



SCHEMATY DIALOGU SPOŁECZNEGO DLA GODNEJ PRACY W SEKTORZE PUBLICZNYM NA POZIOMIE SAMORZĄDÓW II

RAPORT KOŃCOWY Z PILOTAŻU



Projekt otrzymał dofinansowanie z Norwegii poprzez Granty Norweskie 2014-2021,
w ramach Programu Dialog Społeczny - Godna Praca.





**SCHEMATY DIALOGU SPOŁECZNEGO
DLA GODNEJ PRACY
W SEKTORZE PUBLICZNYM
NA POZIOMIE SAMORZĄDÓW II**

RAPORT KOŃCOWY Z PILOTAŻU

Gdańsk, 2023

Autorami są eksperci Komisji Krajowej NSZZ „Solidarność”:

Barbara Surdykowska oraz Sławomir Adamczyk

Wydawca:

Komisja Krajowa NSZZ „Solidarność”

ul. Wały Piastowskie 24

80-855 Gdańsk

Publikacja wydana w ramach projektu
„Schematy Dialogu Społecznego dla Godnej Pracy
w sektorze publicznym na poziomie samorządów II”
Biuro Programów Europejskich KK NSZZ „Solidarność”

ul. Wały Piastowskie 24

tel. (48) 58 308 43 18

Skład:

Wydawnictwo Tekst Sp. z o.o.

85-307 Bydgoszcz, ul. Kossaka 72

tel./fax 507 048 092

www.tekst.com.pl, e-mail: info@tekst.com.pl

ISBN 978-83-85610-37-3

SPIS TREŚCI

Wprowadzenie	5
Dwa kolejne porozumienia trójstronne	8
Układy zbiorowe – krajobraz w trakcie zapowiadanej katastrofy	11
Samorzady będą musiały sprostać nowym wyzwaniom	14
Recentralizacja i spadek dochodów samorządów	18
Nie wszystkie gminy mogą być samowystarczalne	21
Uwagi końcowe	23



WPROWADZENIE

Dialog i współpraca partnerów społecznych określają ramy społecznej gospodarki rynkowej, będącej –zgodnie z art. 20 Konstytucji RP –podstawą ustroju gospodarczego w naszym kraju.

Zgodnie z definicją Międzynarodowej Organizacji Pracy dialog społeczny to wszystkie formy negocjacji, konsultacji bądź zwykłej wymiany informacji między reprezentantami rządu, pracodawców i pracobiorców, dotyczące zagadnień z obszaru polityki gospodarczej i społecznej.

Z kolei samorząd terytorialny zgodnie z art. 16 Konstytucji uczestniczy w sprawowaniu władzy publicznej. Jednocześnie z raportu przygotowanego wspólnie przez NSZZ „Solidarność” i Związek Miast Polskich wynika, że, w instytucjach publicznych, będących częścią administracji samorządowej lub tych dla których organami właścicielskimi są jednostki samorządu terytorialnego (JST) lub które wykonują funkcje będące ustawową kompetencją samorządów terytorialnych, zatrudnionych jest około 20% pracujących ogółem w naszym kraju. Ustawa o związkach zawodowych w swoim art. 7, stanowi, że w zakresie praw i interesów zbiorowych organizacje te reprezentują wszystkie osoby wykonujące pracę zarobkową.

Jeżeli zestawia się te okoliczności, oczywista staje się potrzeba promowania i umacniania wszelkich form dialogu między związkami zawodowymi i jednostkami samorządu terytorialnego (JST).

Tego typu dialog jest rozpowszechniony w zdecydowanej większości państw Europy Zachodniej. Nie ma jednolitego wzorca. Jedno jest wspólne – tworzenie i wspieranie, wszędzie tam gdzie jest to jest możliwe, przestrzeni do korzystania z rokowañ zbiorowych jako narzędzia porządkowania stosunków pracy. Natomiast w Polsce notowane są zasadnicze problemy z prowadzeniem dialogu społecznego w tym obszarze. Jest to pochodną sytuacji, którą określamy mianem „trójkąta niemożności”. Jego wierzchołki tworzą: pracownicy podmiotów zależnych od JST i reprezentujące je związki zawodowe, bezpośredni (formalni) pracodawcy w rozumieniu Kodeksu pracy oraz władze jednostek samorządowych. Jeżeli spojrzeć na boki trójkąta w kontekście dialogu społecznego, łatwo można zauważyć w czym rzecz. Zgodnie z polskimi regulacjami prawnymi związki zawodowe mogą prowadzić negocjacje z pracodawcą formalnym. Z kolei ten jest w tym przypadku ściśle powiązany z władzą samorządową.

Brakuje jednego boku – tego który łączyłby bezpośrednio związki zawodowe z organem samorządu terytorialnego, który de facto sprawuje władztwo ekonomiczne jako pracodawca pośredni.

Wynika to z dominacji w polskim prawie pracy organizacyjnej (zarządczej) koncepcji pracodawcy nad koncepcją właścicielską. Inaczej mówiąc, pracodawca formalny nie jest pod wieloma względami pracodawcą rzeczywistym, a jedynie jego przedstawicielem, o ograniczonym zakresie sprawstwa, szczególnie w sferze gospodarki finansowej.

Stąd koncepcja projektu realizowanego w latach 2020-22 wspólnie przez Komisję Krajową NSZZ „Solidarność”, Związek Miast Polskich, Norweski Związek Pracowników Komunalnych i Powszechnych (Fagforbundet) oraz Norweskie Stowarzyszenie Władz Lokalnych i Regionalnych (KS) pod nazwą „Schematy Dialogu Społecznego dla Godnej Pracy w sektorze publicznym na poziomie samorządów”. Przyniósł on propozycję rozwiązań opartych o negocjowanie dobrowolnych trójstronnych porozumień tworzących ramy współpracy umożliwiającej zapobieganie konfliktom społecznym na osi: samorząd terytorialny – pracownicy podmiotów od niego zależnych, w odniesieniu do warunków zatrudnienia i bieżących wyzwań. Przy tej okazji doprowadzono do zawarcia takich porozumień w 2 samorządach: Płocku i Jaworznie. Kontynuacją/uzupełnieniem tego projektu stał się realizowany w 2023 r. przez NSZZ „Solidarność” i Fagforbundet projekt zmierzający do podpisania porozumień w 2 kolejnych samorządach: Piotrkowie Trybunalskim i Wałbrzychu. Siłą rzeczy miał on więc ograniczony zakres podmiotowy, jednakże przy tej okazji opracowano publikację naukową w formie e-booka („Terra Incognita. Obszar ekonomicznego władztwa samorządu terytorialnego a rola związków zawodowych”).

Wnioski wynikające z dyskusji prowadzonych przez nas z przedstawicielami związków zawodowych, władzy samorządowej oraz pracodawcami firm zależnych od samorządów w połączeniu z analizą poglądów przedstawionych we wskazanej powyżej

publikacji oraz praktyczną wiedzą wynikającą z uczestnictwa w mechanizmach europejskiego dialogu społecznego stanowią podstawę do przedstawienia w niniejszym raporcie końcowym kilku refleksji. Odniesiemy się do następujących obszarów uwarunkowujących potrzebę budowy mechanizmów dialogu społecznego w sektorze samorządu terytorialnego.

Po pierwsze, rola generalnie rokowań zbiorowych w krajobrazie społeczno-ekonomicznym Polski w kontekście art. 4 przyjętej niedawno Dyrektywy o adekwatnej płacy minimalnej w Unii Europejskiej.

Drugi obszar to widoczne coraz wyraźniej wyzwania stojące po stronie JST w obszarze implementacji polityk krajowych i unijnych związanych z takimi obiektywnymi procesami jak transformacja energetyczna i klimatyczna, zmiana technologiczna (cyfryzacja), wyzwanie demograficzne, czy wprowadzanie założeń gospodarki obiegu zamkniętego.

Trzeci obszar wydaje się zasadniczy gdyż dotyczy pytań o ustrojowe i finansowe umiejscowienie JST w polskiej rzeczywistości społecznej i ekonomicznej, w kontekście coraz bardziej zauważalnej tendencji do recentralizacji władzy publicznej. Dlatego przyjrzymy mu się szerzej.



DWA KOLEJNE POROZUMIENIA TRÓJSTRONNE

Zacznijmy jednak od rezultatów drugiej fazy projektu. Jej widocznym uzyskiem są 2 kolejne trójstronne porozumienia o współpracy. Doszło do podjęcia negocjacji i podpisania porozumień w ramach jednostek samorządu terytorialnego w 2 miastach średniej wielkości mających status powiatu miejskiego: w Wałbrzychu i Piotrkowie Trybunalskim. Dodajmy, że są to miasta będące w przeszłości, przed reformą administracyjną rządu Jerzego Buzka stolicami województw, a więc posiadają w swojej historii pewien potencjał organizacyjny uwarunkowany tradycją.

W Piotrkowie Trybunalskim sygnatariuszami porozumienia po stronie związkowej i pracodawczej są reprezentanci 5 podmiotów, natomiast w Wałbrzychu - 4. Dodajmy, że poziom członkostwa pracowników w NSZZ „Solidarność”, poza jednym wyjątkiem, przekracza 20% (czasem znacznie), więc nie jest to mało jak na polskie warunki. W 4 podmiotach istnieją zakładowe układy zbiorowe pracy (ZUZP).

Nazwa pracodawcy	Liczba pracowników	Istnienie Z UZP
Piotrków Trybunalski		
Miejski Zakład Komunikacji Piotrków Trybunalski	115	-
Dom Pomocy Społecznej w Piotrkowie Trybunalskim	79	-
Piotrkowskie Wodociągi i Kanalizacja Sp. z o.o.	175	+
Elektrociepłownia Piotrków Trybunalski	101	+
Ośrodek Sportu i Rekreacji Piotrków Trybunalski	100	-
Wałbrzych		
Wałbrzyski Zakład Wodociągów i Kanalizacji	398	+
Miejski Zarząd Budynków	225	+
Miejski Ośrodek Pomocy Społecznej	210	-
Zakład Aktywizacji Zawodowej „Victoria”	64	-

Treść porozumień zbliżona jest do treści porozumień w Płocku i Jaworznie. Mają więc one charakter ramowy. Nie będziemy tutaj odnosić się do procesów negocjacyjnych i szczegółowej treści obu porozumień, gdyż nie to jest intencją tego raportu. Wszelkie dane dostępne są w sprawozdaniach koordynatorów lokalnych. Przywołajmy jedynie przykładowe zapisy.

Porozumienie w Piotrkowie Trybunalskim

- ➔ *W obliczu zmian demograficznych takich jak starzenie się społeczeństwa oraz niski wskaźnik dzietności podpisujemy Porozumienie, by godna praca stała się niezbywalnym dobrem pracowników i mieszkańców naszego miasta, a rzetelna współpraca Stron była inspiracją do podejmowania kolejnych działań na rzecz rozwoju pracowników.*
- ➔ *dotaddkowy urlop wypoczynkowy, dodatkowe przerwy w pracy dla starszych pracowników (w wieku 55+) i długotrwale chorych czy wreszcie wydłużone przerwy dla kobiet karmiących piersią.*

Porozumienie w Wałbrzychu

- ➔ *Niniejsze Porozumienie ma pomóc w tworzeniu ram do prowadzenia dialogu we wszystkich kwestiach istotnych dla pracowników, pracodawców oraz władz samorządowych i organizacji związkowych.*
- ➔ *W przypadku braku możliwości osiągnięcia porozumienia z pracodawcą bezpośrednim, stronie związkowej zapewnia się zorganizowanie – bez zbędnej zwłoki, jednak nie później niż w ciągu 30 dni od chwili zgłoszenia problemu przez Organizacje Związkowe – spotkania mediacyjnego z udziałem Pracodawcy Pośredniego, tj. Gminy Wałbrzych.*

- ➔ Strony dołożą staranności, aby zapewnić przejrzyste zasady wynagradzania, szanując znaczenie normy wyrażonej w Kodeksie pracy, iż pracownicy mają prawo do jednakowego wynagrodzenia za jednakową pracę lub za pracę o jednakowej wartości. Jednocześnie Strony dostrzegają potrzebę docenienia pracowników z długoletnim stażem i wyrażają wolę wypracowania fakultatywnych rozwiązań w tym zakresie u danego Pracodawcy.
- ➔ Organizacje Związkowe zobowiązują się do rzetelnego, obiektywnego i kompleksowego informowania pracowników o prowadzonych z Pracodawcą rozmowach i przebiegu negocjacji mając na uwadze nieantagonistyczne oddziaływanie.

Wnioskiem, jak się wydaje, nie potrzebującym uzasadnienia jest to, że schemat działań zaprezentowany w dokumencie „Sprawozdanie z przeprowadzonego pilotażu wraz z propozycją modelu dialogu„ (<https://www.solidarnosc.org.pl/projekty-i-dokumenty/schematy-dialogu-spoecznego-dla-godnej-pracy/>) **w pełni zachowuje aktualność jednakże powinien być testowany na większej liczbie JST.** Mimo, iż doszło do negocjacji w kolejnych 2 jednostkach, to wciąż jest to zbyt mało, aby móc przeformułować czy też zweryfikować tezy i propozycje zawarte w propozycji modelu. W sposób naturalny rysuje się więc konieczność podejmowania kolejnych prób działań negocjacyjnych w ramach nowych jednostek samorządu terytorialnego w celu szerszego przetestowania procesu i jego udoskonalenia.



UKŁADY ZBIOROWE – KRAJOBRAZ W TRAKCIE ZAPOWIEDZIANEJ KATASTROFY

Najbardziej racjonalnym narzędziem do prowadzenia dialogu na każdym szczeblu i z każdym pracodawcą jest układ zbiorowy pracy.

W większości państw Europy Zachodniej, kierujących się od lat zasadami europejskiego modelu społecznego, rokowania zbiorowe są podstawowym instrumentem regulowania relacji w stosunkach pracy. Dotyczy to także sektora samorządu terytorialnego.

Tutaj szczególnie mocno rozwijana jest w wielu krajach praktyka rokowań zbiorowych w JST na różnych możliwych poziomach, poczynając od prowincji/regionów aż do poziomu pojedynczych gmin. W Polsce do tego nie doszło, gdyż w naszym kraju nigdy nie rozwinęła się praktyka prowadzenia negocjacji układowych powyżej poziomu zakładu pracy. Z różnych powodów: ograniczeń prawnych, słabości związków zawodowych, niewiedzy i niechęci pracodawców, także tych samorządowych, ale także i przede wszystkim ze względu na nieskrywaną niechęć większości elit politycznych do idei wykorzystania i promowania UZP jako podstawowego regulatora stosunków pracy.

Rezultatem jest to, że Polska znalazła się w 2023 r. na ostatnim miejscu w UE jeżeli chodzi o zasięg układów zbiorowych. Ponieważ jednak ten wskaźnik spada w całej

UE (jeszcze w 2000 r. wynosił 66%, w 2018 r. obniżył się do 56%¹), pojawiła się po raz pierwszy inicjatywa unijna w postaci Dyrektywy o adekwatnej płacy minimalnej w UE (2022/2041/WE), a konkretnie jej art. 4 wskazującego na konieczność podejmowania przez partnerów społecznych i państwa członkowskie działań zmierzających do zwiększenia liczby pracowników objętych układami zbiorowymi pracy. Po raz pierwszy krajowa władza publiczna będzie musiała przedstawiać plan działania na rzecz rozszerzenia zakresu rokowań zbiorowych, jeżeli jest on poniżej poziomu 80%.

Dotyczy to oczywiście także Polski. Jednakże kluczem do zwiększania zasięgu układów zbiorowych jest przede wszystkim pojawienie się wyższych poziomów negocjacji zbiorowych, czyli tego czego w Polsce prawie całkowicie brakuje.

Refleksja jaka zostanie przedstawiona dotyczy pytania w jakim zakresie dobrowolne negocjacje z JST w celu zawierania porozumień ramowych mogą się do tego celu przyczynić. Oczywiście ramowe porozumienia zawarte podczas pierwszej i drugiej fazy projektu nie stanowią układów zbiorowych pracy czy też szerzej porozumień zbiorowych o których mowa w art. 4 Dyrektywy. Same przez się nie zwiększają liczby pracowników objętych układami zbiorowymi pracy.

Mogą one jedynie stanowić zarzewie do dalszych prac, które doprowadzą do podpisania układu zbiorowego pracy.

Opieranie się jedynie na układach zakładowych (jak to ma miejsce w polskiej rzeczywistości) nie doprowadzi do znacznego podniesienia liczby pracowników objętych układami zbiorowymi. Potrzeba nam rozwiązań i praktyk na poziomie ponadzakładowym.

W projekcie ustawy dotyczącej układów zbiorowych przedstawionym w tzw. pre-konsultacjach latem 2023 r., Ministerstwo Rodziny i Polityki Społecznej wskazało na powstanie nowej kategorii układu ponadzakładowego dla grupy pracodawców. Układ taki mógłby podlegać generalizacji. Pozwalałoby to na zbudowanie strategii dążenia do zawarcia układów z grupą pracodawców pośrednio zależnych od samorządu np. w sferze pomocy społecznej a następnie ich generalizacji. Należy jednak pamiętać (o czym piszemy w dalszej części) o dużym zróżnicowaniu finansowym i faktycznym JST w Polsce.

Wydaje się, że można postawić tezę, że aby JST wzięły na siebie w większym stopniu rolę i zadania pracodawców rzeczywistych potrzebne są kompleksowe zmiany w zakresie funkcjonowania samorządu terytorialnego w Polsce w celu jego finansowego i kompetencyjnego wzmocnienia.

¹ <https://www.eurofound.europa.eu/observatories/eurwork/industrial-relations-dictionary/collective-bargaining-coverage> [dostęp 10.06.2023].

Równocześnie należy podkreślić, że niewypowiedzianym założeniem wynikającym z art. 4 Dyrektywy 2022/2041/WE jest przekonanie o dobrych jakościowo porozumieniach. W sytuacji gdy UZP nie zawiera postanowień w obszarach które nie są de facto efektywnie regulowane w przepisach k.p. (jak na przykład szkolenia zawodowe – prawo pracownika do podnoszenia kwalifikacji) wówczas jego wartość dla świata pracy jest niewielka i równocześnie trudno taki układ postrzegać jako narzędzia przejścia w obliczu *twin transition*.



SAMORZĄDY BĘDĄ MUSIAŁY SPROSTAĆ NOWYM WYZWANIAM

Drugi obszar to widoczne coraz wyraźniej wyzwania stojące po stronie JST dotyczące implementacji polityk krajowych i unijnych związanych z transformacją energetyczną, klimatyczną, w tym wprowadzaniem założeń gospodarki obiegu zamkniętego oraz szerokiego spektrum procesów z obszaru cyfryzacji. Nakładają się na to wyzwania demograficzne (starzenie się społeczeństwa) oraz wyzwania będące pochodną z jednej strony niedoborów pracowników na rynku pracy a jednocześnie procesów migracyjnych. Oto krótka refleksja na ile budowanie praktyki zawierania dobrowolnych porozumień trójstronnych w ramach poszczególnych JST może być czynnikiem sprzyjającym podejmowaniu działań w celu sprostania wskazanym wyzwaniom.

Cały świat pracy stoi obecnie przed wyzwaniami wynikającym z tzw *twin transition* czyli powiązanych ze sobą procesów: zielenienia gospodarki (przez co należy rozumieć polityki dekarbonizacji, budowy gospodarki obiegu zamkniętego oraz obniżania energochłonności) oraz cyfryzacji

(w tym szerszego wykorzystywania SI oraz algorytmów). Jest kwestia oczywistą, że wyzwania te stoją także przed pracownikami zatrudnionymi u pracodawców pośrednio zależnych od samorządu terytorialnego.

Równie oczywisty komentarz wskazuje, na szersze spektrum wyzwań stojących przed JST w obliczu tych przemian związanych z koniecznością zapewnienia mieszkańcom usług powszechnego dostępu o wysokiej jakości. Na to nakłada się zmiana demograficzna związana ze starzeniem się populacji. Jej naturalnym następstwem jest napływ pracowników migracyjnych, którzy coraz częściej zatrudniani są w usługach powszechnego dostępu. Potrzebne są zatem odpowiednie strategie integracyjne nie tylko na poziomie centralnym ale także w ramach JST różnego szczebla, tak aby zapewnić odpowiedni poziom integracji migrantów, zwłaszcza spoza obszaru UE.

Ze względu na potrzeby transformacji energetycznej i coraz bardziej widoczne zalety rozproszenia sektora energetycznego należy dążyć do tego, aby swój udział w transformacji miały samorządy i cały sektor komunalny. Chodzi tu m.in. o organizowanie lokalnych klastrów energetycznych, udział samorządów w bilansowaniu systemu energetycznego, możliwość preferencyjnej produkcji energii ze źródeł odnawialnych, możliwość zakładania spółdzielni energetycznych w miastach czy budowę lokalnych systemów ciepłowniczych opartych na OZE w gminach wiejskich. Do sektora samorządowego powinny być również skierowane programy inwestycyjne, np. poprzez specjalny fundusz transformacji².

Podsumowując: rola ramowych porozumień na linii JST - związki zawodowe - pracodawcy pośrednio zależni od samorządu, nie będzie stanowiła cudownego remedium w obliczu wskazanych kompleksowych wyzwań i procesów. Można jednak, w naszej opinii, racjonalnie założyć, że proces ich negocjowania może przyczynić się do szerszej wymiany poglądów i informacji o zachodzących procesach a postanowienia w nich zawarte w pewnym zakresie usprawnią implementację niezbędnych zmian. W dotychczas podpisanych 4 porozumieniach te kwestie nie są szczególnie uwypuklone.

Wydaje się, że w przy ich renegecji oraz podejmowaniu potencjalnych negocjacji w innych JST należy położyć większy nacisk na rozwiązania powiązane z tym obszarem.

² Odnowa samorządności: jak przywrócić samodzielność i sprawczość polskim samorządom? Fundacja Bato-rego



RECENTRALIZACJA I SPADEK DOCHODÓW SAMORZĄDÓW

I wreszcie trzeci obszar dotyczy kwestii chyba najistotniejszej, a więc pytań o ustrojowe i finansowe umiejscowienie JST w polskiej rzeczywistości społecznej i ekonomicznej. W tym obszarze warto odnieść się do pojawiających się w debacie propozycji zmiany i reform w tym obszarze. Z analizy zależności dochodów i wydatków gmin od ich wielkości wyznaczonej przez obowiązujący podział administracyjny i przez ustawowe regulacje kształtujące system finansów samorządowych można wysnuć następujące wnioski³:

- Obecny podział administracyjny państwa charakteryzuje się daleko idącym rozdrobnieniem podstawowych jednostek samorządu terytorialnego i bardzo dużym zróżnicowaniem wielkości jednostek tego samego typu (szczebla).
- Najmniejsze gminy dysponują najmniejszymi – nie tylko w ujęciu bezwzględnym, lecz także w przeliczeniu na jednego mieszkańca – środkami na wykonywanie zadań samorządowych. Skłania to do ponownego rozważenia celowości samodzielnego funkcjonowania najmniejszych gmin i do dość istotnej redukcji ich liczby.
- Populacja gmin wiejskich jest mocno zróżnicowana wewnętrznie, przy czym najlepszą sytuacją finansową charakteryzują się gminy wiejskie, których podstawowe funkcje gospodarcze nie są związane z rolnictwem. Powinno to skłonić

³ E. Malinowska- Misiąg, W. Misiąg, Podział administracyjny a system finansowania gmin w Polsce, Studia BAS, 4 (68), 2021

do ponownego rozważenia efektywności obecnego systemu wspierania rozwoju obszarów wiejskich.

- Konieczne wydają się korekty systemu finansów samorządowych, lepiej wiążące wielkość transferów środków z budżetu państwa do JST z uzasadnionymi kosztami wykonywania przez te jednostki zadań publicznych.
- Nadal wymaga rozwiązania problem relacji dużych miast z otaczającymi je gminami. Zasadne wydaje się przy tym wdrożenie rozwiązań umożliwiających rozwój dużych ośrodków miejskich.
- Chociaż zbyt duża liczba małych gmin wydaje się głównym problemem obecnego podziału administracyjnego, należy zauważyć znaczące zróżnicowanie wielkości województw i powiatów.

W tym miejscu konieczne jest zwrócenie uwagi na

szereg zmian, których dokonano w ostatnich kilku latach, a które de facto doprowadziły do osłabienia samodzielności finansowej samorządów.

Po pierwsze - recentralizacja, a więc tworzenie specjalnych funduszy centralnie rozdysponujących środki. Po drugie, zmiany podatkowe: podniesienie kwoty wolnej od podatku oraz minimalnego wynagrodzenia, obniżenie podstawowej stawki podatku dochodowego od osób fizycznych, zwolnienie z podatku osób do 26 roku życia. Wszystkie te elementy, z zasady słuszne, skutkują niższymi dochodami samorządów. W tej sytuacji brak rekompensaty dla budżetów samorządów powoduje ich problemy finansowe i uzależnienie od dotacji centralnych. Kolejnym aspektem jest zlecanie zadań bez odpowiednich środków finansowych (np. przekazanie zadania zleconego z zakresu administracji rządowej w sprawie opieki nad organizacjami kombatanckimi) albo brak środków na realizację nowego zadania (np. z zakresu pomocy dla kobiet w ciąży). Nieadekwatność środków na powierzane samorządowi terytorialnemu zadania może przyczyniać się do wykazywania przez administrację rządową indolencji samorządu.

Gospodarka wodno-ściekowa

Krokiem pierwszym w kwietniu 2017 r. była zmiana ustawy prawo ochrony środowiska, w której dokonano zmiany zasad powoływania władz wojewódzkich funduszy ochrony środowiska pozostawiając sejmikowi wojewódzkiemu prawo delegowania jednej osoby (wiceprzewodniczącego). Pozostali członkowie rady nadzorczej delegowani są przez ministra, wojewodę oraz Narodowy Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej. W praktyce oznacza to przejście kontroli nad radą nadzorczą. W lipcu 2017 r. zdecydowano się na utworzenie instytucji – Państwowego Gospodarstwa Wodnego – Wody Polskie. Instytucja ta przejęła zadania i kompetencje prezesa Krajowego Zarządu Gospodarki Wodnej, dyrektorów regionalnych zarządów gospodarki wodnej oraz marszałków województw i starostów związanych z utrzymaniem wód, mienia Skarbu Państwa związanego z gospodarką wodną

i inwestycjami w tym obszarze, a także starostów w zakresie zgód wodnoprawnych. Stanowi to ewidentny przykład odbierania uprawnień i kompetencji i jest przejawem recentralizacji wiążąc się oczywiście z uszczupleniem dochodów. Jesienią 2017 r. przyznano Wodom Polskim kolejną kompetencję – opiniowanie projektów regulaminów dostarczania wody i odprowadzania ścieków oraz zatwierdzania taryf uchwalonych przez rady gmin.

Inspekcja sanitarna

W styczniu 2020 r. dokonano zmian organizacyjnych w Państwowej Inspekcji Sanitarnej, zwiększając rolę koordynacyjno-nadzorczą Głównego Inspektora Sanitarnego oraz wzmacniając pozycję wojewody jako organu reprezentującego rząd w terenie. Ustawa przyznała Głównemu Inspektorowi Sanitarnemu kompetencje do powoływania i odwoływania – za zgodą właściwego wojewody – państwowych wojewódzkich inspektorów sanitarnych oraz państwowemu wojewódzkiemu inspektorowi sanitarnemu kompetencje do powoływania i odwoływania – po zasięgnięciu opinii wojewody – państwowych powiatowych inspektorów sanitarnych. Ponadto ustanowiła państwowego powiatowego inspektora sanitarnego organem zespolonej administracji rządowej w województwie. Zmiany te wyraźnie mają charakter centralizujący, ograniczający kompetencje samorządów.

Drogi samorządowe

W 2018 r. stworzono Fundusz Dróg Samorządowych obecnie Rządowy Fundusz Rozwoju Dróg, powołany jako mechanizm wsparcia dla jednostek samorządu terytorialnego, realizujących inwestycje na drogach samorządowych. Środki z Funduszu to dotacje celowe, rozdzielane przez komisję powołaną przez wojewodę w zależności od poziomu dochodów jednostki samorządowej. Rządowy Fundusz Inwestycji Lokalnych to kolejne narzędzie związane z przekazywaniem dotacji samorządom. Jego wprowadzenie związane jest z wystąpieniem wiosną 2020 r. epidemii COVID-19 i jej skutków w sferze finansowej. Jest to rządowy program finansowy przez fundusz przeciwdziałania COVID-19. Podczas pierwszej tury pieniądze z tego programu zostały przekazane samorządom według odgórnie przyjętego algorytmu, natomiast II i III transza na podstawie decyzji Komisji do spraw Wsparcia JST po złożeniu wniosków przez samorządy.

W obecnym systemie prawnym dochody własne JST łącznie z udziałami w podatkach dochodowych, pokrywają ok. 48,5% ich wydatków⁴. Stosunkowo prostym sposobem zwiększenia udziału dochodów własnych w finansowaniu wydatków JST byłoby zwiększenie udziałów we wpływach z podatków dochodowych (przede wszystkim

⁴ E. Malinowska- Misiąg, W. Misiąg, Dostosowanie dochodów do zadań samorządu terytorialnego w Polsce. Praktyka i rekomendacje, Studia BAS, 1 (65) 2021

udziałów we wpływach z PIT) kosztem ograniczenia dotacji budżetowych lub subwencji. Zmiana taka spowodowałaby jednak dalsze pogłębienie rozbieżności w poziomie dochodów pomiędzy gminami rolniczymi a resztą gmin.

Rolę systemu uzupełniania dochodów JST do poziomu gwarantującego możliwość wykonania nałożonych na nie zadań przypisano dotacjom i subwencji ogólnej z budżetu państwa oraz mającym o wiele mniejsze znaczenie dotacjom z różnego typu funduszy i agencji rządowych. Konstrukcja systemu dotacji i subwencji nie gwarantuje jednak jego efektywnego działania, gdyż:

- więcej niż połowę ogólnej kwoty subwencji ogólnej stanowi część oświatowa, rozdzielana z pominięciem kryterium dochodowego;
- algorytm podziału wyrównawczej części subwencji ogólnej polega głównie na wyrównywaniu poziomu dochodów i tylko w minimalnym stopniu uwzględnia niezbędne wydatki poszczególnych JST chociaż dane statystyczne wykazują, że wydatki JST w kluczowych działach są mocno zróżnicowane nawet w obrębie grup podobnych jednostek i nie ma podstaw, by zakładać, że różnice te wynikają wyłącznie z lepszego lub gorszego zarządzania środkami publicznymi.

Proponowane w literaturze zmiany dotyczą między innymi ograniczenia zakresu zadań zleconych jednostkom samorządu terytorialnego na mocy ustaw.

Problemy związanych z finansowaniem zadań ustawowo zleconych JST nie da się rozwiązać bez zasadniczych zmian samej konstrukcji zadań zleconych. Zmiany powinny przy tym obejmować zarówno zakres zadań publicznych finansowanych w tej formie, jak i sposób ich finansowania, przy czym podstawą do określenia nowego kształtu systemu zadań zleconych powinny być następujące założenia:

- zakres zadań zleconych wykonywanych w sposób ciągły należy radykalnie ograniczyć;
- ograniczenie zakresu zadań zleconych powinno polegać albo na przejęciu przez administrację rządową wykonywania zadań zleconych obecnie JST (tu należy rozważyć zwłaszcza zasadność zlecenia samorządom powiatów finansowania państwowej straży pożarnej, a także wykonywania przez starostów zadań związanych z zarządzaniem nieruchomościami Skarbu Państwa), albo na nadaniu obecnym zadaniom zleconym statusu obligatoryjnych zadań własnych;
- formę zadań zleconych wykonywanych w sposób ciągły należy pozostawić tylko dla tych zadań, których przejęcie przez administrację rządową powodowałoby istotne niedogodności dla obywateli – w praktyce oznaczałoby utrzymanie formy zadania zleconego jedynie dla wypłat świadczeń o charakterze pomocy społecznej i wspierania rodziny oraz dla dopłat do zakupów paliwa dla rolników.

Wprowadzenie tych zmian wymagałoby zastąpienia dotacji na zadania zlecone, przekształcane w obligatoryjne zadania własne, innymi dochodami – np. przez zmodyfikowanie reguł wyznaczania subwencji ogólnej.

W naszej ocenie jednym z zasadniczych wyzwań dla III RP jest hamowanie zapędów recentralizacyjnych poprzez wywieranie wpływu zarówno na rządzących oraz na społeczeństwo obywatelskie i uświadamianie korzyści płynących z systemu zdecentralizowanego zarządzania w sferze publicznej⁵.

Dlaczego piszemy o tym tak szczegółowo? Dla podkreślenia że możliwość rozwoju zawierania bogatych w treści ramowych porozumień związków zawodowych w sektorze samorządu terytorialnego uzależniona jest także pośrednio od zachowania/ przywrócenia/ rozwoju niezależności JST i ukształtowania prawidłowego mechanizmu ich finansowania.

⁵ B. Springer, Kluczowe zmiany w samodzielności i ustrojowej niezależności samorządu terytorialnego kadencji 2018-2023, *Studia Politologiczne*, 67, 2023



NIE WSZYSTKIE GMINY MOGĄ BYĆ SAMOWYSTARCZALNE

W wyniku dyskusji przeprowadzonych z przedstawicielami JST uznaliśmy potrzebę zwrócenia uwagi na czynnik dotychczas wciąż niedoceniany, a więc obiektywną zdolność samorządów terytorialnych do posiadania zasobów umożliwiających prowadzenie dialogu społecznego. Dotyczy to w szczególności jednostek podstawowych, wprost wskazanych w Konstytucji RP, jakimi są gminy. Na podstawie opracowania „Różnorodność polskich samorządów na tle wspólnych wyzwań” opracowanego w 2023 przez Bank Gospodarstwa Krajowego można dokonać podziału gmin zależnie od ich zamożności na trzy kategorie: A – wyraźnie zamożne, B – średnio zamożne, C – najbiedniejsze)⁶.

Przeprowadzoną analizę można podsumować w kilku punktach. Po pierwsze, o gminach wiejskich, miejsko-wiejskich i miejskich w dużym stopniu można opowiedzieć podobną historię (choć gminy miejskie pod wieloma względami przypominają już bardziej miasta na prawach powiatu). Grupa średniozamożnych gmin (B) jest zawsze najbardziej liczna i stanowi w pewnym sensie obraz całej populacji w pigułce. Gminy najbardziej zamożne wyróżniają się korzystnie przede wszystkim lepszą jakością infrastruktury. Gminy najbiedniejsze wyróżniają się natomiast większymi wyzwaniami

⁶ https://www.bgk.pl/files/public/Pliki/Ekspertyzy_i_badania/22.05.2023_Roznorodnosc_polskich_samorzadow_final.pdf

o charakterze demograficznym. Miasta na prawach powiatu mają nieco inną charakterystykę. Są zdecydowanie mniej zróżnicowane pod względem sytuacji infrastrukturalnej. Wydaje się, że to co najbardziej definiuje ich przynależność do poszczególnych grup to kapitał społeczny ich mieszkańców.

Warto dodać do tego jeszcze jedną obserwację przekrojową – miasta na prawach powiatu i gminy miejskie odznaczają się średnio lepszą jakością infrastruktury i kapitału społecznego, a gminy wiejskie i miejsko-wiejskie osiągają nieco lepsze wskaźniki demograficzne i środowiskowe.

Wszystkie te obserwacje potwierdzają, że polskie samorzady są znacznie bardziej zróżnicowane niż wynikałoby to z ich prawnego statusu. To oznacza, że stosowanie homogenicznej polityki wobec wszystkich gmin i miast jest często nieuprawnionym uproszczeniem.

Na zaobserwowane zróżnicowanie nakłada się jeszcze wymiar geograficzny. W gminach, które zostały uznane za najbardziej zamożne (klastry A) mieszka około 33,3% Polaków. Ponad połowa z nich to mieszkańcy dwudziestu miast na prawach powiatów, które zostały zaliczone do klastra A (17,4% Polaków). Do klastra C zaliczono natomiast 833 jednostki różnego szczebla (34% ogólnej liczby gmin i miast), zamieszkuje je jednak tylko 21,5% Polaków.

Jak odnieść powyższe wnioski do tematyki naszego raportu? Wydaje się, że w przypadku gmin można postawić tezę, że realna możliwość zawierania potencjalnych układów zbiorowych z nimi jako rzeczywistymi pracodawcami wymagałaby czegoś więcej niż oczywistych zmian w zakresie procedury negocjacyjnej i stron uprawnionych do ich zawierania. Potrzebne byłoby zmniejszenie rozbieżności pomiędzy sytuacją faktyczną i dochodową poszczególnych JST. Oczywiście bardzo poważne różnice pozostaną – należy, jednakże dążyć do pewnej standaryzacji (np. poprzez proces łączenia gmin).



UWAGI KOŃCOWE

Podstawowym wnioskiem jaki nasuwa się po sfinalizowaniu projektu „Schematy Dialogu Społecznego dla Godnej Pracy w sektorze publicznym na poziomie samorządów II” jest wskazanie, że analiza problematyki deficytu dialogu społecznego przeprowadzana wyłącznie w ramach zarysowanego „trójkąta niemożliwości” nie jest w pełni adekwatna. W znacznie większym stopniu powinny być wzięte pod uwagę uwarunkowania finansowe i prawne oddziaływujące na faktyczną sytuację jednostek samorządu terytorialnego. Dotyczy to także działań o charakterze zdecydowanie politycznym wynikających z realizowania strategii budowania silnego państwa w oparciu o centralizację władzy, kosztem uprawnień samorządu terytorialnego.

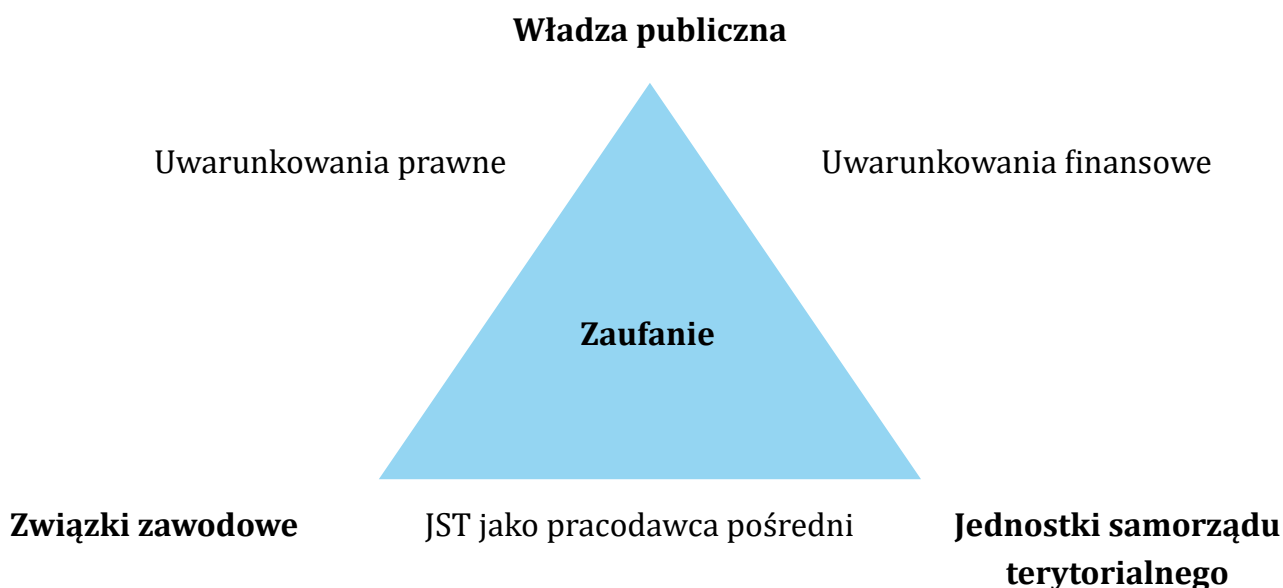
Nasze ustalenia wskazują także na zasadniczo niski poziom wiedzy o instytucjach i mechanizmach dialogu społecznego (permanentne mylenie go z tzw. dialogiem obywatelskim) u przedstawicieli samorządu terytorialnego. Jest to jednak odzwierciedleniem generalnie niskiej jakości kapitału zaufania społecznego w naszym kraju, co widać chociażby w mało zauważalnych przez opinię publiczną efektach pracy Rady Dialogu Społecznego.

Na poziomie lokalnym pokazały to problemy z brakiem „pomysłów” dotyczących „ubogacenia” treści porozumień trójstronnych w Piotrkowie Trybunalskim i Wałbrzychu, w sytuacji, gdy klasyczne kwestie płacowe pozostają w gestii pracodawcy w rozumieniu kodeksu pracy. Jeżeli dodać do tego zauważalny brak umiejętności mobilizacji i budowy sprawnie funkcjonującego zespołu negocjacyjnego oraz pasywność ze strony

pracodawców samorządowych i ich w większości słabe zaangażowanie na spotkaniach negocjacyjnych, jak na dłoni widać główne wyzwanie dla polskiego dialogu społecznego, którym w ujęciu metodologicznym jest potrzeba edukacji w zakresie umiejętności wypracowywania sytuacji win-win w negocjacjach, a więc prowadzenia gry o sumie niezerowej.

Kolejne porozumienia muszą w większym stopniu być wynikiem namysłu nad lokalnymi problemami a nie stanowić jedynie kopiowania zapisów w już zawartych porozumieniach. Jest to trudne z tego względu na to, że w sytuacji znacznego spłaszczenia siatki wynagrodzeń będącej następstwem dynamicznego wzrostu płacy minimalnej w ostatnich latach większość uwagi liderów związkowych i członków związku jest skierowana ku negocjacjom placowym które poprzez wprowadzenie różnorodnych mechanizmów jak dodatki stażowe czy dodatki związane z określonymi zdaniami wykonywanymi przez pracowników doprowadziłyby do większego zróżnicowania w ramach struktury wynagrodzenia u pracodawców pośrednio zależnych od samorządu.

Równocześnie wyraźnie podkreślamy, że bez zmian prawnych zmierzających w kierunku zapewnienia JST większego bezpieczeństwa finansowego i adekwatności zadań do posiadanych środków, proces podejmowania przez nie wyzwań związanych z większym udziałem w rozwiązywaniu problemów na linii pracownicy/ związki zawodowe a pracodawcy pośrednio zależni od samorządu w formie porozumień o zauważalnej wartości dodanej może napotykać daleko idące zdystansowanie. Wszystkim potencjalnym uczestnikom takich inicjatyw dedykujemy poniższy schemat, który pokazuje, że w ich centrum powinno być wzajemne zaufanie, co dotyczy w szczególności zachowań władzy centralnej.



W odniesieniu do strony związkowej (a więc w tym przypadku po NSZZ „Solidarność”), przy pesymistycznym założeniu, że utrzymane zostaną dotychczasowe ograniczenia prawno – finansowe, wypada zalecić co najmniej następujący zestaw działań, jako następstwo zakończonego projektu, aby możliwe było osiągnięcie perspektywicznie wzmocnienia jakości dialogu społecznego przy wykorzystaniu formuły zastosowanej w trakcie projektu w 4 samorządach.

- ➔ Należy w pierwszej kolejności skupić się na miastach na prawach powiatu. Posiadają one względnie dużą liczbę pracodawców pozostających w ekonomicznym władztwie samorządu, a jednocześnie w przeciwieństwie do obszarów metropolitalnych możliwe jest tam monitorowanie całego procesu mniejszym nakładem środków i sił.
- ➔ Opracowanie strategii określającej w których ośrodkach miejskich związek zainicjuje podobne negocjacje. Do jej realizacji potrzebne jest podejmowanie działań organizacyjno-rekrutacyjnych, tak aby dojść do zwiększenia liczebności członków w zakładach pracy pośrednio zależnych od samorządu terytorialnego. Daje to większe szanse na sukces w procesie działań negocjacyjnych z JST. Strategia winna określać zasady wsparcia organizacyjnego, eksperckiego etc. Niezbędne może okazać się wsparcie w postaci aplikowania o pozyskanie środków projektowych: krajowych, UE lub Funduszy Norweskich.
- ➔ Równocześnie niezbędne jest stałe monitorowanie żywotności podpisanych dotychczas porozumień i ich wpływu na rozwój dialogu społecznego i zawieranie układów zbiorowych pracy (jako cel ostateczny).
- ➔ Podejmowanie działań promocyjnych – opisane jest to w „Sprawozdaniu z przeprowadzonego pilotażu wraz z propozycją modelu dialogu”.



