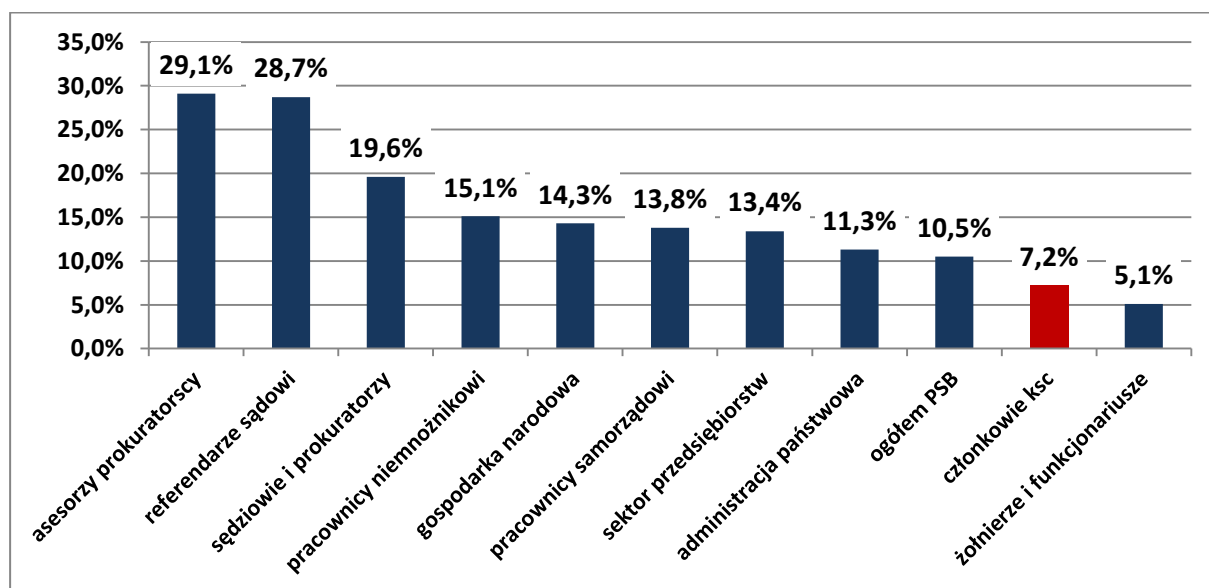
**Mapa 2. Dysproporcje w dynamice wynagrodzeń w służbie cywilnej na tle gospodarki narodowej (w punktach procentowych – na niekorzyść służby cywilnej)**



Źródło: opracowanie na podstawie danych DSC KPRM

Znaczne dysproporcje w dynamice wynagrodzeń na niekorzyść członków korpusu służby cywilnej widoczne są również w odniesieniu do innych statusów zatrudnienia w państwowej sferze budżetowej. Należy stwierdzić, że największe wzrosty w badanym okresie miały miejsce w przypadku pracowników wymiaru sprawiedliwości – od 19,6% w przypadku sędziów i prokuratorów do 29,1% w przypadku asesorów prokuratorских.

**Wykres 27. Realne wzrosty wynagrodzeń w latach 2010-2016 w ksc na tle wybranych statusów zatrudnienia w psb, gospodarce narodowej i wybranych segmentach administracji publicznej**



Źródło: opracowanie DSC KPRM

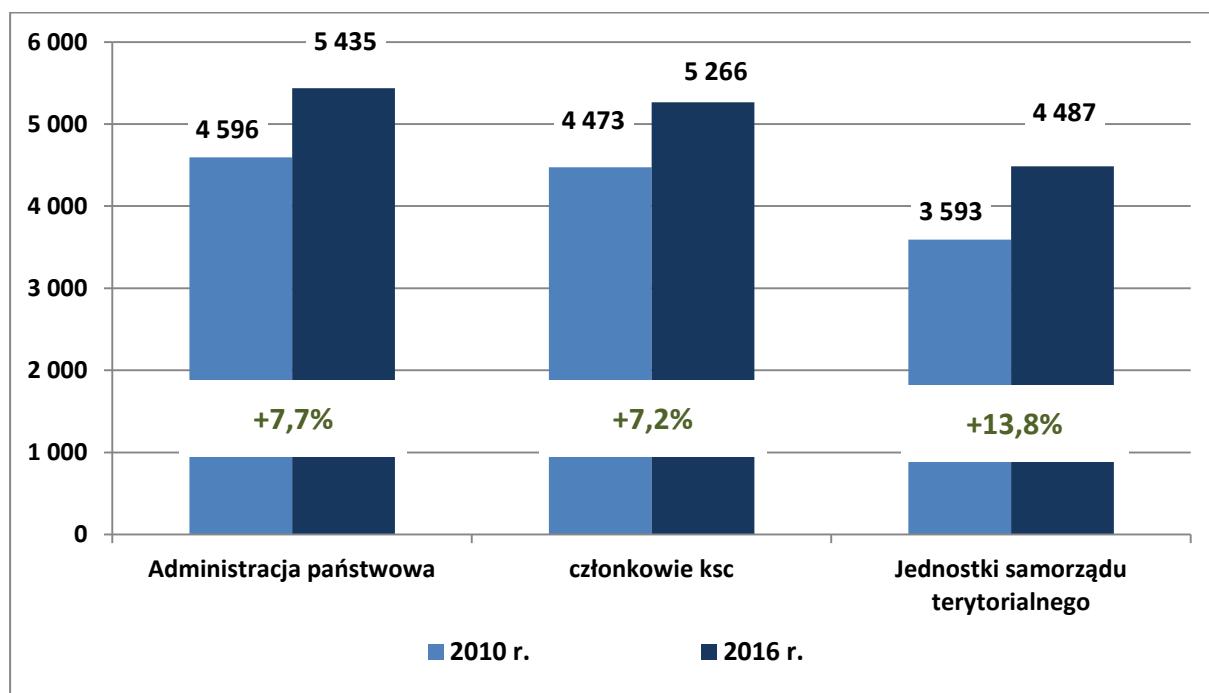
Z powyższych danych wynika, że niższy od członków korpusu służby cywilnej wzrost wynagrodzeń (uposażeń) osiągnięty został jedynie u żołnierzy i funkcjonariuszy. Służba cywilna, pod względem dynamiki wzrostu wynagrodzeń wyprzedzana jest w związku z tym przez niemal cały rynek pracy – począwszy od państwowej sfery budżetowej, poprzez inne segmenty administracji i sektor przedsiębiorstw, skończywszy na gospodarce narodowej.

Należy w szczególności zwrócić uwagę na znaczne dysproporcje między płacami w służbie cywilnej oraz w innych segmentach administracji. Ze względu na podobny charakter i specyfikę pracy stanowią one często alternatywę wobec pracy w administracji rządowej, której częścią jest korpus służby cywilnej. Przykładowo przeciętne miesięczne wynagrodzenie w korpusie służby cywilnej było w 2016 r. o 22,1% niższe niż przeciętne miesięczne wynagrodzenie w administracji państwowej. Warto również podkreślić, że za wyjątkiem jednego województwa, wynagrodzenie członków korpusu służby cywilnej w urzędach wojewódzkich było niższe od wynagrodzenia pracowników samorządowych w urzędach marszałkowskich. W latach 2010-2016 nastąpił istotny wzrost dysproporcji w poziomie wynagrodzeń całkowitych pomiędzy urzędami wojewódzkimi, a odpowiadającymi im urzędami marszałkowskimi. Dysproporcje te wyniosły na niekorzyść urzędów wojewódzkich 270 zł (tj. 6,3%) w 2010 r., natomiast w 2016 r. - 503 zł (tj. 9,7%). Najwyższe kwotowe różnice wynagrodzeń całkowitych (powyżej 1 tys. zł) w latach 2010-2016 względem urzędów marszałkowskich zostały odnotowane w Mazowieckim Urzędzie Wojewódzkim oraz Świętokrzyskim Urzędzie Wojewódzkim. Liczba urzędów wojewódzkich, w których wynagrodzenia całkowite były niższe od wynagrodzeń w odpowiadających im urzędach marszałkowskich wzrosła z 10 urzędów w 2010 r. do 15 urzędów w 2016 r.

Dysproporcje te – przede wszystkim względem wynagrodzeń oferowanych w jednostkach samorządu terytorialnego – potwierdzają również poniższe dane, opracowane na podstawie informacji gromadzonych przez Główny Urząd Statystyczny.



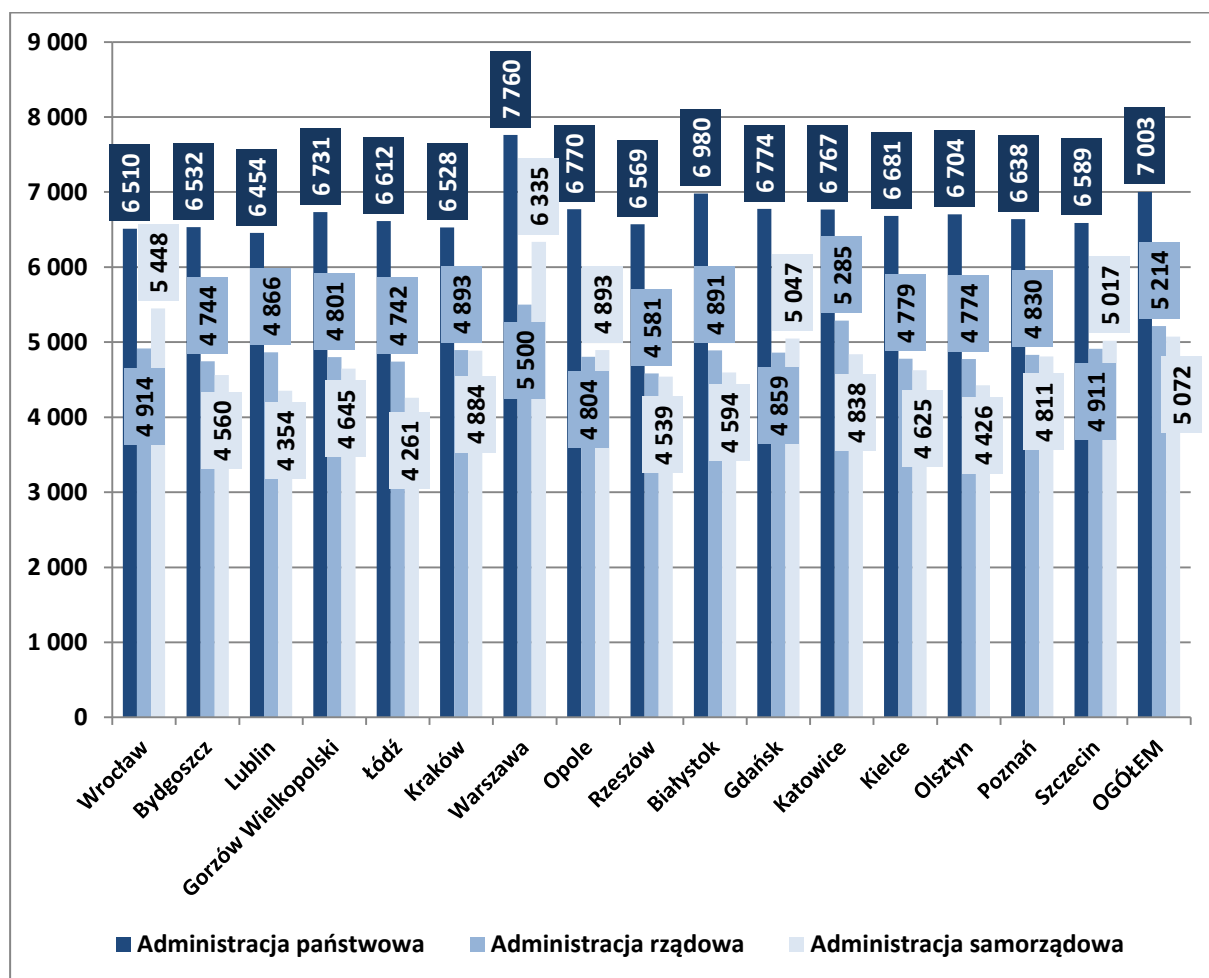
**Wykres 28. Przeciętne miesięczne wynagrodzenie w korpusie służby cywilnej na tle innych segmentów administracji publicznej w 2016 r.**



Źródło: opracowanie na podstawie danych DSC KPRM

Dysproporcje wynagrodzeń pomiędzy różnymi segmentami administracji publicznej uwidaczniają się również w ujęciu terytorialnym. Poniższy wykres przedstawia poziomy przeciętnych miesięcznych wynagrodzeń całkowitych w miastach wojewódzkich w 2016 r. w podziale na urzędy różnych segmentów administracji publicznej. Z przedstawionych danych wynika, że wynagrodzenia w służbie cywilnej w tych miastach są średnio o 26% niższe niż wynagrodzenia w administracji państwowej, i ok 3% wyższe od wynagrodzeń w administracji samorządowej. W 5 z 16 miast (Wrocławiu, Warszawie, Opolu, Gdańsku i Szczecinie), przeciętne wynagrodzenie w służbie cywilnej osiągnęło najniższy poziom spośród analizowanych segmentów administracji publicznej.

Wykres 29. Przeciętne miesięczne wynagrodzenie całkowite w miastach wojewódzkich\* w 2016 r. w korpusie służby cywilnej na tle urzędów administracji państwowej i samorządowej

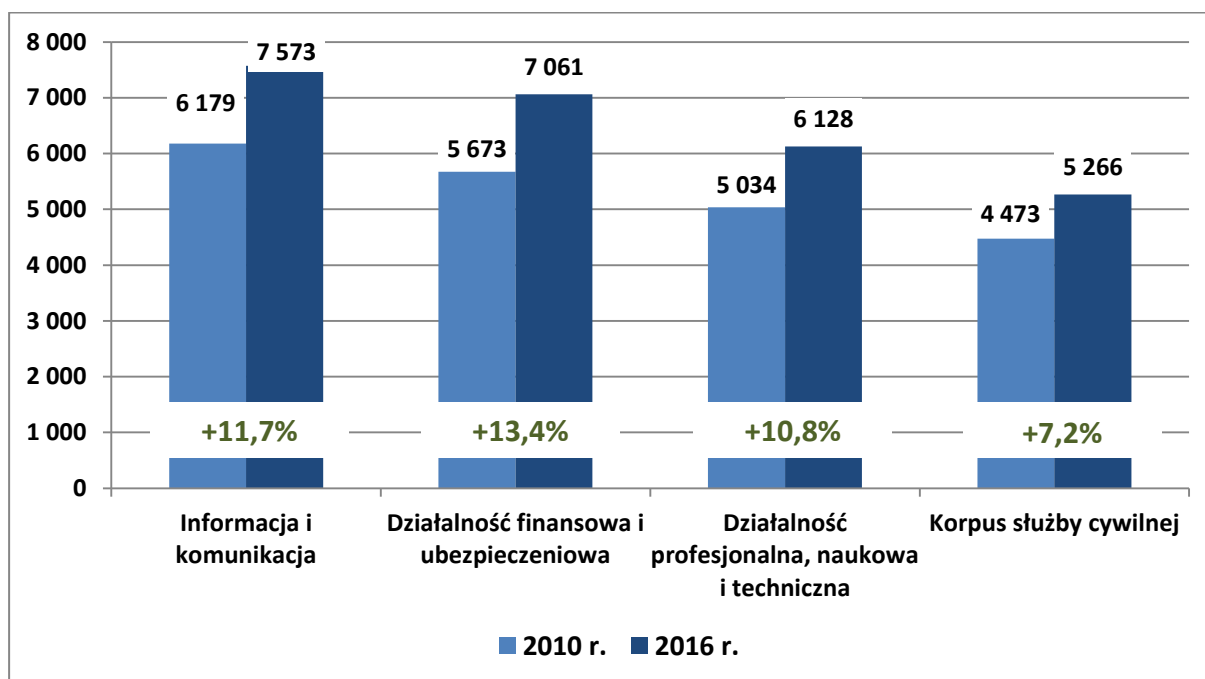


\* w przypadku Bydgoszczy i Gorzowa Wielkopolskiego, w danych dla administracji samorządu terytorialnego, uwzględniono dane dotyczące urzędów marszałkowskich mających swoje siedziby odpowiednio w Toruniu i Zielonej Górze.

Źródło: opracowanie na podstawie danych DSC KPRM

Wynagrodzenia w służbie cywilnej stają się coraz mniej konkurencyjne również w odniesieniu do wynagrodzeń oferowanych w sekcjach gospodarki narodowej mogących stanowić konkurencję dla ksc, jak: działalność finansowa i ubezpieczeniowa, informacja i komunikacja, czy działalność profesjonalna, naukowa i techniczna. Wynagrodzenia w tych sekcjach w 2016 r. były wyższe niż w ksc średnio od 16% do 44%. Ponadto dynamika realnych wynagrodzeń w tych sekcjach była wyższa niż w ksc.

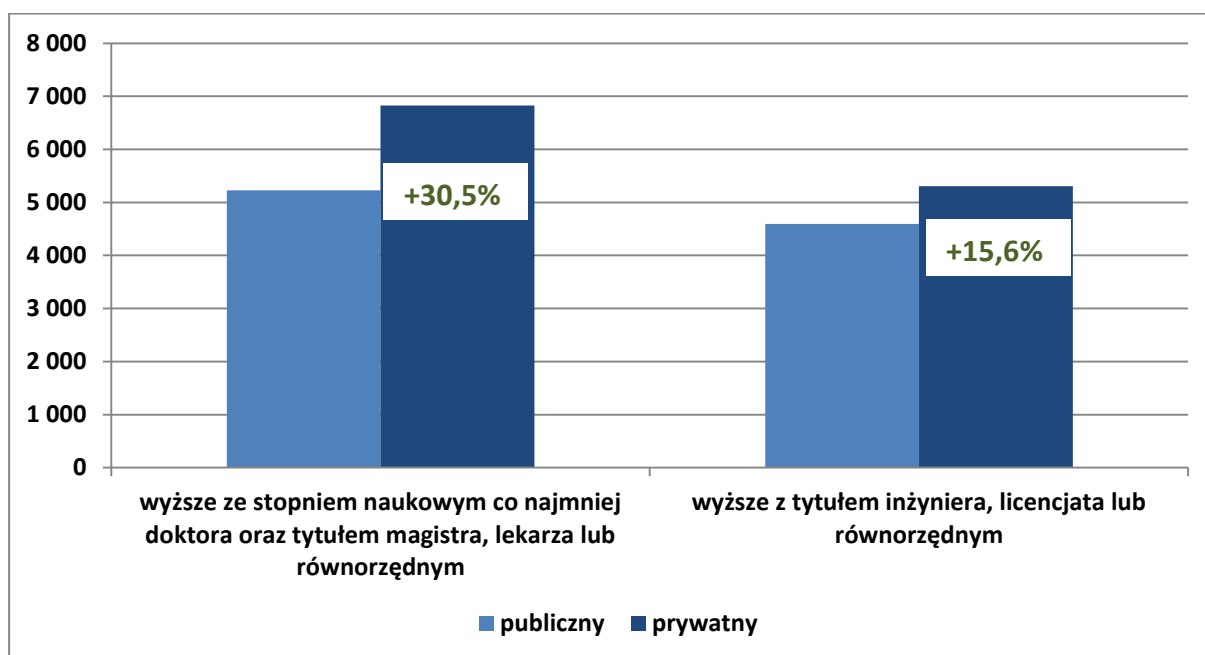
Wykres 30. Przeciętne miesięczne wynagrodzenie w korpusie służby cywilnej na tle wybranych sekcji gospodarki narodowej w 2016 r.



Źródło: opracowanie na podstawie danych DSC KPRM

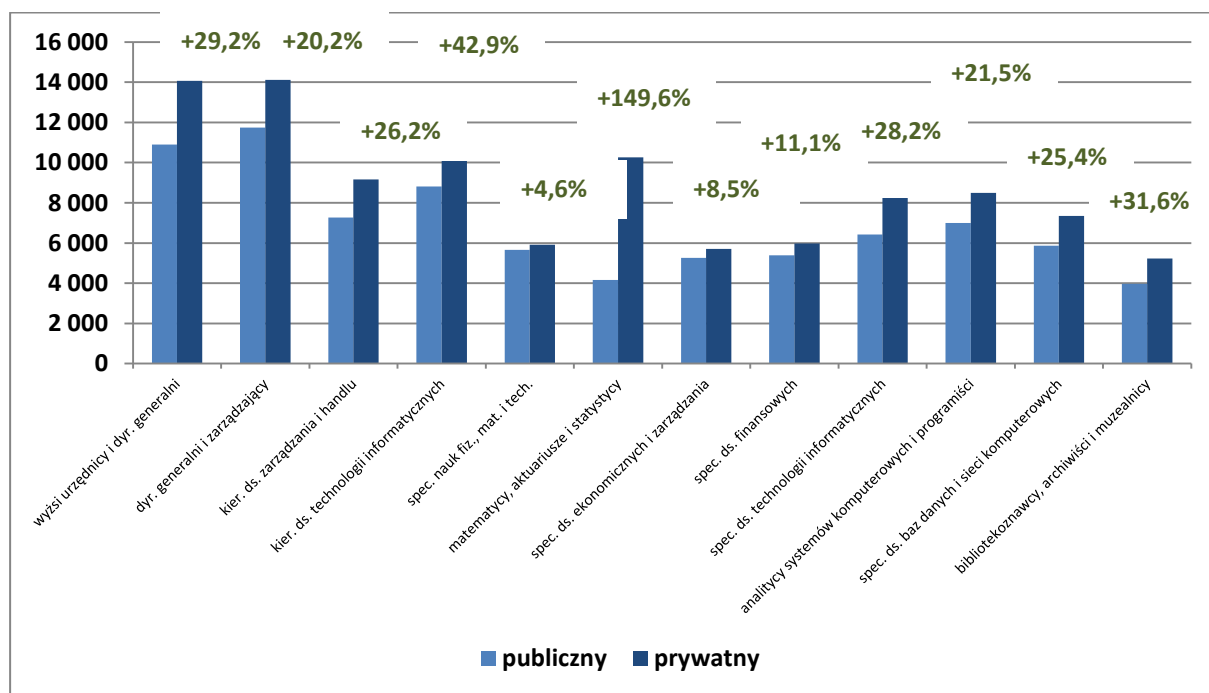
Dysproporcje płacowe widoczne są również w porównaniach sektora publicznego i prywatnego – w szczególności przy porównaniu osób z wykształceniem wyższym, czy osób pracujących w zawodach wymagających specjalistycznej wiedzy.

Wykres 31. Dysproporcje płacowe między sektorami publicznym i prywatnym – pracownicy z wykształceniem wyższym



Źródło: opracowanie na podstawie danych DSC KPRM

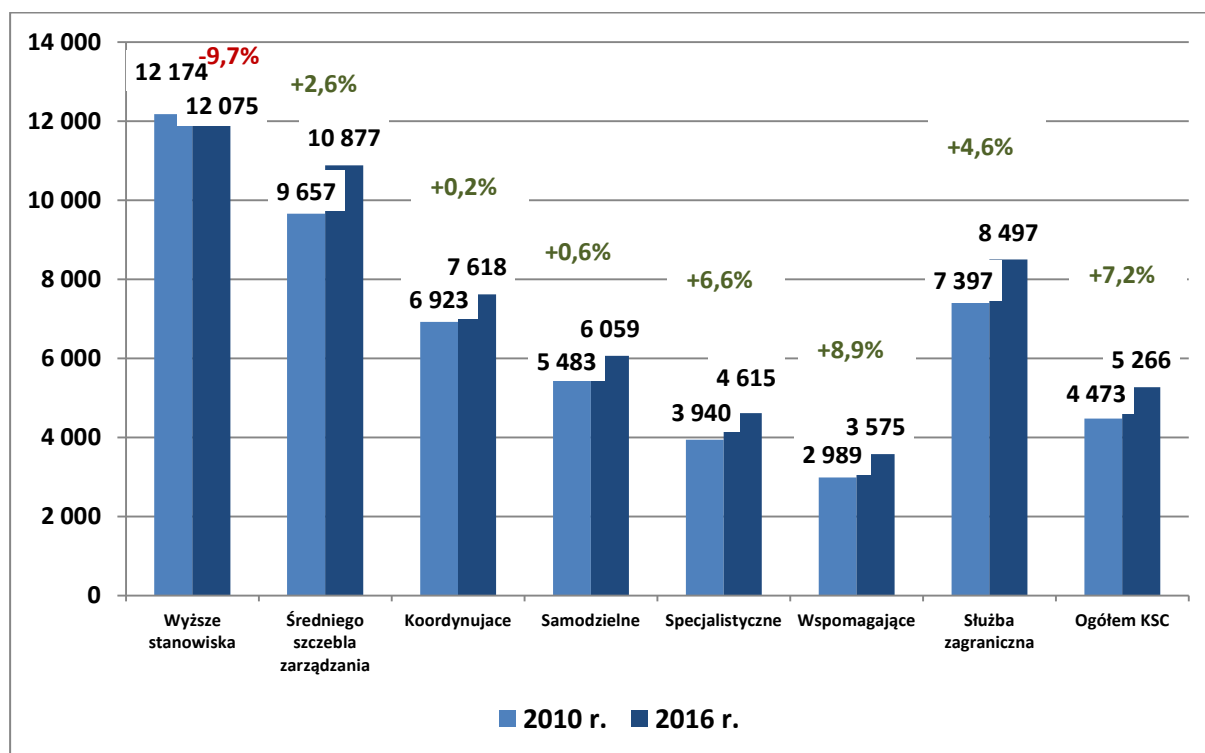
**Wykres 32. Dysproporcje płacowe między sektorami publicznym i prywatnym – pracownicy wg wybranych zawodów i specjalności**



Źródło: opracowanie na podstawie danych DSC KPRM

Jak wynika z danych DSC KPRM, dynamika realna wynagrodzeń w służbie cywilnej była też zróżnicowana w zależności od grupy stanowisk. Na jej ogólny wymiar miały wpływ w szczególności wzrosty wynagrodzeń w grupie stanowisk wspomagających i specjalistycznych. W grupie stanowisk koordynujących i samodzielnych, wynagrodzenia realne pozostały na niemal niezmiennym poziomie. W grupie wyższych stanowisk nastąpił nawet ich spadek, co jest bardzo niepokojącym zjawiskiem.

Wykres 33. Dynamika realna wynagrodzeń członków korpusu służby cywilnej w latach 2010-2016 wg grup stanowisk



Źródło: opracowanie DSC KPRM

Na niską konkurencyjność wynagrodzeń na stanowiskach menadżerskich zwrócono uwagę już m.in. podczas badania zrealizowanego na zlecenie Kancelarii Prezesa Rady Ministrów przez firmę HRM Partners S.A. w 2010 r. W prezentacji wyników badania<sup>63</sup> stwierdzono m.in., że stanowiska wysokokwalifikowanych specjalistów i menedżerów osiągają przeciętnie zaledwie 25% - 26% wynagrodzeń zasadniczych w sektorze biznesowym, co może być poważnym źródłem ryzyka związanych z możliwością przyciągnięcia i utrzymania pracowników o odpowiednich kwalifikacjach.

Długotrwałe zamrożone budżety urzędów (do 2015 roku) – szczególnie małych – w zetknięciu z rosnącymi wydatkami na stale rosnące sztywne składniki wynagrodzeń (jak nagrody jubileuszowe, dodatki stażowe, czy odprawy emerytalne) nie pozwalają na prowadzenie efektywnej, motywacyjnej polityki wynagrodzeniowej. Konieczność planowania coraz wyższych środków na składniki wynagrodzenia o umiarkowanych walorach motywacyjnych – jak. np. dodatek za wysługę lat, czy nagroda jubileuszowa. W szczególności w małych urzędach skutkuje koniecznością znajdowania oszczędności w wydatkach na składniki – z założenia – o bardziej motywacyjnym charakterze.

Jak wspomniano we wstępie podrozdziału 1.2, w 2016 r. całkowite wydatki na wynagrodzenia członków korpusu służby cywilnej wyniosły 7,5 mld zł. Z tego ok. 1,4 mld zł (18,4%) stanowiły wydatki na stałe dodatki. Mają one ograniczone walory motywacyjne, gdyż nie zależą od ilości i jakości pracy, lecz od stażu i przepracowanego okresu. Do głównych składników o takim charakterze należą:

<sup>63</sup> Wyniki są dostępne na stronie internetowej Departamentu Służby Cywilnej KPRM: <https://dsc.kprm.gov.pl/badanie-wynagrodzen-w-korpusie-na-tle-sektora-biznesowego>

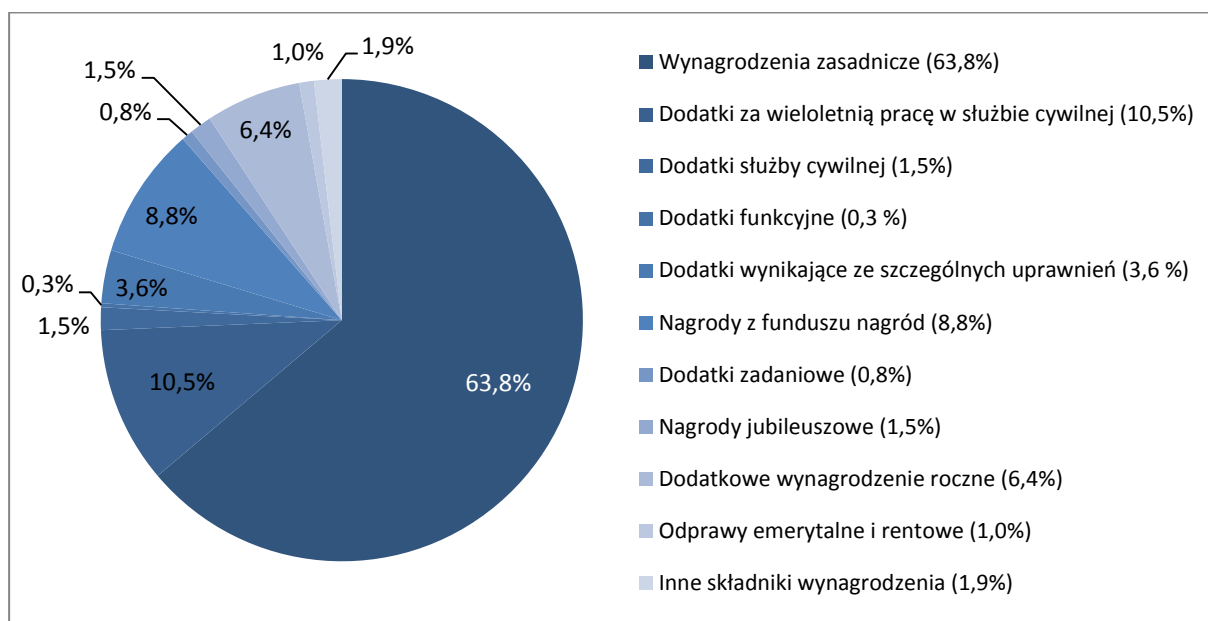
- dodatek za wieloletnią pracę w służbie cywilnej, na który wydatkowano 789 mln zł (wzrost wydatków względem 2010 r. o 21,9%),
- dodatkowe wynagrodzenie roczne – kwota ok. 481 mln zł (wzrost względem 2010 r. o 9,0%),
- nagroda jubileuszowa, stanowiąca wydatek na poziomie ok. 110 mln zł (wzrost wydatków względem 2010 r. o 39,4%).

Dynamika wzrostu wydatków na ww. stałe dodatki w latach 2010-2016 wyniosła 18,3%. Jest ona znacznie wyższa od dynamiki wzrostu całego funduszu wynagrodzeń w tym samym okresie (13,8%).

Wydatki na składniki o motywacyjnym charakterze (nagrody z funduszu nagród i dodatki zadaniowe) stanowią jedynie 9,6% wydatków na wynagrodzenia (ok. 722 mln zł). Dynamika wzrostu tych składników w latach 2010-2016 jest przy tym niższa od dynamiki wzrostu całego funduszu wynagrodzeń (13,0%). Nie jest to optymalne z punktu widzenia zapewnienia odpowiedniego poziomu funkcji motywacyjnej wynagrodzenia. Dynamika wydatków na wynagrodzenie zasadnicze była na tym tle stosunkowo niska i wyniosła 7,6%.

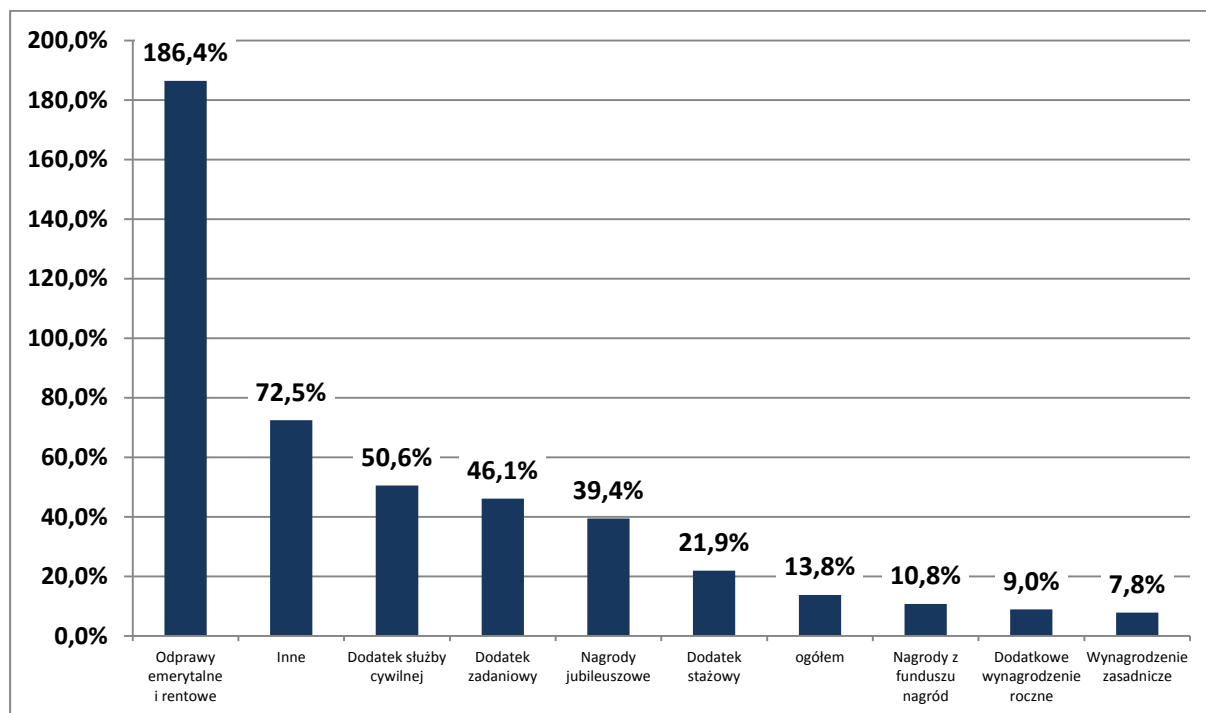
Strukturę wydatków w ramach funduszu wynagrodzeń w ksc w 2016 r. oraz dynamikę wydatków na poszczególne składniki wynagrodzeń przedstawiają poniższe wykresy.

**Wykres 34. Udział poszczególnych składników wynagrodzenia w funduszu wynagrodzeń ogółem członków ksc w 2016 r.**



Źródło: opracowanie na podstawie danych DSC KPRM

Wykres 35. Dynamika wydatków na poszczególne składniki wynagrodzenia w latach 2010-2016.



Źródło: opracowanie na podstawie danych DSC KPRM

Z kolei w poniższej tabeli przedstawiono kształtowanie się struktury składników wynagrodzeń członków korpusu służby cywilnej w latach 2010-2016.

Tabela 20. Struktura wydatków na poszczególne składniki wynagrodzeń członków korpusu służby cywilnej (w %) - łącznie ze środkami z dotacji rządowej dla PINB i KP PSP.

rok	Wynagrodzenie zasadnicze	Dodatek stażowy	Nagrody z funduszu nagród	Dodatek służby cywilnej	Nagrody jubileuszowe	Dodatek zadaniowy	Odprawy emerytalne i rentowe	Dodatki wynikające ze szczególnych uprawnień	Inne (w tym m.in. wynagr. chorobowe i ekw. za urlop)	Dodatki wynagrodzenie roczne
2010	67,35	9,80	9,09	1,15	1,19	0,60	0,39	0,49	3,25	6,68
2011	66,06	9,78	8,42	1,29	1,22	0,71	0,69	2,74	2,49	6,61
2012	65,18	9,91	8,53	1,42	1,30	0,77	0,52	2,28	3,32	6,78
2013	65,14	10,16	8,21	1,52	1,38	0,83	0,37	3,31	2,32	6,76
2014	64,80	10,35	8,01	1,61	1,42	0,93	0,54	3,30	2,21	6,82
2015	63,96	10,38	8,79	1,64	1,45	0,90	0,83	3,48	1,80	6,77
2016	63,84	10,50	8,85	1,52	1,46	0,76	0,99	3,83	1,85	6,40

Źródło: opracowanie na podstawie danych DSC KPRM

W okresie 2010-2016 miało miejsce zamrożenie kwot bazowych oraz średniorocznego wskaźnika wzrostu wynagrodzeń. Niemniej jednak, wynagrodzenia przeciętne w ksc wzrastały, co wynikało m.in. z przyznania

w 2016 r. poszczególnym dysponentom dodatkowych środków na wynagrodzenia oraz z realizowanej polityki płacowo-kadrowej w urzędach, w tym z przeznaczania wygospodarowanych i zaoszczędzonych środków na zwiększanie wynagrodzeń. W tym znaczeniu warto rozważyć strukturę wydatków na poszczególne składniki wynagrodzeń członków ksc w sytuacji, gdy kwoty bazowe i wskaźnik waloryzacji pozostawały bez zmian. Jak wskazują wyniki przedstawione w tabeli, struktura wynagrodzeń w okresie zamrożenia tych dwóch wielkości oraz w roku 2016 zasadniczo nie uległa zmianie. W latach 2010-2016 wydatki na wynagrodzenia zasadnicze stanowiły ok. 67-64% wydatków ogółem, nagrody z funduszu nagród ok. 8-9%, środki na dwr ok. 6-7%. Podkreślić należy, że obserwuje się spadek udziału wynagrodzeń zasadniczych oraz innych składników w strukturze wydatków ogółem, co odbywa się m.in. wzrostem w strukturze wynagrodzeń udziału dodatku stażowego oraz nagród jubileuszowych i odpraw emerytalno-rentowych, których udział w funduszu ogółem stanowił 2,5% w 2016 r. Taki trend zmian świadczyć może o starzejącej się strukturze wiekowej członków korpusu służby cywilnej zatrudnianych w urzędach. Jak pokazuje powyższa tabela, zamrożenie kwoty bazowej nie wpłynęło znacząco na alokację wydatków na poszczególne składniki wynagrodzeń, a zaobserwowane zmiany tłumaczyć można raczej zmieniającą się strukturą wiekową zatrudnianych pracowników.

### **3.3.2. Analiza funduszu wynagrodzeń i przeciętnego wynagrodzenia pracowników zatrudnionych w państwowych jednostkach budżetowych objętych przepisami ustawy z dnia 23 grudnia 1999 r. o kształtowaniu wynagrodzeń w państwowej sferze budżetowej oraz o zmianie niektórych ustaw**

W przedstawionym podrozdziale dokonano analizy wybranych zagadnień dotyczących funduszu wynagrodzeń oraz przeciętnego wynagrodzenia w jednostkach objętych przepisami ustawy o kształtowaniu wynagrodzeń... Wyodrębnienie tych grup pracowniczych wynika z roli i znaczenia przedmiotowej ustawy w ustalaniu wynagrodzeń. Kształtowanie wynagrodzeń tych grup jest przedmiotem negocjacji na forum Rady Dialogu Społecznego.



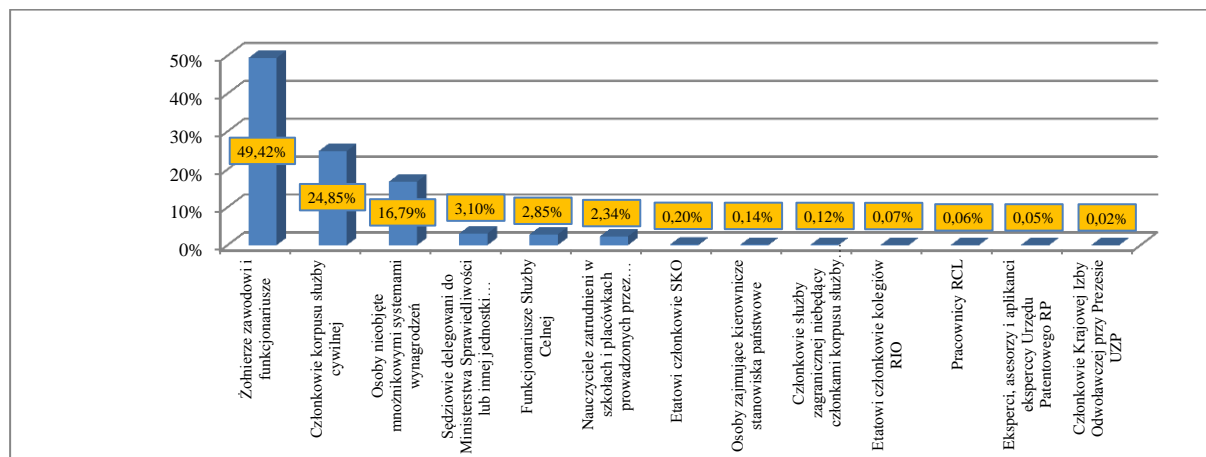
**Tabela 21. Fundusz wynagrodzeń (w mln zł) w latach 2010-2017 w państwowych jednostkach budżetowych objętych przepisami ustawy z dnia 23 grudnia 1999 r. o kształtowaniu wynagrodzeń w państwowej sferze budżetowej.**

Lp.	Wyszczególnienie	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
	<b>Ogółem, w tym:</b>	<b>25 214,17</b>	<b>25 648,53</b>	<b>26 097,72</b>	<b>26 866,30</b>	<b>27 118,85</b>	<b>27 534,47</b>	<b>29 477,30</b>	<b>31 387,36</b>
1.	Osoby objęte mnożnikowym systemem wynagrodzeń, z tego:	21 079,03	21 380,75	21 843,58	22 542,31	22 767,12	23 090,76	24 595,62	26 117,45
1.1.	<b>Członkowie korpusu służby cywilnej</b>	<b>6 497,55</b>	<b>6 723,15</b>	<b>6 790,22</b>	<b>6 839,90</b>	<b>6 892,50</b>	<b>6 991,24</b>	<b>7 389,53</b>	<b>7 800,84</b>
1.2.	Osoby zajmujące kierownicze stanowiska państwowe	32,02	32,16	34,42	34,57	33,89	34,96	40,87	42,49
1.3.	Etatowi członkowie SKO	55,91	56,80	56,66	56,63	56,85	56,49	60,29	61,48
1.4.	Funkcjonariusze Służby Celnej	885,05	985,42	986,41	971,86	989,40	991,30	1 028,50	894,76
1.5.	Żołnierze zawodowi i funkcjonariusze	12 136,12	12 036,17	12 384,11	12 959,75	13 061,40	13 257,41	14 312,75	15 511,55
1.6.	Sędziowie delegowani do Ministerstwa Sprawiedliwości lub innej jednostki organizacyjnej podległej Ministrowi Sprawiedliwości albo przez niego nadzorowanej, prokuratorzy oraz asesory prokuratorscy	738,30	761,18	765,94	832,26	875,76	903,32	940,12	973,65
1.7.	Pracownicy RCL	16,16	16,33	16,48	16,64	16,91	17,26	18,54	18,87
1.8.	Eksperti, asesory i aplikanci ekspercy Urzędu Patentowego RP	14,38	14,66	14,69	15,37	15,57	16,32	16,98	17,07
1.9.	Etatowi członkowie kolegiów RIO	18,44	18,44	18,54	19,63	19,51	19,98	20,85	20,96
1.10.	Członkowie Krajowej Izby Odwoławczej przy Prezese UZP	3,73	4,22	4,29	4,12	4,30	4,33	4,37	4,90
1.11.	Członkowie służby zagranicznej niebędący członkami korpusu służby cywilnej	49,25	48,98	46,27	46,01	44,89	40,47	40,45	37,54
1.12.	Nauczyciele zatrudnieni w szkołach i placówkach prowadzonych przez organy administracji rządowej	632,14	683,25	725,55	745,57	756,15	757,65	722,36	733,34
2.	Osoby nieobjęte mnożnikowymi systemami wynagrodzeń	4 135,14	4 267,78	4 254,14	4 323,99	4 351,73	4 443,71	4 881,68	5 269,91

Źródło: opracowanie na podstawie sprawozdań Rb-70

Fundusz wynagrodzeń w państwowych jednostkach budżetowych ogółem w 2017 r. był wyższy w porównaniu do 2010 r. o ok. 6,17 mld zł. W 2017 r. wydatki na wynagrodzenia dla członków korpusu służby cywilnej wyniosły 7 800,84 mln zł i w porównaniu do 2010 były wyższe o ok. 1303,29 mln zł.

**Wykres 36. Struktura funduszu wynagrodzeń w 2017 r. w państwowych jednostkach budżetowych objętych przepisami ustawy z dnia 23 grudnia 1999 r. o kształtowaniu wynagrodzeń w państwowej sferze budżetowej.**



Źródło: opracowanie na podstawie sprawozdań Rb-70

Udział wydatków na wynagrodzenia dla członków korpusu służby cywilnej stanowił w 2017 r. około ¼ całego funduszu wynagrodzeń w państwowych jednostkach budżetowych, objętych przepisami ustawy z dnia 23 grudnia 1999 r. o kształtowaniu wynagrodzeń... i był to drugi co do wielkości fundusz, po żołnierzach i funkcjonariuszach.

**Tabela 22. Dynamika wzrostu funduszu wynagrodzeń w latach 2011-2017 w państwowych jednostkach budżetowych objętych przepisami ustawy z dnia 23 grudnia 1999 r. o kształtowaniu wynagrodzeń w państwowej sferze budżetowej.**

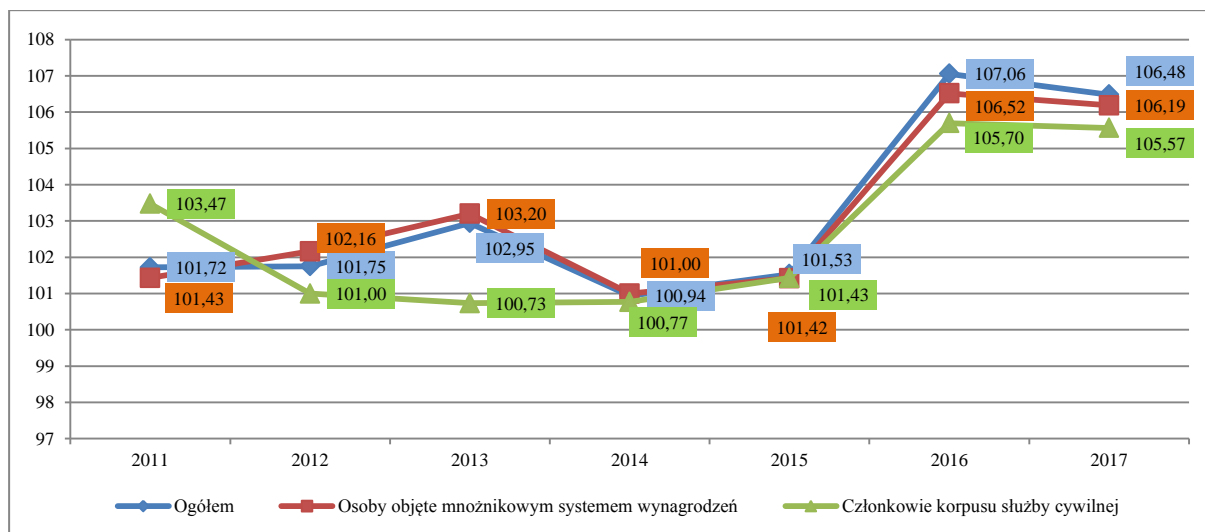
Lp.	Wyszczególnienie	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
1	2	3	4	5	6	7	8	9
	<b>Ogółem, w tym:</b>	<b>101,72</b>	<b>101,75</b>	<b>102,95</b>	<b>100,94</b>	<b>101,53</b>	<b>107,06</b>	<b>106,48</b>
1.	Osoby objęte mnożnikowym systemem wynagrodzeń, z tego:	101,43	102,16	103,20	101,00	101,42	106,52	106,19
1.1.	Członkowie korpusu służby cywilnej	103,47	101,00	100,73	100,77	101,43	105,70	105,57
1.2.	Osoby zajmujące kierownicze stanowiska państwowe	100,44	107,03	100,44	98,03	103,16	116,91	103,96
1.3.	Etatowi członkowie SKO	101,59	99,75	99,95	100,39	99,37	106,73	101,97
1.4.	Funkcjonariusze Służby Celnej	111,34	100,10	98,52	101,80	100,19	103,75	87,00
1.5.	Żołnierze zawodowi i funkcjonariusze	99,18	102,89	104,65	100,78	101,50	107,96	108,38
1.6.	Sędziowie delegowani do Ministerstwa Sprawiedliwości lub innej jednostki organizacyjnej podległej Ministrowi Sprawiedliwości albo przez niego nadzorowanej, prokuratorzy oraz asesory prokuratorscy	103,10	100,63	108,66	105,23	103,15	104,07	103,57
1.7.	Pracownicy RCL	101,05	100,92	100,97	101,62	102,07	107,42	101,78
1.8.	Eksperti, asesory i aplikanci ekspercy Urzędu Patentowego RP	101,95	100,20	104,63	101,30	104,82	104,04	100,53
1.9.	Etatowi członkowie kolegiów RIO	100,00	100,54	105,88	99,39	102,41	104,35	100,53
1.10.	Członkowie Krajowej Izby Odwoławczej przy Prezesie UZP	113,14	101,66	96,04	104,37	100,70	100,92	112,13
1.11.	Członkowie służby zagranicznej niebędący członkami korpusu służby cywilnej	99,45	94,47	99,44	97,57	90,15	99,95	92,81
1.12.	Nauczyciele zatrudnieni w szkołach i placówkach prowadzonych przez organy administracji rządowej	108,09	106,19	102,76	101,42	100,20	95,34	101,52
2.	Osoby nieobjęte mnożnikowymi systemami wynagrodzeń	103,21	99,68	101,64	100,64	102,11	109,86	107,95

Źródło: opracowanie na podstawie sprawozdań Rb-70

Fundusz wynagrodzeń dla członków korpusu służby cywilnej wzrastał stopniowo, w każdym analizowanym roku. W 2017 r. w stosunku do pozostałych grup psb, wyższa niż dla członków korpusu służby cywilnej dynamika wzrostu występowała jedynie w grupie osób nieobjętych mnożnikowymi systemami wynagrodzeń (107,95), żołnierzy zawodowych i funkcjonariuszy (108,38), członkowie Krajowej Izby Odwoławczej przy Prezesie UZP (112,13).

Poniższy wykres obrazuje kształtowanie się dynamiki wzrostu funduszu wynagrodzeń dla członków korpusu służby cywilnej na tle osób objętych mnożnikowymi systemami wynagrodzeń oraz jednostek państwowej sfery budżetowej ogółem.

**Wykres 37. Dynamika wzrostu funduszu wynagrodzeń w korpusie służby cywilnej, ogółem w jednostkach państwowej sfery budżetowej oraz w grupie osób objętych mnożnikowymi systemami wynagrodzeń w latach 2011-2017.**



Źródło: opracowanie na podstawie sprawozdań Rb-70

Dynamika wzrostu funduszu wynagrodzeń członków korpusu służby cywilnej ( $r/r-1$ ) na przełomie lat 2011-2017 była najniższa w 2013 r. i kształtowała się poniżej dynamiki wzrostu funduszu wynagrodzeń ogółem w jednostkach państwowej sfery budżetowej oraz w grupie osób objętych mnożnikowymi systemami wynagrodzeń. W 2014 r. dynamika wzrostu uległa wyrównaniu, jednak w wyniku tego, iż w nastąpiło zmniejszenie tempa wzrostu ogółem w państwowej sferze budżetowej. W 2015 r. można było zaobserwować dalsze zwiększenie tempa wzrostu funduszu oraz znaczny wzrost w 2016 r. dzięki przeznaczeniu dodatkowych środków na wynagrodzenia. W 2017 roku dynamika zmian utrzymywała się na poziomie zbliżonym do tej z roku 2016.

**Tabela 23. Przeciętne wynagrodzenia (w zł) w latach 2010-2017 w państwowych jednostkach budżetowych objętych przepisami ustawy z dnia 23 grudnia 1999 r. o kształtowaniu wynagrodzeń w państwowej sferze budżetowej.**

Lp.	Wyszczególnienie	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
	<b>Ogółem, w tym:</b>	<b>4 135</b>	<b>4 191</b>	<b>4 330</b>	<b>4 443</b>	<b>4 483</b>	<b>4 579</b>	<b>4 851</b>	<b>5 158,28</b>
1.	Osoby objęte mnożnikowym systemem wynagrodzeń, z tego:	4 437	4 537	4 665	4 784	4 822	4 921	5 184	5 498,91
1.1.	Członkowie korpusu służby cywilnej	4 500	4 657	4 761	4 799	4 876	4 996	5 298	5 579,81
1.2.	Osoby zajmujące kierownicze stanowiska państwowe	12 074	12 237	12 417	12 635	12 895	13 006	14 372	15 949,50
1.3.	Etatowi członkowie SKO	8 146	8 290	8 269	8 222	8 400	8 528	8 925	8 988,04
1.4.	Funkcjonariusze Służby Celnej	5 195	5 640	5 657	5 623	5 761	5 838	6 076	6 311,99
1.5.	Żołnierze zawodowi i funkcjonariusze	4 227	4 245	4 385	4 537	4 538	4 623	4 879	5 232,26
	- po ubruttowaniu*	4 899	4 919	5 082	5 258	5 259	5 358	5 655	
1.6.	Sędziowie delegowani do Ministerstwa Sprawiedliwości lub innej jednostki organizacyjnej podległej Ministrowi Sprawiedliwości albo przez niego nadzorowanej, prokuratorzy oraz asesory i aplikanci prokuratorscy	9 639	10 093	10 191	11 115	11 699	12 218	12 984	13 475,76
	- po ubruttowaniu*	11 151	11 676	11 790	12 859	13 534	14 135	15 020	
1.7.	Pracownicy RCL	8 744	8 837	8 918	8 832	8 860	8 937	9 142	9 588,38
1.8.	Eksperti, asesory i aplikanci ekspercy Urzędu Patentowego RP	6 339	6 568	6 582	6 741	7 011	7 157	7 447	7 449,01
1.9.	Etatowi członkowie kolegiów RIO	7 720	7 683	7 687	8 058	7 971	8 246	8 644	8 963,56
1.10.	Członkowie Krajowej Izby Odwoławczej przy Prezesie UZP	9 132	9 505	9 662	9 810	9 421	9 506	10 113	10 758,91
1.11.	Członkowie służby zagranicznej niebędący członkami korpusu służby cywilnej	3 772	3 790	3 799	3 990	4 044	3 820	3 938	4 148,59
1.12.	Nauczyciele zatrudnieni w szkołach i placówkach prowadzonych przez organy administracji rządowej	3 978	4 419	4 703	4 833	4 876	4 887	4 911	4 978,18
2.	Osoby nieobjęte mnożnikowymi systemami wynagrodzeń	3 070	3 035	3 165	3 239	3 277	3 365	33665	3 946,68

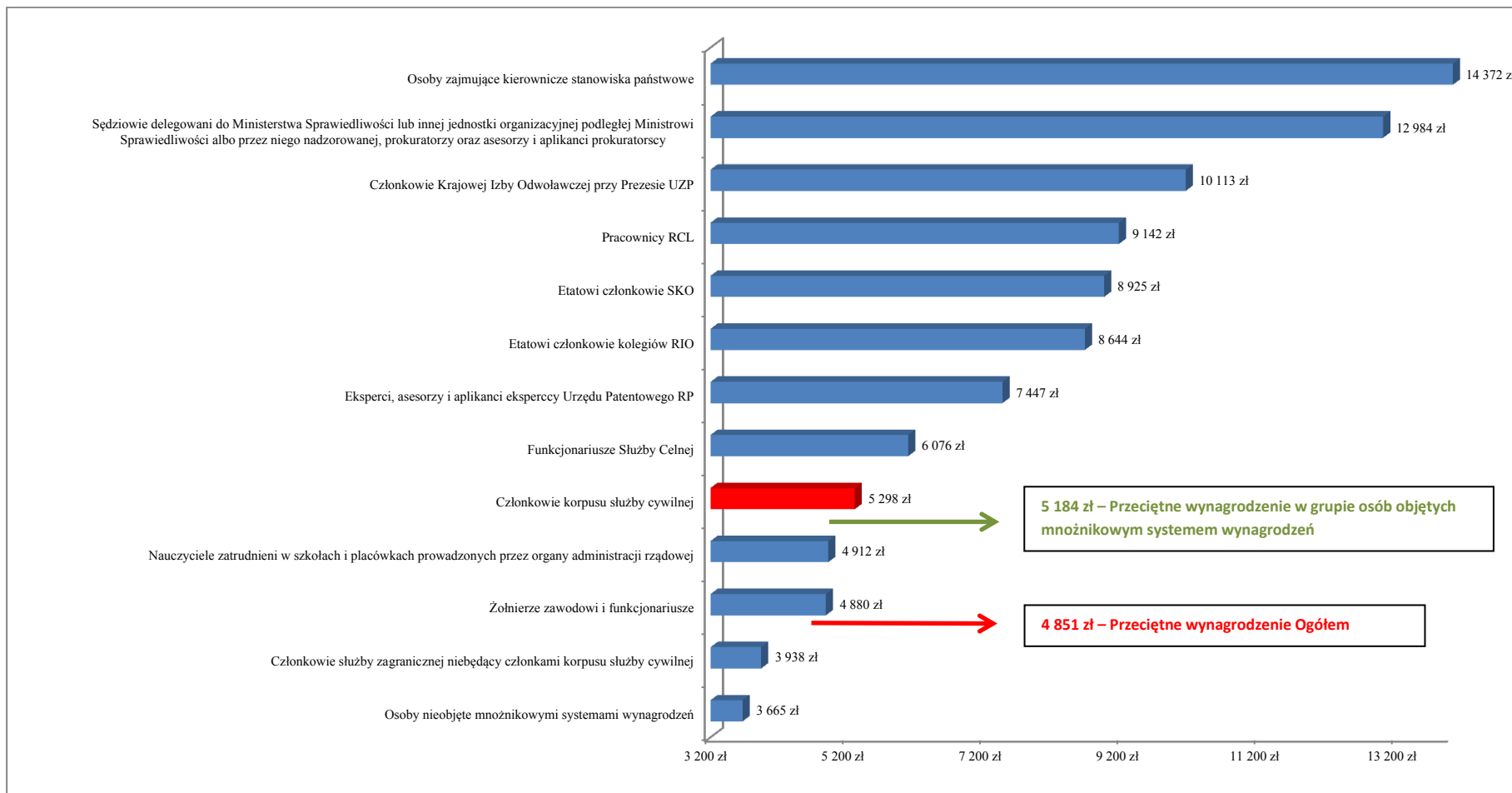
\* z uwzględnieniem składek ZUS (wyłącznie dla porównań)

Źródło: opracowanie na podstawie sprawozdania Rb-70

Porównując przeciętne miesięczne wynagrodzenie w korpusie służby cywilnej na tle pozostałych grup objętych przepisami *ustawy o kształtowaniu wynagrodzeń...*, można zauważyć iż utrzymuje się powyżej przeciętnego wynagrodzenia ogółem w psb, w każdym analizowanym roku. W 2017 r. przeciętne miesięczne wynagrodzenie brutto niższe niż w grupie członków korpusu służby cywilnej (5 579,81 zł – bez PINB oraz KP PSP) występowało w grupach: żołnierzy zawodowych i funkcjonariuszy (5 232,26 zł), nauczycieli zatrudnionych w szkołach i placówkach prowadzonych przez organy administracji rządowej (4 978,18 zł), w grupie członków służby zagranicznej niebędących członkami korpusu służby cywilnej (4 148,59 zł) oraz w grupie osób nieobjętych mnożnikowymi systemami wynagrodzeń (3 946,68 zł). Pozostałe grupy pracowników uzyskały przeciętnie miesięczne wynagrodzenie powyżej lub znacznie powyżej niż członkowie korpusu służby cywilnej.

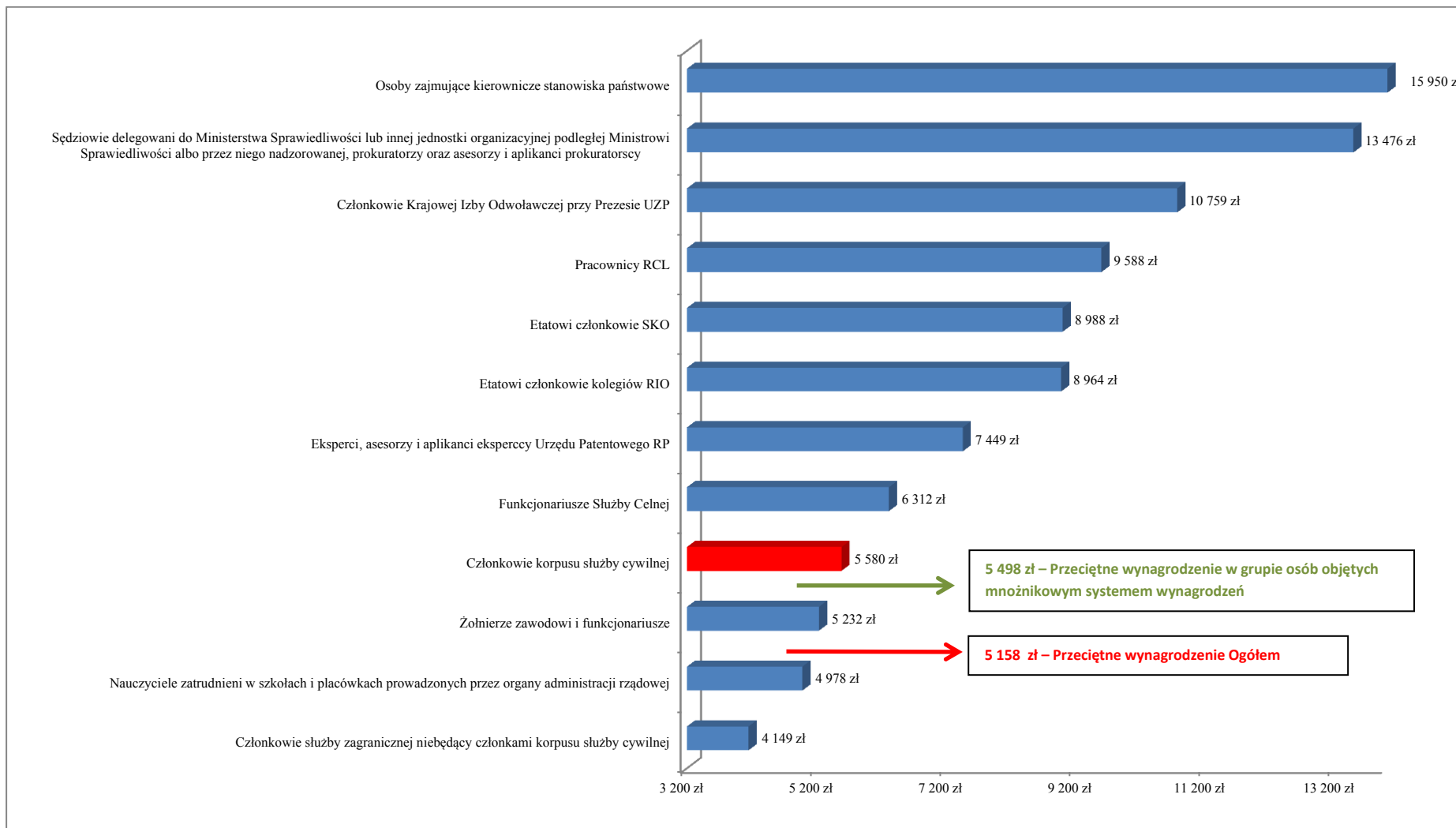
Należy tu również zwrócić uwagę na wynagrodzenia żołnierzy i funkcjonariuszy oraz sędziów delegowanych, prokuratorów, asesorów i aplikantów prokuratorskich. Grupy te nie są objęte powszechnym systemem ubezpieczeń społecznych, więc ich wynagrodzenia nie są powiększane o składki na ZUS. Dlatego też po tzw. ubruttowaniu, czyli dodaniu wartości składek na ubezpieczenia społeczne, wynagrodzenia tych grup byłyby wyższe niż wykazano w sprawozdaniu Rb-70.

**Wykres 38a. Przeciętne wynagrodzenie w grupach osób objętych przepisami ustawy o kształtowaniu wynagrodzeń w państwowej sferze budżetowej w 2016 r.**



Źródło: opracowanie na podstawie sprawozdania Rb-70

**Wykres 38b. Przeciętne wynagrodzenie w grupach osób objętych przepisami ustawy o kształtowaniu wynagrodzeń w państwowej sferze budżetowej w 2017 r.**



Źródło: opracowanie na podstawie sprawozdania Rb-70

Z powyższych wykresów wynika, że przeciętne miesięczne wynagrodzenie w korpusie służby cywilnej było wyższe niż przeciętne wynagrodzenie ogółem w psb oraz wyższe niż przeciętne wynagrodzenia w grupie osób objętych mnożnikowymi systemami wynagrodzeń, ale niższe niż przeciętne wynagrodzenia w większości grup pracowniczych objętych przepisami *ustawy o kształtowaniu wynagrodzeń*.

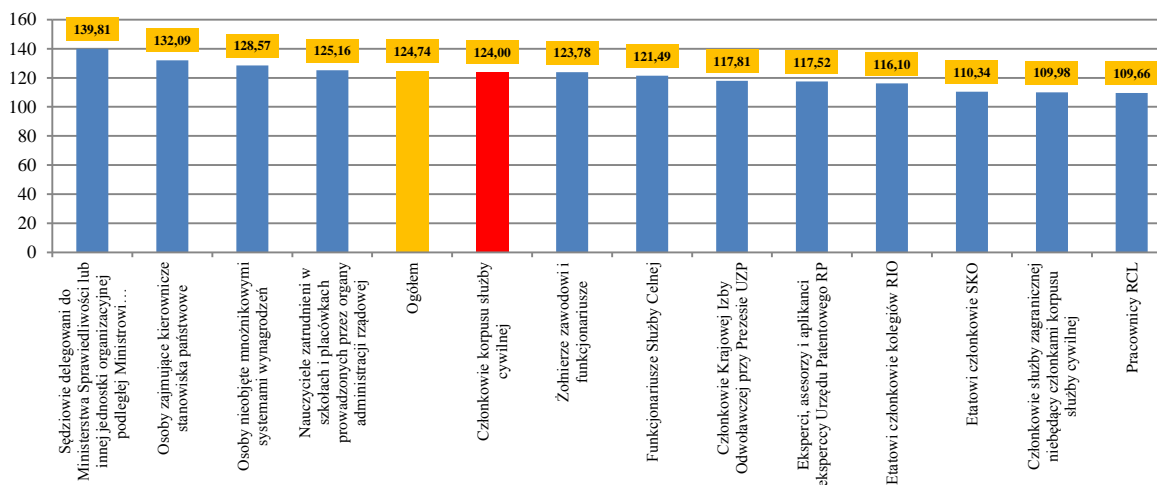
**Tabela 24. Dynamika wzrostu przeciętnych wynagrodzeń w latach 2011-2017 w państwowych jednostkach budżetowych objętych przepisami ustawy z dnia 23 grudnia 1999 r. o kształtowaniu wynagrodzeń w państwowej sferze budżetowej.**

Lp.	Wyszczególnienie	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
1	2	3	4	5	6	7	8	9
	<b>Ogółem, w tym:</b>	<b>101,36</b>	<b>103,31</b>	<b>102,61</b>	<b>100,90</b>	<b>102,14</b>	<b>105,94</b>	<b>106,33</b>
1.	Osoby objęte mnożnikowym systemem wynagrodzeń, z tego:	102,24	102,83	102,56	100,79	102,04	105,36	106,07
1.1.	Członkowie korpusu służby cywilnej	103,50	102,23	100,79	101,60	102,47	106,05	105,32
1.2.	Osoby zajmujące kierownicze stanowiska państwowe	101,35	101,47	101,76	102,06	100,86	110,50	110,98
1.3.	Etatowi członkowie SKO	101,77	99,75	99,42	102,16	101,53	104,65	100,71
1.4.	Funkcjonariusze Służby Celnej	108,56	100,31	99,39	102,45	101,34	104,08	103,89
1.5.	Żołnierze zawodowi i funkcjonariusze	100,42	103,30	103,46	100,01	101,88	105,52	107,25
1.6.	Sędziowie delegowani do Ministerstwa Sprawiedliwości lub innej jednostki organizacyjnej podległej Ministrowi Sprawiedliwości albo przez niego nadzorowanej, prokuratorzy oraz asesorzy i aplikanci prokuratorscy	104,71	100,98	109,06	105,26	104,44	106,26	103,79
1.7.	Pracownicy RCL	101,06	100,92	99,04	100,31	100,87	102,30	104,88
1.8.	Eksperti, asesorzy i aplikanci ekspercy Urzędu Patentowego RP	103,62	100,20	102,43	104,01	102,08	104,05	100,03
1.9.	Etatowi członkowie kolegiów RIO	99,52	100,04	104,84	98,92	103,44	104,83	103,70
1.10.	Członkowie Krajowej Izby Odwoławczej przy Prezesie UZP	104,08	101,66	101,53	96,04	100,90	106,39	106,38
1.11.	Członkowie służby zagranicznej niebędący członkami korpusu służby cywilnej	100,47	100,24	105,03	101,37	94,44	103,11	105,34
1.12.	Nauczyciele zatrudnieni w szkołach i placówkach prowadzonych przez organy administracji rządowej	111,11	106,41	102,77	100,89	100,24	100,50	101,36
2.	Osoby nieobjęte mnożnikowymi systemami wynagrodzeń	98,86	104,29	102,36	101,16	102,69	108,91	107,68

*Źródło:* opracowanie na podstawie sprawozdań Rb-70

Dynamika zmian przeciętnych wynagrodzeń wśród członków korpusu służby cywilnej była zróżnicowana. Najniższy poziom wzrostu przeciętnych wynagrodzeń w ksc miał miejsce w 2013 r. (100,79). W 2017 r. najwyższe tempo wzrostu przeciętnych wynagrodzeń wystąpiło w grupie osób zajmujących kierownicze stanowiska państwowe oraz w grupie żołnierzy zawodowych i funkcjonariuszy. Najniższa dynamika wystąpiła w grupie ekspertów, asesorów i aplikantów eksperckich Urzędu Patentowego RP oraz w grupie etatowych członków SKO.

**Wykres 39. Dynamika wzrostu przeciętnego wynagrodzenia w 2017 r. w państwowych jednostkach budżetowych objętych przepisami ustawy z dnia 23 grudnia 1999 r. o kształtowaniu wynagrodzeń w państwowej sferze budżetowej, w stosunku do 2010 r.**



\* Pełne nazwy poszczególnych jednostek pjb – zob. tabela 21.

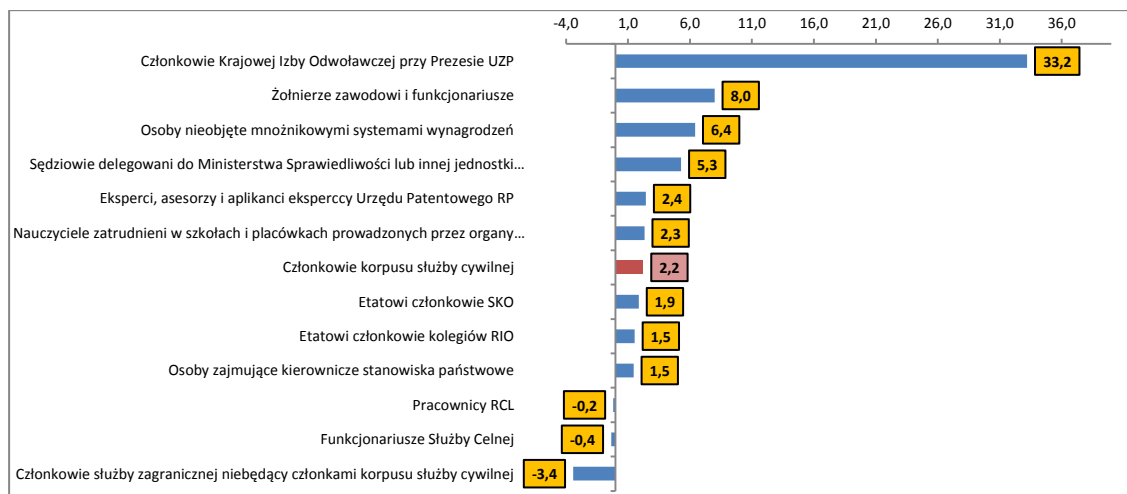
Źródło: opracowanie na podstawie sprawozdań Rb-70

Analizując dynamikę wzrostu przeciętnego wynagrodzenia w grupie członków korpusu służby cywilnej w 2017 r., w stosunku do poziomu wynagrodzeń z 2010 r. można stwierdzić, iż poziom wzrostu przeciętnego wynagrodzenia (124,0) kształtował się na poziomie nieznacznie niższym niż dynamika wzrostu ogółem w psb (124,74). Najwyższa dynamika dotyczyła sędziów delegowanych do Ministerstwa Sprawiedliwości lub innej jednostki organizacyjnej podległej Ministrowi Sprawiedliwości albo przez niego nadzorowanej, prokuratorów oraz asesorów i aplikantów prokuratorskich (około 139,81), zaś najniższa – pracowników RCL (109,66) oraz członków służby zagranicznej niebędących członkami korpusu służby cywilnej (około 109,98).

Poniższy wykres obrazuje tempo wzrostu wynagrodzeń w państwowych jednostkach budżetowych, w oparciu o planowany w ustawie budżetowej fundusz wynagrodzeń w 2017 r. i 2016 r.



**Wykres 40. Tempo wzrostu funduszu wynagrodzeń w państwowych jednostkach budżetowych, objętych przepisami ustawy z dnia 23 grudnia 1999 r. o kształtowaniu wynagrodzeń w państwowej sferze budżetowej w latach 2016 – 2017.**



Źródło: opracowanie na podstawie zał. 6 do ustaw budżetowych na 2016 r. oraz 2017 r.

Jak wynika z powyższych analiz pomiędzy 2016 i 2017 r. najwyższe tempo wzrostu funduszu dotyczyło członków KIO przy Prezesie UZP. Z kolei w przypadku 3 grup tempo to było ujemne: pracowników RCL, funkcjonariuszy SC oraz członków służby zagranicznej niebędący członkami korpusu. W korpusie służby cywilnej tempo wzrostu wyniosło 2,2%. Ogólna dynamika wzrostu funduszu wynagrodzeń osobowych (bez DWR) dla członków korpusu służby cywilnej w 2017 r. wyniesie ok. 101,9, natomiast wynagrodzeń ogółem – 102,2.

Uwzględniając dane bieżące (za 2017 r.) wykazać należy, że w grupie członków korpusu służby cywilnej oraz państwowej sfery budżetowej ogółem, poziom przeciętnego zatrudnienia, funduszu wynagrodzeń oraz przeciętnego wynagrodzenia (z 1/12 DWR), kształtowały się następująco:

- PRZECIĘTNE ZATRUDNIENIE: ksc – 116 504; psb ogółem – 507 071
- FUNDUSZ WYNAGRODZEŃ: ksc – 7 800 837 tys. zł; psb ogółem – 31 387 378 tys. zł
- PRZECIĘTNE MIESIĘCZNE WYNAGRODZENIE: ksc – 5 579,81 zł; psb ogółem – 5 158,28 zł

Poniższa tabela prezentuje przekrojowe informacje w zakresie wysokości funduszu wynagrodzeń, szacowanego przeciętnego wynagrodzenia oraz zatrudnienia w państwowych jednostkach budżetowych objętych przepisami przedmiotowej ustawy.

**Tabela 25. Fundusz wynagrodzeń, szacowane przeciętne wynagrodzenia oraz zatrudnienie w państwowych jednostkach budżetowych objętych przepisami ustawy z dnia 23 grudnia 1999 r. o kształtowaniu wynagrodzeń w państwowej sferze budżetowej w latach 2016 – 2018.**

Lp.	Wyszczególnienie	2016	2017	2018 *	
1	2	3	4	5	
X	Ogółem, w tym:	Fundusz	30 064 396	32 169 061	33 324 992
		Przec. wynagr.	4 583	4 922	
		Zatrudnienie	546 610	544 663	
1.	Osoby objęte mnożnikowym systemem wynagrodzeń, z tego:	Fundusz	25 127 341	26 533 714	27 530 143
		Przec. wynagr.	3 841	4 060	
		Zatrudnienie	545 105	544 663	
1.1.	Członkowie korpusu służby cywilnej	Fundusz	7 498 123	7 665 743	8 153 438
		Przec. wynagr.	4 837	4 962	
		Zatrudnienie	129 167	128 742	
1.2.	Osoby zajmujące kierownicze stanowiska państwowe	Fundusz	41 048	41 645	41 938
		Przec. wynagr.	13 207	13 827	
		Zatrudnienie	259	251	
1.3.	Etatowi członkowie SKO	Fundusz	61 471	62 623	62 632
		Przec. wynagr.	8 552	8 698	
		Zatrudnienie	599	600	
1.4.	Funkcjonariusze Służby Celnej (od 2018r. – Celno-Skarbowej)	Fundusz	1 044 500	1 040 726	728 081
		Przec. wynagr.	6 016	5 994	
		Zatrudnienie	14 468	14 468	
1.5.	Żołnierze zawodowi i funkcjonariusze	Fundusz	14 675 870	15 848 232	16 606 205
		Przec. wynagr.	4 723	5 100	
		Zatrudnienie	258 967	258 973	
1.6.	Sędziowie delegowani do Ministerstwa Sprawiedliwości lub innej jednostki organizacyjnej podległej Ministrowi Sprawiedliwości służby przez niego nadzorowanej, prokuratorzy oraz asesory i aplikanci prokuratorscy	Fundusz	961 694	1 012 548	1 071 242
		Przec. wynagr.	12 189	12 833	
		Zatrudnienie	6 575	6 575	
1.7.	Pracownicy RCL	Fundusz	19 078	19 041	19 044
		Przec. wynagr.	9 085	9 172	
		Zatrudnienie	175	173	
1.8.	Eksperci, asesory i aplikanci ekspercy Urzędu Patentowego RP	Fundusz	17 308	17 732	17 850
		Przec. wynagr.	7 212	7 388	
		Zatrudnienie	200	200	
1.9.	Etatowi członkowie kolegów RIO	Fundusz	21 648	21 982	22 008
		Przec. wynagr.	7 612	7 729	
		Zatrudnienie	237	237	
1.10.	Członkowie Krajowej Izby Odwoławczej przy Prezesie UZP	Fundusz	4 416	5 882	7 165
		Przec. wynagr.	9 200	9 077	
		Zatrudnienie	40	54	
1.11.	Członkowie służby zagranicznej niebędący członkami korpusu służby cywilnej	Fundusz	49 940	48 228	33 092
		Przec. wynagr.	4 129	3 987	
		Zatrudnienie	1 008	1 008	
1.12.	Nauczyciele zatrudnieni w szkołach i placówkach prowadzonych przez organy administracji rządowej	Fundusz	732 245	749 332	767 448
		Przec. wynagr.	4 861	4 972	
		Zatrudnienie	12 553	12 558	
2.	Osoby nieobjęte mnożnikowymi systemami wynagrodzeń	Fundusz	4 790 367	5 097 452	5 278 248
		Przec. wynagr.	3 303	3 516	
		Zatrudnienie	120 858	120 824	

\* na podstawie Ustawy budżetowej na rok 2018 z dnia 11 stycznia 2018 roku - podpisanej przez Prezydenta RP 29 stycznia 2018 r. (Dz. U. z 2018 r. poz. 291).

Źródło: opracowanie na podstawie zał. nr 6 do ustawy budżetowej na rok 2016, 2017, 2018.

W ustawie budżetowej na 2017 r. zaplanowano dodatkowe środki na wynagrodzenia poprzez zwiększenie funduszu wynagrodzeń ogółem w jednostkach państwowej sfery budżetowej objętych przepisami *ustawy o kształtowaniu wynagrodzeń (...)* o ok. 1,4 mld zł, w stosunku do funduszu zaplanowanego w ustawie budżetowej na 2016 r. Planowany fundusz wynagrodzeń dla członków korpusu służby cywilnej został zwiększony o ok. 168 mln zł.

Poniższe analizy przedstawiają w sposób szczegółowy fundusz wynagrodzeń w korpusie służby cywilnej oraz przeciętne wynagrodzenie członków korpusu, w tym z uwzględnieniem kategorii urzędów.

W przedstawionych poniżej tabelach zobrazowano całkowity planowany w ustawach budżetowych poziom funduszu wynagrodzeń w korpusie służby cywilnej (w ujęciu nominalnym oraz realnym, w cenach z 2010 r.) według ustaw budżetowych, w latach 2010 – 2018.

**Tabela 26. Fundusz wynagrodzeń w korpusie służby cywilnej w latach 2010 – 2018, w ujęciu nominalnym (w tys. zł).**

Lp.	Wyszczególnienie	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018 *
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11
1.	środki na wynagrodzenia	6 733 329	6 804 376	6 857 884	6 890 334	7 040 799	7 167 684	7 619 982	7 789 816	8 280 669
1.1.	- dynamika (r/r)		101,06	100,79	100,47	102,18	101,80	106,31	102,2	106,3
2.	Wskaźnik cen towarów i usług konsumpcyjnych (GUS)	102,6	104,3	103,7	100,9	100,0	99,1	99,4	102,0	102,3*

\* prognozowany wskaźnik cen towarów i usług konsumpcyjnych ogółem zawarty w ustawie budżetowej

Źródło: Ustawa budżetowa art. 17; aplikacja GUS *STRATEG*

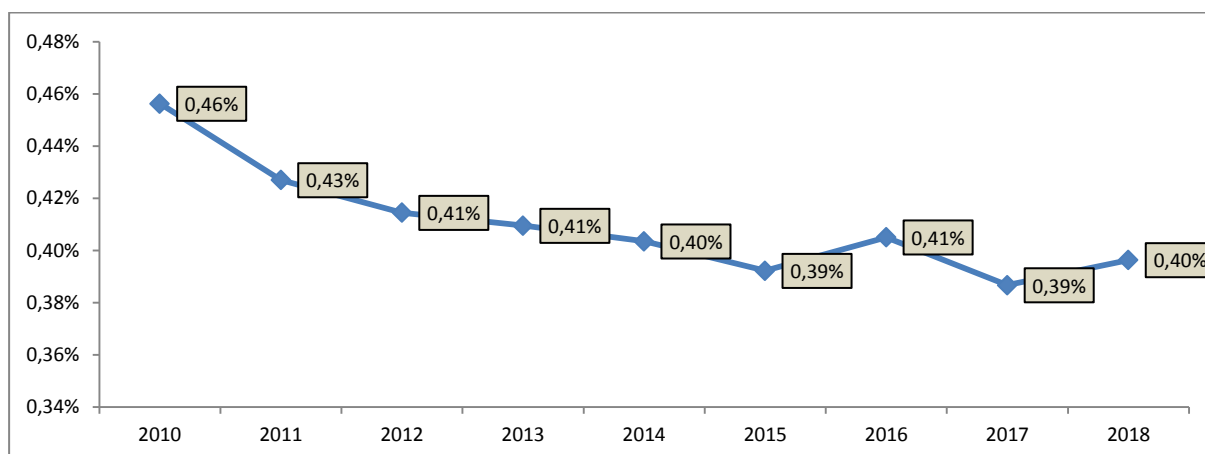
**Tabela 27. Fundusz wynagrodzeń w korpusie służby cywilnej w latach 2010 – 2017, w ujęciu realnym (w cenach z 2010 r.; w tys. zł).**

Lp.	Wyszczególnienie	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11
1.	środki na wynagrodzenia	6 733 329	6 523 850	6 340 552	6 313 731	6 451 604	6 627 519	7 088 261	7 153 251	7 433 033
1.1.	- dynamika (r/r)		96,89	97,19	99,58	102,18	102,73	106,95	100,92	103,91

Źródło: opracowanie na podstawie ustaw budżetowych

Poniższe wykresy obrazują relację funduszu wynagrodzeń członków korpusu służby cywilnej (wg zał. nr 6 do ustawy budżetowej) w stosunku do poziomu wartości PKB w cenach bieżących oraz relację funduszu wynagrodzeń w korpusie służby cywilnej w stosunku do ogółu wydatków budżetu państwa wg ustawy budżetowej.

**Wykres 41. Relacja funduszu wynagrodzeń członków korpusu służby cywilnej do wartości PKB w cenach bieżących w latach 2010-2018).**

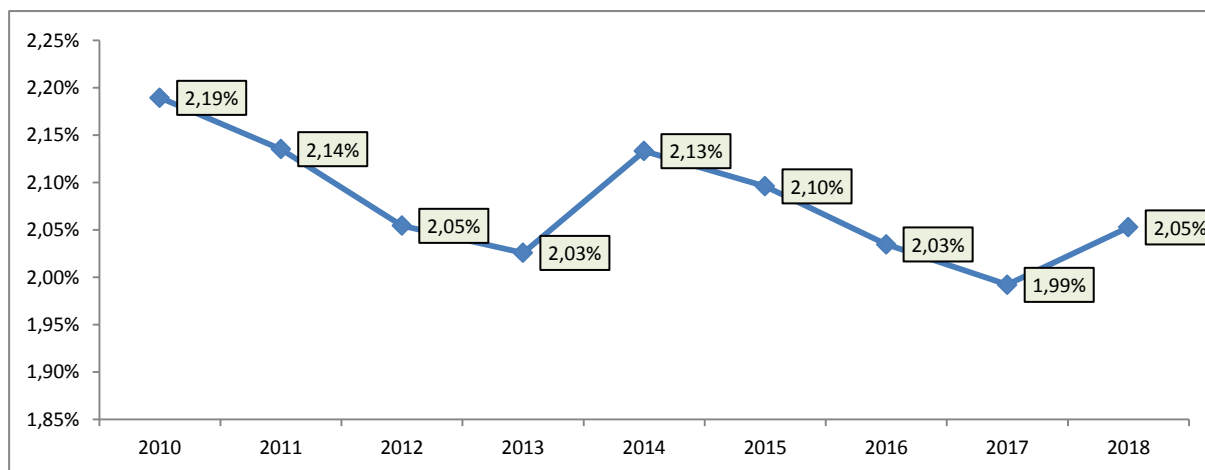


\* dane PKB za 2017-2018: prognoza PKB zgodnie z treścią ustawy budżetowej.

Źródło: Ustawy budżetowe, dane GUS

Poziom funduszu wynagrodzeń członków korpusu służby cywilnej w stosunku do wartości PKB w cenach bieżących systematycznie spadał do 2015 r., a następnie wzrósł w 2016 r. W 2017 r. oraz w 2018 r. prognozuje się dalszy spadek relacji, co jest m. in. spowodowane strukturą wydatków budżetu państwa oraz planowanym zamrożeniem funduszu wynagrodzeń w 2018 r. Zaobserwować można, że relacja funduszu wynagrodzeń w ksc względem PKB kształtuje się na dość stabilnym poziomie z tendencją spadkową. Wynikać to m.in. może z istniejących mechanizmów kontroli funduszu, realizowanego na etapach prac budżetowych i „zamrożenia” wzrostu kwoty bazowej oraz wskaźnika wzrostu wynagrodzeń w państwowej sferze budżetowej.

**Wykres 42. Relacja funduszu wynagrodzeń członków korpusu służby cywilnej do ogółu wydatków budżetu państwa wg ustawy budżetowej w latach 2010-2018.**

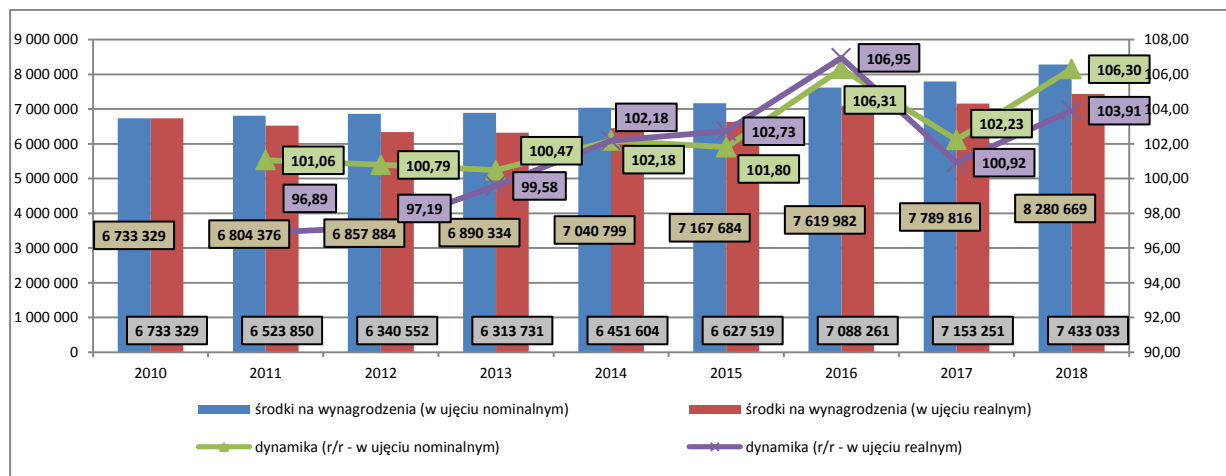


Źródło: opracowanie na podstawie ustaw budżetowych

Relacje funduszu wynagrodzeń członków korpusu służby cywilnej w stosunku do ogółu wydatków budżetu państwa kształtowały się w sposób bardzo zróżnicowany, z największym spadkiem w 2013 r. Charakterystyczny jest rok 2016, kiedy to miał miejsce spadek relacji funduszu wynagrodzeń do wydatków budżetu państwa ogółem, mimo podwyżki wynagrodzeń w państwowej sferze budżetowej, w tym w ramach ksc. Powyższa

sytuacja świadczy o tym, że omawiając relację funduszu wynagrodzeń do ogółu wydatków, należy wziąć pod uwagę ich przeznaczenie, a spadek funduszu nie zawsze jest miarodajnym wskaźnikiem wynagrodzeń indywidualnych.

**Wykres 43. Planowany fundusz wynagrodzeń w korpusie służby cywilnej (w ujęciu nominalnym oraz realnym, w cenach z 2010 r.) oraz dynamika funduszu wynagrodzeń (w tys. zł; w ujęciu realnym) w latach 2010 – 2018.**



Źródło: opracowanie na podstawie ustaw budżetowych

Pomimo zamrożenia wartości kwoty bazowej oraz średniorocznego wskaźnika wzrostu wynagrodzeń w państwowej sferze budżetowej, fundusz wynagrodzeń w korpusie służby cywilnej wzrastał, zarówno w ujęciu nominalnym jak i realnym (z wyłączeniem lat 2011-2013). Wiązało się to m. in. ze zwiększeniem środków dla dysponentów poszczególnych części budżetowych, w związku z realizacją nowych zadań.

W 2015 r. nastąpiło m. in. zwiększenie funduszu wynagrodzeń:

- **Ministra Spraw Wewnętrznych** dla 160 etatów w związku z planowanym utworzeniem w strukturach Zakładu Emerytalno-Rentowego MSW komisji lekarskich, co związane miało być z wejściem w życie nowych przepisów w tym zakresie;
- **Rzecznika Praw Pacjenta** dla 9 etatów z przeznaczeniem na osiągnięcie docelowej liczby 50 Rzeczników Praw Pacjenta Szpitali Psychiatrycznych, wynikającej z uzasadnienia do *ustawy z dnia 1 lipca 2005 r. o zmianie ustawy o ochronie zdrowia psychicznego*;
- **Urzędu Transportu Kolejowego** dla 15 etatów w związku ze zwiększonymi zadaniami wynikającymi z nowych reguł prawnych, m. in. w zakresie wydawania zezwoleń na dopuszczenie do eksploatacji podsystemów strukturalnych, nadzorem nad czasem pracy i licencjonowaniem maszynistów kolejowych oraz certyfikatami bezpieczeństwa;
- **Urzędu Żeglugi Śródlądowej w Szczecinie** dla 6 etatów na zadania związane z systemem informacji rzecznej RIS, wynikające z uzasadnienia do *ustawy z dnia 10 czerwca 2011 r. o zmianie ustawy o żegludzie śródlądowej oraz ustawy o zmianie ustawy o żegludzie śródlądowej*;
- **Ministra Środowiska** dla 20 etatów na nowe zadania związane m. in. z koniecznością profesjonalnego nadzoru geologicznego, który zapewni prawidłowe wykonywanie koncesji, nadzór nad działalnością

koncesjonariuszy, organizację planowanych przetargów, a także udzielania koncesji w trybie *open door*;

- **Ministra Gospodarki** dla 40 etatów w związku z koniecznością zapewnienia prawidłowej obsługi systemu teleinformatycznego Centralna Ewidencja i Informacja o Działalności Gospodarczej (CEIDG) poszerzonego o działanie Elektronicznego Punktu Kontaktowego;
- **Ministra Pracy i Polityki Społecznej** dla 2 etatów na koordynację zadań wynikających z wprowadzenia Karty Dużej Rodziny;
- **Ministra Spraw Zagranicznych** na zwiększenie zatrudnienia m. in. dla 14,5 etatu w związku z realizacją zadań Służby Ochrony i Kontakt.

W 2016 r. zwiększenie funduszu wynagrodzeń było m.in. pochodną następujących działań:

- **Głównego Urzędu Statystycznego** w związku z m. in. zwiększonym zapotrzebowaniem ze strony Komisji Europejskiej na dane statystyczne;
- **Ministra Zdrowia** w związku z wejściem w życie *ustawy z dnia 25 czerwca 2015 r. o leczeniu bezpłodności*;
- **Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji** w związku z wejściem w życie przepisów *ustawy z dnia 15 stycznia 2015 r. o zmianie ustawy o Służbie Celnej, ustawy o urzędach i izbach skarbowych oraz niektórych innych ustaw* oraz w związku z planowanym o powołania Instytutem Samorządu Terytorialnego oraz Głównego Geodety Kraju na realizację zadań związanych z systemami informatycznymi;
- **Ministra Obrony Narodowej** w związku z koniecznością zabezpieczenia realizacji nowych zadań Sił Zbrojnych RP;
- **Ministra Gospodarki Morskiej i Żeglugi Śródlądowej** w związku z utworzeniem struktury nowego urzędu;
- **Ministra Energii** w związku z utworzeniem struktury nowego urzędu.

Ponadto w 2016 r. przeznaczono dodatkowe środki na wynagrodzenia dla grup pracowniczych, które od 2010 r. objęte były „zamrożeniem” wynagrodzeń w kwocie ponad 2 mld zł, z czego ok 418 mln zł (bez pochodnych) trafiło do korpusu służby cywilnej.

W 2017 r. nastąpiło m.in. zwiększenie funduszu wynagrodzeń:

- **Ministra Obrony Narodowej** z przeznaczeniem na zwiększenie zatrudnienia pracowników cywilnych w związku z koniecznością zabezpieczenia nowych zadań realizowanych przez Siły Zbrojne RP związanych m. in. z kontynuacją tworzenia Wojsk Obrony Terytorialnej, zabezpieczaniem obsługi wojsk sojusznicznych;
- **Ministra Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej** z przeznaczeniem na zwiększenie funduszu wynagrodzeń pracowników Ochotniczych Hufców Pracy;
- **Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi** z przeznaczeniem na wzrost wynagrodzeń w szkołach rolniczych, tj. w szkołach zawodowych oraz w internatach i bursach szkolnych.

Zmiany wynagrodzeń członków korpusu służby cywilnej w 2017 r., w porównaniu do ustawy budżetowej na rok 2016, wynikają przede wszystkim z następujących tytułów:

- 1) wzrostu wynagrodzeń w związku z dokonaniem przez dysponentów podziałem środków przyznanych na wzrost funduszu wynagrodzeń oraz wydatków związanych z wynagrodzeniami (w 2017 r. przyznano poszczególnym dysponentom dodatkowe środki na wynagrodzenia na poziomie prognozowanej średniorocznej dynamiki cen towarów i usług konsumpcyjnych w rok 2017 – w wysokości 1,3%);
- 2) wzrostu dodatkowego wynagrodzenia rocznego, spowodowanego głównie uwzględnieniem w 2016 r. dodatkowych środków na wynagrodzenia dla grup pracowniczych, które co do zasady – do 2016 r. były objęte „zamrożeniem” wynagrodzeń;
- 3) skutków przechodzących związanych z rozdysponowaniem rezerw celowych z roku 2016, w tym na sfinansowanie dodatków służby cywilnej urzędników mianowanych w 2015 r., skutków podjętych uchwał Rady Ministrów w sprawie częściowego podziału rezerwy celowej na zwiększenia wynagrodzeń wynikające ze zmian organizacyjnych i nowych zadań w państwowych jednostkach budżetowych;
- 4) zmniejszenie w części 36 – Skarb Państwa o kwotę 23.915 tys. zł wynagrodzeń osobowych w związku z likwidacją Ministerstwa Skarbu Państwa.

W poniższej tabeli zaprezentowano poziom wykonania funduszu wynagrodzeń w korpusie służby cywilnej, z uwzględnieniem ww. kategorii urzędów.

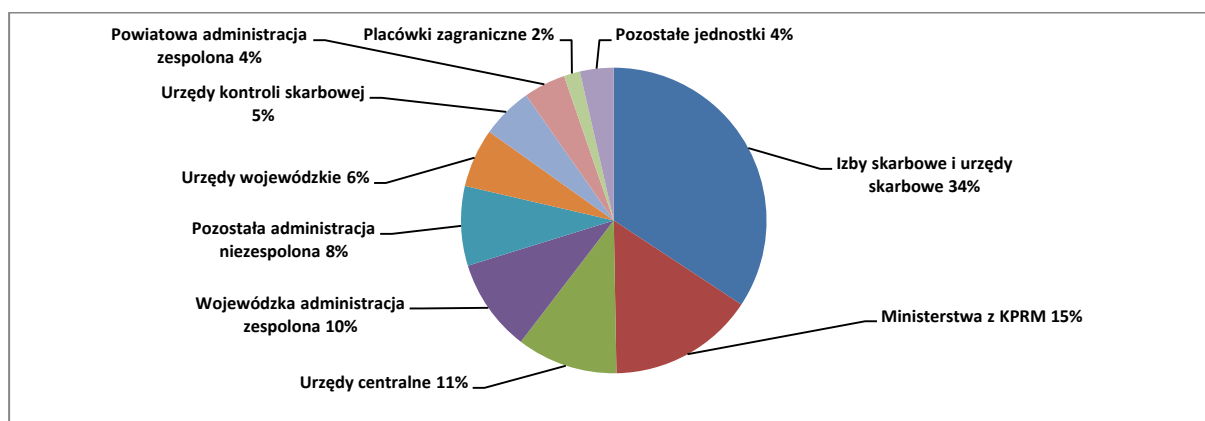
**Tabela 28. Fundusz wynagrodzeń w korpusie służby cywilnej w latach 2010-2016, według kategorii urzędów.**

Wyszczególnienie	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
1	2	3	4	5	6	7	7
Ministerstwa	1 026 521 955	1 051 181 563	1 051 151 655	1 067 501 493	1 078 836 944	1 098 685 348	1 159 205 510
Urzędy centralne	660 968 820	713 201 045	732 611 628	744 620 034	753 324 608	759 010 985	801 548 996
Urzędy wojewódzkie	419 002 624	445 482 659	449 309 549	452 373 086	455 522 904	462 625 609	466 602 101
Wojewódzka administracja zespolona	659 461 674	663 615 976	665 353 637	672 949 831	677 596 899	681 836 692	736 185 107
Powiatowa administracja zespolona	297 632 917	300 936 967	305 515 155	313 385 532	317 957 314	321 869 753	333 381 835
Izby skarbowe i urzędy skarbowe	2 207 501 342	2 213 889 252	2 217 343 985	2 220 648 533	2 380 607 407	2 433 395 887	2 571 227 971
Urzędy kontroli skarbowej	381 201 078	385 659 795	385 932 496	385 090 184	386 272 386	384 034 582	406 961 014
Pozostała administracja niezespolona	659 224 504	642 972 213	642 362 675	652 788 481	658 795 357	668 617 321	631 515 817
Placówki zagraniczne	121 300 944	120 274 897	121 381 428	122 332 745	121 121 919	121 997 634	128 493 637
Pozostałe jednostki	169 233 485	291 978 537	326 592 388	316 282 301	172 860 141	172 421 372	267 786 099
<b>OGÓLEM</b>	<b>6 602 049 343</b>	<b>6 829 192 904</b>	<b>6 897 554 596</b>	<b>6 947 972 220</b>	<b>7 002 895 879</b>	<b>7 104 495 183</b>	<b>7 502 908 087</b>

Źródło: opracowanie na podstawie sprawozdań Rb-70 oraz danych DSC KPRM

Blisko połowę środków na wynagrodzenia w ramach korpusu służby cywilnej stanowią fundusze wynagrodzeń dla pracowników izb i urzędów skarbowych oraz poszczególnych ministerstw. Dotyczy to zarówno 2016 r. jak i lat wcześniejszych. Najmniejszy udział w funduszu wynagrodzeń korpusu służby cywilnej mają placówki zagraniczne oraz jednostki ujęte w ramach tzw. pozostałej działalności, niezakwalifikowane do pozostałych kategorii (głównie w klasyfikacji budżetowej pozycje występujące pod nazwą *Pozostała działalność*).

**Wykres 44. Struktura funduszu wynagrodzeń w korpusie służby cywilnej w 2016 r. według kategorii urzędów.**



Źródło: opracowanie na podstawie sprawozdania Rb-70

W 2016 r. wydatki na wynagrodzenia dla pracowników izb i urzędów skarbowych oraz ministerstw (razem z KPRM) stanowiły blisko połowę funduszu wynagrodzeń (izby i urzędy skarbowe 34%, ministerstwa z KPRM 15%). Analizując strukturę funduszu wynagrodzeń oraz biorąc pod uwagę poziom zatrudnienia, można zauważyć stosunkowo niski udział wydatków na wynagrodzenia w ramach wojewódzkiej administracji zespolonej oraz pozostałej administracji niezespolonej (tzn. z wyłączeniem izb i urzędów skarbowych oraz urzędów kontroli skarbowej).

**Tabela 29. Dynamika funduszu wynagrodzeń w korpusie służby cywilnej w latach 2010-2016, według kategorii urzędów.**

Wyszczególnienie	2011	2012	2013	2014	2015	2016
1	2	3	4	5	6	7
Ministerstwa	102,40	100,00	101,56	101,06	101,84	105,51
Urzędy centralne	107,90	102,72	101,64	101,17	100,75	105,60
Urzędy wojewódzkie	106,32	100,86	100,68	100,70	101,56	100,86
Wojewódzka administracja zespolona	100,63	100,26	101,14	100,69	100,63	107,97
Powiatowa administracja zespolona	101,11	101,52	102,58	101,46	101,23	103,58
Izby skarbowe i urzędy skarbowe	100,29	100,16	100,15	107,20	102,22	105,66
Urzędy kontroli skarbowej	101,17	100,07	99,78	100,31	99,42	105,97
Pozostała administracja niezespolona	97,53	99,91	101,62	100,92	101,49	94,45
Placówki zagraniczne	99,15	100,92	100,78	99,01	100,72	105,32
Pozostałe jednostki	172,53	111,85	96,84	54,65	99,75	155,31
<b>OGÓLEM</b>	<b>103,44</b>	<b>101,00</b>	<b>100,73</b>	<b>100,79</b>	<b>101,45</b>	<b>105,61</b>

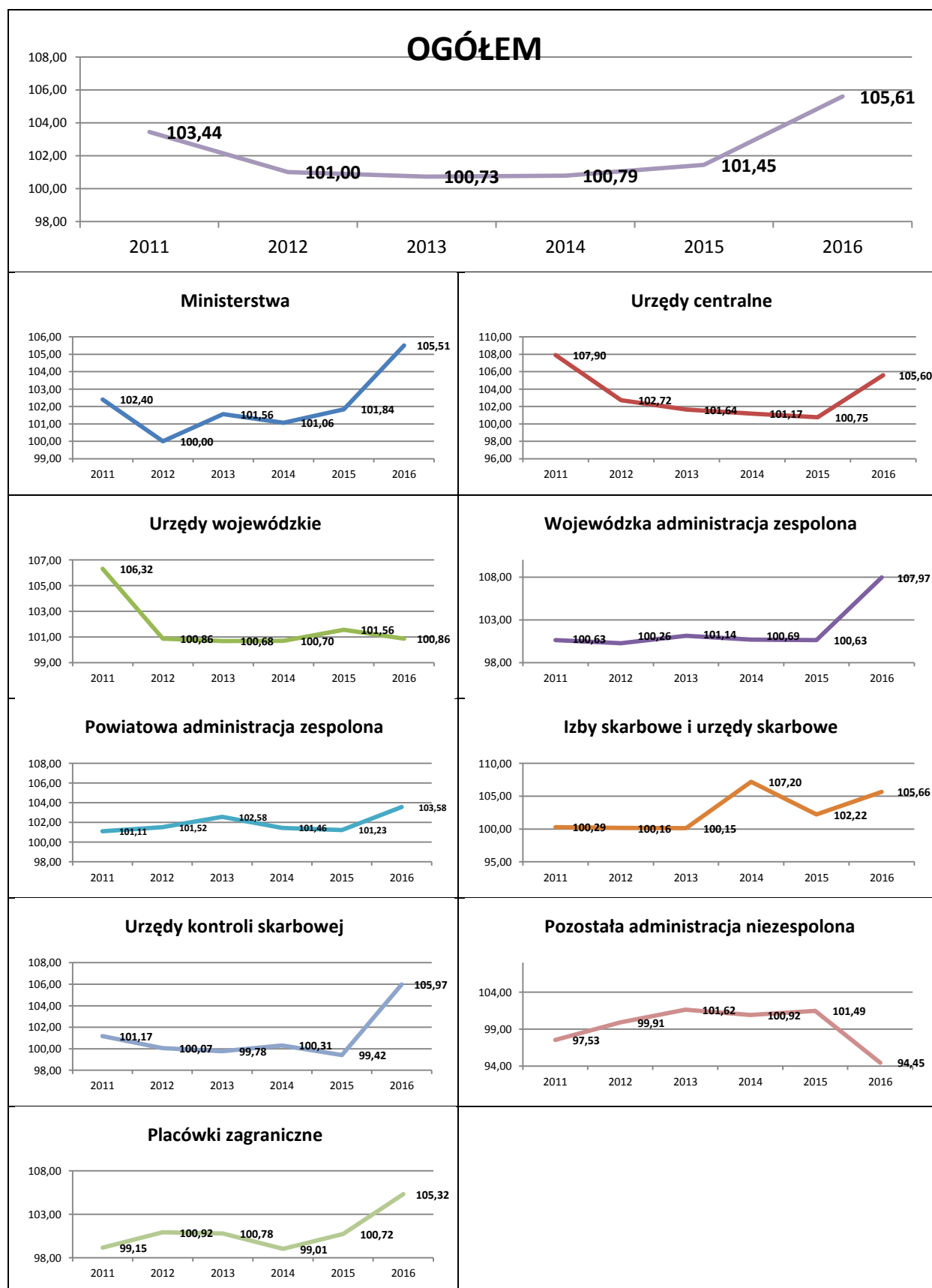
Źródło: opracowanie na podstawie sprawozdań Rb-70 oraz danych DSC KPRM

W 2016 r. ogólna dynamika wzrostu funduszu wynagrodzeń w korpusie służby cywilnej wyniosła 105,61, natomiast najwyższa dynamika wzrostu wystąpiła w grupie osób zatrudnionych w wojewódzkiej administracji zespolonej (107,97), z uwagi na zwiększenie w 2016 r. środków na wynagrodzenia, ponieważ właśnie m. in. w tej grupie członków korpusu występują najniższe przeciętne wynagrodzenia brutto. Najniższy poziom dynamiki wzrostu funduszu wynagrodzeń wystąpił w urzędach wojewódzkich (94,45), z uwagi na zmniejszenie zatrudnienia i funduszu w rozdziale 75220 – *Zabezpieczenie wojsk*, w związku z wprowadzeniem zmian przyporządkowania jednostek organizacyjnych MON.

Poniższe wykresy obrazują kształtowanie się dynamiki funduszu wynagrodzeń, w ujęciu nominalnym i realnym, w cenach z 2010 r., w latach 2011 – 2016.



**Wykres 45. Dynamika funduszu wynagrodzeń w korpusie służby cywilnej (w ujęciu nominalnym) w latach 2011-2016, ogółem oraz według kategorii urzędów.**



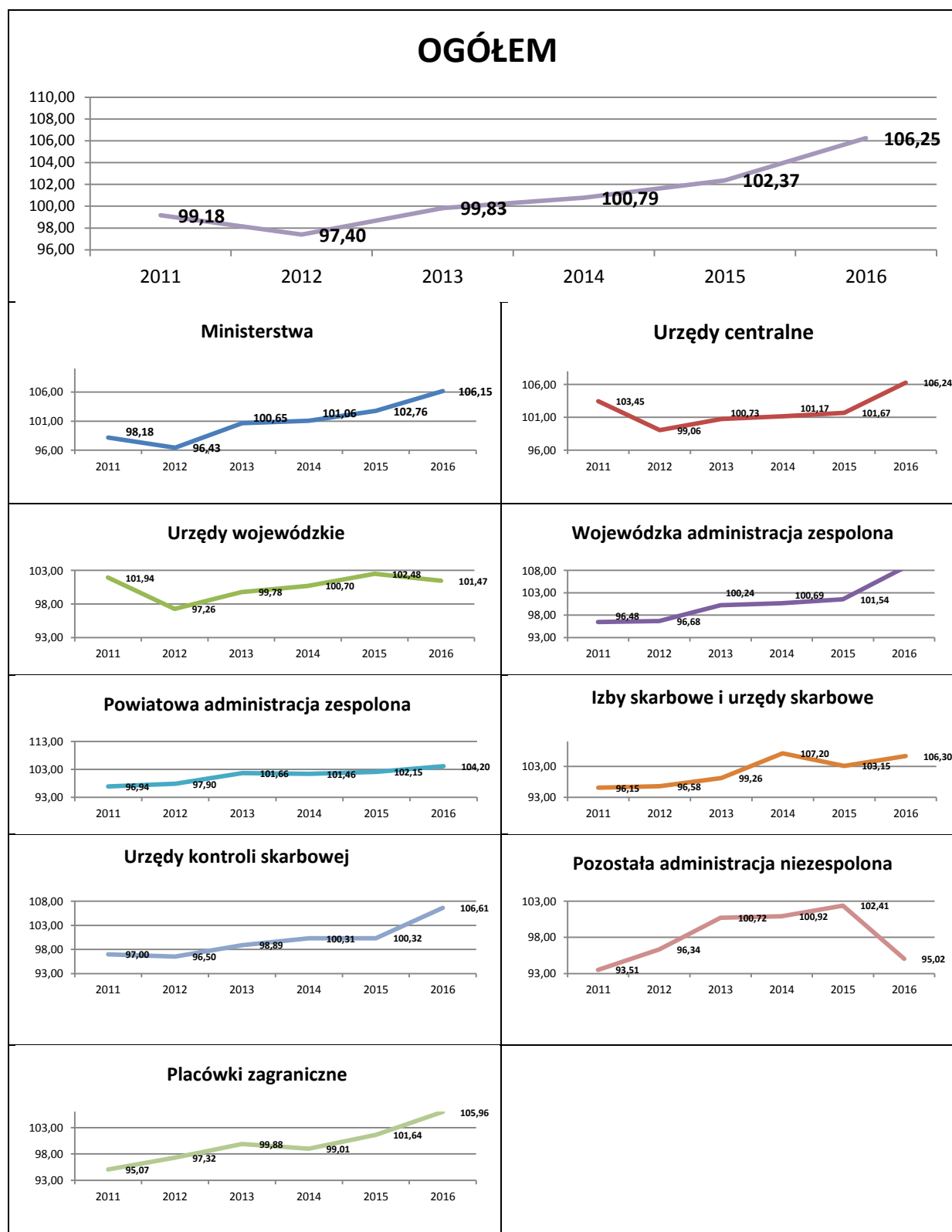
Źródło: opracowanie na podstawie sprawozdań Rb-70 oraz danych DSC KPRM

Dynamika funduszu wynagrodzeń dla członków korpusu służby cywilnej w 2012 r. uległa wyhamowaniu, a w analizowanym okresie najniższy jej poziom wystąpił w 2013 r. (100,73). W ministerstwach oraz w urzędach centralnych największy spadek dynamiki funduszu wystąpił w 2012 r.

Analogiczna sytuacja nie występuje jednak we wszystkich kategoriach urzędów w ramach korpusu służby cywilnej. W powiatowej administracji zespolonej dynamika utrzymuje się na poziomie powyżej 101, natomiast w wojewódzkiej administracji zespolonej rozkład dynamiki funduszu wynagrodzeń utrzymuje się na bardzo równomiernym poziomie, w całym analizowanym okresie.

W ramach izb i urzędów skarbowych wystąpił w 2014 r. stosunkowo duży w porównaniu do poprzedniego roku wzrost funduszu wynagrodzeń, z nominalną dynamiką wzrostu na poziomie 107,20.

Wykres 46. Dynamika funduszu wynagrodzeń w korpusie służby cywilnej (w ujęciu realnym) w latach 2011-2016, ogółem oraz według kategorii urzędów.



Źródło: opracowanie na podstawie sprawozdań Rb-70 oraz danych DSC KPRM

Analizując dynamikę funduszu wynagrodzeń w ujęciu realnym, za podstawę przyjęto ceny z 2010 r. W związku z powyższym odpowiednio przeliczając indeksy, dla 2011 r. ustalono wzrost wskaźnika cen, a w konsekwencji

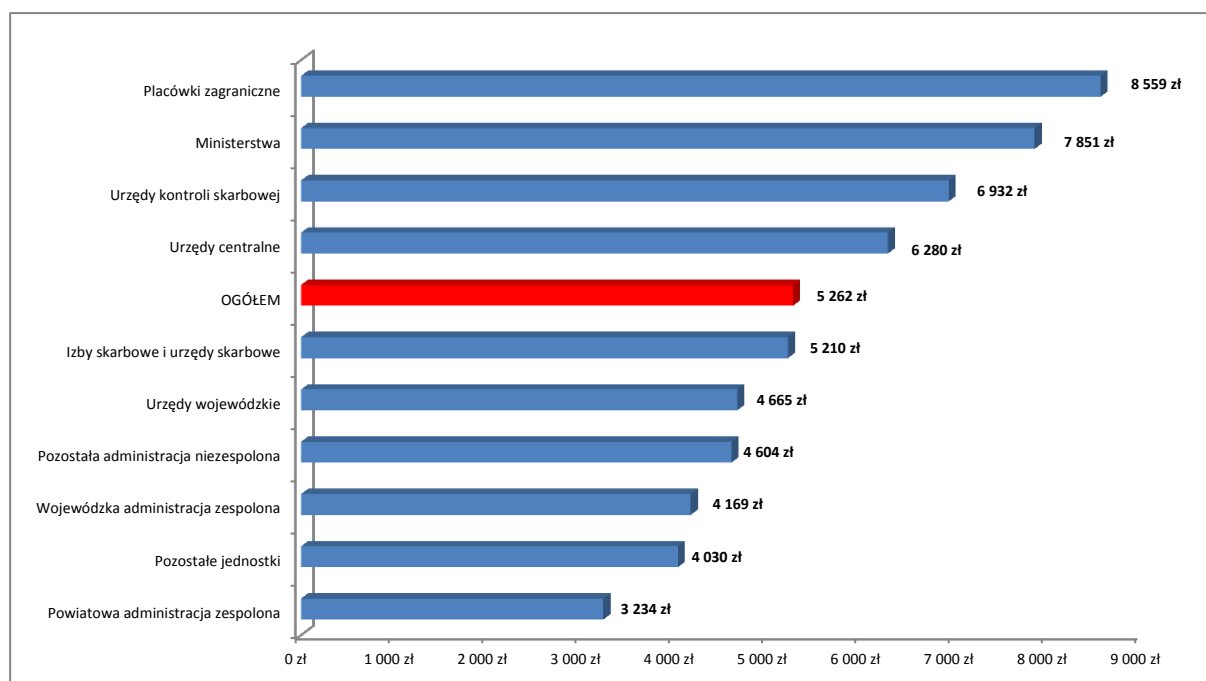
spadek funduszu wynagrodzeń realnych ogółem w latach 2011 – 2012 w korpusie służby cywilnej oraz w większości kategorii analizowanych urzędów, z wyjątkiem administracji zespolonej, niezespolonej oraz placówek zagranicznych. Natomiast począwszy od 2013 r., można zaobserwować stopniowy wzrost dynamiki realnej wartości funduszu wynagrodzeń, co jest spowodowane m. in. stopniowym spadkiem cen jak również wzrostem nominalnym wartości funduszu.

**Tabela 30. Przeciętne wynagrodzenia w korpusie służby cywilnej w latach 2010-2016, według kategorii urzędów.**

Wyszczególnienie	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
1	2	3	4	5	6	7	8
Ministerstwa	6 557	6 730	6 996	7 089	7 275	7 417	7 851
Urzędy centralne	5 671	5 747	5 754	5 771	5 806	5 949	6 280
Urzędy wojewódzkie	4 053	4 190	4 247	4 299	4 353	4 500	4 665
Wojewódzka administracja zespolona	3 561	3 621	3 679	3 751	3 792	3 832	4 169
Powiatowa administracja zespolona	2 821	2 877	2 948	3 039	3 089	3 114	3 328
Izby skarbowe i urzędy skarbowe	4 329	4 345	4 396	4 396	4 762	4 956	5 210
Urzędy kontroli skarbowej	6 204	6 255	6 385	6 377	6 416	6 448	6 932
Pozostała administracja niezespolona	3 795	3 862	3 946	4 014	4 100	4 159	4 604
Placówki zagraniczne	7 516	7 452	7 692	7 983	8 055	8 166	8 559
Pozostałe jednostki	3 582	6 209	7 049	6 912	3 882	3 875	4 030
<b>OGÓŁEM</b>	<b>4 474</b>	<b>4 629</b>	<b>4 732</b>	<b>4 770</b>	<b>4 847</b>	<b>4 966</b>	<b>5 262</b>

Źródło: opracowanie na podstawie sprawozdań Rb-70 (w oparciu o klasyfikację rozdziałów budżetowych) oraz danych DSC KPRM (w zakresie powiatowej administracji zespolonej)

**Wykres 47. Przeciętne wynagrodzenia w korpusie służby cywilnej w 2016 r., według kategorii urzędów.**



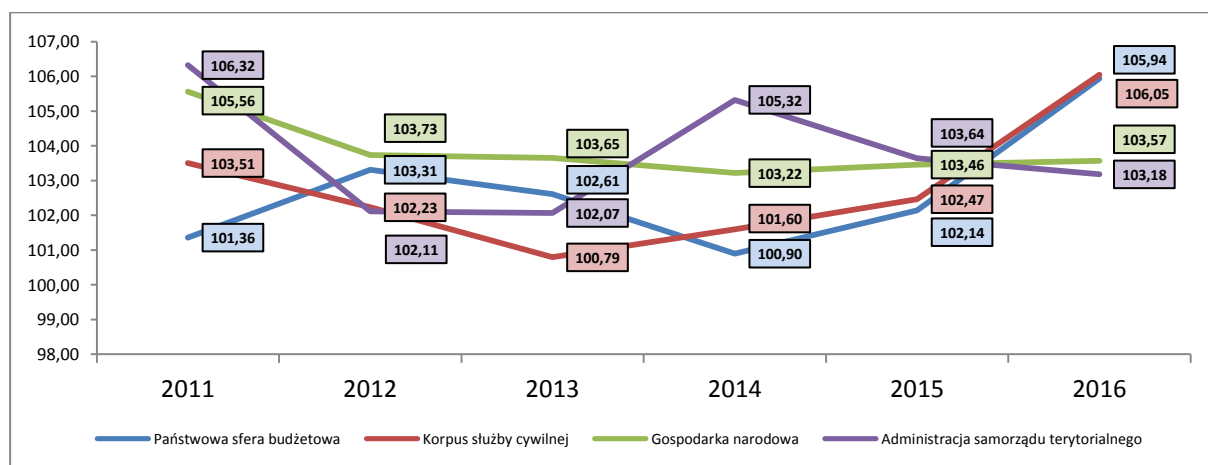
Źródło: opracowanie na podstawie sprawozdań Rb-70 oraz dane KPRM (w zakresie powiatowej administracji zespolonej)

Przeciętne wynagrodzenie w korpusie służby cywilnej ogółem w 2016 r. wyniosło 5 262 zł i było wyższe w porównaniu do wynagrodzeń z 2010 r. o 757 zł. Najwyższe przeciętne wynagrodzenia wystąpiły w placówkach zagranicznych, zarówno w 2016 r. (8 559 zł), jak i w latach wcześniejszych, w dalszej kolejności – w ministerstwach (razem z KPRM).

Najniższe przeciętne wynagrodzenia wystąpiły w powiatowej administracji zespolonej (3 234 zł w 2016 r.) oraz w wojewódzkiej administracji zespolonej (4 169 zł w 2016 r.). Osobną kategorię stanowi pozycja „pozostałe jednostki”, która występuje w wielu grupach i dlatego też nie jest analizowana.

Poniższy wykres prezentuje rozkład dynamiki przeciętnych wynagrodzeń w korpusie służby cywilnej na tle państwowej sfery budżetowej objętej przepisami ustawy o kształtowaniu wynagrodzeń, przeciętnych wynagrodzeń w gospodarce narodowej oraz w administracji samorządu terytorialnego.

**Wykres 48. Dynamika przeciętnych wynagrodzeń w korpusie służby cywilnej, państwowej sferze budżetowej, gospodarce narodowej oraz w administracji samorządu terytorialnego w latach 2011 – 2016.**



Źródło: opracowanie na podstawie sprawozdań Rb-70 oraz danych DSC KPRM (w zakresie powiatowej administracji zespolonej)

Dynamika wzrostu wynagrodzeń przeciętnych w korpusie służby cywilnej w analizowanym okresie (2011-2015) utrzymywała się na niższym poziomie niż dynamika wzrostu przeciętnego wynagrodzenia brutto w gospodarce narodowej. Najniższy poziom wzrostu przeciętnego wynagrodzenia w korpusie służby cywilnej można było zaobserwować w 2013 r. (100,79). W 2015 r. nastąpiło zbliżenie się dynamiki wzrostu przeciętnego wynagrodzenia w analizowanych obszarach, jednak nadal w korpusie służby cywilnej tempo wzrostu było niższe niż w gospodarce narodowej oraz w administracji samorządu terytorialnego.

W 2016 r., w wyniku zwiększenia funduszu, dynamika przeciętnych wynagrodzeń w korpusie służby cywilnej wyniosła 106,05 i była wyższa niż dynamika wzrostu wynagrodzeń w gospodarce narodowej ogółem oraz dynamika wzrostu wynagrodzeń w administracji samorządu terytorialnego.

**Tabela 31. Przeciętne zatrudnienie w korpusie służby cywilnej w latach 2010-2016, według kategorii urzędów.**

Wyszczególnienie	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
1	2	3	4	5	6	7	8
Ministerstwa	13 047	13 016	12 521	12 548	12 357	12 345	12 305
Urzędy centralne	9 712	10 341	10 610	10 753	10 812	10 632	10 637
Urzędy wojewódzkie	8 615	8 859	8 816	8 769	8 721	8 568	8 336
Wojewódzka administracja zespolona	15 433	15 273	15 069	14 950	14 891	14 826	14 714
Powiatowa administracja zespolona	8 793	8 718	8 637	8 594	8 578	8 613	8 591
Izby skarbowe i urzędy skarbowe	42 490	42 458	42 034	42 093	41 664	40 920	41 130
Urzędy kontroli skarbowej	5 120	5 138	5 037	5 032	5 017	4 963	4 892
Pozostała administracja niezespolona	14 474	13 875	13 564	13 553	13 391	13 397	11 430
Placówki zagraniczne	1 345	1 345	1 315	1 277	1 253	1 245	1 251
Pozostałe jednostki	3 937	3 919	3 861	3 813	3 711	3 708	5 537
<b>OGÓLEM</b>	<b>122 969</b>	<b>122 942</b>	<b>121 464</b>	<b>121 382</b>	<b>120 395</b>	<b>119 217</b>	<b>118 823</b>

Źródło: opracowanie na podstawie sprawozdań Rb-70 (w oparciu o klasyfikację rozdziałów budżetowych) oraz danych DSC KPRM (w zakresie powiatowej administracji zespolonej)

Przeciętne zatrudnienie w korpusie służby cywilnej stopniowo maleje z roku na rok, nie można jednak mówić o gwałtownym spadku poziomu zatrudnienia. W 2016 r. poziom przeciętnego zatrudnienia ogółem w korpusie służby cywilnej był mniejszy o 4 146 osób w porównaniu do 2010 r.

### **3.3.3. Korpus służby cywilnej na tle wybranych grup pracowniczych oraz obszarów – wybrane zagadnienia**

Wynagrodzenie członków korpusu służby cywilnej objętych mnożnikowym systemem wynagrodzeń, co już wspomniano, ustalane jest na podstawie wynagrodzeń z roku poprzedniego (zwaloryzowanych średniorocznym wskaźnikiem wzrostu wynagrodzeń ustalonym w ustawie budżetowej) oraz dodatkowego wynagrodzenia rocznego. W praktyce wynagrodzenie osób objętych mnożnikowym systemem wynagrodzeń ustalane jest na podstawie kwoty bazowej ogłoszonej w corocznej ustawie budżetowej, mnożników kwot bazowych, regulowanych w odrębnych przepisach, oraz innych składników, w tym dodatkowego wynagrodzenia rocznego. W przypadku osób nieobjętych mnożnikowym systemem wynagrodzeń podstawą wynagrodzenia w danym roku jest wynagrodzenie z roku poprzedniego zwaloryzowane średniorocznym wskaźnikiem wzrostu wynagrodzeń ogłaszanych na dany rok w ustawie budżetowej. Publikowane w ustawie budżetowej średnioroczne wskaźniki wzrostu wynagrodzeń są ustalane w drodze negocjacji w ramach Rady Dialogu Społecznego. W poniższej tabeli zaprezentowano średnioroczne wskaźniki wzrostu wynagrodzeń z lat 2000-2017.

**Tabela 32. Średnioroczny wskaźnik wzrostu wynagrodzeń w państwowej sferze budżetowej.**

rok	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
wskaźnik	106,7%	107,6%	*)	104,0%	103,0%	103,0%	101,5%	100,0%	102,3%
rok	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
wskaźnik	103,9%	101,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%

\*) Zgodnie z art. 18 ust. 3 ustawy budżetowej na rok 2002 „W roku 2002 nie następuje wzrost wynagrodzeń w państwowej sferze budżetowej”

Źródło: opracowanie na podstawie ustaw budżetowych na lata 2000-2017

Powyższa tabela wskazuje, że wskaźnik wynagrodzeń pozostaje na poziomie 100% od 2011 r., co oznacza że nie były planowane obligatoryjne podwyżki wynagrodzeń dla wszystkich pracowników psb.

W tabeli poniżej przedstawiono wykonanie planu w zakresie limitów funduszu wynagrodzeń w 3 grupach: ogółem w państwowej sferze budżetowej, w korpusie służby cywilnej (podgrupa psb) obejmującej osoby objęte mnożnikowymi systemami wynagrodzeń oraz w grupie osób nieobjętych mnożnikowymi systemami wynagrodzeń.

**Tabela 33. Wykonanie planu funduszu wynagrodzeń w latach 2005-2016.**

	Ogółem psb			Nieobjęci mnożnikowymi systemami wynagrodzeń			Członkowie korpusu służby cywilnej		
	Plan po zmianach centralnych	wykonanie	wykonanie	Plan po zmianach centralnych	wykonanie	wykonanie	Plan po zmianach centralnych	wykonanie	wykonanie
	w tys. zł	w tys. zł	w %	w tys. zł	w tys. zł	w %	w tys. zł	w tys. zł	w %
2005	16722350	16284841	97,38	2851059	2815482	98,75	4406986	4372839	99,23
2006	17561530	17128466	97,53	2981632	2964687	99,43	4633126	4581183	98,88
2007	18862320	18239790	96,70	3159223	3121964	98,82	4994889	4704976	94,20
2008	22556855	21750938	96,43	3720044	3800989	102,18	5849904	5730885	97,97
2009	24599126	23709423	96,38	4243739	4055818	95,57	6194705	6133595	99,01
2010	25942103	25214168	97,19	4315400	4135139	95,82	6606343	6497549	98,35
2011	26402994	25648529	97,14	4415250	4267779	96,66	6845052	6723152	98,22
2012	26915216	26097714	96,96	4374556	4254144	97,25	6924089	6790216	98,07
2013	27653311	26866288	97,15	4384230	4323985	98,63	6955072	6839897	98,34
2014	27754339	27118853	97,71	4424367	4351730	98,36	6977541	6892500	98,78
2015	28098442	27534483	97,99	4455386	4443716	99,74	7072888	6991247	98,85
2016	30057931	29477303	98,07	4807568	4881678	101,54	7511777	7389531	98,37

Źródło: opracowanie na podstawie rocznych sprawozdań z wykonania budżetu państwa

Biorąc pod uwagę zmianę przepisów ustawy o kształtowaniu wynagrodzeń ... nie zaobserwowano znaczących różnic w zakresie wykonania planów po zmianach centralnych. Dotyczy to zarówno funduszu wynagrodzeń w psb jako całości, członków korpusu służby cywilnej oraz osób nieobjętych mnożnikowymi systemami wynagrodzeń. W ostatnich latach wzrosło natomiast wykonanie planów w przypadku osób nieobjętych mnożnikowymi systemami wynagrodzeń

Mówiąc o zapewnieniu odpowiednich poziomów wynagrodzeń można stwierdzić, że fundusz wynagrodzeń oraz procedury związane z jego kształtowaniem są w większości skuteczne z punktu realizacji stawianych im celów. Zapewniają one bowiem realizację zadań państwa, a jednocześnie umożliwiają zamrożenie wydatków, jak również ich wzrost kontrolowany przez wymogi ustawowe oraz Ministra Finansów. Daje to pewną elastyczność w kształtowaniu wynagrodzeń w trakcie opracowywania ustawy budżetowej, zarówno na etapie prac Rady Ministrów, jak również w trakcie prac w Parlamencie. Stąd mimo zamrożenia wynagrodzeń wprowadzane są dodatkowe zmiany (nowe zadania, zmiany wprowadzone w parlamencie), co w konsekwencji przekłada się również na wzrost funduszu wynagrodzeń w państwowej sferze budżetowej. Zauważalna jest natomiast kwestia niskich poziomów płac na szczeblu powiatowym i wojewódzkim, która może wpływać na obciążenie zadaniami członków korpusu, zwłaszcza przy mało konkurencyjnym poziomie płac i starzejących się kadrach.

W zakresie budżetów wojewodów, fundusz wynagrodzeń stanowią wynagrodzenia członków korpusu służby cywilnej zatrudnionych w urzędach wojewódzkich oraz w administracji zespolonej. Biorąc pod uwagę przeciętne wynagrodzenia w administracji zespolonej, można dostrzec duże rozbieżności w zakresie wysokości przeciętnego wynagrodzenia, zarówno na poziomie jednej służby w poszczególnych województwach, jak również porównując przeciętne wynagrodzenia w wojewódzkiej administracji zespolonej ogółem na poziomie województw.



**Tabela 34. Przeciętne miesięczne wynagrodzenia w służbach administracji zespolonej w 2016 r.**

WYSZCZEGÓLNIENIE	OGÓLEM JEDNOSTKI	dolnośląskie	kujawsko-pomorskie	lubelskie	lubuskie	łódzkie	małopolskie	mazowieckie	opolskie	podkarpackie	podlaskie	pomorskie	śląskie	świętokrzyskie	warmińsko- mazurskie	wielkopolskie	zachodniopomorskie
KWP	3 778	3 951	3 749	3 799	3 564	3 643	3 679	3 462	3 638	3 917	3 726	3 626	3 716	3 907	3 722	4 125	3 806
KW PSP	3 838	2 850	3 702	3 755	3 587	3 753	3 982	4 138	3 617	4 238	5 810	4 651	3 459	3 638	3 815	3 813	3 711
KO	5 179	5 567	5 368	4 968	5 138	5 240	5 301	4 970	4 746	5 266	4 987	5 339	5 664	4 887	4 816	5 023	5 081
WIF	4 748	4 952	3 916	4 449	4 653	5 342	4 921	5 148	4 411	3 985	4 298	5 025	5 188	4 415	5 059	4 612	6 696
WIIH	3 873	3 509	3 350	3 927	3 779	3 932	4 048	4 117	3 719	3 449	4 034	3 924	3 981	4 034	3 789	4 012	4 076
WIJHAR-S	3 885	3 756	3 732	3 743	4 234	3 592	3 450	3 524	3 280	3 523	4 011	3 912	3 990	5 272	3 932	3 992	4 347
WINB	4 565	4 605	4 460	4 108	4 068	4 525	4 578	4 636	4 227	4 719	5 796	4 579	5 254	3 702	4 580	4 725	4 018
WIORIN	3 749	3 890	3 351	3 930	3 801	3 556	4 125	3 658	3 969	3 533	3 713	3 508	3 938	3 732	3 602	3 775	4 017
WIOŚ	3 954	3 986	3 570	4 242	3 746	4 007	3 825	4 261	3 692	4 374	3 496	4 115	4 079	3 964	3 421	3 832	4 289
WITD	4 916	5 008	5 094	5 050	4 980	4 691	4 855	4 552	4 994	4 905	5 051	5 123	5 001	4 982	4 549	5 033	5 232
WIW	4 799	4 620	4 578	5 429	5 184	4 684	4 946	4 801	4 792	4 272	4 503	5 592	4 305	5 017	4 916	4 724	5 156
WUOZ	4 098	3 852	4 108	4 370	3 737	4 197	4 103	4 148	3 714	3 597	4 275	4 203	4 133	4 700	4 317	4 071	4 185
PINB	4 084	4 372	4 062	4 274	3 808	3 884	4 025	4 595	3 668	3 915	4 168	3 987	3 806	3 555	3 993	4 119	4 004
PIW	4 669	4 822	4 412	4 538	4 652	4 733	4 540	4 561	4 731	4 469	5 259	4 658	4 476	4 145	4 905	4 838	4 854
KP PSP	3 409	2 850	3 702	3 755	3 587	3 753	3 982	4 138	3 617	4 238	5 810	4 651	3 459	3 638	3 815	3 813	3 711
KPP	3 055	3 169	3 119	3 175	2 828	3 005	3 141	3 123	2 971	3 235	3 169	2 987	2 784	3 246	2 872	3 185	3 091
<b>OGÓLEM WOJEWÓDZTWA</b>	<b>3 953</b>	<b>4 005</b>	<b>3 805</b>	<b>3 996</b>	<b>3 768</b>	<b>3 830</b>	<b>3 947</b>	<b>4 004</b>	<b>3 955</b>	<b>4 000</b>	<b>4 071</b>	<b>3 906</b>	<b>3 754</b>	<b>4 033</b>	<b>3 932</b>	<b>4 119</b>	<b>4 149</b>

KWP - Komenda Wojewódzka Policji; KW PSP - Komenda Wojewódzka Państwowej Straży Pożarnej; KO - Kuratoria Oświaty; WIF - Wojewódzki Inspektorat Farmaceutyczny; WIIH - Wojewódzki Inspektorat Inspekcji Handlowej; WIJHAR-S - Wojewódzki Inspektorat Jakości Handlowej Artykułów Rolno-Spożywczych; WINB - Wojewódzki Inspektorat Nadzoru Budowlanego; WIORIN - Wojewódzki Inspektorat Ochrony Roślin i Nasiennictwa; WIOŚ - Wojewódzki Inspektorat Ochrony Środowiska; WITD - Wojewódzki Inspektorat Transportu Drogowego; WIW - Wojewódzki Inspektorat Weterynarii; WIOZ - Wojewódzki Urząd Ochrony Zabytków; PINB - Powiatowy Inspektorat Nadzoru Budowlanego; PIW - Powiatowy Inspektorat Weterynarii; KP PSP - Komenda Powiatowa Państwowej Straży Pożarnej; KPP - Komenda Powiatowa Policji.

Źródło: opracowanie na podstawie danych DSC KPRM

W powyższej tabeli, kolorem i odcieniem czerwonym zaznaczono wartości poniżej przeciętnego miesięcznego wynagrodzenia nominalnego brutto w gospodarce narodowej w 2016 r., bez podmiotów gospodarczych o liczbie pracujących do 9 osób (4 290,52 zł), natomiast kolorem niebieskim – wartości powyżej przeciętnego wynagrodzenia w gospodarce narodowej. Można zauważyć, że wynagrodzenia w niektórych jednostkach są wyraźnie niższe od pozostałych oraz niższe niż przeciętne wynagrodzenie w gospodarce narodowej ogółem. Należy jednak wziąć również pod uwagę specyfikę lokalnego rynku pracy, w tym również poziom wynagrodzeń w regionie. Poniższa tabela prezentuje z kolei różnice między wynagrodzeniami w wojewódzkiej administracji zespolonej, a przeciętnym wynagrodzeniem w gospodarce narodowej w danym województwie.

**Tabela 35. Przeciętne miesięczne wynagrodzenia w gospodarce narodowej oraz różnice w stosunku do wynagrodzeń w korpusie służby cywilnej, w administracji zespolonej w 2016 r.**

WYSZCZEGÓLNIENIE	OGÓLEM JEDNOSTKI	dolnośląskie	kujawsko-pomorskie	lubelskie	lubuskie	łódzkie	małopolskie	mazowieckie	opolskie	podkarpackie	podlaskie	pomorskie	śląskie	świętokrzyskie	warmińsko- mazurskie	wielkopolskie	zachodniopomorskie
Przeciętne wynagrodzenia w gospodarce narodowej	4 291	4 386	3 673	3 816	3 735	3 925	4 078	5 241	3 927	3 654	3 767	4 275	4 295	3 670	3 620	3 894	3 946
<b>Różnice w wynagrodzeniach</b>																	
KWP	-513	-435	76	-17	-171	-282	-399	-1 779	-289	263	-41	-649	-579	237	102	231	-140
KW PSP	-453	-1 536	29	-61	-148	-172	-96	-1 103	-310	584	2 043	376	-836	-32	195	-81	-235
KO	888	1 181	1 695	1 152	1 403	1 315	1 223	-271	819	1 612	1 220	1 064	1 369	1 217	1 196	1 129	1 135
WIF	457	566	243	633	918	1 417	843	-93	484	331	531	750	893	745	1 439	718	2 750
WIIH	-418	-877	-323	111	44	7	-30	-1 124	-208	-205	267	-351	-314	364	169	118	130
WIJHAR-S	-406	-630	59	-73	499	-333	-628	-1 717	-647	-131	244	-363	-305	1 602	312	98	401
WINB	274	219	787	292	333	600	500	-605	300	1 065	2 029	304	959	32	960	831	72
WIORIN	-542	-496	-322	114	66	-369	47	-1 583	42	-121	-54	-767	-357	62	-18	-119	71
WIOŚ	-337	-400	-103	426	11	82	-253	-980	-235	720	-271	-160	-216	294	-199	-62	343
WITD	625	622	1 421	1 234	1 245	766	777	-689	1 067	1 251	1 284	848	706	1 312	929	1 139	1 286
WIW	508	234	905	1 613	1 449	759	868	-440	865	618	736	1 317	10	1 347	1 296	830	1 210
WUOZ	-193	-534	435	554	2	272	25	-1 093	-213	-57	508	-72	-162	1 030	697	177	239
PINB	-207	-14	389	458	73	-41	-53	-646	-259	261	401	-288	-489	-115	373	225	58
PIW	378	436	739	722	917	808	462	-680	804	815	1 492	383	181	475	1 285	944	908
KP PSP	-882	-1 536	29	-61	-148	-172	-96	-1 103	-310	584	2 043	376	-836	-32	195	-81	-235
KPP	-1 236	-1 217	-554	-641	-907	-920	-937	-2 118	-956	-419	-598	-1 288	-1 511	-424	-748	-709	-855
<b>OGÓLEM WOJEWÓDZTWA</b>	<b>-338</b>	<b>-381</b>	<b>132</b>	<b>180</b>	<b>33</b>	<b>-95</b>	<b>-131</b>	<b>-1 237</b>	<b>28</b>	<b>346</b>	<b>304</b>	<b>-369</b>	<b>-541</b>	<b>363</b>	<b>312</b>	<b>225</b>	<b>203</b>

Źródło: opracowanie na podstawie danych DSC KPRM oraz danych z aplikacji *GUS STRATEG*

W powyższej tabeli wartości ujemne (kolor czerwony) w zakresie różnic oznaczają, że przeciętne wynagrodzenia w korpusie służby cywilnej w ramach danej służby są niższe niż przeciętne wynagrodzenie w gospodarce narodowej w danym województwie, natomiast wartości dodatnie (kolor zielony) oznaczają, że przeciętne wynagrodzenia w korpusie służby cywilnej, w ramach danej służby są wyższe niż w gospodarce narodowej w danym województwie.

W celu uzyskania pełniejszego obrazu poziomu wynagrodzeń w korpusie służby cywilnej w administracji zespolonej, określono również jak się one kształtują w stosunku do największego „konkurenta” dla korpusu służby cywilnej w administracji terenowej oraz ze względu na zbliżony charakter pracy – administrację samorządu terytorialnego. Poniżej zaprezentowano przeciętne miesięczne wynagrodzenia w administracji samorządu terytorialnego w poszczególnych województwach oraz różnice pomiędzy tymi wynagrodzeniami, a wynagrodzeniami w służbach korpusu służby cywilnej (ujemne – oznacza, że przeciętne wynagrodzenia w korpusie służby cywilnej w ramach danej służby są niższe niż przeciętne wynagrodzenie w administracji samorządu terytorialnego w danym województwie; dodatnie – oznacza, że przeciętne wynagrodzenia w korpusie

służby cywilnej, w ramach danej służby są wyższe niż w administracji samorządu terytorialnego w danym województwie).

**Tabela 36. Przeciętne miesięczne wynagrodzenia w administracji samorządu terytorialnego oraz różnice w stosunku do wynagrodzeń w korpusie służby cywilnej, w administracji zespolonej w 2016 r.**

WYSZCZEGÓLNIENIE	OGÓLEM JEDNOSTKI	dolnośląskie	kujawsko-pomorskie	lubelskie	lubuskie	łódzkie	małopolskie	mazowieckie	opolskie	podkarpackie	podlaskie	pomorskie	śląskie	świętokrzyskie	warmińsko-mazurskie	wielkopolskie	zachodniopomorskie
Przeciętne wynagrodzenia w administracji samorządu terytorialnego	4 487	4 744	4 050	4 136	4 358	4 108	4 456	5 223	4 525	4 168	4 237	4 598	4 575	4 164	4 083	4 495	4 455
<b>Różnice w wynagrodzeniach</b>																	
KWP	-709	-793	-301	-337	-794	-465	-777	-1 761	-887	-251	-511	-972	-859	-257	-361	-370	-649
KW PSP	-649	-1 894	-348	-381	-771	-355	-474	-1 085	-908	70	1 573	53	-1 116	-526	-268	-682	-744
KO	692	823	1 318	832	780	1 132	845	-253	221	1 098	750	741	1 089	723	734	528	626
WIF	261	208	-134	313	295	1 234	465	-75	-114	-183	61	427	613	251	977	117	2 241
WIIH	-614	-1 235	-700	-209	-579	-176	-408	-1 106	-806	-719	-203	-674	-594	-130	-294	-483	-379
WIJHAR-S	-602	-988	-318	-393	-124	-516	-1 006	-1 699	-1 245	-645	-226	-686	-585	1 108	-151	-503	-108
WINB	78	-139	410	-28	-290	417	122	-587	-298	551	1 559	-19	679	-462	498	230	-437
WIORIN	-738	-854	-699	-206	-557	-552	-331	-1 565	-556	-635	-524	-1 090	-637	-432	-481	-720	-438
WIOŚ	-533	-758	-480	106	-612	-101	-631	-962	-833	206	-741	-483	-496	-200	-662	-663	-166
WITD	429	264	1 044	914	622	583	399	-671	469	737	814	525	426	818	467	538	777
WIW	312	-124	528	1 293	826	576	490	-422	267	104	266	994	-270	853	834	229	701
WUOZ	-389	-892	58	234	-621	89	-353	-1 075	-811	-571	38	-395	-442	536	235	-424	-270
PINB	-403	-372	12	138	-550	-224	-431	-628	-857	-253	-69	-611	-769	-609	-90	-376	-451
PIW	182	78	362	402	294	625	84	-662	206	301	1 022	60	-99	-19	823	343	399
KP PSP	-1 078	-1 894	-348	-381	-771	-355	-474	-1 085	-908	70	1 573	53	-1 116	-526	-268	-682	-744
KPP	-1 432	-1 575	-931	-961	-1 530	-1 103	-1 315	-2 100	-1 554	-933	-1 068	-1 611	-1 791	-918	-1 211	-1 310	-1 364
<b>OGÓLEM WOJEWÓDZTWA</b>	<b>-534</b>	<b>-739</b>	<b>-245</b>	<b>-140</b>	<b>-590</b>	<b>-278</b>	<b>-509</b>	<b>-1 219</b>	<b>-570</b>	<b>-168</b>	<b>-166</b>	<b>-692</b>	<b>-821</b>	<b>-131</b>	<b>-151</b>	<b>-376</b>	<b>-306</b>

Źródło: opracowanie na podstawie *Zatrudnienie i wynagrodzenia w gospodarce narodowej w 2016 r.*

Poniżej analogicznie porównano również poziom wynagrodzeń w urzędach wojewódzkich z wynagrodzeniami w gospodarce narodowej oraz z wynagrodzeniami w administracji samorządu terytorialnego (ujemne – niższe w ksc; dodatnie – wyższe w ksc).

**Tabela 37. Porównanie wynagrodzeń w urzędach wojewódzkich z poziomem wynagrodzeń w gospodarce narodowej oraz w administracji samorządu terytorialnego w 2016 r.**

WYSZCZEGÓLNIENIE	OGÓLEM JEDNOSTKI	dolnośląskie	kujawsko-pomorskie	lubelskie	lubuskie	łódzkie	małopolskie	mazowieckie	opolskie	podkarpackie	podlaskie	pomorskie	śląskie	świętokrzyskie	warmińsko-mazurskie	wielkopolskie	zachodniopomorskie
Przeciętne wynagrodzenia w gospodarce narodowej (podmioty od 9 osób)	4 291	4 386	3 673	3 816	3 735	3 925	4 078	5 241	3 927	3 654	3 767	4 275	4 295	3 670	3 620	3 894	3 946
Przeciętne wynagrodzenia w administracji samorządu terytorialnego	4 487	4 744	4 050	4 136	4 358	4 108	4 456	5 223	4 525	4 168	4 237	4 598	4 575	4 164	4 083	4 495	4 455
Przeciętne wynagrodzenia w urzędach wojewódzkich (UW) - ksc	4 665	4 686	4 315	4 371	4 498	4 731	4 734	4 863	4 379	4 500	4 677	4 434	5 108	4 183	4 652	4 944	4 500
<b>Różnice w wynagrodzeniach</b>																	
Przeciętne wynagrodzenia UW – przeciętne wynagrodzenia w g.n.	374	300	642	555	763	806	656	-378	452	847	910	159	813	513	1 033	1 050	533
Przeciętne wynagrodzenia w UW – przeciętne wynagrodzenia w administracji ST	178	-58	266	235	140	623	278	-360	-146	333	440	-165	533	19	570	450	45

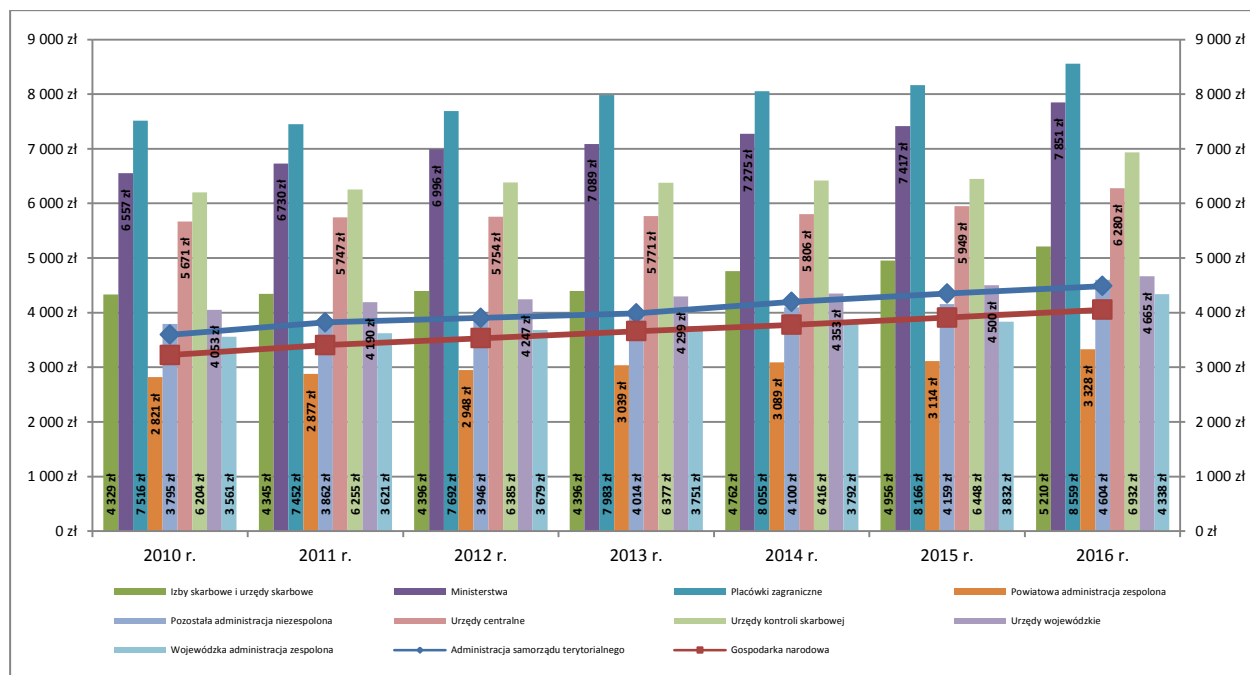
Źródło: opracowanie na podstawie sprawozdania Rb-70 oraz danych GUS

Przeciętne wynagrodzenia w urzędach wojewódzkich w 2016 r., są wyższe niż przeciętne wynagrodzenia w gospodarce narodowej w danym województwie, z wyjątkiem woj. mazowieckiego. Należy jednak podkreślić, że przeciętne wynagrodzenia w Mazowieckim Urzędzie Wojewódzkim są znacznie wyższe niż w innych urzędach wojewódzkich, m. in. ze względu na wyższe wynagrodzenia oferowane w Warszawie.

Porównując przeciętne wynagrodzenia w urzędach wojewódzkich do przeciętnych wynagrodzeń w administracji samorządu terytorialnego (w danym województwie), w większości urzędów wojewódzkich są one wyższe, jednak w kilku jednostkach, przeciętne wynagrodzenia są mniejsze niż wynagrodzenia w samorządzie terytorialnym – są to urzędy wojewódzkie: dolnośląski, mazowiecki, opolski, pomorski.

Należy tutaj podkreślić, że występujące zróżnicowanie w zakresie wynagrodzeń występuje również w gospodarce narodowej ogółem, a ich poziom jest w dużym stopniu uwarunkowany regionalnie.

**Wykres 49. Porównanie przeciętnych miesięcznych wynagrodzeń w poszczególnych kategoriach urzędów z wynagrodzeniami w administracji samorządu terytorialnego oraz wynagrodzeniami w gospodarce narodowej w latach 2010 – 2016.**



Źródło: opracowanie na podstawie danych GUS, DSC KPRM (w zakresie administracji zespolonej) oraz sprawozdań Rb-70

Wykres 49 prezentuje dane dotyczące przeciętnych miesięcznych wynagrodzeń w poszczególnych kategoriach urzędów z wynagrodzeniami w administracji samorządu terytorialnego oraz wynagrodzeniami w gospodarce narodowej w latach 2010 – 2016. Najwyższy poziom wynagrodzeń utrzymywał się w placówkach zagranicznych oraz w ministerstwach i jest on wyższy niż poziom wynagrodzeń w administracji samorządu terytorialnego i w gospodarce narodowej. Niższe niż przeciętne wynagrodzenia w administracji samorządowej w 2016 r. (4 487 zł) utrzymywały się w pozostałej administracji niezespólonej (4 604 zł), w wojewódzkiej administracji zespolonej (4 169 zł) oraz w powiatowej administracji zespolonej (3 328 zł). Niższe niż przeciętne wynagrodzenia w gospodarce narodowej w 2016 r. (4 052 zł) utrzymywały się w powiatowej administracji zespolonej, która w 2016 r. liczyła 1 041 urzędów, w których zatrudnieni są członkowie korpusu służby cywilnej. W powiatowej administracji zespolonej przeciętne miesięczne wynagrodzenia były niższe niż przeciętne miesięczne wynagrodzenia w gospodarce narodowej na przełomie całego analizowanego okresu.

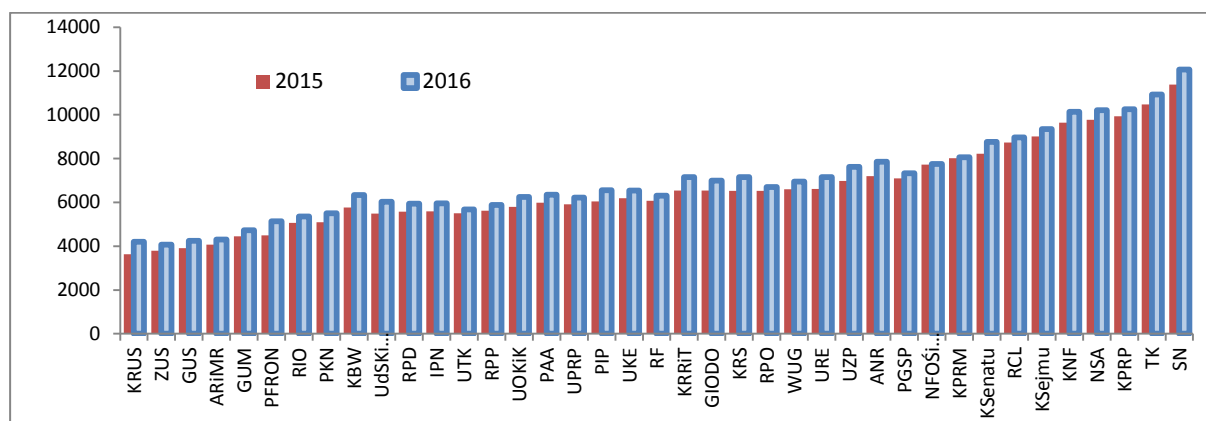
W celach szerszego przedstawienia badanego obszaru na tle innych podmiotów sektora finansów publicznych skorzystano także z analiz opracowanych przez NIK. NIK dokonując kontroli wykonania budżetu państwa przeprowadza m.in. ocenę wynagrodzeń oraz przeciętnego zatrudnienia u dysponentów poszczególnych części budżetu państwa oraz wybranych dysponentów niższego stopnia. W poniższej analizie zaprezentowano realizację wynagrodzeń ogółem, przeciętnych miesięcznych wynagrodzeń przypadających na jednego pełnozatrudnionego oraz zatrudnienia w przeliczeniu na pełne etaty w roku 2015 i 2016 w wybranych podmiotach podlegających kontroli. Kluczem wyboru były podmioty, które można przyporządkować do

konkretnej jednostki, co skutkowało pominięciem dysponentów wyróżnionych w ramach części budżetowych (jak np. część 20 – gospodarka itp.). W konsekwencji do analiz przyjęto 39 podmiotów, których wykaz znajduje się pod wykresem nr 50.

W raporcie NIK *Analiza wykonania budżetu państwa i założeń polityki pieniężnej w 2016 roku* podkreślono, że w 2016 r. wydatki na wynagrodzenia w państwowych jednostkach budżetowych wyniosły 34,6 mld zł i były o 7,2% wyższe niż w 2015 roku (zob. s 15 *Analiza wykonania ...*). Natomiast przeciętne miesięczne wynagrodzenie w 2016 r. wyniosło 5 061,4 zł i w porównaniu do 2015 r. wzrosło o 6,1%. W informacji zawartej w raporcie podkreślono także, że w 2016 r. zniesiono, obowiązujące od 2010 r., ograniczenie dotyczące wielkości planowanych środków na wynagrodzenia osobowe. Badanie NIK informuje również o wzroście w 2016 r. wynagrodzeń w państwowych jednostkach budżetowych o 2 047,9 mln zł (głównie przeznaczonych na podwyżki wynagrodzeń dla grup pracowniczych, które od 2010 r. były objęte zamrożeniem wynagrodzeń), co możliwe było do zrealizowania dzięki środkom wynikającym ze skutecznego działania stabilizującej reguły wydatkowej (s. 31, *Analiza wykonania ...*).

Bazując na wynikach kontroli u dysponentów kontrolowanych przez NIK, poniżej zobrazowano kształtowanie się przeciętnych wynagrodzeń w tych podmiotach (ogółem) w roku 2015 i roku 2016.

**Wykres 50. Przeciętne miesięczne wynagrodzenie na 1 pełnozatrudnionego w wybranych podmiotach podlegających kontroli NIK\* w roku 2015 i w roku 2016.**



Sortowanie rosnąco według danych za 2015 roku

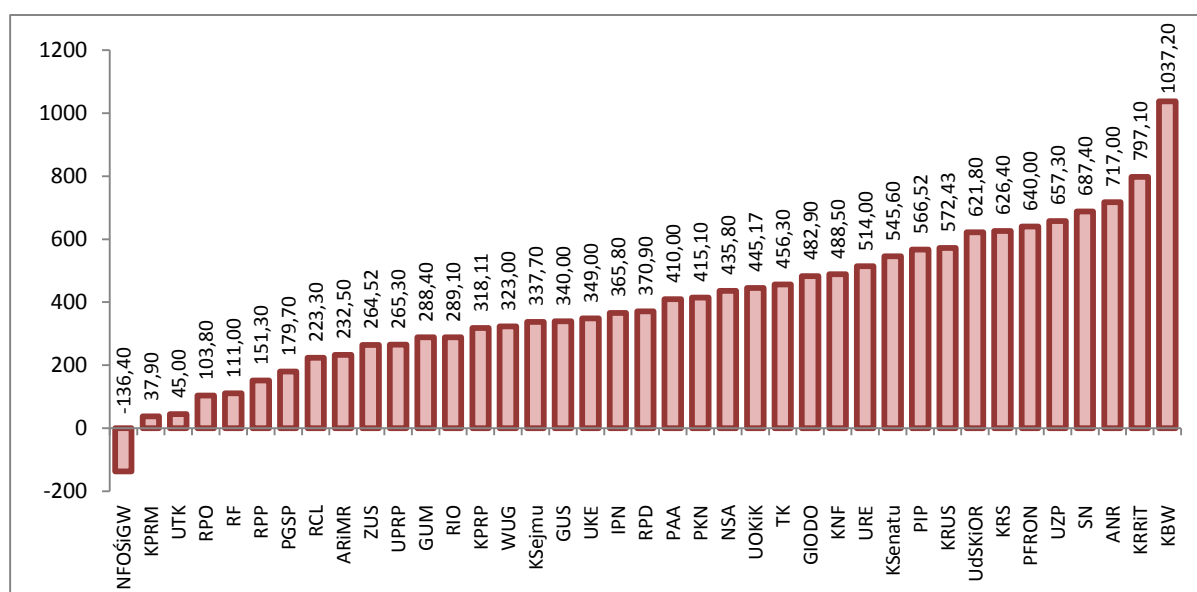
\* Dane o przeciętnych wynagrodzeniach dotyczą tych wynagrodzeń ogółem, gdzie ZUS- Zakład Ubezpieczeń Społecznych, **KRUS** - Kasa Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego, **GUS** – Główny Urząd Statystyczny, **ARiMR** - Agencja Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa, **GUM** – Główny Urząd Miar, **PFRON** - Państwowy Fundusz Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych, **RIO** – Regionalne izby obrachunkowe, **PKN** - Polski Komitet Normalizacyjny, **UTK** - Urząd Transportu Kolejowego, **RPP** - Rzecznik Praw Pacjenta, **RPD** - Rzecznik Praw Dziecka, **IPN** - Instytut Pamięci Narodowej – Komisja Ścigania Zbrodni przeciwko Narodowi Polskiemu, **UdSKIOR** - Urząd do Spraw Kombatantów i Osób Represjonowanych, **UPRP** – Urząd Patentowy RP, **UOKiK** - Urząd Ochrony Konkurencji i Konsumentów, **RF** – Rzecznik Finansowy, **KBW** - Krajowe Biuro Wyborcze, **PAA** - Państwowa Agencja Atomistyki, **UKE** - Urząd Komunikacji Elektronicznej, **PIP** - Państwowa Inspekcja Pracy, **RPO** - Rzecznik Praw Obywatelskich, **WUG** - Wyższy Urząd Górniczy, **GIODO** - Generalny Inspektor Ochrony Danych Osobowych, **KRS** - Krajowa Rada Sądownictwa, **URE** - Urząd Regulacji Energetyki, **KRRiT** - Krajowa Rada Radiofonii i Telewizji, **PGSP** - Prokuratura Generalna Skarbu Państwa, **UZP** - Urząd Zamówień Publicznych, **NFOŚiGW** - Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej, **ANR** - Agencji Nieruchomości Rolnych, **KPRM** - Kancelaria Prezesa Rady Ministrów, **KSenatu** – Kancelaria Senatu, **RCL** – Rządowe Centrum Legislacji, **KSejmu** – Kancelaria Sejmu, **KNF** - Komisja Nadzoru Finansowego, **NSA** - Naczelny Sąd Administracyjny, **KPRP** - Kancelaria Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej, **TK** - Trybunał Konstytucyjny, **SN** - Sąd Najwyższy

Źródło: opracowanie na podstawie raportów cząstkowych z kontroli przeprowadzonych przez NIK w ramach „Analizy wykonania budżetu państwa i założeń polityki pieniężnej w 2016 r.”

Przedstawione dane wskazują, że najniższe przeciętne wynagrodzenia w przeliczeniu na 1 pełnozatrudnionego wystąpiły w KRUS (2015 r.) oraz ZUS (2016 r.) a najwyższe w Sądzie Najwyższym. Przykładowo w 2015 r. rozpiętość takich wynagrodzeń pomiędzy KRUS oraz SN wyniosła 7760 zł, a w 2016r. różnica między ZUS oraz SN kształtowała się około 8008,91 zł. W 2015 r. przeciętne miesięczne wynagrodzenia na 1 pełnozatrudnionego w KRUS wyniosły 3623,20 zł, w ZUS 3800,17 zł, w SN 11386,20 zł, natomiast w 2016 r. w ZUS 4064,69 zł, w KRUS 4198,63 zł, a w SN 12073,60 zł. Oznacza to, że przeciętny pełnozatrudniony w ZUS w 2016 r. zarabiał średnio o 8000 zł mniej niż przeciętny pełnozatrudniony w SN. Oczywiście należy mieć na uwadze fakt, że prezentowane na wykresie dane dotyczą wartości ogółem, a więc uwzględniają również tzw. kierownictwo.

Zmiany w wysokości przeciętnych miesięcznych wynagrodzeń przypadających na 1-pełnozatrudnionego pomiędzy rokiem 2015 i 2016 zebrano na poniższym wykresie.

**Wykres 51. Różnice w przeciętnych miesięcznych wynagrodzeniach przypadających na 1 pełnozatrudnionego pomiędzy rokiem 2015 i 2016.**



Źródło: Jak pod wykresem 50.

Jak zauważamy, spadek wynagrodzeń dotyczył wyłącznie NFOŚiGW, w pozostałych 38 uwzględnionych na wykresie podmiotach miał miejsce wzrost wynagrodzeń mieszczący się przeciętnie w granicach od 37,9 zł w KPRM do około 1037 zł w KBW.

Najwyższe przeciętne zatrudnienie w przeliczeniu na pełne etaty w 2016 r. dotyczyło ZUS (część 73 budżetu) z liczbą 45985,22 pełnozatrudnionych, co w porównaniu do roku 2015 stanowiło spadek liczby pełnych etatów o 188,58 (zob. tabela poniżej).

**Tabela 38. Liczba pełnozatrudnionych w wybranych podmiotach w roku 2015 i 2016.**

lp.		2015	2016	różnica	lp.		2015	2016	różnica
1	KRS	60	59	-1	21	UOKiK	426	445	19
2	RPD	59	62	3	22	WUG	486	490	4
3	RF	43	67,4	24,4	23	UPRP	510	515	5
4	PAA	113	111	-2	24	NFOŚiGW	554	556	2
5	RPP	116	121	5	25	KPRM	555	559	4
6	GIODO	122	133	11	26	UKE	613	600	-13
7	TK	135	134	-1	27	KNF	910	911	1
8	KRRiT	138	139	1	28	PFRON	968,05	935,81	-32,24
9	UdSKIOR	144	140	-4	29	K Sejmu	1199	1200	1
10	UZP	170	169	-1	30	RIO	1285	1274	-11
11	RCL	167	175	8	31	GUM	1565	1570	5
12	PGSP	182	196	14	32	ANR	1814,3	1767,5	-46,8
13	PKN	251	245	-6	33	IPN	2068	2067	-1
14	UTK	231	255	24	34	NSA	2281	2284	3
15	RPO	286	290	4	35	PIP	2600	2566	-34
16	K Senatu	287	300	13	36	GUS	5915	5834	-81
17	URE	302	309	7	37	KRUS	6125,79	6177	51,21
18	SN	359	368	9	38	ARiMR	10879	10800	-79
19	KPRP	379	372	-7	39	ZUS	46173,8	45985,22	-188,58
20	KBW	393	408	15					

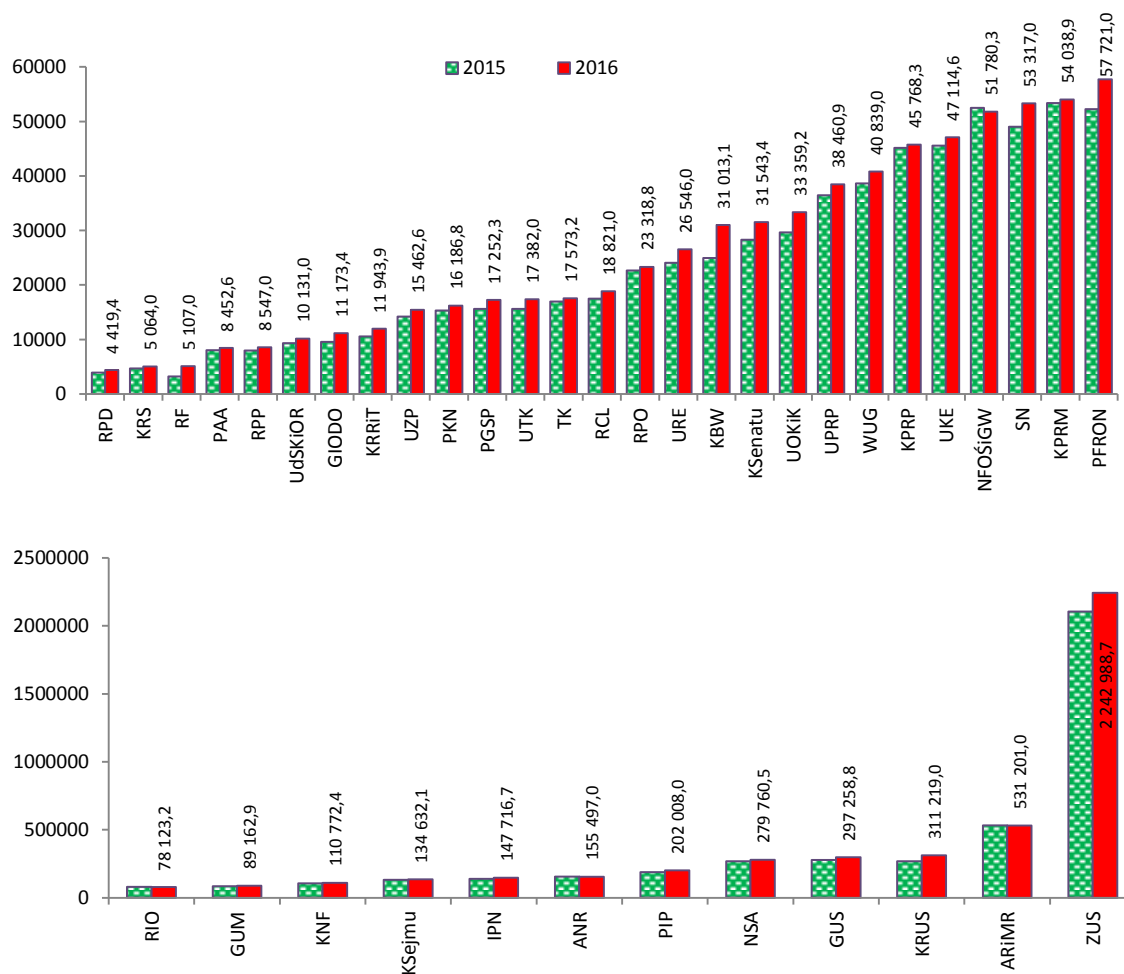
Źródło: Jak pod wykresem 50.

W 16 na 39 analizowanych podmiotów wystąpił spadek liczby pełnych etatów, przy czym w 8 przypadkach nie był on wyższy niż 10. Jak wynika z powyższego zestawienia największymi pracodawcami, poza ZUS, jest ARiMR, KRUS, GUS, PIP, NSA, IPN (powyżej 2000 zatrudnionych w przeliczeniu na pełne etaty).

W celu zobrazowania pełnej sytuacji w zakresie wynagrodzeń w tych podmiotach, na poniższym wykresie przedstawiono wysokość wynagrodzeń zrealizowanych w 2015 r. i w 2016 r. Wartości dotyczą wynagrodzeń ogółem przedstawionych w tys. zł. Górny panel wykresu obejmuje podmioty, w których wydatki na wynagrodzenia w 2016 r. nie przekroczyły 60 mln zł, budżety większe prezentuje panel dolny.



Wykres 52. Wykonanie wynagrodzeń (w tys. zł) w roku 2015 i w roku 2016.



Źródło: Jak pod wykresem 50.

Fundusz wynagrodzeń w 2016 r. w ZUS kształtował się na poziomie około 2,24 mld zł i był o około 6,5% wyższy w porównaniu do roku 2015. Z przedstawionych zagregowanych danych wynika, że przeciętne miesięczne wynagrodzenie (w przeliczeniu na pełne etaty) najniższe było w ZUS spośród analizowanych podmiotów (zob. wykres 50). Najwyższy wzrost wydatków na wynagrodzenia (o prawie 58% w porównaniu do roku 2015) miał miejsce w przypadku Rzecznika Finansowego, a następnie w KBW (o około 24%), GIODO (wzrost o około 17,07%) i KRUS (wzrost o około 16,7%), zaś najniższy wzrost dotyczył KPRM (około 1,2%) oraz KPRP (o około 1,3%). Spadek wynagrodzeń wystąpił jedynie w NFOŚiGW (wynagrodzenia w 2016 r. były o około 1,37% niższe w porównaniu do roku 2015).

W tabeli 39 zaprezentowano kształtowanie się dynamiki przeciętnego wynagrodzenia w korpusie służby cywilnej oraz ogólnego funduszu wynagrodzeń (w cenach stałych z 2010 r.) w okresie lat 2003-2016.

**Tabela 39. Dynamika wynagrodzeń na tle wybranych wskaźników.**

	Dynamika wzrostu PKB (ceny stałe)	Dynamika wzrostu przeciętnego miesięcznego wynagrodzenia w ksc (ceny bieżące)	Dynamika wzrostu przeciętnego miesięcznego wynagrodzenia w ksc (ceny stałe)	Dynamika wzrostu funduszu wynagrodzeń w ksc (ceny bieżące)	Dynamika wzrostu funduszu wynagrodzeń w ksc (ceny stałe)	Stopa bezrobocia rejestrowanego – stan w końcu roku	Wskaźnik fluktuacji w ksc w %
<b>2003</b>	3,53	5,69	4,85	9,37	8,50	20,0	x
<b>2004</b>	6,57	27,31	23,01	29,75	25,36	19,0	x
<b>2005</b>	3,97	12,82	10,50	14,43	12,08	17,6	x
<b>2006</b>	6,94	4,87	3,83	4,76	3,73	14,8	x
<b>2007</b>	8,30	2,56	0,06	2,70	0,20	11,2	12,8
<b>2008</b>	3,93	16,95	12,24	21,80	16,90	9,5	11,1
<b>2009</b>	3,09	2,94	-0,54	7,03	3,41	12,1	7,4
<b>2010</b>	2,66	2,48	-0,11	5,93	3,25	12,4	7,1
<b>2011</b>	3,94	3,50	-0,76	3,47	-0,79	12,5	7,3
<b>2012</b>	0,28	2,23	-1,42	1,00	-2,61	13,4	6,2
<b>2013</b>	0,78	0,79	-0,11	0,73	-0,17	13,4	5,1
<b>2014</b>	3,79	1,60	1,60	0,77	0,77	11,5	6,2
<b>2015</b>	5,58	2,47	3,40	1,43	2,35	9,7	7,3
<b>2016</b>	3,50*	6,05	0,69	5,70	6,33	8,3	7,0

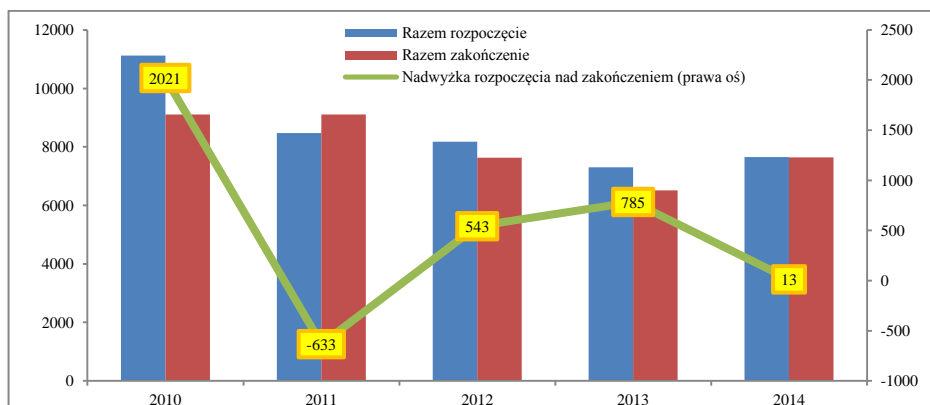
\* - szacunki

Ceny stałe – w przeliczeniu na ceny z 2010 r.

Źródło: opracowanie na podstawie danych GUS oraz DSC KPRM

Na podstawie analizy corocznych sprawozdań z wykonania budżetu państwa oraz danych GUS zauważyć można, iż po 2011 r. realny fundusz wynagrodzeń członków korpusu służby cywilnej wykazywał niższą dynamikę wzrostu w porównaniu do zmian wynagrodzeń przeciętnych w korpusie. Realna dynamika wzrostu wynagrodzeń przeciętnych uległa obniżeniu w okresie ogólnosiwiatowego spowolnienia gospodarczego. Zaznaczyć jednak należy, że w tym czasie tempo wzrostu realnego PKB w Polsce było dodatnie. W 2008 r. przeciętne wynagrodzenia realnie wzrosły o 12,24% w wyrażeniu cen z 2010 r., a fundusz wynagrodzeń o ponad 4 p. p. więcej – tj. o około 16,9%. Jednak w roku następnym obserwuje się znaczące obniżenie tempa wzrostu wynagrodzeń, zarówno ogółem, jak i przeciętnych (istotny spadek dotyczył tych wyrażonych zarówno w cenach bieżących, jak i cenach stałych). Z tabeli wynika, iż spadek dynamiki wzrostu realnego PKB (lata 2012-2013) oraz wysoka stopa bezrobocia towarzyszyły okresom spadku przeciętnych wynagrodzeń realnych. Zaznaczyć należy, że w tym okresie (lata 2012-2014) wskaźnik fluktuacji - odejść (rozumiany jako liczba zwolnionych pracowników, z uwzględnieniem tych, którzy odeszli sami, odniesiona do ogólnej liczby pracowników) dla członków korpusu służby cywilnej był najniższy. Oznacza to, że pogarszająca się sytuacja na rynku pracy nie zachęcała do opuszczenia korpusu. Wskaźnik nie wskazuje jednak przyczyn odejść z pracy, co jednocześnie nie stanowi potwierdzenia, aby wysoki wskaźnik fluktuacji w pozostałych okresach był wynikiem odplywów zatrudnienia poza korpus, w tym do sektora prywatnego. Niemniej jednak, analiza danych DSC KPRM wskazuje, że w okresie lat 2010-2014, z wyjątkiem roku 2011, utrzymywała się nadwyżka osób, które rozpoczęły pracę w urzędzie w korpusie służby cywilnej nad osobami, które pracę zakończyły (zob. wykres 53).

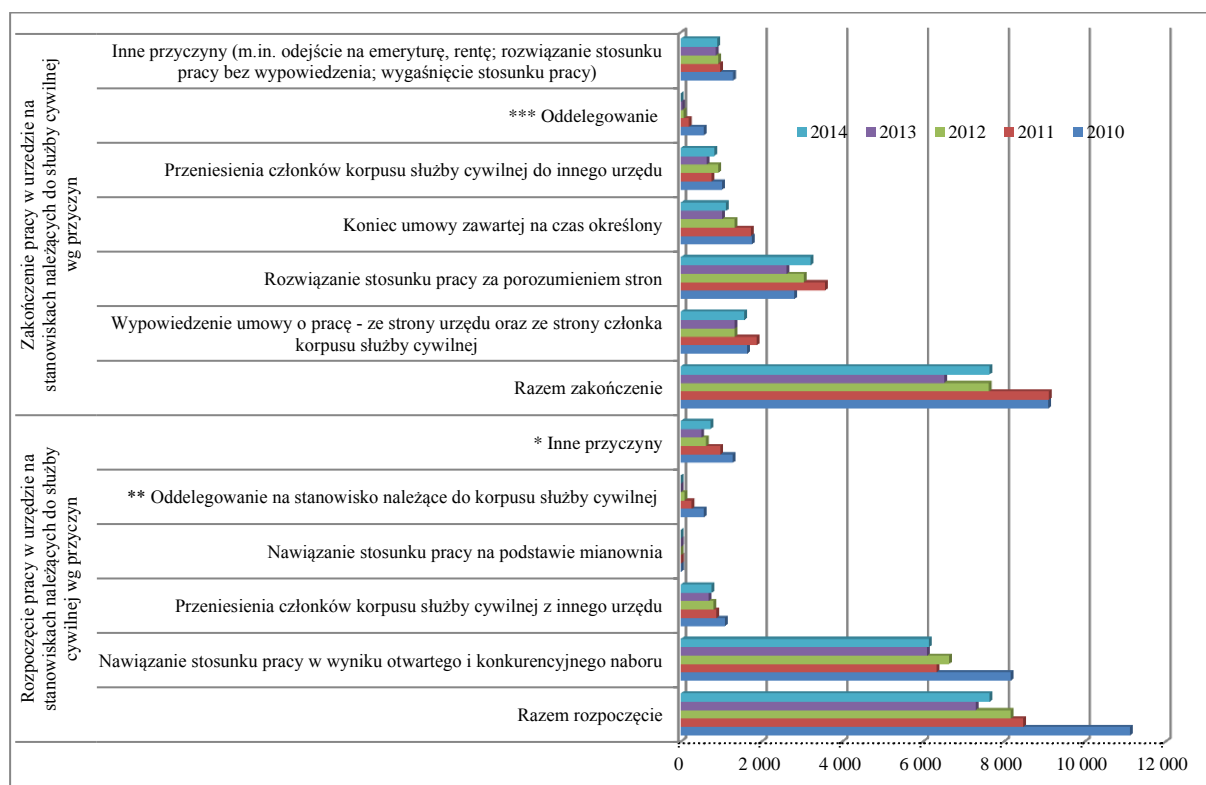
**Wykres 53. Rozpoczęcie i zakończenie pracy w urzędzie w korpusie służby cywilnej.**



Źródło: opracowanie na podstawie danych DSC KPRM

Corocznie około 70-80% napływów dotyczyło nawiązania stosunku pracy w wyniku otwartego i konkurencyjnego naboru, 9-10% przyczyn podejmowania zatrudnienia następowało z powodu przeniesienia członków korpusu służby cywilnej z innego urzędu. Główną przyczyną zakończenia pracy w urzędzie w korpusie służby cywilnej było rozwiązanie stosunku pracy za porozumieniem stron (około 39-42% przyczyn w poszczególnych latach), wypowiedzenie umowy o pracę - ze strony urzędu oraz ze strony członka korpusu służby cywilnej (ok. 18-20% przyczyn) oraz upływ okresu trwania umowy zawartej na czas określony (ok. 15-19% przyczyn). Inne przyczyny (w tym m.in. odejścia na emeryturę, rentę, rozwiązanie stosunku pracy bez wypowiedzenia, wygaśnięcia stosunku pracy) stanowiły w latach 2010-2014 około 11-14% powodów zakończenia stosunku pracy. Bardziej szczegółowe dane zaprezentowano na poniższym wykresie nr 54.

**Wykres 54. Przyczyny rozpoczęcia i zakończenia pracy w urzędzie w korpusie służby cywilnej w osobach w latach 2010-2014.**



\* Inne przyczyny np. zatrudnienie absolwentów Krajowej Szkoły Administracji Publicznej, przywrócenie do pracy na podstawie wyroku sądu

\*\* Oddelegowanie na stanowisko należące do korpusu służby cywilnej – tj. np. funkcjonariuszy Policji, Straży Granicznej, Służby Celnej, żołnierzy zawodowych, prokuratorów, sędziów

\*\*\* Oddelegowanie - osoby, które odeszły z pracy w urzędzie w wyniku zakończenia okresu oddelegowania lub przeniesienia (np. funkcjonariuszy Policji, Straży Granicznej, Służby Celnej, żołnierzy zawodowych, prokuratorów, sędziów)

Źródło: opracowanie na podstawie danych DSC KPRM

W niniejszym raporcie przeanalizowano również kształtowanie się relacji pomiędzy kwotą bazową, determinującą wynagrodzenie zasadnicze, a płacą minimalną. Wynagrodzenia w ksc na tle płacy minimalnej przedstawia poniższa tabela.

**Tabela 40. Wynagrodzenia w korpusie służby cywilnej.**

	Kwota bazowa w korpusie służby cywilnej (PLN)	Przeciętne wynagrodzenie w korpusie służby cywilnej (PLN)	Przeciętne miesięczne realne wynagrodzenie w korpusie (w cenach stałych z roku 2010)	Minimalne wynagrodzenie nominalne (PLN)	Relacja wynagrodzenia minimalnego do kwoty bazowej (w %)	Relacja minimalnego wynagrodzenia do przeciętnego wynagrodzenia w k.s.c. (w %)	Dynamika wzrostu przeciętnych wynagrodzeń nominalnych w korpusie (w %)	Dynamika przeciętnych wynagrodzeń realnych w korpusie (w %)	Dynamika realnego wynagrodzenia minimalnego (w %)
2002	1603,56	2 233,72	2725,56	760,00	47,39	34,02	x	x	x
2003	1667,70	2 360,77	2857,73	800,00	47,97	33,89	5,69	4,85	4,43
2004	1717,73	3 005,55	3515,20	824,00	47,97	27,42	27,31	23,01	-0,48
2005	1769,26	3 390,90	3884,33	849,00	47,99	25,04	12,82	10,50	0,91
2006	1795,80	3 555,97	4033,09	899,10	50,07	25,28	4,87	3,83	4,85
2007	1795,80	3 647,06	4035,51	936,00	52,12	25,66	2,56	0,06	1,56
2008	1837,10	4 265,35	4529,42	1126,00	61,29	26,40	16,95	12,24	15,45
2009	1873,84	4 390,60	4504,76	1276,00	68,10	29,06	2,94	-0,54	9,49
2010	1873,84	4 499,70	4499,70	1317,00	70,28	29,27	2,48	-0,11	0,60
2011	1873,84	4 657,40	4465,39	1386,00	73,97	29,76	3,50	-0,76	0,90
2012	1873,84	4 761,38	4402,20	1500,00	80,05	31,50	2,23	-1,42	4,36
2013	1873,84	4 799,04	4397,44	1600,00	85,39	33,34	0,79	-0,11	5,72
2014	1873,84	4 875,64	4467,63	1680,00	89,66	34,46	1,60	1,60	5,00
2015	1873,84	4 995,84	4619,35	1750,00	93,39	35,03	2,47	3,40	5,11
2016	1873,84	5297,93	4928,24	1850,00	98,73	34,92	6,05	6,69	6,35
2017	1873,84	x	x	2000,00	106,73	x	x	x	x

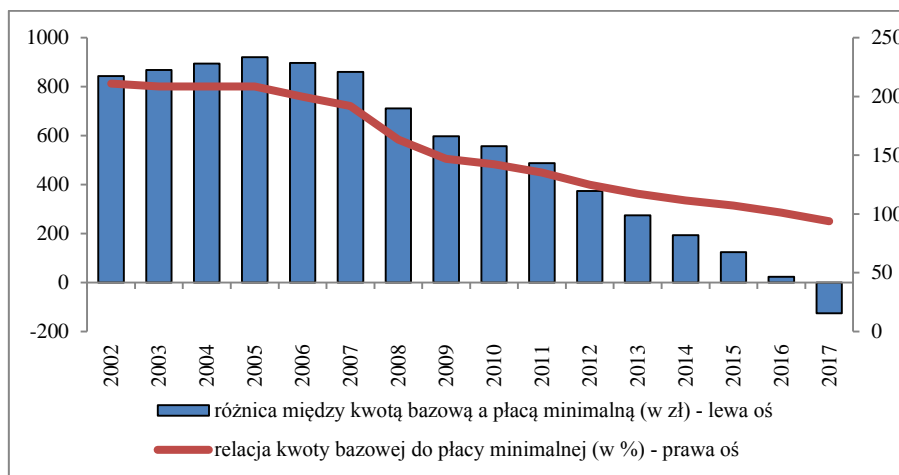
\* dla ustalenia wynagrodzeń realnych przyjęto ceny stałe z 2010 r.

\* członkowie korpusu służby cywilnej objęci przepisami *ustawy o kształtowaniu...*

Źródło: opracowanie na podstawie danych GUS, sprawozdań Rb-70

Zestawiając kwoty bazowe z płacą minimalną, zauważyć można, że w 2017 r. płaca minimalna po raz pierwszy przewyższała kwotę bazową w korpusie (o 126,16 zł) – por. wykres 55. Relacja minimalnego wynagrodzenia do kwoty bazowej w korpusie służby cywilnej w 2002 r. wynosiła 47,39%, natomiast w 2017 r. już 106,77%. Jednak bardziej trafne jest porównanie relacji minimalnego wynagrodzenia do przeciętnego wynagrodzenia w korpusie służby cywilnej, które w 2016 r. wyniosło 34,92%, a więc było porównywalne z 2002 r. (34,02%) mimo silnego wzrostu minimalnego wynagrodzenia w 2008 r. (wzrost o 20,23%).

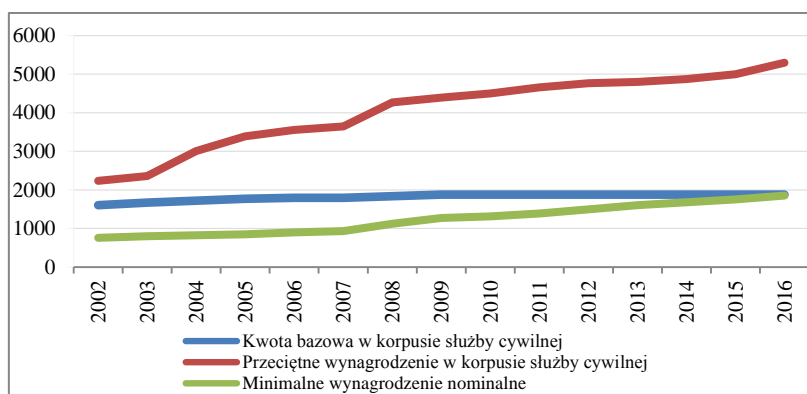
**Wykres 55. Kwota bazowa w ksc a płaca minimalna (w ujęciu nominalnym).**



Źródło: opracowanie na podstawie danych z tabeli 40

Z drugiej strony, pomimo zamrożenia kwoty bazowej oraz faktu, iż od 2011 r. średnioroczny wskaźnik wzrostu wynagrodzeń w psb kształtuje się na poziomie 100%, przeciętne wynagrodzenie w korpusie wzrasta. Jak wynika z powyższej tabeli, wprawdzie po 2008 r. dynamika wzrostu przeciętnego wynagrodzenia nominalnego w korpusie zmniejsza się, to jednak w tym okresie średnie tempo nominalnego wzrostu utrzymywało się w granicach od 0,79% do 6,05%. Uwzględnienie analiz wyrażonych w cenach stałych (ceny stałe z 2010 r.) wskazuje na wyższą dynamikę wzrostu tak przeliczonej płacy minimalnej niż wyrażonego w cenach stałych przeciętnego wynagrodzenia wśród członków korpusu służby cywilnej od 2005 r. Przeciętna dynamika wzrostu realnej płacy minimalnej (wyrażonej w cenach stałych z 2010 r.) była wyższa niż dynamika wzrostu przeciętnych realnych wynagrodzeń w korpusie służby cywilnej. Tym samym, mimo faktu, iż przeciętne nominalne wynagrodzenia rosły to jednak dynamika wynagrodzeń realnych wykazywała silne fluktuacje, a w okresie lat 2009-2013 była ujemna (z kolei dynamika wzrostu realnej płacy minimalnej w tym okresie była dodatnia). Kształtowanie się nominalnej wartości kwoty bazowej dla członków ksc, nominalnej płacy minimalnej oraz nominalnych przeciętnych wynagrodzeń w ksc zilustrowano na poniższym wykresie.

**Wykres 56. Wynagrodzenia przeciętne w ksc, kwota bazowa dla członków ksc oraz płaca minimalna w latach 2002-2016 (wartości nominalne).**

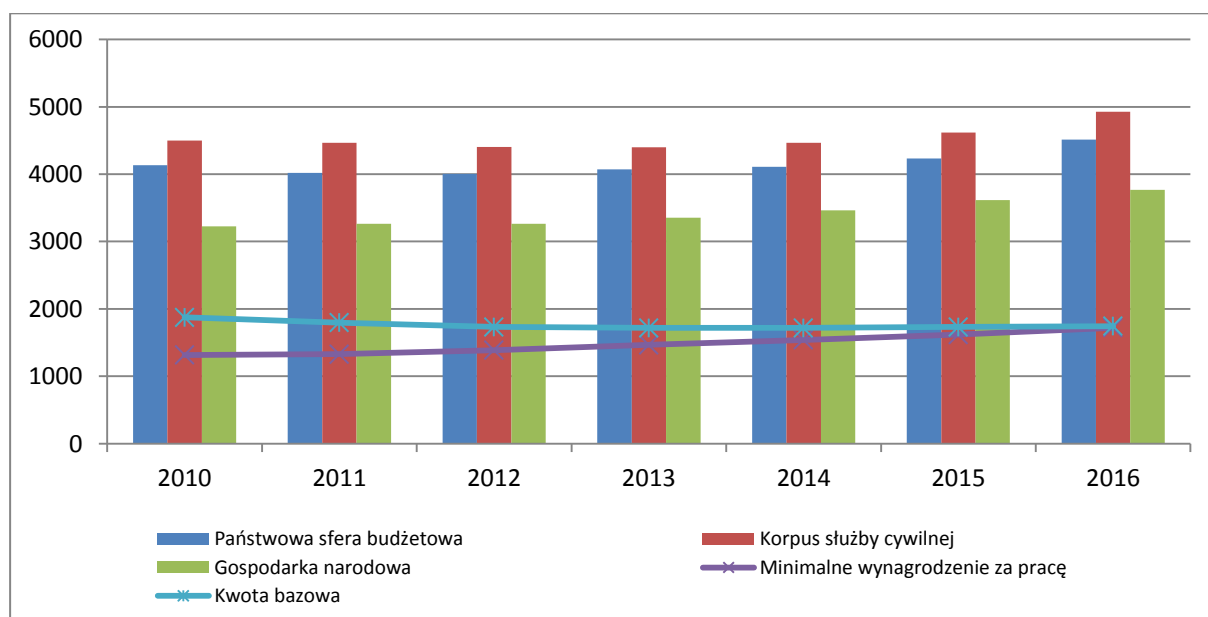


Źródło: opracowanie na podstawie danych z tabeli 40

Poniższa tabela przedstawia przeciętne miesięczne wynagrodzenia w korpusie służby cywilnej, przeciętne wynagrodzenia w państwowej sferze budżetowej objętej przepisami *ustawy o kształtowaniu wynagrodzeń (...)* oraz w gospodarce narodowej oraz płacy minimalnej i kwoty bazowej, w ujęciu realnym, w cenach stałych z 2010 r.

Poziom przeciętnych miesięcznych wynagrodzeń w korpusie służby cywilnej, jak również w państwowej sferze budżetowej oraz w gospodarce narodowej ogółem wzrastał, jednak w korpusie służby cywilnej był on najwyższy. Charakterystyczne jest również stopniowe „zbieganie się” poziomów płacy minimalnej oraz poziomu kwoty bazowej w ujęciu realnym (w 2016 r. płaca minimalna wyniosła 1743,90 zł, natomiast kwota bazowa – 1743,08 zł).

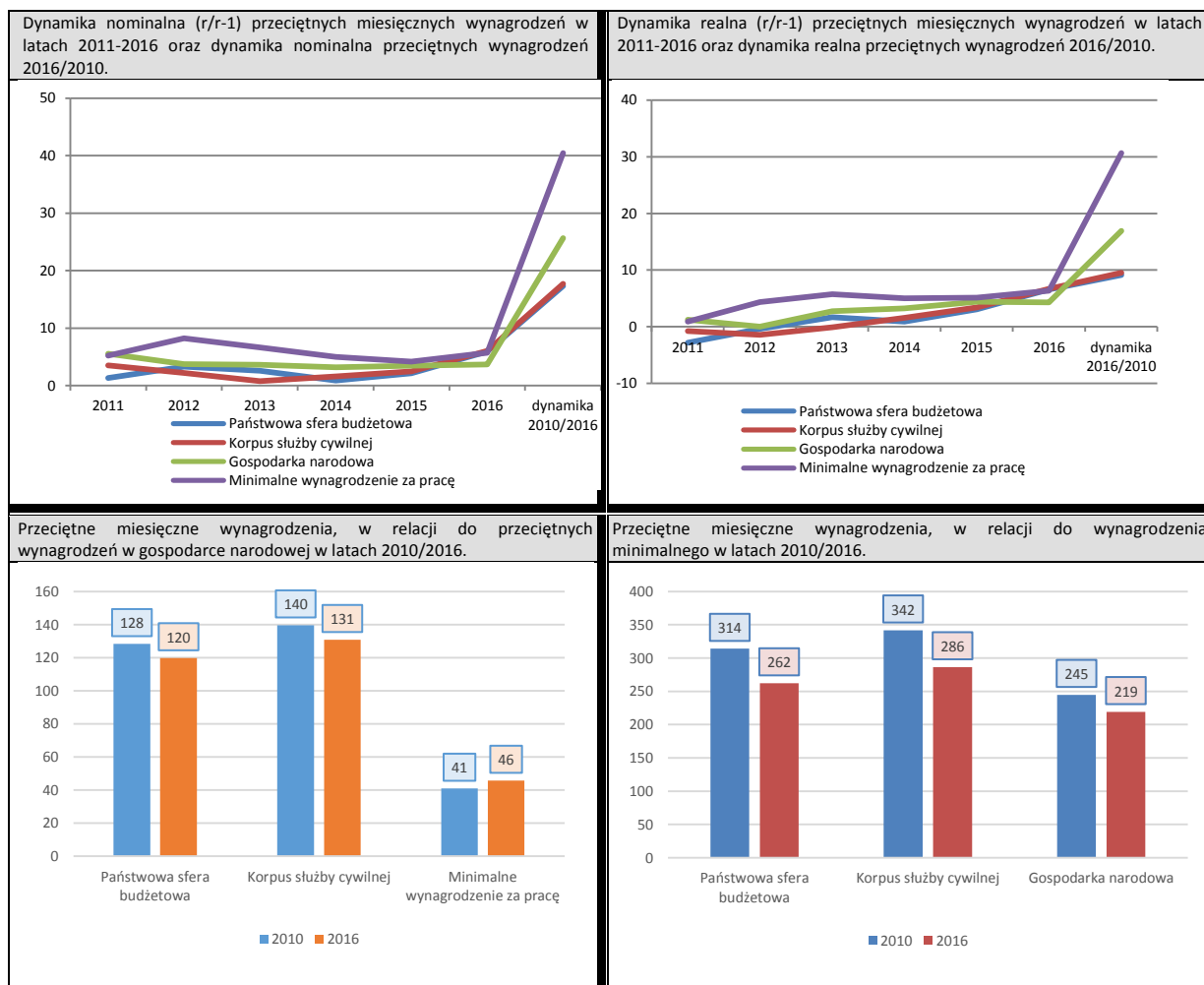
**Wykres 57. Przeciętne miesięczne wynagrodzenia w ujęciu realnym, w latach 2010-2016.**



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych ze sprawozdania Rb-70 oraz danych GUS.

Poniższe wykresy obrazują z kolei dynamikę (nominalną oraz realną;  $r/r-1$  oraz  $2016/2010$ ) przeciętnych miesięcznych wynagrodzeń w latach 2011-2016, jak również relację przeciętnych miesięcznych wynagrodzeń w gospodarce narodowej ogółem, w korpusie służby cywilnej, w państwowej sferze budżetowej oraz w zakresie minimalnego wynagrodzenia za pracę, względem przeciętnych miesięcznych wynagrodzeń w gospodarce narodowej oraz względem minimalnego wynagrodzenia za pracę, w 2010 r. oraz w 2016 r.

**Wykres 58. Dynamika nominalna i realna oraz relacje przeciętnych miesięcznych wynagrodzeń w korpusie służby cywilnej, w państwowej sferze budżetowej, gospodarce narodowej ogółem oraz w zakresie minimalnego wynagrodzenia za pracę w latach 2010-2016.**



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych ze sprawozdania Rb-70 oraz danych GUS.

Dynamika (tempo wzrostu) przeciętnych miesięcznych wynagrodzeń w korpusie służby cywilnej było najniższe w latach 2012-2013 i biorąc pod uwagę wskaźniki inflacji, w ujęciu realnym tempo wzrostu w ksc było wówczas ujemne. Z kolei w 2016 r. tempo wzrostu w ksc było wyższe niż w gospodarce narodowej ogółem, natomiast biorąc pod uwagę lata 2010/2016, największy wzrost miał miejsce w zakresie minimalnego wynagrodzenia za pracę, następnie w gospodarce narodowej i w korpusie służby cywilnej.

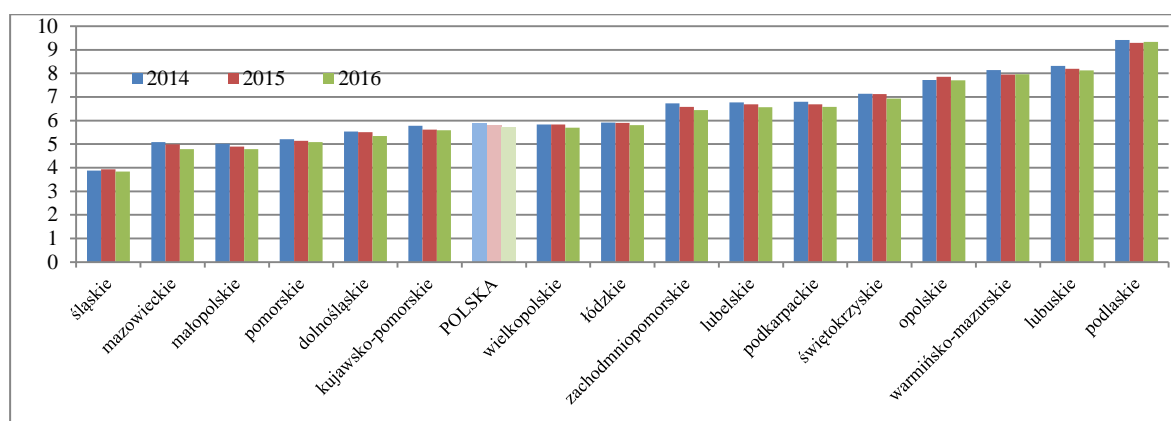
Z kolei relacja przeciętnych wynagrodzeń w korpusie służby cywilnej, jak również w państwowej sferze budżetowej w stosunku do wynagrodzeń w gospodarce narodowej i w stosunku do minimalnego wynagrodzenia za pracę, spadła w 2016 r. w porównaniu do wynagrodzeń z 2010 r. z tym że nieco większe spadki wystąpiły w korpusie służby cywilnej (niż w państwowej sferze budżetowej).

Poniżej przedstawiono kształtowanie się wskaźników, które pozwalają na określenie dostępności zasobów członków korpusu służby cywilnej do realizacji przypisanych im zadań.



W Polsce w 2014 r. na 10 tys. ludności przypadało około 5,9 członków korpusu służby cywilnej, w roku 2015 około 5,8, zaś w roku 2016 nieco mniej – ok. 5,7. Malejąca tendencja wskaźnika ujawnia się w większości województw. W przypadku województwa śląskiego i opolskiego pomiędzy rokiem 2014 i 2015 zaobserwowano nieznaczny wzrost badanego wskaźnika, jednak w roku kolejnym (2016) uległ on obniżeniu. W latach 2014-2016 najniższa liczba członków korpusu służby cywilnej na 10 tys. mieszkańców wystąpiła w województwie śląskim, a najwyższa w województwie podlaskim. W 2016 r. liczba członków korpusu przypadająca na 10 tys. mieszkańców województwa śląskiego wynosiła ok. 3,8, natomiast w przypadku województwa podlaskiego ok. 9,3. Stosowne dane zaprezentowano na wykresie 59.

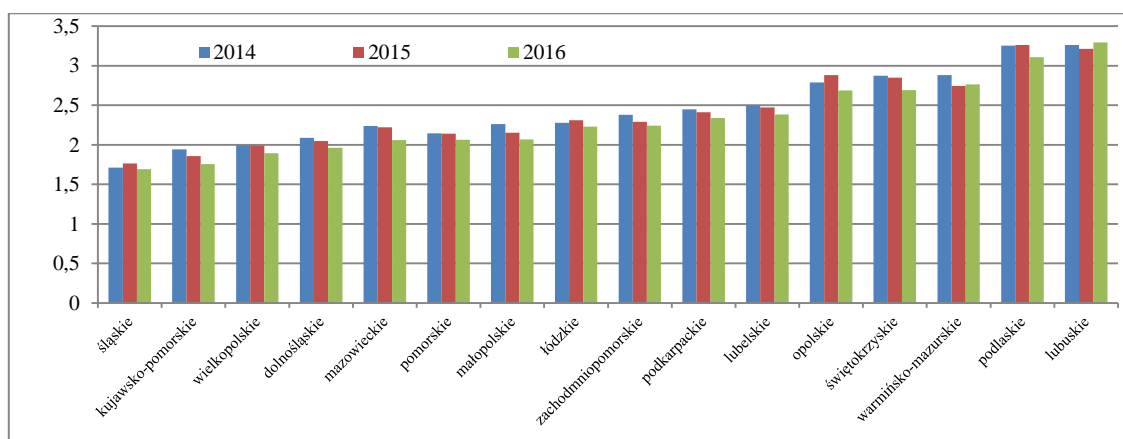
**Wykres 59. Liczba członków korpusu służby cywilnej w przeliczeniu na 10 tys. ludności w województwach (stan na koniec okresu).**



Źródło: opracowanie na podstawie danych GUS oraz sprawozdań Rb-70

Jeśli za jeden ze wskaźników oceny efektywności prac realizowanych przez korpus służby cywilnej uwzględnić liczbę członków korpusu zatrudnionych w urzędach wojewódzkich przypadających na 10 tys. mieszkańców, wówczas dla tego wskaźnika zaobserwujemy podobne tendencje zmian jakie odczytano dla relacji liczby członków korpusu służby cywilnej w przeliczeniu na 10 tys. ludności w województwach – tj. w 2015 r. w porównaniu do r. 2014 wskaźnik obniża się z wyjątkiem województwa śląskiego, łódzkiego, opolskiego (zob. wykres 60).

**Wykres 60. Liczba członków korpusu służby cywilnej w urzędach wojewódzkich w przeliczeniu na 10 tys. ludności w województwach (stan na koniec okresu).**



Źródło: opracowanie na podstawie danych GUS oraz sprawozdań Rb-70

Najniższą wartość w 2016 r. wskaźnik liczby członków korpusu służby cywilnej w urzędach wojewódzkich w przeliczeniu na 10 tys. ludności w województwach wystąpiła w województwie śląskim (1,69), zaś najwyższa w lubuskim (3,29). Przeciętnie w 2014 r. na 10 tys. mieszkańców przypadało 2,44 członków korpusu służby cywilnej, w roku 2015 – około 2,41, zaś w roku 2016 – 2,33. W skali 16 województw pomiędzy rokiem 2015 i 2016 analizowany wskaźnik wzrósł jedynie w przypadku województwa warmińsko-mazurskiego oraz lubuskiego.

W pozostałych województwach uległ on obniżeniu w porównaniu do roku 2015. Wzrost analizowanego wskaźnika w tych województwach wiąże się z obserwacją, iż tylko w tych dwóch województwach zatrudnienie członków korpusu służby cywilnej w urzędach wojewódzkich wzrosło w porównaniu do stanu zatrudnienia z końca 2016 r. i 2015 r. (w przypadku województwa lubuskiego o 8, zaś w przypadku województwa warmińsko-mazurskiego o 2).

## Bibliografia

- Anxo D., Ericson T., *The Effects of Pay Reforms and Procurement Strategies on Wage and Employment Inequalities in the Swedish Public Sector. National Report*, November 2012.
- Audier F., Bacache M., Courtioux P., Gautiè J., *The Effects of pay Reforms and Procurement Strategies on Wage and Employment Inequalities in France's Public Sector*, November 2012.
- Berki E., Neumann L., Edelényi M., Varadovics K., *Public Sector Pay and Procurement in Hungary. National Report*, November 2012r.
- Borkowska S., *Skuteczne strategie wynagrodzeń - tworzenie i zastosowanie*, Oficyna Wydawnicza Wolters Kluwer Business, Warszawa 2012.
- Bosch G., Mesaros L., Schilling G., Weinkopf C., *The Public Sector Pay System and Public Procurement in Germany. National Report*, November 2012.
- Czajka Z., *Zarządzanie zasobami ludzkimi w administracji publicznej*, IPiSS, Warszawa 2012.
- Długosz D., *Kadry w administracji publicznej*, [w:] *Administracja publiczna* (red.) J. Hausner, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2005.
- Gąciarz J., *Organizacja i zasady działania administracji publicznej w Polsce*, [w:] *Administracja publiczna* (red.) J. Hausner, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2005.
- Gick A., Tarczyńska M., *Motywowanie pracowników. Systemy-techniki-praktyka*, Polskie Wydawnictwo Ekonomiczne, Warszawa 1999.
- Hasnain Z., Manning N., Pierskalla J.H., *Performance-related Pay in the Public Sector. A Review of Theory and Evidence*, The World Bank Policy Research Working Paper 6043, World Bank, Washington DC, 2012.
- Itrich-Drabarek J., *Służba cywilna w Polsce - koncepcje i praktyka*, Dom Wydawniczy Elipsa, Warszawa 2012.
- Izdebski H., Kulesza M., *Administracja publiczna. Zagadnienia ogólne*. LIBER, Warszawa 2004.
- Jagielski J., Rączka K., *Komentarz do ustawy o służbie cywilnej*, Warszawa 2001, Wydawnictwo Prawnicze, s. 8, 10 [w:] Wyrok z dnia 7 maja 2002 r., Sygn. akt SK 20/00, Dz.U. 2002 Nr 66 poz. 611.
- Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.*, Dz.U. z 1997 r. nr 78 poz. 483 z późn. zm.
- Kopertyńska M.W., *System plac przedsiębiorstwa*, Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej im. Oskara Langego we Wrocławiu, Wrocław 2000.
- Moczydłowska J.M., *Zarządzanie kompetencjami zawodowymi a motywowanie pracowników*, Difin, Warszawa 2008.
- Narzędzia motywacyjne w służbie cywilnej. Podręcznik dobrych praktyk (Finlandia, Niemcy, Szwecja)*, Kancelaria Prezesa Rady Ministrów, Warszawa 2009.
- Nowik P., *Metoda negocjacji układowych w zakresie kształtowania wynagrodzenia za pracę pracowników administracji publicznej. Doświadczenia polskie i europejskie*, Wydawnictwo KUL, Lublin 2014.
- Ocena funkcjonowania ustawy (OSR ex-post) z dnia 09.10.2015 r.*, s. 22. [Tytuł ocenianej ustawy: Ustawa z dnia 21 listopada 2008 r. o służbie cywilnej (Dz. U. z 2014 r. poz. 1111, z późn. zm.)].
- Pocztowski A., *Zarządzanie zasobami ludzkimi. Strategie, procesy, metody*, PWE, Warszawa 2003.
- Pojęcia stosowane w statystyce publicznej*, <http://stat.gov.pl/metainformacje/sloownik-pojec/pojecia-stosowane-w-statystyce-publicznej/826,pojecie.html> (data dostępu: 01.06.2017).
- Poland: Reforming Government Pay Setting Practices*, World Bank report no. ACS4446, 2013.
- Rocznik Statystyczny Rzeczypospolitej Polskiej*, GUS, Warszawa (wydania z różnych lat).
- Rostkowski T., *Strategiczne zarządzanie zasobami ludzkimi w administracji publicznej*, Oficyna Wolters Kluwer Business, Warszawa 2012.
- Rostkowski T., *Wartościowanie stanowisk pracy a system wynagrodzeń zasadniczych w korpusie służby cywilnej*, KPRM, Warszawa 2008,  
[[https://dsc.kprm.gov.pl/sites/default/files/trostkowski\\_wynagrodzenia\\_w\\_sc\\_ver\\_2.0.pdf](https://dsc.kprm.gov.pl/sites/default/files/trostkowski_wynagrodzenia_w_sc_ver_2.0.pdf), data dostępu 19.07.2016 r.].
- Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 19 grudnia 2014 r. w sprawie uprawnień szczególnych przysługujących niektórym członkom korpusu służby cywilnej* (Dz.U. z 2015 r. poz. 30).
- Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 27 marca 2017 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie określenia stanowisk urzędniczych, wymaganych kwalifikacji zawodowych, stopni służbowych urzędników służby cywilnej, mnożników do ustalania wynagrodzenia oraz szczegółowych zasad ustalania i wypłacania innych świadczeń przysługujących członkom korpusu służby cywilnej* (Dz.U. z 2017 r. poz. 651).
- Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 29 stycznia 2016 r. w sprawie określenia stanowisk urzędniczych, wymaganych kwalifikacji zawodowych, stopni służbowych urzędników służby cywilnej, mnożników do ustalania wynagrodzenia oraz szczegółowych zasad ustalania i wypłacania innych świadczeń przysługujących członkom korpusu służby cywilnej* Dz.U. z 2016 poz. 125.
- Serwis służby cywilnej KPRM* (<https://dsc.kprm.gov.pl/analizy-i-statystyki>, data dostępu: 01.06.2017 r.).

*Sprawozdanie o stanie służby cywilnej i o realizacji zadań tej służby*, KSC KPRM, Warszawa, wydania z lat 2010-2016.

*Strategia Zarządzania Zasobami Ludzkimi w Służbie Cywilnej do 2020 roku. Profesjonaliści w służbie obywatelom*, KPRM, Warszawa wrzesień 2013 r. [[http://dsc.kprm.gov.pl/sites/default/files/szzl\\_2013.09.20.pdf](http://dsc.kprm.gov.pl/sites/default/files/szzl_2013.09.20.pdf) data dostępu: 19.07.2016 r.].

*Struktura wynagrodzeń według zawodów w październiku 2014 r.*, GUS, Warszawa, 2016.

*Ustawa z dnia 12 grudnia 1997 r. o dodatkowym wynagrodzeniu rocznym dla pracowników jednostek sfery budżetowej* (Dz.U.2016.2217).

*Ustawa z dnia 21 listopada 2008 r. o służbie cywilnej*, Dz.U. 2008 nr 227 poz. 1505 z późn. zm.

*Ustawa z dnia 12 grudnia 1997 r. o dodatkowym wynagrodzeniu rocznym dla pracowników jednostek sfery budżetowej* z późn. zm. (Dz. U. z 2016 r. poz. 2217).

*Ustawa z dnia 23 grudnia 1999 r. o kształtowaniu wynagrodzeń w państwowej sferze budżetowej oraz o zmianie niektórych ustaw*, Dz.U. 1999 nr 110 poz. 1255 z późn. zm.

*Ustawa z dnia 26 czerwca 1974 r. Kodeks pracy*, Dz.U. 1974 nr 24 poz. 141 z późn. zm.

*Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych* (Dz. U. z 2016 r., poz. 1870, z późn. zm.).

Wajda A., *Podstawy nauki o zarządzaniu organizacjami*, Difin, Warszawa 2003.

*Wieloletni Plan Finansowy Państwa na lata 2017-2020*, Ministerstwo Finansów, Warszawa 2017.

*Wynagrodzenia - praktyczne sposoby rozwiązywania problemów*, S. Borkowska (red.), Oficyna Wolters Kluwer Business, Warszawa 2012.

*Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 7 maja 2002 r.*, Sygn. akt SK 20/00, Dz.U. 2002 Nr 66 poz. 611.

*Załącznik do objaśnień do sprawozdawczości z zatrudnienia i wynagrodzeń. Zakres składników wynagrodzeń w gospodarce narodowej obowiązujący od 1 stycznia 2000 r. (zaktualizowany w 2003 r. i 2005 r.)*, GUS, Warszawa.

*Zarządzenie nr 3 Szefa Służby Cywilnej z dnia 30 maja 2012 r. w sprawie standardów zarządzania zasobami ludzkimi w służbie cywilnej*, <https://dsc.kprm.gov.pl/aktualnosci/standardy-zarzadzania-zasobami-ludzkimi> [data dostępu 15.07.2016].

*Zarządzenie nr 70 Prezesa Rady Ministrów z dnia 6 października 2011 w sprawie wytycznych w zakresie przestrzegania zasad służby cywilnej w sprawie zasad etyki korpusu służby cywilnej* (M.P. z 2011 r, Nr 93, poz. 953).

*Zatrudnienie i wynagrodzenia w gospodarce narodowej*, GUS, Warszawa (wydania z różnych lat)

Zieliński W., *Kierunki zmian systemu zarządzania zasobami ludzkimi w służbie cywilnej*, Zarządzanie Zasobami Ludzkimi, 2010, nr 6.

#### Elektroniczne źródła i bazy danych:

DSC KPRM <https://dsc.kprm.gov.pl>

GUS [www.stat.gov.pl](http://www.stat.gov.pl)

EUROSTAT <http://ec.europa.eu/eurostat>

International Labour Organization [www.ilo.org](http://www.ilo.org)

MF [www.mf.gov.pl](http://www.mf.gov.pl)

## Spis map

Mapa 1. Mediany wynagrodzenia zasadniczego w służbie cywilnej wg powiatów w zł brutto (stan na 30 czerwca 2017 r.).	91
Mapa 2. Dysproporcje w dynamice wynagrodzeń w służbie cywilnej na tle gospodarki narodowej (w punktach procentowych – na niekorzyść służby cywilnej) .....	95

## Spis schematów

Schemat 1. System powiązań i wzajemnych relacji, sektora finansów publicznych, sektor publiczny oraz jednostek sfery budżetowej — schemat poglądowy .....	12
Schemat 2. Kategorie urzędów w służbie cywilnej .....	13
Schemat 3. Korpus służby cywilnej .....	14
Schemat 4. Zatrudnienie w korpusie służby cywilnej w 2016 r. jako element sektora publicznego.....	16
Schemat 5. Struktura wynagrodzenia całkowitego .....	27
Schemat 6. Składniki wynagrodzeń osobowych, bezosobowych i honorariów.....	29
Schemat 7. Ocena systemu wynagrodzeń.....	35
Schemat 8. Przykładowe mierniki efektywnej rekrutacji w kontekście systemu wynagrodzeń .....	37
Schemat 9. Przykładowe mierniki motywacyjnej funkcji systemu wynagrodzeń .....	39
Schemat 10. Przykładowe mierniki dla analizy utrzymania pracowników w miejscu pracy .....	42
Schemat 11. Podział pracowników państwowej sfery budżetowej .....	44
Schemat 12. Planowanie funduszu wynagrodzeń .....	52
Schemat 13. Uwarunkowania w obszarze kształtowania wynagrodzeń w psb .....	58
Schemat 14. Źródła finansowania wynagrodzeń w psb.....	61
Schemat 15. Mechanizm ustalania wynagrodzenia zasadniczego .....	64
Schemat 16. Mechanizm ustalania dodatku za wieloletnią pracę w służbie cywilnej .....	65
Schemat 17. Mechanizm ustalania dodatku służby cywilnej.....	66
Schemat 18. Mechanizm ustalania dodatku funkcyjnego .....	67
Schemat 19. Wysokość nagrody jubileuszowej dla członków ksc .....	69
Schemat 20. Elementy wynagrodzeń członków korpusu służby cywilnej.....	77
Schemat 21. Wpływ kwoty bazowej na poszczególne składniki wynagrodzeń w korpusie służby cywilnej .....	78
Schemat 22. Fundusz wynagrodzeń w korpusie służby cywilnej oraz składniki wynagrodzenia w 2016 r.....	78
Schemat 23. Planowane przeciętne uposażenie w służbach mundurowych. ....	81
Schemat 24. System uposażeń służb mundurowych. ....	83

## Spis tabel

Tabela 1. Pracujący w sektorze publicznym według sektorów własności (według stanu na dzień 31 XII).....	5
Tabela 2. Przeciętne zatrudnienie w sektorze finansów publicznych (w tys.) w latach 2010 – 2016 .....	6
Tabela 3. Jednostki sfery budżetowej (państwowa + samorządowa sfera budżetowa) według GUS .....	7
Tabela 4. Państwowa sfera budżetowa według sprawozdawczości budżetowej.....	9
Tabela 5. Administracja publiczna według GUS.....	11
Tabela 6. Wskaźnik fluktuacji zatrudnienia (odejść) członków korpusu służby cywilnej w wybranych urzędach centralnych w latach 2010-2016.....	19
Tabela 7. Średnia liczba kandydatów w naborach według kategorii urzędów.....	21
Tabela 8. Dynamika udziału członków KSC w wieku do 30 lat w latach 2010-2016 (w punktach procentowych) .....	22
Tabela 9. Przeciętne zatrudnienie w państwowych jednostkach budżetowych w latach 2010 – 2016. ....	24
Schemat 5. Struktura wynagrodzenia całkowitego .....	27
Tabela 10. Struktura przeciętnych miesięcznych wynagrodzeń brutto ogółem (październik 2014 r. i 2016 r.).....	30
Tabela 11. Porównanie modelu otwartego i zamkniętego .....	31

Tabela 12. Charakterystyka wybranych składników wynagrodzeń.....	38
Tabela 13. Harmonogram przygotowania ustawy budżetowej, w tym wydatków na wynagrodzenia w korpusie służby cywilnej.....	51
Tabela 14. Rezerwy celowe na wynagrodzenia w latach 2010-2018. ....	55
Tabela 15. Symulacja wartości poszczególnych składników wynagrodzeń dla pracownika korpusu służby cywilnej. ....	79
Tabela 16. Symulacja wartości poszczególnych składników wynagrodzeń dla urzędnika służby cywilnej.....	80
Tabela 17. Symulacja wartości poszczególnych składników wynagrodzeń dla osób zajmujących wyższe stanowiska w korpusie służby cywilnej.....	80
Tabela 18. Przeciętne uposażenie w służbach mundurowych, stanowiące wielokrotność (mnożnik) kwoty bazowej w 2017 r. ....	82
Tabela 19. Wartości kwoty bazowej oraz średnioroczny wskaźnik wzrostu wynagrodzeń w państwowej sferze budżetowej w latach 2009 – 2017. ....	84
Tabela 20. Struktura wydatków na poszczególne składniki wynagrodzeń członków korpusu służby cywilnej (w %) - łącznie ze środkami z dotacji rządowej dla PINB i KP PSP. ....	103
Tabela 21. Fundusz wynagrodzeń (w mln zł) w latach 2010-2016 w państwowych jednostkach budżetowych objętych przepisami <i>ustawy z dnia 23 grudnia 1999 r. o kształtowaniu wynagrodzeń w państwowej sferze budżetowej</i> . ....	105
Tabela 22. Dynamika wzrostu funduszu wynagrodzeń w latach 2011-2016 w państwowych jednostkach budżetowych objętych przepisami <i>ustawy z dnia 23 grudnia 1999 r. o kształtowaniu wynagrodzeń w państwowej sferze budżetowej</i> . ....	106
Tabela 23. Przeciętne wynagrodzenia (w zł) w latach 2010-2016 w państwowych jednostkach budżetowych objętych przepisami <i>ustawy z dnia 23 grudnia 1999 r. o kształtowaniu wynagrodzeń w państwowej sferze budżetowej</i> . ....	108
Tabela 24. Dynamika wzrostu przeciętnych wynagrodzeń w latach 2011-2016 w państwowych jednostkach budżetowych objętych przepisami <i>ustawy z dnia 23 grudnia 1999 r. o kształtowaniu wynagrodzeń w państwowej sferze budżetowej</i> . ....	111
Tabela 25. Fundusz wynagrodzeń, szacowane przeciętne wynagrodzenia oraz zatrudnienie w państwowych jednostkach budżetowych objętych przepisami <i>ustawy z dnia 23 grudnia 1999 r. o kształtowaniu wynagrodzeń w państwowej sferze budżetowej</i> w latach 2016 – 2017.....	114
Tabela 26. Fundusz wynagrodzeń w korpusie służby cywilnej w latach 2010 – 2018, w ujęciu nominalnym (w tys. zł)....	115
Tabela 27. Fundusz wynagrodzeń w korpusie służby cywilnej w latach 2010 – 2017, w ujęciu realnym (w cenach z 2010 r.; w tys. zł).....	115
Tabela 28. Fundusz wynagrodzeń w korpusie służby cywilnej w latach 2010-2016, według kategorii urzędów. ....	119
Tabela 29. Dynamika funduszu wynagrodzeń w korpusie służby cywilnej w latach 2010-2016, według kategorii urzędów. ....	120
Tabela 30. Przeciętne wynagrodzenia w korpusie służby cywilnej w latach 2010-2016, według kategorii urzędów. ....	124
Tabela 31. Przeciętne zatrudnienie w korpusie służby cywilnej w latach 2010-2016, według kategorii urzędów. ....	126
Tabela 32. Średnioroczny wskaźnik wzrostu wynagrodzeń w państwowej sferze budżetowej.....	127
Tabela 33. Wykonanie planu funduszu wynagrodzeń w latach 2005-2016.....	127
Tabela 34. Przeciętne miesięczne wynagrodzenia w służbach administracji zespolonej w 2016 r.....	129
Tabela 35. Przeciętne miesięczne wynagrodzenia w gospodarce narodowej oraz różnice w stosunku do wynagrodzeń w korpusie służby cywilnej, w administracji zespolonej w 2016 r.....	130
Tabela 36. Przeciętne miesięczne wynagrodzenia w administracji samorządu terytorialnego oraz różnice w stosunku do wynagrodzeń w korpusie służby cywilnej, w administracji zespolonej w 2016 r.....	131
Tabela 37. Porównanie wynagrodzeń w urzędach wojewódzkich z poziomem wynagrodzeń w gospodarce narodowej oraz w administracji samorządu terytorialnego w 2016 r.....	132
Tabela 38. Liczba pełnozatrudnionych w wybranych podmiotach w roku 2015 i 2016.....	136
Tabela 39. Dynamika wynagrodzeń na tle wybranych wskaźników. ....	138
Tabela 40. Wynagrodzenia w korpusie służby cywilnej. ....	141

## Spis wykresów

Wykres 1. Dynamika zatrudnienia przeciętnego w ksc na tle innych statusów w latach 2010- 2016 (w tys. etatów).....	17
Wykres 2. Liczba urzędów w służbie cywilnej wg przeciętnego zatrudnienia członków korpusu służby cywilnej w 2016 r. (w etatach).....	18
Wykres 3. Dynamika zatrudnienia przeciętnego w ksc w latach 2010 -2016 wg kategorii urzędów (w etatach).....	20
Wykres 4. Średnia liczba kandydatów w naborach na stanowiska niebędące wyższymi stanowiskami w latach 2013-2016 ..	21
Wykres 5. Zatrudnienie członków KSC wg wieku w latach 2010-2016 (w tys. zł) .....	22
Wykres 6. Przeciętne zatrudnienie w państwowych jednostkach budżetowych w 2017 r. ....	25
Wykres 7. Dynamika wzrostu przeciętnego zatrudnienia w 2017 r. w państwowych jednostkach budżetowych objętych przepisami ustawy z dnia 23 grudnia 1999 r. o kształtowaniu wynagrodzeń w państwowej sferze budżetowej, w stosunku do 2010 r. ....	25
Wykres 8. Fluktuacja zatrudnienia w korpusie służby cywilnej w latach 2010 – 2016.....	40
Wykres 9. Planowane środki na dodatkowe wynagrodzenie roczne w relacji do planowanego wynagrodzenia ogółem w państwowych jednostkach budżetowych (pjb) oraz w korpusie służby cywilnej (ksc) w latach 2010-2017.....	72
Wykres 10. Wykonanie dodatkowego wynagrodzenia rocznego w relacji do wynagrodzeń ogółem w państwowych jednostkach budżetowych (pjb) oraz w korpusie służby cywilnej (ksc) w latach 2010-2016.....	73
Wykres 11. Relacja dwr względem wynagrodzeń ogółem w ksc (wg. planu oraz wykonania w % wynagrodzeń ogółem) ....	74
Wykres 12. Udział planowanego i wykonanego dodatkowego wynagrodzenia rocznego członków korpusu służby cywilnej w całkowitym dodatkowym wynagrodzeniu rocznym dla pjb w latach 2010-2017.....	74
Wykres 13. Relacja w % wykonania dwr (wg Rb-70) do planu dwr (wg ustawy budżetowej) w korpusie służby cywilnej w latach 2010-2016.....	75
Wykres 14. Relacja w % wykonania dwr (wg Rb-70) do planu dwr po zmianach dysponentów (wg Rb-70) w korpusie służby cywilnej (KSC) oraz państwowych jednostkach budżetowych (PJB) w latach 2010-2016.....	75
Wykres 15. Wynagrodzenia ogółem i ich główne składowe dla członków korpusu służby cywilnej w latach 2010-2016 (w tys. zł) według planów i wykonania .....	76
Wykres 16. Fundusz wynagrodzeń w ksc na tle innych grup pracowniczych w 2016 w mln zł.....	85
Wykres 17. Dynamika funduszu wynagrodzeń w ksc na tle innych statusów w latach 2010- 2016 (w mln zł) .....	86
Wykres 18. Dynamika funduszu wynagrodzeń oraz zatrudnienia w ksc na tle innych statusów w latach 2010- 2016 .....	86
Wykres 19. Dynamika funduszu wynagrodzeń w ksc na tle statusów, których wynagrodzenia kształtowane są poprzez mechanizm indeksacji oparty na przeciętnym wynagrodzeniu w gospodarce narodowej w latach 2010- 2016 (w %) .....	87
Wykres 20. Poziom zatrudnienia i liczba urzędów wg wielkości budżetów na wynagrodzenia członków ksc w 2016 r. oraz ich udział (wraz z dynamiką tego udziału względem 2010 r.) w strukturze ksc .....	88
Wykres 21. Zatrudnienie według poziomu wynagrodzenia zasadniczego w korpusie służby cywilnej (stan na 30 czerwca 2017 r.).....	90
Wykres 22. Przedziały mnożników wynagrodzenia zasadniczego członków korpusu służby cywilnej ogółem w ksc (stan na 30 czerwca 2017 r.).....	92
Wykres 23. Przedziały mnożników wynagrodzenia zasadniczego członków korpusu służby cywilnej w ministerstwach (stan na 30 czerwca 2017 r.) .....	92
Wykres 24. Przedziały mnożników wynagrodzenia zasadniczego członków korpusu służby cywilnej w powiatowej administracji zespolonej (stan na 30 czerwca 2017 r.) .....	93
Wykres 25. Mediany mnożników wynagrodzenia zasadniczego (w zł, brutto) członków korpusu służby cywilnej według kategorii urzędów (stan na 30 czerwca 2017 r.).....	93
Wykres 26. Dynamika nominalna przeciętnych wynagrodzeń całkowitych w gospodarce narodowej i korpusie służby cywilnej w latach 2010-2016 według województw .....	94
Wykres 27. Realne wzrosty wynagrodzeń w latach 2010-2016 w ksc na tle wybranych statusów zatrudnienia w psb, gospodarce narodowej i wybranych segmentach administracji publicznej.....	96
Wykres 28. Przeciętne miesięczne wynagrodzenie w korpusie służby cywilnej na tle innych segmentów administracji publicznej w 2016 r. ....	97
Wykres 29. Przeciętne miesięczne wynagrodzenie całkowite w miastach wojewódzkich* w 2016 r. w korpusie służby cywilnej na tle urzędów administracji państwowej i samorządowej .....	98
Wykres 30. Przeciętne miesięczne wynagrodzenie w korpusie służby cywilnej na tle wybranych sekcji gospodarki narodowej w 2016 r. ....	99
Wykres 31. Dysproporcje płacowe między sektorami publicznym i prywatnym – pracownicy z wykształceniem wyższym .	99
Wykres 32. Dysproporcje płacowe między sektorami publicznym i prywatnym – pracownicy wg wybranych zawodów i specjalności .....	100
Wykres 33. Dynamika realna wynagrodzeń członków korpusu służby cywilnej w latach 2010-2016 wg grup stanowisk ....	101

Wykres 34. Udział poszczególnych składników wynagrodzenia w funduszu wynagrodzeń ogółem członków ksc w 2016 r. ....	102
Wykres 35. Dynamika wydatków na poszczególne składniki wynagrodzenia w latach 2010-2016.....	103
Wykres 36. Struktura funduszu wynagrodzeń w 2017 r. w państwowych jednostkach budżetowych objętych przepisami ustawy z dnia 23 grudnia 1999 r. o kształtowaniu wynagrodzeń w państwowej sferze budżetowej. ....	105
Wykres 37. Dynamika wzrostu funduszu wynagrodzeń w korpusie służby cywilnej, ogółem w jednostkach państwowej sfery budżetowej oraz w grupie osób objętych mnożnikowymi systemami wynagrodzeń w latach 2011-2017. ....	107
Wykres 38a. Przeciętne wynagrodzenie w grupach osób objętych przepisami ustawy o kształtowaniu wynagrodzeń w państwowej sferze budżetowej w 2016 r. ....	109
Wykres 38b. Przeciętne wynagrodzenie w grupach osób objętych przepisami ustawy o kształtowaniu wynagrodzeń w państwowej sferze budżetowej w 2017 r. ....	110
Wykres 39. Dynamika wzrostu przeciętnego wynagrodzenia w 2017 r. w państwowych jednostkach budżetowych objętych przepisami ustawy z dnia 23 grudnia 1999 r. o kształtowaniu wynagrodzeń w państwowej sferze budżetowej, w stosunku do 2010 r. ....	112
Wykres 40. Tempo wzrostu funduszu wynagrodzeń w państwowych jednostkach budżetowych, objętych przepisami ustawy z dnia 23 grudnia 1999 r. o kształtowaniu wynagrodzeń w państwowej sferze budżetowej w latach 2016 – 2017.....	113
Wykres 41. Relacja funduszu wynagrodzeń członków korpusu służby cywilnej do wartości PKB w cenach bieżących w latach 2010-2018).....	116
Wykres 42. Relacja funduszu wynagrodzeń członków korpusu służby cywilnej do ogółu wydatków budżetu państwa wg ustawy budżetowej w latach 2010-2018.....	116
Wykres 43. Planowany fundusz wynagrodzeń w korpusie służby cywilnej (w ujęciu nominalnym oraz realnym, w cenach z 2010 r.) oraz dynamika funduszu wynagrodzeń (w tys. zł; w ujęciu realnym) w latach 2010 – 2018.....	117
Wykres 44. Struktura funduszu wynagrodzeń w korpusie służby cywilnej w 2016 r. według kategorii urzędów. ....	120
Wykres 45. Dynamika funduszu wynagrodzeń w korpusie służby cywilnej (w ujęciu nominalnym) w latach 2011-2016, ogółem oraz według kategorii urzędów.....	121
Wykres 46. Dynamika funduszu wynagrodzeń w korpusie służby cywilnej (w ujęciu realnym) w latach 2011-2016, ogółem oraz według kategorii urzędów. ....	123
Wykres 47. Przeciętne wynagrodzenia w korpusie służby cywilnej w 2016 r., według kategorii urzędów. ....	124
Wykres 48. Dynamika przeciętnych wynagrodzeń w korpusie służby cywilnej, państwowej sferze budżetowej, gospodarce narodowej oraz w administracji samorządu terytorialnego w latach 2011 – 2016. ....	125
Wykres 49. Porównanie przeciętnych miesięcznych wynagrodzeń w poszczególnych kategoriach urzędów z wynagrodzeniami w administracji samorządu terytorialnego oraz wynagrodzeniami w gospodarce narodowej w latach 2010 – 2016.....	133
Wykres 50. Przeciętne miesięczne wynagrodzenie na 1 pełnozatrudnionego w wybranych podmiotach podlegających kontroli NIK* w roku 2015 i w roku 2016. ....	134
Wykres 51. Różnice w przeciętnych miesięcznych wynagrodzeniach przypadających na 1 pełnozatrudnionego pomiędzy rokiem 2015 i 2016. ....	135
Wykres 52. Wykonanie wynagrodzeń (w tys. zł) w roku 2015 i w roku 2016. ....	137
Wykres 53. Rozpoczęcie i zakończenie pracy w urzędzie w korpusie służby cywilnej. ....	139
Wykres 54. Przyczyny rozpoczęcia i zakończenia pracy w urzędzie w korpusie służby cywilnej w osobach w latach 2010-2014.....	140
Wykres 55. Kwota bazowa w ksc a płaca minimalna (w ujęciu nominalnym).....	142
Wykres 56. Wynagrodzenia przeciętne w ksc, kwota bazowa dla członków ksc oraz płaca minimalna w latach 2002-2016 (wartości nominalne).....	142
Wykres 57. Przeciętne miesięczne wynagrodzenia w ujęciu realnym, w latach 2010-2016.....	143
Wykres 58. Dynamika nominalna i realna oraz relacje przeciętnych miesięcznych wynagrodzeń w korpusie służby cywilnej, w państwowej sferze budżetowej, gospodarce narodowej ogółem oraz w zakresie minimalnego wynagrodzenia za pracę w latach 2010-2016.....	144
Wykres 59. Liczba członków korpusu służby cywilnej w przeliczeniu na 10 tys. ludności w województwach (stan na koniec okresu).....	145
Wykres 60. Liczba członków korpusu służby cywilnej w urzędach wojewódzkich w przeliczeniu na 10 tys. ludności w województwach (stan na koniec okresu).....	145



# Załącznik 1

Tabela 1. Limity zatrudnienia i ich wykonanie w latach 2006-2009 (w osobach)

	2006					2007					2008					2009				
	Ustawa Budżetowa	Plan po zmianach centralnych	Plan po zmianach dyspencyjnych	Wykonanie wg RB-70	Różnica (kol.4-kol.2)	Ustawa budżetowa	Plan po zmianach centralnych	Plan po zmianach dyspencyjnych	Wykonanie wg RB-70	Różnica (kol.4-kol.2)	Ustawa budżetowa	Plan po zmianach centralnych	Plan po zmianach dyspencyjnych	Wykonanie wg RB-70	Różnica (kol.4-kol.2)	Ustawa budżetowa	Plan po zmianach centralnych	Plan po zmianach dyspencyjnych	Wykonanie wg RB-70	Różnica (kol.4-kol.2)
	1	2	3	4	5	1	2	3	4	5	1	2	3	4	5	1	2	3	4	5
Ogółem	118500	118566,4	118934	107359	-11207,4	122115	122845,4	121366	107506	-15339,4	124336	125537,3	125470	111966	-13571,3	127036	127518,1	128890	116415	-11103,1
Część 16 - Kancelaria Prezesa Rady Ministrów	473	529	518	461	-68	582	630	590	487	-143	616	616	615	488	-128	562	562	598	483	-79
Część 17 - Administracja Publiczna	327	329,5	330	248	-81,5	261	171	171	136	-35	190	196	196	150	-46	232	215	224	190	-25
Część 18 - Budownictwo, Gospodarka Przestrzenna i Mieszaniowa	508	509,46	491	424	-85,46	522	462,9	407	346	-116,9	407	407,33	407	348	-59,33	421	423	450	399	-24
Część 19 - Budżet, Finanse Publiczne i Instytucje Finansowe	51462	51463	51466	49862	-1601	52397	52424	52297	50125	-2299	52639	52641	52641	50617	-2024	52681,42	52681,42	52791	50578	-2103,42
Część 20 - Gospodarka	847	854,33	854	700	-154,33	893	907,38	845	683	-224,38	861	873,25	873	723	-150,25	871	877	929	792	-85
Część 21 - Gospodarka Morska	1316	1323,29	1323	946	-377,29	1172	1183,9	1177	930	-253,9	1184	1185,17	1185	920	-265,17	1182	1189	1192	949	-240
Część 22 - Gospodarka Wodna	45	58,5	59	47	-11,5	86	86	79	64	-22	98	98	97	66	-32	78	78	84	75	-3
Część 23 - Integracja Europejska	330	330	330	273	-57	335	335	305	245	-90	305	309	309	255	-54	313,5	313,5	338	294	-19,5
Część 24 - Kultura i Ochrona Dziedzictwa Narodowego	1500	1500	1500	1414	-86	1500	1512,67	1488	1408	-104,67	1521	1525	1525	1459	-66	1488	1488	1509	1425	-63
Część 25 - Kultura Fizyczna i Sport	155	156	156	115	-41	157	167,42	152	103	-64,42	167	167	167	115	-52	167	167	178	134	-33
Część 26 - Łączność	144	144	144	127	-17	144	144	144	107	-37	134	134	134	112	-22	100	100	109	98	-2
Część 27 - Informatyzacja	36	42,6	43	26	-16,6	51	53,4	53	40	-13,4	112	113,67	114	46	-67,67	89	89	93	82	-7
Część 28 - Nauka	320	320	320	280	-40	322	333,6	304	276	-57,6	322	330,16	330	290	-40,16	344	349	370	336	-13
Część 29 - Obrona Narodowa	3349	3351,5	3352	3226	-125,5	3441	3441	3421	3296	-145	3454	3454	3454	3346	-108	3454	3454	3454	3372	-82
Część 30 - Oświata i Wychowanie	331	331	331	270	-61	331	344,58	315	258	-86,58	344	355,33	355	257	-98,33	357	362	389	312	-50
Część 31 - Praca	433	433	433	345	-88	443	449,33	421	343	-106,33	434	434	434	353	-81	434	434	455	349	-85
Część 32 - Rolnictwo	802	813	814	651	-162	803	755,55	706	590	-165,55	345	856,42	857	608	-248,42	919	920,17	961	697	-223,17
Część 33 - Rozwój Wsi	176	178	178	155	-23	180	180	168	129	-51	168	168	168	101	-67	168	168	176	104	-64
Część 34 - Rozwój Regionalny	491	565,2	566	477	-88,2	616	759,75	714	590	-169,75	867	867	867	756	-111	882	882	922	850	-32
Część 35 - Rynki Rolne	289	287	287	211	-76	269	275	266	203	-72	273	273,5	273	207	-66,5	263	263	270	213	-50
Część 36 - Skarb Państwa	716	718	718	639	-79	755	755	705	593	-162	711	719,5	720	635	-84,5	728	733	772	710	-23
Część 37 - Sprawiedliwość	641	654	654	597	-57	682	717	703	615	-102	727	730	730	655	-75	745	745	745	700	-45

Część 38 - Szkolnictwo Wyższe	80	81,04	81	62	-19,04	80	93,7	86	70	-23,7	101	106	106	79	-27	116	116	122	111	-5
Część 39 - Transport	3718	3756,32	3756	3374	-382,32	3590	3633,54	3634	3127	-506,54	4049	4064,17	4064	3524	-540,17	4379	4380	4424	4003	-377
Część 40 - Turystyka	31	31	31	28	-3	34	34	32	27	-7	32	32	32	20	-12	32	32	33	21	-11
Część 41 - Środowisko	601	611,21	611	538	-73,21	619	645,71	604	497	-148,71	606	675,53	669	576	-99,53	1330	1574,33	1605	1419	-155,33
Część 42 - Sprawy Wewnętrzne	10918	10919,46	10919	9613	-1306,46	14240	14411,38	14411	10901	-3510,38	15754	15828,42	15829	13788	-2040,42	16211	16226	16278	14837	-1389
Część 43 - Wyznania Religijne	42	42	42	30	-12	35	35	35	29	-6	40	40	40	25	-15	40	40	41	38	-2
Część 44 - Zabezpieczenie Społeczne	312	312	312	275	-37	312	287,54	268	233	-54,54	262	262	262	222	-40	262	262	276	218	-44
Część 45 - Sprawy Zagraniczne	878	883	883	889	6	942	942	872	851	-91	901	912	906	877	-35	942	942	998	996	54
Część 46 - Zdrowie	576	586	911	542	-44	932	944,08	853	743	-201,08	863	882,8	894	805	-77,8	932	934,75	1046	912	-22,75
Część 47 - Rządowe Centrum Studiów Strategicznych	102	25	102	86	61															
Część 48 - Komisja Nadzoru Ubezpieczeń i Funduszy Emerytalnych	212	150,2	150	146	-4,2															
Część 49 - Urząd Zamówień Publicznych	112	112	112	101	-11	115	115	106	95	-20	113	115,5	116	95	-20,5	124,05	124,05	130	110	-14,05
Część 50 - Urząd Regulacji Energetyki	268	268	268	249	-19	268	268	251	236	-32	251	251	251	235	-16	251	251	264	243	-8
Część 51 - Urząd Służby Cywilnej	98	80	98	89	9															
Część 53 - Urząd Ochrony Konkurencji i Konsumentów	444	445,7	449	396	-49,7	454	454	414	353	-101	414	415,49	415	371	-44,49	404	406	460	382	-24
Część 54 - Urząd Do Spraw Kombatantów i Osób Represjonowanych	161	161	161	142	-19	153	153	148	132	-21	148	148	148	139	-9	148	148	152	138	-10
Część 58 - Główny Urząd Statystyczny	5660	5660	5653	4879	-781	5251	5251	5190	4649	-602	5113	5113	5113	4360	-753	5113	5113	5113	4392	-721
Część 60 - Wyższy Urząd Górniczy	507	507	507	459	-48	507	504	488	420	-84	488	488	488	433	-55	478	478	491	431	-47
Część 61 - Urząd Patentowy Rzeczypospolitej Polskiej	255	255	255	243	-12	267	267	259	247	-20	264	264	264	255	-9	264	264	270	267	3
Część 62 - Rybołówstwo						x	61,62	58	57	-4,62	135	135	135	109	-26	241	241	247	158	-83
Część 63 - Sprawy Rodziny						x	30	28	11	-19	28	28	28	23	-5	28	28	29	24	-4
Część 64 - Główny Urząd Miar	1516	1516	1518	1462	-54	1516	1516	1496	1430	-86	1496	1496	1494	1399	-97	1460	1460	1471	1378	-82
Część 66 - Rzecznik Praw Pacjenta																x	8,25	8	7	-1,25
Część 68 - Państwowa Agencja Atomistyki	94	94	94	82	-12	94	94	86	72	-22	86	86	86	70	-16	86	86	92	77	-9
Część 69 - Komisja Papierów Wartościowych i Giełd	175	124,02	124	118	-6,02															
Część 71 - Urząd Transportu Kolejowego	172	173,04	173	131	-42,04	172	177	166	131	-46	166	166,5	167	141	-25,5	166	169	177	152	-17
Część 76 - Urząd Regulacji Telekomunikacji i Poczty	609	609	609	502	-107	631	631	631	500	-131	616	616	616	513	-103	611	611	611	552	-59
Część 85 - Budżety Wojewodów Ogółem	26271	26274	26250	21429	-4845	25981	26208,32	25849	21128	-5080,32	26231	26958,56	26898	21400	-5558,56	26939	27130,61	27343	22407	-4723,61

Źródło: opracowanie na podstawie corocznych *Sprawozdań z wykonania budżetu państwa*

Tabela 2. Wynagrodzenia i ich wykonanie w korpusie służby cywilnej

	wykonanie względem planów po zmianach centralnych w %					plan na poziomie ustawy (dynamika r/r)					plan po zmianach dysponentów (dynamika r/r)					plan po zmianach centralnych (dynamika r/r)					wykonanie (dynamika r/r)				
	2005	2006	2007	2008	2009	2005	2006	2007	2008	2009	2005	2006	2007	2008	2009	2005	2006	2007	2008	2009	2005	2006	2007	2008	2009
Ogółem	90,81	90,55	87,51	89,19	91,29	-0,91	0,32	3,05	1,82	2,17	-1,53	0,54	2,04	3,38	2,73	-1,27	0,19	3,61	2,19	1,58	1,43	-0,10	0,14	4,15	3,97
Część 16 - Kancelaria Prezesa Rady Ministrów	89,30	87,15	77,30	79,22	85,94	-5,24	-3,07	23,04	5,84	-8,77	-5,05	5,93	13,90	4,24	-2,76	-4,76	7,85	19,09	-2,22	-8,77	-5,60	5,25	5,64	0,21	-1,02
część 17 - Administracja Publiczna	87,10	75,27	79,53	76,53	88,37	-12,02	1,55	-20,18	-27,20	22,11	-11,20	1,54	-48,18	14,62	14,29	-11,22	1,41	-48,10	14,62	9,69	0,35	-12,37	-45,16	10,29	26,67
część 18 - Budownictwo, Gospodarka Przestrzenna i Mieszaniowa	91,61	83,23	74,75	85,43	94,33	1,20	0,20	2,76	-22,03	3,44	0,40	-3,35	-17,11	0,00	10,57	0,41	0,37	-9,14	-12,00	3,85	0,00	-8,82	-18,40	0,58	14,66
część 19 - Budżet, Finanse Publiczne i Instytucje Finansowe	97,43	96,89	95,61	96,16	96,01	0,27	0,30	1,82	0,46	0,08	0,28	0,27	1,61	0,66	0,28	0,29	0,26	1,87	0,41	0,08	0,64	-0,29	0,53	0,98	-0,08
część 20 - Gospodarka	89,01	81,94	75,27	82,79	90,31	5,71	4,05	5,43	-3,58	1,16	4,96	3,39	-1,05	3,31	6,41	4,99	3,46	6,21	-3,76	0,43	7,30	-4,76	-2,43	5,86	9,54
część 21 - Gospodarka Morska	73,23	71,49	78,55	77,63	79,81	1,31	0,15	-10,94	1,02	-0,17	0,77	0,46	-11,04	0,68	0,59	0,69	0,53	-10,53	0,11	0,32	1,37	-1,87	-1,69	-1,08	3,15
część 22 - Gospodarka Wodna	97,78	80,34	74,42	67,35	96,15	12,50	0,00	91,11	13,95	-20,41	4,65	31,11	33,90	22,78	-13,4	5,88	30,00	47,01	13,95	-20,41	25,71	6,82	36,17	3,13	13,64
część 23 - Integracja Europejska	85,15	82,73	73,13	82,52	93,78	0,00	0,00	1,52	-8,96	2,79	0,00	0,00	-7,58	1,31	9,39	0,00	0,00	1,52	-7,76	1,46	-1,40	-2,85	-10,26	4,08	15,29
część 24 - Kultura i Ochrona Dziedzictwa Narodowego	95,08	94,27	93,08	95,67	95,77	0,41	2,04	0,00	1,40	-2,17	-0,14	1,83	-0,80	2,49	-1,05	-0,17	1,87	0,84	0,82	-2,43	2,41	1,00	-0,42	3,62	-2,33
część 25 - Kultura Fizyczna i Sport	79,11	73,72	61,52	68,86	80,24	1,11	70,33	1,29	6,37	0,00	24,18	38,05	-2,56	9,87	6,59	24,31	38,67	7,32	-0,25	0,00	12,66	29,21	-10,43	11,65	16,52
część 26 - Łączność	88,45	88,19	74,31	83,58	98,00	0,00	0,70	0,00	-6,94	-25,37	0,70	0,00	0,00	-6,94	-18,66	0,41	0,29	0,00	-6,94	-25,37	3,25	0,00	-15,75	4,67	-12,5
część 27 - Informatyzacja	123,08	61,03	74,91	40,47	92,13	8,33	38,46	41,67	119,6	-20,54	4,00	65,38	23,26	115,09	-18,4	4,00	63,85	25,35	112,9	-21,70	45,45	-18,75	53,85	15,00	78,26
część 28 - Nauka	87,30	87,50	82,73	87,84	96,28	13,00	2,24	0,63	0,00	6,83	12,81	0,95	-5,00	8,55	12,12	12,51	1,21	4,25	-1,03	5,71	4,15	1,45	-1,43	5,07	15,86
część 29 - Obrona Narodowa	97,65	96,26	95,79	96,87	97,63	0,00	1,39	2,75	0,38	0,00	0,06	1,42	2,06	0,96	0,00	0,05	1,41	2,67	0,38	0,00	1,38	-0,03	2,17	1,52	0,78
część 30 - Oświata i Wychowanie	83,63	81,57	74,87	72,33	86,19	12,59	2,80	0,00	3,93	3,78	10,14	1,53	-4,83	12,70	9,58	10,12	1,40	4,10	3,12	1,88	8,33	-1,10	-4,44	-0,39	21,40
część 31 - Praca	84,78	79,68	76,34	81,34	80,41	10,50	-6,48	2,31	-2,03	0,00	8,60	-7,28	-2,77	3,09	4,84	8,71	-7,30	3,77	-3,41	0,00	7,90	-12,88	-0,58	2,92	-1,13
część 32 - Rolnictwo	84,19	80,07	78,09	70,99	75,75	22,15	13,60	0,12	-57,04	166,4	0,00	12,12	-13,27	21,39	12,14	-0,08	12,02	-7,07	13,35	7,44	7,57	6,55	-9,37	3,05	14,64
część 33 - Rozwój Wsi	90,21	87,08	71,67	60,12	61,90	20,29	6,02	2,27	-6,67	0,00	8,18	3,49	-5,62	0,00	4,76	8,18	3,59	1,12	-6,67	0,00	9,15	0,00	-16,77	-21,71	2,97
część 34 - Rozwój Regionalny	88,32	84,39	77,66	87,20	96,37	28,33	64,21	25,46	40,75	1,73	21,79	80,83	26,15	21,43	6,34	21,52	80,86	34,42	14,12	1,73	28,97	72,83	23,69	28,14	12,43
część 35 - Rynki Rolne	69,38	73,52	73,82	75,69	80,99	1,57	-10,80	-6,92	1,49	-3,66	0,62	-11,96	-7,32	2,63	-1,10	0,35	-11,90	-4,18	-0,55	-3,84	-3,42	-6,64	-3,79	1,97	2,90
część 36 - Skarb Państwa	94,16	89,00	78,54	88,26	96,86	0,00	0,99	5,45	-5,83	2,39	0,28	0,98	-1,81	2,13	7,22	0,21	1,06	5,15	-4,70	1,88	-0,89	-4,48	-7,20	7,08	11,81
część 37 - Sprawiedliwość	94,65	91,28	85,77	89,73	93,96	1,32	4,40	6,40	6,60	2,48	0,49	5,48	7,49	3,84	2,05	1,62	5,46	9,63	1,81	2,05	8,10	1,70	3,02	6,50	6,87
część 38 - Szkolnictwo Wyzsze	89,01	76,51	74,71	74,53	95,69	2,35	-8,05	0,00	26,25	14,85	3,49	-8,99	6,17	23,26	15,09	3,20	-8,69	15,62	13,13	9,43	2,60	-21,52	12,90	12,86	40,51
część 39 - Transport	90,90	89,82	86,06	86,71	91,39	1,60	2,57	-3,44	12,79	8,15	1,59	3,33	-3,25	11,83	8,86	1,58	3,35	-3,27	11,85	7,77	0,36	2,12	-7,32	12,70	13,59
część 40 - Turystyka	83,87	90,32	79,41	62,50	65,63	6,33	-2,82	9,68	-5,88	0,00	0,00	0,00	3,23	0,00	3,13	1,64	0,00	9,68	-5,88	0,00	0,00	7,69	-3,57	-25,93	5,00
część 41 - Środowisko	88,18	88,02	76,97	85,27	90,13	13,92	3,44	3,00	-2,10	119,5	6,28	3,21	-1,15	10,76	139,9	6,43	3,24	5,64	4,62	133,1	3,98	3,07	-7,62	15,90	146,4
część 42 - Sprawy Wewnętrzne	88,14	88,04	75,64	87,11	91,44	12,23	7,59	30,43	10,63	2,90	9,90	7,46	31,98	9,84	2,84	9,91	7,45	31,98	9,83	2,51	9,01	7,32	13,40	26,48	7,61
część 43 - Wyznania Religijne	85,71					8,82					23,53					23,53					20,00				
część 43 - Wyznania Religijne oraz Mniejszości Narodowe i Etniczne		71,43	82,86	62,50	95,00			-16,67	14,29	0,00			-16,67	14,29	2,50			-16,67	14,29	0,00			-3,33	-13,79	52,00
część 44 - Zabezpieczenie Społeczne	84,03	88,14	81,03	84,73	83,21	7,84	7,96	0,00	-16,03	0,00	10,33	4,35	-14,10	-2,24	5,34	10,05	4,45	-7,84	-8,88	0,00	10,57	9,56	-15,27	-4,72	-1,80
część 45 - Sprawy Zagraniczne	99,29	100,68	90,34	96,16	105,73	0,48	3,78	7,29	-4,35	4,55	0,71	3,88	-1,25	3,90	10,15	0,71	3,88	6,68	-3,18	3,29	1,44	5,33	-4,27	3,06	13,57
część 46 - Zdrowie	83,81	92,49	78,70	91,19	97,57	4,89	7,46	61,81	-7,40	8,00	6,77	65,04	-6,37	4,81	17,00	6,07	6,77	61,11	-6,49	5,88	3,60	17,83	37,08	8,34	13,29

część 47 - Rządowe Centrum Studiów Strategicznych	83,90	344,0				-15,11	-13,56				-15,11	-13,56				-15,11	-78,81				-2,94	-13,13			
część 48 - Komisja Nadzoru Ubezpieczeń i Funduszy Emerytalnych	96,23	97,20				0,00	0,00				0,00	-29,25				0,00	-29,15				3,55	-28,43			
część 49 - Urząd Zamówień Publicznych	88,25	90,18	82,61	82,25	88,67	15,91	9,80	2,68	-1,74	9,78	17,02	1,82	-5,36	9,43	12,07	16,69	1,89	2,68	0,43	7,40	16,87	4,12	-5,94	0,00	15,79
część 50 - Urząd Regulacji Energetyki	87,69	92,91	88,06	93,63	96,81	0,00	0,00	0,00	-6,34	0,00	0,00	0,00	-6,34	0,00	5,18	0,00	0,00	0,00	-6,34	0,00	2,17	5,96	-5,22	-0,42	3,40
część 51 - Urząd Służby Cywilnej	95,92	111,5				0,00	0,00				0,00	0,00				0,00	-18,37				1,08	-5,32			
część 53 - Urząd Ochrony Konkurencji i Konsumentów	88,70	88,85	77,75	89,29	94,09	6,30	1,14	2,25	-8,81	-2,42	2,55	1,58	-7,80	0,24	10,84	2,51	0,86	1,86	-8,48	-2,28	1,55	1,02	-10,86	5,10	2,96
część 54 - Urząd do Spraw Kombatantów i Osób Represjonowanych	93,17	88,20	86,27	93,92	93,24	0,00	0,00	-4,97	-3,27	0,00	0,00	0,00	-8,07	0,00	2,70	0,00	0,00	-4,97	-3,27	0,00	-0,66	-5,33	-7,04	5,30	-0,72
część 58 - Główny Urząd Statystyczny	88,71	86,20	88,54	85,27	85,90	-12,51	-0,81	-7,23	-2,63	0,00	-9,70	-0,12	-8,19	-1,48	0,00	-12,51	-0,81	-7,23	-2,63	0,00	-4,74	-3,62	-4,71	-6,22	0,73
część 60 - Wyższy Urząd Górniczy	95,46	90,53	83,33	88,73	90,17	0,20	0,00	0,00	-3,75	-2,05	0,00	0,00	-3,75	0,00	0,61	0,05	0,00	-0,59	-3,17	-2,05	2,54	-5,17	-8,50	3,10	-0,46
część 61 - Urząd Patentowy Rzeczypospolitej Polskiej	97,20	95,29	92,51	96,59	101,1	0,00	2,00	4,71	-1,12	0,00	0,00	2,00	1,57	1,93	2,27	0,00	2,00	4,71	-1,12	0,00	5,19	0,00	1,65	3,24	4,71
część 62 - Rybolówstwo			92,50	80,74	65,56						78,52				132,76	82,96				119,1	78,52			91,23	44,95
część 63 - Sprawy Rodziny			36,67	82,14	85,71						0,00				0,00	3,57				-6,67	0,00			109,1	4,35
część 64 - Główny Urząd Miar	96,97	96,44	94,33	93,52	94,38	0,07	0,00	0,00	-1,32	-2,41	0,00	0,13	-1,45	-0,13	-1,54	0,03	0,00	0,00	-1,32	-2,41	0,00	-0,54	-2,19	-2,17	-1,50
część 66 - Rzecznik Praw Pacjenta					84,85																				
część 68 - Państwowa Agencja Atomistyki	81,71	87,23	76,60	81,40	89,53	0,00	-6,93	0,00	-8,51	0,00	0,99	-7,84	-8,51	0,00	6,98	0,57	-7,46	0,00	-8,51	0,00	3,75	-1,20	-12,20	-2,78	10,00
część 69 - Komisja Papierów Wartościowych i Giełd	98,24	95,15				0,00	2,94				0,00	-27,06				0,00	-27,05				3,09	-29,34			
część 71 - Urząd Transportu Kolejowego	75,00	75,71	74,01	84,68	89,94	21,13	0,00	0,00	-3,49	0,00	4,24	0,58	-4,05	0,60	5,99	4,56	0,60	2,29	-5,93	1,50	10,26	1,55	0,00	7,63	7,80
część 76 - Urząd Regulacji Telekomunikacji i Poczty	92,61	82,43				0,66	0,00				0,16	0,00				0,16	0,00				-0,88	-10,99			
część 76- Urząd Komunikacji Elektronicznej			79,24	83,28	90,34				-2,38	-0,81					-2,38	-0,81					-2,38	-0,81		2,60	7,60
część 85 - Budżety Wojewodów Ogółem	79,98	81,56	80,62	79,38	82,59	-7,15	-4,24	-1,10	0,96	2,70	-8,87	-4,33	-1,53	4,06	1,65	-7,24	-4,26	-0,25	2,86	0,64	0,91	-2,37	-1,40	1,29	4,71

Źródło: opracowanie na podstawie Sprawozdań z wykonania budżet państwa

**Tabela 3. Porównanie wynagrodzeń w korpusie służby cywilnej (wg Rb-70) z przeciętnym wynagrodzeniem brutto (wg danych GUS) w 2016 r.**

Kategoria	Wyszczególnienie	Przeciętne miesięczne wynagrodzenie w urzędzie	Powiat (porównanie do miasta na prawach powiatu lub do przeciętnego wynagrodzenia ogółem w kraju)	Przeciętne miesięczne wynagrodzenia brutto w gospodarce narodowej według województw i powiatów w 2016 r., bez podmiotów gospodarczych o liczbie pracujących do 9 osób	Różnica (kol. 3 - kol. 5)	Udział wynagrodzeń w przeciętnym wynagrodzeniu w danym powiecie (kol. 3/kol. 5) - w %
1	2	3	4	5	6	7
Ministerstwa z KPRM	Kancelaria Prezesa Rady Ministrów	7 898 zł	Powiat m. st. Warszawa	5 740 zł	2 159 zł	138%
	Ministerstwo Edukacji Narodowej	7 831 zł	Powiat m. st. Warszawa	5 740 zł	2 091 zł	136%
	Ministerstwo Finansów	8 550 zł	Powiat m. st. Warszawa	5 740 zł	2 810 zł	149%
	Ministerstwo Kultury i Dziedzictwa Narodowego	7 110 zł	Powiat m. st. Warszawa	5 740 zł	1 370 zł	124%
	Ministerstwo Nauki i Szkolnictwa Wyższego	7 120 zł	Powiat m. st. Warszawa	5 740 zł	1 380 zł	124%
	Ministerstwo Obrony Narodowej	6 770 zł	Powiat m. st. Warszawa	5 740 zł	1 030 zł	118%
	Ministerstwo Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej	7 118 zł	Powiat m. st. Warszawa	5 740 zł	1 379 zł	124%
	Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi	8 231 zł	Powiat m. st. Warszawa	5 740 zł	2 491 zł	143%
	Ministerstwo Skarbu Państwa	7 220 zł	Powiat m. st. Warszawa	5 740 zł	1 480 zł	126%
	Ministerstwo Sportu i Turystyki	7 703 zł	Powiat m. st. Warszawa	5 740 zł	1 964 zł	134%
	Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji	8 010 zł	Powiat m. st. Warszawa	5 740 zł	2 271 zł	140%
	Ministerstwo Spraw Zagranicznych	8 983 zł	Powiat m. st. Warszawa	5 740 zł	3 243 zł	157%
	Ministerstwo Sprawiedliwości	6 647 zł	Powiat m. st. Warszawa	5 740 zł	908 zł	116%
	Ministerstwo Środowiska	7 528 zł	Powiat m. st. Warszawa	5 740 zł	1 789 zł	131%
	Ministerstwo Rozwoju	8 396 zł	Powiat m. st. Warszawa	5 740 zł	2 656 zł	146%
	Ministerstwo Cyfryzacji	7 333 zł	Powiat m. st. Warszawa	5 740 zł	1 593 zł	128%
	Ministerstwo Gospodarki Morskiej i Żeglugi Śródlądowej	7 322 zł	Powiat m. st. Warszawa	5 740 zł	1 583 zł	128%
Ministerstwo Infrastruktury i Budownictwa	8 093 zł	Powiat m. st. Warszawa	5 740 zł	2 353 zł	141%	
Ministerstwo Energii	7 240 zł	Powiat m. st. Warszawa	5 741 zł	1 500 zł	126%	
Ministerstwo Zdrowia	6 794 zł	Powiat m. st. Warszawa	5 740 zł	1 055 zł	118%	
Urzędy wojewódzkie	Dolnośląski Urząd Wojewódzki	4 686 zł	Powiat m. Wrocław	4 801 zł	-115 zł	98%
	Kujawsko-Pomorski Urząd Wojewódzki	4 315 zł	Powiat m. Bydgoszcz	3 951 zł	364 zł	109%
	Lubelski Urząd Wojewódzki	4 371 zł	Powiat m. Lublin	4 169 zł	202 zł	105%
	Lubuski Urząd Wojewódzki	4 498 zł	Powiat m. Zielona Góra	3 670 zł	827 zł	123%
	Łódzki Urząd Wojewódzki	4 731 zł	Powiat m. Łódź	4 230 zł	501 zł	112%
	Małopolski Urząd Wojewódzki	4 734 zł	Powiat m. Kraków	4 635 zł	99 zł	102%
	Mazowiecki Urząd Wojewódzki	4 863 zł	Powiat m. st. Warszawa	5 740 zł	-877 zł	85%
	Opolski Urząd Wojewódzki	4 379 zł	Powiat m. Opole	4 378 zł	0 zł	100%
	Podkarpacki Urząd Wojewódzki	4 500 zł	Powiat m. Rzeszów	4 319 zł	181 zł	104%
	Podlaski Urząd Wojewódzki	4 677 zł	Powiat m. Białystok	3 968 zł	709 zł	118%
Pomorski Urząd Wojewódzki	4 434 zł	Powiat m. Gdańsk	5 119 zł	-685 zł	87%	

	Śląski Urząd Wojewódzki	5 108 zł	Powiat m.Katowice	5 275 zł	-167 zł	97%
	Świętokrzyski Urząd Wojewódzki	4 183 zł	Powiat m.Kielce	3 920 zł	262 zł	107%
	Warmińsko-Mazurski Urząd Wojewódzki	4 652 zł	Powiat m.Olsztyn	4 255 zł	398 zł	109%
	Wielkopolski Urząd Wojewódzki	4 944 zł	Powiat m.Poznań	4 771 zł	173 zł	104%
	Zachodniopomorski Urząd Wojewódzki	4 500 zł	Powiat m.Szczecin	4 539 zł	-40 zł	99%
Urzędy centralne	Generalna Dyrekcja Dróg Krajowych i Autostrad	6 945 zł	Powiat m. st. Warszawa	5 740 zł	1 205 zł	121%
	Generalna Dyrekcja Ochrony Środowiska	6 681 zł	Powiat m. st. Warszawa	5 740 zł	942 zł	116%
	Główny Inspektorat Weterynarii	6 734 zł	Powiat m. st. Warszawa	5 740 zł	995 zł	117%
	Główny Urząd Geodezji i Kartografii	7 045 zł	Powiat m. st. Warszawa	5 740 zł	1 305 zł	123%
	Główny Urząd Miar	6 150 zł	Powiat m. st. Warszawa	5 740 zł	410 zł	107%
	Główny Urząd Nadzoru Budowlanego	6 192 zł	Powiat m. st. Warszawa	5 740 zł	453 zł	108%
	Główny Urząd Statystyczny	5 489 zł	Powiat m. st. Warszawa	5 740 zł	-250 zł	96%
	Biuro do Spraw Substancji Chemicznych	5 541 zł	Powiat m. st. Warszawa	5 740 zł	-198 zł	97%
	Główny Inspektorat Jakości Handlowej Artykułów Rolno-Spożywczych	4 797 zł	Powiat m. st. Warszawa	5 740 zł	-943 zł	84%
	Główny Inspektorat Ochrony Środowiska	6 572 zł	Powiat m. st. Warszawa	5 740 zł	832 zł	115%
	Główny Inspektorat Transportu Drogowego	4 808 zł	Powiat m. st. Warszawa	5 740 zł	-932 zł	84%
	Krajowy Zarząd Gospodarki Wodnej	6 380 zł	Powiat m. st. Warszawa	5 740 zł	640 zł	111%
	Państwowa Agencja Atomistyki	6 236 zł	Powiat m. st. Warszawa	5 740 zł	496 zł	109%
	Główny Inspektorat Farmaceutyczny	6 724 zł	Powiat m. st. Warszawa	5 740 zł	985 zł	117%
	Główny Inspektorat Ochrony Roślin i Nasiennictwa	5 846 zł	Powiat m. st. Warszawa	5 740 zł	106 zł	102%
	Główny Inspektorat Sanitarny	6 605 zł	Powiat m. st. Warszawa	5 740 zł	865 zł	115%
	Biuro Rzecznika Praw Pacjenta	5 915 zł	Powiat m. st. Warszawa	5 740 zł	175 zł	103%
	Urząd do Spraw Cudzoziemców	5 634 zł	Powiat m. st. Warszawa	5 740 zł	-105 zł	98%
	Urząd do Spraw Kombatantów i Osób Represjonowanych	5 721 zł	Powiat m. st. Warszawa	5 740 zł	-19 zł	100%
	Urząd Komunikacji Elektronicznej	6 662 zł	Powiat m. st. Warszawa	5 740 zł	922 zł	116%
	Urząd Lotnictwa Cywilnego	6 867 zł	Powiat m. st. Warszawa	5 740 zł	1 128 zł	120%
	Urząd Ochrony Konkurencji i Konsumentów	6 230 zł	Powiat m. st. Warszawa	5 740 zł	490 zł	109%
	Urząd Patentowy Rzeczypospolitej Polskiej	5 882 zł	Powiat m. st. Warszawa	5 740 zł	142 zł	102%
	Urząd Regulacji Energetyki	7 389 zł	Powiat m. st. Warszawa	5 740 zł	1 650 zł	129%
	Urząd Rejestracji Produktów Leczniczych, Wyrobów Medycznych i Produktów Biobójczych	5 058 zł	Powiat m. st. Warszawa	5 740 zł	-681 zł	88%
	Urząd Transportu Kolejowego	5 722 zł	Powiat m. st. Warszawa	5 740 zł	-17 zł	100%
Urząd Zamówień Publicznych	6 950 zł	Powiat m. st. Warszawa	5 740 zł	1 211 zł	121%	
Wyższy Urząd Górniczy	7 616 zł	Powiat m. Katowice	5 275 zł	2 341 zł	144%	
Komenda Główna Policji	5 436 zł	Powiat m. st. Warszawa	5 740 zł	-303 zł	95%	
Komenda Główna Państwowej Straży Pożarnej	4 976 zł	Powiat m. st. Warszawa	5 740 zł	-764 zł	87%	
Wojewódzka administracja zespolona	<b>Wojewódzkie Inspektoraty Jakości Handlowej Artykułów Rolno-Spożywczych</b>	<b>3 871 zł</b>	<b>POLSKA</b>	<b>4 291 zł</b>	<b>-420 zł</b>	<b>90%</b>
	woj. Dolnośląskie	3 718 zł	Powiat m.Wrocław	4 801 zł	-1 082 zł	77%
	woj. Kujawsko-pomorskie	3 728 zł	Powiat m.Bydgoszcz	3 951 zł	-223 zł	94%
	woj. Lubelskie	3 716 zł	Powiat m.Lublin	4 169 zł	-453 zł	89%
	woj. Lubuskie	4 167 zł	Powiat m.Zielona Góra	3 670 zł	497 zł	114%
	woj. Łódzkie	3 541 zł	Powiat m.Łódź	4 230 zł	-689 zł	84%
	woj. Małopolskie	3 471 zł	Powiat m.Kraków	4 635 zł	-1 164 zł	75%
	woj. Mazowieckie	3 631 zł	Powiat m. st. Warszawa	5 740 zł	-2 108 zł	63%
	woj. Opolskie	3 280 zł	Powiat m.Opole	4 378 zł	-1 099 zł	75%
woj. Podkarpackie	3 436 zł	Powiat m.Rzeszów	4 319 zł	-884 zł	80%	

	woj. Podlaskie	3 898 zł	Powiat m. Białystok	3 968 zł	-70 zł	98%
	woj. Pomorskie	3 941 zł	Powiat m. Gdańsk	5 119 zł	-1 177 zł	77%
	woj. Śląskie	3 919 zł	Powiat m. Katowice	5 275 zł	-1 355 zł	74%
	woj. Świętokrzyskie	5 204 zł	Powiat m. Kielce	3 920 zł	1 284 zł	133%
	woj. Warmińsko-mazurskie	3 952 zł	Powiat m. Olsztyn	4 255 zł	-303 zł	93%
	woj. Wielkopolskie	4 056 zł	Powiat m. Poznań	4 771 zł	-715 zł	85%
	woj. Zachodniopomorskie	4 271 zł	Powiat m. Szczecin	4 539 zł	-268 zł	94%
	<b>Wojewódzkie Inspektoraty Ochrony Roślin i Nasiennictwa</b>	<b>3 750 zł</b>	<b>POLSKA</b>	<b>4 291 zł</b>	<b>-541 zł</b>	<b>87%</b>
	woj. Dolnośląskie	3 906 zł	Powiat m. Wrocław	4 801 zł	-895 zł	81%
	woj. Kujawsko-pomorskie	3 354 zł	Powiat m. Bydgoszcz	3 951 zł	-597 zł	85%
	woj. Lubelskie	3 913 zł	Powiat m. Lublin	4 169 zł	-256 zł	94%
	woj. Lubuskie	3 790 zł	Powiat m. Zielona Góra	3 670 zł	120 zł	103%
	woj. Łódzkie	3 564 zł	Powiat m. Łódź	4 230 zł	-666 zł	84%
	woj. Małopolskie	4 107 zł	Powiat m. Kraków	4 635 zł	-529 zł	89%
	woj. Mazowieckie	3 658 zł	Powiat m. st. Warszawa	5 740 zł	-2 082 zł	64%
	woj. Opolskie	3 992 zł	Powiat m. Opole	4 378 zł	-386 zł	91%
	woj. Podkarpackie	3 542 zł	Powiat m. Rzeszów	4 319 zł	-778 zł	82%
	woj. Podlaskie	3 696 zł	Powiat m. Białystok	3 968 zł	-272 zł	93%
	woj. Pomorskie	3 508 zł	Powiat m. Gdańsk	5 119 zł	-1 610 zł	69%
	woj. Śląskie	3 932 zł	Powiat m. Katowice	5 275 zł	-1 343 zł	75%
	woj. Świętokrzyskie	3 743 zł	Powiat m. Kielce	3 920 zł	-178 zł	95%
	woj. Warmińsko-mazurskie	3 602 zł	Powiat m. Olsztyn	4 255 zł	-652 zł	85%
	woj. Wielkopolskie	3 785 zł	Powiat m. Poznań	4 771 zł	-986 zł	79%
	woj. Zachodniopomorskie	4 018 zł	Powiat m. Szczecin	4 539 zł	-521 zł	89%
	<b>Wojewódzkie Inspektoraty weterynarii</b>	<b>4 793 zł</b>	<b>POLSKA</b>	<b>4 291 zł</b>	<b>502 zł</b>	<b>112%</b>
	woj. Dolnośląskie	4 634 zł	Powiat m. Wrocław	4 801 zł	-166 zł	97%
	woj. Kujawsko-pomorskie	4 555 zł	Powiat m. Bydgoszcz	3 951 zł	604 zł	115%
	woj. Lubelskie	5 429 zł	Powiat m. Lublin	4 169 zł	1 259 zł	130%
	woj. Lubuskie	5 184 zł	Powiat m. Zielona Góra	3 670 zł	1 514 zł	141%
	woj. Łódzkie	4 677 zł	Powiat m. Łódź	4 230 zł	447 zł	111%
	woj. Małopolskie	4 936 zł	Powiat m. Kraków	4 635 zł	301 zł	106%
	woj. Mazowieckie	4 801 zł	Powiat m. st. Warszawa	5 740 zł	-938 zł	84%
	woj. Opolskie	4 763 zł	Powiat m. Opole	4 378 zł	384 zł	109%
	woj. Podkarpackie	4 257 zł	Powiat m. Rzeszów	4 319 zł	-63 zł	99%
	woj. Podlaskie	4 510 zł	Powiat m. Białystok	3 968 zł	543 zł	114%
	woj. Pomorskie	5 576 zł	Powiat m. Gdańsk	5 119 zł	457 zł	109%
	woj. Śląskie	4 301 zł	Powiat m. Katowice	5 275 zł	-974 zł	82%
	woj. Świętokrzyskie	5 016 zł	Powiat m. Kielce	3 920 zł	1 096 zł	128%
	woj. Warmińsko-mazurskie	4 905 zł	Powiat m. Olsztyn	4 255 zł	650 zł	115%
	woj. Wielkopolskie	4 716 zł	Powiat m. Poznań	4 771 zł	-55 zł	99%
	woj. Zachodniopomorskie	5 179 zł	Powiat m. Szczecin	4 539 zł	640 zł	114%
	<b>Wojewódzkie Inspektoraty Inspekcji Handlowej</b>	<b>4 717 zł</b>	<b>POLSKA</b>	<b>4 291 zł</b>	<b>426 zł</b>	<b>110%</b>

	woj. Dolnośląskie	3 487 zł	Powiat m. Wrocław	4 801 zł	-1 313 zł	73%
	woj. Kujawsko-pomorskie	3 325 zł	Powiat m. Bydgoszcz	3 951 zł	-626 zł	84%
	woj. Lubelskie	3 927 zł	Powiat m. Lublin	4 169 zł	-242 zł	94%
	woj. Lubuskie	3 779 zł	Powiat m. Zielona Góra	3 670 zł	108 zł	103%
	woj. Łódzkie	3 936 zł	Powiat m. Łódź	4 230 zł	-294 zł	93%
	woj. Małopolskie	4 048 zł	Powiat m. Kraków	4 635 zł	-588 zł	87%
	woj. Mazowieckie	4 120 zł	Powiat m. st. Warszawa	5 740 zł	-1 619 zł	72%
	woj. Opolskie	3 737 zł	Powiat m. Opole	4 378 zł	-641 zł	85%
	woj. Podkarpackie	3 508 zł	Powiat m. Rzeszów	4 319 zł	-811 zł	81%
	woj. Podlaskie	4 051 zł	Powiat m. Białystok	3 968 zł	83 zł	102%
	woj. Pomorskie	3 947 zł	Powiat m. Gdańsk	5 119 zł	-1 172 zł	77%
	woj. Śląskie	3 963 zł	Powiat m. Katowice	5 275 zł	-1 312 zł	75%
	woj. Świętokrzyskie	4 034 zł	Powiat m. Kielce	3 920 zł	114 zł	103%
	woj. Warmińsko-mazurskie	3 757 zł	Powiat m. Olsztyn	4 255 zł	-498 zł	88%
	woj. Wielkopolskie	3 993 zł	Powiat m. Poznań	4 771 zł	-778 zł	84%
	woj. Zachodniopomorskie	4 099 zł	Powiat m. Szczecin	4 539 zł	-441 zł	90%
	<b>Wojewódzkie Inspektoraty Transportu Drogowego</b>	<b>4 925 zł</b>	<b>POLSKA</b>	4 291 zł	634 zł	115%
	woj. Dolnośląskie	4 990 zł	Powiat m. Wrocław	4 801 zł	189 zł	104%
	woj. Kujawsko-pomorskie	5 150 zł	Powiat m. Bydgoszcz	3 951 zł	1 199 zł	130%
	woj. Lubelskie	4 996 zł	Powiat m. Lublin	4 169 zł	826 zł	120%
	woj. Lubuskie	4 937 zł	Powiat m. Zielona Góra	3 670 zł	1 266 zł	135%
	woj. Łódzkie	4 672 zł	Powiat m. Łódź	4 230 zł	442 zł	110%
	woj. Małopolskie	4 961 zł	Powiat m. Kraków	4 635 zł	325 zł	107%
	woj. Mazowieckie	4 555 zł	Powiat m. st. Warszawa	5 740 zł	-1 184 zł	79%
	woj. Opolskie	5 046 zł	Powiat m. Opole	4 378 zł	668 zł	115%
	woj. Podkarpackie	4 867 zł	Powiat m. Rzeszów	4 319 zł	547 zł	113%
	woj. Podlaskie	5 089 zł	Powiat m. Białystok	3 968 zł	1 122 zł	128%
	woj. Pomorskie	5 188 zł	Powiat m. Gdańsk	5 119 zł	69 zł	101%
	woj. Śląskie	5 026 zł	Powiat m. Katowice	5 275 zł	-249 zł	95%
	woj. Świętokrzyskie	4 960 zł	Powiat m. Kielce	3 920 zł	1 040 zł	127%
	woj. Warmińsko-mazurskie	4 526 zł	Powiat m. Olsztyn	4 255 zł	271 zł	106%
	woj. Wielkopolskie	5 033 zł	Powiat m. Poznań	4 771 zł	262 zł	105%
	woj. Zachodniopomorskie	5 324 zł	Powiat m. Szczecin	4 539 zł	785 zł	117%
	<b>Kuratoria oświaty</b>	<b>5 177 zł</b>	<b>POLSKA</b>	4 291 zł	886 zł	121%
	woj. Dolnośląskie	5 544 zł	Powiat m. Wrocław	4 801 zł	744 zł	115%
	woj. Kujawsko-pomorskie	5 356 zł	Powiat m. Bydgoszcz	3 951 zł	1 405 zł	136%
	woj. Lubelskie	4 962 zł	Powiat m. Lublin	4 169 zł	793 zł	119%
	woj. Lubuskie	5 121 zł	Powiat m. Zielona Góra	3 670 zł	1 451 zł	140%
	woj. Łódzkie	5 224 zł	Powiat m. Łódź	4 230 zł	994 zł	123%
	woj. Małopolskie	5 309 zł	Powiat m. Kraków	4 635 zł	674 zł	115%
	woj. Mazowieckie	4 970 zł	Powiat m. st. Warszawa	5 740 zł	-769 zł	87%
	woj. Opolskie	4 845 zł	Powiat m. Opole	4 378 zł	467 zł	111%



	woj. Podkarpackie	5 266 zł	Powiat m.Rzeszów	4 319 zł	946 zł	122%
	woj. Podlaskie	5 012 zł	Powiat m.Białystok	3 968 zł	1 044 zł	126%
	woj. Pomorskie	5 316 zł	Powiat m.Gdańsk	5 119 zł	197 zł	104%
	woj. Śląskie	5 658 zł	Powiat m.Katowice	5 275 zł	384 zł	107%
	woj. Świętokrzyskie	4 887 zł	Powiat m.Kielce	3 920 zł	967 zł	125%
	woj. Warmińsko-mazurskie	4 789 zł	Powiat m.Olsztyn	4 255 zł	534 zł	113%
	woj. Wielkopolskie	5 016 zł	Powiat m.Poznań	4 771 zł	245 zł	105%
	woj. Zachodniopomorskie	5 081 zł	Powiat m.Szczecin	4 539 zł	542 zł	112%
	<b>Wojewódzkie Inspektoraty farmaceutyczne</b>	<b>4 717 zł</b>	<b>POLSKA</b>	<b>4 291 zł</b>	<b>426 zł</b>	<b>110%</b>
	woj. Dolnośląskie	4 869 zł	Powiat m.Wrocław	4 801 zł	69 zł	101%
	woj. Kujawsko-pomorskie	3 852 zł	Powiat m.Bydgoszcz	3 951 zł	-99 zł	97%
	woj. Lubelskie	4 352 zł	Powiat m.Lublin	4 169 zł	183 zł	104%
	woj. Lubuskie	4 582 zł	Powiat m.Zielona Góra	3 670 zł	912 zł	125%
	woj. Łódzkie	5 216 zł	Powiat m.Łódź	4 230 zł	985 zł	123%
	woj. Małopolskie	4 853 zł	Powiat m.Kraków	4 635 zł	218 zł	105%
	woj. Mazowieckie	5 078 zł	Powiat m. st. Warszawa	5 740 zł	-662 zł	88%
	woj. Opolskie	4 256 zł	Powiat m.Opole	4 378 zł	-122 zł	97%
	woj. Podkarpackie	4 118 zł	Powiat m.Rzeszów	4 319 zł	-201 zł	95%
	woj. Podlaskie	4 366 zł	Powiat m.Białystok	3 968 zł	398 zł	110%
	woj. Pomorskie	4 872 zł	Powiat m.Gdańsk	5 119 zł	-247 zł	95%
	woj. Śląskie	5 195 zł	Powiat m.Katowice	5 275 zł	-80 zł	98%
	woj. Świętokrzyskie	4 628 zł	Powiat m.Kielce	3 920 zł	708 zł	118%
	woj. Warmińsko-mazurskie	4 939 zł	Powiat m.Olsztyn	4 255 zł	685 zł	116%
	woj. Wielkopolskie	4 649 zł	Powiat m.Poznań	4 771 zł	-122 zł	97%
	woj. Zachodniopomorskie	6 363 zł	Powiat m.Szczecin	4 539 zł	1 824 zł	140%
	<b>Wojewódzki Urząd Ochrony Zabytków</b>	<b>4 089 zł</b>	<b>POLSKA</b>	<b>4 291 zł</b>	<b>-202 zł</b>	<b>95%</b>
	woj. Dolnośląskie	3 857 zł	Powiat m.Wrocław	4 801 zł	-944 zł	80%
	woj. Kujawsko-pomorskie	4 059 zł	Powiat m.Bydgoszcz	3 951 zł	108 zł	103%
	woj. Lubelskie	4 281 zł	Powiat m.Lublin	4 169 zł	111 zł	103%
	woj. Lubuskie	3 733 zł	Powiat m.Zielona Góra	3 670 zł	63 zł	102%
	woj. Łódzkie	4 215 zł	Powiat m.Łódź	4 230 zł	-15 zł	100%
	woj. Małopolskie	4 105 zł	Powiat m.Kraków	4 635 zł	-530 zł	89%
	woj. Mazowieckie	4 158 zł	Powiat m. st. Warszawa	5 740 zł	-1 582 zł	72%
	woj. Opolskie	3 644 zł	Powiat m.Opole	4 378 zł	-734 zł	83%
	woj. Podkarpackie	3 597 zł	Powiat m.Rzeszów	4 319 zł	-723 zł	83%
	woj. Podlaskie	4 275 zł	Powiat m.Białystok	3 968 zł	307 zł	108%
	woj. Pomorskie	4 203 zł	Powiat m.Gdańsk	5 119 zł	-916 zł	82%
	woj. Śląskie	4 133 zł	Powiat m.Katowice	5 275 zł	-1 142 zł	78%
	woj. Świętokrzyskie	4 681 zł	Powiat m.Kielce	3 920 zł	761 zł	119%
	woj. Warmińsko-mazurskie	4 367 zł	Powiat m.Olsztyn	4 255 zł	112 zł	103%
	woj. Wielkopolskie	4 050 zł	Powiat m.Poznań	4 771 zł	-721 zł	85%
	woj. Zachodniopomorskie	4 185 zł	Powiat m.Szczecin	4 539 zł	-354 zł	92%

<b>Wojewódzkie inspektoraty ochrony środowiska</b>	<b>3 953 zł</b>	<b>POLSKA</b>	4 291 zł	-338 zł	92%
woj. Dolnośląskie	3 986 zł	Powiat m. Wrocław	4 801 zł	-815 zł	83%
woj. Kujawsko-pomorskie	3 570 zł	Powiat m. Bydgoszcz	3 951 zł	-381 zł	90%
woj. Lubelskie	4 230 zł	Powiat m. Lublin	4 169 zł	61 zł	101%
woj. Lubuskie	3 769 zł	Powiat m. Zielona Góra	3 670 zł	99 zł	103%
woj. Łódzkie	4 016 zł	Powiat m. Łódź	4 230 zł	-214 zł	95%
woj. Małopolskie	3 819 zł	Powiat m. Kraków	4 635 zł	-816 zł	82%
woj. Mazowieckie	4 260 zł	Powiat m. st. Warszawa	5 740 zł	-1 479 zł	74%
woj. Opolskie	3 701 zł	Powiat m. Opole	4 378 zł	-678 zł	85%
woj. Podkarpackie	4 367 zł	Powiat m. Rzeszów	4 319 zł	47 zł	101%
woj. Podlaskie	3 502 zł	Powiat m. Białystok	3 968 zł	-466 zł	88%
woj. Pomorskie	4 112 zł	Powiat m. Gdańsk	5 119 zł	-1 006 zł	80%
woj. Śląskie	4 071 zł	Powiat m. Katowice	5 275 zł	-1 204 zł	77%
woj. Świętokrzyskie	3 950 zł	Powiat m. Kielce	3 920 zł	30 zł	101%
woj. Warmińsko-mazurskie	3 419 zł	Powiat m. Olsztyn	4 255 zł	-835 zł	80%
woj. Wielkopolskie	3 827 zł	Powiat m. Poznań	4 771 zł	-944 zł	80%
woj. Zachodniopomorskie	4 291 zł	Powiat m. Szczecin	4 539 zł	-248 zł	95%
<b>Komenda Wojewódzka Państwowej Straży Pożarnej</b>	<b>3 848 zł</b>	<b>POLSKA</b>	4 291 zł	-443 zł	90%
woj. Dolnośląskie	3 196 zł	Powiat m. Wrocław	4 801 zł	-1 604 zł	67%
woj. Kujawsko-pomorskie	3 851 zł	Powiat m. Bydgoszcz	3 951 zł	-100 zł	97%
woj. Lubelskie	3 602 zł	Powiat m. Lublin	4 169 zł	-567 zł	86%
woj. Lubuskie	3 411 zł	Powiat m. Zielona Góra	3 670 zł	-259 zł	93%
woj. Łódzkie	3 727 zł	Powiat m. Łódź	4 230 zł	-503 zł	88%
woj. Małopolskie	3 982 zł	Powiat m. Kraków	4 635 zł	-653 zł	86%
woj. Mazowieckie	4 238 zł	Powiat m. st. Warszawa	5 740 zł	-1 502 zł	74%
woj. Opolskie	3 525 zł	Powiat m. Opole	4 378 zł	-854 zł	80%
woj. Podkarpackie	4 347 zł	Powiat m. Rzeszów	4 319 zł	28 zł	101%
woj. Podlaskie	5 740 zł	Powiat m. Białystok	3 968 zł	1 772 zł	145%
woj. Pomorskie	4 770 zł	Powiat m. Gdańsk	5 119 zł	-349 zł	93%
woj. Śląskie	3 488 zł	Powiat m. Katowice	5 275 zł	-1 787 zł	66%
woj. Świętokrzyskie	3 584 zł	Powiat m. Kielce	3 920 zł	-337 zł	91%
woj. Warmińsko-mazurskie	3 838 zł	Powiat m. Olsztyn	4 255 zł	-417 zł	90%
woj. Wielkopolskie	3 852 zł	Powiat m. Poznań	4 771 zł	-919 zł	81%
woj. Zachodniopomorskie	3 626 zł	Powiat m. Szczecin	4 539 zł	-913 zł	80%
<b>Wojewódzkie Inspektoraty Nadzoru Budowlanego</b>	<b>4 567 zł</b>	<b>POLSKA</b>	4 291 zł	276 zł	106%
woj. Dolnośląskie	4 605 zł	Powiat m. Wrocław	4 801 zł	-196 zł	96%
woj. Kujawsko-pomorskie	4 460 zł	Powiat m. Bydgoszcz	3 951 zł	509 zł	113%
woj. Lubelskie	4 015 zł	Powiat m. Lublin	4 169 zł	-154 zł	96%
woj. Lubuskie	4 129 zł	Powiat m. Zielona Góra	3 670 zł	458 zł	112%
woj. Łódzkie	4 534 zł	Powiat m. Łódź	4 230 zł	304 zł	107%
woj. Małopolskie	4 570 zł	Powiat m. Kraków	4 635 zł	-66 zł	99%
woj. Mazowieckie	4 618 zł	Powiat m. st. Warszawa	5 740 zł	-1 121 zł	80%

	woj. Opolskie	4 133 zł	Powiat m.Opole	4 378 zł	-245 zł	94%
	woj. Podkarpackie	4 724 zł	Powiat m.Rzeszów	4 319 zł	404 zł	109%
	woj. Podlaskie	5 912 zł	Powiat m.Białystok	3 968 zł	1 944 zł	149%
	woj. Pomorskie	4 579 zł	Powiat m.Gdańsk	5 119 zł	-539 zł	89%
	woj. Śląskie	5 251 zł	Powiat m.Katowice	5 275 zł	-24 zł	100%
	woj. Świętokrzyskie	3 887 zł	Powiat m.Kielce	3 920 zł	-34 zł	99%
	woj. Warmińsko-mazurskie	4 580 zł	Powiat m.Olsztyn	4 255 zł	325 zł	108%
	woj. Wielkopolskie	4 800 zł	Powiat m.Poznań	4 771 zł	29 zł	101%
	woj. Zachodniopomorskie	3 962 zł	Powiat m.Szczecin	4 539 zł	-578 zł	87%
Administracja niezespólona	komendy powiatowe Policji	3 055 zł	POLSKA	4 291 zł	-1 236 zł	71%
	urzędy kontroli skarbowej	6 932 zł	POLSKA	4 291 zł	2 641 zł	162%
	izby celne i urzędy celne	5 592 zł	POLSKA	4 291 zł	1 301 zł	130%
	izby skarbowe i urzędy skarbowe	5 210 zł	POLSKA	4 291 zł	919 zł	121%
	regionalne zarządy gospodarki wodnej	4 546 zł	POLSKA	4 291 zł	255 zł	106%
	zabezpieczenie wojsk	3 592 zł	POLSKA	4 291 zł	-699 zł	84%
	graniczne inspektoraty weterynarii	5 560 zł	POLSKA	4 291 zł	1 269 zł	130%
	regionalne dyrekcje ochrony środowiska	5 183 zł	POLSKA	4 291 zł	892 zł	121%
	komendy wojewódzkie Policji	3 778 zł	POLSKA	4 291 zł	-513 zł	88%
	Straż Graniczna	3 544 zł	POLSKA	4 291 zł	-747 zł	83%
	urzędy statystyczne	4 287 zł	POLSKA	4 291 zł	-4 zł	100%
	okręgowe urzędy górnicze	6 506 zł	POLSKA	4 291 zł	2 215 zł	152%
	okręgowe urzędy miar	4 438 zł	POLSKA	4 291 zł	147 zł	103%
	inspektoraty rybołówstwa morskiego	5 992 zł	POLSKA	4 291 zł	1 701 zł	140%
	urzędy morskie	4 703 zł	POLSKA	4 291 zł	412 zł	110%
	urzędy żeglugi śródlądowej	3 994 zł	POLSKA	4 291 zł	-297 zł	93%
	<b>Powiatowe inspektoraty weterynarii</b>	<b>4 677 zł</b>	<b>POLSKA</b>	<b>4 291 zł</b>	<b>386 zł</b>	<b>109%</b>
	woj. Dolnośląskie	4 817 zł	Powiat m.Wrocław	4 801 zł	16 zł	100%
	woj. Kujawsko-pomorskie	4 428 zł	Powiat m.Bydgoszcz	3 951 zł	477 zł	112%
	woj. Lubelskie	4 553 zł	Powiat m.Lublin	4 169 zł	384 zł	109%
	woj. Lubuskie	4 657 zł	Powiat m.Zielona Góra	3 670 zł	987 zł	127%
	woj. Łódzkie	4 721 zł	Powiat m.Łódź	4 230 zł	491 zł	112%
	woj. Małopolskie	4 553 zł	Powiat m.Kraków	4 635 zł	-82 zł	98%
	woj. Mazowieckie	4 551 zł	Powiat m. st. Warszawa	5 740 zł	-1 188 zł	79%
	woj. Opolskie	4 723 zł	Powiat m.Opole	4 378 zł	345 zł	108%
	woj. Podkarpackie	4 489 zł	Powiat m.Rzeszów	4 319 zł	170 zł	104%
	woj. Podlaskie	5 275 zł	Powiat m.Białystok	3 968 zł	1 307 zł	133%
	woj. Pomorskie	4 690 zł	Powiat m.Gdańsk	5 119 zł	-429 zł	92%
	woj. Śląskie	4 480 zł	Powiat m.Katowice	5 275 zł	-795 zł	85%
	woj. Świętokrzyskie	4 227 zł	Powiat m.Kielce	3 920 zł	307 zł	108%
	woj. Warmińsko-mazurskie	4 904 zł	Powiat m.Olsztyn	4 255 zł	649 zł	115%
	woj. Wielkopolskie	4 833 zł	Powiat m.Poznań	4 771 zł	62 zł	101%
woj. Zachodniopomorskie	4 850 zł	Powiat m.Szczecin	4 539 zł	-4 539 zł	107%	

	Centralne Biuro Śledcze Policji	4 626 zł	Powiat m. st. Warszawa	5 740 zł	-4 538 zł	81%
	Biuro Nasiennictwa Leśnego	6 489 zł	Powiat m. st. Warszawa	5 740 zł	749 zł	113%
<b>Placówki zagraniczne</b>		8 559 zł	POLSKA	4 291 zł	4 269 zł	199%
<b>OGÓLEM KORPUS SŁUŻBY CYWILNEJ</b>		<b>5 298 zł</b>	<b>POLSKA</b>	<b>4 291 zł</b>	<b>1 007 zł</b>	<b>123%</b>

Źródło: opracowanie na podstawie danych BDL GUS oraz sprawozdań RB-70

**Tabela 4. Korpus służby cywilnej w latach 2015 - 2016 (Sprawozdanie Rb-70)**

Lp.	Kategoria urzędów	Nazwa/Jednostka	Część	Rozdział	Fundusz wynagrodzeń (zł)		Przeciętne zatrudnienie		Przeciętne miesięczne wynagrodzenie brutto	
					2015	2016	2015	2016	2015	2016
1	MINISTERSTWA	Kancelaria Prezesa Rady Ministrów	16	75001	47 147 994	46 821 704	495	494	7 937	7 898
2		Ministerstwo Edukacji Narodowej	30	75001	22 421 731	24 620 210	256	262	7 299	7 831
3		Ministerstwo Finansów	19	75001	168 209 100	178 004 711	1 753	1 735	7 996	8 550
4		Ministerstwo Gospodarki	20	75001						
5		Ministerstwo Infrastruktury		75001						
6		Ministerstwo Kultury i Dziedzictwa Narodowego	24	75001	26 312 154	28 667 108	315	336	6 961	7 110
7		Ministerstwo Nauki i Szkolnictwa Wyższego	28,38	75001	26 404 665	27 767 195	321	325	6 855	7 120
8		Ministerstwo Obrony Narodowej	29	75001	59 882 691	56 948 242	721	701	6 921	6 770
9		Ministerstwo Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej	31,44,63	75001	50 966 870	53 473 409	661	626	6 425	7 118
10		Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi	32,33,35	75001	62 057 594	64 496 620	638	653	8 106	8 231
11		Ministerstwo Rozwoju Regionalnego	34	75001						
12		Ministerstwo Skarbu Państwa	36	75001	36 521 813	34 568 721	477	399	6 380	7 220
13		Ministerstwo Sportu i Turystyki	25,40	75001	13 788 243	14 974 977	164	162	7 006	7 703
14		Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji	17,42,43	75001	75 585 148	69 784 067	879	726	7 166	8 010
15		Ministerstwo Spraw Zagranicznych	45	75001	133 297 844	141 964 943	1 271	1 317	8 740	8 983
16		Ministerstwo Sprawiedliwości	37	75001	50 613 132	54 560 949	678	684	6 221	6 647
17		Ministerstwo Środowiska	41	75001	38 476 471	40 200 138	451	445	7 109	7 528
18		Ministerstwo Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej		75001						
19		Ministerstwo Administracji i Cyfryzacji	17,26,27	75001						
20		Ministerstwo Infrastruktury i Rozwoju		75001						
21		Ministerstwo Rozwoju	20,34	75001	166 215 482	147 291 391	1 791	1 462	7 734	8 396
22		Ministerstwo Cyfryzacji	27	75001	10 566 166	25 606 683	110	291	8 005	7 333

23		Ministerstwo Gospodarki Morskiej i Żeglugi Śródlądowej	21,62,69	75001	13 569 671	19 769 864	154	225	7 343	7 322
24		Ministerstwo Infrastruktury i Budownictwa	18,26,39	75001	55 483 947	55 548 010	648	572	7 135	8 093
25		Ministerstwo Zdrowia	46	75001	41 164 632	48 592 869	562	596	6 104	6 794
		Ministerstwo Energii		75001		25 543 699		294		7 240
		<b>RAZEM MINISTERSTWA</b>			<b>1 098 685 348</b>	<b>1 159 205 510</b>	<b>12 345</b>	<b>12 305</b>	<b>7 417</b>	<b>7 851</b>
1	URZĘDY WOJEWÓDZKIE	Dolnośląski Urząd Wojewódzki	85	75011	31 026 529	30 870 672	578	549	4 473	4 686
2		Kujawsko-Pomorski Urząd Wojewódzki	85	75011	21 420 837	21 178 425	426	409	4 190	4 315
3		Lubelski Urząd Wojewódzki	85	75011	26 994 705	26 910 400	540	513	4 166	4 371
4		Lubuski Urząd Wojewódzki	85	75011	17 061 938	17 486 862	329	324	4 322	4 498
5		Łódzki Urząd Wojewódzki	85	75011	30 451 642	30 769 744	570	542	4 452	4 731
6		Małopolski Urząd Wojewódzki	85	75011	40 414 604	40 163 889	667	707	5 049	4 734
7		Mazowiecki Urząd Wojewódzki	85	75011	63 497 361	65 703 097	1 155	1 126	4 581	4 863
8		Opolski Urząd Wojewódzki	85	75011	14 265 830	14 187 458	284	270	4 186	4 379
9		Podkarpacki Urząd Wojewódzki	85	75011	26 781 743	27 002 801	514	500	4 342	4 500
10		Podlaski Urząd Wojewódzki	85	75011	21 891 897	20 428 939	382	364	4 776	4 677
11		Pomorski Urząd Wojewódzki	85	75011	24 647 295	25 111 528	490	472	4 192	4 434
12		Śląski Urząd Wojewódzki	85	75011	45 792 925	47 323 817	774	772	4 930	5 108
13		Świętokrzyski Urząd Wojewódzki	85	75011	17 503 473	17 416 013	364	347	4 007	4 183
14		Warmińsko-Mazurski Urząd Wojewódzki	85	75011	21 833 742	21 772 459	403	390	4 515	4 652
15		Wielkopolski Urząd Wojewódzki	85	75011	38 297 696	39 218 360	689	661	4 632	4 944
16		Zachodniopomorski Urząd Wojewódzki	85	75011	20 743 392	21 057 637	403	390	4 289	4 500
		<b>RAZEM URZĘDY WOJEWÓDZKIE</b>			<b>462 625 609</b>	<b>466 602 101</b>	<b>8 568</b>	<b>8 336</b>	<b>4 500</b>	<b>4 665</b>
1	URZĘDY CENTRALNE	Generalna Dyrekcja Dróg Krajowych i Autostrad	39	60012	288 369 278	296 522 849	3 589	3 558	6 696	6 945
2		Generalna Dyrekcja Ochrony Środowiska	41	90022	10 977 265	11 304 784	148	141	6 181	6 681
3		Główny Inspektorat Weterynarii	32	01021	6 297 617	7 838 654	95	97	5 524	6 734
4		Główny Urząd Geodezji i Kartografii	17	71021	9 393 169	10 313 412	120	122	6 523	7 045
5		Główny Urząd Miar	64	75001	18 903 619	20 221 325	277	274	5 687	6 150

6		Główny Urząd Nadzoru Budowlanego	18	71015	11 650 723	12 483 672	167	168	5 814	6 192
7		Główny Urząd Statystyczny	58	75001	46 530 447	49 404 911	756	750	5 129	5 489
8		Biuro do Spraw Substancji Chemicznych	46	85134	1 602 963	1 728 902	27	26	4 947	5 541
9		Główny Inspektorat Jakości Handlowej Artykułów Rolno-Spożywczych	35	01023	10 170 119	10 705 785	181	186	4 682	4 797
10		Główny Inspektorat Ochrony Środowiska	41	90014	9 120 896	9 700 327	122	123	6 230	6 572
11		Główny Inspektorat Transportu Drogowego	39	60055	33 552 040	36 808 908	670	638	4 173	4 808
12		Krajowy Zarząd Gospodarki Wodnej	22	71016	6 829 226	6 966 527	87	91	6 541	6 380
13		Państwowa Agencja Atomistyki	68	75001	7 551 488	8 007 131	109	107	5 773	6 236
14		Główny Inspektorat Farmaceutyczny	46	85133	6 348 531	7 827 221	77	97	6 871	6 724
15		Główny Inspektorat Ochrony Roślin i Nasiennictwa	32	01032	3 592 912	3 858 135	57	55	5 253	5 846
16		Główny Inspektorat Sanitarny	46	85132	9 495 127	9 986 443	125	126	6 330	6 605
17		Biuro Rzecznika Praw Pacjenta	66	75001	7 147 035	7 807 924	103	110	5 782	5 915
18		Urząd do Spraw Cudzoziemców	42	75073	14 471 849	16 159 132	231	239	5 221	5 634
19		Urząd do Spraw Kombatantów i Osób Represjonowanych	54	75001	7 925 517	8 718 591	127	127	5 200	5 721
20		Urząd Komunikacji Elektronicznej	76	60047	43 030 085	44 448 718	571	556	6 280	6 662
21		Urząd Lotnictwa Cywilnego	39	60056	24 890 706	26 370 462	311	320	6 670	6 867
22		Urząd Ochrony Konkurencji i Konsumentów	53	75001	28 651 245	32 219 506	412	431	5 795	6 230
23		Urząd Patentowy Rzeczypospolitej Polskiej	61	75001	17 512 798	18 563 501	260	263	5 613	5 882
24		Urząd Regulacji Energetyki	50	75001	22 629 069	24 827 622	274	280	6 882	7 389
25		Urząd Rejestracji Produktów Leczniczych, Wyrobów Medycznych i Produktów Biobójczych	46	85137	20 176 381	21 851 927	354	360	4 750	5 058
26		Urząd Transportu Kolejowego	71	75001	13 855 342	15 793 772	204	230	5 660	5 722
27		Urząd Zamówień Publicznych	49	75001	9 370 820	10 425 204	125	125	6 247	6 950
28		Wyższy Urząd Górniczy	60	75001	11 810 998	12 338 324	136	135	7 237	7 616
29		Komenda Główna Policji	42	75402	52 210 353	52 971 605	829	812	5 248	5 436
30		Komenda Główna Państwowej Straży Pożarnej	42	75409	4 943 367	5 373 722	88	90	4 681	4 976
		<b>RAZEM URZĘDY CENTRALNE</b>			<b>759 010 985</b>	<b>801 548 996</b>	<b>10 632</b>	<b>10 637</b>	<b>5 949</b>	<b>6 280</b>
1	AD MIN ISTR ACI	<b>Wojewódzkie Inspektoraty Jakości Handlowej Artykułów Rolno-Spożywczych</b>	<b>85</b>	<b>01023</b>	<b>14 548 952</b>	<b>16 443 420</b>	<b>350</b>	<b>354</b>	<b>3 464</b>	<b>3 871</b>

				895 563	937 024	24	21	3 110	3 718
				715 244	850 048	22	19	2 709	3 728
				1 252 417	1 337 756	29	30	3 599	3 716
				1 165 741	1 200 160	21	24	4 626	4 167
				704 479	807 325	18	19	3 261	3 541
				803 503	874 795	21	21	3 189	3 471
				1 338 722	1 437 934	33	33	3 381	3 631
				458 648	511 653	11	13	3 475	3 280
				660 500	742 129	18	18	3 058	3 436
				704 437	795 105	15	17	3 914	3 898
				1 059 779	1 135 037	25	24	3 533	3 941
				1 067 197	1 222 843	26	26	3 421	3 919
				470 998	999 118	14	16	2 804	5 204
				783 247	948 365	20	20	3 264	3 952
				1 250 804	1 362 928	27	28	3 861	4 056
				1 217 673	1 281 200	26	25	3 903	4 271
2				<b>69 063 977</b>	<b>77 577 622</b>	<b>1 735</b>	<b>1 724</b>	<b>3 317</b>	<b>3 750</b>
				5 102 970	5 811 567	125	124	3 402	3 906
				3 403 119	3 823 884	94	95	3 017	3 354
				5 877 762	6 855 866	143	146	3 425	3 913
				2 734 158	2 956 335	63	65	3 617	3 790
				4 348 417	5 003 763	119	117	3 045	3 564
				4 594 116	4 977 212	102	101	3 753	4 107
				7 277 350	7 901 464	181	180	3 351	3 658
				2 262 225	2 347 291	49	49	3 847	3 992
				4 514 640	5 100 388	118	120	3 188	3 542
				3 704 199	4 124 305	94	93	3 284	3 696



				3 561 100	3 957 486	93	94	3 191	3 508
				4 244 195	4 576 350	94	97	3 763	3 932
				2 460 971	3 098 922	71	69	2 888	3 743
				3 813 421	4 409 382	103	102	3 085	3 602
				6 924 978	7 811 259	174	172	3 317	3 785
				4 240 356	4 822 148	112	100	3 155	4 018
3				<b>70 702 676</b>	<b>76 158 152</b>	<b>1 350</b>	<b>1 324</b>	<b>4 364</b>	<b>4 793</b>
				3 766 838	3 948 342	73	71	4 300	4 634
				5 281 284	5 575 605	104	102	4 232	4 555
				3 241 911	3 517 772	53	54	5 097	5 429
				3 212 356	3 421 316	58	55	4 615	5 184
				3 610 348	3 872 831	72	69	4 179	4 677
				3 616 846	3 850 072	69	65	4 368	4 936
				6 236 448	6 625 896	118	115	4 404	4 801
				3 532 864	3 943 463	71	69	4 147	4 763
				3 947 725	4 239 901	84	83	3 916	4 257
				3 825 648	4 438 326	82	82	3 888	4 510
				4 755 784	5 018 418	73	75	5 429	5 576
				5 110 104	5 522 634	108	107	3 943	4 301
				3 110 715	3 370 760	59	56	4 394	5 016
				4 217 783	4 649 934	79	79	4 449	4 905
				8 501 070	8 942 070	160	158	4 428	4 716
				4 734 952	5 220 812	87	84	4 535	5 179
4				<b>41 643 904</b>	<b>46 251 884</b>	<b>1 012</b>	<b>995</b>	<b>3 429</b>	<b>3 874</b>
				2 879 961	3 222 191	76	77	3 158	3 487
				2 036 690	2 154 885	52	54	3 264	3 325
				2 741 171	3 157 444	71	67	3 217	3 927

				1 927 448	1 949 761	47	43	3 417	3 779		
				3 413 324	3 636 618	79	77	3 601	3 936		
				3 183 950	3 448 670	70	71	3 790	4 048		
				4 853 734	5 240 792	107	106	3 780	4 120		
				1 462 737	1 749 110	40	39	3 047	3 737		
				2 195 401	2 441 861	58	58	3 154	3 508		
				2 352 275	2 721 987	58	56	3 380	4 051		
				2 200 432	2 462 855	52	52	3 526	3 947		
				3 212 419	3 566 877	76	75	3 522	3 963		
				1 341 822	1 936 389	40	40	2 795	4 034		
				1 850 137	2 118 962	48	47	3 212	3 757		
				3 426 045	3 689 225	79	77	3 614	3 993		
				2 566 358	2 754 257	59	56	3 625	4 099		
5	<b>Wojewódzkie Inspektoraty Transportu Drogowego</b>			<b>85</b>	<b>60055</b>	<b>34 632 050</b>	<b>37 294 336</b>	<b>646</b>	<b>631</b>	<b>4 467</b>	<b>4 925</b>
				2 337 453	2 514 924	43	42	4 530	4 990		
				1 710 466	1 854 122	30	30	4 751	5 150		
				2 262 311	2 457 977	38	41	4 961	4 996		
				1 781 153	1 836 430	32	31	4 638	4 937		
				2 442 887	2 635 247	47	47	4 331	4 672		
				2 447 420	2 738 262	47	46	4 339	4 961		
				3 144 604	3 279 874	62	60	4 227	4 555		
				1 328 176	1 453 249	26	24	4 257	5 046		
				2 645 600	2 803 306	49	48	4 499	4 867		
				2 101 868	2 320 766	39	38	4 491	5 089		
				1 581 165	1 680 867	29	27	4 544	5 188		
				3 104 686	3 316 972	58	55	4 461	5 026		
				1 462 557	1 607 159	27	27	4 514	4 960		

				1 883 198	2 117 979	39	39	4 024	4 526
				2 936 290	3 080 107	54	51	4 531	5 033
				1 462 216	1 597 095	26	25	4 687	5 324
6	<b>Kuratoria oświaty</b>	<b>85</b>	<b>80136</b>	<b>100 937 866</b>	<b>108 662 947</b>	<b>1 782</b>	<b>1 749</b>	<b>4 720</b>	<b>5 177</b>
				7 478 918	7 850 786	117	118	5 327	5 544
				5 035 124	5 270 239	83	82	5 055	5 356
				5 858 828	6 192 920	102	104	4 787	4 962
				2 622 797	2 888 457	50	47	4 371	5 121
				6 571 030	6 895 848	108	110	5 070	5 224
				8 888 366	9 492 241	156	149	4 748	5 309
				13 238 864	15 149 047	257	254	4 293	4 970
				3 166 141	3 779 048	69	65	3 824	4 845
				5 409 181	5 560 384	84	88	5 366	5 266
				3 418 196	3 909 486	67	65	4 251	5 012
				5 406 580	5 677 034	92	89	4 897	5 316
				12 061 233	12 833 169	205	189	4 903	5 658
				3 571 455	3 870 834	65	66	4 579	4 887
				3 915 783	4 482 621	76	78	4 294	4 789
				9 349 724	9 871 957	167	164	4 666	5 016
				4 945 646	4 938 876	84	81	4 906	5 081
7	<b>Wojewódzkie Inspektoraty Farmaceutyczne</b>	<b>85</b>	<b>85133</b>	<b>13 071 015</b>	<b>14 660 880</b>	<b>254</b>	<b>259</b>	<b>4 288</b>	<b>4 717</b>
				887 508	1 051 790	16	18	4 622	4 869
				573 862	647 099	14	14	3 416	3 852
				762 082	887 881	16	17	3 969	4 352
				376 658	384 880	6	7	5 231	4 582
				1 133 646	1 189 145	19	19	4 972	5 216
				1 135 080	1 339 364	23	23	4 113	4 853

				1 393 347	1 523 376	22	25	5 278	5 078
				417 817	510 756	10	10	3 482	4 256
				1 248 283	1 482 498	29	30	3 587	4 118
				552 352	628 731	12	12	3 836	4 366
				815 977	935 339	16	16	4 250	4 872
				1 430 990	1 496 088	27	24	4 417	5 195
				271 591	333 223	6	6	3 772	4 628
				419 950	474 168	8	8	4 374	4 939
				1 320 572	1 394 782	23	25	4 785	4 649
				331 300	381 760	7	5	3 944	6 363
8				<b>27 886 824</b>	<b>29 830 425</b>	<b>610</b>	<b>608</b>	<b>3 810</b>	<b>4 089</b>
				2 426 605	2 591 732	57	56	3 548	3 857
				1 786 100	1 899 578	38	39	3 917	4 059
				2 410 552	2 465 768	49	48	4 100	4 281
				823 860	895 960	19	20	3 613	3 733
				1 889 762	1 972 677	40	39	3 937	4 215
				2 172 997	2 266 217	48	46	3 773	4 105
				3 664 367	3 792 157	78	76	3 915	4 158
				705 575	787 159	17	18	3 459	3 644
				1 837 705	1 942 126	43	45	3 561	3 597
				1 104 277	1 282 476	25	25	3 681	4 275
				1 348 251	1 462 578	29	29	3 874	4 203
				1 631 437	1 785 346	36	36	3 776	4 133
				1 245 133	1 291 990	24	23	4 323	4 681
				1 282 822	1 519 567	29	29	3 686	4 367
				2 525 138	2 770 168	56	57	3 758	4 050
				1 032 243	1 104 926	22	22	3 910	4 185

9	<b>Wojewódzkie Inspektoraty Ochrony Środowiska</b>	<b>85</b>	<b>90014</b>	<b>83 765 895</b>	<b>92 120 364</b>	<b>1 951</b>	<b>1 942</b>	<b>3 578</b>	<b>3 953</b>
	woj. Dolnośląskie			7 629 083	8 034 888	170	168	3 740	3 986
	woj. Kujawsko-pomorskie			4 545 768	5 098 609	114	119	3 323	3 570
	woj. Lubelskie			6 007 074	6 294 926	125	124	4 005	4 230
	woj. Lubuskie			3 110 946	3 301 715	79	73	3 282	3 769
	woj. Łódzkie			6 382 847	6 891 038	143	143	3 720	4 016
	woj. Małopolskie			6 127 392	7 012 537	147	153	3 474	3 819
	woj. Mazowieckie			9 576 822	10 276 179	206	201	3 874	4 260
	woj. Opolskie			2 061 373	2 353 660	54	53	3 181	3 701
	woj. Podkarpackie			6 929 142	7 493 121	149	143	3 875	4 367
	woj. Podlaskie			4 092 986	4 664 123	109	111	3 129	3 502
	woj. Pomorskie			3 452 003	3 849 277	77	78	3 736	4 112
	woj. Śląskie			5 849 892	6 253 010	130	128	3 750	4 071
	woj. Świętokrzyskie			2 453 112	2 749 189	58	58	3 525	3 950
	woj. Warmińsko-mazurskie			3 714 212	4 349 428	108	106	2 866	3 419
	woj. Wielkopolskie			8 660 672	9 276 216	203	202	3 555	3 827
	woj. Zachodniopomorskie			3 172 571	4 222 448	79	82	3 347	4 291
10	<b>Komendy Wojewódzkie Państwowej Straży Pożarnej</b>	<b>85</b>	<b>75410</b>	<b>9 954 410</b>	<b>10 528 435</b>	<b>233</b>	<b>228</b>	<b>3 560</b>	<b>3 848</b>
	woj. Dolnośląskie			521 072	536 945	14	14	3 102	3 196
	woj. Kujawsko-pomorskie			428 460	462 062	10	10	3 571	3 851
	woj. Lubelskie			604 571	648 402	16	15	3 149	3 602
	woj. Lubuskie			380 085	409 324	10	10	3 167	3 411
	woj. Łódzkie			664 407	715 622	16	16	3 460	3 727
	woj. Małopolskie			758 998	812 312	17	17	3 721	3 982
	woj. Mazowieckie			1 018 303	966 218	21	19	4 041	4 238
	woj. Opolskie			470 171	465 242	13	11	3 014	3 525
	woj. Podkarpackie			562 999	625 999	12	12	3 910	4 347

		woj. Podlaskie			321 890	344 410	5	5	5 365	5 740
		woj. Pomorskie			699 087	744 050	14	13	4 161	4 770
		woj. Śląskie			694 607	711 467	16	17	3 618	3 488
		woj. Świętokrzyskie			654 400	731 051	16	17	3 408	3 584
		woj. Warmińsko-mazurskie			565 318	598 748	13	13	3 624	3 838
		woj. Wielkopolskie			948 491	1 016 813	23	22	3 437	3 852
		woj. Zachodniopomorskie			661 551	739 770	17	17	3 243	3 626
11		<b>Wojewódzkie Inspektoraty Nadzoru Budowlanego</b>	<b>85</b>	<b>71015</b>	<b>24 227 559</b>	<b>26 143 559</b>	<b>469</b>	<b>477</b>	<b>4 305</b>	<b>4 567</b>
		woj. Dolnośląskie			1 528 911	1 547 271	26	28	4 900	4 605
		woj. Kujawsko-pomorskie			1 284 157	1 391 451	25	26	4 281	4 460
		woj. Lubelskie			1 508 979	1 589 971	31	33	4 056	4 015
		woj. Lubuskie			698 796	693 605	15	14	3 882	4 129
		woj. Łódzkie			1 583 827	1 686 633	31	31	4 258	4 534
		woj. Małopolskie			2 735 936	3 016 003	54	55	4 222	4 570
		woj. Mazowieckie			2 723 617	2 937 362	51	53	4 450	4 618
		woj. Opolskie			927 685	942 388	19	19	4 069	4 133
		woj. Podkarpackie			1 616 510	1 757 154	31	31	4 345	4 724
		woj. Podlaskie			1 206 735	1 418 896	21	20	4 789	5 912
		woj. Pomorskie			1 436 211	1 703 544	30	31	3 989	4 579
		woj. Śląskie			2 089 078	2 268 262	37	36	4 705	5 251
		woj. Świętokrzyskie			910 382	932 769	20	20	3 793	3 887
		woj. Warmińsko-mazurskie			1 111 662	1 209 145	22	22	4 211	4 580
		woj. Wielkopolskie			1 574 146	1 670 455	27	29	4 858	4 800
		woj. Zachodniopomorskie			1 290 927	1 378 650	29	29	3 710	3 962
12		<b>Komendy wojewódzkie Policji</b>	<b>42</b>	<b>75404</b>	<b>191 401 564</b>	<b>200 513 083</b>	<b>4 434</b>	<b>4 423</b>	<b>3 597</b>	<b>3 778</b>
		<b>RAZEM WOJEWÓDZKA ADMINISTRACJA ZESPOLONA</b>			<b>681 836 692</b>	<b>736 185 107</b>	<b>14 826</b>	<b>14 714</b>	<b>3 832</b>	<b>4 169</b>
1		komendy powiatowe Policji	42	75405	208 629 753	220 004 835	6 014	6 001	2 891	3 055

1	ADMINISTRACJA NIEZESPOŁONA	urzędy kontroli skarbowej	19	75010	384 034 582	406 961 014	4 963	4 892	6 448	6 932	
2		izby celne i urzędy celne	19	75013	47 121 908	50 932 161	755	759	5 201	5 592	
3		izby skarbowe (od 2016 r. - izby & urzędy skarbowe RAZEM)	19	75008	1 818 747 906	2 571 227 971	31 481	41 130	4 814	5 210	
4		urzędy skarbowe	19	75009	614 647 981		9 439		5 426		
5		regionalne zarządy gospodarki wodnej	22	71018	54 026 520	56 512 193	1 051	1 036	4 284	4 546	
6		zabezpieczenie wojsk	29	75220	80 548 632	4 913 241	1 973	114	3 402	3 592	
7		graniczne inspektoraty weterynarii	32	01035	6 355 620	6 672 352	103	100	5 142	5 560	
8		regionalne dyrekcje ochrony środowiska	41	90023	54 261 870	56 904 093	914	915	4 947	5 183	
10		Straż Graniczna	42	75406	58 512 967	61 917 530	1 471	1 456	3 315	3 544	
11		urzędy statystyczne	58	75007	64 634 793	69 501 588	1 368	1 351	3 937	4 287	
12		okręgowe urzędy górnicze	60	75007	21 089 005	22 640 689	285	290	6 166	6 506	
13		okręgowe urzędy miar	64	75007	52 630 935	56 127 229	1 047	1 054	4 189	4 438	
14		inspektoraty rybołówstwa morskiego	62	05004	4 751 415	4 961 199	71	69	5 577	5 992	
15		urzędy morskie	21	60043	46 865 413	48 933 382	890	867	4 388	4 703	
16		urzędy żeglugi śródlądowej	39	60042	2 170 918	2 684 116	53	56	3 413	3 994	
17		<b>Powiatowe inspektoraty weterynarii</b>	<b>85</b>	<b>01034</b>	<b>166 860 611</b>	<b>179 333 860</b>	<b>3 244</b>	<b>3 195</b>	<b>4 286</b>	<b>4 677</b>	
					woj. Dolnośląskie		13 175 641	13 757 223	241	238	4 556
				woj. Kujawsko-pomorskie		10 009 139	10 521 050	206	198	4 049	4 428
				woj. Lubelskie		11 565 617	12 183 846	229	223	4 209	4 553
				woj. Lubuskie		5 657 225	5 868 380	108	105	4 365	4 657
				woj. Łódzkie		10 388 886	11 273 807	202	199	4 286	4 721
				woj. Małopolskie		8 406 289	9 015 550	167	165	4 195	4 553
				woj. Mazowieckie		17 680 834	19 060 585	354	349	4 162	4 551
				woj. Opolskie		6 088 440	6 404 927	112	113	4 530	4 723
				woj. Podkarpackie		11 322 206	12 229 316	234	227	4 032	4 489
				woj. Podlaskie		9 689 258	11 266 931	183	178	4 412	5 275
				woj. Pomorskie		8 770 225	9 398 594	171	167	4 274	4 690

		woj. Śląskie			9 320 393	9 838 220	184	183	4 221	4 480
		woj. Świętokrzyskie			6 192 566	6 898 974	139	136	3 713	4 227
		woj. Warmińsko-mazurskie			10 264 446	11 593 545	197	197	4 342	4 904
		woj. Wielkopolskie			17 922 236	19 139 730	323	330	4 624	4 833
		woj. Zachodniopomorskie			10 407 210	10 883 182	194	187	4 470	4 850
18		Centralne Biuro Śledcze Policji	42	75404	8 273 671	8 937 140	164	161	4 204	4 626
19		Biuro Nasiennictwa Leśnego	41	02003	513 043	545 044	8	7	5 344	6 489
		<b>RAZEM ADMINISTRACJA NIEZESPOLONA</b>			<b>3 486 047 790</b>	<b>3 609 704 802</b>	<b>59 280</b>	<b>57 452</b>	<b>4 810</b>	<b>5 132</b>
1		Placówki zagraniczne	45	75057	117 020 773	123 309 897	1 183	1 192	8 243	8 621
2		Zadania realizowane w placówkach zagranicznych przez przedstawicieli administracji rządowej	45	75069	4 976 861	5 183 740	62	59	6 689	7 322
		<b>RAZEM PLACÓWKI ZAGRANICZNE</b>			<b>121 997 634</b>	<b>128 493 637</b>	<b>1 245</b>	<b>1 251</b>	<b>8 166</b>	<b>8 559</b>
1	<b>POZOSTAŁE JEDNOSTKI</b>	Archiwa podległe Ministrowi Kultury i Dziedzictwa Narodowego	24	92117	54 234 207	57 199 663	1 143	1 134	3 954	4 203
2		Świadczenia pieniężne zaopatrzenia emerytalnego	42	75301	15 676 333	16 707 699	357	355	3 659	3 922
3		Centrum Informatyki Statystycznej GUS	58	72002	95 730 774	102 274 370	2 061	2 007	3 871	4 247
4		Pozostała działalność	29	75295	5 283 558	85 793 243	126	1 947	3 494	3 672
5		Pozostała działalność	42	75495	867 416	1 116 259	10	13	7 228	7 156
6		Pozostała działalność	85	01095	35 161	41 591	1	1	2 930	3 466
7		Pozostała działalność	85	80195	1 429		0			
8		Pozostała działalność	63	85295	129 942		0			
9		Pozostała działalność	41	71095						
10		Pozostała działalność	44	85295						
11		Egzekucja administracyjna należności pieniężnych	19	75014						
12		Przygotowanie i sprawowanie przewodnictwa w Radzie Unii Europejskiej	różne części	75076						
13		Zespoły metodyczne opieki zdrowotnej	85	85147						
14		System Wspomagania Dowodzenia Państwowego Ratownictwa Medycznego				410 306		9		3 799
15		System Wspomagania Ratunkowego				3 685 430		61		5 035
		<b>Przejścia graniczne</b>	<b>85</b>	<b>60031</b>	<b>462 552</b>	<b>557 538</b>	<b>10</b>	<b>10</b>	<b>3 855</b>	<b>4 646</b>





Tabela 5. Powiązania elementów systemu kształtowania wynagrodzeń w państwowej sferze budżetowej z zapisami wybranych aktów prawnych

AKT PRAWNY	TREŚĆ	Element systemu wynagrodzeń
Ustawa o Urzędzie Rejestracji Produktów Leczniczych, Wyrobów Medycznych i Produktów Biobójczych, z dnia 18 marca 2011 r. (tekst jednolity, Dz.U. z 2016 r. poz. 1718)	Art. 8. ust. 1. wskazuje, że członkom komisji o charakterze opiniodawczo-doradczym i członkom grup eksperckich przysługuje wynagrodzenie za każdorazowy udział w posiedzeniu w wysokości nie wyższej niż 1386 zł. Kwota ta (art. 8 ust. 3) <b>podlega waloryzacji z uwzględnieniem średniorocznego wskaźnika wzrostu wynagrodzeń w państwowej sferze budżetowej przyjętego w ustawie budżetowej.</b>	waloryzacja średniorocznym wskaźnikiem wzrostu wynagrodzeń w państwowej sferze budżetowej
Ustawa o prawach pacjenta i Rzeczniku Praw Pacjenta z dnia 6 listopada 2008 r. (tekst jednolity, Dz.U. z 2017 r. poz. 1318)	Zgodnie z art. 67h ust. 1. członkom składu orzekającego przysługuje: wynagrodzenie w wysokości nieprzekraczającej 430 zł za udział w posiedzeniu; zwrot kosztów przejazdu w wysokości i na warunkach określonych w przepisach wydanych na podstawie art. 775 § 2 Kodeksu pracy; zwolnienie od pracy w dniu posiedzenia komisji, bez zachowania prawa do wynagrodzenia. Artykuł 67h ust. 2 przewiduje jednak, że <b>kwota ta podlega waloryzacji z uwzględnieniem średniorocznego wskaźnika wzrostu wynagrodzeń w państwowej sferze budżetowej, przyjętego w ustawie budżetowej.</b>	waloryzacja średniorocznym wskaźnikiem wzrostu wynagrodzeń w państwowej sferze budżetowej
Ustawa o zawodach lekarza i lekarza dentysty z dnia 5 grudnia 1996 r. (tekst jednolity, Dz.U. z 2017 r. poz. 125)	Art. 19 określa kwotę wynagrodzenia przysługująca osobom wykonującym czynności kontrolne (ust. 12) oraz wskazuje, że <b>kwota ta podlega waloryzacji z uwzględnieniem średniorocznego wskaźnika wzrostu wynagrodzeń w państwowej sferze budżetowej przyjętego w ustawie budżetowej (ust. 13)</b>	waloryzacja średniorocznym wskaźnikiem wzrostu wynagrodzeń w państwowej sferze budżetowej
Ustawa o kuratorach sądowych z dnia 27 lipca 2001 r. (tekst jednolity, Dz.U. z 2017 r. poz. 125)	Wynagrodzenie zasadnicze kuratorów zawodowych na równorzędnych stopniach służbowych jest równe i stanowi odpowiednio do rangi stopnia służbowego wielokrotność kwoty bazowej, której wysokość, ustaloną według zasad określonych w ust. 1a i ust. 1b, określa ustawa budżetowa. W 2003 r. kwotę bazową dla zawodowych kuratorów sądowych ustala się w wysokości 1667,70 zł i podlega ona, począwszy od 2004 r., <b>waloryzacji corocznie średniorocznym wskaźnikiem wzrostu wynagrodzeń ustalonym na podstawie przepisów o kształtowaniu wynagrodzeń w państwowej sferze budżetowej.</b>	waloryzacja średniorocznym wskaźnikiem wzrostu wynagrodzeń w państwowej sferze budżetowej
Prawo o szkolnictwie wyższym z dnia 27 lipca 2005 r. (tekst jednolity, Dz.U. z 2017 r. poz. 2183)	Artykuł 93 ust. 1. wskazuje na waloryzację wynagrodzeń, określając, że wydatki budżetu państwa planowane na finansowanie działalności uczelni publicznych, w części dotyczącej wynagrodzeń waloryzowane są corocznie, <b>co najmniej o średnioroczny wskaźnik wzrostu wynagrodzeń w państwowej sferze budżetowej</b> ustalony w ustawie budżetowej na dany rok budżetowy. Natomiast ust. 2 tego artykułu wskazuje, że wydatki te w części niedotyczącej wynagrodzeń waloryzowane są corocznie, co najmniej o średnioroczny wskaźnik wzrostu cen towarów i usług ustalony w ustawie budżetowej na dany rok budżetowy.	waloryzacja średniorocznym wskaźnikiem wzrostu wynagrodzeń w państwowej sferze budżetowej

<p>Ustawa o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej z dnia 9 czerwca 2011 r. (tekst jednolity, Dz.U. z 2017 r. poz. 697)</p>	<p>Wynagrodzenie przysługujące rodzinie zastępczej (art. 54), wynagrodzenie przysługujące prowadzącemu rodzinny dom dziecka (art. 62) oraz świadczenia, o których mowa w art. 85 ust. 6 i 7, przysługujące rodzinie pomocowej (art. 75) podlegają, w myśl artykułu 86 ust. 1, <b>waloryzacji corocznie średniorocznym wskaźnikiem wzrostu wynagrodzeń, określonym w ustawie budżetowej, dla pracowników państwowej sfery budżetowej nieobjętych mnożnikowymi systemami wynagrodzeń</b> od dnia 1 kwietnia każdego roku kalendarzowego.</p>	<p>waloryzacja średniorocznym wskaźnikiem wzrostu wynagrodzeń w państwowej sferze budżetowej</p>
<p>Ustawa o konsultantach w ochronie zdrowia z dnia 6 listopada 2008 r. (tekst jednolity, Dz.U. z 2017 r. poz. 890)</p>	<p>Kwoty przedstawiane przez konsultantów zgodnie postanowieniami art. 8c ust. 1 pkt 1 tej ustawy podlegają, zgodnie z zapisem art. 8d ust 1) <b>corocznej waloryzacji o prognozowany w ustawie budżetowej na dany rok średnioroczny wskaźnik wzrostu wynagrodzeń w państwowej sferze budżetowej</b>. Ponadto zwaloryzowana kwota jest publikowana na stronach Biuletynu Informacji Publicznej urzędu obsługującego ministra właściwego do spraw zdrowia. Zwaloryzowaną kwotę stosuje się od dnia publikacji.</p>	<p>waloryzacja średniorocznym wskaźnikiem wzrostu wynagrodzeń w państwowej sferze budżetowej</p>
<p>Ustawa o służbie wojskowej żołnierzy zawodowych z dnia 11 września 2003 r. (tekst jednolity, Dz.U. z 2016 r. poz. 1726)</p>	<p>Zgodnie z zapisem art. 178 ust 1. żołnierze zawodowi, którzy nie zostali wyznaczeni z dniem 1 lipca 2004 r. na stanowiska służbowe, do czasu objęcia stanowiska służbowego, oraz żołnierze pozostający w tym dniu w dyspozycji właściwego organu, w rezerwie kadrowej i w stanie nieczynnym z prawem do uposażenia, otrzymują od tego dnia uposażenie zasadnicze, wraz z dodatkami o charakterze stałym, należne za miesiąc czerwiec 2004 r., <b>zwaloryzowane średniorocznym wskaźnikiem wzrostu wynagrodzeń w państwowej sferze budżetowej</b> ustalonym w ustawie budżetowej na dany rok.</p>	<p>waloryzacja średniorocznym wskaźnikiem wzrostu wynagrodzeń w państwowej sferze budżetowej</p>
<p>Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów w sprawie wynagrodzeń i nagród pracowników Urzędu Komisji Nadzoru Finansowego oraz Przewodniczącego Komisji i jego Zastępców z dnia 4 października 2006 r. (Dz.U. Nr 183, poz. 1358 z późn. zm.)</p>	<p>Wysokość środków przeznaczonych na dany rok budżetowy na wynagrodzenia i nagrody dla pracowników Urzędu Komisji nie może być niższa niż iloczyn kwoty na wynagrodzenia i nagrody zaplanowanej na rok poprzedzający dany rok budżetowy i <b>średniorocznego wskaźnika wzrostu wynagrodzeń w państwowej sferze budżetowej</b> ustalonego w ustawie budżetowej na dany rok budżetowy ( §7 ust. 2)</p>	<p>waloryzacja średniorocznym wskaźnikiem wzrostu wynagrodzeń w państwowej sferze budżetowej</p>
<p>Ustawa o sporcie z dnia 25 czerwca 2010 r. (tekst jednolity, Dz.U. z 2017 r. poz. 1463 z późn zm.)</p>	<p>Zapisy art. 36 określają warunki uzyskania świadczeń pieniężnych z budżetu państwa dla reprezentantów Polski. Ustęp 3 tego artykułu wskazuje, że świadczenie przysługujące w danym roku budżetowym <b>ustala się na podstawie kwoty bazowej dla członków korpusu służby cywilnej</b>, której wysokość, ustaloną według odrębnych zasad, określa ustawa budżetowa, przy uwzględnieniu mnożnika kwoty bazowej w wysokości 1,4.</p>	<p>kwota bazowa dla członków korpusu służby cywilnej</p>
<p>Prawo atomowe z dnia 29 listopada 2000 r. (tekst jednolity, Dz.U. z 2017 r. poz. 576)</p>	<p>Art. 112 ust. 12 - w zakresie regulacji Państwowej Agencji Atomistyki - określa, że Minister właściwy do spraw środowiska określi, w drodze rozporządzenia, sposób i tryb pracy Rady oraz wysokość wynagrodzenia przysługującego członkom Rady, mając na uwadze zakres zadań realizowanych przez Radę i efektywność jej funkcjonowania, a także mając na uwadze to, <b>by wysokość tego wynagrodzenia nie przekraczała dwuipółkrotności kwoty bazowej dla członków korpusu służby cywilnej</b>, której</p>	<p>kwota bazowa dla członków korpusu służby cywilnej</p>

	wysokość, ustaloną według odrębnych zasad, określa ustawa budżetowa.	
Prawo o szkolnictwie wyższym z dnia 27 lipca 2005 r. (tekst jednolity, Dz.U. z 2017 r. poz. 2183)	Art. 151 ust 1 pkt 1 brzmi: wysokość minimalnej stawki wynagrodzenia zasadniczego w odniesieniu do poszczególnych stanowisk oraz wysokość i warunki przyznawania innych składników wynagrodzenia, <b>tak aby wysokość przeciętnego miesięcznego wynagrodzenia w uczelni publicznej, w poszczególnych grupach stanowisk pracowników w relacji do kwoty bazowej określonej w ustawie budżetowej dla członków korpusu służby cywilnej wymienionych</b> w art. 5 pkt 1 lit. a ustawy z dnia 23 grudnia 1999 r. o kształtowaniu wynagrodzeń w państwowej sferze budżetowej oraz o zmianie niektórych ustaw (Dz.U. z 2016 r. poz. 966 i 1948) nie była niższa: a) w grupie stanowisk profesorów - od 391,8%, b) w grupie stanowisk docentów, adiunktów i starszych wykładowców, starszych kustoszy dyplomowanych, starszych dokumentalistów dyplomowanych, kustoszy dyplomowanych i dokumentalistów dyplomowanych, a także adiunktów bibliotecznych i adiunktów dokumentacji i informacji naukowej - od 261,2%, c) w grupie stanowisk asystentów, wykładowców, lektorów, instruktorów, asystentów bibliotecznych, asystentów dokumentacji i informacji naukowej - od 130,6%, d) w grupie pracowników niebędących nauczycielami akademickimi od 130,6% - kwoty bazowej określonej w ustawie budżetowej, z uwzględnieniem zasady, że wysokość indywidualnych stawek poszczególnych składników wynagrodzenia pracowników uczelni ustala rektor;	kwota bazowa dla członków korpusu służby cywilnej
Ordynacja podatkowa z dnia 29 sierpnia 1997 r. (tekst jednolity, Dz.U. z 2017 r. poz. 201)	Minister właściwy do spraw finansów publicznych określi, w drodze rozporządzenia wysokość łącznego wynagrodzenia dla członków Rada do Spraw Przeciwdziałania Unikaniu Opodatkowania za sporządzenie projektu uzasadnienia stanowiska zawartego w opinii w indywidualnej sprawie, uwzględniając szacunkowo nakład pracy niezbędny do przygotowania uzasadnienia opinii, <b>a także mając na uwadze, aby wysokość tego wynagrodzenia nie przekraczała dwukrotności kwoty bazowej dla członków korpusu służby cywilnej</b> , której wysokość, ustaloną według odrębnych przepisów, określa ustawa budżetowa (art. 119v § 4 pkt 1 litera b)	kwota bazowa dla członków korpusu służby cywilnej
Rozporządzenie Rady Ministrów w sprawie zatrudniania pracowników w kontyngentach policyjnych oraz ich wynagradzania z dnia 25 czerwca 2003 r. (Dz.U. Nr 110, poz. 1042 późn. zm.)	§ 11 ust. 1: Pracownikowi zatrudnionemu na stanowisku, o którym mowa w § 9 ust. 1, w kontyngencie policyjnym wydzielonym do udziału w misji pokojowej <b>przysługuje wynagrodzenie miesięczne ustalone z zastosowaniem mnożnika kwoty bazowej określonej w ustawie budżetowej dla członków korpusu służby cywilnej</b> na dany rok, w którym zawierana jest umowa o pracę na czas określony. § 11 ust. 2: Wysokość mnożnika dla stanowisk, o których mowa w § 9 ust. 1, określa tabela <b>mnożników kwoty bazowej</b> służąca do ustalenia wysokości wynagrodzenia dla pracowników zatrudnionych w kontyngencie policyjnym wydzielonym do udziału w misji pokojowej, stanowiąca załącznik do rozporządzenia. § 14 ust.1: Ryczałt z tytułu zatrudnienia w kontyngencie przysługuje w wysokości <b>kwoty bazowej ustalonej w ustawie budżetowej dla członków korpusu służby cywilnej</b> .	kwota bazowa dla członków korpusu służby cywilnej

<p>Rozporządzenie Rady Ministrów w sprawie trybu i warunków zatrudniania pracowników w kontyngencie Straży Granicznej i ich wynagradzania z dnia 3 października 2006 r. (Dz.U. Nr 187, poz. 1382 z późn. zm.)</p>	<p>§ 12 ust. 1: Ryczałt z tytułu zatrudnienia w kontyngencie przysługuje <b>w wysokości kwoty bazowej ustalonej w ustawie budżetowej dla członków korpusu służby cywilnej.</b></p>	<p>kwota bazowa dla członków korpusu służby cywilnej</p>
<p>Rozporządzenie Ministra Spraw Zagranicznych w sprawie organizacji aplikacji dyplomatyczno-konsularnej, sposobu dokumentowania znajomości języków obcych oraz szczegółowych zasad przeprowadzania egzaminu dyplomatyczno-konsularnego z dnia 19 lipca 2002 r ( tekst jednolity, Dz.U. z 2017 r. poz. 1962)</p>	<p>§ 13. Członkom komisji, uczestniczącym w przygotowaniu lub przeprowadzeniu egzaminu i niebędącym członkami służby zagranicznej <b>przysługuje jednorazowe wynagrodzenie w wysokości 10% kwoty bazowej, określonej dla członków korpusu służby cywilnej,</b> której wysokość ustaloną według odrębnych zasad określa ustawa budżetowa.</p>	<p>kwota bazowa dla członków korpusu służby cywilnej</p>
<p>Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów w sprawie określenia stanowisk urzędniczych, wymaganych kwalifikacji zawodowych, stopni służbowych urzędników służby cywilnej, mnożników do ustalania wynagrodzenia oraz szczegółowych zasad ustalania i wypłacania innych świadczeń przysługujących członkom korpusu służby cywilnej z dnia 29 stycznia 2016 r. (Dz.U. z 2016 r. poz. 125 z późn. zm.)</p>	<p>§ 3. ust 1: Ustala się dla poszczególnych grup stanowisk urzędniczych <b>mnożniki kwoty bazowej służące do ustalenia wysokości wynagrodzenia zasadniczego członków korpusu służby cywilnej zatrudnionych w urzędach,</b> o których mowa w art. 2 ustawy z dnia 21 listopada 2008 r. o służbie cywilnej, w tabelach stanowiących załącznik nr 2 do rozporządzenia.  § 3. ust 2.: Ustala się dla osób zajmujących wyższe stanowiska w służbie cywilnej <b>mnożniki kwoty bazowej</b> służące do ustalenia wysokości dodatku funkcyjnego w tabeli stanowiącej załącznik nr 3 do rozporządzenia.  § 3. ust 3: Ustala się tabelę stopni służbowych urzędników służby cywilnej i odpowiadających im <b>mnożników kwoty bazowej</b> służących do ustalenia wysokości dodatku służby cywilnej, stanowiącą załącznik nr 4 do rozporządzenia.  § 8. Członek korpusu służby cywilnej, którego wynagrodzenie zasadnicze w dniu wejścia w życie rozporządzenia jest <b>ustalane z zastosowaniem mnożnika kwoty bazowej wyższego od maksymalnego mnożnika</b> w danej grupie stanowisk, może otrzymywać wynagrodzenie zasadnicze w dotychczasowej wysokości.</p>	<p>kwota bazowa dla członków korpusu służby cywilnej</p>
<p>Rozporządzenie Rady Ministrów zmieniające rozporządzenie w sprawie wynagrodzenia i świadczeń przysługujących pracownikom polskich placówek dyplomatycznych i urzędów konsularnych z dnia 8 sierpnia 2000 r. (Dz.U. Nr 71, poz. 834)</p>	<p>§ 20 ust. 1 informuje, że wynagrodzenie pracownika skierowanego do pracy w placówce, korzystającego po powrocie do kraju z urlopu wypoczynkowego, do którego nabył prawo w okresie zatrudnienia w placówce, ustala się w złotych, stosując podaną w tym ustępie (zamieszczoną w tabeli) skalę procentową <b>w stosunku do czterokrotności kwoty bazowej ustalonej w ustawie budżetowej dla członków korpusu służby cywilnej.</b></p>	<p>kwota bazowa dla członków korpusu służby cywilnej</p>

Źródło: opracowanie własne, stan prawny: grudzień 2017

## Schemat 1. Korpus służby cywilnej (według kategorii urzędów).

Ministerstwa	Urzędy centralne	Urzędy wojewódzkie	Wojewódzka administracja zespolona	Powiatowa administracja zespolona	Administracja niezespolona	Placówki zagraniczne
<ul style="list-style-type: none"> <li>Kancelaria Prezesa Rady Ministrów</li> <li>Ministerstwo Cyfryzacji</li> <li>Ministerstwo Edukacji Narodowej</li> <li>Ministerstwo Energii</li> <li>Ministerstwo Finansów</li> <li>Ministerstwo Gospodarki Morskiej i Żeglugi Śródlądowej</li> <li>Ministerstwo Infrastruktury i Budownictwa</li> <li>Ministerstwo Kultury i Dziedzictwa Narodowego</li> <li>Ministerstwo Nauki i Szkolnictwa Wyższego</li> <li>Ministerstwo Obrony Narodowej</li> <li>Ministerstwo Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej</li> <li>Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi</li> <li>Ministerstwo Rozwoju</li> <li>Ministerstwo Sportu i Turystyki</li> <li>Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji</li> <li>Ministerstwo Spraw Zagranicznych</li> <li>Ministerstwo Sprawiedliwości</li> <li>Ministerstwo Środowiska</li> <li>Ministerstwo Zdrowia</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Biuro do Spraw Substancji Chemicznych</li> <li>Biuro Rzecznika Praw Pacjenta</li> <li>Generalna Dyrekcja Dróg Krajowych i Autostrad</li> <li>Generalny Inspektorat Farmaceutyczny</li> <li>Główny Inspektorat Jakości Handlowej Artykułów Rolno-Spożywczych</li> <li>Główny Inspektorat Ochrony Roślin i Nasiennictwa</li> <li>Główny Inspektorat Ochrony Środowiska</li> <li>Główny Inspektorat Sanitarny</li> <li>Główny Inspektorat Transportu Drogowego</li> <li>Główny Inspektorat Weterynarii</li> <li>Główny Urząd Geodezji i Kartografii</li> <li>Główny Urząd Miar</li> <li>Główny Urząd Nadzoru Budowlanego</li> <li>Główny Urząd Statystyczny</li> <li>Komenda Główna Państwowej Straży Pożarnej</li> <li>Komenda Główna Policji</li> <li>Komenda Główna Straży Granicznej</li> <li>Krajowy Zarząd Gospodarki Wodnej</li> <li>Naczelna Dyrekcja Archiwów Państwowych</li> <li>Państwowa Agencja Atomistyki</li> <li>Urząd do Spraw Cudzoziemców</li> <li>Urząd do Spraw Kombatantów i Osób Represjonowanych</li> <li>Urząd Komunikacji Elektronicznej</li> <li>Urząd Ochrony Konkurencji i Konsumentów</li> <li>Urząd Patentowy RP</li> <li>Urząd Regulacji Energetyki</li> <li>Urząd Rejestracji produktów Leczniczych, Wyrobów Medycznych i Produktów Biobójczych</li> <li>Urząd Transportu Kolejowego</li> <li>Urząd Zamówień Publicznych</li> <li>Wyższy Urząd Górniczy</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Dolnośląski Urząd Wojewódzki</li> <li>Kujawsko-Pomorski Urząd Wojewódzki</li> <li>Lubelski Urząd Wojewódzki</li> <li>Lubuski Urząd Wojewódzki</li> <li>Łódzki Urząd Wojewódzki</li> <li>Małopolski Urząd Wojewódzki</li> <li>Mazowiecki Urząd Wojewódzki</li> <li>Opolski Urząd Wojewódzki</li> <li>Podkarpacki Urząd Wojewódzki</li> <li>Podlaski Urząd Wojewódzki</li> <li>Pomorski Urząd Wojewódzki</li> <li>Śląski Urząd Wojewódzki</li> <li>Świętokrzyski Urząd Wojewódzki</li> <li>Wielkopolski Urząd Wojewódzki</li> <li>Warmińsko-Mazurski Urząd Wojewódzki</li> <li>Zachodniopomorski Urząd Wojewódzki</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Komendy Wojewódzkie Policji oraz Komenda Stołeczna Policji</li> <li>Komendy wojewódzkie Państwowej Straży Pożarnej</li> <li>Kuratoria oświaty</li> <li>Wojewódzkie inspektoraty farmaceutyczne</li> <li>Wojewódzkie inspektoraty inspekcji handlowej</li> <li>Wojewódzkie inspektoraty jakości handlowej artykułów rolno-spożywczych</li> <li>Wojewódzkie inspektoraty nadzoru budowlanego</li> <li>Śląski Urząd Wojewódzki</li> <li>Wojewódzkie inspektoraty ochrony roślin i nasiennictwa</li> <li>Wojewódzkie inspektoraty ochrony środowiska</li> <li>Wojewódzkie inspektoraty transportu drogowego</li> <li>Wojewódzkie inspektoraty weterynarii</li> <li>Wojewódzkie urzędy ochrony zabytków</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Komendy powiatowe (miejskie) Państwowej Straży Pożarnej</li> <li>Komendy powiatowe (miejskie) Policji</li> <li>Powiatowe inspektoraty nadzoru budowlanego</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Archiwa państwowe</li> <li>Archiwa wojskowe</li> <li>Biuro Nasiennictwa Leśnego</li> <li>Centralne Biuro Śledcze Policji</li> <li>Graniczne inspektoraty weterynarii</li> <li>Izby administracji skarbowej</li> <li>Urzędy skarbowe</li> <li>Urzędy celno-skarbowe</li> <li>Oddziały Straży Granicznej</li> <li>Okręgowe inspektoraty rybołówstwa morskiego</li> <li>Okręgowe urzędy górnicze</li> <li>Okręgowe urzędy miar</li> <li>Powiatowe inspektoraty weterynarii</li> <li>Regionalne dyrekcje ochrony środowiska</li> <li>Regionalne zarządy gospodarki wodnej</li> <li>Urzędy kontroli skarbowej</li> <li>Urzędy morskie</li> <li>Urzędy probiercze</li> <li>Urzędy statystyczne</li> <li>Urzędy żeglugi śródlądowej</li> <li>Wojewódzkie sztaby wojskowe</li> <li>Wojewódzkie komendy uzupełnień</li> <li>Zakład Emerytalno-Rentowy MSW</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Ambasady RP</li> <li>Instytuty polskie</li> <li>Konsulaty Generalne RP</li> <li>Konsulaty Honorowe RP</li> <li>Misje RP</li> <li>Stale Przedstawicielstwa RP</li> <li>Tymczasowe Punkty Konsularne</li> <li>Wydziały Konsularne Ambasad RP</li> </ul>

Źródło: opracowanie własne, stan na dzień 31.12.2017 r.

## Załącznik 2

### Porównania międzynarodowe w zakresie kształtowania służby cywilnej

#### 1. Niemcy

W Niemczech urzędnicy państwowi określani są mianem *Beamte* i przysługują im pewne przywileje np. gwarancja długookresowego zatrudnienia i ograniczone możliwości zwolnień. Istnieje również grupa urzędników państwowych, których status jest czasowy (*Beamte auf Zeit*), wynikający np. z wyboru do pełnienia określonych stanowisk (np. burmistrz) lub zatrudnienia na czasowe kontrakty w sektorze publicznym (np. wybrane stanowiska w wojsku lub na uczelniach wyższych). Status urzędnika opiera się na nominacji nadanej przez państwo. Płace i warunki pracy określone są jednostronnie przez państwo. Urzędnicy zobowiązani są do lojalności wobec pracodawcy, nie posiadają prawa do strajków. Model kariery urzędnika w Niemczech odpowiada modelowi kariery przez całe życie. Przeciętny poziom umiejętności pracowników sektora publicznego jest wyższy niż sektora prywatnego z uwagi na fakt, iż w Niemczech większość obszarów wymagających wysoko wykwalifikowanych kadr skupiona jest w sektorze publicznym (np. edukacja, sądownictwo, administracja podatkowa etc.). Różnice te widoczne są również w podziale pracowników sektora publicznego na urzędników i pozostałych pracowników (*Angestellte*), przy czym z reguły urzędnicy dysponują wyższymi kwalifikacjami i umiejętnościami. W przypadku pewnych obszarów (np. nauczyciele, sędziowie, inspektorzy średniego szczebla, urzędnicy podatkowi etc.) wymagana jest służba przygotowawcza (*Vorbereitungsdienst*) kończąca się egzaminem. Zdany egzamin daje możliwość dostępu do długookresowego zatrudnienia (urzędnik) lub zatrudnienia na podstawie umowy o pracę jako pracownik sektora publicznego niebędący urzędnikiem. Fluktuacje pracowników w sektorze publicznym są dużo niższe niż w sektorze prywatnym i dotyczą przede wszystkim pracowników, których stosunek pracy opiera się na czasowych umowach o pracę.<sup>64</sup>

Jak wspomniano, płace urzędników państwowych ustalane są jednostronnie przez państwo, które jest zobligowane do wypłaty wynagrodzenia zapewniającego odpowiedni standard życia (ang. *alimentation*). Urzędnicy państwowi zatrudniani są przede wszystkim na pełne etaty. Przysługuje im również prawo do pracy w innym wymiarze czasu pracy na okoliczność szczególnej sytuacji rodzinnej (np. wychowywania dziecka do ukończenia przez nie 18 roku życia lub sprawowanie opieki nad innym członkiem rodziny). Wynagrodzenia urzędnicze uwzględniają m.in. dodatki z tytułu posiadania dzieci, wynagrodzenia za czas choroby, czy świadczenia z tytułu wieku lub niepełnosprawności. Urzędnicy państwowi nie muszą płacić składek na ubezpieczenia społeczne, lecz otrzymują wsparcie bezpośrednio od państwa. W wyniku ostatnich reform m.in. został zniesiony dodatek związany z wiekiem i zastąpiono go premiami za wyniki pracy. W przypadku urzędników obowiązuje tylko jeden filar emerytalny (państwowy) zaś dla pozostałych pracowników system

---

<sup>64</sup> G. Bosch, L. Mesaros, G. Schilling, C. Weinkopf, *The Public Sector Pay System and Public Procurement in Germany. National Report*, November 2012.

składający się z dwóch filarów (bazujący na składkach na ubezpieczenia emerytalne oraz na filarze dla zawodów wykonywanych w sektorze publicznym).<sup>65</sup>

W Niemczech istnieje kilka taryfikatorów wynagrodzeń, przy czym na szczeblu federalnym wyróżnia się 15 kategorii zaszerzegowania, w których wyodrębni się po 8 szczebli stażowych (informacje za 2012 r.). Rozpiętość między kategoriami zaszerzegowania jest nieznaczna. Zmiany wynagrodzeń pracowników służby cywilnej niebędących urzędnikami są z reguły ustalane w drodze układów zbiorowych ze związkami zawodowymi, przy czym uzgodnione procentowe podwyżki dotyczą w jednakowy sposób wszystkich grup zawodowych. Osiągnięte porozumienie jest z kolei podstawą dla zmian wynagrodzeń urzędników państwowych. Wynagrodzenia pracowników nie są zależne od kierownictwa urzędu, jednakże mogą oni przyznawać jednorazowe dodatki za wyniki pracy. Pracownik może uzyskać trwały wzrost wynagrodzenia jedynie poprzez awans.<sup>66</sup>

Niemcy są jednym z nielicznych państw, obok m.in. Estonii i Polski, w którym urzędnicy nie mają prawa do strajków. Niemniej jednak takie prawo przysługuje w praktyce urzędnikom np. w Belgii, Luksemburgu, Grecji, Szwecji, Francji, Irlandii, czy Wielkiej Brytanii, mimo, iż nie wymienia się go w oficjalnych aktach prawnych. W tym miejscu należy również wspomnieć, iż w ograniczonym zakresie (z uwzględnieniem pewnych szczególnych wyjątków) prawo do strajku przysługuje urzędnikom w Czechach, na Łotwie, Holandii, Litwie, Malcie czy Portugalii<sup>67</sup>.

## 2. Francja<sup>68</sup>

Francję wyróżnia model zamknięty w organizacji administracji publicznej. Służba cywilna we Francji występuje w trzech rodzajach: państwowej, samorządowej i szpitalnej. Obejmuje ona szeroko rozumiane funkcje publiczne (*Fonction Publique*), które dzielą się na trzy kategorie: funkcję publiczną państwową (*Fonction Publique d'Etat*) tj. działającą w obszarze administracji publicznej, w tym centralnej administracji rządowej, funkcję publiczną samorządową/terenową (*Fonction Publique Territoriale*), a także działającą w obszarze zdrowia funkcję publiczną szpitalną (*Fonction Publique Hospitalière*). Większość pracowników sektora publicznego to urzędnicy państwowi, którym przysługują specjalne przywileje, w tym specjalny status zatrudnienia (*statut de la Fonction Publique*), który istotnie różni się od statusu zatrudnienia w sektorze prywatnym, a koncepcyjnie zbliżony jest do tego jaki przysługuje urzędnikom (*Beamte*) w Niemczech.

Status urzędnika państwowego we Francji związany jest m.in. z wysoką ochroną zatrudnienia, zarówno przed czynnikami politycznymi, jak i tymi występującymi na rynku pracy. Stawka bazowa urzędników zależy od kwoty bazowej, a także od stopnia oraz korpusu, nie zależy natomiast od zajmowanej pozycji. W związku z powyższym, zmiana stanowiska nie powoduje zmiany stawki bazowej. Na progresję płacową ma natomiast wpływ długość okresu zatrudnienia. Pracownik służby cywilnej, zależnie od pełnionej funkcji, klasyfikowany jest do jednej z trzech kategorii pracowników służby cywilnej, przy czym kategoria A grupuje kierownictwo wysokiego szczebla oraz wysoko wykwalifikowanych pracowników, kategoria B - kierownictwo średniego

<sup>65</sup> G. Bosch, L. Mesaros, G. Schilling, C. Weinkopf, *The Public Sector Pay System and Public Procurement in Germany. National Report*, November 2012.

<sup>66</sup> *Poland: Reforming Government Pay Setting Practices*, World Bank report no. ACS4446, 2013, s. 20-22.

<sup>67</sup> J. Itrich-Drabarek, *Służba cywilna w Polsce- koncepcje i praktyka*, Dom Wydawniczy Elipsa, Warszawa 2012, s. 22.

<sup>68</sup> Opis opracowany w na podstawie: F. Audier, M. Bacache, P. Courtioux, J. Gautié, *The Effects of pay Reforms and Procurement Strategies on Wage and Employment Inequalities in France's Public Sector*, November 2012.



szczebla oraz pracowników o średnim wykształceniu, zaś C - obejmuje mało wykwalifikowane profesje. Przydział do kategorii zależy przede wszystkim od wykształcenia i kompetencji. Powyższe kategorie profesji dzieli się na korpusy, których zakres może być różny np. bardzo szeroki jak w przypadku pracowników administracji lokalnej (*attachés territoriaux*) lub wąski, jak w przypadku nauczycieli szkół średnich, których dzieli się na dwa odrębne korpusy (*certifiés* - certyfikowani nauczyciele oraz nauczyciele pozostali tj. *agrègés*). Korpusy stanowią pewnego rodzaju wewnętrzne rynki pracy, gdyż cechują się odrębnymi zasadami zatrudniania, ścieżkami kariery, co oznacza, że przemieszczanie się między korpusami może być utrudnione. Ponadto w ramach korpusu wyróżnia się stopnie (*grades*) składające się z różnych szczebli (*échelons*).

System oceny jest oparty na tabeli płac uwzględniającej skale płac. Skala definiuje indeks, na którym opiera się konstrukcja bazowego wynagrodzenia. Oznacza to, że wynagrodzenie podstawowe jest określone przy wykorzystaniu systemu bazującego na indeksie, zależnego od kategorii zatrudnienia oraz szczebla. Jednostkowa wartość indeksu wyrażona jest jako wartość w euro. Progresja oparta jest na senioracie - im dłuższy okres zatrudnienia tym wyższy szczebel i wyższe wynagrodzenie. Niemniej jednak należy mieć na uwadze, że przechodzenie na kolejne szczeble jest z reguły możliwe dopiero po upływie ściśle określonego czasu. Poza wynagrodzeniem zasadniczym przysługują dodatki, jak również premie i nagrody (*traitement indemnitaire*), które podlegają ścisłym regułom proceduralnym, aczkolwiek kwota tych dodatkowych świadczeń może różnić się istotnie pomiędzy poszczególnymi pracownikami. Premie i nagrody otrzymują urzędnicy służby cywilnej.

W scentralizowanym i silnie regulowanym systemie wynagradzania pracowników służby cywilnej negocjacje płacowe i związki zawodowe nie odgrywają istotnej roli w kształtowaniu płac. Wprawdzie odbywają się coroczne negocjacje w zakresie ustalania wartości jednostki indeksu wynagrodzenia bazowego, to jednak rola związków zawodowych i negocjacji jest bardzo ograniczona. Ponadto istnieje różnica w pozycji urzędników i pozostałych pracowników sektora publicznego, przy czym ta ostatnia grupa pracowników, stanowiąca mniej niż 20% wszystkich pracowników sektora publicznego, jest wewnątrznie bardzo zróżnicowana.

Minister finansów nadzoruje fundusz płac, natomiast ministerstwo ds. służby cywilnej określa zapotrzebowanie na pracowników oraz warunki zatrudnienia. Ostatnie i zarazem dotychczas najbardziej znaczące reformy w służbie cywilnej wprowadzone zostały w 2007 r. przez N. Sarkozygo, w tym w zakresie negocjacji płacowych. Ponadto we francuskiej służbie cywilnej wprowadzone zostały elementy łączące system wynagradzania zależny od wyników (*performance-related-pay*).

### 3. Szwecja

Szwedzki model oparty jest na autonomii agencji rządowych. W przeciwieństwie do modeli obserwowanych w większości krajów Unii Europejskiej, centralna administracja rządowa w Szwecji składa się z agencji, które są niezależne od innych instytucji państwowych realizujących swoje zadania zgodnie z pisemnymi instrukcjami oraz ustalonymi na dany rok wytycznymi budżetowymi. Wspomniana zasada autonomii centralnych organów

administracji rządowej została wprowadzona już w XVII wieku, tj. w okresie, który związany był z tworzeniem podstaw współczesnego kształtu służby cywilnej.<sup>69</sup>

Organizacja administracji opiera się na modelu pozycyjnym, tj. otwartym. W przypadku Szwecji pracownicy sektora publicznego nie otrzymują specjalnego statusu. Zasady zatrudniania pracowników sektora publicznego kształtowane są podobnie do tych obowiązujących w sektorze prywatnym. Nabór opiera się na weryfikacji kompetencji i przeprowadzany jest na konkretne stanowiska, przy czym nie ma znaczenie czy doświadczenie i umiejętności kandydata zostały zdobyte w sektorze prywatnym, czy publicznym, gdyż z uwagi na system pozycyjny, mają one jednakową wagę. Prawny status zatrudnienia w obu sektorach jest zbliżony, w związku z czym pracownicy sektora publicznego mają zagwarantowane prawo do rokowań zbiorowych.<sup>70</sup>

Należy mieć na uwadze, że w Szwecji występuje dwustopniowy system w układach zbiorowych pracy. W negocjacjach płacowych uczestniczą konfederacje związków zawodowych i pracodawców. W negocjacjach na szczeblu centralnym pracowników służby cywilnej reprezentuje Związek Członków Korpusu Służby Cywilnej (*Tjänstemännens Central Organisation, TCO*) oraz stowarzyszenia zawodowe zrzeszone w Konfederacji Stowarzyszeń Zawodowych (*Sveriges Akademikers Centralorganisation, SACO*). Państwo w rokowaniach reprezentuje Krajowa Agencja Pracodawców Rządowych (*SAGE, Arbetsgivaeverket*). Ustalania zawarte na szczeblu centralnym wyznaczają podstawy dla polityki płacowej. Na poziomie agencji wynagrodzenia indywidualne ustalane są w drodze rokowań pomiędzy szefem agencji a związkiem zawodowym, który reprezentuje danego pracownika. Jeśli pracownik jest niezrzeszony w związku zawodowym, wówczas jego wynagrodzenie jest ustalane jednostronnie. Na poziomie agencji naliczanie płac ma spersonalizowany charakter. Płace indywidualne pracowników zatrudnianych na tym samym stanowisku mogą się różnić, gdyż kształtowanie wynagrodzeń poszczególnych pracowników leży w gestii szefa agencji.<sup>71</sup>

System płac indywidualnych, wprowadzony w sektorze rządowym około 1989 r., zastąpił wieloletni funkcjonujący system zaszeregowania płacowego, który był ściśle powiązany z zajmowanym przez pracownika stanowiskiem. Odejście od stosowania nazw stanowisk spowodowało, że przestały być one traktowane jako punkt odniesienia dla ustalenia poziomu zaszeregowania płacowego pracownika. Na początku lat '90 wprowadzono w Szwecji nowy system klasyfikacji stanowisk (TNS), który został opracowany przez SAGE we współpracy z trzema centralami związków pracowników rządu. W latach 1999-2004 system ten został zastąpiony systemem BESTA, który obecnie stanowi system statystyki płac w sektorze publicznym.<sup>72</sup>

#### 4. Finlandia

Pracownicy służby cywilnej w zdecydowanej większości to urzędnicy państwowi, którzy status zatrudnienia uzyskują w drodze mianowania na konkretne stanowisko. Podstawą funkcjonowania służby cywilnej jest ustawa o państwowej służbie cywilnej. Nabór odbywa się poprzez wyłonienie najlepszego kandydata do pełnienia danego stanowiska, przy czym ocenie podlegają dwa elementy: umiejętności i zdolności. Umowy, będące

<sup>69</sup> *Narzędzia motywacyjne w służbie cywilnej. Podręcznik dobrych praktyk (Finlandia, Niemcy, Szwecja)*, Kancelaria Prezesa Rady Ministrów, Warszawa 2009, s. 56.

<sup>70</sup> D. Anxo, T. Ericson, *The Effects of Pay Reforms and Procurement Strategies on Wage and Employment Inequalities in the Swedish Public Sector. National Report*, November 2012, s. 4.

<sup>71</sup> *Poland: Reforming Government Pay Setting Practices*, World Bank Report no. ACS4446, 2013, s. 19-20.

<sup>72</sup> *Narzędzia motywacyjne w służbie cywilnej. Podręcznik dobrych praktyk (Finlandia, Niemcy, Szwecja)*, Kancelaria Prezesa Rady Ministrów, Warszawa 2009, s. 66.

podstawą zatrudnienia, mają generalnie charakter umów wieloletnich, przy czym nie jest docelowo realizowany model kariery na całe życie. Koordynacją ogólnej polityki zatrudniania i polityki kadrowej zajmuje się Biuro do spraw Zatrudnienia w Administracji Rządowej, które jest jednym z departamentów ministerstw finansów.<sup>73</sup>

Cechą charakterystyczną fińskiej służby cywilnej jest silne uzwiązkowanie pracowników. System układów zbiorowych jest dwustopniowy, podobnie jak w przypadku Szwecji. Na szczeblu centralnym negocjowane są ogólne warunki, w tym średnia podwyżka wynagrodzeń. Negocjacje na szczeblu indywidualnych agencji dotyczą ustalania wynagrodzeń dla poszczególnych pracowników.<sup>74</sup>

W Finlandii działa sprawnie funkcjonujący system wiążący wynagrodzenie z wynikami pracy (PRP). W związku z powyższym wynagrodzenie indywidualne urzędnika składa się z dwóch elementów:<sup>75</sup>

- składnika wynikającego z charakterystyki danego stanowiska pracy (wynagrodzenie podstawowe, powiązane ze stanowiskiem);
- składnika wynikającego z indywidualnych wyników pracy (wynagrodzenie indywidualne powiązane z PRP).

Pracownik służby cywilnej podlega rocznej ocenie, na podstawie której określany jest poziom płacy podstawowej oraz poziom płacy wynikającej z jakości świadczonej pracy. Systemy wynagrodzeń są tworzone na podstawie układów pracy.

## 5. Węgry

W systemie węgierskim prawa pracowników sektora usług publicznych są zbliżone do praw pracowników sektora prywatnego (w tym pracowników przedsiębiorstw państwowych), nie przysługuje im jednak sektorowy układ zbiorowy. Urzędnicy państwowi, podobnie jak grupa wysokiej rangi urzędników państwowych (*government officials*) wyposażeni zostali w prawo do zrzeszania się w związkach zawodowych. Podkreślić należy, że posiadają oni jedynie prawo do udziału w konsultacjach (na poziomie sektorowym, krajowym, czy konsultacjach w sprawie statusu zatrudnienia), natomiast prawo do udziału w strajkach jest bardzo ograniczone.<sup>76</sup>

Wynagrodzenia pracowników służby cywilnej oraz urzędników państwowych określone są regulacjami prawnymi. Wynagrodzenie podstawowe zależy od kwalifikacji, jak również od doświadczenia. Na wynagrodzenie ma wpływ również przepracowany okres – im dłuższy staż, tym wyższa pensja. Wynagrodzenie bazowe ulega zwiększeniu o różnego rodzaju dodatki. Przykładowe elementy składające się na wynagrodzenia urzędnika państwowego to: wynagrodzenie podstawowe określane corocznie w ustawie budżetowej, dodatek do wynagrodzenia wynikający z pozycji danej instytucji w hierarchii administracji publicznej, dodatki specjalnego przeznaczenia, dodatki uznaniowe i obligatoryjne, nagrody, wynagrodzenia kafeteryjne.<sup>77</sup>

<sup>73</sup> *Narzędzia motywacyjne w służbie cywilnej. Podręcznik dobrych praktyk (Finlandia, Niemcy, Szwecja)*, Kancelaria Prezesa Rady Ministrów, Warszawa 2009, s. 10.

<sup>74</sup> *Poland: Reforming Government Pay Setting Practices*, World Bank Report no. ACS4446, 2013, s. 26.

<sup>75</sup> *Narzędzia motywacyjne w służbie cywilnej. Podręcznik dobrych praktyk (Finlandia, Niemcy, Szwecja)*, Kancelaria Prezesa Rady Ministrów, Warszawa 2009, s. 11.

<sup>76</sup> E. Berki, L. Neumann, M. Edelényi, K. Varadovics, *Public Sector Pay and Procurement in Hungary. National Report*, November 2012.

<sup>77</sup> E. Berki, L. Neumann, M. Edelényi, K. Varadovics, *Public Sector Pay and Procurement in Hungary. National Report*, November 2012.

Poniższa tabela obrazuje skale płac pracowników służby cywilnej w 2016 r. Kwoty (pierwszy wiersz) podano w forintach (HUF). Gwarantowana wysokość miesięcznego wynagrodzenia zależnego od poziomu wykształcenia przedstawiona została w pierwszym wierszu tabeli. Stopień zaszerogowania wskazuje na mnożniki, zależne od stażu pełnienia służby. Wynagrodzenia niższe od płacy minimalnej (w 2016 r. na poziomie 111 000 HUF) zostały zacienione.

**Tabela 1. Skala płac obejmująca urzędników służby cywilnej w 2016 r. (wynagrodzenie w forintach węgierskich - HUF).**

Stopień zaszerogowania	Kategoria (zależnie od poziomu wykształcenia)									
	A	B	C	D	E	F	G	H	I	J
1	<b>69 000</b>	<b>77 000</b>	<b>78 000</b>	<b>79 000</b>	<b>89 000</b>	<b>122 000</b>	<b>127 000</b>	<b>129 500</b>	<b>142 000</b>	<b>154 500</b>
2	1,0175	1,0175	1,0200	1,0250	1,0275	1,0350	1,0350	1,0500	1,0450	1,0600
3	1,0350	1,0350	1,0400	1,0500	1,0550	1,0725	1,0725	1,1000	1,1025	1,1350
4	1,0525	1,0525	1,0650	1,0750	1,0900	1,1100	1,1100	1,1500	1,1675	1,2100
5	1,0700	1,0700	1,0900	1,1000	1,1250	1,1475	1,1475	1,2000	1,2425	1,2850
6	1,0875	1,0875	1,1125	1,1250	1,1600	1,1850	1,1850	1,2600	1,3175	1,3600
7	1,1075	1,1075	1,1375	1,1525	1,1975	1,2225	1,2225	1,3350	1,3925	1,4200
8	1,1275	1,1400	1,1625	1,1875	1,2350	1,2650	1,2725	1,4100	1,4675	1,4825
9	1,1500	1,1725	1,1950	1,2250	1,2725	1,3075	1,3325	1,4850	1,5275	1,5450
10	1,1725	1,2075	1,2300	1,2625	1,3100	1,3675	1,3950	1,5600	1,5875	1,6075
11	1,1950	1,2425	1,2675	1,3000	1,3475	1,4275	1,4575	1,6250	1,6475	1,6700
12	1,2175	1,2775	1,3050	1,3375	1,3775	1,4875	1,5200	1,6900	1,7075	1,7325
13	1,2400	1,3125	1,3425	1,3750	1,4075	1,5475	1,5825	1,7550	1,7775	1,8025
14	1,2625	1,3500	1,3800	1,4125	1,4425	1,6075	1,6450	1,8200	1,8475	1,8725

Źródło: opracowanie własne z uwzględnieniem załącznika nr 6 do węgierskiej ustawy budżetowej na 2016 r. (2015. évi C. törvény Magyarország 2016. évi központi költségvetéséről).

Szczegółowe regulacje w zakresie kwalifikacji pracowników do poszczególnych kategorii określa art. 61 ustawy z 1992 r. precyzującej kwestie urzędników państwowych (*A közhalkalmazottak jogállásáról szóló törvény*). W sytuacji, gdy wynikające ze skali płac wynagrodzenie urzędnika służby cywilnej kształtuje się poniżej płacy minimalnej, wówczas jako podstawę wynagrodzenia należy przyjąć minimalne wynagrodzenie miesięczne. Jak obrazuje powyższa tabela sytuacja ta ma miejsce w odniesieniu do pracowników nieposiadających wyższego wykształcenia, zakwalifikowanych przede wszystkim do klas A-D oraz E.

## 6. Wybrane dane statystyczne

### Wynagrodzenia ogółem w relacji do PKB

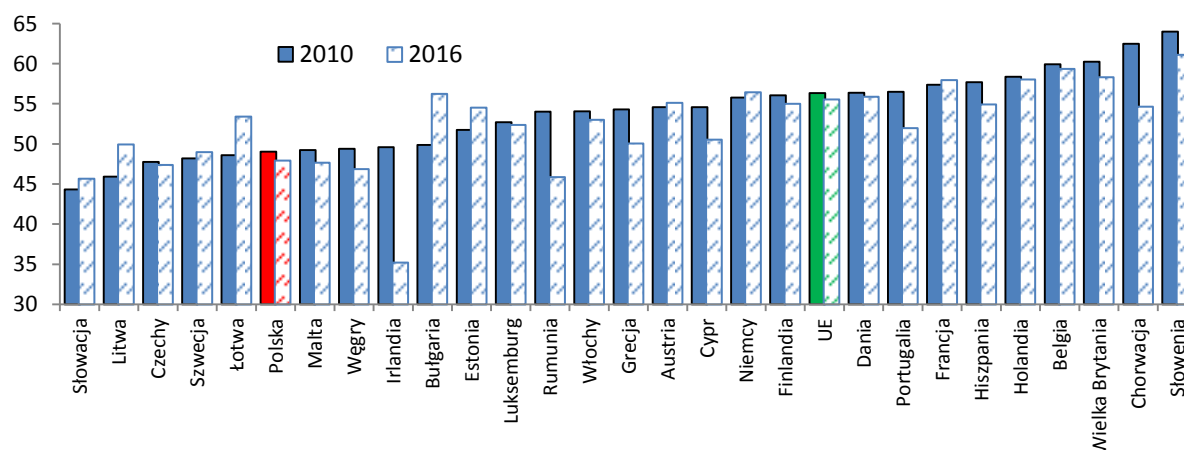
W 2016 r. udział wynagrodzeń w PKB stanowił w Polsce około 47,9% i był to jeden z najniższych wskaźników w UE, dla której średni poziom relacji wynagrodzeń do PKB kształtował się w granicach około 55,6%. Biorąc pod uwagę kształtowanie się udziału wynagrodzeń w PKB, Polska, według danych dla 2016 r., zajmowała pozycję 22., na kolejnych miejscach z niższym od Polski wskaźnikiem znajdowała się Malta, Czechy, Węgry,

Rumunia, Słowacja i Irlandia (w Irlandii wynagrodzenia stanowiły ok. 35% PKB). Najwyższy udział wynagrodzeń w relacji do PKB kształtuje się na Słowenii (w 2016 r. ok. 61,1% PKB), a następnie w Belgii.

Zestawiając powyższe wartości z rokiem 2010, który stanowi początkowy punkt analiz dokonywanych w ramach niniejszego przeglądu, wskazać należy na zmiany, jakie zaszły w tym okresie. Dotyczą one przede wszystkim obniżenia wskaźnika udziału wynagrodzeń w PKB w krajach UE. Spadek wartości udziału wynagrodzeń do PKB pomiędzy rokiem 2010 i 2016 r. obejmował 19 krajów UE, przy czym spadek ten najwyższy był w Irlandii (spadek o ok. 14,4 pkt. proc. w porównaniu do 2010 r.), Rumuni (spadek o około 8,1 pkt. proc. w relacji do 2010 r.) oraz Chorwacji (spadek o 7,8 pkt. proc.). Wzrost dotyczył 9 krajów: Austrii, Francji, Niemiec, Szwecji, Słowacji, Estonii, Litwy, Łotwy i Bułgarii, przy czym w Bułgarii był on najwyższy i wyniósł około 6,4 pkt. proc. W przypadku Polski spadek udziału wynagrodzeń w relacji do PKB pomiędzy rokiem 2010 i 2016 wyniósł około 1,1 pkt. proc., zaś w przypadku średniej dla 28 krajów UE wskaźnik ten obniżył się o około 0,8 pkt. proc.

Poniższy wykres przedstawia kształtowanie się udziału wynagrodzeń w PKB w krajach UE w roku 2010 oraz 2016.

**Wykres 2. Wynagrodzenia ogółem w gospodarce w % PKB (w cenach bieżących)**

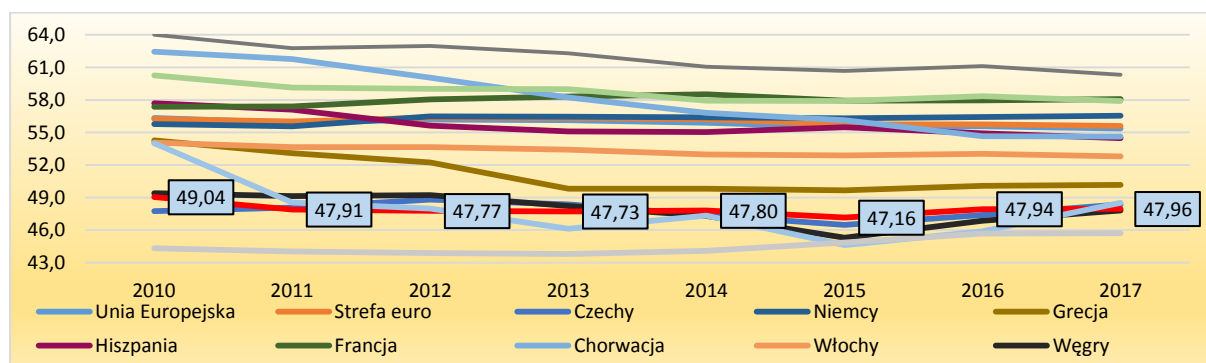


Kolejność sortowania krajów rosnąco według danych za 2010 r.

Źródło: Opracowanie na podstawie AMECO

Kształtowanie się wskaźnika udziału wynagrodzeń w PKB w czasie w wybranych krajach zobrazowano na poniższym wykresie. Wykres ten przedstawia dane zebrane dla 13 krajów UE oraz osobno dane dla strefy euro i Unii Europejskiej jako całości.

**Wykres 3. Udział płac ogółem w wybranych krajach UE w relacji do PKB w cenach bieżących w latach 2010-2017\***



\* 2017 – prognoza AMECO

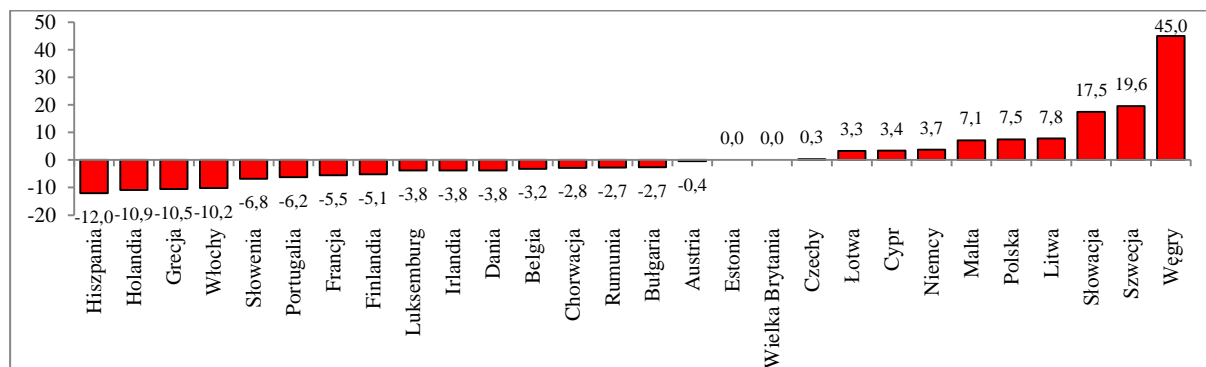
Źródło: Opracowanie na podstawie AMECO

W badanej grupie krajów najwyższym udziałem wynagrodzeń do PKB charakteryzowała się Słowenia. W 2010 r. wskaźnik udziału wynagrodzeń w PKB wynosił 64% a w roku 2016 około 61%. Prognoza AMECO dla Słowenii na 2017 r. wskazuje na kształtowanie się wynagrodzeń w relacji do PKB w wysokości ok. 60,3%. W Polsce w analizowanych latach udział wynagrodzeń w PKB kształtował się w granicach od 47% w 2015 r. do około 49% w 2010 r. Spośród uwzględnionych na wykresie krajów najniższy wskaźnik został zrealizowany na Słowacji.

### Zatrudnienie w sekcji O

W zakresie porównań międzynarodowych, analizę zatrudnienia w administracji publicznej najlepiej jest oprzeć na sekcji O, która grupuje podobne profesje w poszczególnych krajach. Polska znajduje się w grupie 10 krajów UE, które zanotowały dodatnią dynamikę wzrostu zatrudnienia w sekcji O pomiędzy 2010 i 2016 r. (zob. wykres 4). Według zaprezentowanych danych, w Polsce nastąpił wzrost zatrudnienia w tej sekcji o około 7,5% w porównaniu do roku 2010, natomiast na Węgrzech dynamika wzrostu wyniosła prawie 45%. Pomiedzy rokiem 2010 i 2016 stopa wzrostu zatrudnienia najbardziej zmniejszyła się w Hiszpanii, Holandii, Grecji i we Włoszech.

**Wykres 4. Dynamika zatrudnienia w sekcji O w krajach UE (w roku 2016 względem roku 2010).**



Według International Standard Industrial Classification of All Economic Activities (ISIC rev. 4)

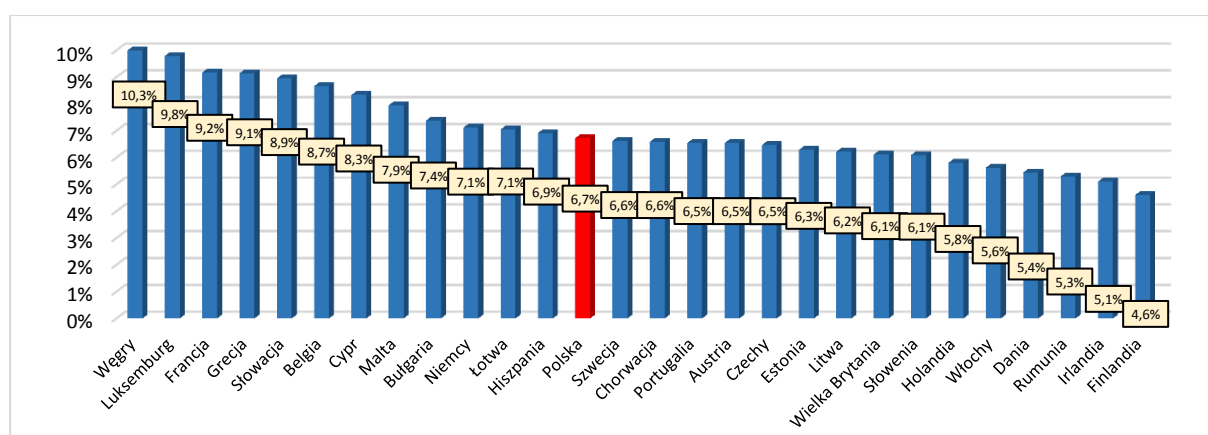
Źródło: opracowanie własne na podstawie danych ILO

Jak wynika z analizy danych ILO w 2010 r. i 2011 r. nastąpił spadek zatrudnienia w sekcji O w większości krajów UE. Prawdopodobnie wynikał on z konsekwencji kryzysu i jego wpływu na reformy w sektorze publicznym.

W 2010 r. ujemna dynamika wzrostu najsilniej dotknęła Łotwę, Danię oraz Rumunię, z kolei w 2011 r. Chorwację, a także Danię i Czechy. W okresie lat 2009-2016 coroczna dodatnia dynamika zmian wystąpiła jedynie Szwecji. W Polsce z wyjątkiem roku 2010 miał miejsce wzrost zatrudnienia, co obrazują coroczne dodatnie wskaźniki dynamiki. Z kolei na Węgrzech po roku 2012 utrzymuje się wzrost zatrudnienia, co wpłynęło na najwyższy w UE wskaźnik wzrostu zatrudnienia (około 61,2%) pomiędzy rokiem 2008 i 2016.

Na poniższym wykresie zaprezentowano udział osób w sekcji O w zatrudnieniu ogółem w gospodarce narodowej w 2016 r. w krajach Unii Europejskiej. Najwyższą wartość wskaźnik ten przyjął na Węgrzech (10,3%), natomiast najniższy był w Finlandii (4,6%). W Polsce szacunkowa wartość zatrudnionych w sekcji O w stosunku do zatrudnienia w gospodarce ogółem wyniosła 6,7%, co sytuuje Polskę w środkowej pozycji zestawienia.

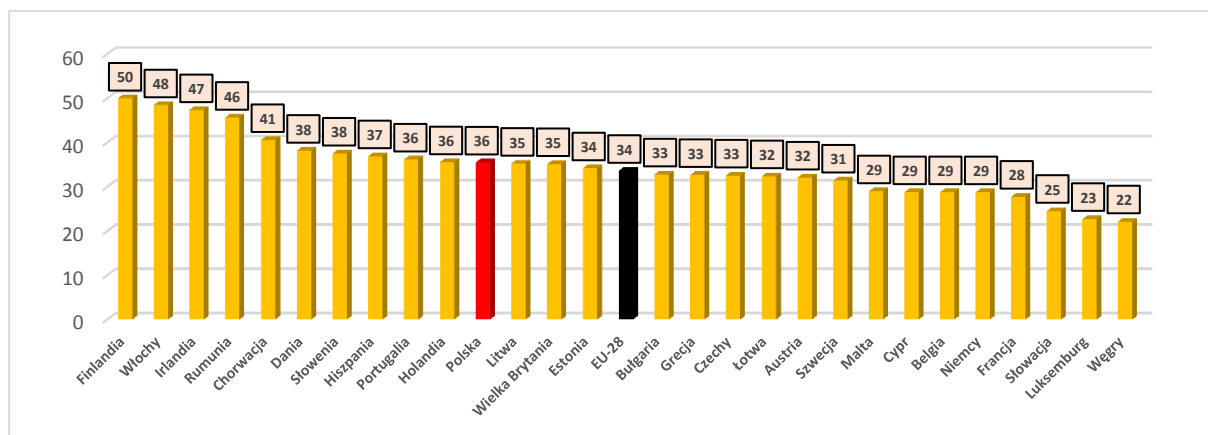
**Wykres 5. Udział osób zatrudnionych w sekcji O - Administracja publiczna i obrona narodowa; obowiązkowe zabezpieczenia społeczne w zatrudnieniu ogółem w gospodarce narodowej w 2016 roku**



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Eurostat

W analizach z zakresu relacji zatrudnienia w sekcji O względem liczby mieszkańców kraju, Polska znajduje się w grupie krajów, które realizują wartości zbliżone do średniej dla UE. Przykładowo w 2016 r. liczba mieszkańców przypadająca na 1 pracującego w sekcji O wyniosła 36, podczas gdy w UE wyniosła 34. W przypadku Finlandii jeden pracujący w sekcji O obsługuje 50 mieszkańców kraju, zaś na Węgrzech o ponad połowę mniej (22 mieszkańców) – zob. wykres poniżej.

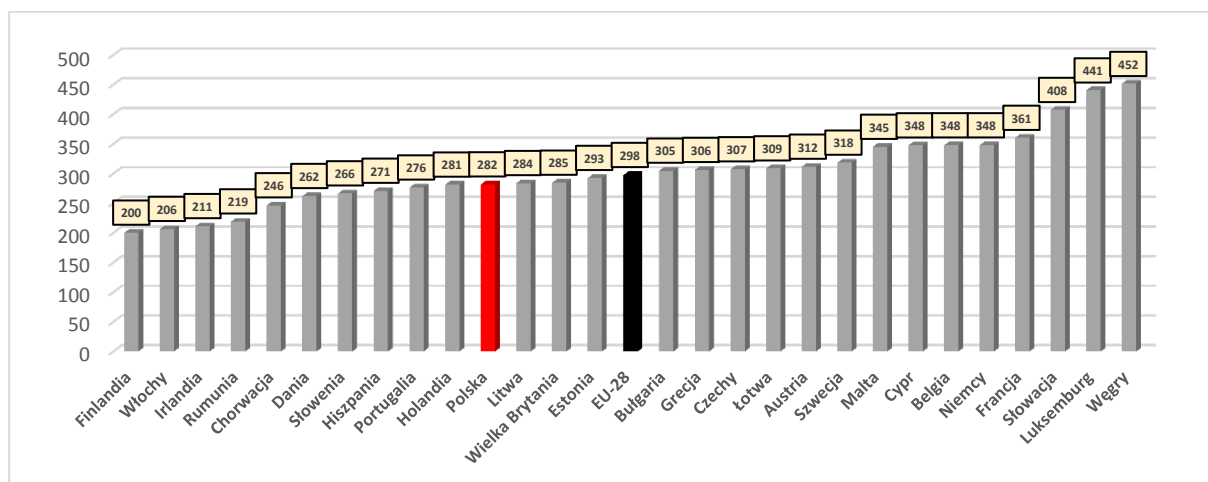
**Wykres 6. Liczba mieszkańców przypadająca na 1 pracującego w sekcji O w 2016 roku**



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Eurostat

Z kolei poniższy wykres prezentuje liczbę pracujących w sekcji O przypadających na 10 tys. mieszkańców kraju w 2016 r. W Polsce na 10 tys. mieszkańców przypadała około 282 pracujących w sekcji O, dla porównania w całej UE wartość ta wyniosła 298 mieszkańców, najwięcej zaś na Węgrzech – 452 pracujących, najmniej w Finlandii – 200 pracujących.

**Wykres 7. Pracujący w sekcji O na 10 tys. mieszkańców w 2016 roku**



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Eurostat

Powyższe analizy pokazują, że Polska plasuje się w środkowej części zestawienia krajów UE oraz na poziomie zbliżonym do średniej dla UE, co wskazuje na względny brak przerostu zatrudnienia w sekcji O w relacji do pozostałych krajów Unii.



## Załącznik 3

Załącznik nr 5  
do protokołu z posiedzenia Komitetu Sterującego w dniu 19 września 2016 r.

### **Program przeglądu wydatków publicznych w obszarze kształtowania wynagrodzeń dla pracowników zatrudnionych w państwowej sferze budżetowej (*psb*) – I etap: członkowie korpusu służby cywilnej**

---

#### **1. Podstawa przeglądu**

Przegląd wydatków publicznych przeznaczanych na wynagrodzenia dla pracowników państwowej sfery budżetowej (zwany dalej „przeglądem”) odbywa się na podstawie zarządzenia nr 30 Ministra Finansów z dnia 4 maja 2015 r. w sprawie powołania Komitetu Sterującego do spraw przeglądów wydatków publicznych.

#### **2. Cel przeglądu**

Głównym celem przeglądu jest zbadanie skuteczności i efektywności wydatków publicznych przeznaczonych na wynagrodzenia dla pracowników państwowej sfery budżetowej (*psb*).

Cel przeglądu zostanie osiągnięty przez:

- identyfikację celów polityki w obszarze wynagrodzeń w *psb*, w tym w szczególności celów systemów/zasad kształtowania wielkości wydatków na wynagrodzenia, dotyczących kształtowania funduszu na wynagrodzenia oraz ustalania indywidualnych wynagrodzeń w *psb*;
- identyfikację wydatków przeznaczonych na wynagrodzenia oraz poziomu wynagrodzeń w podziale na rodzaje stanowisk i urzędy;
- identyfikację poziomu zatrudnienia w *psb*;
- ocenę, czy systemy kształtowania wynagrodzeń odpowiadają zidentyfikowanym celom, a także czy umożliwiają skuteczne osiąganie celów polityki wynagrodzeń;
- ocenę, czy wydatki publiczne na wynagrodzenia dla pracowników *psb* są efektywne oraz czy i w jaki sposób możliwe byłoby zwiększenie ich efektywności;
- opracowanie wniosków i rekomendacji dotyczących alokacji wydatków na wynagrodzenia w *psb*, zwiększających skuteczność i efektywność polityki wynagrodzeń, w tym np. wskazanie:
  - czy są takie kategorie wydatków na wynagrodzenia/składniki wynagrodzeń, które należałoby zmodyfikować, ograniczyć lub z nich zrezygnować;
  - czy są takie kategorie wydatków na wynagrodzenia/składniki wynagrodzeń, które należałoby rozszerzyć/wprowadzić;
  - czy są obszary, w których wynagrodzenia należałoby zwiększyć/zmniejszyć lub dokonać przesunięć w ramach ogólnego funduszu wynagrodzeń lub dokonać restrukturyzacji zatrudnienia;

- wypracowanie sposobu wdrożenia proponowanych rekomendacji, w tym ewentualnych zmian regulacji prawnych lub zmian organizacyjnych w badanym obszarze.

### **3. Szczegółowe zadania realizowane podczas przeglądu**

Zdefiniowane powyżej ogólne cele zostaną osiągnięte poprzez uzyskanie odpowiedzi na szczegółowe pytania i wyniki analiz według przedstawionego poniżej schematu:

#### **I. Identyfikacja celów polityki/systemów wynagrodzeń w *psb* i ocena adekwatności instrumentów stosowanych do realizacji tych celów**

- 1) Jakie są najważniejsze cele, które państwo stara się osiągać przeznaczając środki publiczne na wynagrodzenia?
- 2) Czy cele te są spójne z ogólnymi celami polityk publicznych w obszarze kształtowania wynagrodzeń?

#### **II. Skuteczność systemów wynagrodzeń w *psb***

- 1) Ocena – na podstawie istniejących danych i informacji – czy cele są osiągane?
- 2) Jakie zmiany w systemach wynagrodzeń w *psb* mogłyby poprawić skuteczność osiągania celów?
- 3) W jaki sposób otoczenie regulacyjne wpływa na skuteczność kształtowania systemów wynagrodzeń w *psb*?
- 4) Mając na względzie rozwiązania w zakresie kształtowania wynagrodzeń funkcjonujące np. w innych krajach OECD – jakie są/mogłyby być alternatywne sposoby osiągania celów?
- 5) Jeśli ocena skuteczności systemów wynagrodzeń jest utrudniona ze względu na braki informacyjne, jakie dodatkowe informacje należałoby zebrać i/lub analizy przeprowadzić, aby umożliwić dokładniejszą ocenę skuteczności w ramach kolejnego przeglądu wydatków? W jakiej mierze istniejące mierniki są adekwatne i mogą być wykorzystane w ramach przeglądu wydatków?

#### **III. Efektywność systemów wynagrodzeń w *psb***

- 1) Ocena efektywności systemów wynagrodzeń w *psb* – czy podobne efekty można osiągnąć niższym kosztem?
- 2) Jakie zmiany w systemach mogłyby zwiększyć ich efektywność (np. modyfikacja systemów kształtowania wynagrodzeń oraz składników wynagrodzeń, algorytmu podziału środków, zmniejszenie obciążeń administracyjnych, uproszczenie procedur, itp.)?
- 3) Jeśli ocena efektywności systemu jest utrudniona ze względu na braki informacyjne, to jakie dodatkowe informacje należałoby zebrać i/lub analizy przeprowadzić, aby umożliwić dokładniejszą ocenę efektywności w ramach kolejnego przeglądu?

#### **IV. Rekomendacje – propozycje zwiększenia skuteczności i efektywności systemu wynagrodzeń**

- 1) Wskazanie proponowanych zmian w alokacji wydatków na wynagrodzenia.
- 2) Jakie zmiany regulacyjne, organizacyjne itp. mogłyby zwiększyć skuteczność i efektywność systemów wynagrodzeń?
- 3) W jaki sposób powinny być wdrożone proponowane zmiany?

Realizując powyższe zadania i odpowiadając na powyższe pytania w przeglądzie powinno się uwzględnić doświadczenia i porównania międzynarodowe oraz dorobek badań empirycznych i teoretycznych.

#### **4. Kontekst**

Zasady i tryb kształtowania wynagrodzeń w *psb* określają przepisy *ustawy z dnia 23 grudnia 1999 r. o kształtowaniu wynagrodzeń w państwowej sferze budżetowej oraz zmianie niektórych ustaw* (Dz. U. z 2015 r. poz. 2030, z późn. zm.).

Wynagrodzenia indywidualne w *psb* określone są na podstawie szeroko rozumianego prawa pracy i nie ma jednego aktu prawnego regulującego te kwestie. A zatem jest to obszar bardzo złożony (samiych ustaw pragmatycznych oraz aktów wykonawczych jest kilkadziesiąt).

Z tego względu realizowany przegląd został ograniczony w pierwszym etapie do pracowników korpusu służby cywilnej, do których stosuje się przepisy *ustawy z dnia 21 listopada 2008 r. o służbie cywilnej* (Dz. U. z 2014 r. poz. 1111, z późn. zm.).

Omawiany przegląd wydatków na wynagrodzenia wpisuje się również w całokształt działań podejmowanych przez Radę Dialogu Społecznego (RDS). W programie pracy RDS na 2016 r. przyjętym *Uchwałą Nr 8 Rady Dialogu Społecznego z dnia 18 lutego 2016 r. w sprawie zatwierdzenia programu prac Rady na 2016 r.*, jednym z zadań jest „(...) przygotowanie rekomendacji do zmian w zakresie: (...) wynagrodzeń w państwowej sferze budżetowej.”.

Dodatkowo należy podkreślić, iż konieczność wdrożenia efektywnych systemów wynagradzania pracowników jako kluczowych instrumentów poprawy jakości i skuteczności działania organów administracji publicznej, została wskazana w *Uchwale Nr 17 Rady Ministrów z dnia 12 lutego 2013 r. w sprawie przyjęcia strategii „Sprawne Państwo 2020”* (M.P. z 2013 r. poz. 136). Zmiana ta wpisuje się w jeden z głównych celów strategii, jakim jest zwiększenie sprawności instytucjonalnej państwa, poprzez m.in. efektywne i funkcjonalne urzędy administracji rządowej.

Celowość przeprowadzania przeglądu wydatków w omawianym obszarze ma również swoje odzwierciedlenie w *Strategii Rozwoju Kraju 2020*. Jednym z podejmowanych działań wymienionych w strategii jest zwiększenie efektywności instytucji publicznych poprzez zapewnienie stabilizacji personalnej kadr administracji publicznej, podnoszenie ich kompetencji, wiedzy i umiejętności oraz wprowadzenie odpowiednich systemów motywacyjnych. Profesjonalny korpus pracowników powinien być cechą zarówno administracji rządowej, jak również samorządowej.

#### **5. Struktura wydatków na wynagrodzenia w *psb***

Stosownie do przepisów art. 9 *ustawy o kształtowaniu (...) kwoty przeznaczone na wynagrodzenia dla pracowników *psb* w danym roku określa ustawa budżetowa*. Kwoty te obejmują wynagrodzenia łącznie ze składkami na ubezpieczenia społeczne, opłacanymi przez ubezpieczonych oraz z zaliczką na podatek dochodowy od tych wynagrodzeń (bez pochodnych od wynagrodzeń płaconych przez pracodawców) i w 2016 r. zostały zaplanowane w załączniku nr 6 do *ustawy budżetowej*. Natomiast łączne środki przeznaczone na sfinansowanie tych wynagrodzeń (wraz z pochodnymi) zostały ujęte odpowiednio w załączniku nr 2 i 4 do *ustawy budżetowej na rok 2016*.

**Tabela 1. Zatrudnienie oraz fundusz wynagrodzeń (w tys. złotych) w grupach pracowników, objętych przepisami ustawy z dnia 23 grudnia 1999 r. o kształtowaniu wynagrodzeń w państwowej sferze budżetowej, zgodnie z ustawą budżetową na rok 2016 z dnia 25 lutego 2016 r. (Dz. U. z 2016 r. poz. 278).**

Lp.	Wyszczególnienie	Planowane etaty <sup>1)</sup>	z tego:			Pochodne od wynagrodzeń ogółem <sup>5)</sup>	RAZEM wynagrodzenia łącznie z pochodnymi od wynagrodzeń (kol. 4 + kol. 8)	
			WYNAGRODZENIA OGÓLEM, (zał. 6)	Źródła finansowania				
				BP <sup>2)</sup> (zał. 2)	WSPÓLFIN. <sup>3)</sup> (zał. 2)			BŚE <sup>4)</sup> (zał. 4)
1	2	3	4	5	6	7	8	9
<b>OGÓLEM, z tego:</b>		<b>545 105</b>	<b>30 064 396</b>	<b>29 677 786</b>	<b>352 389</b>	<b>34 221</b>	<b>2 840 338</b>	<b>32 904 734</b>
1	Osoby nieobjęte mnożnikowymi systemami wynagrodzeń, w tym asystenci sędziów i prokuratorów	120 858	4 790 367	4 719 141	56 768	14 458	940 828	5 731 195
2	Osoby zajmujące kierownicze stanowiska państwowe	259	41 048	41 048			8 062	49 110
<b>3</b>	<b>Członkowie korpusu służby cywilnej</b>	<b>129 167</b>	<b>7 498 123</b>	<b>7 183 251</b>	<b>295 522</b>	<b>19 350</b>	<b>1 472 631</b>	<b>8 970 754</b>
4	Etatowi członkowie samorządowych kolegiów odwoławczych	599	61 471	61 471			12 073	73 544
5	Etatowi członkowie regionalnych izb obrachunkowych	237	21 648	21 648			4 252	25 900
6	Pracownicy Rządowego Centrum Legislacji	175	19 078	18 724	56	298	3 747	22 825
7	Eksperti, asesory i aplikanci ekspercy Urzędu Patentowego Rzeczypospolitej Polskiej	200	17 308	17 308			3 399	20 707
8	Funkcjonariusze Służby Celnej	14 468	1 044 500	1 044 380	36	84	205 140	1 249 640
9	Asesory prokuratorscy	6 575	35 175	35 175			6 908	42 083
10	Sędziowie delegowani (...) i prokuratorzy <sup>6)</sup>		926 519	926 519				926 519
11	Żołnierze zawodowi i funkcjonariusze <sup>6)</sup>	258 967	14 675 870	14 675 832	7	31		14 675 870
12	Członkowie Krajowej Izby Odwoławczej przy Prezesie Urzędu Zamówień Publicznych	40	4 416	4 416			867	5 283
13	Członkowie służby zagranicznej niebędący członkami korpusu służby cywilnej	1 008	49 940	49 940			9 808	59 748
14	Nauczyciele zatrudnieni w szkołach i placówkach prowadzonych przez organy administracji rządowej	12 553	732 245	732 245			143 813	876 058
15	Rezerwy celowe	1 505	146 688	146 688			28 810	175 498

1) liczba etatów, na podstawie danych podanych przez dysponentów części na etapie prac nad budżetem,

2) wydatki bieżące jednostek budżetowych,

3) współfinansowanie projektów z udziałem środków UE,

4) wydatki budżetu środków europejskich,

5) 19,64% – przyjęta wysokość pochodnych od wynagrodzeń, obejmuje składki na ubezpieczenia społeczne w wysokości 17,19% (9,76% – składka emerytalna, 6,5% – składka rentowa, 0,93% – składka wypadkowa) oraz Fundusz Pracy – 2,45%,

6) nie są odprowadzane składki na ubezpieczenia społeczne i Fundusz Pracy.

**Tabela 2. Przeciętne zatrudnienie oraz fundusz wynagrodzeń - w mln zł (bez pochodnych od wynagrodzeń płaconych przez pracodawców) w latach 2007-2015 (według sprawozdań Rb-70) w państwowych jednostkach budżetowych, objętych przepisami ustawy z dnia 23 grudnia 1999 r. o kształtowaniu wynagrodzeń w państwowej sferze budżetowej.**

Wyszczególnienie	2007	2008	2009 */	2010	2011	2012	2013	2014	2015
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
<b>PRZECIĘTNE ZATRUDNIENIE</b>									
<b>Ogółem, w tym:</b>	<b>460 048</b>	<b>474 471</b>	<b>491 246</b>	<b>508 119</b>	<b>509 937</b>	<b>502 232</b>	<b>503 880</b>	<b>504 100</b>	<b>501 100</b>
- Członkowie korpusu służby cywilnej	107 506	111 966	116 415	120 333	120 295	118 842	118 772	117 805	116 618
<b>WYNAGRODZENIA Ogółem, w tym:</b>	<b>18 239,79</b>	<b>21 750,94</b>	<b>23 709,41</b>	<b>25 214,17</b>	<b>25 648,53</b>	<b>26 097,72</b>	<b>26 866,30</b>	<b>27 118,85</b>	<b>27 534,48</b>
- Członkowie korpusu służby cywilnej	4 704,98	5 730,89	6 133,59	6 497,55	6 723,15	6 790,22	6 839,90	6 892,50	6 991,24

\*/ w trakcie 2009 r. włączono do służby cywilnej osoby zajmujące wysokie stanowiska państwowe niebędące kierowniczymi stanowiskami państwowymi, w związku z wejściem w życie przepisów ustawy z dnia 21 listopada 2008 r. o

służbie cywilnej z dniem 24 marca 2009 r. utraciła moc ustawa z dnia 24 sierpnia 2006 r. o państwowym zasobie kadrowym i wysokich stanowiskach państwowych.

**Tabela 3. Przeciętne zatrudnienie oraz fundusz wynagrodzeń (w mln zł) w latach 2007-2015 łącznie w grupie członków korpusu służby cywilnej.**

Wyszczególnienie	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
<b>PRZECIĘTNE ZATRUDNIENIE</b> Ogółem ksc, z tego:	<b>109 540</b>	<b>114 318</b>	<b>118 976</b>	<b>122 966</b>	<b>122 942</b>	<b>121 464</b>	<b>121 382</b>	<b>120 395</b>	<b>119 217</b>
państwowe jednostki budżetowe objęte przepisami ustawy z dnia 23 grudnia 1999 r. o kształtowaniu wynagrodzeń w państwowej sferze budżetowej (źródło: spr. Rb-70)	107 506	111 966	116 415	120 333	120 295	118 842	118 772	117 805	116 618
jednostki powiatowe (PINB + KP PSP) – źródło: dane KPRM	2 034	2 352	2 561	2 633	2 647	2 622	2 610	2 590	2 599
<b>WYNAGRODZENIA</b> Ogółem ksc, z tego:	<b>4 758,70</b>	<b>5 820,72</b>	<b>6 234,45</b>	<b>6 602,06</b>	<b>6 829,19</b>	<b>6 897,56</b>	<b>6 947,97</b>	<b>7 002,90</b>	<b>7 104,48</b>
państwowe jednostki budżetowe objęte przepisami ustawy z dnia 23 grudnia 1999 r. o kształtowaniu wynagrodzeń w państwowej sferze budżetowej (źródło: spr. Rb-70)	4 704,98	5 730,89	6 133,59	6 497,55	6 723,15	6 790,22	6 839,90	6 892,50	6 991,24
jednostki powiatowe (PINB + KP PSP) – źródło: dane KPRM	53,72	89,83	100,86	104,51	106,04	107,34	108,07	110,40	113,24

## 6. Zakres przeglądu

Przegląd obejmie wydatki w obszarze kształtowania wynagrodzeń w państwowej sferze budżetowej. Realizacja I etapu przeglądu obejmie system oraz zasady kształtowania wynagrodzeń członków korpusu służby cywilnej.

Wstępna lista zagadnień, które podlegałyby analizie to m.in.:

1. analiza systemów i zasad kształtowania funduszu wynagrodzeń i wynagrodzeń indywidualnych,
2. relacje pomiędzy systemami kształtowania funduszu wynagrodzeń a systemami wynagrodzeń indywidualnych,
3. zbadanie, czy obecny system wynagradzania pracowników ma charakter motywacyjny,
4. określenie poziomu funduszu wynagrodzeń, przeciętnego wynagrodzenia oraz przeciętnego zatrudnienia w korpusie służby cywilnej,
5. analiza poziomu wynagrodzeń członków korpusu służby cywilnej na tle innych grup pracowników, objętych przepisami ustawy z dnia 23 grudnia 1999 r. o kształtowaniu wynagrodzeń w państwowej sferze budżetowej oraz zmianie niektórych ustaw;
6. możliwości poprawy efektywności systemów i zasad kształtowania wynagrodzeń w psb;
7. analiza poziomu zróżnicowania wynagrodzeń między urzędami.

Szczegółowy okres analiz będzie wypracowany przez grupę roboczą.

Przegląd wykorzysta przede wszystkim istniejące, możliwie najbardziej aktualne źródła danych i informacje, w tym m.in.:

- regulacje prawne,
- dane statystyczne GUS, KPRM i budżetowe,
- istniejące analizy i ewaluacje,
- doświadczenia międzynarodowe np. krajów OECD, Bank Światowy.

Przegląd wydatków publicznych powinien wykazać, czy i w jaki sposób możliwe byłoby podniesienie skuteczności i efektywności wydatków na wynagrodzenia w psb. Przegląd formułowałby realistyczne i możliwe do wdrożenia wnioski i rekomendacje.

## **7. Ramy czasowe i produkty przeglądu**

Przewiduje się, że przegląd trwałby ok. 6 miesięcy od momentu przyjęcia przez Komitet Sterujący programu przeglądu i wyznaczenia grupy roboczej.

