

mgr Ewa Śmigielska
Uniwersytet Mikołaja Kopernika w Toruniu

REFORMA SYSTEMU WYNAGRADZANIA W KORPUSIE SŁUŻBY CYWILNEJ

Streszczenie

Artykuł omawia system wynagradzania w polskim korpusie służby cywilnej. W związku z przeprowadzoną w ostatnim czasie reformą płacową w tej grupie zawodowej opracowanie zawiera prezentację mechanizmu wynagradzania przed i po wprowadzonych zmianach, a także porównanie obu rozwiązań i próbę oceny dokonanych modyfikacji.

Słowa kluczowe: służba cywilna, system wynagrodzeń, reforma

Summary

This article presents salary system in polish civil service. Prime Minister Cancellary has reformed recently salary system for this group. The paper presents mechanics of salary systems before and after the reform. It also compares these systems and contains an attempt at assessing changes which have been made.

Keywords: civil service, salary system, reform

Służba cywilna pełni szczególną funkcję w administracji rządowej a realizowane przez jej członków zadania wymagają rzetelności oraz odpowiednich kwalifikacji. Zadania te są odpowiedzialne, jest to bowiem praca o wartości społecznej, czyli taka, której obiektem oddziaływania są ludzie, a nie czynniki materialne. Należy zatem zapewnić odpowiedni system wynagrodzeń, który byłby motywujący dla obecnych i potencjalnych członków korpusu służby cywilnej i który umożliwiłby zapewnienie odpowiednio wykwalifikowanej kadry, niezbędnej dla realizacji zadań korpusu. Niestety uważa się, że jedną z najpoważniejszych przyczyn niesprawności administracji jest właśnie niespójne i nielogiczne wynagradzanie urzędników [Raszkowska, 2006]. Obecnie obowiązujący w korpusie służby cywilnej mnożnikowy mechanizm wynagradzania był już wielokrotnie oceniany negatywnie, co w połączeniu z zachodzącymi na rynku pracy zmianami zmusiło rząd do dokonania modyfikacji w zakresie ustalania płac w administracji. Artykuł ma zatem na celu omówienie mnożnikowego systemu wynagra-

dzania obowiązującego w korpusie służby cywilnej i zaprezentowanie rozwiązań w zakresie płac przed i po wprowadzonych zmianach, a także porównanie wypracowanych rozwiązań oraz próbę ich oceny.

Przed omówieniem poszczególnych modyfikacji systemu wynagradzania w służbie cywilnej warto krótko zaprezentować ogólne akty prawne zawierające regulacje w tym zakresie. Głównym aktem definiującym ogólne zasady i tryb kształtowania wynagrodzeń w państwowej sferze budżetowej oraz limity zatrudnienia dla osób objętych mnożnikowymi systemami wynagrodzeń jest ustawa o kształtowaniu wynagrodzeń w państwowej sferze budżetowej oraz o zmianie niektórych ustaw (Dz.U. 1999, Nr 110, poz. 1255, z późn. zm.) [Potocka-Szmoń, 2007]. Inną ustawą zawierającą zapisy dotyczące wynagrodzeń w służbie cywilnej jest ustawa budżetowa, określająca limity zatrudnienia, na podstawie których określany był fundusz wynagrodzeń w urzędach oraz średnioroczne wskaźniki wzrostu wynagrodzeń w państwowej sferze budżetowej, a także kwoty wynagrodzeń dla państwowych jednostek budżetowych dla poszczególnych grup pracowników. Indywidualne wynagrodzenia w służbie cywilnej ustalane są natomiast bezpośrednio na podstawie ustawy o służbie cywilnej i rozporządzenia w sprawie określenia stanowisk urzędniczych, wymaganych kwalifikacji zawodowych, stopni służbowych urzędników służby cywilnej, mnożników do ustalania wynagrodzenia oraz szczegółowych zasad ustalania i wypłacania innych świadczeń przysługujących członkom korpusu służby cywilnej. Przepisy dotyczące wynagradzania w korpusie ustalane są więc centralnie, a urzędy nie tworzą regulaminów wynagradzania dla członków korpusu, co jest zgodne z art. 239 § 3, ust. 1 w związku z art. 77 § 5 kodeksu pracy.

Reforma systemu wynagradzania w służbie cywilnej została rozpoczęta już w 2007 roku, kiedy to ukazało się zarządzenie Prezesa Rady Ministrów w sprawie zasad dokonywania opisów i wartościowania stanowisk pracy w służbie cywilnej. Zarządzenie wprowadziło jednolitą analityczno-punktową metodę wartościowania stanowisk pracy w służbie cywilnej, a wartościowaniu podlegały wszystkie stanowiska w korpusie [Rostkowski, Zieliński, 2007]. Celem opracowania systemu wartościowania w długim okresie – poza zwiększeniem zdolności urzędów do wykorzystywania nowych narzędzi zarządzania zasobami ludzkimi – było efektywne zarządzanie wynagrodzeniami [Wojtach, 2009]. Ponadto dzięki powiązaniu wyników wartościowania z systemem wynagradzania oraz stworzeniu i stosowaniu jednolitych standardów działania urzędów, w tym opisów i wartościowania stanowisk pracy, wprowadzone zmiany miały zapewnić wzrost przejrzystości administracji publicznej [Wojtach, 2009].

Kolejnym etapem reformy systemu wynagradzania była nowelizacja ustawy z 26 września 2006 r. o służbie cywilnej (Dz.U. Nr 17, poz. 1218), która obowiązywała w latach 2006–2008. Ustawa ta swoim zasięgiem podmiotowym obejmowała grupy stanowisk, wymienione w tabeli 1.

W zakresie wynagrodzeń w służbie cywilnej w tym czasie obowiązywało rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z 16 stycznia 2007 r. w sprawie określenia stanowisk urzędniczych, wymaganych kwalifikacji zawodowych, stopni

Tabela 1

Grupy stanowisk w korpusie służby cywilnej zgodnie z rozporządzeniem Prezesa Rady Ministrów z dnia 16 stycznia 2007 r.

Grupa stanowisk
Stanowiska średniego szczebla zarządzania w służbie cywilnej
Stanowiska koordynujące w służbie cywilnej
Stanowiska samodzielne w służbie cywilnej
Stanowiska specjalistyczne w służbie cywilnej
Stanowiska wspomagające w służbie cywilnej

Źródło: rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 16 stycznia 2007 r. w sprawie określania stanowisk urzędniczych, wymaganych kwalifikacji zawodowych, stopni służbowych urzędników służby cywilnej, mnożników do ustalania wynagrodzenia oraz szczegółowych zasad ustalania i wypłacania innych świadczeń przysługujących członkom korpusu służby cywilnej (Dz.U. Nr 12, poz. 78 i 79).

służbowych urzędników służby cywilnej, mnożników do ustalania wynagrodzenia oraz szczegółowych zasad ustalania i wypłacania innych świadczeń przysługujących członkom korpusu służby cywilnej (Dz.U. Nr 12, poz. 79). Nowa ustawa o służbie cywilnej, w art. 207 ust. 1 dotyczącym m.in. ww. rozporządzenia, stanowi, że zachowuje ono swą moc do końca 2009 r., z dniem 1 stycznia 2010 r. na podstawie upoważnienia zawartego w art. 99 tejsze ustawy wchodzi natomiast w życie w tym zakresie nowe rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 9 grudnia 2009 r. (Dz.U. Nr 211, poz. 1630). Tak więc w kwestii samych wynagrodzeń ostatnie modyfikacje systemu płac w służbie cywilnej weszły w życie w 2010 r. i wniosły wiele zmian w obowiązującym mechanizmie wynagradzania.

Zgodnie z ustawą o służbie cywilnej z 2006 r. wynagrodzenie członka korpusu służby cywilnej składa się z wynagrodzenia zasadniczego przewidzianego dla zajmowanego stanowiska pracy, dodatku specjalnego wynikającego ze specyfiki i charakteru wykonywanych zadań oraz dodatku za wieloletnią pracę w służbie cywilnej. Dodatkowo urzędnicy służby cywilnej¹ otrzymują dodatek służby cywilnej.

Jak wspomniano wcześniej, wynagrodzenie zasadnicze członków korpusu służby cywilnej ustalone jest na podstawie systemu mnożnikowego. Polega on na tym, że płaca jest wynikiem pomnożenia kwoty bazowej, którą określa ustawa budżetowa, przez mnożnik określony w rozporządzeniu. Również dodatki służby cywilnej przysługujące urzędnikom ustalone są na podstawie mnożników.

Zgodnie z obowiązującymi do końca 2009 roku przepisami tabela mnożników kwoty bazowej dla korpusu determinująca wynagrodzenie zasadnicze, kształtowała się następująco:

¹ Zgodnie z art. 3 ustawy członek korpusu służby cywilnej to pracownik służby cywilnej (zatrudniony na podstawie umowy o pracę zgodnie z zasadami określonymi w ustawie) bądź urzędnik służby cywilnej (zatrudniony na podstawie mianowania zgodnie z zasadami określonymi w ustawie).

Tabela 2

Mnożniki kwoty bazowej służące do ustalenia wysokości wynagrodzenia zasadniczego członków korpusu służby cywilnej, zgodnie z rozporządzeniem Prezesa Rady Ministrów z dnia 16 stycznia 2007 r.

Grupa stanowisk	Mnożnik
Stanowiska średniego szczebla zarządzania w służbie cywilnej	od 0,604 do 9,630
Stanowiska koordynujące w służbie cywilnej	od 0,540 do 7,154
Stanowiska samodzielne w służbie cywilnej	
Stanowiska specjalistyczne w służbie cywilnej	od 0,522 do 4,340
Stanowiska wspomagające w służbie cywilnej	od 0,522 do 2,713

Źródło: rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 16 stycznia 2007 r. w sprawie określania stanowisk urzędniczych, wymaganych kwalifikacji zawodowych, stopni służbowych urzędników służby cywilnej, mnożników do ustalania wynagrodzenia oraz szczegółowych zasad ustalania i wypłacania innych świadczeń przysługujących członkom korpusu służby cywilnej (Dz.U. Nr 12, poz. 78 i 79).

Jak widać w powyższej tabeli, mnożniki wynagrodzenia podstawowego dla poszczególnych grup stanowisk mają postać widełek, czyli minimalnych i maksymalnych mnożników kwoty bazowej w poszczególnych grupach stanowisk. Przedziały w poszczególnych grupach stanowisk są bardzo szerokie, co umożliwia dużą swobodę w kształtowaniu indywidualnych wynagrodzeń. Wynagrodzenie pracowników zaliczonych do tej samej grupy stanowisk może się zatem istotnie od siebie różnić. Co więcej, pracownicy zatrudnieni na tych samych stanowiskach, mający takie same zakresy obowiązków w różnych urzędach mogą otrzymywać różne wynagrodzenie. Przy kwocie bazowej 1795,80 zł i np. przy mnożniku na stanowisku specjalisty, należącym do grupy stanowisk specjalistycznych w służbie cywilnej, kształtującym się w przedziale 0,522–4,34, minimalne wynagrodzenie brutto wynosi 3440,23 zł, natomiast maksymalne 7793,77 zł brutto. Warto zauważyć, że zasady przyznawania wynagrodzenia zasadniczego w służbie cywilnej poza zaprezentowanymi mnożnikami nie zawierały żadnych dodatkowych kryteriów, na podstawie których można byłoby różnicować indywidualne płace. Dyrektor generalny urzędu upoważniony w ustawie do przyznawania płacy zasadniczej miał zatem pełną swobodę decydowania, czy da pracownikowi np. 3500 zł, czy 7500 zł. Takie kształtowanie płac mogło więc prowadzić do przyznawania wynagrodzeń niezgodnych z zasadą równego traktowania i niedyskryminacji.

Dodatki służby cywilnej, obliczane również za pomocą mnożnika kwoty bazowej, przyznawane są w wysokości odpowiadającej posiadanemu stopniowi urzędnika. Mnożniki dodatku służby cywilnej, zgodnie z poprzednimi zapisami rozporządzenia, przedstawiono w tabeli 3.

Mnożniki przysługujące urzędnikom mianowanym, w przeciwieństwie do mnożników wynagrodzenia, ustalone są sztywno, a ich wysokość rośnie wraz ze wzrostem stopni służbowych. Warunkiem uzyskania wyższego stopnia, a tym samym wyższego dodatku, była pozytywna ocena okresowa, wzbogacona o umotywowany wniosek przełożonego o przyznanie kolejnego stopnia.

Tabela 3

Stopnie służbowe urzędników służby cywilnej i odpowiadające im mnożniki kwoty bazowej służące do ustalenia wysokości dodatku służby cywilnej, zgodnie z rozporządzeniem Prezesa Rady Ministrów z dnia 16 stycznia 2007 r.

Stopień służbowy	Mnożnik kwoty bazowej
I	0,47
II	0,65
III	0,85
IV	1,05
V	1,25
VI	1,55
VII	1,85
VIII	2,25
IX	2,65

Źródło: rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 16 stycznia 2007 r. w sprawie określania stanowisk urzędniczych, wymaganych kwalifikacji zawodowych, stopni służbowych urzędników służby cywilnej, mnożników do ustalania wynagrodzenia oraz szczegółowych zasad ustalania i wypłacania innych świadczeń przysługujących członkom korpusu służby cywilnej (Dz.U. Nr 12, poz. 78 i 79).

Ostatnimi wymienionymi w ustawie składnikami wynagrodzenia członka korpusu służby cywilnej są dodatek specjalny i dodatek za wieloletnią pracę w służbie cywilnej. Pierwszy z nich przyznawany jest kwotowo ze środków na wynagrodzenia przewidzianych na dodatki specjalne, dodatek za wieloletnią pracę w służbie cywilnej przyznawany jest natomiast po pięciu latach pracy, w wysokości 5% miesięcznego wynagrodzenia zasadniczego. Dodatek ten wzrasta o 1% za każdy dalszy rok pracy, aż do osiągnięcia 20% miesięcznego wynagrodzenia zasadniczego. Ponadto członek korpusu służby cywilnej może otrzymać ze środków przeznaczonych na wynagrodzenia dodatek zadaniowy za wykonywanie dodatkowych, powierzonych mu przez pracodawcę zadań na okres wykonywania tych zadań.

System wynagradzania członków korpusu służby cywilnej obowiązujący do końca 2009 r. dawał, jak widać, dużą swobodę w ustalaniu wynagrodzeń. Jego niedoskonałości oraz negatywnej oceny rozwiązań w tym zakresie świadomy jest szef służby cywilnej, który zauważa słabe powiązanie poziomu wynagrodzeń w korpusie z wynagrodzeniami na rynku pracy, a także brak kryteriów powiązania zmiennej części wynagrodzenia z wynikami pracy. Jako istotny problem dostrzega też brak narzędzi do oceny uwarunkowań kształtowania się wysokości płac w urzędach związanych z ponoszoną odpowiedzialnością oraz obciążeniem pracą pracowników administracji rządowej [Karczmarska, 2010]. Dlatego też zmiany wprowadzone przez Kancelarię Prezesa Rady Ministrów miały na celu zwiększenie efektywności zarządzania wynagrodzeniami i zmniejszenie dysproporcji między urzędami, a także ze względu na charakter oraz rangę powierzonych korpusowi zadań powinny zapewnić racjonalizację systemu wynagradzania w służbie cywilnej.

Nowa ustawa o służbie cywilnej z dnia 21 listopada 2008 r. nie zmienia definicji wynagrodzenia członków korpusu, ale wyznacza nowy zakres podmiotowy korpusu i włącza do niego wyższe stanowiska w służbie cywilnej (dawne wysokie stanowiska niebędące kierowniczymi stanowiskami państwowymi²) oraz dodaje nowe stanowiska i zaszeregowuje je do odpowiedniej grupy. W konsekwencji modyfikacjom ulegają grupy pracowników, będących członkami korpusu służby cywilnej i kształtują się one następująco (tab. 4).

Tabela 4

Grupy stanowisk w korpusie służby cywilnej, zgodnie z rozporządzeniem Prezesa Rady Ministrów z dnia 9 grudnia 2009 r.

Grupa stanowisk
Wyższe stanowiska w służbie cywilnej
Stanowiska średniego szczebla zarządzania w służbie cywilnej
Stanowiska koordynujące w służbie cywilnej
Stanowiska samodzielne w służbie cywilnej
Stanowiska specjalistyczne w służbie cywilnej
Stanowiska wspomagające w służbie cywilnej

Źródło: rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 9 grudnia 2009 r. w sprawie określania stanowisk urzędniczych, wymaganych kwalifikacji zawodowych, stopni służbowych urzędników służby cywilnej, mnożników do ustalania wynagrodzenia oraz szczegółowych zasad ustalania i wypłacania innych świadczeń przysługujących członkom korpusu służby cywilnej (Dz.U. Nr 211, poz. 1630).

W kwestii samego wynagrodzenia zapisy nowego rozporządzenia z 2009 r. nie odchodzą od mnożnikowego systemu ustalania płac, wprowadzają jednak nieco modyfikacji mających na celu racjonalizację przyznawanych wynagrodzeń. Obecnie obowiązująca tabela mnożników kwoty bazowej dla wynagrodzenia zasadniczego członków korpusu służby cywilnej kształtuje się, jak przedstawiono w tabeli 5.

Pierwszą widoczną zmianą dotyczącą mechanizmu wynagradzania w służbie cywilnej jest podział mnożników na trzy grupy, według urzędów. Pierwszą grupę stanowią większe urzędy, zawierające w swej strukturze wyższe stanowiska w służbie cywilnej, będące także dysponentami części budżetowych, a także pracownicy państwowych funduszy celowych (od 2010 r. włączone do korpusu służby cywilnej). Drugą grupę stanowią urzędy zatrudniające pracowników służb, obejmującą dużą część członków korpusu. Ostatnia grupa to urzędy administracji zespolonej i niezespolonej, wyodrębnione ze względu na zbliżony poziom wynagrodzeń oraz znaczną część członków korpusu zatrudnionych w tej grupie.

² Stanowiska te zostały wyłączone z korpusu nową ustawą z 24 sierpnia 2006 r. o służbie cywilnej i w latach 2006–2009 należały do Państwowego Zasobu Kadrowego, a zasady wynagradzania urzędników na nich zatrudnionych regulowane były odrębnymi przepisami.

Tabela 5

Mnożniki kwoty bazowej służące do ustalenia wysokości wynagrodzenia zasadniczego członków korpusu służby cywilnej, zgodnie z rozporządzeniem Prezesa Rady Ministrów z dnia 9 grudnia 2009 r.

Grupa stanowisk	Ministerstwa, urzędy centralne i wojewódzkie oraz państwowe fundusze celowe	Administracja skarbowa i celna	Administracja zespolona i niezespolona
Wyższe stanowiska w służbie cywilnej	2,2–8,0	x	2,0–5,0
Stanowiska średniego szczebla zarządzania w służbie cywilnej	1,5–7,0	2,0–6,5	1,5–4,3
Stanowiska koordynujące w służbie cywilnej Stanowiska samodzielne w służbie cywilnej	1,0–6,0	1,0–4,2	1,0–4,0
Stanowiska specjalistyczne w służbie cywilnej	0,9–3,5	0,9–3,0	0,8–3,0
Stanowiska wspomagające w służbie cywilnej	0,8–2,7	0,7–2,7	0,7–2,5

Źródło: rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 9 grudnia 2009 r. w sprawie określania stanowisk urzędniczych, wymaganych kwalifikacji zawodowych, stopni służbowych urzędników służby cywilnej, mnożników do ustalania wynagrodzenia oraz szczegółowych zasad ustalania i wypłacania innych świadczeń przysługujących członkom korpusu służby cywilnej (Dz.U. Nr 211, poz. 1630).

Inną istotną zmianę stanowi również zawężenie przedziałów mnożników wynagrodzenia zasadniczego, których rozpiętości zostały określone na podstawie indywidualnych wynagrodzeń zasadniczych członków korpusu służby cywilnej według stanu na dzień 30 kwietnia 2009 r. Modyfikacje te miały na celu zmniejszenie dysproporcji pomiędzy najlepiej i najgorzej zarabiającymi członkami korpusu służby cywilnej w ramach poszczególnych grup, a także zwiększenie przejrzystości wynagrodzeń. Dodatkowo podwyższono maksymalne wysokości mnożników we wszystkich grupach stanowisk, by poziom wynagradzania osób na głównych stanowiskach był zbliżony do płac na rynku pracy [Wojtach, 2009].

Nowością wprowadzoną ustawą o służbie cywilnej z 2008 r. jest także zniesienie limitu zatrudnienia w urzędach. Oznacza to, że poszczególne instytucje – jeśli tylko będą miały na to środki – mogą zatrudnić więcej pracowników, zgodnie ze swoimi potrzebami.

W końcu na wymienienie zasługuje zmiana w zakresie dodatku służby cywilnej polegająca na zmniejszeniu dynamiki wzrostu tego dodatku. Obecnie tabela stopni służbowych urzędników służby cywilnej i odpowiadających im mnożników kwoty bazowej kształtuje się następująco (tab. 6).

Tabela 6

Stopnie służbowe urzędników służby cywilnej i odpowiadające im mnożniki kwoty bazowej służące do ustalenia wysokości dodatku służby cywilnej, zgodnie z rozporządzeniem Prezesa Rady Ministrów z dnia 9 grudnia 2009 r.

Stopień służbowy	Mnożnik kwoty bazowej
I	0,47
II	0,65
III	0,85
IV	1,05
V	1,25
VI	1,45
VII	1,65
VIII	1,85
IX	2,05

Źródło: rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 9 grudnia 2009 r. w sprawie określania stanowisk urzędniczych, wymaganych kwalifikacji zawodowych, stopni służbowych urzędników służby cywilnej, mnożników do ustalania wynagrodzenia oraz szczegółowych zasad ustalania i wypłacania innych świadczeń przysługujących członkom korpusu służby cywilnej (Dz.U. Nr 211, poz. 1630).

W poprzednich zapisach rozporządzenia przyrost mnożników dodatku służby cywilnej rósł szybciej od szóstego stopnia, zgodnie natomiast z nowym rozwiązaniem przyrosty wysokości dodatku są równe. Argumentem dla wprowadzonych zmian jest zapewnienie w dalszej perspektywie czasowej oszczędności w ramach funduszu wynagrodzeń w służbie cywilnej [Wojtach, 2009].

Dodatek za wieloletnią pracę nie uległ istotnym zmianom, na wymienienie zasługuje tu nałożenie na członków korpusu obowiązku dostarczenia dokumentów potwierdzających uzyskanie prawa do otrzymywania dodatku za wieloletnią pracę w służbie cywilnej.

Warto również dodać, że nowa ustawa o służbie cywilnej z 2008 r. utrzymuje wśród składników wynagrodzenia dodatki specjalne członków korpusu służby cywilnej. Ustawa z dnia 19 listopada 2009 r. o zmianie niektórych ustaw związanych z realizacją wydatków budżetowych (Dz.U. Nr 219, poz. 1706) likwiduje jednakże ten dodatek z dniem 1 stycznia 2010 r. Dodatek przyznawany był obowiązkowo każdemu zatrudnionemu członkowi korpusu służby cywilnej, w wyniku czego nie spełniał on swojej motywacyjnej funkcji i wymagał opracowania zasad jego przyznawania. Problemy z określeniem specyfiki zadań determinujących wysokość przyznawanego dodatku spowodowały jednak, że podjęto decyzję o jego likwidacji.

Jak zauważa Halina Czubasiewicz [2009], decyzja o wprowadzeniu modyfikacji istniejącego systemu wynagradzania podejmowana jest najczęściej w sytuacji:

- tak dużej dezaktualizacji systemu wynagradzania, że jego nieefektywność jest widoczna dla wszystkich grup interesów w organizacji,

- chęci uproszczenia wewnętrznej struktury systemu wynagradzania,
- niezadowolenia z wysokości i struktury płac.

Można powiedzieć, że wszystkie te czynniki wystąpiły w polskiej służbie cywilnej, co potwierdza konieczność dokonania zmian w zakresie wynagradzania w korpusie. O wadach poprzedniego mechanizmu była mowa wcześniej, dodatkowo ułomność tego systemu wielokrotnie była podkreślana w licznych publikacjach (np. [Raszkowska, 2006]), badaniach przeprowadzanych na zlecenie urzędu nadzorującego służbę cywilną [Burdek, 2008] czy w końcu w sprawozdaniach samego Szefa Służby Cywilnej [*Sprawozdanie Szefa Służby Cywilnej*, 2010; Karczmarska, 2010]. Wprowadzone zmiany również nie są satysfakcjonujące. Wśród pozytywnych skutków dokonanych modyfikacji należy wymienić wdrożenie nowych narzędzi zarządzania zasobami ludzkimi, czyli opisów i wartościowania stanowisk pracy. Na dzień dzisiejszy trudno jest jednak oceniać je pod względem skuteczności. Zapisy ustawowe regulujące wdrożenie tych instrumentów stanowią bowiem ogólne ramy odnoszące się do korpusu w całym kraju, poszczególne instytucje muszą je natomiast samodzielnie wdrożyć w granicach nałożonych przez rozporządzenie oraz zasoby urzędu. Sytuacja ta – biorąc pod uwagę fakt, że urzędy dysponują różnymi budżetami na wynagrodzenia – może w dalszym ciągu powodować znaczne dysproporcje w wynagrodzeniach urzędników (wynikających też z różnych wyników wartościowania) pomiędzy instytucjami. Dlatego też rozwiązania w tym zakresie będzie można ocenić dopiero za pewien czas, po przeprowadzeniu rzetelnych badań empirycznych.

Inną korzystną zmianą jest samo zawężenie przedziałów mnożnikowych. Ustalone jednakże przez Kancelarię Prezesa Rady Ministrów nowe przedziały, mimo że zawężone, w dalszym ciągu pozostawiają dużą swobodę w kształtowaniu płac – poziom płacy zarówno referendarza, jak i starszego specjalisty zatrudnionego przykładowo w ministerstwie może się kształtować w 2010 roku na poziomie od 1686,46 zł do 6558,44 zł brutto. Jeszcze szersze wartości przyjmuje przedział dla stanowisk koordynujących i samodzielnych np. w ministerstwach – tu wynagrodzenie osób zatrudnionych na stanowiskach o dużej odpowiedzialności może wynosić od 1873,84 zł do 11243,04 zł brutto. Biorąc pod uwagę przesłankę zmniejszenia przedziałów mnożnikowych w postaci redukcji dysproporcji w wysokości wynagrodzeń urzędników oraz zwiększenia ich przejrzystości w poszczególnych grupach, trudno, patrząc na powyższe przykłady, stwierdzić, że cel został osiągnięty. W dalszym ciągu możliwa jest sytuacja, w której wynagrodzenie pracowników zaliczonych do tej samej grupy stanowisk może się istotnie od siebie różnić. Zarówno zatem poprzednie, jak i nowe rozwiązania nadają przyznawaniu wynagrodzeń zasadniczych uznaniowy charakter. Warto dodać, że w literaturze występują uznaniowe systemy wynagradzania [Armstrong, 2009], oparte na przekonaniu, że docenianie osiągnięć i wkładu pracowników jest skuteczną metodą ich motywowania. Jest to jednak element uzupełniający wynagrodzenie zasadnicze i umożliwiający okazywanie pracownikom dodatkowej pochwały za ich osiągnięcia. System uznaniowy może przyjmować postać wynagrodzeń nieformalnych – uznanie wyrażone przez szefa, publiczne wyrażanie uznania, bądź formalnych – nagrody w postaci upominków, zaproszeń, wycieczek itp.

Warto się również przyjrzeć bliżej tabeli mnożników dodatków służby cywilnej. Jak wspomniano wcześniej, nowa tabela mnożników służby cywilnej charakteryzuje się mniejszą, w stosunku do poprzedniej, dynamiką wzrostu tych mnożników od VI stopnia służbowego. Biorąc pod uwagę fakt, że na dzień dzisiejszy nikt w korpusie służby cywilnej nie osiągnął VI stopnia służbowego [Wojtach, 2009], zmiana ta w obecnej chwili wydaje się czysto teoretyczna. Zważywszy jednak, że status urzędnika istnieje od 1998 r. i przy założeniu, że niektórzy z nich byli awansowani co 2 lata (zgodnie z ustawą urzędnik może otrzymać kolejny stopień służbowy po uzyskaniu pozytywnej oceny okresowej, która dokonywana jest nie rzadziej niż raz na 24 miesiące), można się spodziewać, że w najbliższym czasie osób z co najmniej szóstym stopniem urzędnika zacznie przybywać, a wówczas zmniejszanie dynamiki wzrostu dodatku może być czynnikiem bardzo demotyującym. Dodatek ten powinien zachęcać do podnoszenia kwalifikacji i profesjonalizacji urzędników, a także powinien być czynnikiem wiążącym pracowników z administracją. Zatem z punktu widzenia urzędnika mianowanego, który uzyskuje swój status po spełnieniu określonych w ustawie kryteriów i uzyskaniu pozytywnego wyniku w postępowaniu kwalifikacyjnym sprawdzającym wiedzę i umiejętności niezbędne do wypełniania zadań w służbie cywilnej³, zmiana ta nie jest korzystna.

Jak zaznacza Kancelaria Premiera, nie przewiduje się, by nowe zapisy rozporządzenia spowodowały dodatkowe obciążenie budżetu państwa, gdyż ewentualne skutki finansowe wprowadzonych zmian wynikające z podwyższenia płacy zasadniczej od 1 stycznia 2011 r. dotyczą grupy mniejszej niż 0,3 % zatrudnionych członków korpusu służby cywilnej, czyli ok. 315 osób najmniej zarabiających, i zostaną sfinansowane z budżetu urzędów [Wojtach, 2009]. Oznacza to, że poziom płac w korpusie nie ulegnie istotnym zmianom w najbliższym czasie, podczas gdy to właśnie wysokość wynagrodzeń otrzymywanych przez urzędników budzi – w kontekście poziomu płac na podobnych stanowiskach w sektorze prywatnym – największą wątpliwość. Trzeba podkreślić, że skuteczność mechanizmu wynagradzania może być oceniana przez pryzmat zatrudnienia w korpusie bądź fluktuacji na stanowiskach urzędniczych. System wynagradzania zapewnia bowiem napływ i utrzymanie pracowników o odpowiednich kwalifikacjach, stymuluje efektywną pracę i zachęca do rozwoju zawodowego. Niskie płace i nieobiektywne zasady wynagradzania nie stanowią więc zachęty dla potencjalnych kandydatów do pracy w korpusie. Niekorzystne rozwiązania w zakresie wynagradzania powodują, że praca w administracji postrzegana jest jako przejściowy (najczęściej początkowy) etap w karierze zawodowej. Absolwenci szkół przychodzą do pracy w urzędzie, gdzie mają możliwość zdobycia doświadczenia zawodowego, podniesienia kwalifikacji czy też dalszego kształcenia. Następnie – już wykwalifikowani – uciekają do firm komercyjnych, gdyż tam zarobki są znacznie wyższe.

³ Kryteria i zasady przystąpienia do postępowania kwalifikacyjnego wymienione są w art. 40–47 ustawy o służbie cywilnej (Dz.U. 2008, Nr 227, poz. 1505).

Podsumowując, można powiedzieć, że zaprezentowane mechanizmy wynagradzania budzą wiele wątpliwości – nie tylko dowodzą uznaniowego charakteru poprzedniego systemu, ale rodzą również pytanie o wartość dodaną wprowadzonych modyfikacji w tym zakresie. Jaki jest bowiem sens – poza estetycznym – dokonywania zmian, które tak naprawdę niewiele wnoszą? Trzeba jednak podkreślić, że mimo niedoskonałości nowe rozwiązania mogą mieć również pozytywny wpływ na jakość funkcjonowania urzędów, ponieważ nowy system płac – dzięki temu, że jest tworzony przy pomocy specjalistów – jest zwykle bardziej efektywny w stosunku do poprzedniego.

Literatura

- Armstrong M. (2009), *Zarządzanie wynagrodzeniami*, Wolters Kluwer Business, Kraków.
- Burdek J. (2008), *Wynagrodzenia korpusu służby cywilnej*, Sedlak&Sedlak, www.biznes.in-tertia.pl (odczyt 09.2010).
- Czubasiewicz H. (2009), *Systemy wynagradzania a cechy kultury organizacyjnej* [w:] *Kulturowe uwarunkowania zarządzania kapitałem ludzkim*, M. Juchnowicz (red.), Wolters Kluwer Business, Kraków.
- Karczmarska E. (2010), *System wynagrodzeń w polskiej służbie cywilnej na tle rozwiązań zagranicznych – analiza i propozycje zmian*, „Przegląd Służby Cywilnej”, nr 2, marzec–kwiecień, Kancelaria Prezesa Rady Ministrów.
- Potocka-Szmoń P. (2007), *Zasady budowy systemów wynagrodzeń dla pracowników sfery budżetowej* [w:] *Place pracowników sfery budżetowej. Przewodnik po wynagrodzeniach i świadczeniach pieniężnych*, Wyd. C.H. Beck.
- Raszkwaska G. (2006), *Źle opłacani urzędnicy to złe państwo*, „Rzeczpospolita”, nr 233.
- Rostkowski T., Zieliński W. (2007), *Z biznesu do służby cywilnej*, „Personel”, 11, listopad.
- Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 9 grudnia 2009 r. w sprawie określania stanowisk urzędniczych, wymaganych kwalifikacji zawodowych, stopni służbowych urzędników służby cywilnej, mnożników do ustalania wynagrodzenia oraz szczegółowych zasad ustalania i wypłacania innych świadczeń przysługujących członkom korpusu służby cywilnej (Dz.U. Nr 211, poz. 1630).
- Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 16 stycznia 2007 r. w sprawie określania stanowisk urzędniczych, wymaganych kwalifikacji zawodowych, stopni służbowych urzędników służby cywilnej, mnożników do ustalania wynagrodzenia oraz szczegółowych zasad ustalania i wypłacania innych świadczeń przysługujących członkom korpusu służby cywilnej (Dz.U. Nr 12, poz. 78 i 79).
- Sprawozdanie Szefa Służby Cywilnej o stanie służby cywilnej i realizacji zadań tej służby w 2009 r.*, marzec 2010, KPRM, www.dsc.kprm.gov.pl (odczyt 09.2010).
- Ustawa budżetowa na rok 2006 z 17 lutego 2006 r. (Dz.U. Nr 35, poz. 244).
- Ustawa o służbie cywilnej z dnia 21 listopada 2008 r.
- Ustawa z 26 września 2006r. o służbie cywilnej (Dz.U. Nr 17, poz. 1218).
- Wojtach H. (2009), *Zmiany prawne w systemie wynagrodzeń w służbie cywilnej*, „Przegląd Służby Cywilnej”, nr 3, listopad–grudzień, Kancelaria Prezesa Rady Ministrów.

