

# Analiza polityki publicznej w zakresie zatrudnienia oraz wynagrodzenia w polskiej administracji w latach 2002–2011

Małgorzata Guzowska<sup>1</sup>, Tomasz Strak<sup>2</sup>

Nadesłany: 12.12.12 | Zaakceptowany do druku: 04.03.13

## Abstrakt

**Cel:** W artykule przedstawiono wyniki badań dotyczących analizy polityki zatrudnienia i wynagrodzeń w administracji publicznej w latach 2002–2011 w kontekście efektywnego zarządzania administracją publiczną w dobie kryzysu finansowego oraz konkurencyjności zatrudnienia w administracji rządowej. W pracy zweryfikowano skuteczność realizacji przez poszczególne rządy postulatu taniego państwa. Przyjęto przy tym założenie, że w analizowanym okresie skuteczność działania administracji rządowej nie uległa istotnym zmianom.

**Metodologia:** W zaprezentowanych badaniach posłużono się wnioskowaniem dedukcyjno-indukcyjnym, wykorzystując następujące techniki badawcze: analiza aktów prawnych, rządowych dokumentów strategicznych oraz wyników kontroli NIK, analiza statystyczna dynamiki i struktury, analiza porównawcza oraz jednowymiarowa analiza efektywności wydatków publicznych.

**Oryginalność:** Zaprezentowane w artykule badania objęły następujące kwestie: identyfikację determinant zmian w wysokości wynagrodzeń i zatrudnienia w administracji rządowej oraz analizę podstawowych instytucji prawnych w tym zakresie, analizę głównych zmian w polityce wynagrodzeń i zatrudnienia w administracji rządowej, analizę zatrudnienia i funduszu wynagrodzeń w administracji publicznej oraz ocenę zmian efektywności działania administracji rządowej.

**Słowa kluczowe:** sektor publiczny, państwowe jednostki budżetowe, zatrudnienie i wynagrodzenie

## Analysis of Public Policy on Paid Employment, Wages and Salaries in Polish Administration in 2002–2011

Primary submission: 12.12.12 | Final acceptance: 04.03.13

## Abstract

**Purpose:** The article presents the results of the analysis of the employment and salary policy in Polish public administration in the period of 2002-2011 in terms of public administration management in times of the financial crisis and the competitiveness of employment in government administration. The authors of the article examine the effectiveness of the subsequent government efforts to institute “a cheap state”. They have assumed that in the examined period the effectiveness of government administration did not change considerably.

**Originality:** The presented analysis covers such issues as: identifying the determinants of changes in salary and employment rates in government administration; an analysis of the relevant major legal institutions; a study of the main changes in the salary and employment policy in government administration; an analysis of the employment and remuneration budget in public administration; an assessment of the changes in the effectiveness of the functioning of government administration.

**Methodology:** In their studies the authors conduct inductive and deductive reasoning by means of the following research techniques: an analysis of legal acts, strategic government documents and reports of the Supreme Audit Office (NIK); a statistical dynamics and structure analysis; a comparative analysis and a one-dimensional analysis of public expenditure efficiency.

**Keywords:** public sector, budgetary units, paid employment, wages and salaries

**JEL:** E60, E61, G01, J31

---

<sup>1</sup> Uniwersytet Szczeciński

Adres do korespondencji: Uniwersytet Szczeciński, Wydział Nauk Ekonomicznych i Zarządzania, ul. Mickiewicza 64, 71-101 Szczecin, e-mail: MGuzowska@wneiz.pl.

<sup>2</sup> Uniwersytet Szczeciński

Adres do korespondencji: Uniwersytet Szczeciński, Wydział Nauk Ekonomicznych i Zarządzania, ul. Mickiewicza 64, 71-101 Szczecin, e-mail: tomasz.strak@wneiz.pl.

## Wprowadzenie

Rola administracji rządowej oraz innych organizacji publicznych ulega zmianom w ostatnich latach. Podobnie jak przedsiębiorstwom, stawia się im coraz większe wymagania, dotyczące m.in. usprawniania działalności w kontekście efektywnego zarządzania, szczególnie w dobie kryzysu finansowego.

W niniejszym artykule autorzy skupili się na analizie głównych zmian w polityce wynagrodzeń i zatrudnienia w administracji rządowej w latach 2002–2011. Analiza ta stała się punktem wyjścia do oceny produktywności i efektywności działania administracji rządowej zarówno z punktu widzenia zatrudnienia, jak i ponoszonych kosztów.

W pracy przyjęto definicję (Cooper, 2000; Farrell, 1957; Modzelewski, 2009; Zieleniewski, 1969) produktywności (wydajności), rozumianą jako stosunek nakładu do wyniku lub stosunek sumy nakładów do sumy wyników, natomiast efektywność rozumie się jako odległość między ilością nakładów i wyników dla badanej jednostki oraz ilością nakładów i wyników, które tworzą najlepszą możliwą krzywą dla danego zbioru jednostek. Powyższe definicje były podstawą do zdefiniowania użytych w pracy pojęć wskaźnika wydajności, wskaźnika produktywności oraz dwóch wskaźników efektywności, pozwalających na przeprowadzenie oceny zmian efektywności działania administracji rządowej.

## Główne instytucjonalne i prawne regulacje dotyczące zatrudnienia i polityki płac finansowane z budżetu państwa

Zasady oraz tryb kształtowania wynagrodzeń w państwowej sferze budżetowej regulowane są Ustawą z 23 grudnia 1999 r. o kształtowaniu wynagrodzeń w państwowej sferze budżetowej oraz o zmianie niektórych ustaw (Dz. U. z 1999 r. Nr 110, poz. 1255 ze zm.).

W rozumieniu tej ustawy pojęcie wynagrodzenia obejmuje wynagrodzenia i inne świadczenia wynikające ze stosunku pracy osób zatrudnionych w jednostkach państwowej sfery budżetowej, uposażenia, nagrody roczne i uznaniowe oraz dodatkowe uposażenia roczne, a także zapomogi przysługujące na podstawie odrębnych ustaw żołnierzom zawodowym, żołnierzom odbywającym nadterminową zasadniczą służbę wojskową, żołnierzom odbywającym okresową służbę wojskową, funkcjonariuszom Policji, Straży Granicznej, Biura Ochrony Rządu i Państwowej Straży Pożarnej – z wyjątkiem pełniących służbę kandydacką – oraz funkcjonariuszom Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Agencji Wywiadu, Służby Kontrwywiadu Wojskowego, Służby Wywiadu Wojskowego, Centralnego Biura Antykorupcyjnego, Służby Więziennej i Służby Celnej.

Ustawa wyłącza ze swego zastosowania następujące kategorie osób:

- 1) pracowników zatrudnionych w urzędach organów władzy publicznej, kontroli, ochrony prawa, sądach i trybunałach, wymienionych w art. 121 ust. 2 ustawy o finansach publicznych,
- 2) osoby osadzone w zakładach karnych i aresztach śledczych.

Wynagrodzenia tych pracowników regulują odrębne przepisy.

Zgodnie z Ustawą o kształtowaniu wynagrodzeń w państwowej sferze budżetowej oraz o zmianie niektórych ustaw (art. 5) pracownikami państwowej sfery budżetowej są:

- **osoby objęte mnożnikowymi systemami wynagrodzeń**, do których należą:
  - 1) osoby zajmujące kierownicze stanowiska państwowe, członkowie korpusu służby cywilnej, etatowi członkowie samorządowych kolegiów odwoławczych i kolegiów regionalnych izb obrachunkowych, pracownicy Rządowego Centrum Legislacji, eksperci, asesory i aplikanci ekspercy Urzędu Patentowego Rzeczypospolitej Polskiej, funkcjonariusze Służby Celnej, członkowie służby zagranicznej niebędący członkami korpusu służby cywilnej, członkowie Krajowej Izby Odwoławczej przy Prezisie Urzędu Zamówień Publicznych,
  - 2) sędziowie delegowani do Ministerstwa Sprawiedliwości lub innej jednostki organizacyjnej podległej ministrowi sprawiedliwości albo przez niego nadzorowanej, których wynagrodzenia są finansowane ze środków pozostających w dyspozycji ministra sprawiedliwości, prokuratorzy, asesory prokuratorscy,
  - 3) nauczyciele zatrudnieni w szkołach i placówkach prowadzonych przez organy administracji rządowej,
  - 4) żołnierze zawodowi i funkcjonariusze,
- **osoby nieobjęte mnożnikowymi systemami wynagrodzeń.**

Dla osób objętych mnożnikowymi systemami wynagrodzeń – do 1 stycznia 2010 r. – podstawę do określenia wynagrodzeń w roku budżetowym stanowią:

- 1) limity zatrudnienia określone w ustawie budżetowej dla poszczególnych grup osób – w częściach i działach klasyfikacji dochodów i wydatków,
- 2) kwoty bazowe,
- 3) ustalone w odrębnych przepisach wielokrotności kwot bazowych,
- 4) pozostałe składniki wynagrodzenia z roku poprzedniego zwaloryzowane średniorocznym wskaźnikiem wzrostu wynagrodzeń oraz dodatkowe wynagrodzenie roczne, wypłacane na podstawie odrębnych przepisów.

W przypadku pracowników nieobjętych mnożnikowym systemem wynagrodzeń na ogół w ustawie budżetowej określano, iż średnioroczny wskaźnik wzrostu wynagrodzeń w państwowej sferze budżetowej wynosi określony poziom (2003 r., 2004–2007 r. oraz 2009 r.). Natomiast w ustawie budżetowej na rok 2008 użyto następującego sformułowania „średnioroczny wskaźnik wzrostu wynagrodzeń dla pracowników państwowej sfery budżetowej objętych niemnożnikowymi systemami wynagrodzeń – w wysokości nie niższej niż 102,3%”.

**Od 1 stycznia 2010 r. podstawę do określenia wynagrodzeń w roku budżetowym zarówno dla pracowników objętych mnożnikowymi systemami wynagrodzenia, jak i nieobjętych nimi, stanowią wynagrodzenia z roku poprzedniego, bez zwiększeń, zwaloryzowane średniorocznym wskaźnikiem wzrostu wynagrodzeń, ustalonym w ustawie budżetowej oraz dodatkowe wynagrodzenie roczne, wypłacane na podstawie odrębnych przepisów.**

Średnioroczne wskaźniki wzrostu wynagrodzeń są corocznie przedmiotem negocjacji w ramach Trójstronnej Komisji do spraw Społeczno-Gospodarczych<sup>3</sup>. Średnioroczny wskaźnik wzrostu wynagrodzeń w państwowej sferze budżetowej dla poszczególnych lat przyjęto w następującej wysokości: 2009 – 103,9%, 2010 – 101%, 2011 – 100%, 2012 – 100% i 2013 – 100%.

Przez kwoty bazowe rozumie się prognozowane przeciętne wynagrodzenie w państwowej sferze budżetowej z 1999 r. w wysokości 1135,40 zł, odpowiednio przeliczone zgodnie z ustawą o systemie ubezpieczeń społecznych<sup>4</sup>. Kwoty bazowe waloryzowane są corocznie średniorocznym wskaźnikiem wzrostu wynagrodzeń. Wynagrodzenia osób nieobjętych mnożnikowymi systemami wynagrodzeń waloryzowane są średniorocznym wskaźnikiem wzrostu wynagrodzeń. Średnioroczny wskaźnik wzrostu wynagrodzeń może być różny dla poszczególnych grup pracowników.

Podwyższanie wynagrodzeń dla pracowników państwowej sfery budżetowej następuje w ciągu 3 miesięcy po ogłoszeniu ustawy budżetowej, z wyrównaniem od 1 stycznia danego roku. Dopuszczalne jest podnoszenie wynagrodzeń ponad kwoty i limity wynikające z ustawy budżetowej, ale wyłącznie w ściśle określonych wypadkach:

- ponad wynagrodzenia przewidziane w ustawie budżetowej mogą być wypłacane wynagrodzenia finansowane z Funduszu Pracy, Funduszu Gwarantowanych Świadczeń Pracowniczych i Państwowego Funduszu Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych (art. 9 ust. 4 ustawy o kształtowaniu wynagrodzeń w państwowej sferze budżetowej oraz o zmianie niektórych ustaw);
- w przypadkach określonych w rozporządzeniu Rady Ministrów, w zakładach budżetowych i gospodarstwach pomocniczych państwowych jednostek budżetowych wynagrodzenia finansowane z funduszy motywacyjnych mogą być wypłacane ponad wynagrodzenia przewidziane w ustawie budżetowej, z uwzględnieniem przepisów ustaw tworzących fundusze motywacyjne, uzyskania ponadplanowych dochodów w zakładach budżetowych i gospodarstwach pomocniczych, wynagrodzeń prowizyjnych za czynności egzekucyjne, wyrównania do kwoty minimalnego wynagrodzenia, określonego na podstawie odrębnych przepisów, zmian organizacyjnych<sup>5</sup>.

W ustawie budżetowej określa się zatem:

- kwoty bazowe,
- średnioroczne wskaźniki wzrostu wynagrodzeń w państwowej sferze budżetowej,
- kwoty wynagrodzeń dla państwowych jednostek budżetowych, dla poszczególnych grup pracowników,

<sup>3</sup> Obowiązek negocjacji przewidziany jest w art. 7 ustawy o kształtowaniu wynagrodzeń w państwowej sferze budżetowej oraz o zmianie niektórych ustaw i odnosi się do wynagrodzeń, o których mowa w art. 6 ust. 2 tej ustawy. Z dniem 1 stycznia 2010 r. w ustawie skreślono art. 6 ust. 2, w miejsce którego obowiązuje zmieniony art. 6, niemniej należy przyjąć, że do tego przepisu odnosi się zawarty w art. 7 obowiązek negocjacji i uzgodnienia wskaźnika wzrostu wynagrodzeń.

<sup>4</sup> Ustawa z 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych (Dz. U. z 1998 r. Nr 137, poz. 887 ze zm.)

<sup>5</sup> Rozporządzenie Rady Ministrów z 29 listopada 2005 r. w sprawie określenia przypadków, w których wynagrodzenia w jednostkach państwowej sfery budżetowej mogą być wypłacane ponad ustalony poziom wynagrodzeń (Dz. U. z 2005 r. Nr 239, poz. 2012 ze zm.).

- do 1 stycznia 2010 r. – w państwowych jednostkach budżetowych limity zatrudnienia dla poszczególnych grup osób w podziale na części i działy klasyfikacji dochodów i wydatków.

Dodatkowo należy zaznaczyć, że Ustawą z 22 grudnia 2011 r. o zmianie niektórych ustaw związanych z realizacją ustawy budżetowej<sup>6</sup> wprowadzone zostały czasowe ograniczenia w zakresie wysokości środków przeznaczanych na wynagrodzenia w poszczególnych grupach pracowników jednostek sektora finansów publicznych.

Zgodnie z art. 25 ustawy wielkość wynagrodzeń w 2012 r. nie może przekroczyć wielkości wynagrodzeń zaplanowanych w ustawie budżetowej na rok 2011 albo wynikających z planów finansowych na rok 2011 w następujących jednostkach sektora finansów publicznych:

- 1) urzędach organów władzy państwowej, kontroli, ochrony prawa, sądach i trybunałach wymienionych w art. 139 ust. 2 ustawy z 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych, z wyłączeniem wynagrodzeń nauczycieli zatrudnionych w placówkach prowadzonych przez te organy;
- 2) agencjach wykonawczych;
- 3) instytucjach gospodarki budżetowej;
- 4) państwowych funduszach celowych;
- 5) Kasie Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego i funduszach zarządzanych przez Prezesa Kasy Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego;
- 6) Polskiej Akademii Nauk i tworzonych przez nią jednostkach organizacyjnych, z wyłączeniem instytutów naukowych;
- 7) państwowych instytucjach kultury oraz państwowych instytucjach filmowych;
- 8) innych państwowych osobach prawnych należących do sektora finansów publicznych, o których mowa w art. 9 pkt. 14 ustawy z 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych.

## | Główne zmiany w polityce wynagrodzeń i zatrudnienia w latach 2002–2011

Przeciętne zatrudnienie w państwowych sferze budżetowej, z podziałem na przeciętne zatrudnienie dla osób nieobjętych i objętych mnożnikowymi systemami wynagrodzeń według statusu zatrudnienia (bez ABW i AW), przedstawiono w tabeli 1.

Tabela 1 | Zatrudnienie w państwowej sferze budżetowej w latach 2002–2011

Rok	Objętych systemem mnożnikowym	Nieobjętych systemem mnożnikowym	Ogółem
2002	284 280	140 622	424 902
2003	343 337	118 419	461 756

<sup>6</sup> Dz. U. z 2011 r. Nr 291, poz. 1707.

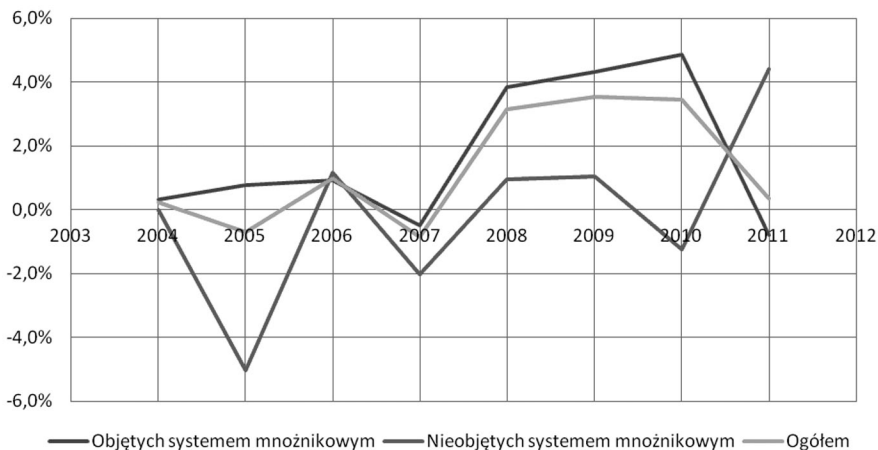
2004	344 436	118 396	462 832
2005	347 111	112 417	459 528
2006	350 312	113 734	464 046
2007	348 606	111 442	460 048
2008	361 968	112 503	474 471
2009	377 563	113 683	491 246
2010	395 859	112 260	508 119
2011	392 741	117 196	509 937

Źródło: opracowanie własne na podstawie sprawozdań z wykonania ustawy budżetowej za lata 2002–2011.

Ze względu na małą porównywalność danych między rokiem 2002 a 2003 z analizy wyłączono zmiany w zatrudnieniu (istotna zmiana zakresu podmiotowego pracowników, których wynagrodzenia prezentowane są w ustawie). W tym okresie następowały istotne przesunięcia między zakresem stanowisk objętych i nieobjętych mnożnikowym systemem wynagrodzeń, a także nastąpiło wyłączenie z państwowej sfery budżetowej pracowników sądów powszechnych.

Na rysunku 1 zaprezentowano dynamikę zmian przeciętnego zatrudnienia w państwowej sferze budżetowej w latach 2002–2011.

**Rysunek 1 | Dynamika zmian przeciętnego zatrudnienia w państwowej sferze budżetowej w latach 2002–2011**



Źródło: opracowanie własne na podstawie sprawozdań z wykonania ustawy budżetowej za lata 2003–2011.

Przeciętne zatrudnienie w 2011 r. w państwowej sferze budżetowej wyniosło 509 937 osób i było wyższe o 0,8% w porównaniu do 2010 r. Przeciętne zatrudnienie osób objętych mnożnikowymi systemami wynagrodzeń zmniejszyło się o 3118 osób, tj. było o 0,4% mniejsze niż w 2010 r., nato-

miast przeciętne zatrudnienie osób nieobjętych mnożnikowymi systemami wynagrodzeń wzrosło o 4936 osób, tj. o 4,4%. Przeciętne zatrudnienie w 2011 r. było wyższe o 10,4% w stosunku do roku 2003 (461 756 osób w 2003 r.). Przeciętne zatrudnienie osób nieobjętych mnożnikowymi systemami wynagrodzeń zmniejszyło się w roku 2011 w stosunku do roku 2003 o 1223 osób, tj. o 1%. W tym samym okresie przeciętne zatrudnienie osób objętych mnożnikowymi systemami wynagrodzeń wzrosło o 48 181 osób, tj. o 14,4%. Roczne zmiany w liczbie pracowników nie przekraczały w analizowanym okresie 1%, z wyjątkiem zmian w liczbie zatrudnienia między latami 2007–2010, w których wzrost zatrudnienia wynosił średnio 3,4%.

W przypadku analizy funduszu wynagrodzeń również ze względu na małą porównywalność danych pomiędzy rokiem 2002 i 2003 analizę porównawczą ograniczono do lat 2003–2011. W tym okresie w państwowej sferze budżetowej można zaobserwować stały wzrost nominalnego funduszu płac (z kwoty 14 032 mln zł w 2003 r. do 25 648 mln zł w 2011 r. – przyrost o 83%) oraz przeciętnego miesięcznego wynagrodzenia (z 2532 zł w roku 2003 do 4191,5 w 2011 r. – przyrost o 65%).

Kształtowanie się funduszu wynagrodzeń oraz przeciętnych miesięcznych wynagrodzeń w państwowej sferze budżetowej w latach 2002–2011 zaprezentowano w tabeli 2, a dynamikę zmian w funduszy wynagrodzeń w tych jednostkach przedstawia rysunek 2.

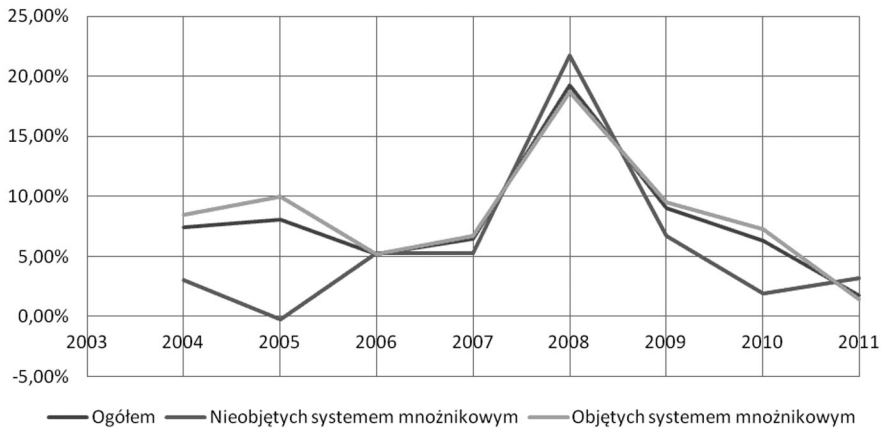
Tabela 2 | Wynagrodzenia w państwowej sferze budżetowej w latach 2002–2011 (w zł)

Rok	Ogółem	Nieobjętych systemem mnożnikowym	Objętych systemem mnożnikowym	Przeciętne miesięczne wynagrodzenie – ogółem	Przeciętne miesięczne wynagrodzenie osób nieobjętych systemem mnożnikowym	Przeciętne miesięczne wynagrodzenie osób objętych systemem mnożnikowym
2002	12 651 754	3 266 841	9 384 913	2 481	1 936	2 751
2003	14 031 791	2 739 260	11 292 531	2 532	1 928	2 741
2004	15 071 235	2 822 916	12 248 319	2 714	1 987	2 963
2005	16 284 841	2 815 482	13 469 359	2 953	2 087	3 234
2006	17 128 466	2 964 687	14 163 779	3 076	2 172	3 369
2007	18 239 790	3 121 964	15 117 826	3 304	2 335	3 614
2008	21 750 938	3 800 989	17 949 949	3 820	2 816	4 132
2009	23 709 423	4 055 818	19 653 605	4022	2973	4337
2010	25 214 168	4 135 139	21 079 029	4135	3 070	4437
2011	25 648 529	4 267 779	21 380 750	4191	3034	4536

Źródło: opracowanie własne na podstawie materiałów NIK, *Analiza wykonania budżetu państwa i założeń polityki pieniężnej* za lata 2002–2011.



**Rysunek 2 | Dynamika zmian funduszu wynagrodzeń w państwowej sferze budżetowej w latach 2002–2011**



Źródło: opracowanie własne na podstawie materiałów NIK *Analiza wykonania budżetu państwa i założeń polityki pieniężnej* za lata 2003–2011.

Wydatki na wynagrodzenia osób objętych mnożnikowymi systemami wynagrodzeń w państwowej sferze budżetowej w 2004 r. wyniosły 12 248 mln zł. Przeciętne miesięczne wynagrodzenie osób objętych mnożnikowymi systemami wynagrodzeń w państwowej sferze budżetowej w 2004 r. wyniosło 2963 zł i w porównaniu do roku 2003 było wyższe o 8,1%. Dla osób nieobjętych mnożnikowymi systemami wynagrodzeń przeciętne miesięczne wynagrodzenie wyniosło 1987 zł.

Wydatki na wynagrodzenia osób objętych mnożnikowymi systemami wynagrodzeń w państwowej sferze budżetowej w 2005 r. wyniosły 13 469,3 mln zł. Przeciętne miesięczne wynagrodzenie osób objętych mnożnikowymi systemami wynagrodzeń w państwowych jednostkach budżetowych w 2005 r. wyniosło 3233,7 zł i w porównaniu do roku 2004 było wyższe o 9,1%. Dla osób nieobjętych mnożnikowymi systemami wynagrodzeń przeciętne miesięczne wynagrodzenie wyniosło 2087,1 zł.

W roku 2006 dla osób nieobjętych mnożnikowymi systemami wynagrodzeń w państwowych jednostkach budżetowych przeciętne miesięczne wynagrodzenie wyniosło 2172,2 zł, a dla osób objętych tymi systemami 3369,3 zł.

W roku 2007 przeciętne miesięczne wynagrodzenie osób objętych mnożnikowymi systemami wynagrodzeń wyniosło 3613,9 zł, a osób nieobjętych tymi systemami – 2334,5 zł. W porównaniu do 2006 r. wynagrodzenia te wzrosły odpowiednio o 7,3% i o 7,5%.

W roku 2008 wydatki na wynagrodzenia osób objętych mnożnikowymi systemami wynagrodzeń wyniosło 17 949,9 mln zł, natomiast nieobjętych mnożnikowymi systemami wynagrodzeń – 3801,0 mln zł. W roku tym nastąpił największy, w analizowanym okresie, wzrost wynagro-



dzeń zarówno osób objętych mnożnikowym systemem wynagrodzeń, jak i osób nieobjętych tym systemem. Dla osób objętych mnożnikowymi systemami wynagrodzeń przeciętne miesięczne wynagrodzenie wyniosło 4132,5 zł i wzrosło o 14,4% w porównaniu do 2007 r., a dla osób nieobjętych tymi systemami wynagrodzeń – 2815,5 zł i było o 20,6% wyższe niż w 2007 r.

W roku 2009 wydatki na wynagrodzenia osób objętych mnożnikowymi systemami wynagrodzeń wyniosły 19 653,6 mln zł, natomiast nieobjętych mnożnikowymi systemami wynagrodzeń – 4055,8 mln zł. Dla osób objętych mnożnikowymi systemami wynagrodzeń przeciętne miesięczne wynagrodzenie wyniosło 4337,8 zł i wzrosło o 5% w porównaniu do 2008 r., a dla osób nieobjętych tymi systemami wynagrodzeń – 2973,1 zł i było o 5,6% wyższe niż w 2008 r.

W roku 2010 wydatki na wynagrodzenia osób objętych mnożnikowymi systemami wynagrodzeń wyniosły 21 079,0 mln zł, natomiast nieobjętych mnożnikowymi systemami wynagrodzeń – 4135,1 mln zł. Dla osób objętych mnożnikowymi systemami wynagrodzeń przeciętne miesięczne wynagrodzenie wyniosło 4437,4 zł i wzrosło o 2,3% w porównaniu do 2009 r., a dla osób nieobjętych tymi systemami wynagrodzeń – 3070 zł i było o 3,2% wyższe niż w 2009 r.

W roku 2011 wydatki na wynagrodzenia osób objętych mnożnikowymi systemami wynagrodzeń wyniosły 21 380,8 mln zł, natomiast nieobjętych mnożnikowymi systemami wynagrodzeń – 4267,8 mln zł. Dla osób objętych mnożnikowymi systemami wynagrodzeń przeciętne miesięczne wynagrodzenie wyniosło 4536,7 zł i wzrosło o 2,2% w porównaniu do 2010 r., a dla osób nieobjętych tymi systemami wynagrodzeń – 3034,7 zł i było o 1% niższe niż w 2010 r.

W przypadku polityki wynagradzania w analizowanym okresie można wyodrębnić następujące główne czynniki wpływające na zmiany kształtowania się przeciętnego wynagrodzenia w jednostkach budżetowych:

**1) wzrost kwoty bazowej dla:**

- a) członków korpusu służby cywilnej – z 1603,56 zł (2002) do 1873,84 zł (2011), czyli o 16,9%;
- b) osób zajmujących kierownicze stanowiska państwowe – z 1603,56 zł (2002) do 1766,46 zł (2011), czyli o 10,2%;
- c) nauczycieli z 1603,56 zł (2002) do 2618,1 zł (we wrześniu 2011), czyli o 63,6%;

**2) wzrost wskaźnika wielokrotności kwoty bazowej<sup>7</sup> dla żołnierzy zawodowych i funkcjonariuszy:**

- a) żołnierze zawodowi – z 2,05 (2002) do 2,60 (2009), czyli o 26,82%;
- b) funkcjonariusze Policji – z 1,93 (2002) do 2,65 (2009), czyli o 37,30%;
- c) funkcjonariusze straży granicznej – z 1,96 (2002) do 2,67 (2009), czyli o 36,23%;

---

<sup>7</sup> Od roku 2010 wskaźnik wielokrotności kwoty bazowej dla żołnierzy zawodowych i funkcjonariuszy nie uległ zmianie.

- d) funkcjonariusze straży pożarnej – z 1,75 (2002) do 2,59 (2009), czyli o 48%;
  - e) funkcjonariusze służby więziennej – z 1,84 (2002) do 2,65 (2009), czyli o 44,02%;
- 3) w latach 2002–2009 stałe zawyżanie planu liczby etatów (przeciętnie o 31 508 etatów), przy wyższym wykorzystaniu środków na wynagrodzenia:**
- a) przeciętny wskaźnik wykorzystania limitu etatów – 92%;
  - b) przeciętny wskaźnik wykorzystania limitu wynagrodzeń – 96%;
- 4) przyznania w 2008 r. członkom korpusu służby cywilnej dodatków specjalnych oraz podwyższenia wynagrodzeń w związku z przeprowadzonym procesem wartościowania stanowisk pracy;
  - 5) wzrostu wynagrodzeń osób zajmujących się obsługą środków z Unii Europejskiej;
  - 6) włączenia w latach 2004–2005 środków specjalnych do wynagrodzeń;
  - 7) waloryzacji wynagrodzeń dla osób nieobjętych mnożnikowym systemem wynagrodzeń wskaźnikiem wzrostu wynagrodzeń ustalonym w ustawie budżetowej;
  - 8) wzrostu wynagrodzeń dla osób nieobjętych mnożnikowym systemem wynagrodzeń w wyniku zmiany kwoty wynagrodzeń dla poszczególnych stanowisk w przepisach regulujących wynagrodzenia tych pracowników (np. pracowników sądów, cywilnych pracowników wojska, Policji, pracowników Kancelarii Prezydenta).

Dla potrzeb analizy efektywności, produktywności oraz wydajności podsektora rządowego należy uzupełnić przedstawione dotychczas badania o analizę poziomu zatrudnienia we wszystkich państwowych jednostkach budżetowych (a nie tylko tych, które są zaliczane do państwowej sfery budżetowej) oraz wydatki na wynagrodzenia wraz z pochodnymi (pełne koszty osobowe ponoszone w przypadku zatrudnienia pracownika). Ze względu na zakres posiadanych danych o zatrudnieniu (sprawozdania RB – 70 za lata 2007–2011) analiza ta ograniczona jest do lat 2007–2011 (tabela 3).

**Tabela 3 | Zatrudnienie oraz wynagrodzenia wraz z pochodnymi w państwowych jednostkach budżetowych w latach 2007–2011**

Rok	Zatrudnienie w państwowych jednostkach budżetowych	Wynagrodzenia i pochodne od wynagrodzeń w tys. zł
2007	548 787	27 030 147
2008	565 652	31 365 151
2009	585 291	35 197 747
2010	584 666	36 077 568
2011	571 964	37 257 930

Źródło: opracowanie własne na podstawie sprawozdań z wykonania ustawy budżetowej oraz sprawozdań Rb – 70.

Analiza poziomu zatrudnienia we wszystkich państwowych jednostkach budżetowych wskazuje, że podobnie jak w przypadku państwowej sfery budżetowej największy wzrost zatrudnienia miał miejsce w 2009 r. W latach 2010 i 2011 nastąpiło jednak zmniejszenie zatrudnienia, odpowiednio: 2010 r. – 0,11% i 2011 r. – 2,17%. Ostatecznie w roku 2011 zatrudnienie w państwowych jednostkach budżetowych było większe o 23 177 osób (4,22%) od poziomu zatrudnienia z 2007 r.

W przypadku kształtowania się funduszu wynagrodzeń powiększonego o pochodne największy wzrost tych wydatków nastąpił w roku 2008 (wzrost o 16,04%) i w roku 2009 (wzrost o 12,22%). Wydatki te w roku 2011 były większe o ponad 10 mld zł (około 38%) niż w 2007 r.

## | Ocena efektywności działania jednostek podsektora rządowego

Dla potrzeb oceny efektywności działania jednostek podsektora rządowego należy w pierwszej kolejności zwymiarować produkcję tych jednostek, którą można ująć ilościowo lub wartościowo. Ze względu na dużą różnorodność produktów ich heterogeniczny, a nie homogeniczny charakter oraz brak kompletnych informacji o ich rodzajach i ilości, przyjęto ujęcie wartościowe produkcji jednostek podsektora rządowego. Taki sposób kalkulacji produkcji dla potrzeb oceny efektywności dominuje także w sektorze prywatnym. Ujęcie to w przypadku jednostek sektora finansów publicznych, ze względu na brak mechanizmu rynkowego wymuszającego racjonalizację kosztów, ma jednak swoje ograniczenia. Utrudnia ono ocenę efektywności w danym roku i nie uwzględnia problemu marnotrawstwa kosztów. Niemniej jednak należy wskazać, że pozwala na badanie dynamiki poziomu efektywności w czasie i określenie zmian jej tendencji.

Uwzględniając zaproponowane w literaturze przedmiotu poglądy na temat pomiaru efektywności, produktywności i wydajności sektora publicznego (Afonso, 2006; Bukowski, 2006; Farrell, 1957; Fried, 1993p; Modzelewski, 2009; Stone, 2002) oraz biorąc pod uwagę zakres dostępnych danych, autorzy proponują zatem dla potrzeb pomiaru efektywności jednostek podsektora rządowego zdefiniować *produkcje podsektora rządowego w ujęciu wartościowym (Pw)* jako sumę wydatków bieżących państwowej jednostki budżetowej.

Ujęcie to w przybliżeniu odpowiada definicji kosztów wytworzenia produktu ujętej w art. 28 ust. 3 ustawy z 29 września 1994 r. o rachunkowości (Dz. U. 1994 Nr 121, poz. 591), zgodnie z którą *koszt wytworzenia produktu* obejmuje koszty pozostające w bezpośrednim związku z danym produktem oraz uzasadnioną część kosztów pośrednio związanych z wytworzeniem tego produktu. Koszty bezpośrednio obejmują wartość zużytych materiałów bezpośrednich, koszty pozyskania i przetworzenia związane bezpośrednio z produkcją i inne koszty poniesione w związku z doprowadzeniem produktu do postaci i miejsca, w jakich się znajduje w dniu wyceny. Do uzasadnionej, odpowiedniej do okresu wytwarzania produktu części kosztów pośrednich zalicza się zmienne pośrednie koszty produkcji oraz tę część stałych, pośrednich kosztów produkcji, które odpowiadają poziomowi tych kosztów przy normalnym wykorzystaniu zdolności produk-

cyjnych. Za normalny poziom wykorzystania zdolności produkcyjnych uznaje się przeciętną, zgodną z oczekiwaniami w typowych warunkach, wielkość produkcji za daną liczbę okresów lub sezonów, przy uwzględnieniu planowych remontów.

Różnica między zaprezentowanymi definicjami dotyczy uwzględnienia przy kalkulacji produkcji podsektora rządowego wydatków bieżących, a nie kosztów; kalkulacja ta nie uwzględni także amortyzacji. Można przy tym przyjąć, że ze względu na fakt, iż w zdecydowanej większości jednostek podsektora rządowego nie aktywuje się wydatków na zapasy i dąży się do spłaty wszystkich zobowiązań bieżących, wartość wydatków bieżących jednostek budżetowych w przybliżeniu równa jest kosztom. Podstawowa różnica między tymi kategoriami dotyczy zatem amortyzacji. Niestety, ze względu na brak informacji o poziomie amortyzacji w kalkulacji wartości produkcji nie można było uwzględnić tego kosztu. Należy jednak wskazać, że sektor finansów publicznych jest przede wszystkim sektorem usług, a zatem nieuwzględnienie kosztów amortyzacji nie powinno w istotny sposób zniekształcać informacji o wartości produkcji podsektora rządowego. Produkcje podsektora rządowego w ujęciu wartościowym ( $P_w$ ) zgodnie zaproponowanym ujęciem wyznacza się według poniższego wzoru:

$$P_w = K_{4010} + K_{4020} + K + K_{4050},$$

gdzie:  $K_{4010}$ ,  $K_{4020}$ , ...,  $K_{4050}$  – poszczególne rodzaje wydatków bieżących jednostek budżetowych.

Do wyznaczenia wydajności podsektora rządowego proponuje się wykorzystać **wskaźnik wydajności ( $W$ )** o następującej postaci:

$$W = \frac{\text{Wartość produkcji}}{\frac{\text{Wartość nakładów zaangażowanych w produkcję}}{\text{Produkcje podsektora rządowego w ujęciu wartościowym}}} \approx \frac{\text{Wartość produkcji}}{\text{Wynagrodzenia wraz z przygodami}}$$

Ujęcie wartościowe, a nie ilościowe, produkcji podsektora rządowego uzasadnione jest tym, że jednostki podsektora rządowego dostarczają w dużej mierze produkty heterogeniczne, których nie można sumować w prosty sposób. Ujęcie wartościowe pozwala przezwyciężyć ten problem. Uwzględnienie jako nakładu jedynie kapitału ludzkiego uzasadnione jest natomiast faktem, że zdecydowana większość jednostek podsektora rządowego wytwarza usługi, do produkcji których angażuje się przede wszystkim kapitał ludzki, a nie kapitał rzeczowy. Ujęcie wartościowe kapitału ludzkiego pozwala dodatkowo na uwzględnienie w kalkulacji wydajności różnych poziomów wynagrodzeń poszczególnych pracowników.

Uwzględniając zaprezentowane powyżej argumenty, produktywność podsektora rządowego w niniejszym artykule wyznaczano z wykorzystaniem **wskaźnika produktywności ( $P$ )**, który obliczany jest przy wykorzystaniu następującej formuły:

$$P = \frac{\text{Produkcje podsektora rządowego w ujęciu wartościowym}}{\text{Liczba pracowników}}$$

Efektywność podsektora rządowego wyznaczono na podstawie dwóch wskaźników efektywności. Pierwszy wskaźnik efektywności ( $E_i$ ) obliczono na podstawie wartości wskaźników wydajności podsektora rządowego dla lat 2003–2011 przy wykorzystaniu następującego wzoru:

$$E_{li} = \frac{W_i}{\text{Max}(W)}$$

gdzie:

$E_{li}$  – wskaźnik efektywności dla roku  $i$ ,

$W_i$  – wskaźnik wydajności dla roku  $i$ ,

$\text{Max}(W)$  – maksymalna wartość wskaźnika wydajności dla lat 2003–2011,

$i = 2003, 2004, \dots 2011$ .

W tabeli 4 zaprezentowano wartość wskaźników wydajności i efektywności dla podsektora rządowego.

Tabela 4 | Wartość wskaźników wydajności i efektywności dla podsektora rządowego

Rok	Wydatki bieżące jednostek budżetowych w tys. zł	Wynagrodzenia i pochodne od wynagrodzeń w tys. zł	Wskaźnik wydajności	Wskaźnik efektywności (1)
2003	34 199 491	21 089 725	162%	96,4%
2004	37 086 136	22 369 428	166%	98,5%
2005	40 063 527	23 936 545	167%	99,5%
2006	42 096 867	25 354 432	166%	98,7%
2007	45 489 773	27 030 147	168%	100,0%
2008	48 505 723	31 365 151	155%	91,9%
2009	51 232 616	35 197 747	146%	86,5%
2010	53 906 897	36 077 568	149%	88,8%
2011	55 339 371	37 257 930	149%	88,3%

Źródło: opracowanie własne na podstawie sprawozdań z wykonania ustawy budżetowej oraz sprawozdań Rb – 70.

Analizowany okres, z punktu widzenia oceny efektywności podsektora rządowego, można podzielić na trzy podokresy:

- 1) lata 2003–2006 – okres, w którym wskaźnik efektywności kształtował się na poziomie powyżej 96%, w tym w trzech latach (2004–2006) wynosił około 99%;

- 2) rok 2007, dla którego wskaźnik efektywności wyniósł 100%;
- 3) lata 2008–2011 – okres, w którym wskaźnik efektywności nie przekracza 92%, przy czym w trzech latach (2009–2011) nie przekracza 89%.

Drugi wskaźnik efektywności ( $E_2$ ) obliczono na podstawie wartości wskaźników produktywności podsektora rządowego dla lat 2007–2011 przy wykorzystaniu następującego wzoru:

$$E_{2i} = \frac{P_i}{\text{Max}(P)}$$

gdzie:

$E_{2i}$  – wskaźnik efektywności dla roku  $i$ ,

$P_i$  – wskaźnik produktywności dla roku  $i$ ,

$\text{Max}(P)$  – maksymalna wartość wskaźnika produktywności dla lat 2007–2011,

$i = 2007, 2008, \dots, 2011$ .

W tabeli 5 zaprezentowano wartość wskaźników produktywności i efektywności dla podsektora rządowego.

**Tabela 5 | Wartość wskaźników produktywności i efektywności dla podsektora rządowego**

Rok	Wydatki bieżące jednostek budżetowych	Zatrudnienie	Wskaźnik produktywności	Wskaźnik efektywności (2)
2007	45 489 773	548 787	82,89	86%
2008	48 505 723	565 652	85,75	89%
2009	51 232 616	585 291	87,53	90%
2010	53 906 897	584 666	92,20	95%
2011	55 339 371	571 964	96,75	100%

Źródło: opracowanie własne na podstawie sprawozdań z wykonania ustawy budżetowej oraz sprawozdań Rb – 70.

Na podstawie zaprezentowanych w tabeli 5 wartości wskaźników produktywności można stwierdzić, że produktywność podsektora rządowego w ujęciu nominalnym stale rośnie. Największy przyrost produktywności przy tym zanotowano w roku 2010 i 2011. Dla lat tych zarówno wzrosła wartość produkcji podsektora rządowego, jak i zmniejszyło się zatrudnienie w tym podsektorze.

W kolejnym badaniu dokonano analizy produktywności, wydajności i efektywności realizacji zadań publicznych ujętych w poszczególnych częściach budżetowych. W celu analizy porównywalności danych w analizowanym okresie (2007–2011) uwzględniono 59 części budżetowych. Wyniki analizy wydajności zaprezentowano w tabeli 6.

W analizowanym okresie miary wartości przeciętnej dla wskaźnika produktywności miały najwyższy poziom dla roku 2007, a najniższy poziom dla roku 2010. Dla lat 2008–2010 zanotowano spadek produktywności dla większości części budżetowych, a dla roku 2011 wzrost produktywności.

**Tabela 6 | Statystyki dla wskaźnika wydajności wyznaczonego dla poszczególnych części budżetowych**

Pozycja	2007	2008	2009	2010	2011
Wartość minimalna	1,29	1,32	1,30	1,12	1,32
Wartość maksymalna	17,54	15,10	20,91	5,74	27,14
Pierwszy kwartyl	1,50	1,46	1,43	1,42	1,47
Mediana	1,78	1,68	1,67	1,55	1,70
Trzeci kwartyl	2,63	2,14	2,07	2,02	2,28
Średnia	2,58	2,22	2,21	1,85	2,42

Źródło: opracowanie własne na podstawie sprawozdań z wykonania ustawy budżetowej oraz sprawozdań Rb – 70.

Tabela 7 ilustruje statystyki dla wskaźnika efektywności ( $E_7$ ).

**Tabela 7 | Statystyki dla wskaźnika efektywności ( $E_7$ ) wyznaczonego dla poszczególnych części budżetowych**

Pozycja	2007	2008	2009	2010	2011
Liczba części budżetowych, dla których wskaźnik efektywności równy jest 100%	22	9	5	9	14
Wartość minimalna	52%	26%	24%	6%	26%
Pierwszy kwartyl	84%	76%	75%	70%	78%
Mediana	97%	88%	89%	88%	94%
Trzeci kwartyl	100%	98%	95%	97%	99%
Średnia	91%	84%	82%	80%	85%

Źródło: opracowanie własne na podstawie sprawozdań z wykonania ustawy budżetowej oraz sprawozdań Rb – 70.

W kolejnym kroku, dla roku 2011 (jako przykładowego) wyznaczono wskaźnik efektywności, dla którego wartość wzorcową stanowił wskaźnik wydajności dla części 39. (Transport) – 5,27. Z analizy wyłączono część 68. (Państwowa Agencja Atomistyki), dla której wartość wskaźnika wydajności wynosi 27,14, jako obserwację nietypową.



W tabeli 8 zaprezentowano wynik przedmiotowej analizy.

Tabela 8 | Wskaźnik wydajności i efektywności dla roku 2011

Część	Nazwa	Wydajność	Efektywność (1)
39	Transport	5,27	100%
27	Informatyzacja	5,22	99%
45	Sprawy zagraniczne i członkostwo Rzeczypospolitej Polskiej w Unii Europejskiej	4,49	85%
40	Turystyka	3,29	62%
22	Gospodarka wodna	3,16	60%
20	Gospodarka	3,09	59%
11	Krajowe Biuro Wyborcze	2,87	54%
30	Oświata i wychowanie	2,81	53%
74	Prokuratura Generalna Skarbu Państwa	2,72	52%
01	Kancelaria Prezydenta RP	2,60	49%
44	Zabezpieczenie społeczne	2,49	47%
03	Kancelaria Senatu	2,36	45%
14	Rzecznik Praw Dziecka	2,31	44%
02	Kancelaria Sejmu	2,28	43%
43	Wyznania religijne oraz mniejszości narodowe i etniczne	2,14	41%
21	Gospodarka morską	2,13	40%
58	Główny Urząd Statystyczny	2,01	38%
29	Obrona narodowa	1,93	37%
26	Łączność	1,93	37%
41	Środowisko	1,93	37%
76	Urząd Komunikacji Elektronicznej	1,89	36%
54	Urząd ds. Kombatantów i Osób Represjonowanych	1,86	35%
65	Polski Komitet Normalizacyjny	1,79	34%
18	Budownictwo, gospodarka przestrzenna i mieszkaniowa	1,77	34%
52	Krajowa Rada Sądownictwa	1,77	34%
35	Rynki rolne	1,74	33%
31	Praca	1,74	33%
85	Budżety wojewodów	1,72	33%

09	Krajowa Rada Radiofonii i Telewizji	1,70	32%
62	Rybołówstwo	1,70	32%
36	Skarb Państwa	1,67	32%
08	Rzecznik Praw Obywatelskich	1,61	31%
53	Urząd Ochrony Konkurencji i Konsumentów	1,61	31%
15	Sądy powszechne	1,55	29%
32	Rolnictwo	1,55	29%
71	Urząd Transportu Kolejowego	1,54	29%
70	Komisja Nadzoru Finansowego	1,54	29%
50	Urząd Regulacji Energetyki	1,53	29%
10	Generalny Inspektor Ochrony Danych Osobowych	1,51	29%
13	Instytut Pamięci Narodowej – Komisja Ścigania Zbrodni przeciwko Narodowi Polskiemu	1,49	28%
86	Samorządowe Kolegia Odwoławcze	1,48	28%
63	Rodzina	1,47	28%
17	Administracja publiczna	1,47	28%
04	Sąd Najwyższy	1,46	28%
64	Główny Urząd Miar	1,45	28%
33	Rozwój wsi	1,45	27%
80	Regionalne izby obrachunkowe	1,44	27%
56	Centralne Biuro Antykorupcyjne	1,43	27%
49	Urząd Zamówień Publicznych	1,43	27%
12	Państwowa Inspekcja Pracy	1,41	27%
06	Trybunał Konstytucyjny	1,41	27%
60	Wyższy Urząd Górniczy	1,41	27%
19	Budżet, finanse publiczne i instytucje finansowe	1,39	26%
42	Sprawy wewnętrzne	1,38	26%
61	Urząd Patentowy RP	1,38	26%
75	Rządowe Centrum Legislacji	1,36	26%
05	Naczelny Sąd Administracyjny	1,33	25%
07	Najwyższa Izba Kontroli	1,32	25%

Źródło: opracowanie własne na podstawie sprawozdań z wykonania ustawy budżetowej oraz sprawozdań Rb – 70.

Wyniki analizy produktywności w ujęciu części budżetowych zaprezentowano w tabeli 9.

**Tabela 9 | Statystyki dla wskaźnika produktywności wyznaczonego dla poszczególnych części budżetowych**

Pozycje w tys. zł na osobę	2007	2008	2009	2010	2011
Wartość minimalna	44,43	55,91	36,25	34,54	37,94
Wartość maksymalna	843,38	880,75	1357,69	1327,02	1702,82
Pierwszy kwartyl	85,59	91,06	91,23	93,76	103,27
Mediana	118,68	113,05	119,98	112,68	121,24
Trzeci kwartyl	149,02	165,51	167,03	153,89	177,47
Średnia	146,41	145,72	152,06	150,99	169,84

Źródło: opracowanie własne na podstawie sprawozdań z wykonania ustawy budżetowej oraz sprawozdań Rb – 70.

Tabela 10 ilustruje statystyki dla wskaźnika efektywności ( $E_2$ ).

**Tabela 10 | Statystyki dla wskaźnika efektywności ( $E_2$ ) wyznaczonego dla poszczególnych części budżetowych**

Pozycja	2007	2008	2009	2010	2011
Liczba części budżetowych, dla których wskaźnik efektywności równy jest 100%	7	9	5	7	31
Wartość minimalna	47%	23%	20%	21%	22%
Pierwszy kwartyl	73%	78%	76%	80%	90%
Mediana	84%	89%	91%	91%	100%
Trzeci kwartyl	91%	95%	97%	98%	100%
Średnia	80%	83%	84%	84%	91%

Źródło: opracowanie własne na podstawie sprawozdań z wykonania ustawy budżetowej oraz sprawozdań Rb – 70.

Podobnie jak w przypadku wskaźnika efektywności wyznaczonego na podstawie wskaźnika wydajności dla roku 2011, wyznaczono wskaźnik efektywności, dla którego wartość wzorcową stanowiła maksymalna wartość wskaźnika produktywności dla analizowanych części (części 39. Transport – 376 tys. zł na osobę). Z analizy wyłączono część 68. (Państwowa Agencja Atomistyki), dla której wartość wskaźnika produktywności wynosi 1 702,82 tys. zł na osobę, jako obserwację nietypową.

W tabeli 11 zaprezentowano wynik przedmiotowej analizy.

Tabela 11 | Wskaźnik produktywności i efektywności dla roku 2011

Część	Nazwa	2011	Efektywność (2)
39	Transport	376	100%
45	Sprawy zagraniczne i członkostwo Rzeczypospolitej Polskiej w Unii Europejskiej	360	96%
01	Kancelaria Prezydenta RP	295	78%
40	Turystyka	250	66%
74	Prokuratoria Generalna Skarbu Państwa	246	65%
03	Kancelaria Senatu	239	64%
20	Gospodarka	236	63%
02	Kancelaria Sejmu	231	61%
26	Łączność	230	61%
30	Oświata i wychowanie	211	56%
27	Informatyzacja	201	54%
43	Wyznania religijne oraz mniejszości narodowe i etniczne	184	49%
11	Krajowe Biuro Wyborcze	182	48%
44	Zabezpieczenie społeczne	176	47%
04	Sąd Najwyższy	176	47%
70	Komisja Nadzoru Finansowego	173	46%
06	Trybunał Konstytucyjny	160	43%
07	Najwyższa Izba Kontroli	152	40%
14	Rzecznik Praw Dziecka	146	39%
75	Rządowe Centrum Legislacji	143	38%
05	Naczelny Sąd Administracyjny	142	38%
22	Gospodarka wodna	134	36%
33	Rozwój wsi	130	34%
08	Rzecznik Praw Obywatelskich	125	33%
52	Krajowa Rada Sądownictwa	124	33%
09	Krajowa Rada Radiofonii i Telewizji	123	33%
76	Urząd Komunikacji Elektronicznej	122	32%

49	Urząd Zamówień Publicznych	122	32%
50	Urząd Regulacji Energetyki	121	32%
18	Budownictwo, gospodarka przestrzenna i mieszkaniowa	120	32%
54	Urząd ds. Kombatantów i Osób Represjonowanych	115	31%
62	Rybołówstwo	115	30%
56	Centralne Biuro Antykorupcyjne	113	30%
10	Generalny Inspektor Ochrony Danych Osobowych	113	30%
21	Gospodarka morską	111	29%
36	Skarb Państwa	111	29%
86	Samorządowe Kolegia Odwoławcze	109	29%
17	Administracja publiczna	109	29%
53	Urząd Ochrony Konkurencji i Konsumentów	107	28%
35	Rynki rolne	105	28%
65	Polski Komitet Normalizacyjny	105	28%
71	Urząd Transportu Kolejowego	104	28%
41	Środowisko	104	28%
60	Wyższy Urząd Górniczy	103	27%
15	Sądy powszechne	101	27%
63	Rodzina	100	27%
12	Państwowa Inspekcja Pracy	98	26%
13	Instytut Pamięci Narodowej – Komisja Ścigania Zbrodni przeciwko Narodowi Polskiemu	96	25%
61	Urząd Patentowy RP	92	25%
29	Obrona narodowa	91	24%
58	Główny Urząd Statystyczny	88	23%
19	Budżet, finanse publiczne i instytucje finansowe	84	22%
32	Rolnictwo	80	21%
80	Regionalne izby obrachunkowe	80	21%
64	Główny Urząd Miar	75	20%
85	Budżety wojewodów	74	20%
42	Sprawy wewnętrzne	66	18%
31	Praca	38	10%

Źródło: opracowanie własne na podstawie sprawozdań z wykonania ustawy budżetowej oraz sprawozdań Rb – 70.

## | Wnioski

Na podstawie przeprowadzonych badań można stwierdzić, że w analizowanym okresie koszty funkcjonowania polskiej administracji rządowej istotnie wzrosły, a jej efektywność, obliczona na podstawie wartości wskaźników wydajności, zmalała w latach 2008–2011. W roku 2011 przeciętne miesięczne wynagrodzenie pracowników państwowej sfery budżetowej było o 65% wyższe niż w roku 2003, przeciętne zatrudnienie w tym okresie wzrosło o 10%, a fundusz płac o 83%. Największy wzrost zatrudnienia w państwowej sferze budżetowej był w roku 2009 i wynosił 3,54%, tj. 16 775 osób. W przypadku wynagrodzeń największy wzrost nastąpił w roku 2008 i wynosił 20% (3,5 mln zł) więcej w stosunku do roku 2007.

Analiza poziomu zatrudnienia we wszystkich państwowych jednostkach budżetowych wskazała, że podobnie jak w przypadku państwowej sfery budżetowej największy wzrost zatrudnienia był w roku 2009. W latach 2010 i 2011 nastąpiło jednak zmniejszenie zatrudnienia, odpowiednio: 2010 r. – 0,11% i 2011 r. – 2,17%. Ostatecznie w roku 2011 zatrudnienie w państwowych jednostkach budżetowych był większe o 23 177 osób (4,22%) od poziomu zatrudnienia z roku 2007.

W przypadku kształtowania się funduszu wynagrodzeń powiększonego o pochodne największy wzrost tych wydatków nastąpił w roku 2008 (wzrost o 16,04%) i w roku 2009 (wzrost o 12,22%). Wydatki te w roku 2011 były o ponad 10 mld zł (około 38%) większe niż w roku 2007.

W artykule zaprezentowano dwie autorskie metody oceny efektywności podsektora rządowego. Pierwsza oparta jest na wykorzystaniu wskaźnika wydajności wyznaczanego jako relacja wartość produkcji i wydatków na wynagrodzenia wraz z pochodnymi. W wyniku zatasowania tej metody uzyskano wyniki wskazujące na znaczne zmniejszenie efektywności podsektora rządowego w latach 2008–2011 w porównaniu z rokiem 2007, dla którego osiągnięto najwyższy poziom wydajności. Generalnie, okres 2004–2007 cechował się znacznie wyższą efektywnością działania podsektora rządowego niż lata 2008–2011.

W drugiej metodzie do badania efektywności wykorzystano wskaźnik produktywności, który obliczano jako stosunek wartości produkcji do średniorocznego zatrudnienia w państwowych jednostkach budżetowych. Ze względu na posiadane dane metodę tę można było zastosować jedynie dla lat 2007–2011. W przypadku tej metody uzyskano wyniki wskazujące na stałą poprawę efektywności działania podsektora rządowego. Wyniki te są jednak zdeterminowane faktem, że 2/3 wartości produkcji podsektora rządowego stanowią koszty wynagrodzeń wraz z pochodnymi. Przy wzroście przeciętnego wynagrodzenia, co zaobserwowano w badaniach, wzrost wartości produkcji wytworzonej przez podsektor rządowy w istotnym zakresie wynika z wzrostu poziomu wynagrodzeń, a nie wzrostu produktywności technicznej pracowników tego podsektora.

Zaprezentowane metody można także wykorzystać zarówno do badania efektywności realizacji zadań ujętych w poszczególnych częściach budżetowych (analiza produktywności i wydajności w czasie), jak i do oceny efektywności działania poszczególnych dysponentów. W tym ostatnim

przypadku należy jednak pamiętać o konieczności uwzględnienia w analizie także dodatkowych czynników, takich jak dominujący rodzaj zadań publicznych i sposób ich realizacji przez jednostki ujęte w danej części budżetowej, który determinuje strukturę wydatków budżetowych.

Reasumując, należy podkreślić, że zaprezentowane podejście nie pozwala na porównanie efektywności jednostek ujętych we wszystkich częściach budżetowych, niemniej umożliwia analizę efektywności jednostek o podobnym zakresie działania, np. Kancelarii Sejmu i Kancelarii Senatu, Sądu Najwyższego i Naczelnego Sądu Administracyjnego, Najwyższej Izby Kontroli i Państwowej Inspekcji Pracy lub jednostki o podobnej strukturze zatrudnienia, np. Prokuraturii Generalnej Skarbu Państwa i Urzędu Zamówień Publicznych.

#### B i b l i o g r a f i a

- Afonso, A.L., Schuknecht, L.V. i Tanzi, V. (2006). *Public Sector Efficiency: Evidence for New EU Member States and Emerging Markets*. European Central Bank Discussion Paper, 581.
- Bukowski, M., Iga, M., Marć, Ł. i Zawistowski, J. (2006). *Źródła i perspektywy wzrostu produktywności w Polsce*. Warszawa: Instytut Badań Strukturalnych.
- Cooper, W.W., Seiford L.M., Tone K. (2000). *Data envelopment analysis. A Comprehensive Text wit Models, Applications, References and DEA-Solver Software*. Wolters Kluwer.
- Farrell, M.J. (1957). The Measurement of Productive Efficiency. *Journal of the Royal Statistical Society*, 120.
- Fried, H.O., Lovell, C.A.K., Schmidt, S. (1993). *The measurement of productive efficiency. Techniques and applications*. New York: Oxford University Press.
- Ministerstwo Finansów (2003). *Sprawozdanie z wykonania budżetu państwa za okres od 1 stycznia do 31 grudnia 2002 r.* Warszawa.
- Ministerstwo Finansów (2004). *Sprawozdanie z wykonania budżetu państwa za okres od 1 stycznia do 31 grudnia 2003 r.* Warszawa.
- Ministerstwo Finansów (2005). *Sprawozdanie z wykonania budżetu państwa za okres od 1 stycznia do 31 grudnia 2004 r.* Warszawa.
- Ministerstwo Finansów (2006). *Sprawozdanie z wykonania budżetu państwa za okres od 1 stycznia do 31 grudnia 2005 r.* Warszawa.
- Ministerstwo Finansów (2007). *Sprawozdanie z wykonania budżetu państwa za okres od 1 stycznia do 31 grudnia 2006 r.* Warszawa.
- Ministerstwo Finansów (2008). *Sprawozdanie z wykonania budżetu państwa za okres od 1 stycznia do 31 grudnia 2007 r.* Warszawa.
- Ministerstwo Finansów (2009). *Sprawozdanie z wykonania budżetu państwa za okres od 1 stycznia do 31 grudnia 2008 r.* Warszawa.
- Ministerstwo Finansów (2010). *Sprawozdanie z wykonania budżetu państwa za okres od 1 stycznia do 31 grudnia 2009 r.* Warszawa.
- Ministerstwo Finansów (2011). *Sprawozdanie z wykonania budżetu państwa za okres od 1 stycznia do 31 grudnia 2010 r.* Warszawa.
- Ministerstwo Finansów (2012). *Sprawozdanie z wykonania budżetu państwa za okres od 1 stycznia do 31 grudnia 2011 r.* Warszawa.
- Modzelewski P. (2009). *System zarządzania jakością a skuteczność i efektywność administracji samorządowej*. Warszawa: Wydawnictwa Fachowe CeDeWu.
- Najwyższa Izba Kontroli (2002). *Analiza wykonania budżetu państwa i założeń polityki pieniężnej w 2002 roku*. Warszawa.
- Najwyższa Izba Kontroli (2003). *Analiza wykonania budżetu państwa i założeń polityki pieniężnej w 2003 roku*. Warszawa.
- Najwyższa Izba Kontroli (2004). *Analiza wykonania budżetu państwa i założeń polityki pieniężnej w 2004 roku*. Warszawa.
- Najwyższa Izba Kontroli (2005). *Analiza wykonania budżetu państwa i założeń polityki pieniężnej w 2005 roku*. Warszawa.
- Najwyższa Izba Kontroli (2006). *Analiza wykonania budżetu państwa i założeń polityki pieniężnej w 2006 roku*. Warszawa.
- Najwyższa Izba Kontroli (2007). *Analiza wykonania budżetu państwa i założeń polityki pieniężnej w 2007 roku*. Warszawa.
- Najwyższa Izba Kontroli (2008). *Analiza wykonania budżetu państwa i założeń polityki pieniężnej w 2008 roku*. Warszawa.
- Najwyższa Izba Kontroli (2009). *Analiza wykonania budżetu państwa i założeń polityki pieniężnej w 2009 roku*. Warszawa.
- Najwyższa Izba Kontroli (2010). *Analiza wykonania budżetu państwa i założeń polityki pieniężnej w 2010 roku*. Warszawa.
- Najwyższa Izba Kontroli (2011). *Analiza wykonania budżetu państwa i założeń polityki pieniężnej w 2011 roku*. Warszawa.
- Kwartalne sprawozdanie Rb-70 o zatrudnieniu i wynagrodzeniach za lata 2007–2011.
- Stone M. (2002). How not to measure the efficiency of public service (and how one might). *Journal of the Royal Statistical Society A*, 165(3), <http://dx.doi.org/10.1111/1467-985x.02461>.
- World Bank (2010). *Public Expenditure Review*, Volume I: Analysis of Social Sectors and Public Wages. Report No. 52536-PL.
- Zieleniewski J. (1969). *Organizacja i zarządzanie*. Warszawa: PWN.