

Raport nr ACS4446

Polska:

Reforma praktyk w procesie kształtowania wynagrodzeń w sektorze publicznym

11 czerwca 2013 r.

Departament Walki z Ubóstwem i Zarządzania Gospodarką
Europa Środkowa/Południowa i Kraje Bałtyckie
Region Europy i Azji Środkowej



Dokument Banku Światowego

WALUTA ORAZ KURS WYMIANY

Jednostka monetarna 1 USD = 3,18 PLN

SYSTEM MIAR I WAG

W całym raporcie używany jest system metryczny.

ROK PODATKOWY

1 stycznia – 31 grudnia

AKRONIMY I SKRÓTY

BESTA	System Statystyki Płac Sektora Publicznego (Szwecja)
DG	Dyrektor Generalny (Polska)
ESA	Europejski System Rachunków Narodowych i Regionalnych
MF	Ministerstwo Finansów
NACE	Europejska Klasyfikacja Działalności Gospodarczej
SACO	Konfederacja Stowarzyszeń Zawodowych (Szwecja)
SAGE	Agencja Pracodawców Rządowych (Szwecja)
SAMV	Agencja Sektora Publicznego jako Pracodawcy (Finlandia)
TCO	Federacja Profesjonalistów i Pracowników Etatowych (Szwecja)

Vice President:	Philippe H. Le Houerou
Country Director:	Mamta Murthi
Sector Director:	Yvonne Tsikata
Sector Manager:	Satu Kahkonen
Task Team Leader:	William Dillinger i Ewa Korczyc

Standardowa klauzula zrzeczenia się odpowiedzialności:

Niniejszy dokument jest efektem prac personelu Międzynarodowego Banku Odbudowy i Rozwoju/Banku Światowego. Ustalenia, interpretacje i wnioski przedstawione w tym dokumencie nie muszą odzwierciedlać poglądów Dyrektorów Wykonawczych Banku Światowego ani reprezentowanych przez nich Rządów. Bank Światowy nie gwarantuje ścisłości danych zawartych w niniejszym dokumencie. Granice, barwy, określenia i inne informacje przedstawione na mapach zawartych w tym dokumencie nie oznaczają jakiegokolwiek osądu ze strony Banku Światowego co do stanu prawnego jakiegokolwiek terytorium, poparcia dla przedstawionych granic ani ich akceptacji.

Klauzula praw autorskich:

Materiał przedstawiony w niniejszej publikacji jest objęty prawem autorskim. Kopiowanie i / lub przekazywanie części lub całości tej publikacji bez zezwolenia może stanowić naruszenie obowiązującego prawa. Międzynarodowy Bank Odbudowy i Rozwoju/Bank Światowy zachęca do rozpowszechniania swoich prac i zazwyczaj udziela niezwłocznie zgody na reprodukowanie fragmentów swoich prac.

Aby uzyskać zgodę na wykonanie kserokopii lub przedruku fragmentu prezentowanej pracy należy przesłać wniosek z pełnym zestawem informacji na adres: Copyright Clearance Center, Inc., 222 Rosewood Drive, Danvers, MA 01923, USA, nr tel. 978-750-8400, faks 978-750-4470, <http://www.copyright.com/>.

Wszelkie inne pytania dotyczące praw i licencji, w tym praw zależnych, należy kierować pod adresem: Office of the Publisher, The World Bank, 1818 H Street NW, Washington, DC 20433, USA, fax 202-522-2422, e-mail pubrights@worldbank.org.

Prezentowany raport oparty jest na szeregu konsultacji z polskim Rządem przeprowadzonych w 2012 roku. Autorami raportu są: William Dillinger, Ewa Korczyc oraz Knut Rexed (konsultant). Recenzję opracowali: Nick Manning (PRMPS), Robert Sierhej (*Senior Economist*, Regionalne Biuro MFW na Europę Środkową i Wschodnią oraz Kraje Bałtyckie) i Zsuzsanna Lonti (Kierownik Zespołu Statystyki i Wskaźników w Wydziale Budżetowania i Wydatków Publicznych, Dyrekcja OECD ds. Zarządzania). Podczas prac nad raportem korzystano z pomocy wielu partnerów po stronie polskiej, w tym między innymi pracowników Ministerstwa Finansów oraz Departamentu Służby Cywilnej Kancelarii Prezesa Rady Ministrów.

Spis treści

Streszczenie	4
Wstęp.....	7
Obecnie stosowany proces kształtowania wynagrodzeń	8
Czy system pozwala na skuteczne utrzymywanie zagregowanego funduszu płac pod kontrolą?	16
Czy pensje są wystarczająco wysokie, aby przyciągnąć i utrzymać wykwalifikowanych pracowników?	19
Czy proces kształtowania wynagrodzeń jest sprawiedliwy? Czy jest dla pracowników motywujący?	21
Kierunki reformy	22
Realizacja	30
Załącznik nr 1. Słowniczek.....	35
Załącznik nr 2: Rozkład współczynników wynagrodzeń według stanowisk, polska służba cywilna	36
Załącznik nr 3: Przykłady systemów klasyfikacji stanowisk.....	38

Zdjęcie na okładce: budynek Ministerstwa Finansów w Warszawie. Zdjęcie pochodzi ze zbiorów Ministerstwa Finansów.

Streszczenie

1. Prezentowany raport powstał w odpowiedzi na prośbę polskiego Ministerstwa Finansów (MF) o udzielenie wsparcia w formie doradztwa technicznego dotyczącego systemu wynagrodzeń w sektorze publicznym. Głównym celem Ministerstwa Finansów w tym zakresie jest ograniczenie funduszu płac sektora publicznego w ramach ogólnych działań zmierzających do zmniejszenia deficytu fiskalnego. Jednak MF ma również na względzie bardziej fundamentalne kwestie o charakterze strukturalnym w systemie kształtowania wynagrodzeń: mianowicie, MF obawia się, że indywidualne kwoty wynagrodzeń na niektórych stanowiskach mogą przewyższać kwoty niezbędne do pozyskania i utrzymania wykwalifikowanych pracowników, natomiast w innych przypadkach mogą z kolei być zbyt niskie. Ponadto, brak jasno określonych zasad wartościowania stanowisk, kształtowania wynagrodzeń i udzielania awansów może mieć negatywny wpływ na morale pracowników.

2. Prezentowany raport wstępny uwzględnia tylko część grupy, jaką stanowią pracownicy sektora publicznego – tak zwaną sferę budżetową. W skład sfery budżetowej wchodzi wszyscy pracownicy opłacani z budżetu państwa (władz centralnych) — wliczając w to członków korpusu służby cywilnej szczebla centralnego i pracowników wojskowości — ale nie uwzględniając personelu opłacanego przez jednostki samorządu terytorialnego (JST). Do tej grupy zalicza się większość nauczycieli i personelu służby zdrowia. Bardziej szczegółową analizę procesu kształtowania wynagrodzeń przeprowadzono dla podzbioru sfery budżetowej składającego się tylko z członków korpusu służby cywilnej. Należy zaznaczyć, że decyzja ta wynikała z ograniczonych środków na prace związane z przygotowaniem raportu, a także z braku dostatecznych danych na temat zatrudnienia w sektorze publicznym poza służbą cywilną. W żadnej mierze nie należy przez to rozumieć, iż problemy w obszarze służby cywilnej są poważniejsze niż w innych obszarach sektora publicznego.

3. Osią raportu są odpowiedzi na trzy pytania. Pierwsze z pytań brzmi:

Czy system pozwala na skuteczne utrzymywanie zagregowanego funduszu płac pod kontrolą?

4. W poszukiwaniu odpowiedzi na tak zadane pytanie w raporcie przeanalizowano trendy w zakresie funduszu płac w czasie (jako odsetek PKB), a także niedawno wprowadzone zasady polityki Rządu mające wpływ na fundusz płac. W konkluzji stwierdzono, iż w obecnym systemie zagregowany fundusz płac faktycznie jest pod kontrolą, przede wszystkim z racji ścisłej kontroli sprawowanej przez MF nad kopertą funduszu płac w każdym z resortów. W ostatnim czasie tendencja ta uległa dodatkowemu wzmocnieniu w związku z nałożoną przez UE „procedurą nadmiernego deficytu” (ang. *excessive deficit procedure/EDP*). W ramach tej procedury Rząd wprowadził ogólne „zamrożenie” płac. Jednak gdy Polska spełni zakładane cele w zakresie deficytu, procedura zostanie uchylona, a więc ten czynnik kontroli zewnętrznej przestanie istnieć. Aby go zastąpić, Rząd proponuje wprowadzenie własnej reguły fiskalnej, ograniczającej wzrost wydatków władz centralnych do tempa wzrostu PKB. Jednak zważywszy na fakt, iż w tym przypadku pułap byłby nałożony przez same władze centralne, sytuacja może łatwo ulec

zmianie. Autorzy raportu zalecają, aby zamiast wyżej opisanego rozwiązania powiązać wskaźnik wzrostu wynagrodzeń z inflacją, lub PKB.

Czy pensje są wystarczająco wysokie, aby przyciągnąć i utrzymać wykwalifikowanych pracowników?

5. Aby odpowiedzieć na to pytanie, autorzy raportu porównali wynagrodzenia w sektorze publicznym do płac w sektorze prywatnym (na równorzędnych stanowiskach). Przeanalizowali również najważniejsze wskaźniki: liczbę podań o pracę w przeliczeniu na jeden wakat, na który ogłoszono nabór (wskazującą na atrakcyjność zatrudnienia w sektorze publicznym dla potencjalnych kandydatów), oraz wskaźnik rotacji personelu (wskazujący na niezadowolenie pracowników z panujących warunków zatrudnienia). Z przeprowadzonych analiz wynika, iż w przypadku większości stanowisk poziom wynagrodzeń w sektorze publicznym jest generalnie podobny do poziomu płac w sektorze prywatnym. Jednak w przypadku wysokich stanowisk specjalistycznych i kierowniczych wynagrodzenia są z reguły niedoszacowane w stosunku do ich odpowiedników w sektorze prywatnym. Pomimo tego, w sektorze publicznym nie występują problemy z pozyskaniem i utrzymaniem tego rodzaju pracowników. Wynika to po części z obecnego spowolnienia gospodarczego, ograniczającego możliwości zatrudnienia w sektorze prywatnym. Jednak wraz z powrotem lepszej koniunktury gospodarczej władze mogą mieć problem z pozyskaniem i utrzymaniem takiego personelu, chyba że płace na tych stanowiskach zostaną podniesione.

Czy proces kształtowania wynagrodzeń jest sprawiedliwy? Czy jest dla pracowników motywujący?

6. Wprawdzie obecnie stosowany system kształtowania wynagrodzeń pozwala na utrzymywanie zagregowanego funduszu płac pod kontrolą, a także na pozyskanie i utrzymanie wykwalifikowanych pracowników (przynajmniej na chwilę obecną), lecz stwarza również problem o bardziej fundamentalnym charakterze. Problemy te są konsekwencją samego procesu kształtowania wynagrodzeń. Obecnie wynagrodzenie członka korpusu służby cywilnej jest wypadkową elementów takich jak: (1) referencyjna kwota bazowa, mająca zastosowanie do wszystkich członków korpusu służby cywilnej i korygowana w ujęciu rocznym, oraz (2) tak zwany mnożnik, dotyczący konkretnego pracownika, przez który przemnażana jest referencyjna kwota bazowa, dając w efekcie zasadnicze wynagrodzenie miesięczne. W każdym ministerstwie osobie zarządzającej danym zespołem przysługuje prawo do proponowania zmian współczynników (mnożników) poszczególnych pracowników, pod warunkiem zatwierdzenia modyfikacji przez Dyrektora Generalnego (tj. osobę odpowiedzialną za sprawy personalne w danym ministerstwie), oraz przy zachowaniu bardzo szeroko nakreślonych dolnych i górnych limitów wspomnianych współczynników.

7. Teoretycznie, tak elastyczny system kształtowania wynagrodzeń niesie ze sobą pewne zalety. Każdy z menedżerów/dyrektorów może dostosowywać indywidualny poziom płac do warunków panujących na lokalnym rynku pracy, ma też możliwość wynagradzania najlepszych pracowników. Jednak z drugiej strony przy tego rodzaju rozwiązaniu bardzo wiele zależy od umiejętności i zdolności poszczególnych menedżerów, jeżeli chodzi o dokonywanie tego rodzaju osądów — decydowania o tym, kto otrzyma wyższy mnożnik, a kto nie. W raporcie

przeanalizowano przedziały współczynników dla konkretnych stanowisk, dochodząc do wniosku, iż przy takiej swobodzie decyzji może dochodzić do nadużyć. Taki proces kształtowania wynagrodzeń może mieć negatywny wpływ na morale pracowników, a także zdolność władz do pozostawiania osób pragnących związać swoją karierę zawodową z sektorem publicznym.

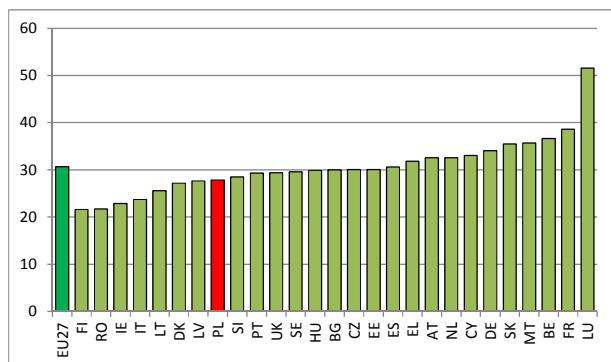
8. W poszukiwaniu rozwiązań autorzy raportu przyglądają się praktykom w zakresie kształtowania wynagrodzeń w wybranych krajach regionu, ze szczególnym uwzględnieniem autonomii przyznawanej menedżerom/dyrektorom na najniższym szczeblu administracji. Wspomniane praktyki obejmują całe spektrum rozwiązań, od niemal całkowitej autonomii (np. Szwecja) do jej całkowitego braku (Niemcy). W oparciu o specyficzne uwarunkowania występujące w Polsce, autorzy raportu rekomendują drogę środka, podobną do rozwiązań stosowanych w Finlandii i na Litwie.

Wstęp

1. Ministerstwo Finansów Rzeczypospolitej Polskiej zwróciło się do Banku Światowego z prośbą o udzielenie pomocy technicznej w zakresie wsparcia reformy systemu kształtowania wynagrodzeń w sektorze publicznym. Głównym celem Ministerstwa Finansów w tym zakresie jest ograniczenie funduszu wynagrodzeń sektora publicznego w ramach ogólnych działań zmierzających do zmniejszenia deficytu sektora finansów publicznych. Jednak MF postrzega również obecną sytuację fiskalną jako dobrą okazję do rozwiązania bardziej fundamentalnych problemów o charakterze strukturalnym w procesie kształtowania wynagrodzeń.

2. W ujęciu ogólnym, wielkość zatrudnienia oraz wysokość wydatków na płace administracji publicznej w Polsce nie jest szczególnie wysoka jak na europejskie standardy. Jak pokazuje Rysunek 1, w Polsce liczba pracowników zatrudnionych na stanowiskach rządowych (bez świadczeniodawców pierwszej linii, takich jak nauczyciele i personel służby zdrowia) wynosi w przybliżeniu 28 osób na 1000 mieszkańców, co plasuje Polskę bliżej dolnej granicy skali w Europie i nieco poniżej średniej dla krajów UE-27. Fundusz wynagrodzeń w Polsce, stanowiący około dziesięć procent PKB, także mieści się bliżej dolnej granicy skali ilustrującej rozkład w krajach Europy (Rysunek 2). Patrząc na przebieg trendu w czasie, wydatki na fundusz wynagrodzeń w relacji do PKB pozostają na dość stabilnym poziomie: w latach recesji na początku dekady nieco rosną, aby potem systematycznie spadać przez większość okresu dobrej koniunktury gospodarczej. W wyniku wzrostu płac oraz malejącego wzrostu gospodarczego w latach 2008-2009 zaobserwowano wzrost funduszu wynagrodzeń (w stosunku do PKB), ale trend ten uległ odwróceniu w wyniku wprowadzonego w 2010 roku zamrożenia płac oraz powrotu umiarkowanego wzrostu gospodarczego.

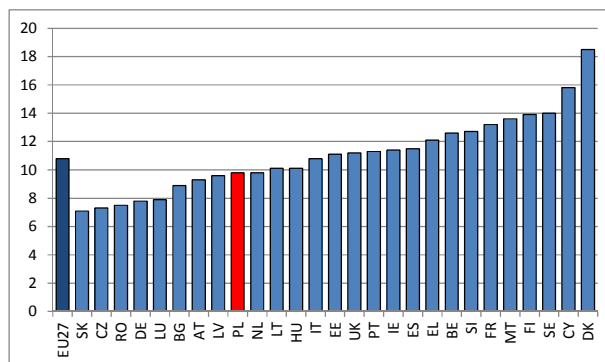
Rysunek 1. Zatrudnienie w administracji publicznej w przeliczeniu na 1.000 mieszkańców, 2011 r.



Źródło: Eurostat, 2012 r.

Uwagi: W oparciu o badanie aktywności ekonomicznej ludności. Termin „administracja publiczna” obejmuje pracowników zatrudnionych w administracji publicznej, obronności i systemie obowiązkowych ubezpieczeń społecznych. Termin ten nie uwzględnia nauczycieli, pracowników służby zdrowia ani sądownictwa. Na rysunku uwzględniono zarówno pracowników zatrudnionych na szczeblu centralnym, jak i samorządowym. Bardziej szczegółowe objaśnienia znajdują się w słowniczku

Rysunek 2. Fundusz wynagrodzeń w sektorze publicznym jako odsetek PKB, 2011 r.



Źródło: Eurostat 2012 r.

Uwagi: W oparciu o dane na temat wydatków rządowych. Na rysunku uwzględniono płace pracowników zatrudnionych na szczeblu centralnym oraz samorządowym, a także ich składki na ubezpieczenie społeczne.

zamieszczonym z Załączniku.

3. Ministerstwo obawia się jednak, że wraz z poprawą sytuacji fiskalnej w kraju pojawią się naciski na ponowne podniesienie płac. MF ma również na względzie bardziej fundamentalne kwestie o charakterze strukturalnym w systemie kształtowania wynagrodzeń: mianowicie, MF obawia się, że indywidualne kwoty wynagrodzeń na niektórych stanowiskach mogą przewyższać kwoty niezbędne do pozyskania i utrzymania wykwalifikowanych pracowników, natomiast w innych przypadkach mogą z kolei być zbyt niskie. Ponadto, brak jasno określonych zasad wartościowania stanowisk, kształtowania wynagrodzeń i udzielania awansów może mieć negatywny wpływ na morale pracowników.

4. Prezentowany, początkowy etap prac obejmuje tylko podzbiór pracowników sektora publicznego, tzn. osoby pracujące w sferze budżetowej. W związku z tym raport nie uwzględnia dwóch dużych grup pracowników sektora publicznego, takich jak: osoby zatrudnione w zdecentralizowanych jednostkach administracji (w tym w służbie zdrowia), oraz osoby pracujące w jednostkach samorządu terytorialnego (JST) (w tym większość nauczycieli). Ponadto, raport nie obejmuje pracowników funduszy ubezpieczenia społecznego ani jednostek szkolnictwa wyższego. Innymi słowy, raport dotyczy pracowników ministerstw i urzędów centralnego szczebla, w tym personelu zarządzającego, administracyjnego, technicznego i pomocniczego, a także funkcjonariuszy służb mundurowych (zawodowi żołnierze, policja, staż pożarna i inne służby ratownicze) oraz funkcjonariuszy sądownictwa (sędziowie i prokuratorzy). Personel uwzględniony w tym raporcie stanowi około 25 procent łącznego zatrudnienia w sektorze publicznym (Tabela 1).

Obecnie stosowany proces kształtowania wynagrodzeń

5. Proces naliczania wynagrodzeń dla tych grup jest skomplikowany. W polskim prawie występuje konwencjonalne rozróżnienie pomiędzy członkami korpusu służby cywilnej (grupa objęta mnożnikowym systemem wynagrodzeń) oraz osobami nie będącymi członkami korpusu służby cywilnej (grupa „nie-mnożnikowa”). Jednocześnie, w przepisach wymienia się także inne grupy pracowników objęte odrębnym systemem kształtowania płac: tak zwanych pracowników zajmujących wysokie stanowiska państwowe, służby mundurowe, oraz funkcjonariuszy sądownictwa (sędziowie i prokuratorzy).

6. *Służba Cywilna.* Wynagrodzenie zasadnicze w służbie cywilnej jest wypadkową elementów takich jak: (1) referencyjna kwota bazowa, mająca zastosowanie do wszystkich członków korpusu służby cywilnej i korygowana w ujęciu rocznym, oraz (2) tak zwany mnożnik, dotyczący konkretnego pracownika, przez który przemnażana jest referencyjna kwota bazowa, dając w efekcie

Tabela 1. Zatrudnienie w sektorze publicznym (w tys., 2010 r.)

Państwowa sfera budżetowa	602
Wojsko, policja	250
Służba cywilna	122
Kancelarie	30
Sędziowie i prokuratorzy	70
Służba celna	10
Pracownicy nie objęci systemem mnożnikowym	120
JST	760
Nauczyciele	510
Fundusze ubezpieczeń społecznych	60
Agencje państwowe	20
Szkolnictwo wyższe	80
Inne agencje, w tym służba zdrowia	1040
RAZEM	2562

Źródło: GUS, KPRM, szacunkowe obliczenia BŚ

zasadnicze wynagrodzenie miesięczne. Oprócz wynagrodzenia zasadniczego, personel może także otrzymać wynagrodzenie w formie: (1) dodatku za wieloletnią pracę w służbie cywilnej (procentowy wzrost miesięcznego wynagrodzenia naliczany za każdy rok służby do okresu 20 lat), (2) nagrody jubileuszowej (jednorazowy dodatek należny do przepracowaniu, odpowiednio, 20 i 30 lat), oraz (3) dodatkowego wynagrodzenia rocznego („trzynasta pensja”). W sumie, wynagrodzenie zasadnicze oraz trzy wymienione dodatki stanowią około 85 procent łącznego wynagrodzenia. Personel może także otrzymać: (1) nagrodę za szczególne osiągnięcia w pracy zawodowej, (2) dodatek dla urzędników służby cywilnej (patrz Ramka 1), (3) premię zadaniową (za dodatkową pracę wykonywaną tymczasowo, z reguły za współpracownika będącego na urlopie), oraz (4) świadczenie szczególne (w przypadku członków korpusu służby cywilnej dotyczy ono poborców skarbowych zajmujących się egzekucją, a także osób pracujących w trudnych warunkach, np. w kopalniach). Elementy te nie stanowią istotnego kwotowo składnika wynagrodzenia. Nagroda za wyjątkowe osiągnięcia zawodowe stanowi około ośmiu procent wynagrodzenia, natomiast pozostałe składniki razem około siedmiu procent.

Ramka 1. Urzędnicy Służby Cywilnej

Wśród członków korpusu służby cywilnej polskie przepisy wyróżniają kategorię „urzędników służby cywilnej”. Tytuł urzędnika służby cywilnej jest nadawany poszczególnym osobom, a nie przypisany do stanowiska. W związku z tym, jedno stanowisko może być obsadzone osobą mianowaną na urzędnika służby cywilnej, podczas gdy drugie, identyczne, będzie obsadzone „zwykłym” pracownikiem służby cywilnej. Tytuł „urzędnika służby cywilnej” został wprowadzony w końcu lat 90-tych ubiegłego wieku z myślą o utworzeniu elitarnego grona stanowiącego około 20 procent ogółu członków korpusu służby cywilnej. W chwili obecnej zaledwie 8 tysięcy członków korpusu służby cywilnej to urzędnicy służby cywilnej, stanowią oni około sześciu procent ogółu członków korpusu służby cywilnej.

Urzędnikiem służby cywilnej można zostać po zdaniu egzaminu i otrzymaniu nominacji. Aby otrzymać nominację trzeba pomyślnie zdać egzamin kwalifikacyjny lub ukończyć Krajową Szkołę Administracji Publicznej (KSAP). Oprócz tego, napływ nowych urzędników służby cywilnej jest dodatkowo ograniczony limitami ilościowymi podawanymi corocznie w ustawie budżetowej. Limity są określane przez Radę Ministrów w oparciu o rekomendację Szefa Służby Cywilnej oraz Ministra Finansów. W połowie pierwszej dekady XXI wieku limit zazwyczaj wynosił około 3 tys. osób, lecz od tamtej pory został zredukowany i obecnie wynosi 200¹. Absolwenci KSAP mają pierwszeństwo w otrzymaniu mianowania. Limity sprawiają, że wiele osób, które jedynie zdały egzamin, wciąż czeka na nominację na urzędnika służby cywilnej.²

Urzędnicy służby cywilnej mają przywileje niedostępne pozostałym pracownikom służby cywilnej³. Jednym z takich przywilejów jest dodatek z tytułu posiadanego stopnia służbowego; wysokość dodatku jest uzależniona od stopnia danego urzędnika. Takich stopni służbowych jest dziewięć, odpowiadają one mnożnikom w zakresie 0,47-2,05 (Tabela 2). Pierwszy stopień uzyskuje się automatycznie po otrzymaniu nominacji na urzędnika służby cywilnej. Aby otrzymać wyższy stopień, dana osoba musi podczas odbywającej się do dwa lata oceny wyników pracy uzyskać co najmniej ocenę 3,5 w skali 1-5. Większość urzędników służby cywilnej spełnia ten wymóg z łątwością. Oprócz wspomnianego dodatku, urzędnikom służby cywilnej przysługują dłuższe urlopy i większa ochrona przed zwolnieniem z pracy niż ma to miejsce w przypadku pracowników służby cywilnej.

Tabela 2. Wysokość dodatków z tytułu stopnia służbowego dla urzędników służby cywilnej w roku 2012

Stopień służbowy	Mnożnik kwoty bazowej	Wysokość dodatku (PLN)
I	0,47	881
II	0,65	1 218
III	0,85	1 593
IV	1,05	1 968
V	1,25	2 342
VI	1,45	2 717
VII	1,65	3 092
VIII	1,85	3 467
IX	2,05	3 841

Źródło: Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 9 grudnia 2009

W związku z tym, że przynależność do grona urzędników służby cywilnej wiąże się z konkretną osobą, a nie ze stanowiskiem, dochodzi do znacznych nierówności w poziomie płac. Osoby wykonujące identyczną pracę otrzymują różne wynagrodzenie w zależności od przynależności do grona urzędników służby cywilnej. Aby rozwiązać ten problem, Rząd może się zdecydować na powrót do systemu opartego na stanowiskach, w którym szczególne przywileje i wynagrodzenie zarezerwowane są dla określonych stanowisk wysokiego szczebla.

¹ W projekcie budżetu na 2013 rok Ministerstwo Finansów sugeruje, aby limit nominacji na urzędnika służby cywilnej wynosił 0, podczas gdy propozycja Szefa Służby Cywilnej to 600 nominacji.

² Absolwenci Krajowej Szkoły Administracji Publicznej mają pierwszeństwo, jeśli chodzi o nominację. Innymi słowy, obniżają oni limit dostępny dla osób, które przystąpiły do egzaminu i go zdały.

³ Urzędnicy służby cywilnej mają również pewne obowiązki, np. nie mogą należeć do partii politycznych ani wykonywać żadnej działalności zarobkowej bez zgody Dyrektora Generalnego.

7. W bardziej konwencjonalnym systemie każde stanowisko w służbie cywilnej miałyby przypisaną kategorię zaszeregowania, a do każdej kategorii zaszeregowania byłby przypisany jeden mnożnik. Polski system jest znacznie bardziej elastyczny. Do 1999 roku w polskiej służbie cywilnej nie było struktury kategorii zaszeregowania *per se*. Do stanowisk były przypisane tytuły, ale tych tytułów było bardzo wiele i były one definiowane w wielu różnych aktach prawnych dotyczących poszczególnych podgrup członków korpusu służby cywilnej. W 1999 roku Rząd podjął próbę pogrupowania tytułów stanowisk w służbie cywilnej według kategorii zaszeregowania; wysiłki w tym zakresie były kontynuowane w roku 2009 po przyjęciu nowej ustawy o służbie cywilnej w 2008 roku (por. Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 9 grudnia 2009/nr 211). Jak pokazuje Tabela 3, wyróżniono pięć kategorii zaszeregowania, od „stanowiska wspomagającego w służbie cywilnej” do „wyższego stanowiska w służbie cywilnej”.

8. W następnym roku system kategorii zaszeregowania został dodatkowo uszczegółowiony. Każdy resort miał dokonać oceny występujących w nim stanowisk w służbie cywilnej w oparciu o jednolitą metodologię, przyznając poszczególnym stanowiskom punktację i odpowiednio je grupując. Zasadniczo, podstawą klasyfikacji powinny być wymagania związane z danym stanowiskiem: konieczne umiejętności merytoryczne, zakres obowiązków kierowniczych, itp. Jednak niektóre ministerstwa dokonywały oceny w oparciu o cechy osoby aktualnie zajmującej dane stanowisko, a nie w oparciu o wymogi samego stanowiska. Na przykład stwierdzano, że stanowisko wymaga dziesięciu lat doświadczenia zawodowego (co odpowiadało charakterystyce osoby aktualnie zajmującej to stanowisko), podczas gdy tak naprawdę wystarczyłyby dwa lata doświadczenia. W rezultacie, obecna klasyfikacja niekoniecznie odzwierciedla faktyczne wymagania związane z występującymi stanowiskami.

9. Jednocześnie nie podjęto działań zmierzających do powiązania kategorii zaszeregowania z konkretnymi płacami. Zamiast tego uchwalono wprowadzenie nowego systemu stosując dotychczasowy zakres mnożników dla wszystkich stanowisk w obrębie danej kategorii. Innymi słowy, jeżeli aktualne mnożniki dla personelu zaszeregowanego w danej kategorii wahały się od 2 do 8, zakres dla tej kategorii ustalono na poziomie od 2 do 8. W konsekwencji mamy do czynienia z niezwykle szerokim zakresem mnożników w każdej kategorii zaszeregowania. Jak pokazuje Tabela 3, mnożniki dla stanowisk wspomagających w służbie cywilnej (według pierwotnego systemu klasyfikacji składającego się z pięciu poziomów) wahały się od 0,8 to 2,7. W przypadku wyższych stanowisk w służbie cywilnej rozpiętość mnożników wynosiła od 2,2 do 8,0. W opisywanym systemie pracownik na stanowisku wspomagającym mógł mieć wyższy mnożnik niż pracownik na wyższym stanowisku w służbie cywilnej. Podczas drugiego etapu procesu klasyfikacji stanowisk niektóre resorty powiększyły

Tabela 3. Kategorie i mnożniki w służbie cywilnej

Kategoria	Zakres mnożników
Wyższe stanowiska	2,2-8,0
Stanowiska średniego szczebla zarządzania	1,5-7,0
Stanowiska koordynujące i samodzielne	1,0-6,0
Stanowiska specjalistyczne	0,9-3,5
Stanowiska wspomagające	0,8-2,7

Źródło: Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 9 grudnia 2009 r.

Uwagi: Tabela dotyczy pracowników ministerialnych i wojewódzkich. Osobne, choć podobne tabele opracowano dla urzędników skarbowych i funkcjonariuszy służby celnej.

liczbę kategorii zaszeregowania i zawężyły widełki mnożników w każdej z kategorii. Na przykład w Ministerstwie Edukacji występuje teraz osiem kategorii zaszeregowania. Pomimo tego, widełki w ramach każdej kategorii nadal są bardzo szerokie.

10. W praktyce zakres współczynników przypisanych do danego stanowiska z reguły jest stosunkowo wąski. Jak pokazuje Tabela 4 (i wykresy zamieszczone w Załączniku nr 2), zdecydowana większość pracowników na stanowisku o danym tytule otrzymuje, w przybliżeniu, ten sam współczynnik. Fakt ten jest szczególnie widoczny w przypadku niższych stanowisk. Dla przykładu, 82 procent osób na stanowisku asystentki/asystenta oraz 93 procent pracowników kancelaryjnych ma przypisany mnożnik o wartości od 1,7 do 2,3. Z kolei 88 procent specjalistów i 86 procent starszych specjalistów ma przypisany mnożnik o wartości od 2,0 do 2,6. Jak można się było spodziewać, widełki poszerzają się w przypadku wyższych stanowisk,. Tylko 46 procent dyrektorów departamentu otrzymuje mnożniki o podobnie wąskim zakresie (5,3-5,9).

Tabela 4. Koncentracja mnożników dla stanowisk służby cywilnej

Nazwa Stanowiska	Wspólny zakres mnożników	% personelu w zakresie
Dyrektor departamentu	5,3-5,9	46%
Zastępca dyrektora departamentu	4,1-4,7	69%
Naczelnik wydziału	3,2-3,8	84%
Główny specjalista	2,3-2,9	85%
Starszy specjalista	2,0-2,6	86%
Specjalista	2,0-2,6	88%
Referendarz	1,7-2,3	93%
Sekretarka	1,7-2,3	82%
Inspektor	1,4-2,0	87%

Źródło: Kancelaria Prezesa Rady Ministrów, obliczenia Banku Światowego.

Uwagi: Opracowane w oparciu o dane indywidualne z pięciu największych ministerstw.

11. Zasadniczo, coroczne zmiany w referencyjnej kwocie bazowej są ustalane podczas obrad komisji trójstronnej (w jej skład wchodzi przedstawiciele Rządu, związków zawodowych oraz pracodawców sektora prywatnego). Dyskusje dotyczące płac w sektorze publicznym są tylko jednym z tematów poruszanych przez komisję trójstronną. Komisja omawia także inne ważne kwestie społeczne, takie jak np. podniesienie wieku emerytalnego (stąd obecność pracodawców sektora prywatnego). W praktyce w ostatnich latach dominowały propozycje Rządu. W okresie od 2003 r. do 2009 r. kwota bazowa rosła każdego roku. W roku 2010 kwota bazowa została zamrożona na poziomie z roku 2009, stan ten utrzymywał się do roku 2013.

12. *Osoby zajmujące wysokie stanowiska państwowe i funkcjonariusze służby cywilnej w służbach mundurowych:* Podobny system mnożnikowy przewidziano dla tzw. „pracowników zajmujących wysokie stanowiska państwowe” i dla funkcjonariuszy służby cywilnej w służbach mundurowych. Każda z tych grup ma własną kwotę bazową. (W ustawie budżetowej z 2011 roku kwota bazowa dla członków korpusu służby cywilnej wyniosła 1.873 złotych. W przypadku służb mundurowych, jej wysokość wyniosła 1.523 złotych. W przypadku pracowników zajmujących wysokie stanowiska państwowe – 1.766 złotych.) W zwykłych latach (tzn. gdy nie obowiązuje ogólne zamrożenie płac), kwota bazowa dla każdej z grup jest waloryzowana niezależnie od pozostałych. Podczas kampanii wyborczej w 2011 roku wojsko i policja pomimo

zamrożenia uzyskały obietnicę podwyżki kwoty bazowej. Podwyżka ta została wprowadzona w budżecie na 2012 rok, ku rozżaleniu innych służb mundurowych (np. strażaków), które teraz wywierały presję na Rząd w tej sprawie.

13. *Sędziowie i prokuratorzy:* W odniesieniu do sędziów i prokuratorów obowiązuje trochę odmienny wariant systemu mnożnikowego. Referencyjna kwota bazowa w przypadku sędziów odpowiada średniemu wynagrodzeniu w całej gospodarce (mierzonemu w drugim kwartale każdego roku). Pensje poszczególnych sędziów i prokuratorów stanowią wielokrotność tej kwoty. W związku z tym, wynagrodzenie sędziów i prokuratorów rośnie automatycznie wraz ze wzrostem wynagrodzeń w całej gospodarce.

14. Wynagrodzenia dla *nauczycieli opłacanych z budżetu centralnego* (stosunkowo niewielka liczba pracowników, gdyż większość nauczycieli jest zatrudniana przez samorządy) są naliczane zgodnie z metodologią zdefiniowaną z Kartie Nauczyciela.

15. *Pracownicy nie-mnożnikowi:* Do roku 2010 wynagrodzenie pracowników nieobjętych systemem mnożnikowym było w całości uzależnione od uznania osób sprawujących funkcje kierownicze, pod warunkiem przestrzegania przepisów o płacy minimalnej i sumarycznych ograniczeń budżetowych w każdym z resortów. Na mocy Rozporządzenia Rady Ministrów z 2010 (27/134) ustanowiono system kategorii zaszeregowania dla pracowników nie-mnożnikowych. W rozporządzeniu jest mowa o 21 kategoriach płacy zasadniczej dla pracowników nie-mnożnikowych. Do każdej kategorii przypisano zakres wynagrodzenia wyrażony w złotych. Przy dolnej granicy skali zakres ten jest dosyć wąski. W najniższej kategorii zaszeregowania (Kategoria 1) górny pułap jest tylko o 17 procent wyższy od dolnego. Jednak w wyższych kategoriach zaszeregowania zakres jest dużo szerszy. W Kategorii 21 górny pułap zakresu (dla niektórych kategorii pracowników) jest siedem razy wyższy, niż dolny⁴. W związku z tym, zakres wynagrodzeń w ramach danej kategorii zaszeregowania jest w zasadzie tak samo szeroki, jak w przypadku członków korpusu służby cywilnej. Poza tym, indywidualnym stanowiskom można przypisać wiele kategorii. I tak: kategoria powiatowego inspektora nadzoru budowlanego może się wahać od poziomu 18 do 20. Oprócz tego, istnieje szeroki wachlarz tak zwanych dodatków funkcyjnych. Dla przykładu, dodatek funkcyjny dla powiatowego inspektora nadzoru budowlanego może stanowić nawet do 150 procent minimalnego wynagrodzenia zasadniczego⁵. Innymi słowy, w zasadzie, wynagrodzenie dla tego konkretnego stanowiska może być zróżnicowane o współczynnik 2,3: od 2.560 złotych do 5.880 złotych.

⁴ W rozporządzeniu jest mowa o czterech oddzielnych taryfikatorach dla kategorii zaszeregowania, a każdy z nich ma różne zakresy wynagrodzeń dla każdej z 21 występujących kategorii. Na przykład, jeden taryfikator dotyczy audytorów wewnętrznych, pracowników biura nasiennictwa leśnego, kancelarii Polskiej Akademii Nauk, Prokuraturii Generalnej Skarbu Państwa oraz Kasy Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego. Inny taryfikator przewidziano dla menedżerów i pracowników fizycznych zatrudnionych w regionalnych zarządach gospodarki wodnej; jeszcze inny dla pracowników Instytutu Pamięi Narodowej, a czwarty taryfikator ma obejmować wszystkich pozostałych.

⁵ Zgodnie z postanowieniem Rozporządzenia Rady Ministrów z 2010 r. (27/134), minimalne zasadnicze wynagrodzenie to najniższa płaca w danej kategorii zaszeregowania. W przypadku stanowisk innych niż kierownicze kwota dodatku funkcyjnego jest dodatkowo ograniczona.

16. **Naliczanie funduszu płac.** Kontrolę nad zagregowanym funduszem wynagrodzeń sprawuje się za pośrednictwem budżetu. Na początku cyklu budżetowego w piśmie okólnym ustala się sumaryczny pułap budżetowy dla każdego użytkownika budżetu pierwszego poziomu (np. dla każdego resortu). Co prawda nie określa się pułapów funduszy płac dla poszczególnych ministerstw, ale definiuje się metodologię, według której należy obliczać fundusz płac, co w praktyce oznacza, że fundusz płac dla każdego ministerstwa zostaje ustalony już na początku procesu budżetowego. Wydaje się, że przed pogorszeniem sytuacji gospodarczej w 2008 roku resorty liniowe i Ministerstwo Finansów prowadziły między sobą liczne gry przy szacowaniu wymogów poszczególnych ministerstw co do ich funduszu płac. Szacunki te w każdym ministerstwie opierały się na zatwierdzonej liczbie stanowisk (etatów) w danym resorcie, pomnożonej przez średnie wynagrodzenie w danym ministerstwie w poprzednim roku. Zważywszy, że nie wszystkie zatwierdzone stanowiska były zajęte (na niektórych były tymczasowe wakaty związane np. z urlopami macierzyńskimi), szacunkowe kwoty przekraczały faktyczne zapotrzebowanie. Dzięki temu nadwyżkę można było wykorzystać na podwyżki płac dla pracowników. Od momentu zamrożenia wynagrodzeń metoda „etatowa” została zakazana. Zamiast tego, Ministerstwo Finansów po prostu przydziela każdemu resortowi taką samą kwotę, jak ta przekazana w 2009 roku.

17. Następnie, po zatwierdzeniu przez Ministerstwo Finansów, przyjęciu przez Radę Ministrów i uchwaleniu przez Parlament, budżet wprowadza sumaryczne pułapy dla każdego z ministerstw w formie części budżetowych. Jedna lub kilka części budżetowych mieści w sobie pułap funduszu płac dla danego ministerstwa.⁶ W ramach poszczególnych części każdy resort ma swobodę w zakresie alokacji pułapu funduszu płac pomiędzy komórki organizacyjne według własnego uznania.

18. **Naliczanie indywidualnych wynagrodzeń.** W każdym ministerstwie kwestia alokacji budżetu na płace pomiędzy indywidualne komórki organizacyjne jest rozstrzygana na drodze targów między dyrektorem generalnym (DG) w ministerstwie a szefem danej komórki organizacyjnej. W całej sferze budżetowej mamy do czynienia z tysiącami odrębnych jednostek budżetowych, a każda z nich jest, w świetle prawa, odrębnym pracodawcą. W każdym resorcie szef każdej jednostki ma w zasadzie prawo zmieniać współczynniki (mnożniki) wynagrodzeń dla poszczególnych pracowników. Zasadniczo, szefowie jednostek mogą korzystać z przysługujących im w tym zakresie uprawnień i decyzyjności w celu nagradzania najlepszych pracowników albo oferowania atrakcyjnego wynagrodzenia potencjalnemu kandydatowi do pracy. Jednak wspomniana decyzyjność jest ograniczana przez DG każdego resortu.⁷ Obowiązkiem Dyrektora Generalnego jest troska o to, aby łączne wydatki na płace w danym ministerstwie mieściły się w ramach wyznaczonych w budżecie ministerstwa. Jak więc widać, mamy do czynienia ze rozbieżnymi interesami dwóch stron. O ile szef jednostki może chcieć podnieść pensje (czyli mnożniki) swoich pracowników, DG musi dbać o to, aby łączny fundusz

⁶ Por. Załącznik nr 10 corocznej ustawy budżetowej. W systemie rachunkowym wydatki są jeszcze dzielone na działy (w tym przypadku termin ten odnosi się do sektora gospodarki) oraz na kategorie (np. wydatki osobowe) i pod-kategorie ekonomiczne (np. rodzaj wydatków osobowych). W publikowanym budżecie określony jest tylko podział na działy. Pozostałe kategorie są wykorzystywane dla celów monitorowania realizacji budżetu.

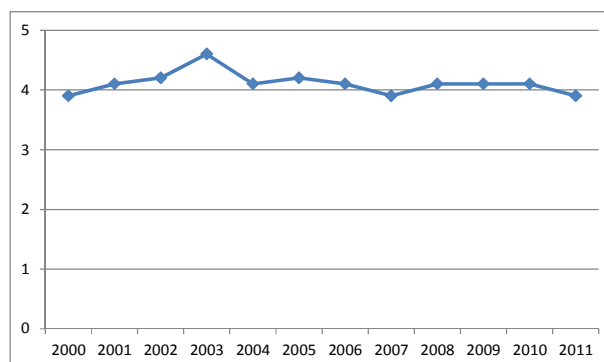
⁷ Dodatkowym ograniczeniem są też przepisy prawa pracy mówiące, iż referencyjna kwota bazowa dla pracowników objętych systemem mnożnikowym ma rosnąć w takim samym tempie, jak cały fundusz płac dla sfery budżetowej. Tak więc menedżerowie mają większą elastyczność w odniesieniu do wynagrodzeń pracowników niemnożnikowych, w porównaniu do pracowników mnożnikowych.

płac w ministerstwie nie przekroczył pułapu określonego na dany rok w budżecie. W związku z tym, DG musi odpierać żądania ze strony wszystkich szefów jednostek w resorcie. W procesie tym nie ma jasnych reguł. Poszczególni szefowie jednostek negocjują indywidualne prośby z właściwym DG. Szanse na sukces rosną, gdy szef jednostki potrafi wskazać oszczędności w innej części rachunku wynagrodzeń. Na przykład, odejście doświadczonej osoby na wysokim stanowisku (i o wysokim mnożniku) może uwolnić środki pozwalające na podwyższenie mnożników pozostałym pracownikom jednostki. Nie ma jednak gwarancji, że uwolnione środki pozostaną w danej jednostce. Dyrektor Generalny może je przeznaczyć na inny cel.

Czy system pozwala na skuteczne utrzymywanie zagregowanego funduszu płac pod kontrolą?

19. Jeżeli chodzi o kontrolę nad sumarycznym funduszem płac, wydaje się, że jak do tej pory obecny system się sprawdza. Jak zaznaczono wcześniej, na przestrzeni ostatnich dziesięciu lat kwota łącznych wydatków na wynagrodzenia prezentowana jako odsetek PKB utrzymywała się na dość stabilnym poziomie (Rysunek 3). Sukces ten jest konsekwencją pułapów wydatków egzekwowanych przez MF na etapie prac przygotowawczych do budżetu, oraz pułapów płacowych (na poziomie części budżetowych) dla indywidualnych użytkowników „pierwszej linii” na etapie wykonania budżetu. Odzwierciedla także wpływ narzuconej przez UE procedury nadmiernego deficytu, która będzie obowiązywać Polskę tak długo, jak długo deficyt będzie przekraczać trzy procent PKB. Procedura nie nakłada co prawda pułapu na rządowy fundusz płac, ale zawiera wymóg wartości docelowej deficytu sektora instytucji rządowych i samorządowych (ang. *general government*) na poziomie trzech procent PKB; poza tym Rząd jest zobowiązany przedstawić możliwy do przyjęcia plan realizacji tego celu. Plan przedstawiony przez polski Rząd zakłada zamrożenie wynagrodzeń, wprowadzone w styczniu 2010 roku.⁸ Jednak gdy wysokość deficytu w Polsce spadnie poniżej granicznych trzech procent, procedura nadmiernego deficytu przestanie obowiązywać. Chcąc ją zastąpić, Rząd proponuje wprowadzenie własnej reguły fiskalnej, ograniczającej wzrost wydatków rządu centralnego do tempa wzrostu PKB, po osiągnięciu deficytu strukturalnego na poziomie jednego procenta PKB, do czego według oczekiwań powinno dojść w 2016 roku.

Rysunek 3. Fundusz płac rządu centralnego, odsetek PKB



Źródło: Eurostat, szacunkowe wartości wg obliczeń Banku Światowego.

20. Zważywszy, że reguła fiskalna będzie narzędziem samo-ograniczającym, jej siła będzie uzależniona od woli Parlamentu, który może, ale nie musi tej reguły podtrzymywać. Ponadto wydaje się, że zanim reguła fiskalna zostanie wprowadzona w życie, MF może zostać zasypane żądaniami podwyżek wynagrodzeń ze strony związków zawodowych w sektorze publicznym. Dotychczas Rząd odpierał te żądania posiłkując się decyzją o zamrożeniu płac. Jak się zachowa, gdy nadejdzie odwilż?

21. Poszczególne kraje w różny sposób radzą sobie z powszechnymi żądaniami płacowymi. Silnie uzwiązkowane kraje skandynawskie, o czym zresztą będzie mowa w dalszej części raportu, z reguły opierają się na układach zbiorowych pracy, kiedy to ogólne parametry podwyżek płac są ustalane na drodze negocjacji z wiodącymi związkami zawodowymi

⁸ Ponieważ na mocy przepisów głównej ustawy dotyczącej wynagrodzeń w sektorze budżetowym wszystkie płace mają być rewaloryzowane, Parlament uchwalił w roku 2010 i 2011 specjalne, jednorazowe ustawy „zamrażające” wynagrodzenia członków korpusu służby cywilnej, sędziów i pracowników nieobjętych systemem mnożnikowym na poziomach z roku 2009.

pracowników sektora publicznego. Kiedy generalne parametry są już ustalone, poszczególne jednostki administracyjne mogą negocjować podwyżki płac dla swoich pracowników. W Niemczech pracownicy sektora rządowego podzieleni są na dwie wyraźnie zdefiniowane grupy: (1) pracownicy sektora publicznego (*Angestellte*), którzy nie mają gwarancji dożywotniego zatrudnienia, ale mają prawo do strajku, oraz (2) urzędnicy (*Beamte*), którym zapewniono dożywotnie zatrudnienie, ale bez prawa do strajku. W Niemczech proces kształtowania płac dla grupy *Angestellte* odbywa się na drodze układów zbiorowych ze związkami zawodowymi pracowników sektora publicznego. Negocjacje te są z reguły organizowane po zakończeniu negocjacji prowadzonych przez potężniejsze związki zawodowe pracowników sektora prywatnego oraz stowarzyszenia pracodawców prywatnych. W konsekwencji, ustalenia umowne wynegocjowane dla pracowników sektora prywatnego stają się swego rodzaju punktem odniesienia dla grupy *Angestellte*. Te z kolei mają wpływ na negocjacje płacowe grupy *Beamte*. W ostatnich latach niemiecki Rząd i związki zawodowe miały duże trudności z osiągnięciem porozumienia. Jako rozwiązanie tymczasowe, Rząd zaproponował jednorazową podwyżkę płac — pozostającą w mocy przez okres jednego roku — w sytuacji braku porozumienia co do stałej podwyżki. Do roku 2012 takie tymczasowe rozwiązania były wykorzystywane przez siedem z ostatnich dziesięciu lat. W 2012 roku niemiecki Rząd w końcu doszedł do porozumienia ze związkami zawodowymi w zakresie trzyletniego planu podwyżek wynagrodzeń zarówno dla urzędników, jak i pracowników sektora publicznego. Porozumienie zostało zatwierdzone przez Parlament w czerwcu 2012 roku.

22. Kolejnym przykładem może być Serbia, która formalnie zastosowała waloryzację w procesie stopniowej odwilży płac po długotrwałym okresie zamrożenia wynagrodzeń. Serbia wprowadziła ogólne zamrożenie wynagrodzeń w 2009 roku i utrzymała je w roku 2010. W roku 2011, w reakcji na rosnącą presję na podwyżki płac, Rząd zainicjował serię stopniowych podwyżek (w ramach promesy kredytowej MFW). W kwietniu wszystkie płace w sektorze publicznym zostały podniesione o wskaźnik inflacji z poprzednich sześciu miesięcy, plus 50% wskaźnika wzrostu PKB w 2010 roku. W październiku podwyższono je o wskaźnik inflacji dla kolejnych sześciu miesięcy (tj. kwiecień-wrzesień 2011 r.). W tamtym momencie Rząd zamierzał kontynuować program podwyżek dokonywanych dwa razy do roku, w powiązaniu ze wskaźnikiem inflacji i tempem wzrostu PKB, do czasu, gdy sumaryczny fundusz płac nie osiągnie docelowej, procentowej wartości PKB.⁹

23. W przypadku polskiego korpusu służby cywilnej odpowiednikiem tego rozwiązania byłaby waloryzacja referencyjnej kwoty bazowej. Rządowy program dostosowań fiskalnych, na przykład, dostosowuje wzrost wydatków rządu centralnego do trendu PKB. Rząd mógłby się zdecydować na zastosowanie tej samej reguły bezpośrednio do komponentu płacowego w alokacji budżetowej każdego z resortów. Alternatywnie, mógłby intensywniej wdrożyć politykę interwencji (podobnie jak to miało miejsce w Serbii) i waloryzować nie tylko budżetowe alokacje ministerstw, ale także płace indywidualne. W przypadku pracowników nieobjętych

⁹ Czas pokazał jednak, że Rząd Serbii odszedł od tej polityki. W obliczu nacisków politycznych, w styczniu 2011 roku Rząd podniósł wszystkie wynagrodzenia o dwa procent. Kolejne podwyżki wprowadzone w kwietniu i październiku 2011 roku oraz w kwietniu 2012 roku były zgodne z wcześniej przyjętym modelem waloryzacji. Podwyżka z października 2012 roku nie była zgodna z planem. W odpowiedzi na rosnącą presję fiskalną, wynagrodzenia wzrosły tylko o dwa procent, pomimo tego, że w poprzednich sześciu miesiącach wskaźnik inflacji wyniósł 7,2 procent. Rząd zamierza znowu podnieść wynagrodzenia w sektorze publicznym o dwa procent w kwietniu 2013 roku, niezależnie od tempa inflacji.

systemem mnożnikowym, równoważnym rozwiązaniem byłaby waloryzacja taryfikatorów płac dla tej grupy pracowników. Polska może się rzecz jasna zdecydować na bardziej konserwatywny współczynnik. Zamiast uzależniać podwyżki płac od wzrostu PKB, Rząd może podjąć decyzję o waloryzacji tylko wskaźnikiem inflacji.

24. Istnieją liczne przykłady zastosowania tego podejścia na świecie. Poziom wynagrodzeń pracowników sektora rządowego jest waloryzowany wskaźnikiem inflacji w Belgii, na Węgrzech, we Włoszech i w Słowacji — choć w niektórych przypadkach wskaźnik ten jest wykorzystywany jako dolna granica i punkt wyjścia do negocjacji, a nie jako czynnik bezwzględny. Jednak powiązanie płac z tempem inflacji nie daje gwarancji, że wynagrodzenia w sektorze publicznym pozostaną konkurencyjne. Płace na równorzędnych stanowiskach w sektorze prywatnym mogą rosnąć z racji poprawy produktywności. W trosce o konkurencyjność wynagrodzeń, w niektórych krajach podwyżki płac w sektorze publicznym oparte są na wynikach badań i analiz poziomów płac w sektorze prywatnym. Dla przykładu: zmiany taryfikatorów wynagrodzeń dla pracowników rządu federalnego w USA opierają się na badaniach poziomów płac w sektorze prywatnym. Pomimo częstej krytyki, system ten pozwala, w przybliżeniu, zachować równość między wynagrodzeniami w sektorze prywatnym i publicznym. W długim okresie Rząd mógłby rozważyć zastosowanie podobnego podejścia, waloryzując płace w sektorze publicznym zgodnie z tempem wzrostu płac w sektorze prywatnym. Jednocześnie Rząd powinien poddawać okresowej analizie doświadczenia poszczególnych ministerstw w zakresie zatrudniania i utrzymania pracowników — zwłaszcza w odniesieniu do stanowisk wymagających zaawansowanych umiejętności i bardziej konkurencyjnych — tak, aby poziomy wynagrodzeń były na tyle wysokie, aby umożliwić pozyskanie i utrzymanie kompetentnego personelu. W obliczu istotnych i przedłużających się problemów w obszarze zatrudniania i utrzymania pracowników można rozważyć ewentualność korekty współczynników dla przedmiotowych stanowisk. Patrz Ramka 2.

Ramka 2. Poprawa jakości danych dotyczących zatrudnienia i wynagrodzeń w sektorze publicznym

Aktualnie MF nie prowadzi monitoringu poziomów zatrudnienia w sektorze publicznym. Nie monitoruje także płac na indywidualnym poziomie. Informacje te są natomiast monitorowane przez poszczególne resorty, a MF ma do nich dostęp. Z kolei informacje dotyczące poziomów zatrudnienia i wynagrodzeń na szczeblu niższym niż krajowy (z wyjątkiem nauczycieli) nie są tak łatwe do uzyskania. W Polsce jednostki samorządu terytorialnego są niezależnymi pracodawcami. Podlegają tylko przepisom krajowym i układom zbiorowym pracy, same definiują swoje potrzeby kadrowe i poziom płac, nie mają też obowiązku sprawozdawczości na rzecz rządu centralnego w tym zakresie.

Czy MF powinno podjąć wysiłki na rzecz poprawy jakości lub poszerzenia zakresu danych na temat wynagrodzeń i zatrudnienia w sektorze publicznym? Zbieranie danych bywa bardzo kosztowne i czasochłonne. Znaczące wysiłki należy podejmować tylko wtedy, gdy są one niezbędne dla procesu decyzyjnego na szczeblu prowadzonej polityki. Jak zaznaczono w głównej części tekstu, okresowe analizy praktyk w zakresie zatrudniania i utrzymania pracowników w sektorze publicznym, a także badania nad porównywalnymi płacami w sektorze prywatnym, mogą być przydatne w podejmowaniu decyzji o stopie wzrostu kwoty bazowej. Nie jest jednak oczywiste, czy Ministerstwo powinno gromadzić tego rodzaju informacje w sposób ciągły. Nie jest także powiedziane, że dane dotyczące płac i zatrudnienia na szczeblu niższym niż krajowy są w Ministerstwie potrzebne do natychmiastowych działań.

Czy pensje są wystarczająco wysokie, aby przyciągnąć i utrzymać wykwalifikowanych pracowników?

25. W tym miejscu pora przejść do kwestii na poziomie mikro, tj. do pytania, czy wynagrodzenia są na tyle wysokie, aby pozyskać i utrzymać wykwalifikowanych pracowników.¹⁰ (Odpowiedzi można poszukiwać np. porównując płace na stanowiskach w sektorze publicznym do wynagrodzeń na porównywalnych stanowiskach w sektorze prywatnym, z założeniem, że jeśli płace w sektorze publicznym będą zbyt niskie *in minus* od płac w sektorze prywatnym, sektorowi publicznemu będzie trudniej pozyskać i utrzymać takich pracowników, jacy są potrzebni.)

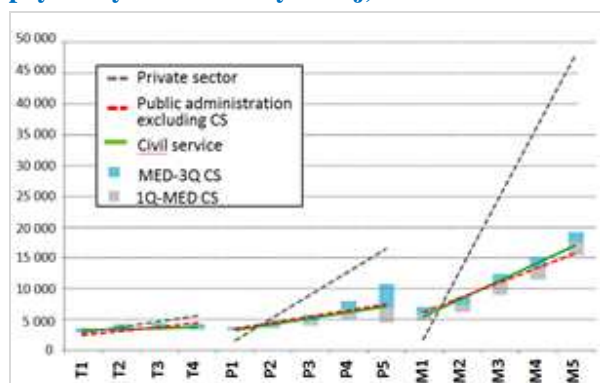
26. W Polsce tego typu informacje pochodzą z dwóch głównych źródeł. Pierwszym z nich jest badanie prowadzone co dwa lata przez Główny Urząd Statystyczny (GUS). Z badania przeprowadzonego w 2010 roku wynika, że – średnio – płace w sektorze publicznym są o 17 procent wyższe niż w sektorze prywatnym.¹¹ Po części wynika to jednak z charakteru stanowisk w sektorze publicznym. O ile w sektorze prywatnym mamy do czynienia z całym wachlarzem stanowisk, od fizycznych do kierowniczych wymagających specjalistycznych umiejętności, stanowiska w sektorze publicznym generalnie dotyczą pracy umysłowej. Dlatego też bardziej wymowne będzie omówienie różnic w wysokości wynagrodzeń dla porównywalnych stanowisk. Jak pokazują wyniki analizy przeprowadzonej według podziału na rodzaje aktywności gospodarczej, dla segmentu „administracja publiczna”, płace w sektorze prywatnym są dwa razy wyższe od tych obserwowanych w sektorze publicznym.¹² Nieco mniejsze rozbieżności występują w „działalności profesjonalnej, naukowej i technicznej „oraz w „informacji i komunikacji” (obie kategorie po 25 procent). Analiza w podziale na poszczególne zawody wykazuje podobne rozbieżności. Wynagrodzenia „funkcjonariuszy i menedżerów wyższego szczebla” są o 16 procent wyższe w sektorze prywatnym niż w publicznym. Płace „specjalistów” są o 19 procent wyższe. Na stanowiskach wymagających mniejszych umiejętności prawdziwe będzie stwierdzenie odwrotne. „Pracownicy biurowi” w sektorze publicznym zarabiają o 13 procent więcej niż w sektorze prywatnym. Pracownicy na tak zwanych „prostych stanowiskach” w sektorze publicznym zarabiają w przybliżeniu tyle samo, co w sektorze prywatnym. Można z tego wysnuć wniosek, że w przypadku wyższych stanowisk kierowniczych i merytorycznych płace w sektorze publicznym mogą być zbyt niskie, natomiast w przypadku stanowisk wymagających mniejszych umiejętności zbyt wysokie.

¹⁰ Trzeba zaznaczyć, że w tej części raportu jest mowa tylko o podziorze sfery budżetowej, tj. o członkach korpusu służby cywilnej i o pracownikach nieobjętych systemem mnożnikowym. Grupa ta została wyizolowana z uwagi na ograniczone środki na przygotowanie opracowania i nie należy przez to wysnuwać wniosku, iż problemy tej grupy zawodowej są poważniejsze niż na innych obszarach sektora publicznego. W ramach omawianej grupy znaczna część danych statystycznych dotyczy tylko członków korpusu służby cywilnej ze względu na brak danych dotyczących pracowników nieobjętych systemem mnożnikowym.

¹¹ Sektor publiczny uwzględnia przedsiębiorstwa państwowe oraz jednostki administracji na szczeblu niższym niż krajowy.

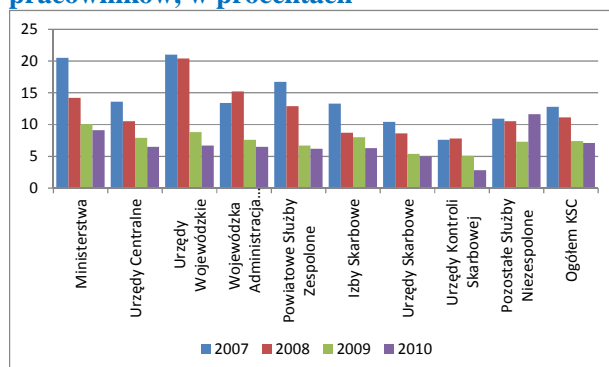
¹² Prawdopodobnie liczba stanowisk w sektorze prywatnym w tym segmencie jest niewielka, co obniża wartość porównania.

Rysunek 4. Porównanie wynagrodzeń w sektorze prywatnym i służbie cywilnej, 2011 r.



Źródło: Raport przygotowany przez HRM Partners na zamówienie Kancelarii Prezesa Rady Ministrów

Rysunek 5. Trendy w zakresie rotacji pracowników, w procentach



Źródło : KPRM, szacunki wg obliczeń Banku Światowego.

stanowiskach merytorycznych i kierowniczych w sektorze publicznym. Generalnie liczba podań o pracę w przeliczeniu na jedno ogłaszane stanowisko jest stosunkowo wysoka. W roku 2010 i w pierwszej połowie roku 2011 wynosiła średnio 25 podań o pracę¹⁴. Prawdą jest, że mamy do czynienia ze znacznie większą liczbą podań na stanowiska niższe, niż na wyższe. W 2011 roku na każdy wakat na stanowisko wspomagające przypadało 50 kandydatów, młodszego specjalisty - 25, starszego specjalisty - 15, a na jedno stanowisko kierownicze - mniej niż 10 kandydatów. Być może jest to konsekwencją stosunkowo niskich wynagrodzeń na wyższych stanowiskach.

27. Wniosek ten znajduje dalsze uzasadnienie w drugim źródle danych, jakim jest raport międzynarodowej firmy konsultingowej wynajętej przez Rząd w celu zbadania konkurencyjności wynagrodzeń w sektorze publicznym.¹³ Firma konsultingowa zaklasyfikowała próbkę stanowisk do czternastu grup (od grupy „Techniczne 1’ do ‘Kierownicze 5’), a następnie porównała je z odpowiednikami z sektora prywatnego. Jak pokazano na Rysunek 4, wynagrodzenia na stanowiskach technicznych (T1-T4) oraz niższych merytorycznych i kierowniczych (P1-P2, M1-M2) w korpusie służby cywilnej w 2011 roku były z grubsza równorzędne w stosunku do swoich odpowiedników w sektorze prywatnym. Taka ekwiwalentność znika jednak na wyższych stanowiskach merytorycznych i kierowniczych (P3-P5, M3-M5). Autorzy przytaczanego raportu ustalili na przykład, iż płace na stanowiskach merytorycznych i kierowniczych najwyższego szczebla (P5, M5) są trzy razy wyższe w sektorze prywatnym niż w służbie cywilnej.

28. Nie jest na razie jasne, czy w chwili obecnej tego rodzaju rozbieżności faktycznie utrudniają pozyskiwanie i utrzymywanie pracowników na wyższych

¹³ HRM Partners, 2010. Warto zaznaczyć, że ten projekt stanowił całkowicie odrębne zadanie od rządowych działań w zakresie konsolidacji stanowisk w ramach kategorii zaszerogowania.

¹⁴ Dowody wskazują co prawda, że w ujęciu ogólnym poziom wynagrodzeń jest wystarczający, aby pozyskać i utrzymać wykwalifikowanych pracowników, jednak z doniesień wynika, że w regionalnych biurach niektórych resortów zdarzają się trudności na stanowiskach merytorycznych i technicznych.

Inną przyczyną może być także relatywnie wysoka liczba osób poszukujących pracy, które uważają, że posiadają kwalifikacje odpowiednie tylko dla niższych stanowisk.

29. Więcej mówiącym wskaźnikiem jest płynność kadr (rotacja) lub wskaźnik wakatów. Jak wynika z raportu Kancelarii Prezesa Rady Ministrów, średni wskaźnik rotacji kadrowej w korpusie służby cywilnej (całościowo) wyniósł w 2007 roku 12,8 procent. Szczególnie wysoką rotację zanotowano w ministerstwach i województwach, najprawdopodobniej w związku z „restrukturyzacją” po wyborach w 2007 roku. Do roku 2010 wskaźnik rotacji obniżył się do poziomu 9,1 procent w ministerstwach i 6,7 procent w województwach (por. Rysunek 5 powyżej). Dla całego korpusu służby cywilnej wskaźnik ten obniżył się do siedmiu procent. Poziom ten jest według międzynarodowych standardów niski, jednak może wynikać ze skłonności członków korpusu służby cywilnej do trzymania się swoich miejsc pracy w dobie spowolnienia gospodarczego.¹⁵ Czas pokaże, czy po powrocie dobrej koniunktury gospodarczej osoby te pozostaną w tym samym miejscu pracy.

Czy proces kształtowania wynagrodzeń jest sprawiedliwy? Czy jest dla pracowników motywujący?

30. Jak dotąd, odpowiedzi na zadawane pytania były twierdzące, choć nie bez zastrzeżeń. Czy system jest w stanie utrzymać zagregowany fundusz wynagrodzeń pod kontrolą? Tak — przynajmniej dopóty, dopóki Ministerstwo Finansów jest w stanie narzucić ministerstwu sektorowemu swoje priorytety fiskalne. Czy płace są na tyle wysokie, aby pozyskać i utrzymać wykwalifikowanych pracowników? Tak — przynajmniej w okresie panującego spowolnienia gospodarczego. Jednak gdy wróci dobra koniunktura gospodarcza, rozróżnienie między płacami na wyższych stanowiskach merytorycznych i kierowniczych w sektorze publicznym i prywatnym może utrudnić pozyskiwanie pracowników na te stanowiska oraz ich utrzymanie.

31. Mimo wszystko zostajemy z poczuciem, że nie wszystko jest w porządku. Szczególnie martwi nas to, że w sytuacji braku jasno przedstawionych opisów stanowisk i przy znacznej swobodzie szefów poszczególnych jednostek co do wyznaczania mnożników dla konkretnych osób może ucierpieć morale pracowników oraz możliwości pozyskania wysoko wykwalifikowanych osób wiążących swoje plany zawodowe z sektorem publicznym.

32. Zasadniczo, stosowany w Polsce mocno elastyczny system kształtowania płac ma pewne zalety. Każda osoba zarządzająca daną komórką organizacyjną, w porozumieniu z DG, może dostosowywać poziom płac do warunków lokalnego rynku pracy i nagradzać najlepszych pracowników, pod warunkiem, że zachowane są bardzo szerokie widełki mnożników przypisane do każdej kategorii zaszerogowania i przy założeniu, że szef komórki potrafi wynegocjować z DG odpowiednią alokację środków na fundusz płac. Jednak w tym modelu bardzo wiele zależy od umiejętności szefów komórek organizacyjnych i Dyrektorów Generalnych w zakresie

¹⁵ Firma konsultingowa zebrała niepotwierdzone informacje o trudnościach w rekrutacji pracowników w niektórych wysoko specjalistycznych dziedzinach, w których istnieje duże zapotrzebowanie ze strony sektora prywatnego. Obszary te to np. meteorologia, kartografia, informatyka oraz inżynieria lądowa i wodna. Firma konsultingowa poinformowała, że na stanowisko głównego specjalisty w Wydziale Realizacji Projektów IT w Departamencie Informatyzacji i Rejestrów Sądowych zgłosił się tylko jeden wykwalifikowany kandydat.

właściwego osądu — decydowania o tym, kto ma otrzymać podwyżkę mnożnika (albo wynagrodzenia, w przypadku pracowników nie-mnożnikowych), a kto nie.

Kierunki reformy

33. Inne kraje w regionie także borykały się w tą kwestią (tj. zakresem swobody dla szefów komórek organizacyjnych przy kształtowaniu wynagrodzeń swoich pracowników). Wypracowano szeroki wachlarz różnych praktyk. Ich rozpiętość sięga od niemal pełnej autonomii (Szwecja) do jej całkowitego braku (Niemcy). Polska może skorzystać z międzynarodowych doświadczeń. W prezentowanym raporcie szczegółowej analizie poddano cztery przypadki. Ich podsumowanie znajduje się w Tabeli 6 umieszczonej na końcu tego rozdziału.

Porównania międzynarodowe

34. Przechodząc do porównań pomiędzy krajami trzeba zacząć od stwierdzenia, iż struktura organizacyjna sektora publicznego różni się w zależności od kraju. Oczywiście wszystkie przywoływane kraje mają centralny organ sterujący kierunkami polityki, np. Premiera, Radę Ministrów i Parlament. W każdym z nich działają ministerstwa z funkcjami liniowymi i kadrowymi. Ministerstwa są podzielone na podległe jednostki administracji (departamenty, wydziały, itp.), a pracą każdej z nich kieruje osoba postawiona na czele danej komórki. Ale już liczba podległych szczebli oraz rozmiary podległych jednostek mogą być bardzo różne. Ponadto, w krajach skandynawskich (Szwecja) występuje zdecydowany rozdział między domeną ministerstwa (która jest ograniczona) a domenami indywidualnych agencji, które działają niezależnie od swoich resortów i dysponują szeroką autonomią.¹⁶ Dla celów tego opracowania będziemy się odnosić do pojedynczego szczebla organizacyjnego poniżej poziomu ministerstwa. Nazwiemy go agencją.

Szwecja

35. Z całego grona przykładów analizowanych w tym raporcie Szwecja jest przypadkiem najbardziej liberalnym — w tym sensie, że osoby stojące na czele agencji dysponują największą swobodą, jeżeli chodzi o kształtowanie indywidualnych wynagrodzeń. Pod warunkiem przestrzegania ogólnych ograniczeń budżetu administracyjnego, szefowie agencji mają prawo kształtowania wynagrodzeń nie tylko w odniesieniu od stanowisk, ale także poszczególnych pracowników.

36. *Naliczanie funduszu płac.* Kwota budżetu administracyjnego dla każdej agencji jest ustalana podczas dorocznego procesu budżetowego. Proces ten rozpoczyna Parlament, który ustala globalny pułap wydatków dla sektora publicznego jako całości. Szczegółowe ustalenia budżetowe toczą się na drodze negocjacji pomiędzy Ministerstwem Finansów (MF) a indywidualnymi resortami liniowymi. Pułap wyznaczony przez Parlament jest dzielony na obszary polityki, a następnie na „działania”, w skład których wchodzi upoważnienia

¹⁶ W krajach skandynawskich w strukturze agencji mogą się też znajdować podległe komórki organizacyjne, ale dla celów prezentowanego materiału agencję uznaje się za najmniejszą komórkę organizacyjną mającą kontrolę nad kształtowaniem wynagrodzeń.

administracyjne. W projekcie budżetu przedkładanym przez Rząd Parlamentowi znajduje się jedno upoważnienie administracyjne dla każdej agencji. Pensje muszą być wypłacane właśnie na podstawie tego upoważnienia. Jednak ustawa budżetowa nie dyktuje, jaką część administracyjnej alokacji należy wydać na wynagrodzenia. Decyzja ta leży w gestii szefa agencji. Poza tym, szef agencji może decydować, jaką część budżetowej alokacji wydać na zatrudnienie dodatkowego personelu albo podwyżki pensji dotychczasowych pracowników. Szef agencji może również zwalniać pracowników, z zachowaniem rygorów ogólnej ustawy o ochronie zatrudnienia, jeśli dostępne środki nie są wystarczające.

37. *Naliczanie płac indywidualnych.* Szefowie agencji są uprawnieni do kształtowania wynagrodzeń poszczególnych pracowników. W związku z tym szef agencji może dwóm osobom zajmującym równorzędne stanowiska zaproponować inną pensję. Agencje mogą tworzyć wewnętrzne systemy wynagrodzeń według własnego uznania, mogą także przyjąć jednolite taryfikatory płac dla pewnych stanowisk lub etapów na ścieżce kariery. Rozwiązanie to jest częste w przypadku agencji zatrudniających wiele osób wykonujących podobne zadania. Nie jest to jednak wymagane.

38. Rzecz jasna, swoboda działania szefa agencji jest ograniczona pewnymi czynnikami. Oprócz ogólnych ograniczeń budżetowych dotyczących każdej agencji trzeba się jeszcze liczyć ze związkami zawodowymi.¹⁷ W Szwecji, podobnie jak w innych krajach nordyckich, mamy do czynienia z dwustopniowym systemem w układach zbiorowych pracy. Umowy zawarte na szczeblu centralnym stanowią ramy polityki płacowej. Z reguły zawierają one gwarancje dotyczące minimalnych indywidualnych i zbiorowych podwyżek wynagrodzeń. Podczas negocjacji z sektorem publicznym na szczeblu centralnym, pracowników reprezentuje Związek Członków Korpusu Służby Cywilnej (w ramach Federacji Profesjonalistów i Pracowników Etatowych —TCO) oraz rozmaite stowarzyszenia zawodowe zrzeszone w Konfederacji Stowarzyszeń Zawodowych (SACO). Przedstawicielem pracodawców jest SAGE — Agencja Pracodawców Rządowych.¹⁸

39. Na poziomie agencji pensje poszczególnych pracowników są ustalane na drodze negocjacji pomiędzy szefem agencji a związkiem zawodowym reprezentującym danego pracownika. (Wynagrodzenia pracowników niezrzeszonych w żadnym związku są ustalane jednostronnie przez agencję). W sytuacji, gdy agencja i właściwy związek zawodowy nie są w stanie dojść do porozumienia, związek może odstąpić od negocjacji pozostawiając agencji wolną drogę do podjęcia decyzji jednostronnie, albo może wnioskować o przeprowadzenie negocjacji na szczeblu centralnym. (W tym drugim przypadku propozycja agencji zostałaby zarzucona). Jednak związki nie mogą się wiele spodziewać po centralnych negocjacjach. Związek na szczeblu centralnym nie ma w takich przypadkach wiele do powiedzenia. Może jedynie zadbać o to, aby umowa zawarta na szczeblu centralnym była przestrzegana, a negocjacje na szczeblu agencji toczyły się w sposób sprawiedliwy, bez widocznych oznak faworyzowania lub dyskryminacji pracownika.

¹⁷ Poziom uzwiązkowienia pracowników w sektorze publicznym w Szwecji wynosi 80 procent.

¹⁸ SAGE jest konfederacją pracodawców sektora rządowego. Ma zarząd wybierany przez szefów agencji i odpowiada za negocjowanie i wdrażanie układów zbiorowych pracy dotyczących krajowych służb publicznych.

40. Dyrektorzy agencji również odczuwają ograniczenia — co prawda, niezbyt duże — wynikające z wytycznych ustalonych na szczeblu centralnym. SAGE, oprócz negocjowania porozumień na szczeblu centralnym, opracowuje też wytyczne w zakresie ustalania płac indywidualnych. W wytycznych stwierdza się, na przykład, że płace powinny się opierać na obiektywnych czynnikach takich jak zakres odpowiedzialności, stopień trudności i złożoności zadań, umiejętności i osiągnięte wyniki. Jednak SAGE nie ma uprawnień do egzekwowania zgodności z tymi wytycznymi ani do unieważniania porozumień zawartych na poziomie agencji, jeśli wydają się one być sprzeczne z wytycznymi. Rola SAGE ogranicza się więc do funkcji czysto doradczej.

41. Kolejnym, choć nieznacznym, ograniczeniem jest obowiązujący w Szwecji system statystyki płac sektora publicznego, określany akronimem BESTA. W systemie BESTA raportowane są poziomy wynagrodzeń w całym sektorze publicznym, w oparciu o standaryzowaną, dziewięciocyfrową metodologię klasyfikacji stanowisk. Pierwsze dwie cyfry odzwierciedlają rodzaj zadań związanych z danym stanowiskiem. Trzecia cyfra odnosi się do zakresu, złożoności i odpowiedzialności wymaganej na danym stanowisku. Czwarta cyfra mówi, czy dane stanowisko jest stanowiskiem kierowniczym (pozostałe cyfry są używane do dalszych wyszczególnień.) System BESTA pozwala szefom agencji na porównywanie poziomów płac w zarządzanych przez nich agencjach do równorzędnych stanowisk w innych obszarach sektora publicznego, lecz nie jest wiążący. Pokazuje rozbieżności i zapewnia punkt odniesienia, lecz nie ogranicza bezpośrednio autonomii szefów agencji, jeżeli chodzi o kształtowanie wynagrodzeń.

Niemcy

42. Niemcy to przykład z drugiego końca skali. W przeciwieństwie do Szwecji, Niemcy są państwem federalnym. Mimo tego, przepisy szczebla federalnego mają zastosowanie do procesu kształtowania wynagrodzeń na każdym z trzech szczebli administracyjnych (federalnym, regionalnym [landy] i lokalnym).

43. *Naliczanie funduszu płac.* W przypadku Niemiec fundusz płac dla służby cywilnej w danej agencji jest, w ostatecznym rozrachunku, wypadkową liczby stanowisk, jakie agencja może obsadzić, oraz wynagrodzenia przypisanego do każdego stanowiska. W każdej agencji istnieje plan zawierający liczbę przyznanego stanowisk, według nazwy stanowiska. Każdy taki tytuł powiązany jest z kategorią zaszeregowania. Budżet agencji musi finansować wszystkie stanowiska zgodnie z odpowiadającymi im poziomami wynagrodzeń. Wynagrodzenie dla każdej z kategorii jest wyznaczane w przepisach federalnych. Oznacza to, że każda z agencji ma obowiązek przeznaczać na każde stanowisko kwotę środków przypisaną do danego poziomu płac. Nie mniej ani nie więcej.

44. Istnieje kilka taryfikatorów wynagrodzeń. Każdy z nich ma formę matrycy zbudowanej z kategorii zaszeregowania i etapów. Tabela 5 pokazuje matrycę wynagrodzeń za 2012 rok, dotyczącą większości członków korpusu służby cywilnej na szczeblu federalnym.¹⁹ Jak wynika z tabeli, wyróżniono piętnaście kategorii zaszeregowania (A2-A16) odpowiadających zakresowi

¹⁹ Odrębny taryfikator stosuje się na przykład do stanowisk wysokiego szczebla, tj. dyrektorów i dyrektorów generalnych. W tym taryfikatorze mamy jedenaście kategorii, ale żadnych etapów. Istnieją także odrębne taryfikatory dla pracowników szczebla regionalnego w każdym z landów.

wymagań i odpowiedzialności na poszczególnych stanowiskach. W każdej kategorii mamy szereg szczebli. Odpowiadają one stażowi (długości trwania zatrudnienia) pracownika.²⁰ Jak pokazano w tabeli, w każdej z kategorii występuje osiem szczebli stażowych. Wynagrodzenie w każdym z pól matrycy jest wyrażone jedną kwotą w euro. Rozpiętość między kategoriami zaszeregowania jest niewielka. Osoba rozpoczynająca pracę w federalnym korpusie służby cywilnej w najwyższej kategorii zaszeregowania (A16) zarabia tylko 2,8 razy więcej od osoby rozpoczynającej pracę w najniższej kategorii (A2). Analogicznie, widełki w obrębie poszczególnych kategorii zaszeregowania (uzależnione od długości zatrudnienia) także są stosunkowo wąskie. Bez awansu do wyższej kategorii zaszeregowania pensja osoby w A2 byłaby tylko o 14 procent wyższa pod koniec kariery, niż u jej zarania (nie wliczając ogólnych podwyżek przyznawanych wszystkim pracownikom).

45. Wszelkie korekty taryfikatora płac są dokonywane centralnie. Zmiany wynagrodzeń grupy *Angestellte* są zazwyczaj wprowadzane na drodze układów zbiorowych pracy ze związkami zawodowymi pracowników sektora publicznego. Wszelkie uzgodnione procentowe podwyżki wynagrodzeń dotyczą w jednolity sposób wszystkich taryfikatorów płac i wszystkich grup zawodowych. Efekty tych negocjacji są z kolei podstawą do zmiany wynagrodzeń w grupie *Beamte*.

Tabela 5. Niemcy: Taryfikator płac dla członków korpusu federalnej służby cywilnej, rok 2012

	€	Szczebel (stażowy)							
		1	2	3	4	5	6	7	8
Kategoria zaszeregowania	A 2	1,802	1,845	1,888	1,920	1,954	1,987	2,021	2,054
	A 3	1,875	1,919	1,963	1,999	2,035	2,070	2,106	2,142
	A 4	1,916	1,969	2,022	2,064	2,106	2,148	2,190	2,229
	A 5	1,931	1,997	2,050	2,102	2,154	2,207	2,258	2,309
	A 6	1,974	2,051	2,129	2,188	2,250	2,309	2,375	2,432
	A 7	2,077	2,145	2,235	2,326	2,416	2,507	2,575	2,643
	A 8	2,202	2,284	2,400	2,517	2,633	2,714	2,796	2,878
	A 9	2,384	2,465	2,592	2,722	2,849	2,936	3,023	3,109
	A 10	2,558	2,669	2,830	2,990	3,150	3,261	3,372	3,484
	A 11	2,936	3,101	3,265	3,431	3,544	3,658	3,771	3,885
	A 12	3,148	3,343	3,540	3,735	3,872	4,006	4,141	4,278
	A 13	3,691	3,875	4,058	4,241	4,368	4,495	4,622	4,746
	A 14	3,796	4,033	4,270	4,507	4,670	4,834	4,998	5,162
	A 15	4,640	4,854	5,017	5,180	5,343	5,505	5,668	5,829
	A 16	5,119	5,367	5,555	5,743	5,930	6,119	6,307	6,493

46. *Naliczanie indywidualnych wynagrodzeń.* Szefowie Agencji nie mają absolutnie żadnej swobody, jeżeli chodzi o pensje poszczególnych pracowników, ani nawet wynagrodzenia grup pracowników w ramach danej kategorii zaszeregowania. Mogą natomiast przyznawać jednorazowe premie za wyjątkowe wyniki w pracy, a także specjalne dodatki ułatwiające pozyskanie pracownika służby cywilnej w sytuacji poważnych niedoborów kadrowych. (Dodatek ten nie może przekraczać dziesięciu procent początkowego wynagrodzenia dla danego

²⁰ Jednocześnie, przejście z jednego etapu na drugi nie jest bynajmniej automatyczne. Aby wejść na wyższy etap, pracownik musi się wykazać „zadowolającymi wynikami pracy”.

stanowiska i wymaga zatwierdzenia na szczeblu resortu). Z punktu widzenia pojedynczego pracownika jedynym sposobem na uzyskanie podwyżki wynagrodzenia (poza normalnymi zmianami taryfikatora) jest awans.

Finlandia

47. Pomiędzy dwoma krańcowymi przykładami Szwecji i Niemiec obserwujemy wiele przykładów pośrednich. Należy do nich Finlandia. Podobnie jak w przypadku Szwecji, szefowie agencji w Finlandii otrzymują pewną kopertę budżetową na wynagrodzenia i mają pewną swobodę w jej wykorzystaniu. Jednak ta swoboda nie jest tak daleko posunięta, jak w przypadku ich szwedzkich odpowiedników.

48. *Naliczanie funduszu wynagrodzeń.* W Finlandii koperta wynagrodzeń dla każdej agencji jest wyznaczana na drodze negocjacji budżetowych na szczeblu centralnym. Zasadniczo, koperta wynagrodzeń opata jest na alokacji dla agencji z poprzedniego roku, skorygowanej o wszelkie ogólne podwyżki wynagrodzenia wprowadzone przez Rząd, a następnie dostosowanej w górę albo w dół zgodnie z priorytetami Rządu. W ramach tak zdefiniowanej koperty szef agencji może tworzyć nowe stanowiska albo zmieniać poziom wynagrodzeń swojego personelu.

49. *Naliczanie indywidualnych wynagrodzeń.* Jednak w Finlandii, w odróżnieniu od Szwecji, obowiązuje uporządkowany system kształtowania płac obejmujący komponent związany ze stanowiskiem oraz komponent oceny indywidualnej.²¹ System ten może wyglądać różnie w zależności od agencji (inaczej niż w Niemczech). Każda agencja musi mieć opracowany konkretny regulamin wynagrodzeń, ale może go swobodnie kształtować według własnego uznania, o ile tylko działa w porozumieniu z odnośnymi związkami zawodowymi. Komponent związany ze stanowiskiem wiąże stanowiska z kategoriami zaszeregowania, a te z kolei z konkretnymi kwotami wynagrodzeń. Niektóre regulaminy są niezwykle obszerne. Na przykład regulamin Ministerstwa Finansów przewiduje dziewięć poziomów, w każdym z nich jest pięć pod-poziomów, co razem daje 45 pozycji. Komponent oceny indywidualnej wiąże wyniki indywidualnej oceny wyników pracy z poziomami wynagrodzenia. Regulamin Finansów Ministerstwa przewiduje siedem szczebli, wahających się od 3 do 50 procent komponentu związanego ze stanowiskiem. Największy możliwy komponent indywidualny różni się w zależności od agencji, ale nie może przekraczać 55 procent. Powstający w ten sposób sumaryczny fundusz wynagrodzeń musi się mieścić w ogólnej kwocie koperty budżetowej dla danej agencji.

50. Podobnie jak w Szwecji, szefowie agencji podlegają pewnym dodatkowym ograniczeniom. Tak samo jak w Szwecji, w Finlandii obowiązuje dwustopniowy system układów zbiorowych pracy. W umowie zbiorowej na szczeblu centralnym zazwyczaj określa się *średnią* podwyżkę wynagrodzeń dla wszystkich pracowników sektora publicznego. Podczas negocjacji na szczeblu indywidualnych agencji wyznaczane są podwyżki dla poszczególnych pracowników zatrudnionych w danej agencji. Wreszcie, znowu podobnie jak w Szwecji, w fińskim systemie dyrektorzy agencji mogą monitorować wynagrodzenia na porównywalnych

²¹ Indywidualne nagrody za wyjątkowe wyniki pracy stają się mniej rozpowszechnione. Pięć lat temu taki system funkcjonował w dwudziestu procentach agencji. Obecnie jest stosowany tylko w sześciu procentach agencji, obejmuje dziesięć procent pracowników i stanowi jedynie dwa-trzy procent rocznego wynagrodzenia pracowników.

stanowiskach poza ich agencją. W przypadku Finlandii dokonuje się porównań w stosunku do pracowników sektora prywatnego. Porównaniami zajmuje się Agencja Sektora Publicznego jako Pracodawcy (SAMV); wyniki analiz są wkładem do procesu układów zbiorowych pracy na szczeblu centralnym, ale nie mają charakteru wiążącego.

Litwa

51. Wreszcie, przykład z Litwy.

52. *Naliczanie funduszu płac.* Na Litwie fundusz płac dla poszczególnych agencji ustala Rząd. Podobnie jak w przypadku Niemiec jest ona oparta na liczbie przyznanego etatów. Natomiast w odróżnieniu od Niemiec nie jest wynikiem mnożenia etatów w każdej z kategorii zaszerogowania przez wynagrodzenie dla tej kategorii. Zamiast tego, wyliczenie polega na przemnożeniu łącznej liczby stanowisk w każdej agencji (niezależnie od kategorii zaszerogowania) przez średnie wynagrodzenie dla tych stanowisk. W ramach tak sprecyzowanej koperty szef agencji dysponuje pewną swobodą działania.

53. *Naliczanie indywidualnych wynagrodzeń.* Wszystkie stanowiska są ujęte w klasyfikacji wynagrodzeń obowiązującej w jednolity sposób cały sektor publiczny. (Klasyfikacja obejmuje 20 kategorii zaszerogowania i zawiera szczeble stażowe). Do każdej kategorii przypisany jest pojedynczy współczynnik, a szef agencji ma pewną swobodę decyzji, jeżeli chodzi o to, do której kategorii zaszerogowania przynależy dane stanowisko. (Przypomina to w pewnym sensie polski system, choć na Litwie szef agencji może wpływać na kategorię zaszerogowania, a nie na współczynniki w ramach danej kategorii). Analogicznie, dyrektor agencji nie może dodawać etatów do łącznej liczby stanowisk w swojej agencji. Może jednak dodawać etaty w ramach jednej kategorii zaszerogowania, jednocześnie usuwając taką samą liczbę etatów z innej kategorii. W konsekwencji, może wpływać zarówno na profil stanowisk w swojej agencji, jak i na poziom indywidualnych wynagrodzeń, o ile tylko przestrzega ograniczeń co do łącznego poziomu zatrudnienia, współczynników lub przedziałów współczynników dla poszczególnych kategorii, oraz ogólnych kadrowych ograniczeń budżetowych.

Tabela 6. Podsumowanie praktyk w zakresie kształtowania płac w krajach objętych analizą

	Szwecja	Finlandia	Litwa	Niemcy
Fundusz płac oparty na:	Negocjacjach resortowych	Negocjacjach resortowych	Przemnożeniu średniego wynagrodzenia przez łączną liczbę etatów w agencji	Wynagrodzeniu za każdy etat w agencji
Uprawnienia Dyrektora Agencji do:				
Indywidualnych podwyżek wynagrodzeń	Tak	Tak, ale tylko w ramach korekt lokalnie opracowanego systemu wynagrodzeń.	Tylko przez przeniesienie stanowiska do wyższej kategorii.	Nie
Dodawanie etatów	Tak	Tak	Nie, ale można „wymieniać” wyższe stanowiska na niższe, i odwrotnie.	Nie

Propozycje dla Polski

54. W teorii, szwedzkie podejście wydaje się ze wszech miar godne polecenia. Szwedzcy szefowie agencji mogą decydować o liczbie pracowników i poziomach wynagrodzeń, podlegając jedynie limitom sumarycznego budżetu administracyjnego (i uzgodnieniom z odnośnymi związkami zawodowymi). W rezultacie, szef agencji może dostosowywać liczbę i charakter stanowisk do aktualnych potrzeb i dopasowywać wynagrodzenia do panujących warunków rynkowych. Jednak jeśli celem Polski jest poprawa równości płac — zgodnie z zasadą: jednakowa płaca za jednakową pracę — szwedzki model może być zbyt daleko idący, w każdym razie na obecnym etapie.

Ramka 3. Wynagrodzenie uzależnione od wyników: doświadczenia międzynarodowe

Czy do obecnie stosowanego systemu, z wąskim zakresem wynagrodzeń, należy dodać indywidualnie wypłacane premie za wyniki? Pomysł jest kuszący. Teoretycznie, wynagrodzenie uzależnione od wyników (ang. *performance-related pay/PRP*) jest instrumentem służącym do motywowania pracowników. Jednak dane empiryczne nie napawają optymizmem. PRP jest co prawda szeroko stosowane*, ale dotychczasowe doświadczenia międzynarodowe są generalnie rozczarowujące. Według Centrum Banku Światowego ds. Zasobów Zarządzania i Rozwoju Społecznego (*The World Bank's Governance and Social Development Resource Center*): „brak jest mocnych dowodów na to, iż PRP w pozytywny sposób wpływa na wyniki osiągnięte przez pracownika lub organizację — przynajmniej jeśli chodzi o funkcje kadrowe (w odróżnieniu od liniowych). W przypadku funkcji liniowych wyniki da się mierzyć w sposób obiektywny, w mniejszym lub większym stopniu, na przykład w oparciu o liczbę przyjętych pacjentów, a następnie odpowiednio wynagradzać. Jednak w przypadku zadań kierowniczych i tworzenia polityki bardzo trudno jest obiektywnie zmierzyć i skwantyfikować wyniki”. Skuteczność PRP jest także podważana w opracowaniach OECD, w których stwierdza się, iż: „ocena wyników pracy w sektorze publicznym jest trudnym zadaniem i wymaga znacznej dozy osądu menedżerskiego. Samo pojęcie wyników pracy jest złożone ze względu na problem z określeniem odpowiednich wskaźników ilościowych oraz na to, iż cele często ulegają zmianie w zależności od kierunków polityki rządu”. Z innych badań wynika, że wpływ PRP na wyniki pracy jest ograniczony i może nawet być negatywny.

Systemy PRP szczególnie trudno jest wdrożyć tam, gdzie kierownictwo jest słabe, ponieważ menedżerowie mają skłonność do dokonywania oceny w oparciu o czynniki nie-merytoryczne, takie jak np. osobiste sympatie. Próby przeciwdziałania takiemu zjawisku poprzez przyjęcie wskaźników zorientowanych ilościowo mogą wywoływać nowe problemy. Jeżeli skoncentrujemy się zbyt mocno na łatwych do zmierzenia celach ilościowych, możemy stracić z oczu trudniejsze do zmierzenia, lecz ważniejsze aspekty jakościowe osiąganych wyników pracy. W ciągu ostatniej dekady kraje OECD odchodziły od mierników ilościowych. Ocena wyników pracy w tych krajach jest obecnie w mniejszym stopniu oparta na liczbach, a bardziej na realizacji wcześniej założonych celów i na dialogu z menedżerami liniowymi. Ponadto kraje, w których ocena wyników pracy ma istotny i bezpośredni wpływ na wynagrodzenia, wprowadziły procedury odwoławcze i przegląd ocen. Na Litwie są one ustandaryzowane, w Finlandii i w Niemczech są oparte na wyraźnie sprecyzowanych oczekiwaniach, natomiast w Szwecji na powszechnie przestrzeganych rekomendacjach. Tego rodzaju mierniki są ważne z punktu widzenia efektywności i zasadności ocen i zindywidualizowanego kształtowania wynagrodzeń.

W przypadku Polski najlepszym rozwiązaniem może być nagradzanie pracowników za osiągnięte wyniki przez awans. Proces rocznej oceny wyników może być dla kierownictwa okazją do indywidualnej rozmowy na temat wyników i perspektyw dalszej kariery z każdym pracownikiem, a nie podstawą do nagród finansowych.

* Podczas „pierwszej fali” z końca lat 80-tych ubiegłego wieku rządy centralne w Danii, Holandii, Nowej Zelandii, Hiszpanii, Wielkiej Brytanii i Stanach Zjednoczonych przyjęły PRP w takiej czy innej formie. Australia, Finlandia, Irlandia i Włochy poszły tą samą drogą na początku lat 90-tych. W roku 2004 Francja zaczęła eksperymentować z PRP dla członków korpusu służby cywilnej w sześciu ministerstwach, na zasadzie programu pilotażowego (resorty finansów, obronny, spraw wewnętrznych, infrastruktury, rolnictwa i służby cywilnej). W późniejszym okresie – pod koniec lat 90-tych i na początku XXI wieku – mechanizmy PRP zaczęły wprowadzać kraje takie jak Niemcy, Korea, Szwajcaria, Węgry, Słowacja i Czechy.

55. Proces kształtowania wynagrodzeń w Polsce jest pod wieloma względami bardzo podobny do modelu szwedzkiego. Szefowie agencji mogą ustalać współczynniki płacowe poszczególnych pracowników, uwzględniając bardzo szerokie limity co do zakresu współczynnika w każdej kategorii zaszeregowania. Jednak szwedzki model sprawdza się po części dlatego, że można mieć pewność, iż szefowie agencji w odpowiedzialny sposób będą korzystać z przysługującej im niezależności w wyznaczaniu indywidualnych wynagrodzeń — dojście do tego stanu zajęło Szwedom trzydzieści lat. Dodatkowo, nie możemy zapominać o roli związków zawodowych (które ograniczają ryzyko faworyzowania wybranych pracowników przez kierownictwo), systemie BESTA (który natychmiast ujawniłby wszelkie rażące rozbieżności w poziomie płac), oraz wytycznych SAGE. Obecnie Polska nie dysponuje żadnym z tych pomocnych instrumentów. Brak związków zawodowych. Brak systemu typu BESTA. Jeżeli chodzi o wytyczne, to co prawda zostały w Polsce opracowane, ale nie są wystarczająco szczegółowe.²²

56. Być może w dłuższym okresie Szwecja byłaby dobrym wzorem, ale w krótkiej perspektywie czasowej bardziej odpowiednie mogą być mniej liberalne rozwiązania, podobne do tych stosowanych w Finlandii czy na Litwie. Jak opisywano wcześniej, chodzi o systemy, w których wszystkie stanowiska są przypisane do kategorii zaszeregowania, a każda kategoria ma przypisany jeden współczynnik. Najlepiej byłoby, gdyby zastosowanie tego systemu poprzedzono rygorystyczną klasyfikacją przeprowadzoną dla wszystkich stanowisk. Klasyfikacja ta polegałaby na zaszeregowaniu stanowisk w każdej z agencji zgodnie z konkretnym opisem stanowiska – jego cech charakterystycznych i zakresu odpowiedzialności. (Jak wspomniano wcześniej, przeprowadzone w Polsce szeregowanie stanowisk nie zakończyło się takim rezultatem). Następnie, na podstawie tak przygotowanej klasyfikacji, stanowiska byłyby przypisywane do kategorii zaszeregowania. Każda kategoria miałaby przypisany jeden współczynnik wynagrodzeń (tak jak w Finlandii i na Litwie). Biorąc pod uwagę regionalne zróżnicowanie kosztów życia na terenie Polski oraz wynikające z tego konsekwencje dla lokalnych rynków pracy, jeden współczynnik (albo wąski zakres) można by uzupełnić regionalnym dodatkiem do pensji. Dzięki temu ministerstwa byłyby w stanie oferować konkurencyjne wynagrodzenia pracownikom mieszkającym w Warszawie, nie przepłacając jednocześnie pracowników na obszarach, na których poziom wynagrodzeń jest generalnie niższy.

²² W odniesieniu do korpusu służby cywilnej, Zarządzenie Nr 3 (Standardy Służby Cywilnej) zawiera ogólne wytyczne na temat kształtowania wynagrodzeń. Jeżeli chodzi o wszystkich pracowników (zarówno w sektorze publicznym, jak i poza nim), Kodeks Pracy stanowi, że pracownicy mają prawo do jednakowego wynagrodzenia za jednakową pracę (lub za pracę o jednakowej wartości) i definiuje prawa pracowników, którzy zostali wynagrodzeni niezgodnie z tą zasadą. Państwowa Inspekcja Pracy oraz sądy pracy są uprawnione do egzekwowania przepisów Kodeksu Pracy zarówno po stronie pracodawców, jak i pracowników.

57. Klasyfikacja stanowisk przeprowadzona w rygorystyczny i dokładny sposób może się przyczynić do bardziej sprawiedliwego systemu wynagradzania na dwa sposoby. Dzięki temu, że pracownicy z jednej kategorii zaszeregowania mieliby jeden współczynnik (lub wąski zakres współczynników), obecnie obserwowane rozbieżności płac w poszczególnych agencjach byłyby mniejsze. Poza tym, dzięki jednolitej klasyfikacji i taryfikatorom wynagrodzeń dla całego korpusu służby cywilnej zmniejszyłyby się też różnice między agencjami.

58. W trakcie tego procesu należy podnieść liczbę kategorii zaszeregowania z obecnie występujących pięciu. Jak zaznaczono wyżej, w Niemczech wyróżniono 15 kategorii, na Litwie 20, a w fińskim Ministerstwie Finansów 45. W ten sposób kategorie będzie można bardziej precyzyjnie zróżnicować, przedstawiając personelowi jasno zdefiniowaną hierarchię i ścieżkę kariery. Poza tym, w trakcie przebiegu swojej kariery zawodowej pracownicy będą częściej oceniani według obiektywnych kryteriów awansu, w odróżnieniu od decyzji *ad hoc* podejmowanych przez kierownictwo. W ramach ogólnych ograniczeń budżetu wynagrodzeń szefowie agencji mieliby swobodę w zakresie modyfikowania struktury stanowisk, z zachowaniem ogólnego limitu zatrudnienia (podobnie jak to się dzieje na Litwie). Innymi słowy, w stosunku do obecnego systemu mieliby tylko mniejszy zakres uznaniowości w ustalaniu wysokości wynagrodzeń.

Realizacja

59. Pierwszym krokiem w procesie klasyfikacji (albo re-klasyfikacji) stanowisk jest określenie kryteriów, na podstawie których prowadzona będzie klasyfikacja. Najważniejszym założeniem jest to, że klasyfikacja dotyczy *istoty* samego stanowiska. Cechy i właściwości osoby, która aktualnie piastuje dane stanowisko nie powinny w żaden sposób wpływać na klasyfikację. Uściślając, należy zignorować wysokość wynagrodzenia osoby aktualnie pełniącej przedmiotową funkcję.

60. Zadanie polegające na wypracowaniu kryteriów klasyfikacji jest zazwyczaj realizowane przez centralną agencję zarządzania kadrami (np. Biuro Zarządzania Personelem w USA, *SPF Personnel et Organisation* w Belgii, czy SAMV w Finlandii), często przy wsparciu wyspecjalizowanych firm konsultingowych. Przy realizacji zadania stosuje się wiele standardowych zestawów kryteriów. Jak sprecyzowano w Załączniku nr 3, firma *Hay Associates* (jedna z największych firm konsultingowych w branży) klasyfikuje stanowiska zgodnie z trzema szeroko zdefiniowanymi kryteriami, takimi jak:

- *know how*: wiedza niezbędna do wykonywania zadań na danym stanowisku;
- rozwiązywanie problemów: na ile stanowisko wymaga stosowania samodzielnego osądu, a nie tylko postępowania zgodnego z zadaną instrukcją; oraz
- odpowiedzialność: wpływ, jaki dane stanowisko wywiera na przedsiębiorstwo albo agencję.

61. Inna duża firma konsultingowa, *Mercer*, bierze pod uwagę te same kryteria (choć nieco inaczej nazwane) oraz jeszcze dwa dodatkowe, takie jak:

- komunikacja: w jakim stopniu dane stanowisko wymaga umiejętności komunikowania się i z kim; oraz
- ryzyko: w jakim stopniu pracownik na danym stanowisku jest narażony na ryzyko urazu fizycznego lub psychicznego.

62. W Stanach Zjednoczonych stanowiska przynależne do rządu federalnego klasyfikuje się w oparciu o tak zwany system oceny według parametrów (ang. *factor evaluation system*/EFS)²³

W systemie wyróżniono dziewięć parametrów będących podstawą do klasyfikacji stanowisk, takich jak: (1) wiedza wymagana na danym stanowisku, (2) zakres wymaganych środków kontroli i nadzoru, oraz (3) wytycznych i wskazówek, (4) złożoność zadań; (5) ich zakres i efekty; (6) zasięg oraz (7) charakter kontaktów z opinią publiczną (i innymi pracownikami rządowymi); (8) wymagania o charakterze fizycznym, oraz (9) jakość środowiska pracy. (Więcej szczegółów na temat systemu podano w Załączniku nr 3). Parametry te są dość podobne do kryteriów proponowanych przez firmy konsultingowe *Hay* i *Mercer*.

Tabela 7. Amerykański rząd federalny: punktacja przypisana do kategorii zaszeregowania i wynagrodzeń

Zakres punktacji	Kategoria zaszeregowania	Wynagrodzenie 2012 *
190-250	1	\$17,803
255-450	2	20,017
455-650	3	21,840
655-850	4	24,518
855-1100	5	27,431
1105-1350	6	30,577
1355-1600	7	33,979
1605-1850	8	37,631
1855-2100	9	41,563
2105-2350	10	45,771
2355-2750	11	50,287
2755-3150	12	60,274
3155-3600	13	71,674
3605-4050	14	84,697
4055 i więcej	15	99,628
*Wynagrodzenie początkowe		

63. Dla każdego parametru system przewiduje zakres „poziomów”, do których przypisana jest wartość punktowa. Na przykład, w przypadku Parametru nr 1 (wiedza wymagana na danym stanowisku) dane stanowisko może być zaklasyfikowane na jednym z dziewięciu poziomów. Poziomy te wahają się od nr 1: „znajomość prostych, rutynowych i powtarzalnych zadań, które z reguły wiążą się z dokładnymi instrukcjami i wymagają niewielkiego lub żadnego szkolenia wstępnego” (50 punktów) do poziomu nr 9: „doskonałe opanowanie danej dziedziny pozwalające na tworzenie i rozwijanie nowych hipotez i teorii” (850 punktów). Na podobnej zasadzie, w przypadku Parametru nr 3 (wytyczne i wskazówki) występuje pięć poziomów, od nr 1: „pracownik otrzymuje konkretne wytyczne obejmujące wszystkie ważne aspekty wykonywanych zadań; pracownik postępuje zgodnie z otrzymanymi wskazówkami, a wszelkie odstępstwa wymagają zgody przełożonego” (25 punktów) do poziomu nr 5: „wytyczne są bardzo ogólne, a pracownik musi stosować własny osąd i inteligencję w interpretowaniu tych wytycznych, które są dostępne” (650 punktów). Następnie, w zależności od łącznej liczby punktów, każde stanowisko zostaje przypisane do jednej z piętnastu kategorii zaszeregowania (GS-1, GS-2, itd. aż do GS-15). Każda kategoria odpowiada jednej kwocie wynagrodzenia,

²³ System FES dotyczy tylko pracowników umysłowych pracujących dla rządu federalnego, obejmuje stanowiska merytoryczne, techniczne, administracyjne i kancelaryjno-biurowe.

wyrażonej w dolarach amerykańskich.²⁴ W roku 2012 rozpiętość pensji wahała się od 17.803 USD (GS1) do 99.628 USD (GS15). W Tabeli 7 zaprezentowano aktualne powiązanie punktacji z kategoriami zaszerogowania i wynagrodzeniami.

64. W niedawno zreformowanym systemie klasyfikacji stanowisk w Belgii szczegółowe kryteria zostały zdefiniowane tylko dla stanowisk wyższego szczebla (poziom A). Obejmują one zarządzających i menedżerów. Stanowiska na poziomie A są klasyfikowane na podstawie dwunastu kryteriów. W instrukcji do systemu klasyfikacji stanowisk znajduje się formularz z dwunastoma sekcjami do wypełnienia, a także wykaz 80 czasowników, przy pomocy których należy sporządzić opis stanowiska. W trosce o zapewnienie spójności klasyfikacji stanowisk na poziomie A w całej administracji federalnej przygotowano liczne procedury i obszerny materiał pomocniczy. W systemie klasyfikacji, stanowiska na poziomie A są dzielone na pięć podpoziomów (A1-A5) według 17 sektorów działalności (*filières de métiers*).²⁵ Niższe stanowiska administracyjne i pomocnicze (poziomy B, C i D) są klasyfikowane głównie w oparciu o wymagania dotyczące wykształcenia. (Jednym z powodów, dla których klasyfikacji stanowisk na poziomach B, C i D poświęcono mniej uwagi może być fakt, iż w ramach tych grup nie występują dodatkowe podziały hierarchiczne).

65. W Finlandii nie obowiązuje jeden powszechny system klasyfikacji stanowisk. Kwestię tę pozostawiono w gestii poszczególnych agencji, zapewniając im wytyczne uzgodnione na szczeblu centralnym oraz instrukcję do procesu klasyfikacji stanowisk. Mechanizmy wypracowane przez instytucje państwowe należy przedstawić organizacji SAMV, która czasami odradza niektóre proponowane rozwiązania. Poza tym, SAMV porządkuje poziomy stanowisk stosowane w poszczególnych organizacjach liniowych w ramach siedmiu standardowych poziomów wykorzystywanych jako źródło danych do statystyki płac.

66. Kiedy kryteria klasyfikacji są już uzgodnione, trzeba według nich uporządkować faktycznie występujące stanowiska w organizacji. Nie jest to łatwe zadanie, szczególnie jeśli weźmie się pod uwagę, że (jak to ma miejsce w przypadku Polski) istniejący system klasyfikacji stanowisk nie stanowi zbyt wielkiego wsparcia. O ile ogólny system klasyfikacji stanowisk jest opracowywany przez centralne biuro zarządzania kadrami, klasyfikacja poszczególnych stanowisk najczęściej należy do zadań indywidualnych agencji państwowych, które powinny najlepiej znać rzeczywiste zadania i atrybuty przypisane do występujących w danej agencji stanowisk. Może się nawet zdarzyć, że duża agencja państwowa będzie musiała delegować zadanie wstępnej klasyfikacji do swoich komórek podległych.

67. Jednak nie można agencji państwowych pozostawić samych sobie. Z uwagi na fakt, iż stanowiska są ostatecznie powiązane z płacami, reklasyfikacja stanowisk prawdopodobnie natrafi na opór, zwłaszcza ze strony tych pracowników, których stanowiska zostaną w tym procesie zdegradowane. Chcąc złagodzić tego typu reakcje menedżerowie prawdopodobnie będą

²⁴ Taryfikator kategorii zaszerogowania pozwala na podwyżki wynikające ze stażu pracy. W każdej kategorii mieści się dziesięć szczebli. Z reguły przez pierwsze trzy lata zatrudnienia pracownik przesuwa się o jeden szczebel stażowy w górę każdego roku, przez kolejne trzy lata pracy o jeden szczebel co dwa lata, a potem o jeden szczebel co trzy lata aż do ostatniego, dziesiątego szczebla.

²⁵ Niektóre sektory działalności są charakterystyczne dla danej branży, ale wiele innych odpowiada konkretnym zadaniom resortowym. Wśród wspomnianych 17 sektorów znajdziemy takie jak: „zdrowie ludzi i zwierząt” czy „ludność i bezpieczeństwo”, ale także „budżet i finanse publiczne”, „zatrudnienie”, oraz „podatki”.

zawyżać swoje wybory, tzn. klasyfikować stanowiska powyżej uzasadnionego poziomu. Aby zapobiec temu zjawisku proces klasyfikacji stanowisk podlega z reguły weryfikacji ze strony organu nadzoru. W Stanach Zjednoczonych to OPM decyduje, czy agencje dokonują klasyfikacji „zgodnie z opublikowanymi standardami” i może pozbawić uprawnień klasyfikacyjnych agencję, w której wystąpiły nieprawidłowości w tym zakresie. W Belgii pierwsza propozycja odnośnie klasyfikacji stanowisk jest przygotowywana przez właściwego menedżera liniowego. Następnie propozycja musi zostać zaakceptowana przez trzy organy wyższego rzędu: daną instytucję państwową, administrację federalną oraz komitet klasyfikacyjny. Na każdym z trzech etapów propozycja może zostać odrzucona i odesłana do poprawki. W Finlandii rozwiązania wypracowane przez instytucje państwowe muszą być przedłożone do SAMV i czasami spotykają się z krytyczną opinią tej organizacji. Ponadto w Finlandii działają jeszcze dwa inne mechanizmy zapobiegające zawyżaniu klasyfikacji. Po pierwsze, wszystkie koszty płacowe są finansowane w ramach dorocznej alokacji administracyjnej dla danej instytucji państwowej. W związku z tym kierownictwo musi dbać o to, aby ewentualne zmiany w klasyfikacji stanowisk nie doprowadziły do wzrostu ogólnych kosztów personalnych. Po drugie, decyzje dotyczące klasyfikacji stanowisk są uzgadnianie w procesie układów zbiorowych pracy z odpowiednimi związkami zawodowymi. W ich interesie jest utrzymanie spójnej struktury wynagrodzeń w całej administracji publicznej.

68. Z drugiej strony, władze rządowe mogą odeprzeć opór pracowników przy pomocy pieniędzy. Kiedy wdrażany jest proces reklasyfikacji, stanowiska objęte degradacją są zazwyczaj chronione na zasadzie praw nabytych — tzn. pracownik zajmujący dane stanowisko jest zabezpieczony przed nominalną obniżką wynagrodzenia. Płaca na danym stanowisku ulega obniżeniu dopiero wtedy, gdy dany pracownik odchodzi i pojawia się wakat, albo gdy w wyniku inflacji realna wartość wynagrodzenia spadnie do właściwego poziomu. Jednak tego typu rozwiązanie ochronne może być kosztowne. Znaczące oszczędności wynikające z degradacji stanowisk mogą się zmaterializować dopiero po latach. Tymczasem pracownicy często oczekują, że wszelkie *podwyżki* wynagrodzeń wynikające z przesunięcia stanowiska do wyższej kategorii zaszeregowania zostaną zrealizowane natychmiast. Jednym z możliwych rozwiązań jest decyzja, że trzeba będzie ich rozczarować, rozkładając podwyżki na okres kilku lat.

69. Opcją awaryjną czy rezerwową wobec kompleksowej reformy systemu wynagrodzeń i klasyfikacji stanowisk może być zwykle zawężenie przedziałów współczynników przypisanych do każdej z obecnie istniejących kategorii. Przy takim rozwiązaniu reklasyfikacji wymagałyby tylko stanowiska skrajnie pozycjonowane — tj. znajdujące się na dolnej i górnej granicy istniejącego zakresu wynagrodzeń. Stanowiska znajdujące się na górnej granicy każdego z zakresów wymagałyby przeniesienia do wyższej kategorii zaszeregowania — albo obniżenia współczynnika. Na podobnej zasadzie, stanowiska pozycjonowane na dolnej granicy każdego zakresu byłyby degradowane do niższej kategorii albo otrzymałyby wyższy współczynnik. Z danych zamieszczonych w Załączniku nr 2 wynika, że nie byłyby to zbyt częste przypadki. Reklasyfikacji wymagałoby zaledwie 7 procent stanowisk biurowo-kancelaryjnych oraz 18 procent stanowisk na poziomie referenta, aby obniżyć współczynnik wynagrodzeń dla tych stanowisk do przedziału 1,7-2,3.

70. Podejście to ma jednak swoje słabe strony. Po pierwsze, nie rozwiązuje kwestii błędnej klasyfikacji stanowisk średniego szczebla. A co ważniejsze, nie zapewnia ścieżki kariery w

ramach obecnego systemu klasyfikacji stanowisk. Dla przykładu, osoba mająca obecnie stanowisko pracownika biurowego mieściłaby się w jednej kategorii zaszeregowania przez cały okres pracy zawodowej, chyba że w pewnym momencie spełniłaby warunki potrzebne do uzyskania awansu do kategorii zaszeregowania specjalisty. Większa liczba kategorii przekłada się na bardziej realistyczną, a tym samym bardziej motywującą, ścieżkę kariery.

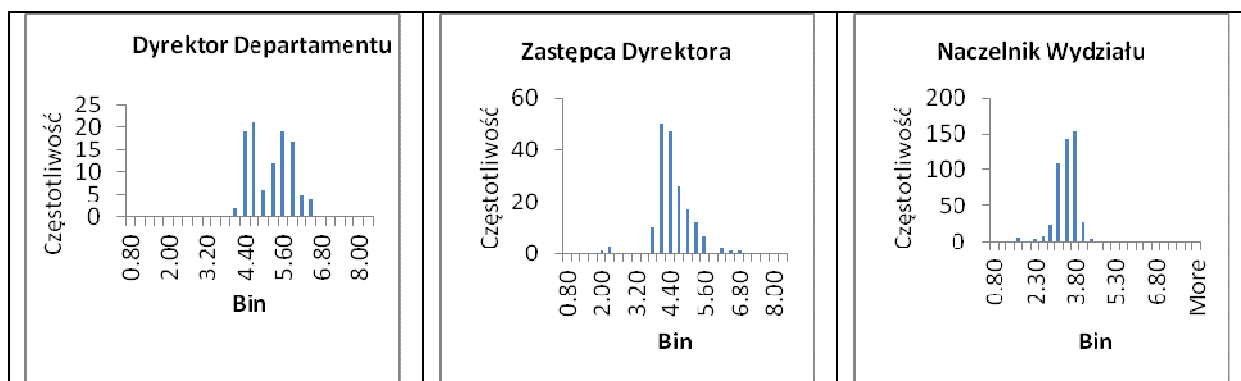
Załącznik nr 1. Słowniczek

Słowniczek

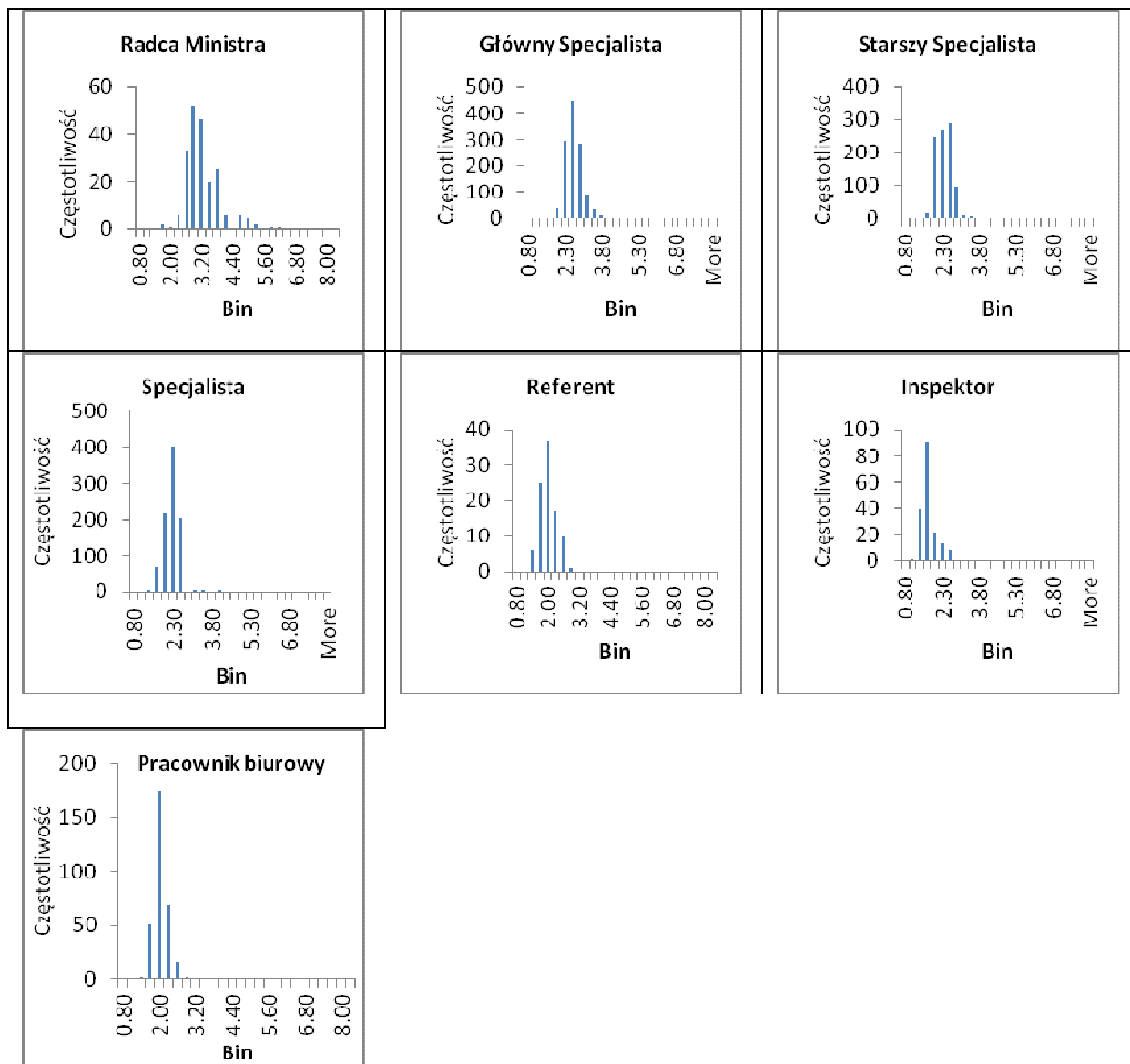
Sektor publiczny – Z myślą o porównaniach i zasięgu międzynarodowym, termin „sektor publiczny” zdefiniowano zgodnie z Europejskim Systemem Rachunków Narodowych i Regionalnych (ESA 95); termin ten obejmuje wszystkie jednostki instytucjonalne będące producentami nierynkowymi. W skład sektora publicznego wchodzi trzy pod-sektory: (1) władze centralne, w tym wszystkie służby administracyjne państwa i inne urzędy centralne, (2) samorządy terytorialne, w tym te podmioty administracji publicznej, których kompetencje obejmują tylko lokalną część terytorium gospodarczego, oraz (3) fundusze ubezpieczeń społecznych, w tym wszystkie centralne, regionalne i lokalne jednostki instytucjonalne, których główna działalność polega na udzielaniu świadczeń społecznych.

Administracja publiczna – Została zdefiniowana zgodnie ze Statystyczną Kwalifikacją Działalności Gospodarczej w UE (NACE2) i obejmuje osoby zatrudnione w „administracji publicznej, obronności i obowiązkowych ubezpieczeniach społecznych” (Seksja O). Z uwagi na fakt, iż w przypadku NACE (inaczej niż w przypadku ESA) nie występuje rozróżnienie pomiędzy pracownikami sektora prywatnego i publicznego, w tej kategorii mogą się znaleźć także niektórzy pracownicy firm prywatnych. Na podobnej zasadzie, nie uwzględnia się wielu pracowników sektora publicznego: m.in. tych (np. nauczyciele i pracownicy opieki zdrowotnej) niezatrudnionych w „administracji publicznej, obronności i obowiązkowych ubezpieczeniach społecznych”

Państwowa sfera budżetowa – W Polsce obejmuje ona wszystkie jednostki sektora publicznego pokrywające swoje wydatki bezpośrednio z budżetu państwa i/lub przekazujące swoje przychody do budżetu państwa (Ustawa o finansach publicznych z 2009 roku, art. 10-13). W prezentowanych raporcie uwzględniono jedynie sferę budżetową na szczeblu centralnym.



Załącznik nr 2: Rozkład współczynników wynagrodzeń według stanowisk, polska służba cywilna



Załącznik nr 3: Przykłady systemów klasyfikacji stanowisk

<i>Hay Associates</i>	
<i>Know how</i>	Wiedza merytoryczna: na ile szeroki i głęboki jest zakres wiedzy merytorycznej i specjalistycznej niezbędnej do osiągnięcia wyznaczonych rezultatów
	Potencjał menedżerski: zdolność do pełnienia funkcji kierowniczych, takich jak planowanie i organizowanie pracy personelu albo sterowanie zasobami/kontrolowanie zasobów pod kątem realizacji celów biznesowych
	Umiejętności w zakresie relacji międzyludzkich: umiejętności interpersonalne potrzebne do udanych kontaktów w pojedynczymi osobami i grupami osób, zarówno wewnątrz organizacji, jak i poza nią
Rozwiązywanie problemów	Warunki do pracy umysłowej: kontekst stanowiska i stopień definiowania problemów i rozwiązań
	Wyzwania związane z pracą umysłową: charakter problemów oraz stopień trudności ze znalezieniem rozwiązań
Odpowiedzialność	Swoboda działania: czy działania są oparte na dokładnych wytycznych, czy też na wytycznych zdefiniowanych bardzo szeroko
	Znaczenie: wpływ na działalność firmy
	Wpływ: stopień, w jakim dane stanowisko wpływa na wyniki, np. charakter doradczy lub wykonawczy

<i>Mercer</i>	
Wpływ	Znaczenie działań w organizacji według sprzedaży, aktywności lub pracowników
	Charakter wpływu wywieranego przez dane stanowisko na organizację
	Znaczenie osoby na danym stanowisku w kontekście wywieranego przez nią wpływu
Komunikacja	Wymagane umiejętności komunikacyjne
	Charakter komunikacji
Innowacyjność	Wymagana zdolność do identyfikowania lub usprawniania procedur, usług lub produktów
	Wymagana zdolność do radzenia sobie ze złożonością i zawiłościami
Wiedza	Wiedza wymagana do realizacji celów
	W jaki sposób wiedza ma być zastosowana w zespole
	Geograficzny kontekst zastosowania posiadanej wiedzy
Ryzyko	Narażenie na ryzyko urazu fizycznego lub psychicznego
	Jakość środowiska (otoczenia)

Amerykański federalny system oceny wg parametrów	
Parametr 1 – Wiedza wymagana na danym stanowisku (50-1850 punktów)	
<ul style="list-style-type: none"> • Charakter wymaganej wiedzy i umiejętności. • W jaki sposób wiedza i umiejętności są wykorzystywane podczas wykonywania obowiązków służbowych. 	
Parametr 2 – Środki kontroli i nadzoru (25-650 punktów)	
<ul style="list-style-type: none"> • W jaki sposób przydzielane są obowiązki służbowe. • Odpowiedzialność pracownika za wykonanie pracy. • W jaki sposób praca jest sprawdzana. 	
Parametr 3 – Wskazówki i wytyczne (25-650 punktów)	
<ul style="list-style-type: none"> • Charakter wskazówek i wytycznych dotyczących wypełniania obowiązków służbowych. • Doza własnego osądu niezbędna do zastosowania wskazówek i wytycznych. 	
Parametr 4 – Złożoność (25-450 punktów)	
<ul style="list-style-type: none"> • Charakter przydzielonych zadań. • Stopień trudności związany z określeniem tego, co należy wykonać. • Stopień trudności i konieczności wyjścia poza rutynę podczas realizacji przydzielonych zadań. 	
Parametr 5 – Zakres i wpływ (25-450 punktów)	
<ul style="list-style-type: none"> • Cel pracy. • Wpływ wykonywanych produktów lub usług. 	
Parametr 6 – Kontakty interpersonalne (10-110 punktów)	
<ul style="list-style-type: none"> • Ludzie oraz warunki, w jakich nawiązywane są kontakty. 	
Parametr 7 – Cele kontaktów (20-220 punktów)	
<ul style="list-style-type: none"> • Powody, dla których nawiązywane są kontakty opisane w Parametrze 6. 	
Parametr 8 – Wymagania o charakterze fizycznym (5-50 punktów)	
<ul style="list-style-type: none"> • Charakter, częstotliwość i intensywność pracy fizycznej. 	
Parametr 9 – Środowisko pracy (5-50 punktów)	
<ul style="list-style-type: none"> • Ryzyko i dyskomfort związany z otoczeniem fizycznym, w jakim praca jest wykonywana. 	