



Warszawa, 15 maja 2014 r.

DSC.3592-9(1)/14/HW.MD
48462/14

Komentarz do artykułów pt. :

**„Rząd zamroził płace, ale budżetówka zarabia lepiej” – „Rzeczpospolita” z dnia 7 maja 2014 r.
oraz
„Płace w administracji zamrożone, bo są wysokie” – „Dziennik Gazeta Prawna” z dnia 9 maja 2014 r.**

Doceniając wysiłki Autorów ww. artykułów poczynione w kierunku ukazania sytuacji płacowej polskiej administracji publicznej, pragniemy odnieść się do najważniejszych tez zawartych w tych artykułach oraz doprecyzować niektóre szczegółowe kwestie, zwłaszcza dotyczące korpusu służby cywilnej na tle otoczenia.

W jednym ze wspomnianych artykułów słusznie zauważono m.in., że zgodnie z danymi Głównego Urzędu Statystycznego, w latach 2008-2013 wynagrodzenia w sferze budżetowej wzrosły nominalnie o ok. 29% (realnie zaś o ok. 12%), przewyższając tym samym poziom wynagrodzeń w sektorze przedsiębiorstw, w którym odnotowano w tym okresie nominalny wzrost o ok. 21% (zaś realny – o ok. 5%). Należy jednak dodać, że w tym samym okresie poziom wynagrodzeń w całej gospodarce narodowej również uległ niemałemu wzrostowi, bo o ok. 24% w ujęciu nominalnym, w ujęciu realnym zaś – o 7,7%.

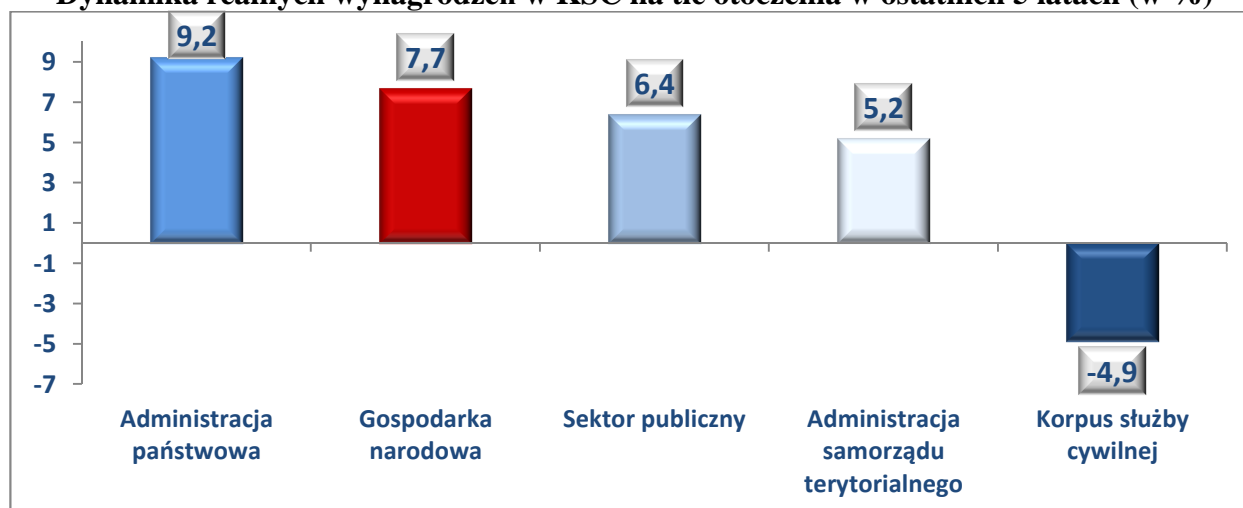
Należy również podkreślić, że wspomniana sfera budżetowa jest bardzo zróżnicowanym zbiorem grup pracowniczych o niejednorodnych systemach wynagrodzeń (edukacja, ochrona zdrowia, administracja publiczna w tym: administracja państwowa – m.in. kancelaria Sejmu, Senatu, Prezydenta RP, GİODO, RPO, sądownictwo – oraz administracja rządowa i samorządowa), co ma bardzo istotne przełożenie na dynamikę wynagrodzeń w poszczególnych podzbiorach. Zatem na kwestie te należy spojrzeć bardziej szczegółowo. Dla przykładu, wynagrodzenia przeciętne w sekcji „Edukacja” w latach 2008-2013 r. wzrosły nominalnie o 27,7%, natomiast realnie – o 19,5%, natomiast wynagrodzenia w sekcji „Ochrona zdrowotna i pomoc społeczna” wzrosły w tym okresie nominalnie o 24,0%, natomiast realnie – o 7,6%.

Z przedstawionych danych Głównego Urzędu Statystycznego oraz Departamentu Służby Cywilnej KPRM faktycznie wynika, że w niektórych częściach administracji publicznej poziom wynagrodzeń przeciętnych uległ znacznemu wzrostowi w analizowanym okresie. Z danych tych widać też, że **najpoważniejsze skutki wspomnianego zamrożenia wynagrodzeń odczuwane są przez korpus służby cywilnej, stanowiący podstawową część administracji rządowej.** Pod względem dynamiki wynagrodzeń korpus służby cywilnej wypada bardzo

niekorzystnie na tle swojego otoczenia, co powoduje stały spadek jego konkurencyjności płacowej względem rynku i innych części administracji.

W jednym z artykułów słusznie zwrócono też uwagę, że wzrosty wynagrodzeń w sektorze publicznym mają miejsce pomimo zamrożenia funduszu wynagrodzeń zapowiadanego rok rocznie w kolejnych aktualizacjach Wieloletniego Planu Finansowego Państwa. Jak zauważono, nie wszystkie części tego sektora są objęte zamrożeniem, co powoduje pogłębianie się dysproporcji w dynamice wynagrodzeń w poszczególnych częściach sektora publicznego. W wyniku zamrożenia wynagrodzeń mamy do czynienia z utrzymaniem się realnego spadku poziomu wynagrodzeń w korpusie służby cywilnej od 5 lat oraz realnymi wzrostami w innych segmentach, o czym wspomniano wcześniej i co pokazuje poniższy wykres.

Dynamika realnych wynagrodzeń w KSC na tle otoczenia w ostatnich 5 latach (w %)



Ponadto, zaznaczyć należy, że przeciętne miesięczne wynagrodzenie w korpusie służby cywilnej w 2013 r. było co prawda o 30,7% wyższe od przeciętnego miesięcznego wynagrodzenia w gospodarce narodowej ogółem, które w tym samym okresie wyniosło 3 650 zł brutto (wzrost nominalny względem 2012 r. – o 3,4%), **jednakże różnica ta w 2012 r. wynosiła 34,0%, natomiast w 2009 r. – 42,3%**. Należy przy tym pamiętać, że dane te stanowią porównanie wynagrodzeń członków korpusu służby cywilnej, czyli wynagrodzeń grupy osób o wyższych kwalifikacjach zawodowych (co najmniej 50% osób zajmuje stanowiska, na których wymagane jest wykształcenie wyższe) z wynagrodzeniami osób zatrudnionych w całej gospodarce narodowej (udział osób z wyższym wykształceniem wynosi w niej ok. 30%).

Zdaniem Departamentu Służby Cywilnej realny spadek wynagrodzeń w korpusie służby cywilnej jest szczególnie odczuwalny przez "najbiedniejsze" urzędy, w których przeciętne miesięczne wynagrodzenie wynosi poniżej 80% przeciętnego wynagrodzenia w gospodarce narodowej (tj. poniżej 60% średniej dla korpusu służby cywilnej – poniżej kwoty 2 862 zł brutto). Do tej grupy zalicza się ok. 370 urzędów – przede wszystkim administracji zespolonej szczebla powiatowego i wojewódzkiego. Tak więc odnosząc się do stwierdzenia zawartego w jednym

z ww. artykułów, że „według ekspertów zamrożenie płac w kolejnych latach łatwiej zniosą te urzędy, w których wynagrodzenie wynosi około 8 tys. zł.” pragniemy zauważyć, że do takich urzędów w korpusie służby cywilnej można zaliczyć jedynie Ministerstwo Spraw Zagranicznych oraz placówki zagraniczne, w których łączne zatrudnienie stanowi 2% całego korpusu służby cywilnej. W sytuacji dalszego zamrożenia wynagrodzeń problemem jest więc sytuacja w urzędach najniżej opłacanych – mających zdecydowanie większy udział w korpusie niż urzędy wysoko opłacane.

Ponadto prawdą jest, jak wskazano w artykule, że wynagrodzenia pracowników na najniższych szczeblach kariery w administracji publicznej są stosunkowo konkurencyjne względem sektora prywatnego, jednakże są to jedyne stanowiska, o których można tak powiedzieć. Z badania zrealizowanego przez firmę HRM Partners S.A.¹ na zlecenie KPRM w zakresie wynagrodzeń na porównywalnych stanowiskach w administracji publicznej (w tym w korpusie służby cywilnej) i w sektorze biznesowym wynika m.in., że stanowiska w korpusie służby cywilnej nisko szeregowane osiągają przeciętnie wynagrodzenie zasadnicze na poziomie od 71% do 85% płac w sektorze biznesowym (a w przypadku płac całkowitych od 84% do 105% płac całkowitych na rynku biznesowym) co należy uznać za wystarczająco konkurencyjne, pozwalające na przyciągnięcie i utrzymanie kandydatów do pracy o odpowiednich kwalifikacjach oraz skuteczne ich motywowanie. Natomiast stanowiska wysokokwalifikowanych specjalistów i menedżerów osiągają przeciętnie zaledwie 25% - 26% wynagrodzeń zasadniczych w sektorze biznesowym co może być poważnym źródłem ryzyk związanych z możliwością przyciągnięcia i utrzymania pracowników o odpowiednich kwalifikacjach.

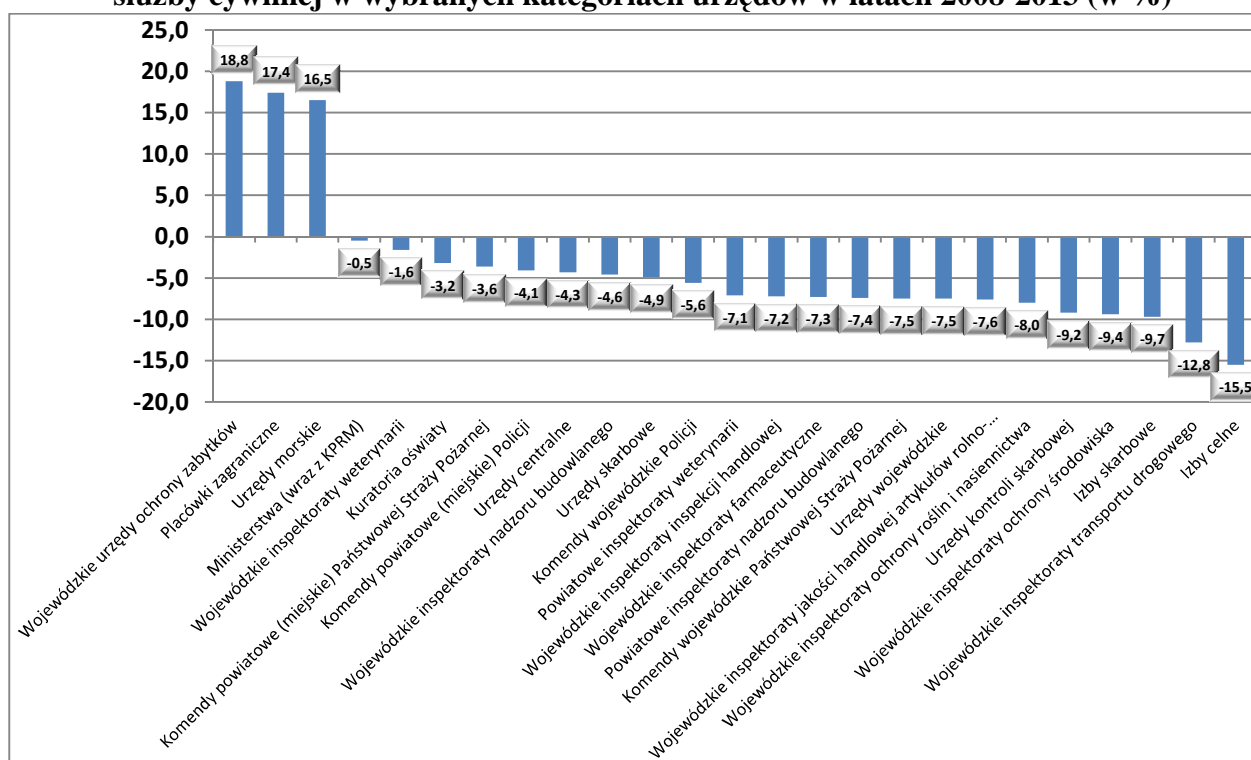
W tym miejscu pragniemy odnieść się również do konkretnych danych, zaprezentowanych w ww. tekstach, dotyczących korpusu służby cywilnej. Gdy mówimy o dynamice wynagrodzeń w korpusie służby cywilnej w okresie 2008-2013 r. musimy mieć na uwadze, że w 2008 r. i w 2013 r. były to dwa różne zbiory pracowników. Podstawową kwestią jest fakt, że w 2008 r. do korpusu służby cywilnej nie były zaliczone tzw. wysokie stanowiska państwowe, z których większość w 2009 r. została włączona do tego korpusu jako wyższe stanowiska w służbie cywilnej. Włączenie tych stanowisk ma bardzo znaczące przełożenie na poziom wynagrodzeń w korpusie służby cywilnej w szczególności w tych kategoriach urzędów, w których zauważone zostały w artykule najwyższe wzrosty. Są to bowiem stanowiska menedżerskie, które siłą rzeczy są najlepiej opłacane i mają w związku z tym znaczny wpływ na ogólny poziom wynagrodzeń w korpusie służby cywilnej. Tak więc mając na celu uzyskanie porównywalnych danych w zakresie dynamiki wynagrodzeń w korpusie służby cywilnej w ciągu ostatnich pięciu lat, należy

¹ Prezentacja końcowa podsumowująca wyniki przedmiotowego badania jest dostępna na stronie internetowej DSC KPRM pod adresem: http://dsc.kprm.gov.pl/sites/default/files/prezentacja_koncowa_hrm.pdf.

analizować je łącznie z wynagrodzeniami osób zajmujących wysokie stanowiska państwowe, które stały się wyższymi stanowiskami w służbie cywilnej.

Poniżej przedstawiamy zestawienie faktycznych realnych wzrostów w wybranych kategoriach urzędów, w załączniku zaś znajduje się szczegółowa tabela z odpowiednimi wartościami.

Dynamika przeciętnych miesięcznych wynagrodzeń w ujęciu realnym członków korpusu służby cywilnej w wybranych kategoriach urzędów w latach 2008-2013 (w %)



Znaczny wzrost poziomu wynagrodzeń w wojewódzkich urzędach ochrony zabytków oraz w urzędach morskich wynika przede wszystkim z faktu objęcia w 2008 r. tych grup urzędów (jako jednych z najbiedniejszych w tym okresie) procesem zmniejszania różnic w wynagrodzeniach pomiędzy urzędami.

Warto zauważyć – również w odniesieniu do stwierdzenia zawartego w jednym z ww. artykułów, że „wynagrodzenia w korpusie służby cywilnej nieznacznie się zwiększają tylko ze względu na dodatki stałe, które rosną wraz ze stażem pracy” – że w indywidualnych przypadkach nominalne wzrosty wynagrodzeń w poszczególnych urzędach wynikały z przeprowadzanych procesów skutkujących zmniejszeniem poziomu zatrudnienia, w tym racjonalizacji zatrudnienia, restrukturyzacji struktury urzędu, czy nieobsadzania uwalnianych stanowisk pracy. Procesy te miały miejsce pomimo realizacji przez urzędy nowych zadań, jak: prezydencja Polski w Radzie UE, realizacja projektów finansowanych z budżetu UE, nowe zadania Inspekcji Transportu Drogowego, Inspekcji Weterynaryjnej, czy Generalnej Dyrekcji Dróg Krajowych i Autostrad. Pomimo realizacji nowych zadań, od trzech lat mamy do czynienia ze spadkiem zatrudnienia ogółem w całym korpusie służby cywilnej.

Jednakże wspomniane spadki zatrudnienia, przy utrzymaniu funduszu wynagrodzeń na dotychczasowym poziomie, nie były wystarczające do przewyciężenia działania inflacji,

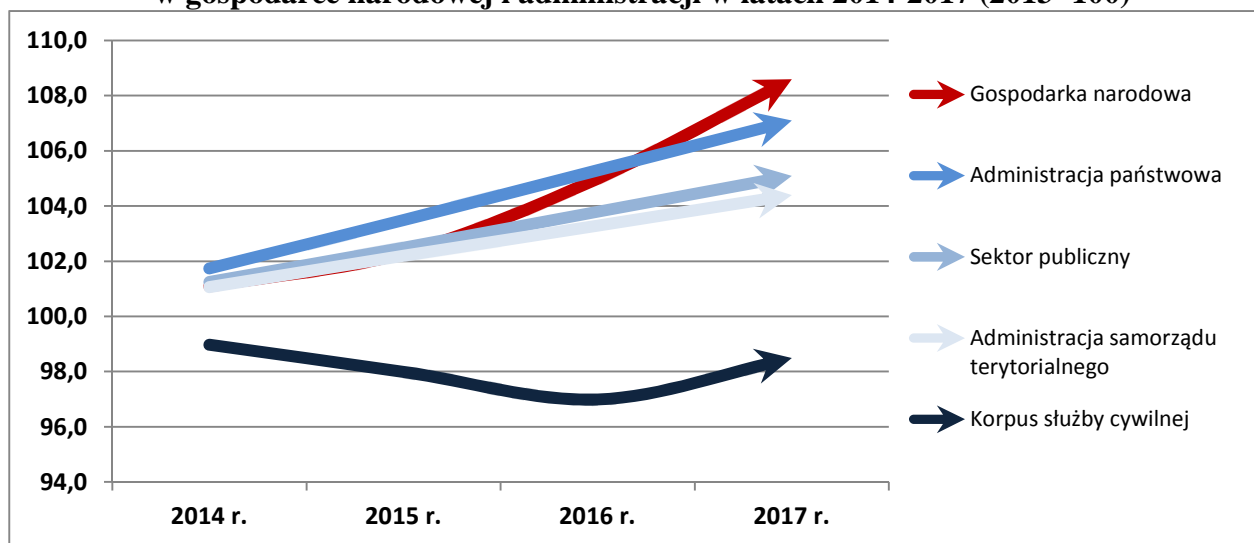
w związku z czym mamy do czynienia z wspomnianym utrzymaniem się realnego spadku poziomu wynagrodzeń w korpusie służby cywilnej od 5 lat.

Warto jednocześnie podkreślić, że zawarta w artykule teza, iż „szybko też nauczono się obchodzić to ograniczenie (zamrożenie funduszu płac – przyp. DSC) poprzez wyższe nagrody” nie znajduje żadnego uzasadnienia z uwagi na fakt, że fundusz nagród jest również częścią zamrożonego funduszu wynagrodzeń. W związku z czym ewentualne podwyższanie nagród członkom korpusu służby cywilnej może odbywać się wyłącznie w ramach tego funduszu i nie stanowi żadnego sprytnego zabiegu mającego na celu obejście ograniczeń – którego próbuje się dopatrywać cytowany w jednym z artykułów Pan Marcin Chłudziński, Prezes Fundacji Republikańskiej.

Ponadto, pragnąc zachować ścisłość, w odniesieniu do stwierdzenia, że „w administracji rządowej fundusz płac był tworzony na podstawie tzw. corocznego prognozowania liczby etatów; w efekcie dyrektorzy generalni wykazywali, że potrzebują środków np. na wynagrodzenia dla 300 etatów, a realnie było ich np. 50 mniej”, uprzejmie przypominamy, że od 2010 r. środki na wynagrodzenia członków korpusu służby cywilnej nie są planowane w oparciu o limity etatów.

Jako podsumowanie pragniemy na koniec zaprezentować prognozy dynamiki wynagrodzeń w kolejnych latach opracowane na podstawie szacunkowych danych DSC (zakładających utrzymanie się do 2016 roku obecnego tempa spadku wynagrodzeń realnych w KSC i wzrostu w innych częściach administracji) oraz prognoz MF (zakładających wzrost wynagrodzeń w gospodarce narodowej i wykorzystanych m.in. w Wieloletnim Planie Finansowym Państwa na lata 2014-2017).

**Prognoza skumulowanych realnych zmian wynagrodzeń
w gospodarce narodowej i administracji w latach 2014-2017 (2013=100)**



**Dynamika przeciętnych miesięcznych wynagrodzeń członków korpusu służby cywilnej
w wybranych kategoriach urzędów w latach 2008-2013**

Grupa urzędów	Przeciętne miesięczne wynagrodzenie całkowite* (w zł, brutto)		Dynamika przeciętnych miesięcznych wynagrodzeń w 2013 r. względem 2008 r.		
	2008 r. **	2013 r.	w zł	w % (nominalnie)	w % (realnie***)
Ministerstwa (wraz z KPRM)	6 187	7 092	905	14,6	-0,5
Urzędy centralne	5 210	5 743	533	10,2	-4,3
Urzędy wojewódzkie	4 031	4 298	267	6,6	-7,5
Komendy wojewódzkie Państwowej Straży Pożarnej	3 100	3 305	204	6,6	-7,5
Kuratoria oświaty	4 266	4 757	491	11,5	-3,2
Wojewódzkie inspektoraty farmaceutyczne	3 971	4 240	269	6,8	-7,3
Wojewódzkie inspektoraty ochrony środowiska	3 365	3 512	147	4,4	-9,4
Wojewódzkie urzędy ochrony zabytków	2 776	3 800	1 024	36,9	18,8
Wojewódzkie inspektoraty jakości handlowej artykułów rolno-spożywczych	3 039	3 233	194	6,4	-7,6
Wojewódzkie inspektoraty ochrony roślin i nasiennictwa	3 007	3 188	181	6,0	-8,0
Wojewódzkie inspektoraty weterynarii	3 762	4 262	500	13,3	-1,6
Wojewódzkie inspektoraty inspekcji handlowej	3 033	3 244	210	6,9	-7,2
Wojewódzkie inspektoraty transportu drogowego	4 381	4 405	24	0,5	-12,8
Wojewódzkie inspektoraty nadzoru budowlanego	3 791	4 166	374	9,9	-4,6
Komendy wojewódzkie Policji (wraz z Komendą Stołeczną)	3 257	3 539	282	8,7	-5,6
Powiatowe inspektoraty nadzoru budowlanego	3 362	3 586	224	6,7	-7,4
Komendy powiatowe (miejskie) Policji	2 589	2 861	272	10,5	-4,1
Komendy powiatowe (miejskie) Państwowej Straży Pożarnej	2 721	3 023	302	11,1	-3,6
Izby celne	5 084	4 952	-132	-2,6	-15,5
Powiatowe inspektoraty weterynarii	3 851	4 122	271	7,0	-7,1
Urzędy morskie	3 251	4 362	1 111	34,2	16,5
Urzędy skarbowe	4 243	4 647	403	9,5	-4,9
Urzędy kontroli skarbowej	6 095	6 376	281	4,6	-9,2
Izby skarbowe	4 962	5 159	197	4,0	-9,7
Placówki zagraniczne	5 906	7 983	2 077	35,2	17,4

* Wynagrodzenie całkowite obejmuje wszystkie składniki wynagrodzeń, w tym przede wszystkim: wynagrodzenie zasadnicze, dodatki stażowe, nagrody z funduszu nagród, nagrody jubileuszowe, dodatki służby cywilnej, dodatki zadaniowe, dodatki wynikające ze szczególnych uprawnień, odprawy emerytalne i rentowe oraz dodatkowe wynagrodzenie roczne.

** Z uwzględnieniem osób zajmujących wysokie stanowiska państwowe niebędące kierowniczymi stanowiskami państwowymi, które w 2009 r. stały się wyższymi stanowiskami w służbie cywilnej,

*** Przy uwzględnieniu wskaźnika cen towarów i usług konsumpcyjnych dla gospodarstw domowych pracowników w tym okresie wynoszącym 115,2.

Kategoria	Typ
Ministerstwa	Kancelaria Prezesa Rady Ministrów
	Ministerstwa Infrastruktury i Rozwoju
	Ministerstwo Administracji i Cyfryzacji
	Ministerstwo Edukacji Narodowej
	Ministerstwo Finansów
	Ministerstwo Gospodarki
	Ministerstwo Kultury i Dziedzictwa Narodowego
	Ministerstwo Nauki i Szkolnictwa Wyższego
	Ministerstwo Obrony Narodowej
	Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej
	Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi
	Ministerstwo Skarbu Państwa
	Ministerstwo Sportu i Turystyki
	Ministerstwo Spraw Wewnętrznych
	Ministerstwo Spraw Zagranicznych
	Ministerstwo Sprawiedliwości
	Ministerstwo Środowiska
Ministerstwo Zdrowia	
Urzędy centralne	Biuro do spraw Substancji Chemicznych
	Biuro Rzecznika Praw Pacjenta
	Generalna Dyrekcja Dróg Krajowych i Autostrad
	Generalna Dyrekcja Ochrony Środowiska
	Główny Inspektorat Farmaceutyczny
	Główny Inspektorat Jakości Handlowej Artykułów Rolno-Spożywczych
	Główny Inspektorat Ochrony Roślin i Nasiennictwa
	Główny Inspektorat Ochrony Środowiska
	Główny Inspektorat Sanitarny
	Główny Inspektorat Transportu Drogowego
	Główny Inspektorat Weterynarii
	Główny Urząd Geodezji i Kartografii
	Główny Urząd Miar
	Główny Urząd Nadzoru Budowlanego
	Główny Urząd Statystyczny
	Komenda Główna Państwowej Straży Pożarnej
	Komenda Główna Policji
	Komenda Główna Straży Granicznej
	Krajowy Zarząd Gospodarki Wodnej
	Naczelna Dyrekcja Archiwów Państwowych
	Państwowa Agencja Atomistyki
	Urząd do Spraw Cudzoziemców
	Urząd do Spraw Kombatantów i Osób Represjonowanych
	Urząd Komunikacji Elektronicznej
	Urząd Lotnictwa Cywilnego
	Urząd Ochrony Konkurencji i Konsumentów
	Urząd Patentowy Rzeczypospolitej Polskiej
	Urząd Regulacji Energetyki
	Urząd Rejestracji Produktów Leczniczych, Wyrobów Medycznych i Produktów Biobójczych
	Urząd Transportu Kolejowego
Urząd Zamówień Publicznych	
Wyższy Urząd Górniczy	
Urzędy wojewódzkie	Urzędy Wojewódzkie
Wojewódzka administracja zespolona	Komendy wojewódzkie Państwowej Straży Pożarnej
	Komendy wojewódzka Policji (wraz z Komendą Stołeczną)
	Kuratoria Oświaty
	Wojewódzkie inspektoraty inspekcji handlowej
	Wojewódzkie inspektoraty Farmaceutyczne
	Wojewódzkie inspektoraty jakości handlowej artykułów rolno-spożywczych
	Wojewódzkie inspektoraty nadzoru budowlanego
	Wojewódzkie inspektoraty ochrony roślin i nasiennictwa
	Wojewódzkie inspektoraty ochrony środowiska
	Wojewódzkie inspektoraty transportu drogowego
	Wojewódzkie inspektoraty weterynarii
	Wojewódzkie urzędy ochrony zabytków
Powiatowa administracja zespolona	Komendy powiatowe (miejskie) Państwowej Straży Pożarnej
	Komendy powiatowe (miejskie) Policji
	Powiatowe inspektoraty nadzoru budowlanego
Administracja niezespolona	Izby skarbowe
	Archiwa
	Archiwa wojskowe
	Biuro Nasiennictwa Leśnego
	Graniczne inspektoraty weterynarii
	Izby celne i urzędy celne
	Oddziały Straży Granicznej
	Okręgowe inspektoraty rybołówstwa morskiego
	Okręgowe urzędy górnicze
	Okręgowe urzędy miar
	Powiatowe inspektoraty weterynarii
	Regionalne dyrekcje ochrony środowiska
	Regionalne zarządy gospodarki wodnej
	Urzędy morskie
	Urzędy statystyczne
	Urzędy żeglugi śródlądowej
	Wojewódzkie sztaby wojskowe
	Wojskowe komendy uzupełnień
	Zakład Emerytalno-Rentowy MSW
	Urzędy kontroli skarbowej
Urzędy skarbowe	
Placówki zagraniczne	Placówki zagraniczne