

CZY MOŻNA ULEPSZYĆ SYSTEM WYNAGRODZEŃ W ADMINISTRACJI PUBLICZNEJ W POLSCE?

Maciej Albinowski, Iga Magda

Główne wnioski

System wynagrodzeń w administracji publicznej wymaga poprawy w kilku obszarach. Osoby młode i z wyższym wykształceniem otrzymują w administracji publicznej niższe płace niż w sektorze przedsiębiorstw. W zamian, administracja dobrze wynagradza staż pracy, zachęcając do długiej kariery. Taki model zmniejsza problemy związane z rotacją pracowników, jednak ogranicza możliwości strukturalnych zmian w zatrudnieniu. Obecny system wynagrodzeń może również prowadzić do selekcji negatywnej – sytuacji, w której mniej produktywni pracownicy pozostają w administracji publicznej do emerytury, natomiast ci o wyższej produktywności decydują się na pracę w sektorze prywatnym. Aby zwiększyć efektywność systemu wynagrodzeń, proponujemy ograniczenie regulaminowych dodatków stażowych, podniesienie wynagrodzenia zasadniczego i lepszą wycenę rzadkich umiejętności.

Fakty i liczby

- Pracownicy administracji publicznej zarabiają średnio o **3%** mniej niż pracownicy sektora przedsiębiorstw o tym samym doświadczeniu, wykształceniu i zawodzie (stan na 2020 r.).
- W przypadku osób poniżej 30. roku życia ta luka płacowa wynosi **-8%**.
- Administracja publiczna zachęca do pozostania w niej do emerytury i dobrze wynagradza staż pracy.
- W 12 z 16 województw administracja publiczna oferuje wyższe zarobki niż pracodawcy z sektora przedsiębiorstw.
- W latach 2006-2018 premia płacowa z tytułu zatrudnienia w sektorze publicznym znacząco się zmniejszyła, ale w 2020 r. względna sytuacja pracowników administracji publicznej uległa poprawie.

Luka płacowa w administracji publicznej według grup wieku



Uwaga: Luka płacowa w administracji publicznej stanowi średnią procentową różnicę między pensją pracownika administracji publicznej a pracownika sektora przedsiębiorstw o takim samym zawodzie, wykształceniu i doświadczeniu. Analiza nie uwzględnia nagród jubileuszowych.

Źródło: Opracowanie własne na podstawie Badania Struktury Wynagrodzeń

1. Wprowadzenie

Polityki wynagrodzeń w sektorze publicznym mają duże znaczenie dla prawidłowego funkcjonowania usług publicznych. W sektorze publicznym w Polsce pracuje ponad 3 mln osób (18,7% ogółu zatrudnionych wg stanu na 2021 r.). W niniejszej publikacji oceniamy politykę wynagrodzeń w administracji publicznej, która zatrudnia 456 tys. osób, tj. 15% ogółu zatrudnionych w sektorze publicznym.

Mimo swojego znaczenia system wynagrodzeń w administracji publicznej nie podlega systematycznej ewaluacji. Z jednej strony ogólne zasady kształtujące strukturę wynagrodzeń podlegają inercji instytucjonalnej. Z drugiej strony środki na podwyżki płac są przydzielane uznaniowo. Brakuje badań na temat adekwatności wynagrodzeń w sektorze publicznym. W niniejszym opracowaniu pokazujemy istotne rozbieżności między polityką wynagrodzeń administracji publicznej i sektora przedsiębiorstw. Na przykład pracownicy administracji publicznej z wyższym wykształceniem otrzymują znacznie niższe wynagrodzenie niż w sektorze przedsiębiorstw („kara płacowa”), a ci z wykształceniem średnim – wyższe („premia płacowa”).

Polityka wynagrodzeń w administracji publicznej zachęca do pozostania w niej do emerytury. Podwyżki wynagrodzeń są związane nie tylko z awansami, ale także z automatycznym dodatkiem za wysługę lat, który dochodzi do 20% w przypadku pracowników z przynajmniej 20-letnim doświadczeniem zawodowym. Okazuje się, że w grupie wieku 55+ pracownicy administracji publicznej zarabiają o 5% więcej niż pracownicy sektora przedsiębiorstw o tym samym doświadczeniu, wykształceniu i zawodzie. Dodatkowo, pracownicy z przynajmniej 20-letnim doświadczeniem otrzymują nagrody jubileuszowe, nie uwzględnione w niniejszej analizie. Z kolei osoby poniżej 30. roku życia zatrudnione w administracji publicznej otrzymują wynagrodzenie niższe o 8%. Z tego względu administracja publiczna może być atrakcyjna dla osób planujących długą karierę zawodową w sektorze publicznym.

Jednak model ten sprawia, że administracja publiczna jest mniej elastyczna. Utrudnia rekrutację młodych pracowników, a tych starszych zachęca do kontynuowania pracy po osiągnięciu wieku emerytalnego. Nowe technologie informatyczne stanowią szansę na zwiększenie efektywności administracji, gdyż wiele zadań wykonywanych przez jej pracowników ma charakter rutynowy kognitywny. Jednak dla osiągnięcia tych korzyści konieczne mogą okazać się zmiany strukturalne w zatrudnieniu.

Proponujemy ograniczyć dodatki płacowe za wieloletnią pracę. Przekierowanie zaoszczędzonych w ten sposób środków na rzecz wynagrodzeń zasadniczych byłoby korzystne przede wszystkim dla młodych pracowników, nie wpływając na sytuację tych ze średnim doświadczeniem. Ponadto wprowadzenie dodatków za szczególne umiejętności mogłoby zróżnicować płace pomiędzy urzędnikami o różnych profilach kompetencji, zgodnie z rynkową wyceną określonych umiejętności.

W niniejszym opracowaniu zawarto sześć sekcji. W sekcji drugim przedstawiamy uwarunkowania instytucjonalne ustalania wynagrodzeń. W sekcji trzeciej szacujemy wielkość luki płacowej między sektorem publicznym a prywatnym w różnych grupach socio-demograficznych i zawodowych. W sekcji czwartej analizujemy zwrot z doświadczenia w administracji publicznej i porównujemy go z wybranymi branżami sektora przedsiębiorstw. W sekcji piątej omawiamy regionalne różnice w luce płacowej między sektorem publicznym a prywatnym. Szósta sekcja zawiera rekomendacje dla decydentów kształtujących system wynagrodzeń.

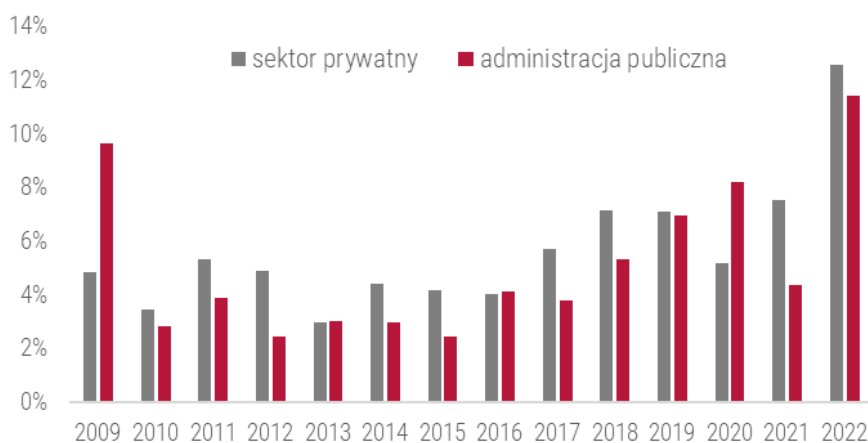
2. Ustalanie wynagrodzeń w administracji publicznej

Celem tej sekcji jest wyjaśnienie przepisów regulujących wynagrodzenia w administracji publicznej. Chociaż niektóre zasady dotyczą całego sektora, występują także różnice między administracją państwową (centralną) a samorządową.

Całkowite wynagrodzenia w administracji publicznej są znacznie wyższe niż wynagrodzenie zasadnicze określone w umowie o pracę. Pracownikom przysługują trzy premie regulaminowe. Po pierwsze, co roku otrzymują tzw. „trzynastkę” wynoszącą 8,5% rocznego wynagrodzenia. Po drugie, wynagrodzenia miesięczne są powiększane o dodatek za wieloletnią pracę – do 20%. Za każdy rok pracy przyznawany jest punkt procentowy, począwszy od premii w wysokości 5% w piątym roku zatrudnienia. Wlicza się staż u wszystkich pracodawców, również tych z sektora prywatnego. Po trzecie, istnieją nagrody jubileuszowe. Osoby, które przepracowały 20, 25, 30, 35, 40 i 45 lat, otrzymują jednorazowe świadczenie w wysokości odpowiednio 75%, 100%, 150%, 200%, 300% i 400% wynagrodzenia miesięcznego. Ponadto pracownicy administracji publicznej często otrzymują kwartalne premie uznaniowe.

Wynagrodzenie zasadnicze w administracji państwowej ustalane jest według jednolitej kwoty bazowej i indywidualnych mnożników. Jednak w latach 2009-2018 i 2021-2022 kwota bazowa pozostawała zamrożona, a podwyżki wynagrodzeń były wynikiem wyższych mnożników indywidualnych. Dlatego wzrost płac różnił się między pracownikami, a także między urzędami, gdyż wzrost przeciętnego wynagrodzenia w danym urzędzie wiązał się z jego ograniczeniami budżetowymi. Na przykład w 2021 r. wynagrodzenia w ministerstwach wzrosły o 14,5%, a w urzędach wojewódzkich, które również należą do administracji państwowej – jedynie o 5,2%¹. Kwotę bazową podniesiono tylko w latach 2019 (o 2,3%), 2020 (o 6%) i 2023 (o 7,8%, przy czym stopa inflacji w 2022 r. wynosiła 16,6%).

Wykres 1. Wzrost wynagrodzeń w administracji publicznej i sektorze prywatnym



Uwaga: Roczny wzrost wynagrodzeń obliczany jest na podstawie przeciętnego wynagrodzenia w pierwszym półroczu poszczególnych lat

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych Głównego Urzędu Statystycznego (2023 i lata wcześniejsze)

¹ Na podstawie sprawozdania Kancelarii Prezesa Rady Ministrów (2022).

Rząd określa także minimalne kwoty wynagrodzenia zasadniczego w administracji samorządowej. Kwoty te są zróżnicowane dla 22 kategorii zawodów. Jednak w 2022 r. większość tych stawek była niższa od krajowej płacy minimalnej. Dlatego zmiany w wynagrodzeniach w administracji samorządowej wynikają w większym stopniu z podwyżek krajowej płacy minimalnej i warunków na rynku pracy niż z regulacji rządowych w tym zakresie. Pomimo braku systematycznego podejścia ogólny wzrost wynagrodzeń w administracji publicznej był dodatnio skorelowany ze wzrostem wynagrodzeń w sektorze prywatnym w ciągu ostatnich 13 lat (wykres 1).

3. Adekwatność wynagrodzeń w administracji publicznej

Analizujemy różnice w wynagrodzeniach w administracji publicznej i sektorze przedsiębiorstw, starając się ustalić, czy pracownicy administracji publicznej zarabiają więcej („premia płacowa”), czy mniej („kara płacowa”) niż „podobni” pracownicy – o tym samym doświadczeniu, wykształceniu i zawodzie – w sektorze przedsiębiorstw. Metodologia analizy została szczegółowo przedstawiona w Ramce 1.

Ramka 1. Metodologia szacowania luki płacowej między sektorem publicznym a prywatnym

Aby ocenić adekwatność wynagrodzeń w administracji publicznej (sekcja O w klasyfikacji NACE), porównujemy je z wynagrodzeniami w przemyśle i usługach rynkowych (*business economy* zgodnie z definicją Eurostatu). Tzw. lukę płacową między sektorem publicznym a sektorem przedsiębiorstw szacujemy na podstawie danych jednostkowych z badania struktury wynagrodzeń według zawodów, które pozwala nam skorygować wielkość zarobków o szereg indywidualnych cech.

Ważną zaletą tego badania jest brak problemów selekcji do próby związanych z odmowami odpowiedzi przez pracowników. Kwestionariusze wypełniają pracodawcy, dzięki czemu dane są dokładne. Wielkość próby w administracji publicznej waha się od 47 tys. obserwacji w latach 2006 i 2008 do 67 tys. obserwacji w 2018 r. Reprezentują one 420-480 tys. pracowników. Próba nie obejmuje przedstawicieli głównych służb mundurowych, takich jak żołnierze czy policjanci. Nasze estymacje skupiają się na wynagrodzeniach całkowitych, które obejmują premie regulaminowe (bez nagród jubileuszowych) i uznaniowe. Podajemy jednak także wyniki dotyczące wynagrodzenia zasadniczego. Dla poszczególnych lat szacujemy następującą regresję:

$$\ln(\text{wage}_i) = \beta * \text{adm}_i + \gamma_o * \text{occ}_{o,i} + \delta_e * \text{edu}_{e,i} + \eta * \text{exp}_i + \theta * \text{exp}_i^2 + \epsilon_i$$

gdzie *wage* jest płacą w przeliczeniu na pełny etat, *adm* jest zmienną zero-jedynkową oznaczającą zatrudnienie w administracji publicznej, *occ* jest wektorem ok. 100 zmiennych zero-jedynkowych oznaczających grupy średnie zawodów wg klasyfikacji ISCO, *edu* jest wektorem zmiennych zero-jedynkowych oznaczających poziom wykształcenia, a *exp* oznacza łączną liczbę lat doświadczenia zawodowego.

Zidentyfikowaliśmy karę płacową w sektorze publicznym, która z czasem wzrosła. W 2006 r. pracownicy administracji publicznej korzystali z premii płacowej w wysokości 3% (tj. zarabiali przeciętnie o 3% więcej niż „podobni” pracownicy w sektorze przedsiębiorstw). W 2012 r. luka ta osiągnęła wartość ujemną, a w 2018 r. powiększyła się do -6% (wykres 2). W 2020 r. przeciętna kara płacowa w sektorze publicznym zmalała do 3%. Innymi słowy, w 2020 r. zarobki pracowników administracji publicznej były niższe o 3% od zarobków pracowników w sektorze przedsiębiorstw o tym samym doświadczeniu, wykształceniu i zawodzie. Jednak pod tym ogólnym wskaźnikiem kryją się istotne różnice.

Wynagrodzenia w administracji publicznej nie są korzystne dla młodych pracowników. Starsi pracownicy administracji publicznej korzystają ze znaczącej premii płacowej (wykres 3). W 2020 roku wyniosła ona 5%, jednak to oszacowanie nie uwzględnia nagród jubileuszowych, które nie są raportowane w Badaniu Struktury Wynagrodzeń. Z kolei zarobki młodych pracowników są o 8% niższe od wynagrodzeń ich odpowiedników (w tym samym wieku, o tym samym wykształceniu i zawodzie) w sektorze przedsiębiorstw. Dlatego administracja publiczna może nie być atrakcyjnym pracodawcą dla osób wchodzących na rynek pracy.

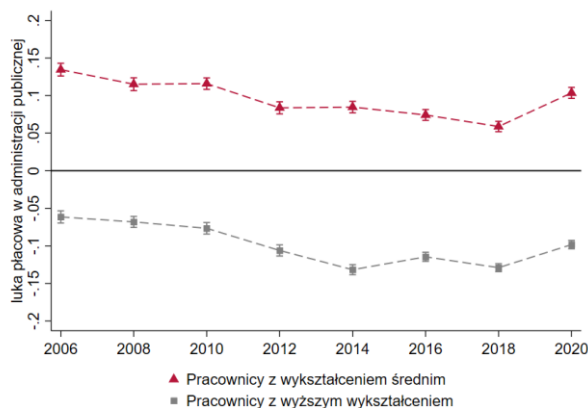
Wykres 2. Szacowana luka płacowa w administracji publicznej ogółem



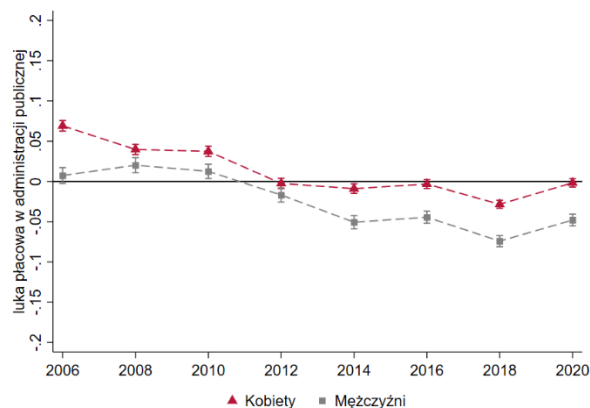
Wykres 3. Szacowana luka płacowa w administracji publicznej w zależności od grupy wiekowej



Wykres 4. Szacowana luka płacowa w administracji publicznej w zależności od wykształcenia



Wykres 5. Szacowana luka płacowa w administracji publicznej w zależności od płci



Źródło: Szacunki własne na podstawie Badania Struktury Wynagrodzeń

Zwrot z wykształcenia w administracji publicznej okazuje się niższy niż w sektorze przedsiębiorstw (wykres 4). W 2020 r. pracownicy administracji publicznej z wykształceniem wyższym zarabiali przeciętnie o 10% mniej niż „podobni” pracownicy w sektorze przedsiębiorstw, natomiast pracownicy administracji publicznej z wykształceniem średnim korzystali z premii płacowej w wysokości 10% (w porównaniu z gospodarką przedsiębiorstw). Jeszcze wyższą premię – 14% – zaobserwowano u pracowników z wykształceniem

podstawowym lub zasadniczym zawodowym. Grupa ta jest jednak nieliczna i stanowi zaledwie 4% ogółu pracowników administracji publicznej.

Szacowana luka płac między sektorem publicznym a sektorem przedsiębiorstw różni się także w zależności od płci (wykres 5). Sektor publiczny lepiej wynagradza kobiety (w 2020 r. brak kary płacowej u kobiet w porównaniu z karą w wysokości 5% u mężczyzn). Jednak szczegółowa analiza różnic w wynagrodzeniach pracowników administracji publicznej i sektorem przedsiębiorstw w zależności od płci wykracza poza zakres niniejszej publikacji.

Premia płacowa w administracji publicznej różni się znacząco pomiędzy zawodami (Tabela 1). Wśród zawodów z najwyższą premią płacową w sektorze publicznym znajdują się pomoce domowe i sprzątaczkę, kierowcy oraz specjaliści z dziedziny prawa, dziedzin społecznych i kultury. Z kolei kara płacowa w sektorze publicznym dotyczy specjalistów do spraw technologii informacyjno-komunikacyjnych, kierowników oraz specjalistów do spraw ekonomicznych i zarządzania. Znaczna kara płacowa w wybranych zawodach, a także w grupie młodych pracowników oznacza, że administracja publiczna może napotkać trudności w procesie ich rekrutacji.

Tabela 1. Luka płacowa między sektorem publicznym a sektorem przedsiębiorstw wg zawodów (2020 r.)

Zawód (grupa duża wg klasyfikacji ISCO)	Premia płacowa w sektorze publicznym	95 percentyl płac: sektor przedsiębiorstw / administracja	% zatrudnionych w administracji publicznej
<i>Pomoce domowe i sprzątaczkę</i>	20,7%	0,88	1,5%
<i>Kierowcy i operatorzy pojazdów</i>	16,8%	1,03	1,3%
<i>Specjaliści prawa, dziedzin społecznych i kultury</i>	12,1%	0,93	8,2%
<i>Pracownicy usług osobistych</i>	10,8%	1,05	1,6%
<i>Średni personel ds. prawa, dziedzin społecznych, kultury</i>	10,6%	1,22	4,3%
<i>Średni personel do spraw zdrowia</i>	9,1%	1,11	1,1%
<i>Pracownicy do spraw finansowo-statystycznych</i>	8,8%	0,89	1,5%
<i>Pozostali pracownicy obsługi biura</i>	5,2%	1,04	3,6%
<i>Specjaliści do spraw zdrowia</i>	2,0%	1,15	1,9%
<i>Sekretarki, operatorzy urządzeń biurowych i pokrewni</i>	1,6%	1,18	8,7%
<i>Średni personel do spraw biznesu i administracji</i>	-7,9%	1,28	20,3%
<i>Średni personel nauk technicznych</i>	-10,2%	1,38	1,2%
<i>Przedstawiciele władz, dyrektorzy i wyżsi urzędnicy</i>	-10,3%	2,51	3,8%
<i>Specjaliści nauk technicznych</i>	-11,3%	1,41	5,5%
<i>Specjaliści do spraw ekonomicznych i zarządzania</i>	-13,1%	1,40	21,9%
<i>Kierownicy</i>	-21,8%	1,95	6,3%
<i>Specjaliści do spraw technologii ICT</i>	-34,1%	1,75	1,4%

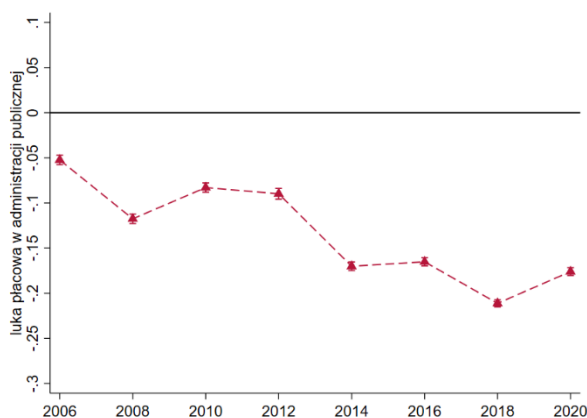
Uwaga: Podajemy wyniki wyłącznie dla zawodów stanowiących co najmniej 1% zatrudnionych w administracji publicznej. Źródło: Szacunki własne na podstawie Badania Struktury Wynagrodzeń

W niektórych zawodach różnica w wynagrodzeniach jest jeszcze wyraźniejsza w przypadku najlepiej płatnych stanowisk. W Tabeli 1 przedstawiamy stosunek 95. percentyla rozkładów wynagrodzeń w sektorze przedsiębiorstw i administracji publicznej. Najlepiej opłacani specjaliści do spraw technologii informacyjno-

komunikacyjnych zarabiają w sektorze przedsiębiorstw o 75% więcej. Podobnie najlepiej pracujący specjaliści do spraw ekonomicznych i zarządzania mogą zarobić w nim o 40% więcej. Z tego względu administracja publiczna może mieć problemy z zatrudnianiem i zatrzymywaniem najbardziej wykwalifikowanych specjalistów.

W administracji publicznej dodatki płacowe są wypłacane częściej niż w sektorze przedsiębiorstw. Dlatego analizujemy lukę płacową także z perspektywy wynagrodzeń zasadniczych. W 2020 r. luka płacowa między administracją publiczną a sektorem przedsiębiorstw bez uwzględnienia dodatków płacowych wynosiła -18% (wykres 6; wobec luki dla wynagrodzeń całkowitych wynoszącej -3%). W przypadku starszych pracowników luka ta szacowana jest na -9% (wykres 7; wobec premii w wysokości 5% dla wynagrodzeń całkowitych). Choć całkowite wynagrodzenie jest istotniejszym wskaźnikiem, wynagrodzenie zasadnicze także ma znaczenie, ponieważ jest to kwota wynegocjowana w procesie rekrutacji. Co więcej, dość powszechną praktyką w administracji publicznej jest zawieszanie premii uznaniowych w okresie spowolnienia gospodarczego.

Wykres 6. Szacowana luka płacowa w administracji publicznej ogółem, wynagrodzenie zasadnicze



Wykres 7. Szacowana luka płacowa w administracji publicznej, wynagrodzenie zasadnicze w zależności od grupy wieku



Źródło: Szacunki własne na podstawie *Badania Struktury Wynagrodzeń*

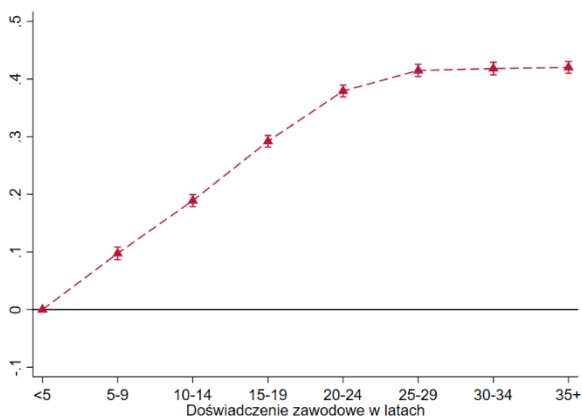
4. Wynagrodzenie stażu pracy

Celem tej sekcji jest lepsze zrozumienie wyników wskazujących na występowanie premii płacowej wśród starszych pracowników administracji publicznej i kary płacowej wśród młodszych.

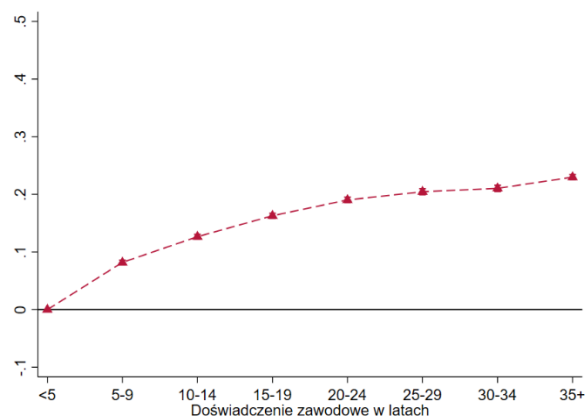
Zwrot z doświadczenia w administracji publicznej jest wyjątkowo wysoki. Wynagrodzenia pracowników z co najmniej 25-letnim doświadczeniem są o 42% wyższe niż wynagrodzenia najmniej doświadczonych pracowników o tym samym zawodzie i poziomie wykształcenia (wykres 8). W sektorze przedsiębiorstw zbliżony zwrot z doświadczenia występuje tylko w pierwszych dziesięciu latach zatrudnienia. Później jest on już znacznie niższy niż w administracji publicznej i wynosi 20% w przypadku osób z doświadczeniem od 25 do 29 lat. W związku z powyższym powstaje pytanie: jakie przesłanki leżą u podstaw polityki wynagrodzeń w administracji publicznej?

Wykres 8. Zależność między doświadczeniem a zarobkami pracowników w wybranych sektorach (2020 r.)

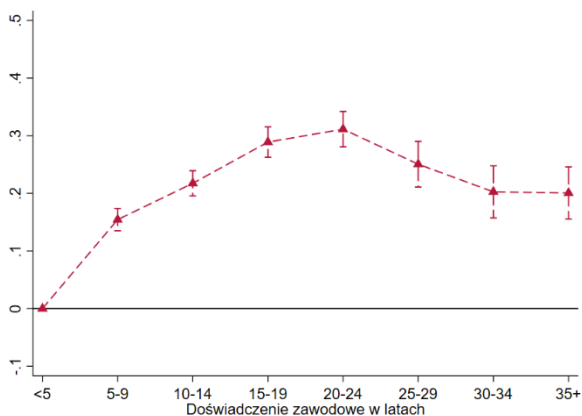
Administracja publiczna



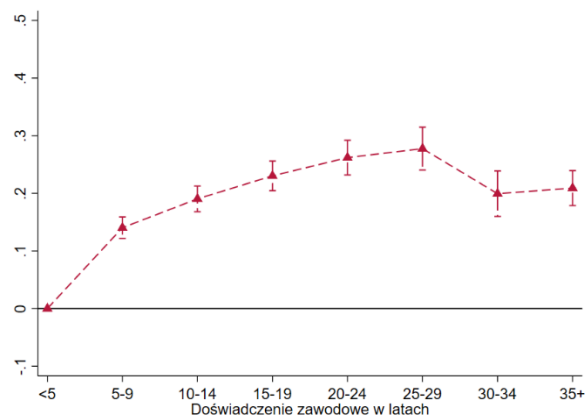
Sektor przedsiębiorstw



Informacja i komunikacja



Usługi profesjonalne, naukowe i techniczne



Uwaga: Wykresy przedstawiają oszacowany wzrost wynagrodzenia godzinowego wraz z doświadczeniem w porównaniu do osób z doświadczeniem zawodowym wynoszącym poniżej 5 lat. Analiza nie uwzględnia nagród jubileuszowych. Zmienne kontrolne w regresjach to zawód i poziom wykształcenia. Źródło: Szacunki własne na podstawie Badania Struktury Wynagrodzeń

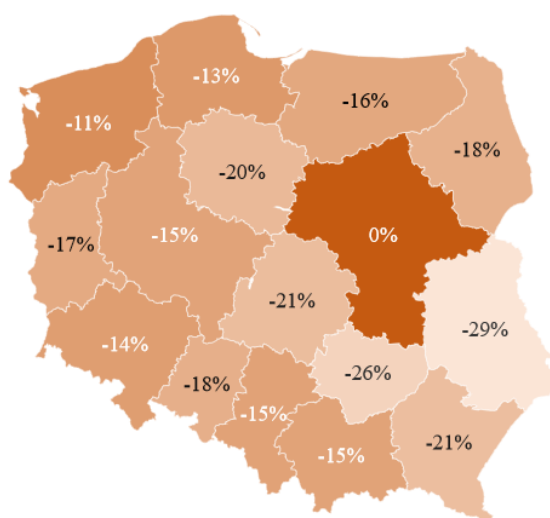
Wynagrodzenie kapitału ludzkiego wydaje się niedostatecznym uzasadnieniem wysokiego zwrotu z doświadczenia w administracji publicznej. Zwrot ten obliczamy również w sektorach o dużym znaczeniu kapitału ludzkiego (tj. w informacji i komunikacji oraz w usługach profesjonalnych; przedstawione w dolnej części wykresu 8). Maksymalna premia płacowa z tytułu doświadczenia wynosi 31% dla pracowników sektora teleinformatycznego z doświadczeniem od 20 do 24 lat. W tych sektorach dodatkowy zwrot z tytułu doświadczenia staje się ujemny po 25 lub 30 latach pracy. Inaczej jest w administracji publicznej, w której nie obserwujemy spadku płac wraz ze wzrostem doświadczenia. Dlatego wydaje się, że struktura wynagrodzeń w administracji publicznej ma na celu (przynajmniej częściowo) utrzymanie lojalności pracowników i ograniczenie ich rotacji. Takie podejście może jednak okazać się nie do pogodzenia z dynamicznymi zmianami na rynku pracy i rewolucjami technologicznymi XXI wieku.

5. Regionalne zróżnicowanie luki płacowej w administracji publicznej

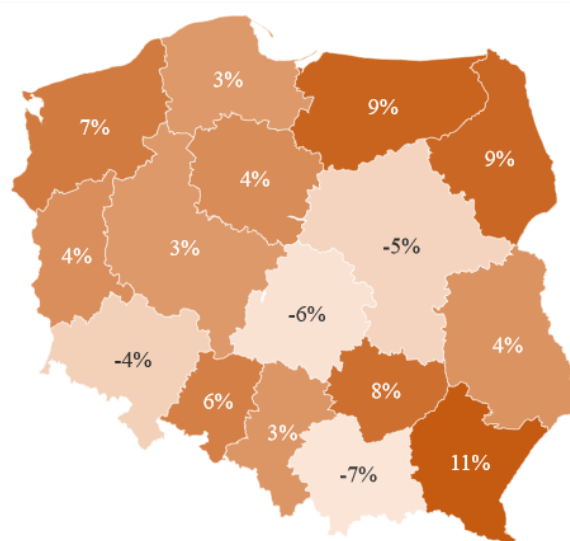
Przedstawiamy różnice w premiach i karach płacowych w administracji publicznej pomiędzy województwami. Jest to o tyle istotne, że wynagrodzenia w sektorze przedsiębiorstw są zróżnicowane między województwami. W związku z tym jednolita polityka wynagrodzeń mogłaby zwiększyć atrakcyjność administracji publicznej jako pracodawcy w jednych województwach, a zmniejszyć jej konkurencyjność w drugich. Płace w administracji publicznej są jednak w pewnym stopniu dostosowane do warunków na lokalnym rynku pracy. Na przykład przeciętne wynagrodzenia w miastach na prawach powiatu są wyższe o 19% niż płace w innych urządach powiatowych, które zazwyczaj znajdują się w małych miejscowościach.

W ujęciu wojewódzkim najwyższe wynagrodzenia w administracji publicznej występują w stołecznym województwie mazowieckim, w którym znajduje się zdecydowana większość administracji centralnej. W administracji państwowej przeciętne wynagrodzenia są znacznie wyższe (o 31% w 2021 r.) niż wynagrodzenia w administracji samorządowej w Polsce (GUS 2022). W innych województwach pracownicy administracji publicznej w tym samym wieku, o tym samym wykształceniu i zawodzie zarabiają wyraźnie mniej (w porównaniu z mazowieckim) – kara płacowa wynosi od -11% do -29% (mapa 1).

Mapa 1. Kary płacowe w administracji publicznej w poszczególnych województwach względem województwa mazowieckiego (2020 r.)



Mapa 2. Premie płacowe w sektorze publicznym względem sektora przedsiębiorstw w poszczególnych województwach (2020 r.)



Źródło: Obliczenia własne na podstawie Badania Struktury Wynagrodzeń

Z szacowanych wielkości luki płacowej między sektorem publicznym a sektorem prywatnym na poziomie wojewódzkim wynika, że pracownicy administracji publicznej zarabiają więcej niż „podobni” pracownicy w sektorze prywatnym w większości województw (mapa 2)². Pracownicy administracji publicznej zarabiają mniej

² Lukę płacową między sektorem publicznym a sektorem przedsiębiorstw szacujemy osobno dla każdego z 16 województw. Używamy analogicznego metodologii jak w przypadku analizy na poziomie krajowym.

niż „podobni” pracownicy w sektorze prywatnym tylko w czterech województwach, w tym w mazowieckim i trzech innych stosunkowo wysoko rozwiniętych województwach (małopolskim, dolnośląskim i pomorskim). Najwyższe premie płacowe w administracji publicznej występują z kolei w województwach słabiej rozwiniętych.

6. Wnioski

W niniejszej publikacji przeanalizowaliśmy system wynagrodzeń w administracji publicznej w Polsce. Porównaliśmy wynagrodzenia pracowników administracji publicznej z wynagrodzeniami podobnymi pracowników w sektorze przedsiębiorstw i zidentyfikowaliśmy istotne różnice.

Administracja publiczna nie oferuje konkurencyjnych wynagrodzeń młodym pracownikom i osobom z wyższym wykształceniem. Kara płacowa w sektorze publicznym jest szczególnie wysoka w przypadku niektórych pracowników wysoko wykwalifikowanych: informatyków, kierowników, specjalistów do spraw ekonomicznych i zarządzania. W rezultacie administracja publiczna napotyka trudności w rekrutacji specjalistów, których umiejętności są niezbędne do zwiększenia ogólnej efektywności sektora.

Aby ograniczyć zidentyfikowane problemy, proponujemy trzy zmiany:

- Zmniejszenie różnicy między wynagrodzeniami starszych i młodszych pracowników
- Lepsze wynagradzanie rzadkich umiejętności, które są wysoko cenione w sektorze przedsiębiorstw
- Obliczanie luk płacowych na poziomie poszczególnych instytucji i dostosowanie wynagrodzeń na tej podstawie

Po pierwsze, zwrot z doświadczenia jest zbyt wysoki. Dlatego należy stopniowo wycofać regulaminowy dodatek za wieloletnią pracę, który sięga nawet 20%. Podobnie należy ograniczyć kwotę nagród jubileuszowych, na przykład do wartości jednego miesięcznego wynagrodzenia. Z zaoszczędzonych w ten sposób środków można podwyższyć wynagrodzenia zasadnicze, a tym samym zmniejszyć karę płacową dla młodych pracowników. Ograniczenie automatycznych podwyżek wynagrodzeń za staż pracy jest także ogólnym zaleceniem OECD (2019).

Po drugie, wynagrodzenia w administracji publicznej powinny być bardziej zróżnicowane, odzwierciedlając wartość rynkową rzadkich umiejętności. Można to osiągnąć poprzez wprowadzenie dodatków za szczególne umiejętności do obecnej struktury stanowisk.

Po trzecie, chociaż z ogólnego obrazu wynagrodzeń w administracji publicznej wynika, że są one tylko nieznacznie niższe niż te w sektorze przedsiębiorstw, istnieją szczególne przypadki instytucji, w których płace są bardzo niskie. Rząd powinien obliczyć luki płacowe na poziomie poszczególnych instytucji i dofinansować podmioty, w których wynagrodzenia są niskie w porównaniu do sektora przedsiębiorstw.

Literatura

OECD (2019). *Working Better with Age*

Główny Urząd Statystyczny (2022). *Zatrudnienie i wynagrodzenia w gospodarce narodowej w 2021 roku*, tabela 23

Główny Urząd Statystyczny (2023). *Zatrudnienie i wynagrodzenia w gospodarce narodowej w pierwszym półroczu 2022 roku*, tabele 5 i 6

Kancelaria Prezesa Rady Ministrów (2022). *Sprawozdanie Szefa Służby Cywilnej o stanie służby cywilnej i o realizacji zadań tej służby w 2021 roku*

Maciej Albinowski

Instytut Badań Strukturalnych

e-mail: maciej.albinowski@ibs.org.pl

Iga Magda

Instytut Badań Strukturalnych
Szkoła Główna Handlowa w Warszawie
IZA, Bonn

e-mail: iga.magda@ibs.org.pl

Informacje dodatkowe

Dziękujemy Andrzejowi Halesiakowi, Mateuszowi Najsztubowi, Janowi Rutkowskiemu oraz Cristinie Savescu za cenne uwagi do wcześniejszej wersji opracowania.

Badanie zostało sfinansowane przez Bank Światowy.

Treść niniejszej publikacji wyraża poglądy Autorów i niekoniecznie jest tożsama ze stanowiskiem Instytutu Badań Strukturalnych. Stosuje się zwyczajowe zastrzeżenia.

Seria IBS Policy Paper

Seria IBS Policy Paper w przystępnej formie prezentuje wyniki badań ekonomicznych w celu podniesienia jakości debaty publicznej.

Redaktor serii – Jan Rutkowski

IBS Policy Paper 2/2023

ISSN: 2451-4365

About Institute for Structural Research (IBS)

Instytut Badań Strukturalnych jest niezależną i apolityczną fundacją naukową. W pracy badawczej koncentrujemy się na analizie ekonomicznej oraz ocenie skutków polityk publicznych w obszarze: rynku pracy, demografii, edukacji, polityki rodzinnej, finansów publicznych oraz energii i klimatu. Korzystamy z nowoczesnych narzędzi modelowych, statystycznych, ekonometrycznych i informatycznych. Badania realizujemy z dbałością o metodologię i obiektywizm.

Od początku działalności (2006 r.) zrealizowaliśmy blisko 200 projektów naukowych, w tym m.in. dla Banku Światowego, OECD, ministerstw, Kancelarii Prezesa Rady Ministrów, Kancelarii Prezydenta RP, Narodowego Banku Polskiego, organizacji przedsiębiorców oraz dla innych stowarzyszeń i fundacji. Wyniki badań Instytutu są ogólnie dostępne, a szczególną rolę w ich upowszechnianiu pełnią dwie serie wydawnicze: IBS Working Paper oraz IBS Policy Paper. Wszystkie artykuły, raporty, jak i informacje o naszych projektach oraz konferencjach znajdują się w serwisie ibs.org.pl

e-mail: ibs@ibs.org.pl

twitter: [@ibs_thinktank](https://twitter.com/ibs_thinktank)