

Trzyletni plan limitu mianowań urzędników w służbie cywilnej na lata 2019–2021

Warszawa, wrzesień 2018 r.

W myśl art. 7 ust. 2 ustawy z dnia 21 listopada 2008 r. o służbie cywilnej (Dz. U. z 2018 r. poz. 1559), 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) 2019 r. – **420** osób;
- 2) 2020 r. – **490** osób;
- 3) 2021 r. – **550** osób.

Skutki finansowe nowych mianowań na 2019 r. szacuje się na kwotę **369 894 zł** (bez pochodnych), **442 690 zł** (z pochodnymi). Szczegółową kalkulację skutków finansowych na 2019 r. przedstawia poniższa tabela:

Skutki mianowań w 2019 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 1.12.2019 r.	880,70	1	420	369 894	63 733	9 063	442 690

* Skutki finansowe mianowań w roku 2019 obliczone zostały na podstawie kwoty bazowej przyjętej na 2018 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.

Uzasadnienie

Rada Ministrów ma ustawowy obowiązek corocznego ustalania trzyletniego planu limitu mianowań urzędników w służbie cywilnej. Ustawa budżetowa określa natomiast limit mianowań na dany rok¹⁾.

W celu zapewnienia zawodowego, rzetelnego, bezstronnego i politycznie neutralnego wykonywania zadań państwa, w urzędach administracji rządowej działa korpus służby cywilnej²⁾.

Urzędnicy służby cywilnej (tzw. urzędnicy mianowani) mają stanowić na tle tego korpusu grupę odznaczającą się szczególnym zaangażowaniem w działania administracji, profesjonalnym przygotowaniem oraz wolą trwałego związania swojej dalszej kariery ze służbą publiczną.

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

Z jednej strony, w myśl art. 43 ust. 3 ustawy z dnia 21 listopada 2008 r. o służbie cywilnej, w toku postępowania kwalifikacyjnego dla pracowników służby cywilnej przeprowadza się sprawdzian, w trakcie którego sprawdza się wiedzę i umiejętności niezbędne do wypełniania zadań służby cywilnej. Zgodnie z przepisami ustawy z dnia 21 listopada 2008 r. o służbie cywilnej, wynik pozytywny tego sprawdzianu nie oznacza jednak automatycznie mianowania, gdyż miejsca są limitowane.

Równolegle, w myśl art. 46 ustawy z dnia 21 listopada 2008 r. o służbie cywilnej, 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.

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

Uzyskanie statusu urzędnika służby cywilnej stanowi jeden z istotnych czynników służących budowaniu profesjonalnego korpusu służby cywilnej. Z jednej strony jest ono potwierdzeniem posiadanych kompetencji, z drugiej natomiast – wychodzi naprzeciw zadaniu KSAP, jakim jest kształcenie i przygotowywanie do służby publicznej urzędników służby cywilnej.

Najwyższy udział urzędników służby cywilnej ma obecnie miejsce w ministerstwach (gdzie na koniec 2017 r. ich odsetek wyniósł 20%) i w placówkach zagranicznych (24%)³⁾. Osoby te są więc dość licznie zatrudnione w urzędach kierowanych przez ministrów i nierzadko wspierają swoją pracą kluczowe projekty realizowane przez rząd – zarówno w kraju, jak i poza jego granicami.

Analizując z kolei udział zatrudnienia urzędników służby cywilnej według grup stanowisk pracy, należy wskazać, że na koniec 2017 r. w grupie wyższych stanowisk w służbie cywilnej udział ten wyniósł ok. 20%⁴⁾. Tym samym więc liczne grono osób powoływanych na te stanowiska przez kierowników urzędów oraz dyrektorów generalnych urzędów posiada równolegle status

¹⁾ Art. 7 ustawy z dnia 21 listopada 2008 r. o służbie cywilnej.

²⁾ Art. 153 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.

³⁾ Por. *Mianowania w służbie cywilnej w 2017 r.* – załącznik nr 9 do *Sprawozdania Szefa Służby Cywilnej o stanie służby cywilnej i realizacji zadań tej służby w 2017 roku.*

⁴⁾ Udział ten był wyższy tylko w służbie zagranicznej, w której wyniósł ok. 26%.

urzędnika służby cywilnej. Urzędnicy mianowani byli też ponadprzeciętnie reprezentowani m.in. w grupie stanowisk koordynujących⁵⁾ (ok. 14%) oraz stanowisk samodzielnych (ok. 12%)⁶⁾.

W tym miejscu warto podkreślić, że na koniec 2017 r. w służbie cywilnej zatrudnionych było 7544 urzędników służby cywilnej. Stanowili oni już tylko 6,3% korpusu służby cywilnej. W stosunku do 2016 r. odnotowano tym samym spadek liczby urzędników służby cywilnej o 184 osoby⁷⁾. O ile więc na koniec 2016 r. po raz pierwszy w historii służby cywilnej spadł poziom ich zatrudnienia w ujęciu rok do roku (brak zastępowalności odchodzących urzędników), o tyle na koniec 2017 r. nastąpił oprócz tego także spadek ich udziału w korpusie służby cywilnej.

Trzeba w tym miejscu także zauważyć, że występuje pewna zależność między wysokością limitu mianowań na dany rok a zainteresowaniem udziałem w postępowaniu kwalifikacyjnym w służbie cywilnej. Chociaż liczba zgłoszeń do postępowania jest uzależniona od wielu czynników⁸⁾, to jednak w latach 2011–2012, tj. w okresie, gdy obowiązywał limit mianowań ustalony na poziomie 500 osób rocznie, liczba uczestników postępowania wynosiła ok. 1800–2100 osób. Natomiast od 2013 r. – a więc, gdy wprowadzono limit ponad dwukrotnie niższy (200) – także i liczba uczestników postępowania spadła ponad dwukrotnie: w latach 2013–2016 liczba zgłoszeń do postępowania utrzymywała się na poziomie ok. 600–900.

Warto tu wspomnieć, że w latach 2017–2018 po raz pierwszy od wielu lat podwyższono limity mianowań w służbie cywilnej. Wzrosty te⁹⁾ oraz wyznaczona przez Radę Ministrów perspektywa, że limit ten będzie zwiększał się także w latach kolejnych¹⁰⁾, to ważny sygnał dla członków korpusu służby cywilnej. Większe szanse na uzyskanie statusu urzędnika służby cywilnej powinny także prowadzić do profesjonalizacji kadr administracji rządowej. Równocześnie w 2017 r. mianowanie uzyskało też najwięcej osób od 2012 r. – udało się tym samym odwrócić niekorzystną tendencję z okresu, gdy limit utrzymany był na najniższym w historii poziomie (lata 2013–2016)¹¹⁾.

Niestety również w 2017 r. po raz pierwszy po okresie lat 2010–2015 odnotowano osoby, które nie zmieściły się w ustalonym limicie mianowań. Gdyby limit ten był w 2017 r. nieco wyższy i pozwolił mianować wszystkie osoby, które zdały niełatwy sprawdzian w toku postępowania kwalifikacyjnego, nowych urzędników służby cywilnej mogłoby być o kilkudziesięciu więcej.

Z tego powodu szczególnego znaczenia nabiera określanie limitów mianowań na poziomach pozwalających mianować maksymalną liczbę osób spośród tych, których kompetencje zostały przez państwo profesjonalnie sprawdzone (sprawdzian albo kształcenie w KSAP).

Trzeba w tym miejscu podkreślić, że już w latach 2010–2015 liczba niejako „blokowanych przez limit mianowań” pozytywnych podejść do postępowania kwalifikacyjnego przekroczyła 2500, przy czym część osób przystępujących do postępowania znalazła się w tym przykrym położeniu wielokrotnie. Był to w tych latach niewykorzystany potencjał rozwojowy administracji rządowej.

⁵⁾ W ministerstwach są to np. stanowiska naczelników wydziałów.

⁶⁾ Por. *Mianowania (...) w 2017 r.* – załącznik nr 9 do *Sprawozdania Szefa Służby Cywilnej (...) w 2017 roku*.

⁷⁾ Por. *Sprawozdanie Szefa Służby Cywilnej (...) w 2017 roku*, str. 23.

⁸⁾ Obok limitu mianowań wskazać tu należy np. na: wysokość opłaty za udział w postępowaniu (rosnącej rokrocznie w związku ze wzrostem płacy minimalnej) oraz wysokość dodatku służby cywilnej, tj. dodatku z tytułu mianowania (niewaloryzowany od 2009 r. w związku z „zamrożeniem” kwoty bazowej dla członków korpusu służby cywilnej).

⁹⁾ Art. 17 pkt 1 ustawy budżetowej na rok 2017 i art. 17 pkt 1 ustawy budżetowej na rok 2018.

¹⁰⁾ Por. *Trzyletni plan limitu mianowań w służbie cywilnej na lata 2018–2020*.

¹¹⁾ Limit ustalono wtedy na poziomie 200. Dla porównania, w szczytowym okresie lat 2005–2007 wynosił on 1500–3000.

Proponowane limity powinny więc dawać nadzieję na to, że sytuacja związana z niemianowaniem osób, które zdały trudny sprawdzian, nie będzie eskalowała w latach kolejnych. Utrwalenie takiej sytuacji może bowiem prowadzić do obniżenia motywacji do uzyskania mianowania, zniechęcając kolejne osoby do przystępowania do postępowania.

Niewystarczające szanse na uzyskanie mianowania mogą ponadto przyczyniać się do odchodzenia ze służby cywilnej osób o wysokich kwalifikacjach i trudności w pozyskaniu wykwalifikowanych kadr¹²⁾. Możliwość uzyskania mianowania stanowi tym samym szansę na zatrzymanie w korpusie i większe zmotywowanie przynajmniej części spośród jego najlepszych pracowników.

Istotne jest także dalsze wyjście naprzeciw związaniu z administracją ludzi młodych i w średnim wieku, którzy wciąż przeważają wśród uczestników postępowania kwalifikacyjnego w służbie cywilnej, oraz wśród absolwentów KSAP. Ma to znaczenie w związku z postępującym od kilku lat procesem starzenia się korpusu służby cywilnej¹³⁾, co oczywiście dotyczy także zasobu urzędników służby cywilnej (przechodzenie osób o tym statusie na emeryturę).

Należy również podkreślić, że ważnym wyzwaniem stojącym obecnie przed służbą cywilną jest tworzenie w świadomości polskiego społeczeństwa pozytywnego wizerunku członków korpusu służby cywilnej. Budują go m.in. podejmowane inicjatywy na rzecz stałego podnoszenia poziomu kompetencji członków korpusu służby cywilnej¹⁴⁾. Do takich właśnie inicjatyw można zaliczyć starania o zwiększenie liczebności urzędników służby cywilnej w korpusie służby cywilnej. Wraz z innymi ściśle zaplanowanymi działaniami powinny one służyć m.in. pogłębieniu zaufania społecznego do administracji i kreowaniu jej pozytywnego wizerunku w społeczeństwie. Profesjonalizm urzędników państwowych buduje bowiem zaufanie do instytucji publicznych, gwarantuje sprawne funkcjonowanie administracji, a tym samym ułatwia realizację celów rządu.

Malejący udział urzędników służby cywilnej w korpusie służby cywilnej oznacza spowolnienie procesu profesjonalizacji służby cywilnej. Jednocześnie większe szanse na uzyskanie statusu urzędnika służby cywilnej oznaczają stałą profesjonalizację kadr administracji¹⁵⁾. Niewątpliwie uzyskanie przez kolejne osoby statusu urzędnika służby cywilnej wiąże się ze sprawdzeniem wiedzy i umiejętności niezbędnych do wypełniania zadań służby cywilnej. Dodatkowo w przypadku absolwentów KSAP sprawdzane jest również, w toku kształcenia, posiadanie przez nich predyspozycji kierowniczych. Bez wątpienia ma to istotny wpływ na poziom kwalifikacji i wiedzy, a także doświadczenia całokształtu szeroko rozumianych urzędników, zwłaszcza, że postępowanie kwalifikacyjne jest kierowane do osób o pewnym już stażu pracy w służbie cywilnej, a ponad 95% jego uczestników to osoby z co najmniej 3-letnim doświadczeniem w pracy w urzędach administracji rządowej.

Trzeba podkreślić, że zaproponowane przez Szefa Służby Cywilnej w 2017 r. zwiększone limity mianowań na lata 2018–2020 nie rodziły żadnych wątpliwości w toku prowadzonych uzgodnień międzyresortowych. Biorąc powyższe pod uwagę, proponuje się ustalenie limitu mianowań w roku 2019 w wysokości 420 osób, z terminem mianowań wyznaczonym na dzień 1 grudnia 2019 r. (co stanowi utrzymanie wartości z przyjętego przez Radę Ministrów *Trzyletniego planu limitu*

¹²⁾ Ma to znaczenie, jako że rynek pracy w Polsce stał się w ostatnim czasie „rynkiem pracownika”. Por. *Sprawozdanie Szefa Służby Cywilnej (...) w 2017 roku*, str. 6.

¹³⁾ Tamże, str. 26–27.

¹⁴⁾ Por. Przekazana Szefowi Służby Cywilnej informacja o przyjęciu przez Prezesa Rady Ministrów *Sprawozdania Szefa Służby Cywilnej o stanie służby cywilnej i realizacji zadań tej służby w 2016 roku* (pismo nr COA.WN.5841.10.2017.MW z dnia 28 czerwca 2017 r.).

¹⁵⁾ Por. *Sprawozdanie Szefa Służby Cywilnej (...) w 2017 roku*, str. 10 i 46.

mianowań w służbie cywilnej na lata 2018–2020). W roku 2020 proponuje się limit na poziomie 490 osób (jest to także ustalona już wartość pochodząca z *Trzyletniego planu (...) na lata 2018–2020*), natomiast w roku 2021 – w wysokości 550 osób.

Takie limity mogą przyczynić się do sukcesywnego wzmacniania realizacji zadań państwa 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 2019–2021 wyniosą¹⁶⁾:

- 1) na 2019 r. szacuje się na kwotę 442 690 zł (z pochodnymi), tj. 369 894 zł (bez pochodnych);
- 2) 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);
- 3) na 2021 r. szacuje się na kwotę 579 713 zł (z pochodnymi), a tzw. skutki przechodzące z roku 2020 – na kwotę 6 241 548 zł (z pochodnymi), łącznie – 6 821 261 zł (z pochodnymi).

¹⁶⁾ Skutki finansowe mianowań w latach 2019–2021 obliczone zostały na podstawie kwoty bazowej na 2018 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%.