

Warszawa, kwiecień 2023 r.

Sprawozdanie

z ewaluacji funkcjonowania porozumień zawartych w Jaworznie i w Płocku w ramach projektu 2019/101789 – Schemat Dialogu Społecznego dla Godnej Pracy w sektorze publicznym na poziomie samorządów.

„Ewaluacja to obiektywna ocena projektu, programu - powinna ona dostarczyć rzetelnych i przydatnych informacji, pozwalających wykorzystać zdobytą wiedzę oraz czy cele przyniosły zakładany efekt.”

Niniejsza ewaluacja dotyczy 2 trójstronnych Porozumień podpisanych w Jaworznie i Płocku w ramach projektu „Schemat Dialogu Społecznego dla Godnej Pracy w sektorze publicznym na poziomie samorządów”, realizowanego przez Komisję Krajową NSZZ „Solidarność”, Związek Miast Polskich przy współpracy z Norweskim Związkiem Pracowników Komunalnych i Powszechnych (Fagforbundet) oraz Norweskim Stowarzyszeniem Władz Lokalnych i Regionalnych (KS). Szczegółowy opis projektu znaleźć można na stronie internetowej NSZZ „Solidarność” (<https://www.solidarnosc.org.pl/projekty-i-dokumenty/schematy-dialogu-spolecznego-dla-godnej-pracy/>).

Zgodnie z założeniami ww. projektu jego głównym celem było przetestowanie koncepcji mającej wzmocnić dialog społeczny w sektorze jakim jest samorząd terytorialny, gdzie pracodawca formalny (bezpośredni) nie jest pod wieloma względami, pracodawcą rzeczywistym, szczególnie przy tworzeniu planów gospodarczych w tym wielkości środków na wynagrodzenia w danym podmiocie gospodarczym. Taka sytuacja bardzo często prowadzi do powstawania trudnych do rozwiązania konfliktów na linii: związki zawodowe - pracodawca bezpośredni, co w efekcie prowadzi do przeniesienia konfliktu na poziom jednostki samorządu terytorialnego (JST) i szukanie rozwiązań w formule doraźnej. Projekt proponował wprowadzenie mechanizmu systemowego o charakterze dobrowolnym – a więc porozumień o współpracy.

W celu przetestowania możliwości ustanowienia takiego mechanizmu wybrane zostały dwie jednostki samorządowe w miastach na prawach powiatu: Jaworzno i Płock.

Inicjatywa Komisji Krajowej NSZZ „Solidarność” z września 2020 r., doprowadziła do akceptacji pomysłu uczestnictwa w projekcie Prezydentów obu miast. W dniu 14 lipca 2021r. podpisane zostało Porozumienie o zasadach dialogu i współpracy w Jaworznie, a w dniu 26 września 2021r. podpisano Porozumienie o współpracy partnerskiej w Płocku. Obydwa Porozumienia są przykładem dobrowolnego tworzenia opcjonalnych ram dialogu na poziomie samorządu terytorialnego w formule trójstronnej, gdzie ich stronami są: władza samorządowa, pracodawcy i zakładowe organizacje związkowe NSZZ „Solidarność”.

1. Porozumienie w Jaworznie obejmuje podmioty:

- 1) Urząd Miejski w Jaworznie,
- 2) Miejskie Centrum Kultury i Sportu,
- 3) Powiatowy Urząd Pracy,
- 4) Wodociągi Jaworzno,
- 5) Przedsiębiorstwo Komunikacji Miejskiej w Jaworznie.

Strony przyjęły dobre praktyki w następujących obszarach:

- Wzajemne traktowanie
- Informowanie
- Konsultowanie
- Negocjowanie
- Przeciwdziałanie lobbingsowi
- Promocja miasta/identyfikacja.

Zasady i tryb postępowania stron, przekazywania informacji, terminy spotkań i konsultacji, wzajemną relację i współpracę opisano w poszczególnych obszarach Porozumienia.

Porozumienie zostało zawarte na czas określony tj. do 31 marca 2023 r.

Porozumienie podpisali: Prezydent i Sekretarz miasta Jaworzno, Pracodawcy i Przewodniczący Organizacji Zakładowych NSZZ „Solidarność” z w/w podmiotów.

W okresie od dnia podpisania Porozumienia do 7 marca 2023 r. odbyły się dwa plenarne posiedzenia stron niniejszego porozumienia oceniające funkcjonowanie dokumentu tj. 15 lutego 2023 r. oraz 7 marca 2023 r. podsumowujące funkcjonowanie podpisanego Porozumienia. W spotkaniu 7 marca 2023 r. uczestniczyli przedstawiciele stron, którzy podpisali Porozumienie 14 lipca 2021r. oraz przedstawiciele Komisji Krajowej NSZZ „Solidarność” w osobach: Agnieszka Rybczyńska – Kierownik projektu i Jerzy Wielgus – Ekspert NSZZ „Solidarność”.

Przedstawiciele stron Porozumienia pozytywnie ocenili dokument i jego funkcjonowanie – zarówno strona związkowa, pracodawcy jak i Prezydent Miasta Jaworzno.

W wypowiedziach (koordynatora Porozumienia, pracodawców, Prezydenta Miasta) jednoznacznie wynikało, że Porozumienie spełniło założenia i oczekiwania stron i przyczyniło się do poprawy dialogu pomiędzy stroną związkową a pracodawcami.

Strony Porozumienia zadeklarowały, że Porozumienie będzie obowiązywało po 31.03.2023 r. (podpiszą stosowną regulację), a o terminie podpisania powiadomią Komisję Krajową NSZZ „Solidarność”.

2. Porozumienie w Płocku obejmuje podmioty:

- 1) Miejski Ośrodek Pomocy Społecznej,
- 2) Płocki Ośrodek Kultury i Sztuki,
- 3) Książnicę Płocką,
- 4) Komunikację Miejską Płocka,
- 5) Miejski Urząd Pracy.

Celem Porozumienia był wzrost jakości dialogu społecznego w sektorze publicznym na poziomie lokalnym w Płocku, a przedmiotem Porozumienia mają być wzajemne relacje stron, poprawa relacji (współpracy pracodawców z organizacjami zakładowymi NSZZ „Solidarność”). Porozumienie zawarto na czas nieokreślony.

W celu oceny funkcjonowania niniejszego Porozumienia odbyły się trzy spotkania plenarne.

Pierwsze spotkanie odbyło się 15 lutego 2023r. ze stroną związkową podpisanego Porozumienia, ze strony Komisji Krajowej NSZZ „Solidarność” udział w spotkaniu wzięli: Sławomir Adamczyk – Kierownik Biura Branżowo-Konsultacyjnego i Jerzy Wielgus – Ekspert NSZZ „Solidarność”. Przedstawiciele NSZZ „Solidarność” pozytywnie ocenili przedmiotowe Porozumienie argumentując, że jest większa przejrzystość przy regulacjach płacowych, podmiotowe traktowanie przedstawicieli organizacji związkowych, zwiększona przejrzystość finansów zakładów pracy. Regulacje płacowe zostały przeprowadzone w zakładach pracy gdzie przed podpisaniem Porozumienia nie występowały. Po podpisaniu porozumienia regulacje płacowe zostały przeprowadzone przy udziale przedstawicieli NSZZ „Solidarność”.

Drugie spotkanie odbyło się 10 marca 2023 r. z Prezydentem Miasta Płock, który ocenił pozytywnie funkcjonowanie Porozumienia i ustalono plenarne spotkanie na dzień 23 marca 2023 r. Ze strony KK NSZZ „Solidarność” w spotkaniu uczestniczyli Agnieszka Rybczyńska - Kierownik projektu, Jerzy Wielgus – Ekspert NSZZ „Solidarność” oraz Andrzej Burnat - Przewodniczący Regionu Płockiego NSZZ „Solidarność” i Stanisław Szkopek – Z-ca Przewodniczącego.

Trzecie spotkanie plenarne stron Porozumienia odbyło się 21 marca 2023 r. funkcjonowanie Porozumienia strony oceniają pozytywnie, uznając że pomogło ono w kształtowaniu dialogu stron, spowodowało większą otwartość na rozmowy i poszukiwanie rozwiązań problemów. Prezydent miasta Płock podkreślił, że rozmowy z przedstawicielami związków zawodowych były konstruktywne i merytoryczne.

Na pierwszym spotkaniu stron po podpisaniu 28 września 2021 r. Porozumienia o współpracy partnerskiej, strony uzgodniły minimalny wzrost wynagrodzeń w podmiotach podległych Prezydentowi miasta Płock. W roku 2022 dwa inne podmioty podległe samorządowi Płocka (nie będące stroną Porozumienia) zgłosiły akces przystąpienia do niniejszego Porozumienia. Niestety obecnie w jednym z nich (MOSiR) występuje łamanie prawa. Prezydent miasta Płock obiecał kontrolę i wyjaśnienie zgłoszonego problemu, a o wynikach powiadomi NSZZ „Solidarność”.

Wnioski z ewaluacji

Po odbytych spotkaniach ze stronami podpisanymi porozumień trójstronnych (samorząd, pracodawcy i NSZZ „Solidarność”) w Jaworznie i Płocku oraz wysłuchaniu opinii stron zawartych Porozumień na temat funkcjonowania w życiu przedmiotowych dokumentów w okresie od dnia ich podpisania (14 lipca 2021 r. Jaworzno i 28 września 2021 r. Płock) do 21 marca 2023 r. należy ocenić pozytywnie funkcjonowanie w/w Porozumień. Z informacji uzyskanych podczas wywiadów i rozmów z sygnatariuszami wynika, że potwierdza się, iż Porozumienia wypracowane i zawarte były w dobrej wierze, gdyż wyraźnie poprawiły one komunikację i dialog między stronami. Ważne jest także to, że wsparcie dla funkcjonowania Porozumień jak i poprawność dialogu jego stron zapewniły również struktury ponadzakładowe NSZZ „Solidarność”, tj. Oddziały i Regiony.

W związku z powyższym, można uznać, że Porozumienia spełniły założenia i oczekiwania sygnatariuszy, a ich funkcjonowanie pozytywnie jest odbierane przez pracowników tych podmiotów u pracodawców, którzy przystąpili do Porozumień. W przypadku Porozumienia Płockiego warto zwrócić uwagę, że wzbudziło ono zainteresowanie innych pracodawców podległych samorządowi w Płocku (MOSiR oraz Straż Miejska) którzy nie są formalnie jego sygnatariuszami.

Wyzwania dla trwałości i efektywności porozumień

Aby ocenić trwałość zawartych porozumień i możliwość ich efektywnej kontynuacji niezbędne jest uwzględnienie całokształtu otoczenia prawno-finansowego oraz jego zmian. W trakcie przeprowadzanych wywiadów w ocenie rozmówców na plan pierwszy wysuwa się destrukcyjna dla jednostek samorządu terytorialnego polityka podatkowa państwa. Zmiany w zasadach naliczania podatku dochodowego od osób fizycznych które miały miejsce w ostatnich latach wpłynęły znacząco na obniżenie dochodów własnych JST. W ocenie ankietowanych sytuację pogarsza uzależnienie od wysokości dotacji, których wielość jest zmieniana według nieczytelnych algorytmów. Generalnie centralizacja procesu decyzyjnego i rozdysponowywanie środków finansowych poprzez formę konkursów są postrzegane jako ograniczenie autonomii samorządów i uniemożliwianie im prowadzenie samodzielnej polityki także w odniesieniu do pracowników pośrednio zależnych od JST.

Istotne jest to, że JST czują się generalnie przygotowane do stawiania czoła wyzwaniom wynikającym z Zielonego Ładu oraz cyfryzacji. Funkcjonowanie Porozumień może przyczynić się do tego aby niezbędne dostosowania w odniesieniu do pracowników przeprowadzane były w duchu dialogu.

Jednakże zasadniczym wyzwaniem jest doprowadzenie do takiej reformy systemu finansów publicznych, która zwiększyłaby samodzielność finansową JST. Wówczas podpisane Porozumienia mogłyby wykazać swa potencjalna sprawczość w odniesieniu do pracowników zależnych od JST. Z drugiej strony wskazane wydają się działania na rzecz stworzenia mechanizmu umożliwiającego zrzeszanie się JST w organizacjach pracodawców. Podejmowana w ślad za tym współpraca na szczeblu lokalnym, regionalnym lub krajowym może umożliwić realizację większych inicjatyw, takich jak programy rozwoju regionalnego, projekty infrastrukturalne czy programy szkoleniowe. Działając razem, samorządy mogą również lepiej wykorzystać dostępne źródła finansowania i pozyskiwać środki na realizację projektów. Mogą także lepiej bronić swoich interesów, negocjować lepsze warunki współpracy i uzyskiwać wsparcie w realizacji swoich celów. Dodatkowo zrzeszenie się w organizacjach pracodawców może zwiększyć siłę negocjacyjną jednostek samorządu terytorialnego w kontaktach z innymi podmiotami, takimi jak rząd, instytucje publiczne, organizacje pozarządowe czy partnerzy biznesowi.

S u g e s t i a

Po roku 2023 (druga połowa 2024 r.) strony omawianych Porozumień powinny rozważyć rozpoczęcie rozmów na temat wypracowania Ponadzakładowych Układów Zbiorowych Pracy w Jaworznie i Płocku dla pracowników podległych tym samorządom.

Jerzy Wielgus
Ekspert zewnętrzny projektu