



SZEF SŁUŻBY CYWILNEJ

*Dobrosław Dowitz-Urbański*

Warszawa, 15 października 2020 r

DSC.ZAP.141.63.2020.SSE

**Pan  
Michał Dworczyk**

**Minister - Członek Rady Ministrów  
Szef Kancelarii Prezesa Rady Ministrów**

*Szanowny Panie Ministrze,*

*działając na podstawie art. 15 zzzzzz ust. 1 ustawy o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych, przekazuję opinię do projektu rozporządzenia Rady Ministrów w sprawie realizacji obowiązku zmniejszenia zatrudnienia w niektórych podmiotach.*

*Z wyrazami szacunku,*

Dobrosław Dowitz-Urbański  
Szef Służby Cywilnej  
/podpisano cyfrowo/

**Opinia Szefa Służby Cywilnej**  
**do projektu rozporządzenia Rady Ministrów w sprawie realizacji obowiązku**  
**zmniejszenia zatrudnienia w niektórych podmiotach („projekt”)**

Niniejsza opinia uwzględnia następujące okoliczności:

- 1) potrzeby budżetu państwa, a także konieczność zapewnienia prawidłowego realizowania zadań administracji rządowej w związku ze stanem zagrożenia finansów publicznych, w szczególności związane ze wzrostem deficytu finansów publicznych w 2020 r. oraz wzrostem państwowego długu publicznego, które są skutkiem globalnego kryzysu gospodarczego wywołanego epidemią COVID-19,
- 2) delegację zawartą w art. 15 zzzzzz ust. 1 ustawy<sup>1</sup>, upoważniającą Szefa Kancelarii Prezesa Rady Ministrów (dalej: Szef KPRM) do wnioskowania do Rady Ministrów o wydanie *rozporządzenia określającego rodzaj stosowanych rozwiązań w zakresie ograniczenia kosztów wynagrodzeń osobowych w niektórych podmiotach*,
- 3) *uchwałę nr 123/2020 Rady Ministrów z 26 sierpnia 2020 r. w sprawie wypracowania rozwiązań mających na celu przeciwdziałanie negatywnym skutkom gospodarczym wywołanym przez COVID-19*, w której Szef KPRM został zobowiązany do uzgodnienia z członkami Rady Ministrów rozwiązań związanych ze zmniejszeniem zatrudnienia w określonych podmiotach stosownie do zakresu ich właściwości,
- 4) argumentację projektodawcy zawartą w uzasadnieniu oraz Ocenie Skutków Regulacji (OSR), w tym wywiedziony z nich plan stopniowego wdrażania procesu redukcji kosztów osobowych, a więc zapowiedzi kolejnych analogicznych aktów prawnych,
- 5) zamrożenie kwoty bazowej dla członków korpusu służby cywilnej na 2021 r. oraz zmniejszenie środków na wynagrodzenia w poszczególnych jednostkach państwowej sfery budżetowej o planowany fundusz nagród, zgodnie z projektem ustawy budżetowej na 2021 r.

---

<sup>1</sup> Ustawa z dnia 2 marca 2020 r. o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych (Dz. U. poz. 374, z późn. zm.)

1. Opiniowany projekt ma na celu wskazanie **podmiotów** zobowiązanych do ograniczenia kosztów osobowych oraz **rodzaju stosowanych rozwiązań** w tym zakresie.

Zakres podmiotowy projektu został ograniczony do 15 ministerstw oraz Kancelarii Prezesa Rady Ministrów. Nie obejmuje Ministerstwa Edukacji Narodowej oraz Ministerstwa Nauki i Szkolnictwa Wyższego. Na żadnym etapie prac nie brałem udziału w przygotowaniu projektu, a zatem nie znam powodów, dlaczego zdecydowano się na taki wybór podmiotów.

Z uzasadnienia projektu nie wynika również aby przyczyną takiego wyboru była analiza korzyści finansowych dla budżetu państwa. Ponadto, w OSR do projektu, w punkcie dotyczącym wpływu na sektor finansów publicznych, nie określono korzyści finansowych dla budżetu. Niezrozumiałe jest dla mnie wskazanie na możliwość ich wyliczenia dopiero po wejściu w życie rozporządzenia.

W delegacji ustawowej zostały określone dwa rodzaje możliwych rozwiązań: zmniejszenie zatrudnienia (sposobami określonymi w art. 15zzzzzq ustawy<sup>2</sup>) albo wprowadzenie, na czas określony nie dłuższy niż do końca danego roku budżetowego, mniej korzystnych warunków zatrudnienia pracowników niż wynikające z podstawy nawiązania stosunków pracy. Podobnie, jak powyżej, brak jest uzasadnienia dlaczego wybrano rozwiązanie, które jest najbardziej dotkliwe, zarówno dla pracowników jak i kierowników urzędów. To właśnie na kierownikach urzędów spoczywa bowiem obowiązek zapewnienia sprawnej organizacji pracy i skutecznej realizacji zadań publicznych, niezależnie od sytuacji epidemiologicznej w kraju. W mojej ocenie można było zastosować mniej dotkliwe, przejściowe rozwiązania, które także pozwoliłyby na ograniczenie kosztów osobowych.

2. Na proponowane w projekcie rozwiązanie tj. zmniejszenie zatrudnienia, należy spojrzeć z punktu widzenia pożądanego skutku naprawczego dla budżetu państwa. Termin wejścia w życie rozporządzenia, a co za tym idzie moment podjęcia działań w celu ograniczenia kosztów osobowych, przyniesie dla tegorocznych budżetów wymienionych w nim

---

<sup>2</sup> 1) rozwiązanie stosunku pracy; 2) nie zawarcie umowy o pracę, w przypadku umowy zawartej na okres próbny, umowy zawartej na czas określony; 3) obniżenie wymiaru czasu pracy pracownika z jednoczesnym proporcjonalnym zmniejszeniem wynagrodzenia za pracę; 4) likwidację etatów nieobsadzonych, na które podmioty, o których mowa w art. 15zzzzzp ust. 1, otrzymały środki z budżetu państwa, oraz zwrot tych środków.

jednostek (a tym samym dla budżetu państwa) skutki obciążające związane m.in. z koniecznością wypłaty odpraw. Pozytywne oddziaływanie możliwe będzie dopiero dla budżetu realizowanego w 2021 r. i być może w kolejnym roku. Z uzasadnienia wnioskuję, że nie zakłada się dłuższej perspektywy oszczędności, ponieważ okres obowiązkowego utrzymania poziomu zatrudnienia osiągniętego w wyniku redukcji ma wynosić 11 miesięcy (w punkcie 12 OSR błędnie wskazano roczny okres utrzymania zatrudnienia).

Wobec takiego założenia oraz braku szczegółowych danych finansowych w ramach OSR, nie mam pewności, czy i jakie oszczędności rozporządzenie przyniesie dla budżetu państwa w krótkiej oraz długiej perspektywie. Utrudnia to jednoznaczną i rzetelną ocenę projektu pod kątem spełnienia celu, o którym mowa w art. 15 zzzzzz ust. 1 ustawy.

3. Skutki finansowe, które zgodnie z opisanym celem projektu wpłyną na planowane oszczędności w budżecie, będą wynikały bezpośrednio z zastosowania procentowego wskaźnika redukcji w poszczególnych podmiotach, który jest określony w treści projektu. OSR nie zawiera jednak nawet przybliżonej informacji, w jaki sposób przełoży się to na liczbę zredukowanych etatów, a co za tym idzie – na skalę przewidywanych skutków finansowych, wynikających zarówno z oszczędności na wynagrodzeniach, jak i kosztów wynikających z odpraw. W mojej ocenie możliwe jest dokonanie takich średnich wyliczeń. Jak wynika z uzasadnienia do projektu, określenie skali redukcji w poszczególnych urzędach poprzedzone zostało szczegółową analizą oraz uzgodnieniami z poszczególnymi ministrami. Szacunkowe skutki finansowe tych redukcji powinny wobec tego być na tej podstawie określone w OSR. W informacji wskazanej w punkcie 6 OSR wskazuje się bowiem, że szacowane oszczędności z tytułu redukcji będą wyższe od wydatków wynikających z odpraw. Brak oszacowania skutków finansowych oraz szacunkowej liczby zredukowanych etatów może powodować wątpliwości dotyczące wskazania konkretnych podmiotów zobowiązanych do zmniejszenia zatrudnienia oraz podstawy określenia procentowych wskaźników w poszczególnych jednostkach.
4. Pragnę także zauważyć, że projektowane rozporządzenie przewiduje tylko obowiązek przekazania Prezesowi Rady Ministrów informacji o realizacji obowiązku zmniejszenia zatrudnienia w terminie 4 miesięcy od dnia zrealizowania obowiązku zmniejszenia

zatrudnienia o procentowy wskaźnik. Nie przewiduje natomiast narzędzia weryfikacji spełnienia obowiązku, o którym mowa w art. 16 ust. 3 projektu, tj. utrzymania przez 11 miesięcy zredukowanego stanu zatrudnienia. Brak takiego narzędzia ogranicza również możliwość weryfikacji potencjalnych skutków finansowych jego wdrożenia.

5. Nie przewidziano również żadnej ewaluacji efektów projektu rozporządzenia. W punkcie 12 OSR nie wskazano w jaki sposób i kiedy nastąpi ewaluacja efektów projektu oraz jakie mierniki zostaną zastosowane. W mojej ocenie konieczne jest zaplanowanie przez projektodawcę odpowiedniego mechanizmu okresowej ewaluacji, weryfikującego poziom skutków finansowych projektowanej regulacji, a zwłaszcza wpływu projektowanych rozwiązań na prawidłową realizację zadań w jednostkach objętych ograniczeniem zatrudnienia. Jest to szczególnie istotne w kontekście wskazanej w uzasadnieniu informacji, że przewidywane są dalsze kroki w celu zwiększenia efektywności kosztowej administracji.

Efekty takiej ewaluacji, w szczególności śródkresowej, powinny być wykorzystane w trakcie planowania środków na wynagrodzenia na 2022 r.

6. Za istotne uznaję ponadto spojrzenie na wspomnianą delegację ustawową przez pryzmat czasu jaki upłynął od wejścia w życie ustawy. Przyjmowanie projektu w momencie, gdy w Parlamencie znalazła się już nowelizacja ustawy budżetowej na 2020 rok oraz projekt ustawy budżetowej na 2021 rok, z których wynika, że dług publiczny i deficyt budżetu państwa zaplanowane na 2021 r. będą niższe od planowanych na rok bieżący, pozostawia jako otwartą i realną perspektywę poprawy stanu finansów publicznych w najbliższym roku. Czas ten zbiega się z czasowym zasięgiem planowanych rozwiązań. W obliczu skutecznych działań rządowych podjętych niezwłocznie po wybuchu pandemii, zorientowanych na ochronę miejsc pracy oraz zapewnienie bezpieczeństwa finansowego oraz zdrowotnego przedsiębiorstw i obywateli, trudno dziś zrozumieć proponowanie tak radykalnych kroków jak ograniczenia w zatrudnieniu urzędników na mocy aktu prawnego. W mojej ocenie kierownicy urzędów nie byli do tej pory i nadal nie są pozbawieni skutecznych instrumentów prawnych, wynikających choćby z Kodeksu pracy lub z ogólnych zasad gospodarowania zasobami etatowymi i finansowymi, aby zracjonalizować stan zatrudnienia (poprzez chociażby zwolnienie środków ze stanowisk nieobsadzonych czy nieprzedłużanie lub wypowiedzenie umów o pracę na czas określony). Instrumenty takie posiada również Rada Ministrów i co więcej zostały one już wykorzystane na etapie planowania ustawy budżetowej na 2021 rok. W rezultacie zamrożono kwotę bazową dla

członków korpusu służby cywilnej na 2021 r. oraz zmniejszono fundusze wynagrodzeń w państwowych jednostkach budżetowych o planowany fundusz nagród.

7. Nie da się zaprzeczyć, że epidemia koronawirusa ma negatywny wpływ na wszystkie sfery życia w Polsce. Nie inaczej jest z sektorem publicznym i stanem jego finansów. Zarówno sama walka z pandemią, jak i łagodzenie związanych z nią skutków gospodarczych pochłania znaczące środki budżetowe. Duża część tych środków została przeznaczona na ochronę miejsc pracy pracowników sektora prywatnego, co może aktualnie wśród pracowników urzędów powodować poczucie nierówności społecznej. Z jednej bowiem strony, w obliczu kryzysu, wspiera się podmioty funkcjonujące na rynku, w tym zapewnia wsparcie w zakresie kosztów osobowych (m.in. dofinansowanie do wynagrodzeń), z drugiej natomiast stara się ograniczyć koszty osobowe w administracji poprzez likwidację przydatnych do tej pory stanowisk pracy. O ile pierwsze zjawisko przyczynia się niewątpliwie do nadania nowego, pozytywnego impulsu dla rozwoju polskiej gospodarki, aby mogła ona jak najszybciej wrócić z powrotem na ścieżkę wzrostu, to to drugie pozostaje z tym celem w ewidentnej sprzeczności. Konsekwencją redukcji zatrudnienia w ministerstwach będzie niewątpliwie bezrobocie części dotychczasowych pracowników administracji, o czym również brakuje informacji w OSR. W obliczu pandemii należy ostrożnie podchodzić do wskazanej w punkcie 9 OSR prognozy szybkiego podjęcia ponownego zatrudnienia. Ponadto wskazanie na doświadczenie w pracy w administracji rządowej według mnie nie jest trafne, bowiem paradoksalnie właśnie taka ścieżka wyboru kariery zawodowej, może spowodować trudności w znalezieniu zatrudnienia w sektorze prywatnym.
  
8. Pragnę też wskazać, że wdrożenie planowanego rozwiązania niesie ze sobą ryzyko zmniejszenia atrakcyjności zatrudnienia w służbie cywilnej. Od dłuższego już czasu obserwujemy problemy z pozyskiwaniem nowych pracowników, którzy mogliby wzmocnić administrację rządową. Długofalowe zmniejszenie zatrudnienia w administracji rządowej może negatywnie przełożyć się na realizację ważnych zadań z punktu widzenia państwa i jego obywateli. Szczególnie jeśli z administracji odejdzie kadra doświadczona i wykwalifikowana, zaś w jej miejsce nie będzie można przez długi okres zatrudnić nowych osób. Obawa ta wynika również z nieprzedstawienia przez projektodawcę podstaw, na jakich zostały oparte wartości wskazane w projekcie w odniesieniu do

poszczególnych podmiotów. Z uzasadnienia nie wynika jakie dane kierownicy urzędów brali pod uwagę przy ich określaniu i czy uwzględniają one niezbędność zachowania ciągłości i pewności realizacji zadań administracji publicznej w ramach poszczególnych resortów. Z tego powodu wyrażam troskę o dochowanie zasady profesjonalizmu urzędów po wejściu w życie rozporządzenia pomimo tego, że projektodawca nie uwzględnił w planowanej redukcji osób zatrudnionych na podstawie mianowania. To ostatnie działanie uważam za słuszne.

9. Międzynarodowe organizacje, do których należy Polska (OECD i Międzynarodowa Organizacja Pracy) również wskazują na rolę urzędników w obliczu pandemii COVID-19<sup>3</sup>. Zwraca się uwagę m.in. na kluczowe znaczenie urzędników i ich szybkiej i adekwatnej reakcji na kryzys, podkreślając fakt, iż to przed nimi stoją wyzwania podczas pandemii takie jak kreowanie dróg wyjścia z niej. Redukcja zatrudnienia po kryzysie gospodarczym w 2008 r., w wielu państwach doprowadziła do odpływu z administracji wysoko wykwalifikowanych kadr.
  
10. Wszystkie podejmowane środki muszą być w związku z tym adekwatne do obecnej sytuacji i zakładać zapewnienie profesjonalnej realizacji zadań państwa. Należy wobec tego odpowiedzieć sobie na pytanie, który cel powinien mieć pierwszeństwo, czy zwiększenie efektywności działania państwa w dobie kryzysu czy zwiększenie efektywności kosztowej administracji, na które powołuje się projektodawca w uzasadnieniu. Aby odpowiedź na to pytanie była osadzona na mocnych fundamentach, należałoby w pierwszej kolejności wykazać w jaki sposób, na etapie projektowania rozporządzenia, uwzględniono zapewnienie należytego poziomu realizacji zadań administracji rządowej. Brak takiego uzasadnienia pozostawia otwarte ryzyko, że cel projektu nie zostanie w założonej perspektywie czasu osiągnięty.

Wyrażam nadzieję, że gdy tylko sytuacja finansów publicznych na to pozwoli, zatrudnianie wykwalifikowanych pracowników oraz działania na rzecz wzmocnienia atrakcyjności zatrudnienia w służbie cywilnej zostaną wzmocnione. Istnieje jednak obawa, że trudno będzie odwrócić negatywny trend w postrzeganiu wizerunku urzędnika profesjonalisty po proponowanych w rozporządzeniu działaniach zbiorowych, zorientowanych na cel ważny lecz krótkoterminowy. Zjawisko związane z projektowanym rozporządzeniem wywołuje

---

<sup>3</sup> *COVID-19 and the Public Service, ILO Sectoral Brief*, International Labour Organization; *Public servants and the coronavirus (COVID-19) pandemic: emerging responses and initial recommendations*, OECD.

niebagatelne skutki społeczne już w związku z samą jego zapowiedzią, dlatego oceniam je jako zagrażające poczuciu stabilności zawodowej i bezpieczeństwa finansowego pracowników urzędów państwowych.

Dobrosław Dowitz-Urbański  
Szef Służby Cywilnej