

**Trzyletni plan limitu mianowań urzędników
w służbie cywilnej na lata 2020–2022**

Warszawa, grudzień 2019 r.

Na podstawie art. 7 ust. 2 ustawy z dnia 21 listopada 2008 r. o służbie cywilnej (Dz. U. z 2018 r. poz. 1559, z późn. zm.) Rada Ministrów zobowiązana jest do corocznego ustalania trzyletniego planu limitu mianowań urzędników w służbie cywilnej i przedkładania go do wiadomości Sejmowi Rzeczypospolitej Polskiej. Natomiast w świetle art. 7 ust. 1 ustawy z dnia 21 listopada 2008 r. o służbie cywilnej limit mianowań urzędników w służbie cywilnej na dany rok budżetowy i środki finansowe na wynagrodzenia oraz szkolenia członków korpusu służby cywilnej są określane na każdy kolejny rok w ustawie budżetowej.

W związku z obowiązkiem, który na Radę Ministrów nakłada ustawa z dnia 21 listopada 2008 r. o służbie cywilnej, Rada Ministrów proponuje określenie limitu mianowań urzędników w służbie cywilnej na kolejne trzy lata w następujących wielkościach:

- 1) 2020 r. – **490** osób;
- 2) 2021 r. – **550** osób;
- 3) 2022 r. – **600** osób.

Skutki finansowe nowych mianowań na 2020 r. szacuje się na kwotę **467 960 zł** (bez pochodnych), **560 055 zł** (z pochodnymi). Szczegółową kalkulację skutków finansowych na 2020 r. przedstawia poniższa tabela:

Skutki mianowań w 2020 r.*	Wysokość dodatku służby cywilnej	Liczba miesięcy	Limit mianowań	Skutki mianowań bez pochodnych	Składki na ubezpieczenia społeczne (17,23%)**	Składki na Fundusz Pracy oraz Solidarnościowy Fundusz Wsparcia Osób Niepełnosprawnych (2,45%)	Skutki mianowań z pochodnymi
Skutki finansowe mianowań od 1.12.2020 r.	955,02	1	490	467 960	80 629	11 466	560 055

* Skutki finansowe mianowań w roku 2020 obliczone zostały przy założeniu wzrostu kwoty bazowej w 2020 r. do poziomu 2031,96 zł, tj. o 6% – zgodnie z przyjętym przez Radę Ministrów projektem ustawy budżetowej na 2020 r.

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

UZASADNIENIE

Rada Ministrów ma ustawowy obowiązek corocznego ustalania trzyletniego planu limitu mianowań urzędników w służbie cywilnej. Limit ten na dany rok określany jest z kolei w ustawie budżetowej¹⁾.

Urzędnicy służby cywilnej (tzw. urzędnicy mianowani) stanowią na tle korpusu służby cywilnej grupę, która odznacza się wolą trwałego związania swojej kariery zawodowej ze służbą publiczną.

Uzyskanie statusu urzędnika służby cywilnej stanowi jeden z istotnych czynników służących budowaniu zawodowego, rzetelnego, bezstronnego i politycznie neutralnego korpusu służby cywilnej, o którym mowa w art. 153 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej. Jest nie tylko potwierdzeniem posiadanych przez pracownika administracji rządowej kompetencji, ale także wpisuje się w zadanie Krajowej Szkoły Administracji Publicznej im. Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej Lecha Kaczyńskiego (KSAP), jakim jest kształcenie i przygotowywanie do służby publicznej urzędników służby cywilnej²⁾.

Możliwość uzyskania mianowania stanowi szansę na zatrzymanie w korpusie służby cywilnej i większe zmotywowanie przynajmniej części spośród jego najlepszych pracowników. Z drugiej strony jest ona także dla wielu przedstawicieli administracji rządowej jednym z nielicznych momentów kariery, w których sukces zależy wyłącznie od ich pracy i zdolności.

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

1. W toku postępowania kwalifikacyjnego dla pracowników służby cywilnej przeprowadza się sprawdzian. W jego trakcie sprawdza się wiedzę i umiejętności niezbędne do wypełniania zadań służby cywilnej³⁾. Wynik pozytywny tego sprawdzianu nie oznacza jednak automatycznie mianowania, gdyż miejsca są limitowane (w ramach wspomnianego limitu).
2. W wyniku ukończenia kształcenia stacjonarnego w KSAP. Dyplom ukończenia KSAP potwierdza posiadanie wiedzy, umiejętności i predyspozycji kierowniczych niezbędnych do wypełniania zadań służby cywilnej⁴⁾. Absolwent KSAP może ubiegać się o mianowanie w służbie cywilnej.

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

Na koniec 2018 r. w służbie cywilnej zatrudnionych było 7593 urzędników służby cywilnej⁵⁾ – stanowili oni 6,4% korpusu służby cywilnej (rok wcześniej ich udział był o 0,1 punktu procentowego niższy). Z kolei liczba urzędników mianowanych wzrosła względem 2017 r. o 49 osób (tj. o 0,1%). Jest to odsetek zbyt niski, aby mówić o realizowaniu konstytucyjnej zasady zawodowości korpusu. Służba cywilna została powołana jako zawodowy korpus urzędniczy⁶⁾, a więc w celu wzmocnienia nowoczesnego zarządzania w służbie cywilnej konieczny jest stały wzrost jej profesjonalizmu. Obecnym bezpośrednim celem na najbliższe lata jest osiągnięcie udziału urzędników służby cywilnej w całym korpusie na poziomie 10%. Nie jest to jednak poziom docelowy, który należałoby osiągnąć

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

²⁾ Art. 1 ust. 2 ustawy z dnia 14 czerwca 1991 r. o Krajowej Szkole Administracji Publicznej im. Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej Lecha Kaczyńskiego (Dz. U. z 2019 r. poz. 1388).

³⁾ Art. 43 ust. 3 ustawy z dnia 21 listopada 2008 r. o służbie cywilnej.

⁴⁾ Art. 46 ustawy z dnia 21 listopada 2008 r. o służbie cywilnej.

⁵⁾ W etatach, stan na 31 grudnia 2018 r.; w tym również urzędnicy, którzy otrzymali urlop bezpłatny w związku z powołaniem na wyższe stanowiska w służbie cywilnej. Por. przyjęte przez Prezesa Rady Ministrów *Sprawozdanie Szefa Służby Cywilnej o stanie służby cywilnej i realizacji zadań tej służby w 2018 roku*, str. 41.

⁶⁾ Art. 153 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.

dla spełnienia wskazanej wyżej zasady zawodowości korpusu. Osiągnięcie tego celu w perspektywie 5 lat po okresie, którego dotyczy niniejszy plan, tj. w latach 2023–2027, przy uwzględnieniu fluktuacji urzędników służby cywilnej, wymagać będzie ustalenia limitów mianowań na poziomie co najmniej 1000 osób rocznie.

Dotąd w żadnym roku udział ten nie przekroczył poziomu 6,5%. W niektórych latach niedostateczne limity mianowań wpływały na niewielki przyrost nowych urzędników, który nie równoważył naturalnej fluktuacji, w tym odejść na emeryturę – stąd odnotowywane w latach 2016 i 2017 spadki poziomu zatrudnienia urzędników. Jedną z przyczyn niskiego udziału urzędników jest niezadawalająca liczba zgłoszeń do postępowania kwalifikacyjnego w służbie cywilnej, co wynika z wielu czynników, w tym z:

- automatycznego wzrostu opłaty za udział w postępowaniu kwalifikacyjnym⁷⁾,
- wieloletniego „zamrożenia” kwoty bazowej dla członków korpusu służby cywilnej⁸⁾, od której uzależniona jest m.in. wysokość dodatku służby cywilnej nowo mianowanego urzędnika służby cywilnej,
- utrzymywanego w latach 2013–2016 limitu mianowań na najniższym w historii poziomie (200),
- stosunkowo niskiego poziomu wynagrodzeń w służbie cywilnej w relacji do stosunkowo wysokiej opłaty za udział w postępowaniu kwalifikacyjnym.

Te niesprzyjające czynniki udaje się dopiero od przełomu lat 2016 i 2017 stopniowo zmieniać. Od 2017 r. rośnie limit mianowań. W grudniu 2018 r. Prezes Rady Ministrów, zmieniając rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 16 grudnia 2009 r. w sprawie sposobu przeprowadzania postępowania kwalifikacyjnego w służbie cywilnej (Dz. U. z 2019 r. poz. 1552), podjął decyzję o obniżeniu od 2019 r. wysokości opłaty za udział w postępowaniu kwalifikacyjnym w służbie cywilnej⁹⁾. W bieżącym roku po raz pierwszy od 2009 r. wzrosła też kwota bazowa – o 2,3% (a tym samym także dodatek służby cywilnej). Jeszcze większy wzrost kwoty bazowej – o 6% planowany jest na 2020 r., zgodnie z projektem ustawy budżetowej.

Widoczna jest jednak konieczność dalszego ograniczenia wysokości opłaty za udział w postępowaniu, do tego stopnia, aby przestała ona być barierą w przystąpieniu do tego postępowania, w szczególności dla członków korpusu służby cywilnej zatrudnionych w administracji terenowej. Jest to niezbędne również w kontekście zaprojektowanego wzrostu minimalnego wynagrodzenia za pracę, z którym ta opłata jest ściśle powiązana.

Planuje się, że 1 stycznia 2020 r. wejdzie w życie nowelizacja rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 16 grudnia 2009 r. w sprawie sposobu przeprowadzania postępowania kwalifikacyjnego w służbie cywilnej obniżająca wysokość opłaty za udział w postępowaniu kwalifikacyjnym do 20% minimalnego wynagrodzenia za pracę przewidzianego w przepisach o minimalnym wynagrodzeniu za pracę.

⁷⁾ Do 2018 r. było to 35% minimalnego wynagrodzenia za pracę przewidzianego w przepisach o minimalnym wynagrodzeniu za pracę, o czym przesądzało rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 16 grudnia 2009 r. w sprawie sposobu przeprowadzania postępowania kwalifikacyjnego w służbie cywilnej. Z kolei w latach 2010–2018 ww. minimalne wynagrodzenie rosło co roku.

⁸⁾ W latach 2009–2018 była utrzymywana na niezmiennym poziomie.

⁹⁾ Obecnie to 28% minimalnego wynagrodzenia za pracę przewidzianego w przepisach o minimalnym wynagrodzeniu za pracę. Za: Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 27 grudnia 2018 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie sposobu przeprowadzania postępowania kwalifikacyjnego w służbie cywilnej (Dz. U. poz. 2483).

Już możemy zaobserwować pozytywne efekty dotychczasowych działań: w 2019 r. liczba zgłoszeń do postępowania po raz pierwszy od pięciu lat zbliżyła się do 900. W stosunku do 2018 r. odnotowano wzrost zainteresowania uzyskaniem mianowania w toku postępowania o blisko 50%.

Oznacza to, że pracownicy administracji rządowej dużo chętniej niż w ostatnich latach przystępują do postępowania kwalifikacyjnego w służbie cywilnej. W dłuższej perspektywie może to być szansa na upowszechnienie w urzędach administracji rządowej ścieżki rozwoju nakierowanej na uzyskanie mianowania w służbie cywilnej. Trwalsze niż zatrudnienie na podstawie umowy o pracę związanie z administracją rządową może być zachętą dla ludzi młodych i tych w średnim wieku. Są to grupy, które przeważają wśród uczestników postępowania kwalifikacyjnego w służbie cywilnej¹⁰⁾.

Natomiast niewystarczające szanse na uzyskanie mianowania mogą przyczyniać się do odchodzenia ze służby cywilnej osób o wysokich kwalifikacjach i trudności w odnowieniu tych kadr.

To m.in. z tych powodów zwiększenie limitów mianowań w służbie cywilnej jest jednym z zadań, którego realizacja ma przyczynić się do osiągnięcia określonego przez Szefa Służby Cywilnej celu na lata 2019–2021, tj. wzmocnienia nowoczesnego zarządzania w służbie cywilnej i zwiększenia profesjonalizmu członków korpusu służby cywilnej¹¹⁾.

W tym kontekście warto podkreślić, że zaproponowane przez Szefa Służby Cywilnej w 2018 r. zwiększone limity mianowań na lata 2019–2021 nie rodziły żadnych wątpliwości w toku prowadzonych uzgodnień międzyresortowych.

Niezbędne wydaje się również podjęcie dodatkowych – niewynikających bezpośrednio z trzyletniego planu limitu mianowań – działań, które zwiększyłyby udział urzędników w korpusie służby cywilnej:

- wskazane wyżej ograniczenie opłaty za udział w postępowaniu kwalifikacyjnym,
- intensyfikacja działań szkoleniowych ukierunkowanych na przygotowanie pracowników – w szczególności z urzędów administracji terenowej – do udziału w postępowaniu kwalifikacyjnym,
- przyznanie mianowania pewnym grupom osób, których wiedza i kwalifikacje zostały sprawdzone w toku kształcenia w różnych segmentach służby publicznej, np. absolwentom Akademii Dyplomatyczno-Konsularnej przy Ministerstwie Spraw Zagranicznych.

Ponadto – w kontekście docierających do Szefa Służby Cywilnej sygnałów – rozważenia wymaga weryfikacja obecnej formuły drugiej części postępowania kwalifikacyjnego, tj. sprawdzianu umiejętności. Na tym polu, w zakresie pierwszej części – tj. sprawdzianu wiedzy – zostały podjęte już działania, których efektem były zmiany w formule sprawdzania wiedzy uczestników postępowania. Obecnie w większym stopniu badana jest znajomość struktur państwa i zachodzących w nim procesów, niż pamięciowa znajomość przepisów.

Biorąc powyższe pod uwagę, proponuje się ustalenie limitu mianowań w roku 2020 w wysokości 490 osób, z terminem mianowań wyznaczonym na dzień 1 grudnia 2020 r. (co stanowi utrzymanie wartości z przyjętego przez Radę Ministrów *Trzyletniego planu limitu mianowań w służbie cywilnej na lata 2019–2021*). W roku 2021 proponuje się limit na poziomie 550 osób (jest to także ustalona

¹⁰⁾ Średnia wieku osób zgłaszających się do postępowania wyniosła w 2018 r. 39 lat. Za: *Charakterystyka uczestników postępowania kwalifikacyjnego w służbie cywilnej w 2018 roku* (opracowanie KSAP), str. 1.

¹¹⁾ Por. *Sprawozdanie Szefa Służby Cywilnej (...) w 2018 roku*, str. 16 i 28.

już wartość pochodząca z *Trzyletniego planu (...) na lata 2019–2021*), natomiast w roku 2022 – w wysokości 600 osób.

Zaproponowane limity mianowań dają szansę na rozwój zasobu urzędników służby cywilnej. Efektem tego będzie dalsze wzmocnienie korpusu służby cywilnej jako korpusu złożonego z trwale związanych z administracją profesjonalistów. To z kolei powinno przyczynić się do sukcesywnego wzmocnienia realizacji zadań państwa przez wysoko wykwalifikowanych i dobrze zmotywowanych urzędników.

Skutki przyjęcia zaproponowanych limitów mianowań w latach 2020–2022 wyniosą¹²⁾:

- na 2020 r. szacuje się na kwotę 560 055 zł (z pochodnymi), tj. 467 960 zł (bez pochodnych),
- na 2021 r. szacuje się na kwotę 628 632 zł (z pochodnymi), a tzw. skutki przechodzące z roku 2020 – na kwotę 6 768 257 zł (z pochodnymi), łącznie – 7 396 889 zł (z pochodnymi),
- na 2022 r. szacuje się na kwotę 685 781 zł (z pochodnymi), a tzw. skutki przechodzące z roku 2021 – na kwotę 7 597 023 zł (z pochodnymi), łącznie – 8 282 804 zł (z pochodnymi).

¹²⁾ Skutki finansowe mianowań w latach 2020–2022 obliczone zostały na podstawie kwoty bazowej na 2020 r. – tj. 2031,96 zł oraz z uwzględnieniem pochodnych płaconych przez pracodawcę w wymiarze 19,68%, w tym z uwzględnieniem składki na ubezpieczenie wypadkowe na poziomie 0,97%.