

Trzyletni plan limitu mianowań urzędników w służbie cywilnej na lata 2018–2020

Warszawa, wrzesień 2017 r.

W myśl art. 7 ust. 2 ustawy z dnia 21 listopada 2008 r. o służbie cywilnej¹⁾, Rada Ministrów zobowiązana jest do corocznego ustalania trzyletniego planu limitu mianowań urzędników w służbie cywilnej i przedkładania go do wiadomości Sejmowi Rzeczypospolitej Polskiej. Limit mianowań urzędników w służbie cywilnej na dany rok budżetowy i środki finansowe na wynagrodzenia oraz szkolenia członków korpusu służby cywilnej, zgodnie z art. 7 ust. 1 wymienionej ustawy, są określane na każdy kolejny rok w ustawie budżetowej.

W związku z powyższym, proponuje się określenie limitu mianowań urzędników w służbie cywilnej na kolejne trzy lata w następujących wielkościach:

- 1) 2018 r. – **350** osób;
- 2) 2019 r. – **420** osób;
- 3) 2020 r. – **490** osób.

Skutki finansowe nowych mianowań na 2018 r. szacuje się na kwotę **308 245 zł** (bez pochodnych), **368 909 zł** (z pochodnymi). Szczegółową kalkulację skutków finansowych na 2018 r. przedstawia poniższa tabela:

Skutki mianowań w 2018 r.*	Wysokość dodatku służby cywilnej	Liczba miesięcy	Limit mianowań	Skutki mianowań bez pochodnych	Składki na ubezpieczenia społeczne (17,23%)**	Składki na Fundusz Pracy (2,45%)	Skutki mianowań z pochodnymi
Skutki finansowe mianowań od 1.12.2018 r.	880,70	1	350	308 245	53 111	7 553	368 909

* Skutki finansowe mianowań w roku 2018 obliczone zostały na podstawie kwoty bazowej przyjętej na 2017 r. – tj. 1873,84 zł.

** Składki na ubezpieczenia społeczne zostały obliczone z uwzględnieniem składki na ubezpieczenie wypadkowe na poziomie 0,97% (ustawowo składka wypadkowa wynosi 0,93%, ale może być zmieniona odrębnymi decyzjami ZUS), ze względu na zróżnicowanie składki płaconej przez pracodawców.

¹⁾ Dz. U. z 2016 r. poz. 1345, z późn. zm.

Uzasadnienie

Ustawa o służbie cywilnej nakłada na Radę Ministrów obowiązek corocznego ustalania trzyletniego planu limitu mianowań urzędników w służbie cywilnej.

Uzyskanie mianowania w służbie cywilnej możliwe jest w ramach jednej z dwóch ścieżek.

Zgodnie z art. 43 ust. 3 ustawy o służbie cywilnej, w toku postępowania kwalifikacyjnego dla pracowników służby cywilnej przeprowadza się sprawdzian, w trakcie którego w odrębnych częściach sprawdza się wiedzę i umiejętności niezbędne do wypełniania zadań służby cywilnej. Ukończenie tego sprawdzianu z wynikiem pozytywnym wymaga nie tylko bardzo dobrego przygotowania pod względem merytorycznym, ale przede wszystkim wewnętrznej motywacji i regularnego samokształcenia. Zgodnie z przepisami ustawy o służbie cywilnej, wynik pozytywny tego egzaminu nie oznacza jednak automatycznie mianowania, gdyż miejsca są limitowane.

Równolegle, w myśl art. 46 ustawy, posiadanie przez absolwenta Krajowej Szkoły Administracji Publicznej im. Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej Lecha Kaczyńskiego wiedzy, umiejętności i predyspozycji kierowniczych niezbędnych do wypełniania zadań służby cywilnej sprawdzane jest w toku kształcenia w tej szkole i potwierdzane dyplomem jej ukończenia.

Mianowanie otrzymują absolwenci KSAP, którzy w danym roku złożyli wnioski o mianowanie, oraz najlepsi spośród uczestników ww. postępowania kwalifikacyjnego w danym roku.

Urzędnicy służby cywilnej (tzw. urzędnicy mianowani) mają stanowić grupę odznaczającą się na tle korpusu służby cywilnej szczególnym zaangażowaniem w działania administracji publicznej, profesjonalnym przygotowaniem oraz wolą trwałego związania swojej dalszej kariery ze służbą publiczną. Tym samym, uzyskanie statusu urzędnika służby cywilnej stanowi jeden z istotnych czynników służących budowaniu profesjonalnego korpusu służby cywilnej. Z jednej strony jest ono potwierdzeniem kompetencji, z drugiej zaś – wychodzi naprzeciw zadaniu KSAP, jakim jest kształcenie i przygotowywanie do służby publicznej urzędników służby cywilnej.

Ograniczenie liczby nowo mianowanych urzędników służby cywilnej przez ustalany corocznie limit mianowań ma na celu zapewnienie kontroli wydatków publicznych na ten cel, jednakże nie może prowadzić do zahamowania procesu profesjonalizacji służby cywilnej. Tymczasem długotrwałe utrzymywanie limitu na niskim poziomie przyczyniło się do powstania niepokojących tendencji, mogących mieć niekorzystny wpływ na dalsze funkcjonowanie administracji rządowej.

W latach 2013–2015 odsetek uczestników postępowania kwalifikacyjnego, którzy zdali egzamin z wynikiem pozytywnym, ale nie uzyskali mianowania ze względu na ograniczenia wynikające z ww. limitu²⁾ utrzymywał się w granicach 40%. Tym samym tak duży odsetek osób, które zdały trudny, państwowy egzamin, nie uzyskiwało mianowania. To m.in. ta sytuacja przełożyła się na obniżenie motywacji członków korpusu służby cywilnej do uzyskania mianowania, zniechęcając ich do przystępowania do ww. postępowania.

Należy w tym miejscu przypomnieć, że o ile w latach 2011–2012, tj. w okresie, gdy obowiązywał limit ustalony na poziomie 500 osób rocznie, liczba uczestników postępowania wynosiła ok. 1800–

²⁾ Zgodnie z art. 48 ust. 1 ustawy o służbie cywilnej, mianowań dokonuje się w ramach limitu. Z kolei w myśl art. 48 ust. 3 zd. 2 ustawy, ustalenie miejsca uprawniającego uczestnika postępowania kwalifikacyjnego do uzyskania mianowania następuje po uwzględnieniu liczby mianowań absolwentów KSAP.

2100 osób rocznie, o tyle od 2013 r. – a więc, gdy wprowadzono limit ponad dwukrotnie niższy – także i liczba uczestników postępowania spadła ponad dwukrotnie.

Zarówno więc wysoki odsetek osób, które mimo zdania niełatwego sprawdzianu nie uzyskiwały mianowania (lata 2013–2015), jak i będące następstwem tej sytuacji, ale i zbyt niskich limitów mianowań w ostatnich latach, mniejsze zainteresowanie uzyskaniem statusu urzędnika służby cywilnej, nie sprzyjają procesowi profesjonalizacji korpusu służby cywilnej.

Na problem zbyt niskich limitów mianowań w służbie cywilnej zwracano uwagę w 2016 r. m.in. w toku prac Komisji Administracji i Spraw Wewnętrznych Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej. Przypomniano wówczas, że podobne limity wynosiły w latach 2005–2007 nie mniej niż 1500. Uznano też, że w ostatnich latach limity mianowań były wprawdzie niezadawalające, niemniej jednak dochodzenie do poziomu zbliżonego temu z lat 2005–2007 powinno odbywać się „krocząco”. Zauważono także, że obecnie sytuacja związana z limitami powoduje frustrację i niechęć do samokształcenia czy podejmowania decyzji o podnoszeniu swoich kwalifikacji. Podobnie, troskę o działania na rzecz wyższych limitów wyraził też w 2016 r. wyspecjalizowany organ opiniodawczy-doradczy Prezesa Rady Ministrów, którym jest Rada Służby Publicznej³⁾.

Podkreślenia w tym miejscu wymaga, że według stanu na dzień 31 grudnia 2016 r. w korpusie służby cywilnej było zatrudnionych 7728 urzędników służby cywilnej⁴⁾. Tym samym po raz pierwszy w historii służby cywilnej spadł poziom ich zatrudnienia w ujęciu rok do roku, tzn. nie udało się już zapewnić chociażby zastępowalności odchodzących urzędników służby cywilnej.

Równocześnie w dalszym ciągu obserwuje się spadek udziału osób młodych w korpusie służby cywilnej – 2016 r. był kolejnym rokiem spadku zatrudnienia osób w wieku do 30 lat⁵⁾. W tym kontekście cieszy fakt, że w 2016 r. średnia wieku nowo mianowanych urzędników służby cywilnej wciąż utrzymywała się na poziomie ok. 33 lat. Zwiększenie limitu mianowań byłoby zatem dalszym wyjściem naprzeciw związaniu z administracją ludzi młodych i w średnim wieku, którzy wciąż przeważają wśród uczestników postępowania kwalifikacyjnego w służbie cywilnej⁶⁾.

Z drugiej strony, małe szanse na mianowanie mogą przyczyniać się do odchodzenia ze służby cywilnej osób o wysokich kwalifikacjach i trudności w pozyskaniu wykwalifikowanych kadr⁷⁾.

Możliwość uzyskania mianowania stanowi tymczasem szansę na zatrzymanie w korpusie służby cywilnej i większe zmotywowanie przynajmniej części spośród jego najlepszych pracowników. Zapewnienie limitu mianowań w służbie cywilnej w wysokości umożliwiającej osobom o najwyższych kwalifikacjach silniejsze związanie swojej kariery zawodowej ze służbą dla państwa

³⁾ Por. *Pełny zapis przebiegu posiedzenia Komisji Administracji i Spraw Wewnętrznych (Nr 9) z dnia 5 stycznia 2016 r.*, <http://orka.sejm.gov.pl/zapisy8.nsf/0/00027D9FFDC83012C1257F39004DF073/%24File/0014708.pdf> (odczyt z dnia 13 czerwca 2017 r.) – wypowiedzi Szefa KPRM. Por. również: posiedzenie RSP w dniu 30 sierpnia 2016 r.

⁴⁾ Stanowiło to 6,5% ogółu tego korpusu.

⁵⁾ Jak wynika ze *Sprawozdania Szefa Służby Cywilnej o stanie służby cywilnej i realizacji zadań tej służby w 2016 roku*, względem stanu na dzień 31 grudnia 2009 r. ich udział zmniejszył się na koniec 2016 r. z 20,3% do poziomu 8,3%.

⁶⁾ W 2016 r. osoby do 40. roku życia stanowiły ok. 73,3% uczestników postępowania kwalifikacyjnego.

⁷⁾ Jak wynika ze *Sprawozdania Szefa Służby Cywilnej (...) w 2016 roku*, służbę cywilną cechuje obecnie m.in. niska konkurencyjność płacowa. Ponadto jak podkreślono w tym sprawozdaniu, w 2016 r. odnotowano dalszy spadek średniej liczby kandydatów ubiegających się o zatrudnienie na stanowiskach niebędących wyższymi stanowiskami w służbie cywilnej – w latach 2013–2016 był to spadek z 36 do 13 osób.

jest tym samym jednym z narzędzi służących realizowaniu zadań państwa w sposób zawodowy, rzetelny, bezstronny i politycznie neutralny⁸⁾.

Biorąc powyższe pod uwagę, proponuje się ustalenie limitu mianowań w roku 2018 w wysokości 350 osób, z terminem mianowań wyznaczonym na dzień 1 grudnia 2018 r. (co stanowi utrzymanie wartości z przyjętego przez Radę Ministrów *Trzyletniego planu limitu mianowań w służbie cywilnej na lata 2017–2019*). W roku 2019 proponuje się limit na poziomie 420 osób (jest to także ustalona już wartość pochodząca z *Trzyletniego planu (...) na lata 2017–2019*), natomiast w roku 2020 – w wysokości 490 osób (jako odpowiedni, „kroczący” wzrost).

Takie limity mogą przyczynić się do sukcesywnego wzmacniania realizacji zadań korpusu służby cywilnej przez wysoko wykwalifikowanych i lepiej zmotywowanych urzędników.

Zaproponowane wartości uwzględniają uwarunkowania budżetowe, jednocześnie dając szansę na rozwój zasobu urzędników służby cywilnej, co powinno służyć wzmacnianiu korpusu służby cywilnej jako korpusu złożonego z trwale związanych z administracją profesjonalistów.

Skutki przyjęcia zaproponowanych limitów mianowań w latach 2018–2020 wyniosą⁹⁾:

- 1) na 2018 r. szacuje się na kwotę 368 909 zł (z pochodnymi), tj. 308 245 zł (bez pochodnych);
- 2) na 2019 r. szacuje się na kwotę 442 690 zł (z pochodnymi), a tzw. skutki przechodzące z roku 2018 – na kwotę 4 458 249 zł (z pochodnymi), łącznie – 4 900 939 zł (z pochodnymi);
- 3) na 2020 r. szacuje się na kwotę 516 471 zł (z pochodnymi), a tzw. skutki przechodzące z roku 2019 – na kwotę 5 349 899 zł (z pochodnymi), łącznie – 5 866 370 zł (z pochodnymi).

⁸⁾ Art. 153 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. poz. 483, z późn. zm.) i art. 1 ustawy o służbie cywilnej.

⁹⁾ Skutki finansowe mianowań w latach 2018–2020 obliczone zostały na podstawie kwoty bazowej na 2017 r. – tj. 1873,84 zł oraz z uwzględnieniem pochodnych płaconych przez pracodawcę w wymiarze 19,68%, w tym z uwzględnieniem składki na ubezpieczenie wypadkowe na poziomie 0,97%.