

SAMORZĄD JAKO PRACODAWCA

Stan wiedzy o samorządowym
rynku pracy 2022

Zespół autorski w biurze Związku Miast Polskich:

Małgorzata Ornoch-Tabędzka

Paweł Krawczyk,

Marek Wójcik,

Tomasz Potkański

Konsultacja: dr hab. Marcin Szymkowiak, prof. UEP



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



Spis treści

Wstęp	3
1. Źródła informacji i danych o zatrudnieniu w sektorze samorządowym	6
2. Zatrudnienie w sektorze samorządowym	9
2.1. Zatrudnienie w administracji samorządowej na tle administracji państwowej.....	9
2.2. Zatrudnienie w sektorze samorządowym na tle zatrudnienia ogółem.....	18
2.3. Zatrudnienie w innych grupach pracowników samorządowych	32
2.4. Rotacja pracowników w sektorze samorządowym	41
3. Sytuacja kobiet zatrudnionych w sektorze samorządowym	49
4. Wynagrodzenia w instytucjach sektora samorządowego.....	58
Podsumowanie.....	70
Spis rycin.....	73
Spis tabel	74
Spis wykresów	75

Wstęp

Oddajemy do Państwa ręk aktualizację¹ raportu o zatrudnieniu w sektorze samorządowym. Pierwotnie był on częścią publikacji pod nazwą *Samorząd a związki zawodowe - uwarunkowania, możliwości i perspektywy prowadzenia dialogu społecznego*². Raport powstał pod koniec 2020 roku w ramach projektu *Schematy dialogu społecznego dla godnej pracy w sektorze samorządowym na poziomie lokalnym*³. Zdecydowano o aktualizacji rozdziału *Stan wiedzy o samorządowym rynku pracy*, głównie dlatego, że dane statystyczne z 2018 roku, którymi wtedy dysponowaliśmy, zupełnie nie ujmuje zjawisk społecznych i gospodarczych jakie wydarzyły się w ciągu ostatnich dwóch lat. Związane to było przede wszystkim z pandemią COVID-19, która miała znamienne skutki dla rynku pracy na całym świecie. Autorzy byli ciekawi czy i na ile zmiany te wpłynęły na specyficzny sektor samorządowy, a głównie na zatrudnienie i zarobki pracowników samorządowych.

W samorządach terytorialnych zapotrzebowanie na rzetelne informacje wzrosło od momentu przystąpienia Polski do Unii Europejskiej. Związane to było z koniecznością określenia posiadanych zasobów kadrowych, rzeczowych i finansowych w celu aplikowania o środki unijne. Okazało się wówczas, że system statystyki publicznej nie spełnia wszystkich oczekiwań samorządów gminnych, gdyż z reguły generuje dane jedynie na poziomie regionalnym. Dostrzegając luki statystyki publicznej Związek Miast Polskich (ZMP) od wielu już lat prowadzi własny System Analiz Samorządowych (SAS)⁴ zawierający dane, dzięki którym miasta mogą porównywać swoje osiągnięcia w różnych dziedzinach zarządzania. SAS nie zbiera jednak danych dotyczących samorządowego rynku pracy. Próbę odpowiedzi na pytanie kogo można nazwać pracownikiem samorządu terytorialnego i jak wygląda samorządowy rynek pracy po raz pierwszy Związek Miast Polskich podjął w 2014 roku. Powstał wtedy raport o zatrudnieniu w sektorze samorządowym⁵. Z kolei próbę zdefiniowania sektora

¹ Aktualizacja jest niepełna z uwagi na brak części danych z 2020 roku.

² Samorząd Terytorialny a związki zawodowe - uwarunkowania, możliwości i perspektywy prowadzenia dialogu społecznego pod redakcją Jana Czarastego, Wydawnictwo KK NSZZ „Solidarność” Gdańsk, listopad 2020.

³ Projekt realizowany jest przez Biuro Programów Europejskich KK NSZZ „Solidarność” w partnerstwie ze Związkiem Miast Polskich i dwiema organizacjami norweskimi: Norweskim Związkiem Pracowników Komunalnych i Powszechnych (Fagorbundet) i Norweskim Stowarzyszeniem Władz Lokalnych i Regionalnych KS, i jest współfinansowany poprzez Granty Norweskie.

⁴ <https://www.miasta.pl/strony/baza-danych-o-miastach-system-analiz-samorzadowych-sas>

⁵ Był on częścią projektu „Dialog społeczny w przedsiębiorstwach i sektorze samorządowym”, który został zrealizowany przez Związek Miast Polskich we współpracy z Norweskim Związkiem Władz Lokalnych i Regionalnych. Projekt uzyskał dofinansowanie ze środków Norweskiego Mechanizmu Finansowego.

samorządowego podjęli autorzy wspomnianej publikacji *Samorząd terytorialny, a związki zawodowe...*⁶. Zwracali uwagę, że „sektor samorządowy nie jest pojęciem prawnie zdefiniowanym i że w sferze budżetowej pracodawcami nie są jednostki samorządu terytorialnego, lecz samorządowe jednostki organizacyjne”. Podkreślali, że samorzady terytorialne, nie pełniąc bezpośrednio funkcji zarządczej, sprawują „nadzór” ekonomiczny i ponoszą odpowiedzialność za finansowanie i realizację działań publicznych, własnych i zleconych przez administrację centralną.

Samorządowcy wiedzą, że wywiązywanie się z tych zadań wymaga nieustającego dążenia do podnoszenia jakości usług na rzecz mieszkańców, a ich wykonanie zależy od dobrego zarządzania opartego na rzetelnej informacji. Ponieważ dane dotyczące samorządowego rynku pracy nie są dostępne w standardowych badaniach Głównego Urzędu Statystycznego (GUS), ponowne podjęcie prac nad raportem o zatrudnieniu w sektorze samorządowym w 2018 roku i jego obecna aktualizacja są naturalną konsekwencją podjętych wcześniej działań.

Przygotowany przez pracowników Związku Miast Polskich raport nie ma charakteru naukowego. Jego celem jest zwiększenie wiedzy dwóch stron dialogu społecznego - pracodawców i pracowników samorządów terytorialnych na temat dostępnych danych o rynku pracy i możliwości wykorzystania przez nich tej wiedzy dla podniesienia jakości realizowanych usług publicznych.

Dane statystyczne wykorzystane na potrzeby niniejszego raportu w przekroju województw oraz powiatów zostały zamieszczone na stronie <https://tiny.pl/92d9r>⁷.

⁶ Tamże, s. 19.

⁷ Każdy z plików składa się z dwóch arkuszy: arkusza głównego z danymi oraz arkusza z opisem zmiennych.

Źródła informacji



00:04:08 Avg. Time on Site

28.30% % New Visits

Map Overlay

- Direct Traffic: 3,097.00 (40.49%)
- Search Engines: 2,910.00 (38.04%)
- Referring Sites: 1,642.00 (21.47%)

Content Overview

Pages	Pageviews	% Pageviews
/	5,932	23.33%
/information-resources	1,306	5.14%
/decisions	867	3.41%
/information-privacy	697	2.74%
/information-privacy-guidelines	692	2.72%

Apr 18, 2010 - May 18, 2010

43.64% Bounce Rate

00:04:08 Avg. Time on Site

28.30% % New Visits

Map Overlay

Pages	Pageviews	% Pageviews
/	5,932	23.33%
/information-resources	1,306	5.14%
/decisions	867	3.41%
/information-privacy	697	2.74%
/information-privacy-guidelines	692	2.72%

Bounce Rate
43.64%

New Visits	Bounce Rate
27.27%	43.50%
35.19%	34.57%
56.02%	39.17%
15.45%	40.91%
1.31%	38.46%
7.1%	28.57%
0%	15.62%
0%	0.00%
0%	30.00%

Google Analytics

1. Źródła informacji i danych o zatrudnieniu w sektorze samorządowym

Podobnie jak w poprzednich wersjach raportu koncentrujemy się głównie na sprawozdawczości statystycznej, rocznikach statystycznych, publikacjach GUS dotyczących rynku pracy oraz wynikach prowadzonego przez GUS kwartalnego badania aktywności ekonomicznej ludności (BAEL).

W Polsce każdy podmiot zatrudniający powyżej 9 pracowników ma obowiązek przesłać do GUS druk sprawozdawczy Z-06.

Sprawozdanie to dotyczy: liczby osób zatrudnionych w zakładzie, pełnozatrudnionych i niepełnozatrudnionych, form zatrudnienia, wysokości wynagrodzeń, czasu przepracowanego, rotacji kadr i ich przyczyn zarówno w odniesieniu do kobiet jak i mężczyzn. Jak wspomniano we wstępie, dane dotyczące samorządowego rynku nie są standardowo dostępne w publikacjach GUS. W związku z powyższym Związek Miast Polskich zakupił w GUS dane o zatrudnieniu w podmiotach zaklasyfikowanych do sektora samorządowego. Ze względu na charakter własnościowy Sektor samorządowy przyjął dwie formy własności⁸:

- 113 - własność samorządowa,
- 123 - własność mieszana w sektorze publicznym z przewagą własności samorządowej.

W celu porównania zatrudnienia w sektorze samorządowym, jak i zatrudnienia w Polsce ogółem z podziałem na sekcje rynku pracy, wydzielono następujące sekcje według PKD 2007:

- Sekcja D - Wytwarzanie i zaopatrywanie w energię elektryczną, gaz, parę wodną, gorącą wodę i powietrze do układów klimatyzacyjnych;
- Sekcja E - Dostawa wody; gospodarowanie ściekami i odpadami oraz działalność związana z rekultywacją;
- Sekcja F - Budownictwo;
- Sekcja H - Transport i gospodarka magazynowa;
- Sekcja O - Administracja publiczna i obrona narodowa;
- Sekcja P - Edukacja;

⁸ Kody zgodne z rozporządzeniem Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 8 listopada 2010 roku zmieniające rozporządzenie w sprawie statystycznej karty wypadku przy pracy.

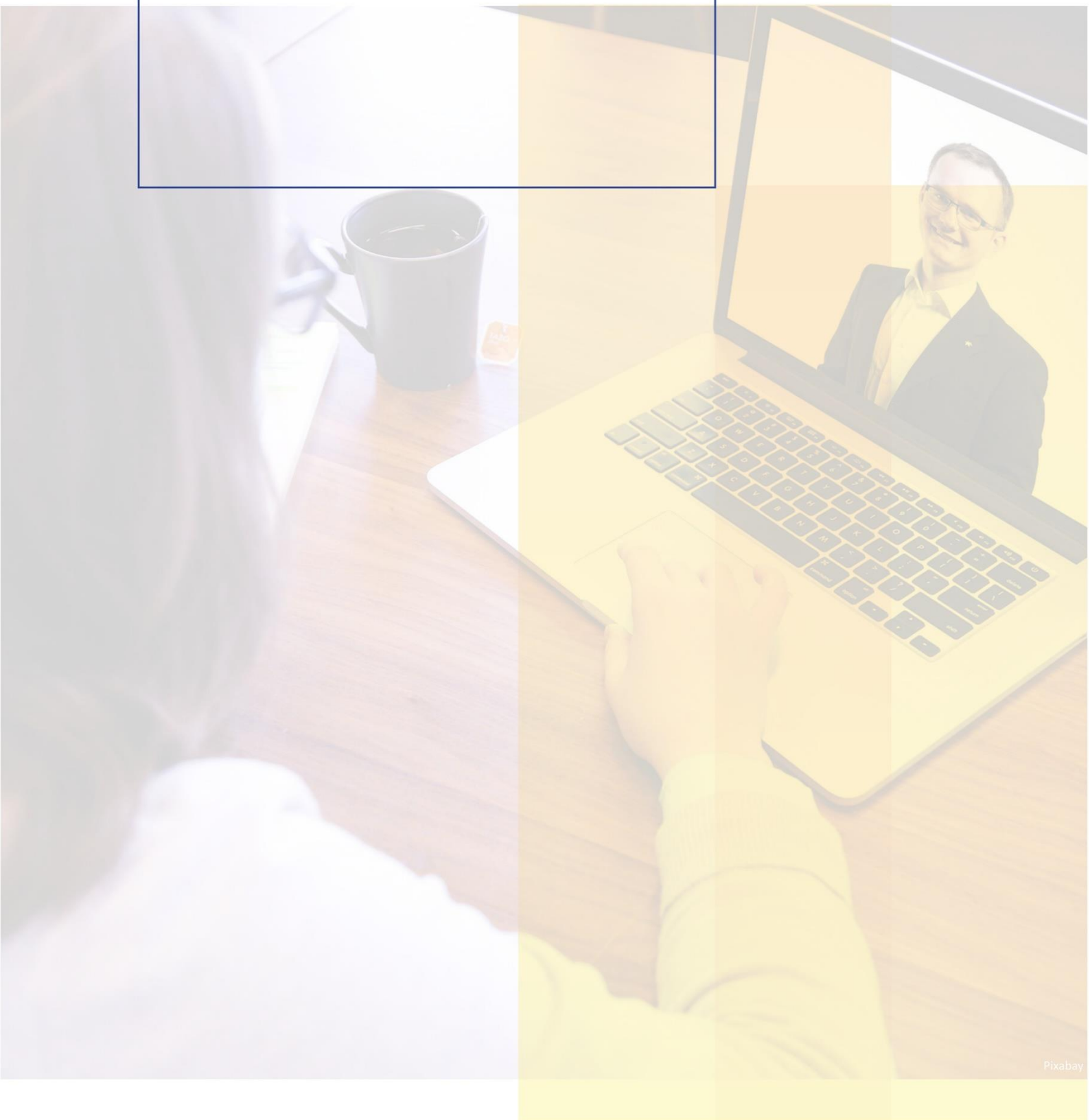
- Sekcja Q - Opieka zdrowotna i pomoc społeczna;
- Sekcja R - Działalność związana z kulturą, rozrywką i rekreacją⁹.

W analizie danych z 2020 roku odwołujemy się jedynie do sekcji O. Dla pozostałych sekcji dane pochodzą z 2018 roku. Zebrane w taki sposób informacje pozwalają na uzyskanie ogólnego obrazu dotyczącego liczby osób zatrudnionych i zarobków w sektorze samorządowym w poszczególnych województwach¹⁰.

⁹ Pozostałe sekcje PKD 2007 – niezaliczone do sektora samorządowego ze względu na formę własności to: Sekcja A + Sekcja B + Sekcja C + Sekcja G + Sekcja I + Sekcja J + Sekcja K + Sekcja L + Sekcja M + Sekcja N + Sekcja S + Sekcja T + Sekcja U.

¹⁰ Szersze omówienie źródeł informacji statystycznej dla sektora samorządowego odnaleźć można we wspomnianym raporcie „Samorząd jako pracodawca” z 2014 r, strony: 21-25.

Zatrudnienie



2. Zatrudnienie w sektorze samorządowym

2.1. Zatrudnienie w administracji samorządowej na tle administracji państwowej

Zgodnie z terminologią przyjętą przez Główny Urząd Statystyczny do pracowników administracji publicznej zaliczamy:

- pracowników administracji państwowej (administracja rządowa poziomu centralnego i wojewódzkiego), którzy podlegają zasadom zatrudnienia służby cywilnej¹¹,
- pracowników administracji samorządowej, którzy są zatrudniani w oparciu o przepisy ustawy o pracownikach samorządowych.

Z uwagi na fakt, że w statystyce publicznej nie stosuje się wydzielenia kategorii pracowników sektora samorządowego, dla potrzeb badań z 2014 oraz 2020 roku i obecnej analizy, Główny Urząd Statystyczny przygotował je na specjalne zamówienie Związku Miast Polskich. Są to dane zbiorcze ze sprawozdań o zatrudnieniu i wynagrodzeniu (druk Z-06), obligatoryjnie składanych przez każdego pracodawcę zatrudniającego powyżej 9 pracowników w Polsce. Podobnie jak w raporcie z 2014 roku, skupiamy się w naszym opracowaniu na pokazaniu zatrudnienia w latach 2018 i 2020 w całym sektorze samorządowym, porównując je z danymi statystycznymi dotyczącymi zatrudnienia w Polsce ogółem. Zestawiamy je dodatkowo z danymi z 2012 roku, co umożliwi pokazanie zmian w ujęciu dynamicznym. W raporcie z 2020 roku utrzymano historyczny układ prezentacji danych o zatrudnieniu w podziale regionalnym wraz z trzema miastami: dużym miastem wojewódzkim - Poznań (537 682), średnim miastem - centrum subregionu - Słupsk (91 007) i małym miastem

¹¹ Do **administracji państwowej** - według GUS - zalicza się:

- 1) naczelne i centralne organy administracji łącznie z pracownikami zatrudnionymi w ich placówkach zagranicznych;
 - a) instytucje naczelne i centralne (np. kancelarie: Sejmu, Senatu i Prezydenta, ministerstwa, urzędy centralne);
 - b) terenowe organy administracji rządowej niezespolej (np. izby i urzędy skarbowe i celne, okręgowe inspektoraty pracy, urzędy statystyczne, regionalne izby obrachunkowe oraz do 2010 roku gospodarstwa pomocnicze jednostek budżetowych);
- 2) terenowe organy administracji rządowej zespolej: urzędy wojewódzkie, jednostki pomocnicze działalności usługowej (np. inspektoraty: inspekcji handlowej, nadzoru budowlanego, weterynarii, farmaceutyczne, ochrony środowiska, ochrony roślin i nasiennictwa oraz urzędy ochrony zabytków i kuratoria oświaty);
- 3) niektóre agencje państwowe (np. Agencję Rezerw Materiałowych, Polską Agencję Rozwoju Przedsiębiorczości oraz od 2009 roku Agencję Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa), a także jednostki pomocnicze administracji państwowej wraz z oddziałami regionalnymi).

powiatowym - Dzierżoniów (33 137). W obecnej publikacji koncentrujemy się jedynie na podziale regionalnym w ujęciu powiatowym i wojewódzkim.

Według danych GUS liczba pracujących w Polsce ogółem, według stanu na 31 grudnia 2020 r., wynosiła 9 898 554 osoby¹². Z reguły najczęściej emocji i dyskusji medialnych budzi temat przyrostów zatrudnienia w administracji publicznej, zarówno rządowej jak i samorządowej. Jeśli przeanalizujemy te liczby, to okazuje się, że pracujący w administracji publicznej w 2012 roku stanowili tylko 5% ogółu zatrudnionych, w 2018 roku - 4,3%, a w 2020 roku o 0,4% więcej. Do administracji samorządowej zaliczamy pracowników zatrudnionych na stanowiskach urzędniczych, pomocniczych i obsługi wszystkich urzędów, na wszystkich szczeblach samorządów: w 2477 gminach, 380 powiatach i 16 województwach oraz ich jednostkach budżetowych i organizacyjnych¹³.

Po przystąpieniu do Unii Europejskiej, w pierwszej pełnej, 7-letniej perspektywie finansowej (2007-2013), Polska miała do dyspozycji 101,5 mld euro, w tym 68 mld euro na politykę spójności. W sposób naturalny potrzeba dobrego wykorzystania pieniędzy unijnych wymusiła wzrost zatrudnienia i rozwijanie kompetencji administracji publicznej. Szczególnie dynamicznie wzrosła liczba regionalnych programów operacyjnych, które były przygotowywane i wdrażane przez urzędy marszałkowskie. Zarówno więc w administracji państwowej, jak i w administracji samorządu terytorialnego w okresie 2005-2010 można zaobserwować duży wzrost liczby pracowników (por. wykres 1 i 2).

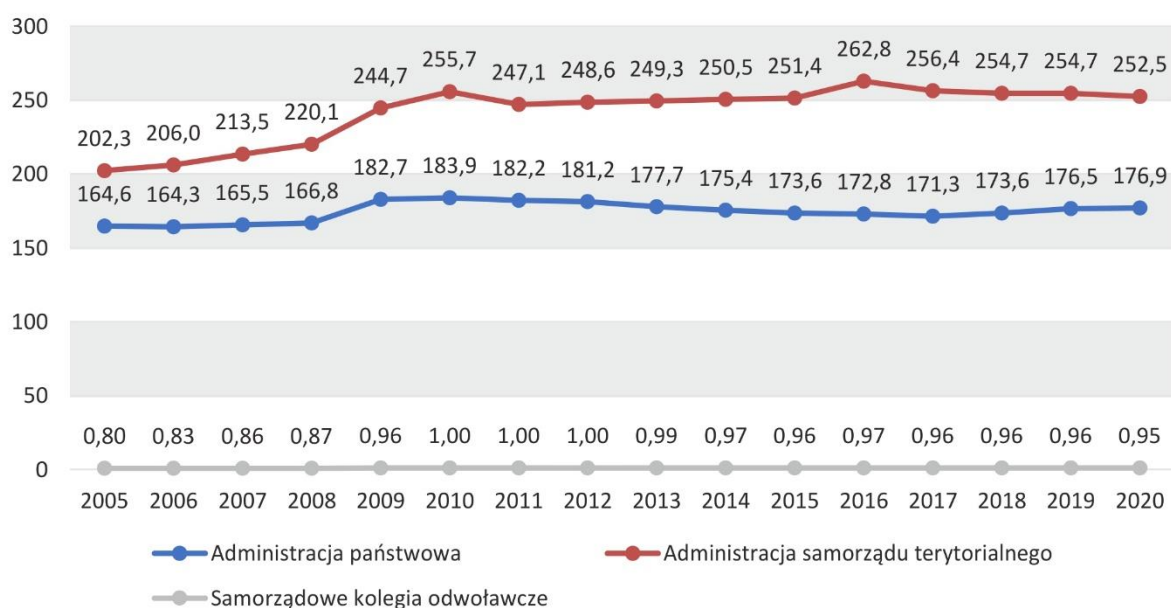
¹² **Pracujący** to wszyscy pracujący w jednostce, bez względu na to, czy osoby te pracują w innych jednostkach sprawozdawczych (nie uwzględnia się osób, z którymi zawarto umowę zlecenia i umowy o dzieło oraz osób zatrudnionych na podstawie umowy o pracę w celu przygotowania zawodowego) według **stanu w dniu 31 XII**.

¹³ Do **administracji samorządu terytorialnego** zalicza się:

1. Gminy i miasta na prawach powiatu:
 - a) Urzędy gmin i jednostki pomocniczej działalności usługowej (np. jednostki usług komunalnych oraz od 2009 r. zarządy dróg);
 - b) Urzędy miast na prawach powiatu i jednostki pomocniczej działalności usługowej (np. ośrodki dokumentacji geodezyjno-kartograficznej oraz od 2009 r. zarządy dróg);
2. Powiaty, tj. starostwa powiatowe i jednostki pomocniczej działalności usługowej (np. urzędy pracy, zarządy dróg);
3. Województwa, tj. urzędy marszałkowskie i wojewódzkie samorządowe jednostki organizacyjne (np. urzędy pracy, zarządy melioracji i urzędzeń wodnych oraz od 2009 r. zarządy dróg).

Samorządowe Kolegia Odwoławcze są organami właściwymi do rozpatrywania m.in. odwołań od decyzji, zażaleń na postanowienia jednostek samorządu terytorialnego.

Wykres 1. Przeciętne zatrudnienie w administracji publicznej w latach 2005-2020 (w tys.)¹⁴

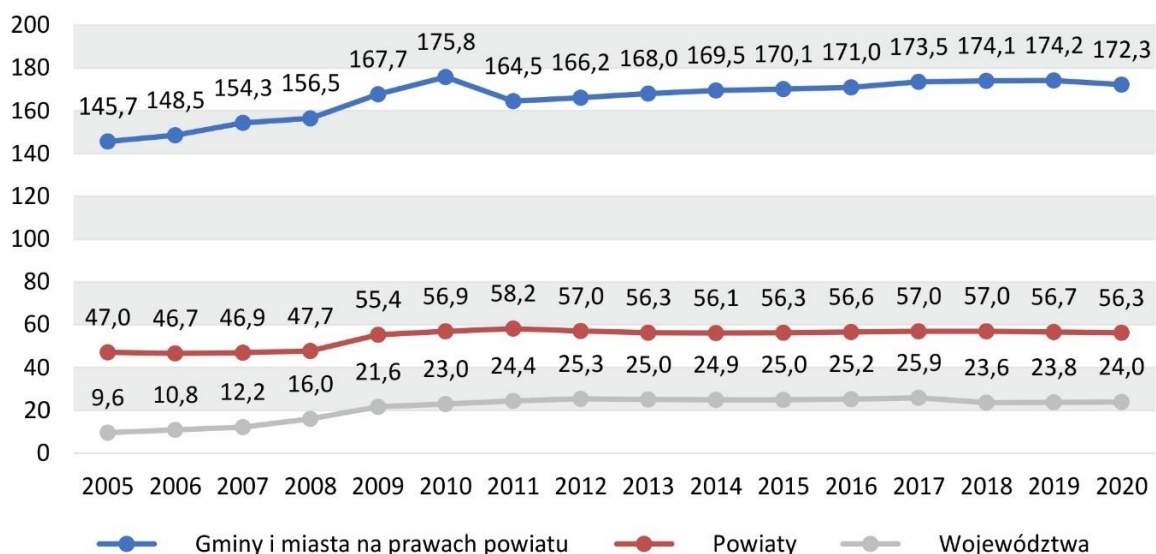


Źródło: Zatrudnienie i wynagrodzenia w gospodarce narodowej, GUS

W administracji samorządu terytorialnego wzrost ten utrzymywał się do 2016 roku. Dalej, aż do 2020 roku obserwujemy tendencję spadkową. Samorządowy rynek pracy jest bacznie obserwowany przez społeczeństwo, głównie za sprawą jawnych budżetów gmin, powiatów i województw, do których ma dostęp każdy mieszkaniec.

¹⁴ **Przeciętne zatrudnienie** to średnia wielkość zatrudnienia obliczona dla badanego okresu (np. w przypadku danych z GUS - roku) na podstawie ewidencyjnego stanu zatrudnienia. Przeciętne zatrudnienie w badanym okresie uwzględnia pracowników pełnozatrudnionych oraz niepełnozatrudnionych w przeliczeniu na pełne etaty.

Wykres 2 Przeciętne zatrudnienie w administracji samorządu terytorialnego w latach 2005-2020



Źródło: *Zatrudnienie i wynagrodzenia w gospodarce narodowej, GUS*

W tym kontekście pieniądze wydawane na uposażenia dla pracowników administracji są limitowane przez rady gmin, a warunki wynagradzania są przewidywalne, gdyż reguluje je w większości ustawa o pracownikach samorządowych. Przeciwną tendencję zauważamy w administracji państwowej. Po okresie pewnej stabilizacji, a nawet obniżenia liczby pracowników administracji rządowej w latach 2014–2017, w ostatnich z analizowanych lat zauważamy w sektorze rządowym wzrost zatrudnienia. Jest to między innymi efekt zwiększenia w latach 2017-2020- liczby ministerstw¹⁵, rozbudowania urzędów centralnych i powołania wielu nowych stanowisk urzędniczych.

W latach 2017-2020 w administracji samorządu terytorialnego odnotowano spadek zatrudnienia o 3886 osób, natomiast w tym samym czasie liczba pracujących w urzędach państwowych wzrosła o niemal 5633 osób.

Dla samorządów lata 2005-2019, to czas intensywnego inwestowania i wzrostu dochodów budżetowych, które zostały wstrzymane w 2020 roku przez pandemię COVID-19. Tylko w okresie 2006-2016 do budżetów gmin wpłynęło łącznie 70,4 mld zł dotacji unijnych, tj. prawie ¼ środków pomocowych z funduszy strukturalnych i Funduszu Spójności¹⁶.

¹⁵ <https://innpoland.pl/146341,liczba-ministrow-i-wiceministrow-w-polsce-bije-dzis-rekordy>

¹⁶ https://repozytorium.uwb.edu.pl/jspui/bitstream/11320/7372/1/Optimum_3_2018_J_Sierak_Alokacja_funduszy_unijnych.pdf

Zagospodarowanie tych dotacji wymagało dodatkowych kadr na wszystkich szczeblach samorządów. W 2016 roku najwyższy wzrost zatrudnienia wystąpił w Urzędach Marszałkowskich - o 2,87%. W powiatach odsetek ten wyniósł 0,91%, a w gminach i miastach na prawach powiatu - 0,82%. Z informacji przekazanych przez Serwis Samorządowy PAP z 11.05.2017 r. wynika, że najwięcej nowych urzędników zatrudnił Urząd Marszałkowski Województwa Wielkopolskiego (108). Przedstawiciele Urzędu tłumaczyli, że zwiększenie zatrudnienia było w znacznej mierze spowodowane koniecznością absorpcji funduszy unijnych i wdrożenia programów operacyjnych. Z kolei na zwiększenie zatrudnienia w gminach miała wpływ konieczność obsługi programu 500 plus, która wygenerowała znaczące potrzeby kadrowe.

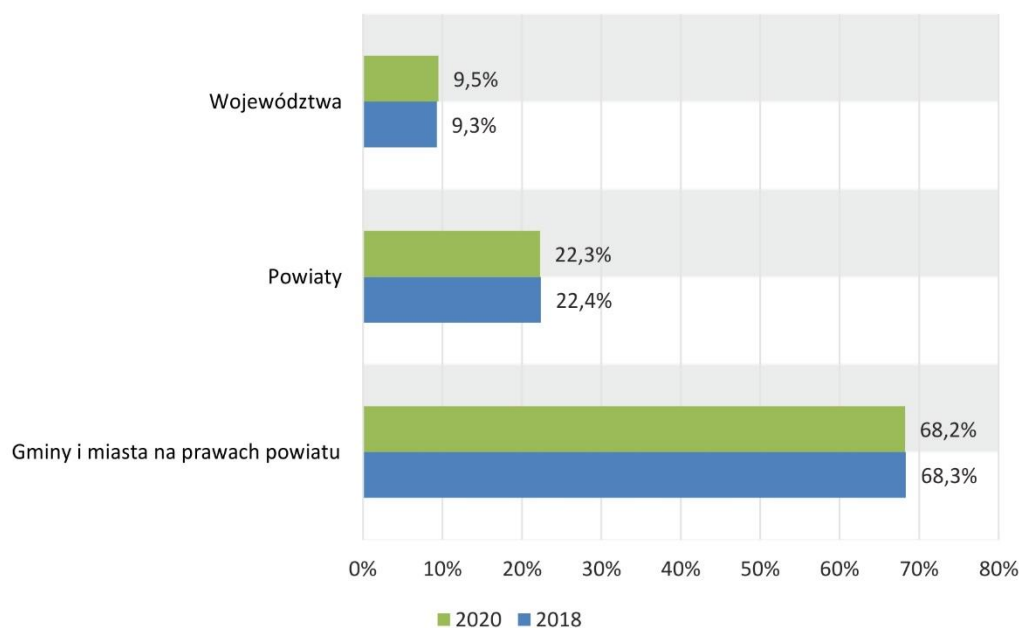
Z raportu FitchRating o sytuacji finansowej miast w Polsce w 2020 r. i perspektywie na 2021 r. wynikało, że dochody podatkowe w 2021 r. pozostały na poziomie niższym niż w 2019 r. W 2020 r. widoczny był ubytek dochodów miast w PIT, ale efekt pandemii był niższy od spodziewanego. Szybciej rosły wydatki operacyjne. Pogorszył się również wskaźnik spłaty długów¹⁷.

Porównanie poziomu przeciętnego zatrudnienia w 2020 roku w trzech rodzajach jednostek samorządu terytorialnego pozostaje w relacji do liczby jednostek samorządowych: 2477, 380 powiatów i 16 województw. Jednoznacznie wskazuje, że niemal 70% pracowników gmin pozostaje dla swoich mieszkańców osobami pierwszego kontaktu z administracją samorządową (por. wykres 3).

W samorządach wojewódzkich w latach 2015-2017 nastąpił przyrost miejsc pracy o 900, co średnio dawało ok. 56 nowych etatów na województwo. Tendencja wzrostowa w zatrudnieniu w samorządowych urzędach województw, gmin i miast na prawach powiatu utrzymywała się do 2017 roku. Rok później w samorządach wojewódzkich odnotowano spadek zatrudnienia o 2226 osób, podczas gdy w administracji państwowej liczba pracowników wzrosła o podobną wartość. Było to zapewne związane z przekazaniem kompetencji dotyczących zarządzania zadaniami ochrony środowiska i gospodarki wodnej do resortu środowiska.

¹⁷ <https://serwisy.gazetaprawna.pl/samorzad/artykuly/8092696,budzety-lokalne-2020-2021-samorzady-spadek-dochodow-pit-cit.html>

Wykres 3. Rozkład zatrudnienia w administracji samorządu terytorialnego w 2018 i 2020 r.

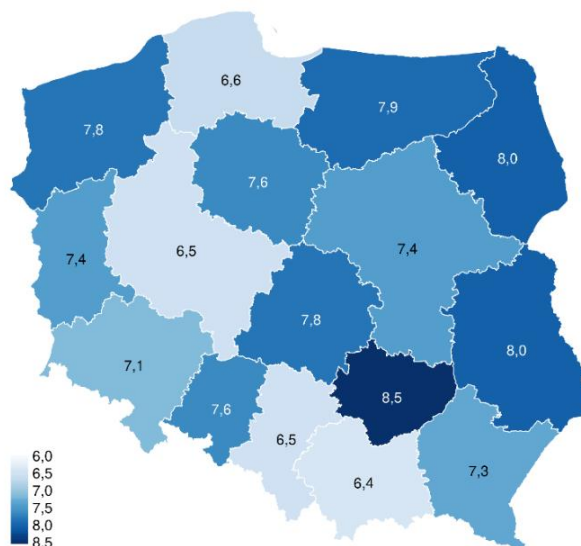


Źródło: *Zatrudnienie i wynagrodzenia w gospodarce narodowej, GUS*

Gdy spojrzemy, jak wygląda rozkład zatrudnienia w administracji w poszczególnych regionach Polski, dostrzeżemy pewną tendencję. Najwyższe wskaźniki pracujących w administracji samorządu terytorialnego na 1000 osób występują w województwach o relatywnie niższym poziomie rozwoju gospodarczego. Możemy przypuszczać, że ludzie pracujący w urzędach nie mają specjalnie alternatywy i wielu możliwości znalezienia innych, intratnych zajęć na dość ubogim rynku pracy. Urzędy są pożądanym pracodawcą, gwarantującym stabilność zatrudnienia i zarobki na przewidywalnym poziomie.

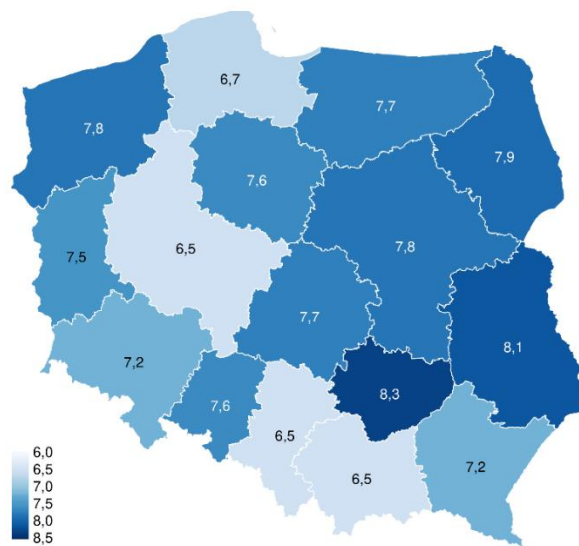
Porównując wskaźnik zatrudnienia na 1000 mieszkańców w administracji samorządowej w roku 2018 i 2020 widzimy, że w dalszym ciągu jest on najwyższy w województwach podlaskim i świętokrzyskim (por. rycina 1 i 2). W takich województwach jak podkarpackie, śląskie, wielkopolskie czy zachodniopomorskie oferta pracy w administracji samorządowej jest mniej interesująca.

Rycina 1. Liczba pracujących ogółem w sektorze samorządowym w sekcji O PKD 2007 „Administracja” na 1000 ludności w przekroju województw w 2018 r.



Źródło: *Zatrudnienie i wynagrodzenia w gospodarce narodowej, GUS*

Rycina 2. Liczba pracujących ogółem w sektorze samorządowym w sekcji O PKD 2007 „Administracja” na 1000 ludności w przekroju województw w 2020 r.

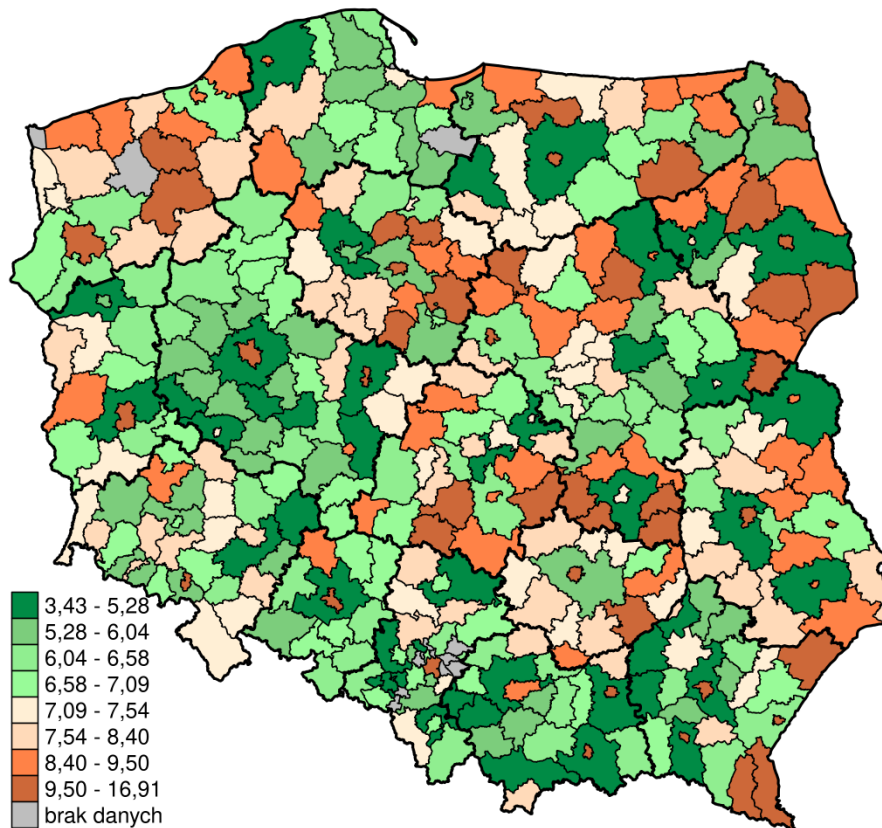


Źródło: *Zatrudnienie i wynagrodzenia w gospodarce narodowej, GUS*

Sytuacja nie jest już tak bardzo jednoznaczna, gdy przyjrzymy się, jak wygląda rozkład zatrudnienia w administracji samorządowej w podziale na powiaty. Nie dysponowaliśmy dla powiatów danymi za 2020 rok. Przyjęliśmy, że gdyby zwizualizować w postaci wykresu mapowego zmiany w zatrudnieniu, które w ciągu dwóch lat nie przekroczyły jednego punktu procentowego, to różnice byłyby tak niewielkie, że na kartogramie byłyby wręcz niedostrzegalne.

Najwyższą wartość wskaźnika pracujących na 1000 ludności widzimy w miastach na prawach powiatu (por. rycina 3), które są głównymi centrami administracyjnymi dla okolicznych gmin (bez względu na stopień rozwoju gospodarczego regionu). Taka sytuacja jest np. w Poznaniu, który skupia wszystkie najważniejsze urzędy na trzech poziomach administracji samorządowej, obsługując jednocześnie mieszkańców powiatu.

Rycina 3. Liczba pracujących w sektorze samorządowym w sekcji O PKD 2007 „Administracja” na 1000 ludności w przekroju powiatów w 2018 r.



Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych GUS

Podobnie jest w innych województwach zdominowanych przez duże aglomeracje. Nie we wszystkich jednak miastach wspomniany wskaźnik jest równie wysoki. W niektórych miastach na prawach powiatu takich jak: Opole i Rzeszów wskaźnik pracujących w administracji samorządowej przyjmuje najwyższą wartość, niemal 17 osób na 1000 mieszkańców. W Warszawie wskaźnik ten jest prawie o 9 punktów mniejszy - wynosi tylko 8,2. Jeszcze niższe niż w Warszawie zatrudnienie w administracji samorządów odnotowano w Gdańsku (7,23) i w Gdyni (6,51). Można założyć, że na niższe zatrudnienie w administracji miast leżących w rozwiniętych strefach metropolitalnych może mieć wpływ dojrzałość e-usług w urzędach oraz gotowość mieszkańców do korzystania z takiej formy usług.

Znacząco niski wskaźnik pracujących w administracji na 1000 ludności dostrzegamy w powiatach o dużej liczbie mieszkańców z administracyjnymi lub samorządowymi stolicami

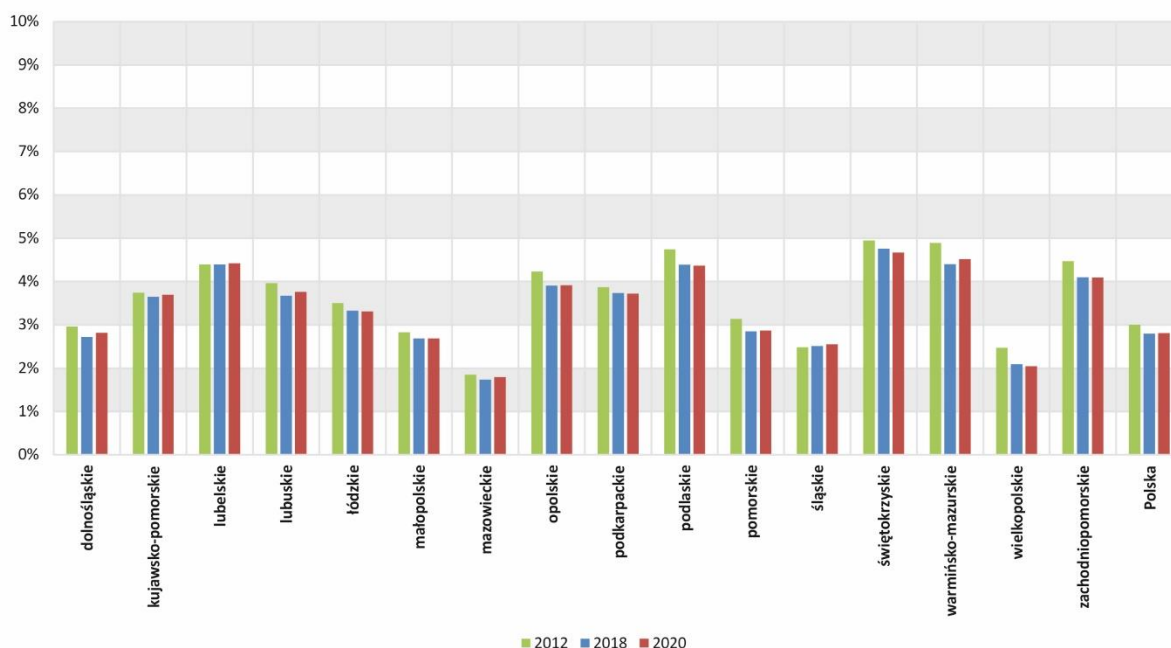
województw. Dotyczy to Gorzowa Wielkopolskiego (Urząd Marszałkowski w Zielonej Górze) i Bydgoszczy (Urząd Marszałkowski w Toruniu). Z drugiej strony wskaźnik ten jest wysoki w powiatach dużych obszarowo z niewielką liczbą mieszkańców. Zlokalizowane tam urzędy samorządowe muszą spełniać te same zadania administracyjne, do których realizacji potrzebna jest stała, minimalna liczba pracowników. Takim przykładem są np. powiaty bieszczadzki i leski, które charakteryzują się najniższą liczbą ludności na km kwadratowy (19 i 30 os/km²) w województwie podkarpackim¹⁸ i jednocześnie relatywnie wysokim wskaźnikiem pracujących w administracji na 1000 ludności (kolejno 10,6 i 9,7). W województwie podlaskim¹⁹ odnotowujemy oba zjawiska, czyli wysokie wskaźniki pracujących w administracji samorządowej na 1000 mieszkańców dla całego województwa (8,0) oraz bardzo słabe zaludnienie powiatów sejneńskiego czy hajnowskiego.

Odsetek osób pracujących w administracji samorządowej w stosunku do pracujących ogółem nigdy nie przekraczał 5%, przy czym średnia dla kraju w roku 2018-2020 wynosiła 2,8% (por. wykres 4). Na przestrzeni lat 2012-2018 udział pracujących w administracji samorządowej w stosunku do pracujących ogółem we wszystkich województwach obniżył się. Najniższy pozostał w województwie mazowieckim (1,7%), a najwyższy - w województwie świętokrzyskim (4,7%).

¹⁸https://rzeszow.stat.gov.pl/vademecum/vademecum_podkarpackie/portrety_powiatow/powiat_bieszczadzki.pdf

¹⁹ W województwie podlaskim poziom rozwoju gospodarczego mierzony wskaźnikiem PKB na 1 mieszkańca wynosił w 2018 roku 30,1 tys. zł (71,7% średniej krajowej), co plasowało je na 14 miejscu w Polsce.

Wykres 4. Udział pracujących w samorządowej administracji publicznej (sektor samorządowy w sekcji



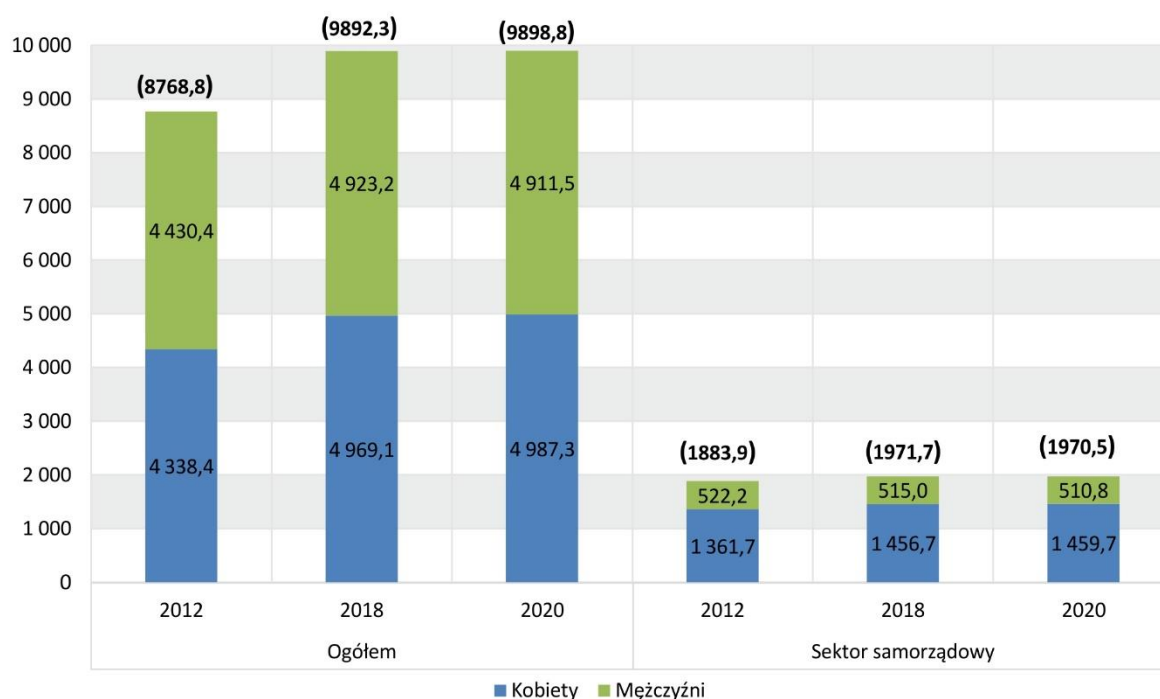
Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych GUS

2.2. Zatrudnienie w sektorze samorządowym na tle zatrudnienia ogółem

Dużym zaskoczeniem w raporcie o stanie zatrudnienia w samorządach z roku 2014 okazała się informacja, iż szeroko rozumiany sektor samorządowy obejmuje więcej niż 20% rynku pracy w Polsce. W instytucjach publicznych (będących częścią administracji samorządowej lub dla których organami właścicielskimi są jednostki samorządu lub które wykonują funkcje będące ustawową kompetencją samorządów terytorialnych) - **pracowało blisko 1,9 mln osób, co stanowiło aż 21,5%** zatrudnionych ogółem w kraju.

Porównując rynek pracy w latach 2012 i 2018 mieliśmy do czynienia z dużym wzrostem zatrudnienia w skali kraju zarówno w sektorze przedsiębiorstw jak i w sektorze samorządowym. Miały na to zdecydowany wpływ realizacje projektów finansowanych z Unii Europejskiej. W 2020 roku odnotowujemy spadek tempa zatrudnienia w gospodarce przedsiębiorstw, jak również odpływ pracowników z samorządowego rynku pracy. Ilustruje to wykres 5.

Wykres 5. Pracujący w Polsce w 2012 i 2018 i 2020 r. (w tys.)²⁰



Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych GUS

Procentowa różnica w zatrudnieniu między latami 2018 i 2020 jest minimalna. Liczbowo, w 2020 roku szczególnie zauważalne jest zmniejszenie zatrudnienia mężczyzn. Ogółem odeszło z rynku pracy 11750, a w samorządach 4240 mężczyzn. Warto jednak zwrócić uwagę, że w 2020 r. w porównaniu z rokiem 2012 liczba pracujących ogółem, jak i w sektorze samorządowym wzrosła. W kontekście pracujących ogółem był to wzrost na poziomie 12,9%, a w wypadku pracujących w sektorze samorządowym wzrost był na poziomie 4,6%. Warto nadmienić, że w odniesieniu do pracujących ogółem zaobserwowano wzrost w 2020 r. w porównaniu z 2012 r. zarówno dla kobiet (o 15%) jak i dla mężczyzn (10,9%). Odmienna sytuacja miała miejsce w przypadku pracujących w sektorze samorządowym. Chociaż zaobserwowano wzrost o 4,6% w 2020 r. w porównaniu z 2012 r. to jednak w grupie mężczyzn miał miejsce spadek o 2,2%. Ogólny wzrost był zatem spowodowany zwiększeniem

²⁰ **Pracujący** to wszyscy pracujących w jednostce, bez względu na to, czy osoby te pracują w innych jednostkach sprawozdawczych (nie uwzględnia się osób, z którymi zawarto umowę zlecenia i umowy o dzieło oraz osób zatrudnionych na podstawie umowy o pracę w celu przygotowania zawodowego) według stanu w dniu 31 XII.

zatrudnienia w sektorze samorządowym w grupie kobiet (o 7,2%). Szczegółowe informacje na temat tych zmian zostały przedstawione w tabeli 1.

Tabela 1. Pracujący ogółem i w sektorze samorządowym w 2012, 2018 i 2020 r.

Płeć	Pracujący ogółem			Pracujący w sektorze samorządowym			Udział pracujących w sektorze samorządowym w ogólnej liczbie pracujących			Zmiana liczby pracujących w latach 2012-2020	
	2012	2018	2020	2012	2018	2020	2012	2018	2020	Ogółem	Samorząd
Kobiety	4338449	4969063	4987299	1361724	1456661	1459722	31,40%	29,31	29,30%	115,00%	107,20%
Mężczyźni	4430382	4923205	4911455	522210	515007	510767	11,80%	10,46	10,40%	110,90%	97,80%
Ogółem	8768831	9892268	9898754	1883934	1971668	1970489	21,50%	19,93	19,90%	112,90%	104,60%

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych zakupionych w GUS

W perspektywie lat 2012-2018 obserwowany był stały przyrost zatrudnienia, który ogółem wyniósł 12,8%. Dobra koniunktura na rynku pracy wyraźnie korelowała ze wzrostem PKB i wzrostem poziomu konsumpcji w Polsce. W 2012 roku PKB był niewielki i wynosił 1,9%, podczas gdy w 2018 roku PKB wzrósł do 5,3%. Podobnie kształtował się wzrost indywidualnego spożycia, które podniosło się z 0,5% w 2012 roku do 5,3% w roku 2018²¹. Jeszcze w 2019 roku wartość dodana brutto w gospodarce narodowej wzrosła o 4,5% podczas gdy w roku 2020 zmniejszyła się w stosunku do roku 2019 o 2,8%. Nastąpił również spadek konsumpcji o 3%.

Pandemia koronawirusa i restrykcje sanitarne doprowadziły w 2020 r. do pierwszego od 1991 r. spadku PKB w Polsce²². Jak widzimy miało to również swoje odzwierciedlenie na rynku pracy.

Przyrost liczby pracujących w skali kraju ogółem był w latach 2012-2018 o 8,1% wyższy niż przyrost liczby pracowników w sektorze samorządowym. To większe zainteresowanie pracą w innych sektorach niż samorządowy spowodowane było głównie dużą chłonnością państwowego i prywatnego rynku pracy w okresie zwiększonej koniunktury gospodarczej. Pamiętajmy, że płace w sektorze samorządowym, przede wszystkim w oświacie, ochronie zdrowia czy pomocy społecznej, były relatywnie niskie w stosunku do ofert zatrudnienia dostępnych na całym rynku pracy.

²¹ Sytuacja makroekonomiczna w Polsce na tle procesów zachodzących w gospodarce światowej w 2018 r. Publikacja w formacie PDF

²² <https://forsal.pl/gospodarka/pkb/artykuly/8079974,pkb-polski-w-2020-roku-dane-gus-recesja.html>

W sektorze samorządowym dynamika wzrostu zatrudnienia była zdecydowanie niższa i wyniosła jedynie 4,7%. W efekcie zwiększonego popytu na pracowników w sektorze przedsiębiorstw spadło zainteresowanie mniej atrakcyjną finansowo ofertą sektora samorządowego. Niskie uposażenia pracowników oświaty doprowadziły w 2019 roku do fali strajków i w konsekwencji do rezygnacji z pracy nauczycielskiej²³. Czary goryczy dopełniły jeszcze trudne warunki pracy w czasie pandemii. W 2020 r. z zawodu nauczyciela odeszło ok. 10 000 osób²⁴. Na mniejszą dynamikę zatrudnienia w sektorze samorządowym mogła mieć również wpływ możliwość rozpoczęcia własnej działalności gospodarczej dotowanej z programów sektorowych. W rezultacie udział pracujących w sektorze samorządowym w ogólnej liczbie pracujących obniżył się o 1,6% i w latach 2018-2019 wyniósł 19,9%. Pomimo odpływu części pracowników z instytucji samorządu terytorialnego można przyjąć następujące stwierdzenie: **w latach 2018 - 2020 samorzady terytorialne zatrudniały niemal dwa miliony osób, były pracodawcą dla prawie 20% zatrudnionych ogółem w Polsce pracowników.** W niektórych województwach ten procent jest znacznie wyższy.

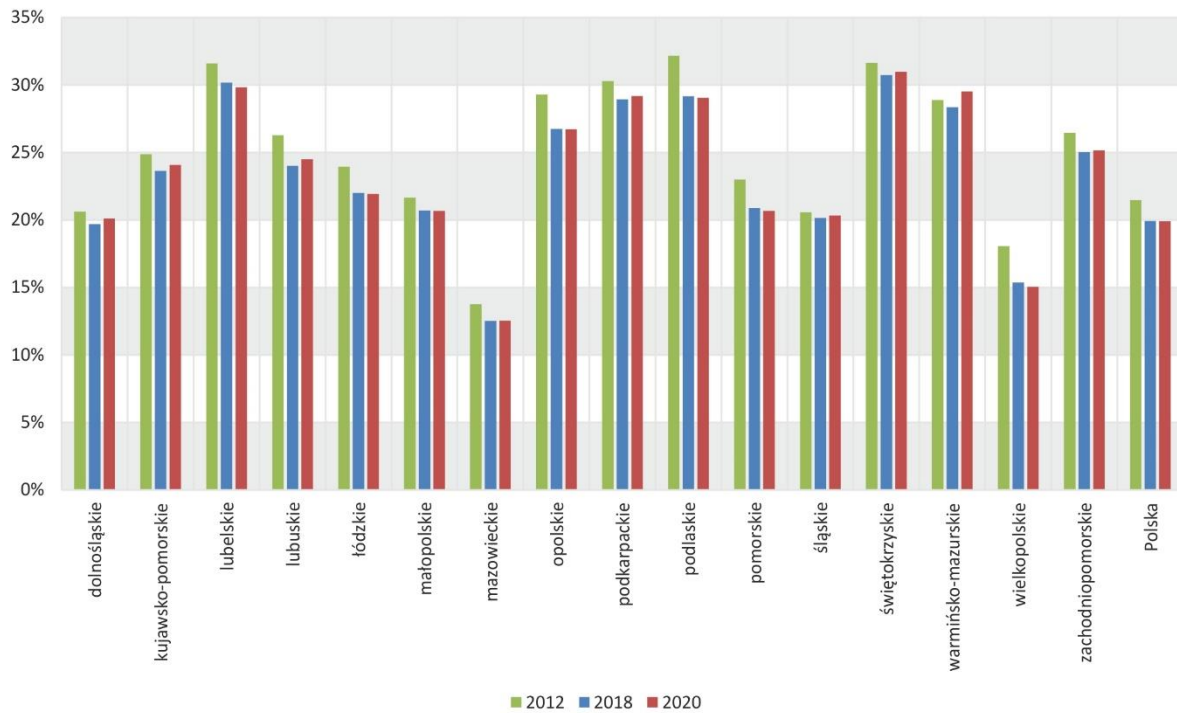
Dostrzegamy, że w porównaniu do 2012 roku procentowy udział pracujących w sektorze samorządowym w ogólnej liczbie pracujących jest w 2018 roku we wszystkich województwach niższy. Najbardziej, bo o trzy punkty procentowe, udział ten zmniejszył się w województwie podlaskim pozostającym jednak na czele województw, w których zatrudnienie w sektorze samorządowym jest najwyższe. W 2020 r. w dwóch województwach: warmińsko-mazurskim i lubelskim pracujący w sektorze samorządowym stanowili niemal 30% ogółu pracujących. Wartość powyżej 30% odnotowujemy jedynie w województwie świętokrzyskim, w którym odsetek pracujących w sektorze samorządowym zwiększył się o trzy punkty procentowe i wynosi 31%. Na drugim biegunie znajdują się województwa mazowieckie i wielkopolskie. Wprawdzie w latach 2012-2018 obniżenie wskaźnika procentowego osób zatrudnionych w sektorze samorządowym nie przekroczyło 1,5%, ale ich poziom w 2018 i w 2020 roku był najniższy i wynosił dla województwa mazowieckiego 12,5%, a dla wielkopolskiego 15%.

²³ <https://www.infor.pl/prawo/zarobki/wysokosc-zarobkow/2962970,Wynagrodzenia-nauczycieli-od-1-wrzesnia-2019-r.html>

²⁴ <https://www.rp.pl/nauczyciele/art18737521-znp-w-2020-roku-z-zawodu-nauczyciela-zrezygnowalo-okolo-10-tysiecy-osob>

W województwie wielkopolskim w 2020 r. w porównaniu do roku 2018 wskaźnik ten obniżył się o cztery punkty procentowe.

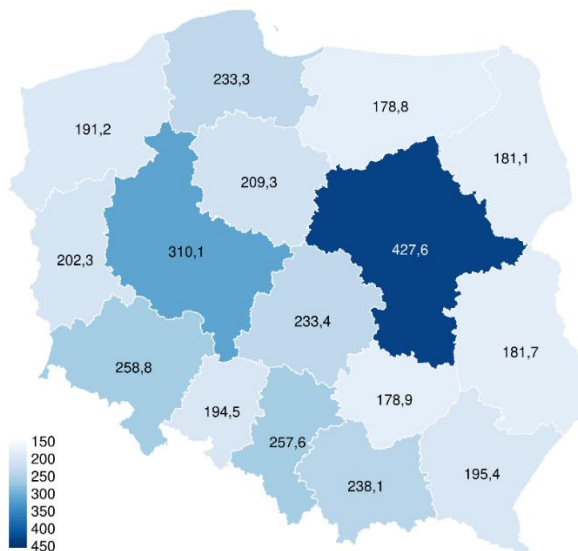
Wykres 6. Udział pracujących w sektorze samorządowym w ogólnej liczbie pracujących w 2018 i 2020 r.



Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych zakupionych w GUS

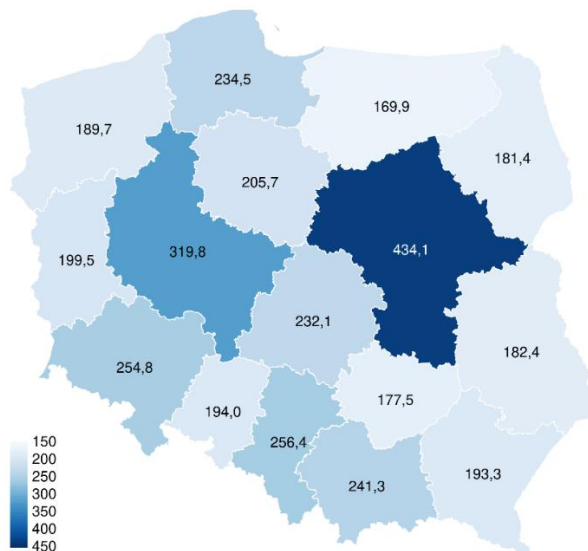
Dla porównania pokazujemy wskaźniki pracujących w Polsce ogółem i w sektorze samorządowym na 1000 ludności w 2018 i w 2020 roku, w przekroju województw (Ryciny 4-7).

Rycina 4. Pracujący ogółem na 1000 ludności w przekroju województw w 2018 r.



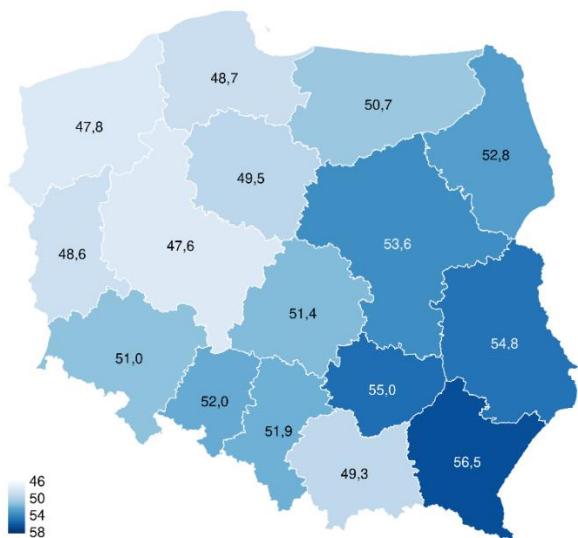
Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych zakupionych w GUS

Rycina 5. Pracujący ogółem na 1000 ludności w przekroju województw w 2020 r.



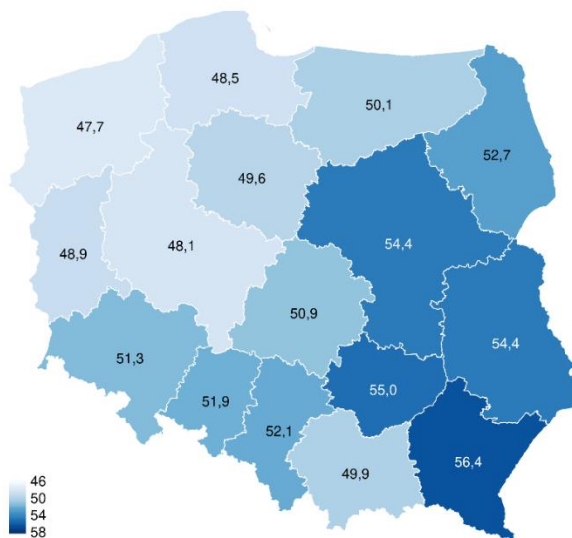
Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych zakupionych w GUS

Rycina 6. Pracujący ogółem w sektorze samorządowym na 1000 ludności w przekroju województw w 2018 r.



Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych GUS

Rycina 7. Pracujący ogółem w sektorze samorządowym na 1000 ludności w przekroju województw w 2020 r.



Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych GUS

Zestawienie wykresu 6 oraz kartogramów prezentowanych na rycinach 4-7 daje obraz zmian społeczno-gospodarczych, jakie nastąpiły w Polsce po 2012 roku. Spróbujemy to odnieść do jednego z najczęściej stosowanych na świecie wskaźników służących do pomiaru dobrobytu społeczeństwa. Wyrażona w cenach bieżących wartość produktu krajowego brutto w przeliczeniu na 1 mieszkańca jest obiektywnym miernikiem wzrostu. W 2012 roku wartość PKB per capita w Polsce wynosiła 41,9 tys. zł²⁵, przy czym w województwie lubelskim było to niecałe 30 tys. zł, a w województwie mazowieckim niewiele ponad 67 tys. zł. Sześć lat później, w 2018 roku wartość PKB wzrosła znacząco we wszystkich województwach. Ogółem dla Polski kształtowała się na poziomie 55 tys. zł.: od 37,1 tys. zł w regionie lubelskim (67,4% średniej krajowej) do 121,2 tys. zł w regionie warszawskim stołecznym (220,2% średniej krajowej)²⁶. W 2020 roku mimo pandemii gospodarka nadal się rozwijała. Wartość produktu krajowego brutto w cenach bieżących w przeliczeniu na jednego mieszkańca wzrosła w stosunku do roku 2019 we wszystkich województwach. Szacowano ją dla Polski ogółem na poziomie 60,7 tys. Najniższy wskaźnik ponownie odnotowano w województwie lubelskim - 41,3 tys. zł, choć był prawie o 4 tys. zł wyższy niż w 2019 roku i wynosił 68,1% średniej krajowej. Tradycyjnie, wartość PKB w przeliczeniu na mieszkańca najwyżej oszacowano w regionie stołecznej Warszawy. Wynosiła ona 219,9 tys. ale w relacji do średniej krajowej stanowiło to tylko 133,3%.

W przekroju województw widzimy, że tam, gdzie w latach 2012-2018 i 2020 wartość wskaźnika PKB brutto na 1 mieszkańca utrzymywała się na niższym poziomie procentowy udział osób zatrudnionych na rynku samorządowym jest wyższy. Domniemany związek wyższego zatrudnienia w sektorze samorządowym z większymi problemami na rynku pracy i ogólnie z niższą jakością życia obrazują kartogramy ukazujące te zjawiska w przekroju województw. W województwach, w których wskaźniki pracujących na 1000 ludności są najwyższe, procentowo więcej osób znajduje zatrudnienie w samorządach, które są dużym i stabilnym pracodawcą. W województwach o wysokim wskaźniku rozwoju gospodarczego, niskim bezrobociu i szerokiej ofercie zatrudnienia, praca w sektorze samorządowym nie jest już tak bardzo atrakcyjna. Pokazują to wskaźniki pracujących na 1000 ludności w Wielkopolsce

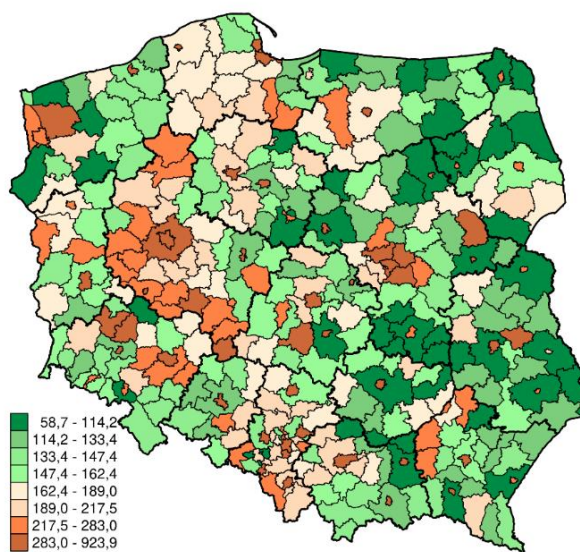
²⁵https://stat.gov.pl/files/gfx/portalinformacyjny/pl/defaultaktualnosci/6339/3/2/1/sytuacja_makroekonomiczna_w_polsce_w_2012_r._na_tle_procesow_w_gospodarce_swiatowej.pdf

²⁶<https://katowice.stat.gov.pl/opracowania-biezace/opracowania-sygnalne/rachunki-regionalne/wstepne-szacunki-produktu-krajowego-brutto-w-przekroju-regionow-w-2020-r-,4,4.html>

oraz województwach pomorskim i zachodniopomorskim w przeciwieństwie do województw podkarpackiego, świętokrzyskiego i lubelskiego charakteryzujących się małą gęstością zaludnienia i niskim poziomem urbanizacji.

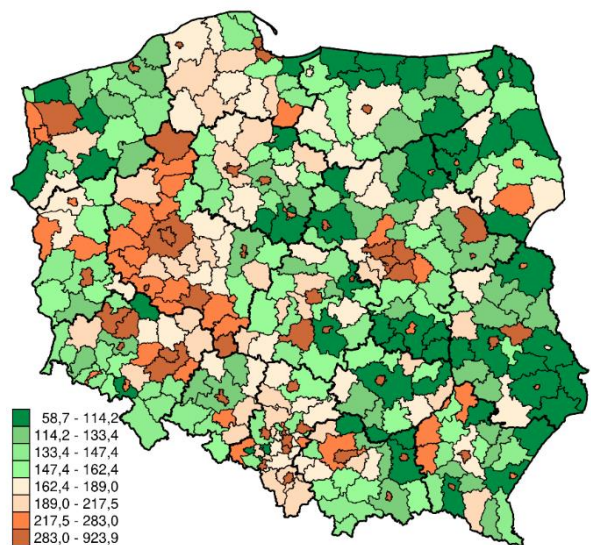
W 2012 roku autorzy dysponowali jedynie danymi o zatrudnieniu w samorządach na poziomie województw. W poprzedniej edycji raportu o zatrudnieniu w samorządach można było prześledzić trendy w zatrudnieniu w poszczególnych powiatach. W oparciu o dane z 2018 r. porównano dwa kartogramy ze wskaźnikami dla pracujących ogółem i w sektorze samorządowym. Okazało się, że powiaty mniej rozwinięte gospodarczo są punktowo zlokalizowane w województwach na terenie całego kraju, a nie tylko w Polsce południowo-wschodniej. Z pozyskanych danych za 2020 rok wynika dokładnie ten sam wniosek. Różnice w zatrudnieniu ogółem i te które zwizualizowano dla poszczególnych województw w latach 2018 i 2020 są nieznaczne.

Rycina 8. Liczba pracujących ogółem na 1000 ludności w 2018 r. w przekroju powiatów



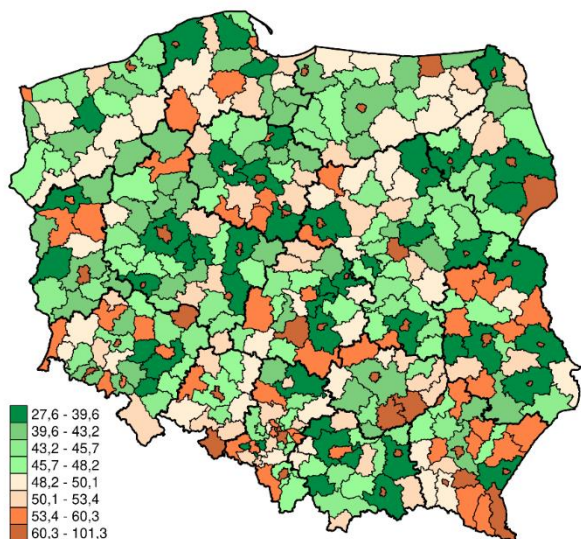
Źródło: Obliczenia własne na podstawie danych GUS

Rycina 9. Liczba pracujących ogółem na 1000 ludności w 2020 r. w przekroju powiatów



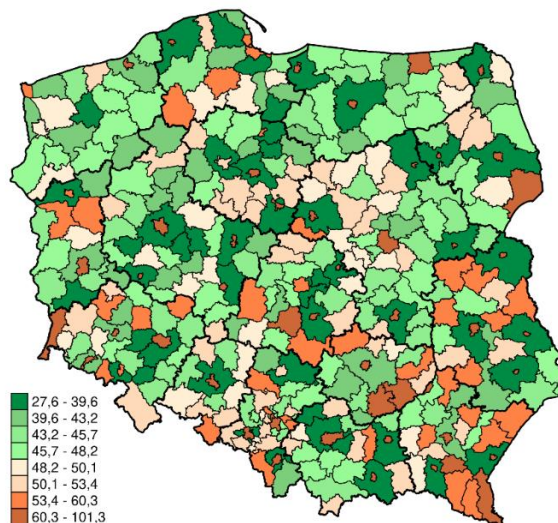
Źródło: Obliczenia własne na podstawie danych GUS

Rycina 10. Liczba pracujących w sektorze samorządowym na 1000 ludności w 2018 r.



Źródło: Obliczenia własne na podstawie danych GUS

Rycina 11. Liczba pracujących w sektorze samorządowym na 1000 ludności w 2020 r.



Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych GUS

Nie ma prostej i jednoznacznej zależności pomiędzy sytuacją gospodarczą województw, mierzoną wskaźnikiem PKB, a liczbą pracujących w sektorze samorządowym w województwach na 1000 ludności, czy liczbą pracujących w sektorze samorządowym w powiatach na 1000 ludności.

Analizując rycinę nr 11 zauważamy, że relatywnie najwyższe wskaźniki osób pracujących w sektorze samorządowym na 1000 ludności, czyli mieszczące się w przedziale od 60,3 do 101,3 (najbardziej nasycony odcień koloru brązowego), dotyczą miast na prawach powiatu. Jest to o tyle zrozumiałe, że mieszczą się w tym przedziale zazwyczaj osoby zatrudnione w samorządach gminnych i powiatowych. W stolicach regionów, tak jak przykładowo w Rzeszowie, dochodzą jeszcze pracownicy wojewódzkich instytucji samorządowych. W 2020 roku, podobnie jak w roku 2018 najwyższymi wskaźnikami zatrudnienia na 1000 ludności legitymowały się takie miasta na prawach powiatu jak: Rzeszów (wskaźnik zwiększył się z 94,2 do 102,3) i Krosno (wskaźnik zwiększył się z 94,7 do 97,5). W pozostałych trzech miastach na prawach powiatu, które w 2018 roku plasowały się w pierwszej piątce liczba osób zatrudnionych na 1000 mieszkańców zmniejszyła się. W Tarnowie z 94,4 na 91,6, w Zamościu z 92,9 na 91,4 a w Przemyślu wskaźnik zatrudnienia obniżył się niemal o 10 osób/1000, z 93,2 na 86,3. Na przeciwległym biegunie w przedziale 27,6–39,6 znajdują się nadal powiaty:

siedlecki (28,1), łomżyński (28,4), suwalski (28,8) ostrołęcki (30,6) i leszczyński (29,6). Wskaźniki zatrudnienia zmniejszyły się w stosunku do roku 2018 w powiatach: łomżyńskim o 1,2 os/1000, w suwalskim o 2,7 os/1000 i w leszczyńskim o 1,1 os/1000²⁷.

Teza o odwróconej zależności pomiędzy zasobnością samorządu a liczebnością mieszkańców na danym obszarze znajduje swoje potwierdzenie w odniesieniu do województwa podkarpackiego, w którym aż 9 powiatów znajduje się ze względu na analizowany wskaźnik w przedziale 50,1-53,4 (bieszczadzki, leski, sanocki, brzozowski, lubaczowski, jarosławski, ropczycko-sędziszowski, stalowowolski, leżajski oraz miasto na prawach powiatu - Rzeszów). Nie można przyjmować, że tylko ten jeden wskaźnik delimituje obszary społecznie wrażliwe i gospodarczo zaniedbane. Wydaje się, że potrzebna jest tutaj analiza wieloczynnikowa, która będzie go rozpatrywać w połączeniu ze wskaźnikami dochodów na mieszkańca, bezrobocia, wykształcenia czy stopnia urbanizacji. Przy pomocy wskaźnika pracujących na 1000 ludności można jednak pokazać, jak interwencyjną rolę na rynku pracy odgrywają samorządy w przypadku braku rozwoju innych sektorów gospodarki. Tak się zapewne dzieje w województwach i w poszczególnych powiatach, w których jednostki samorządu terytorialnego są najbardziej znaczącym pracodawcą dla pracowników oświaty, ochrony zdrowia, pomocy społecznej, kultury i innych usług komunalnych.

Zmiany zaobserwowane w latach 2012-2018 na rynku pracy były związane między innymi z polepszającą się koniunkturą gospodarczą na świecie. Stanowiły również odpowiedź na zwiększającą się konsumpcję na rynku wewnętrznym, spowodowaną między innymi wypłatą dodatków rodzinnych 500 +. Rynek pracodawcy, o którym pisaliśmy w raporcie z 2014, zaczął przekształcać się w rynek pracownika.

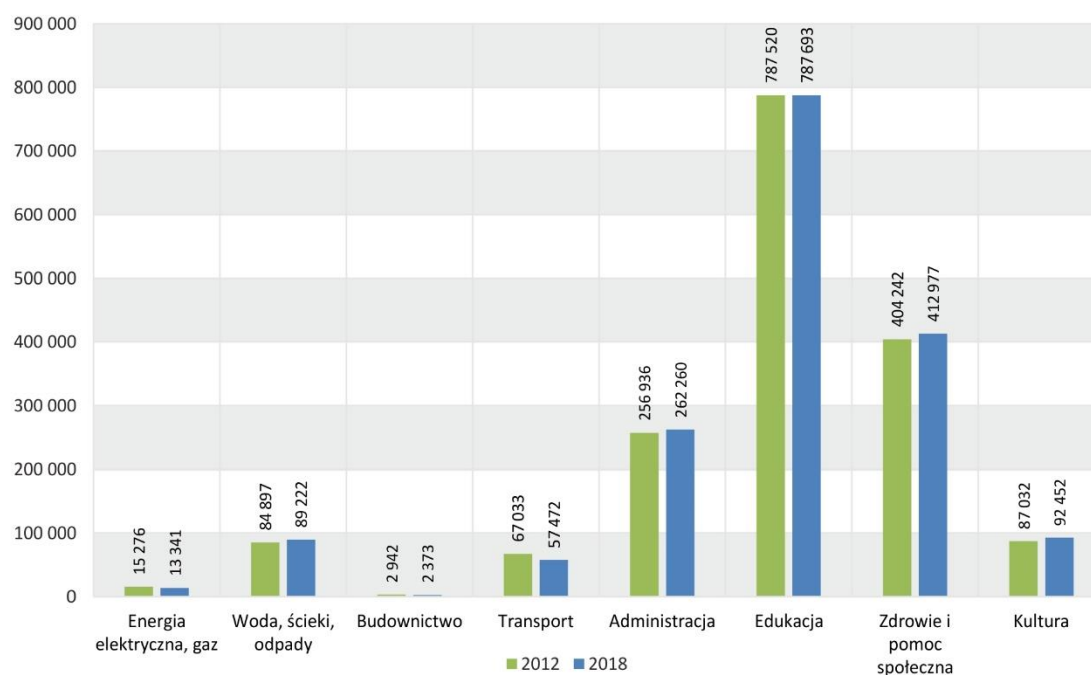
Warto przyjrzeć się jakie zmiany w zatrudnieniu w latach 2012-2018 wystąpiły w skali całego kraju w wybranych obszarach usług, które są zadaniami samorządów terytorialnych. W statystyce określa się je jako sekcje. Autorzy raportu nie dysponowali niestety danymi z 2020 roku. Niewielki ubytek zatrudnienia w sektorze samorządowym w stosunku do 2018 roku upoważnił nas do analogicznego wnioskowania.

Od 2012 do 2018 roku zatrudnienie wzrosło prawie we wszystkich sekcjach (por. wykres 7 i 8). Nie jest zaskoczeniem fakt, że największy odsetek pracowników samorządowych

²⁷ https://www.miasta.pl/uploads/attachment/file/4181/Samorzad_terytorialny_Raport_2020_m_1_.pdf s. 53.

stanowili w 2012 roku i stanowią nadal pracownicy zatrudnieni w sekcji edukacja. Utrzymując się wysokie zatrudnienie w obszarze edukacji przekłada się na miliony złotych, które samorzady dokładają do niskich pensji nauczycieli²⁸.

Wykres 7. Przeciętna liczba zatrudnionych w sektorze samorządowym w wybranych sekcjach PKD 2007 w 2012 i 2018 r.



Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych GUS

Edukacja publiczna jest jednym z ustawowych zadań samorządów gminnych²⁹ i powiatowych. Prowadzenie zadań oświatowych jest subwencjonowane przez państwo, ale samorzady od lat sygnalizują, że nie otrzymują wystarczającej kwoty na ich realizację. W latach 2012-2016 gminy wiejskie dokładały przeciętnie 19,6% do otrzymywanej subwencji. Dopłaty w gminach miejskich wahały się od 18% w małych miastach do 40% w dużych ośrodkach miejskich³⁰. Ta poważna luka w budżetach samorządów terytorialnych przekłada się na sytuację finansową nauczycieli, którzy coraz częściej odchodzą z zawodu. Jak wspomniano wcześniej obraz ten w 2020 roku mógł ulec częściowej zmianie w związku z masowymi strajkami nauczycieli i odejściami z zawodu nauczycielskiego.

²⁸ <https://www.wnp.pl/parlamentarny/spoleczenstwo/pensje-nauczycieli-po-raz-pierwszy-od-2012-roku-w-gore-o-ile-wzrosna,20394.html>

²⁹ Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2019 r. poz. 506).

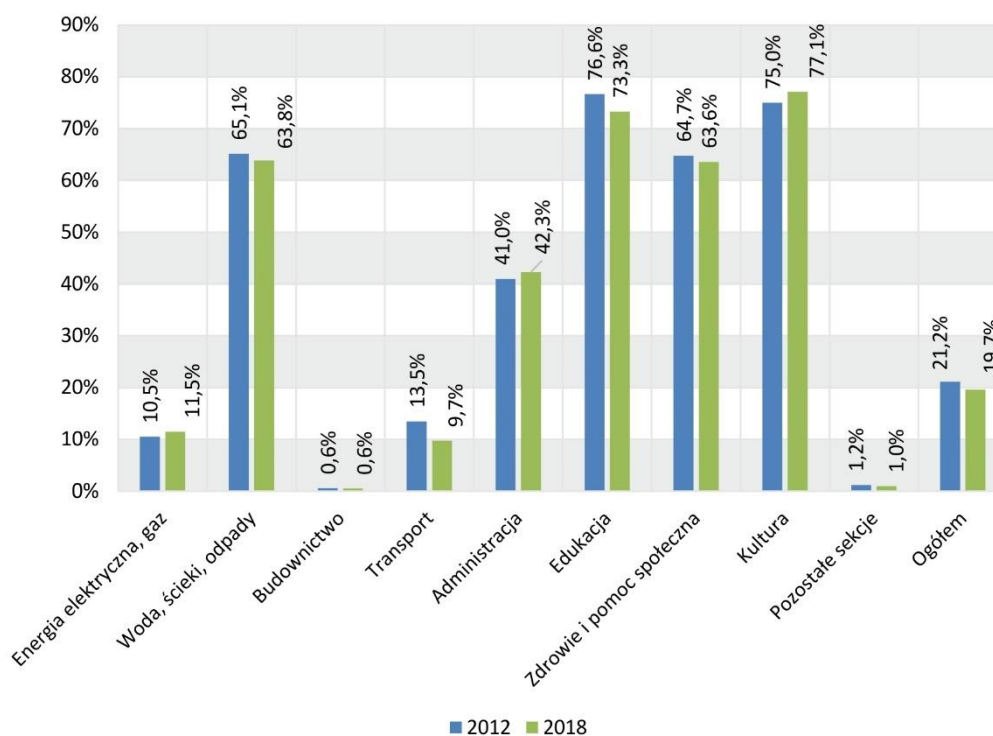
³⁰ <https://www.miasta.pl/edukacja/aktualnosci/finansowanie-oswiaty-w-polsce>

Przepisy unijne w zakresie ochrony środowiska spowodowały zwiększenie zaangażowania gmin w zagospodarowanie odpadów i przyrost zatrudnienia w gospodarce komunalnej (6,7%)³¹. Jeśli spróbujemy porównać dane o przeciętnym zatrudnieniu w sektorze samorządowym z udziałem tego sektora w zatrudnieniu w Polsce ogółem, to dostrzegamy, że udział ten zmniejszył się od 2014 roku o 1,5 p.p. Zmianę tę zobrazowano na wykresie 8.

Zobaczyliśmy wcześniej, że w latach 2018-2022 udział zatrudnienia w samorządach ogółem wyniósł prawie 20%. Nie wszyscy zdają sobie sprawę, że w samorządach zatrudnionych jest ponad 73% osób zatrudnionych w sekcji edukacja. Są to nauczyciele i obsługa szkół podstawowych na poziomie gminnym, nauczyciele i obsługa liceów, szkół technicznych i zawodowych na poziomie powiatowym i szkół wyższych na poziomie województw. Podobne zaskoczenie może wzbudzić informacja o rosnącym odsetku osób w sekcji kultury, który w 2018 roku wynosił 77,1% wszystkich zatrudnionych w tym obszarze. Świadczy to o wzroście zapotrzebowania, przede wszystkim lokalnych społeczności, na usługi realizowane w świetlicach wiejskich, GOK-ach, MOK-ach, bibliotekach itd. Poza administracją samorządową i właśnie kulturą wskaźniki zatrudnienia w porównaniu do 2012 roku nieznacznie zmały. Wyraźny spadek zatrudnienia widoczny był natomiast w transporcie. Za transport lokalny odpowiadały przede wszystkim powiaty i województwa samorządowe, które z powodu zmniejszenia liczby przewożonych pasażerskich zlikwidowały lub zmniejszyły częstotliwość kursów wielu linii autobusowych i kolejowych.

³¹ https://ec.europa.eu/environment/efe/environmental-law_pl

Wykres 8. Udział zatrudnionych w sektorze samorządowym w wybranych sekcjach PKD 2007 w stosunku do zatrudnionych ogółem w 2012 i 2018 r.



Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych GUS

Odptyw pracowników nastąpił również w sekcji zdrowie i pomoc społeczna. W samorządowych placówkach ochrony zdrowia na poziomie powiatów i województw personel medyczny jest zbyt nisko opłacany i coraz częściej zamykane są oddziały z powodu deficytu kadr medycznych. Zaczyna również brakować pracowników pomocy społecznej, których trudna praca jest nisko opłacana i niedoceniana. Jak wspomniano wyżej - zmniejszenie zainteresowania pracą w obszarze edukacji jest obserwowane już od kilku lat i jest spowodowane niskimi zarobkami pracowników we wszystkich placówkach, dla których samorządy gminne i powiatowe są organami tworzącymi. Dlatego nauczyciele odchodzą do szkolnictwa prywatnego lub znajdują zatrudnienie w zawodach niezwiązanych z edukacją, gdzie oferta płacowa jest zdecydowanie bardziej atrakcyjna³². Dodatkowym czynnikiem przyspieszającym odptyw nauczycieli z zawodu była reforma oświaty w wyniku, której zlikwidowano gimnazja. Praktycznie wszyscy nauczyciele mieli zagwarantowane zatrudnienie, ale wielu z nich nie chciało podjąć pracy w szkołach podstawowych.

³² <https://serwisy.gazetaprawna.pl/edukacja/artykuly/1401490,skoly-szukaja-nauczycieli-do-pracy.html>

Pomimo specyficznych problemów charakterystycznych dla poszczególnych sekcji do niedawna wszystkie instytucje sektora samorządowego postrzegane były w kategorii pożądaných pracodawców, niegwarantujących wprawdzie wysokich zarobków, ale zatrudniających na umowę o pracę i dających poczucie bezpieczeństwa. Zatrudnienie rośnie do 2018 roku nawet w sytuacji, gdy z roku na rok samorządom przybywało nowych zadań, zwiększały się oczekiwania społeczne dotyczące standardu usług i pojawiały się nowe wymogi prawne. Jednocześnie wzrostowi zatrudnienia towarzyszył stały, nominalny wzrost kosztów na administrację samorządową - przede wszystkim na płace w sektorze samorządowym.

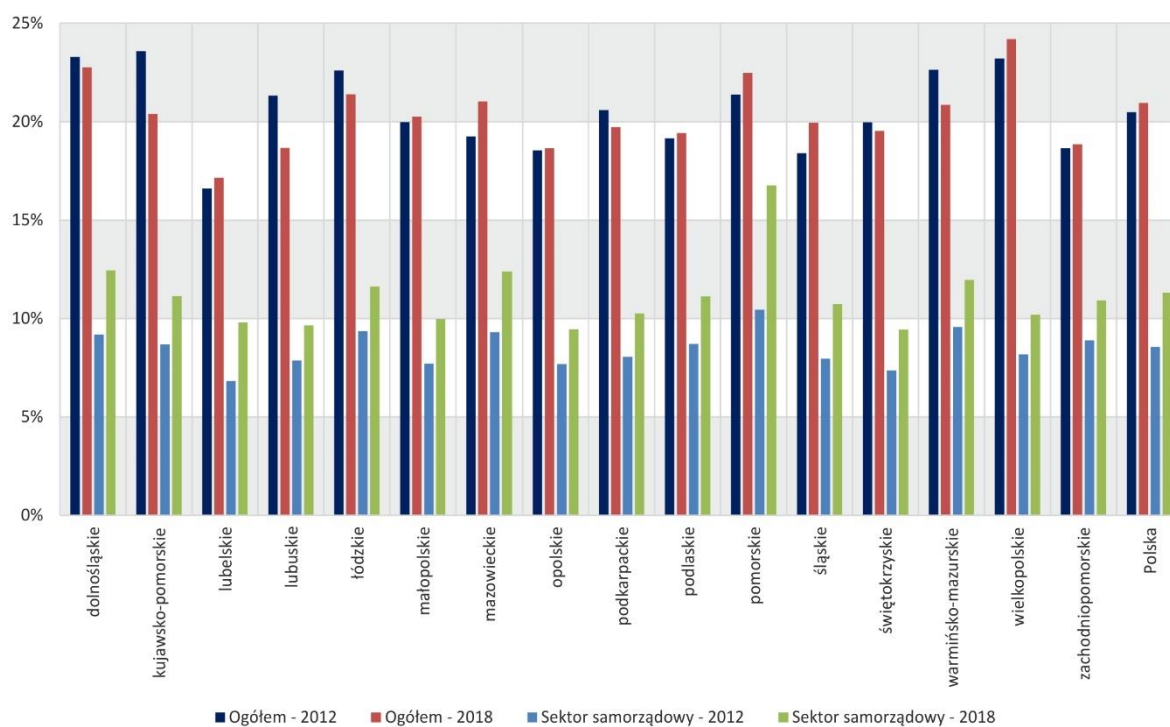
Remedium samorządów na zwiększone oczekiwania płacowe była racjonalizacja zatrudnienia, zarówno w administracji jak i w podległych jednostkach. Samorzady często decydowały się na zatrudnianie pracowników na umowy okresowe, np. do wykonania krótkoterminowych zadań (np. projektowych, czy przyjmowanie do pracy w miejsce osób długotrwale chorych i nieobecnych). W porównaniu do ogółu zatrudnionych, w samorządach udział osób zatrudnionych na umowy okresowe był w sumie relatywnie niski i wynosi ok. 10% (por. wykres 9).

W 2018 roku we wszystkich województwach, zarówno w sektorze samorządowym jak i poza nim, nastąpił wzrost udziału zatrudnionych na umowy okresowe w relacji do pełnozatrudnionych. W województwie pomorskim rodzaj tego typu umów wzrósł w stosunku do 2012 roku niemal o 40%. W sektorze samorządowym nawiązuje się umowy przeważnie na czas nieokreślony. Jeżeli zachodzi konieczność zastępstwa pracownika w czasie jego usprawiedliwionej nieobecności w pracy, pracodawca może w tym celu zatrudnić innego pracownika na podstawie umowy o pracę na czas określony, obejmujący czas tej nieobecności³³. Umowy okresowe zyskują na popularności. W sektorze samorządowym stanowią średnio ok. 10% w ogólnej liczbie zatrudnionych, a poza samorządami, gdzie występuje w wielu zawodach zjawisko sezonowości, sięgają prawie 28%. Możemy przypuszczać, że w 2020 roku, z powodu licznych i długich absencji chorobowych w czasie panującej pandemii ten trend mógł się jeszcze wzmocnić³⁴.

³³ Art. 16 ustawy z dnia 21 listopada 2008 r. o pracownikach samorządowych.

³⁴ Ze względu na brak danych w omawianym obszarze za 2020 rok stanowi to jedynie przypuszczenie autorów raportu.

Wykres 9. Udział zatrudnionych na umowy okresowe w ogólnej liczbie pełnozatrudnionych w 2018 r.



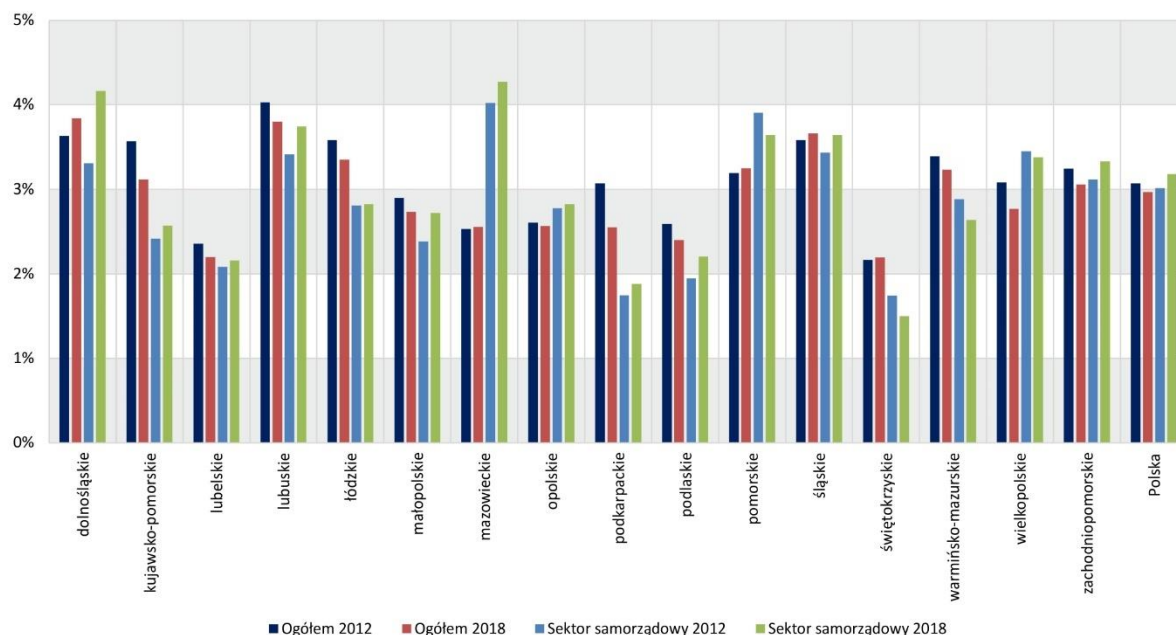
Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych GUS

2.3. Zatrudnienie w innych grupach pracowników samorządowych

Na podstawie druku Z-06 można zorientować się, jaki udział w zatrudnieniu stanowią emeryci i renciści, obcokrajowcy, osoby niepełnosprawne i zatrudnieni na umowy o telepracę. W dniu 1 października 2017 r. wprowadzono w Polsce znowelizowane przepisy o ubezpieczeniu emerytalnym dla osób urodzonych po 31 grudnia 1948 r., które obniżyły wiek emerytalny dla kobiet do 60 lat i dla mężczyzn do lat 65³⁵. Tylko w niewielkim stopniu znajduje to swoje odzwierciedlenie w sektorze samorządowym, w którym udział zatrudnionych rencistów i emerytów w relacji do zatrudnionych ogółem, to niewiele ponad 4% (por. wykres 10).

³⁵ <https://www.portalkadrowy.pl>

Wykres 10. Udział pracujących emerytów i rencistów sektorze samorządowym w stosunku do pracujących ogółem, dla których jednostka sprawozdawcza jest głównym miejscem pracy w 2018 r.



Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych GUS

Przyglądając się różnicom w zatrudnieniu między 2012 i 2018 r., dostrzegamy w prawie wszystkich województwach, tak jak i ogółem w Polsce, że odsetek pracujących emerytów i rencistów wzrósł. Największe zainteresowanie pracą wśród emerytów, zarówno w sektorze samorządowym jak i ogółem, widzimy w województwie dolnośląskim (w 2018 r. - 4,1%, wzrost o 0,9 p.p. w porównaniu do 2012 r.), mazowieckim (w 2018 - 4,2% - wzrost o 0,25 p.p. w stosunku do 2012 r.) i śląskim (w 2018 - 3,6%, wzrost o 0,2 p.p. w porównaniu z 2012 r.) przy czym wzrost dotyczy zarówno 2012 jak i 2018 roku.

Można przypuszczać, że przedłużanie aktywności zawodowej seniorów będzie rość. Z jednej strony będzie się to wiązało się z niedostateczną wysokością emerytur w dobie szalejącej inflacji, a z drugiej, przy niedoborach pracowników może być istotnym czynnikiem zasilającym kadry samorządów w doświadczonych pracownikach. W związku ze zmianami demograficznymi i wkraczaniem kolejnych roczników w wiek poprodukcyjny obserwujemy bowiem zjawisko braku zastępowalności pokoleń. Jedynie w województwie świętokrzyskim mniej niż 2% emerytów i rencistów zdecydowało się po przejściu na emeryturę/rentę podjąć dalej pracę. Zapewne ma to związek z chłonnością lokalnego rynku pracy oraz specyficznymi, społecznymi i ekonomicznymi potrzebami mieszkańców. Województwo świętokrzyskie

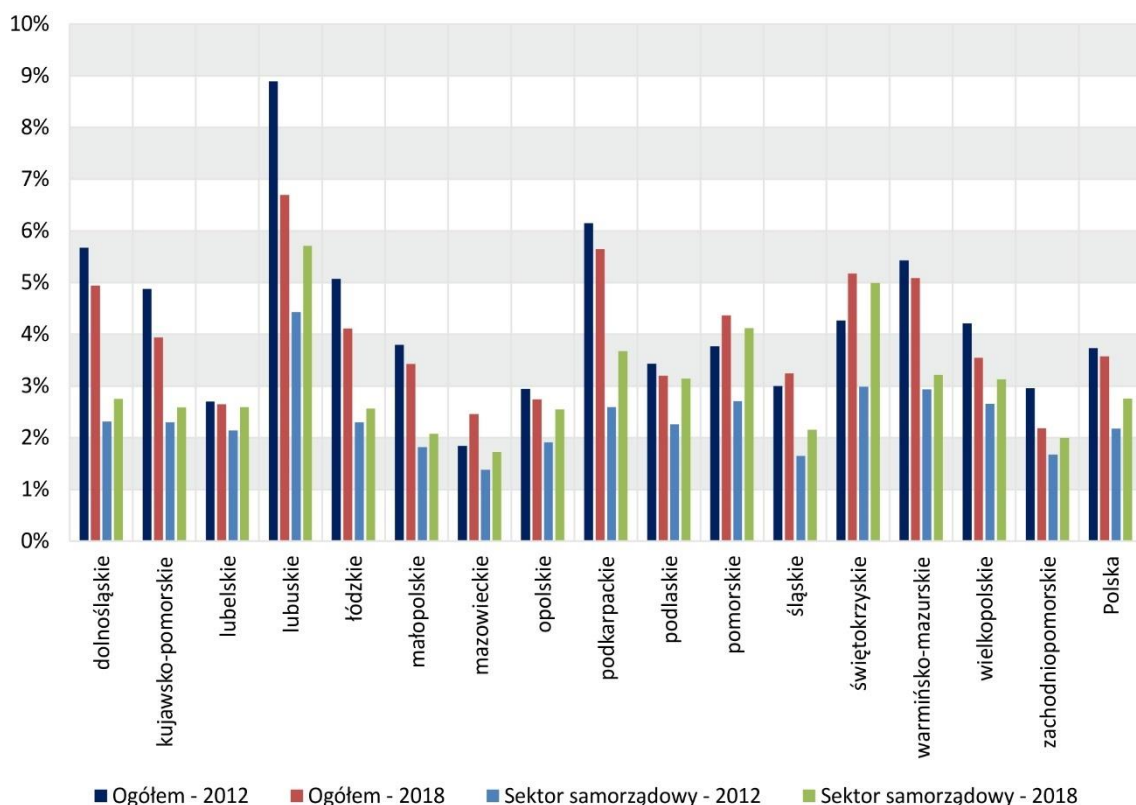
charakteryzujące się niskim stopniem urbanizacji, wysoką stopą bezrobocia, przeciętnym dochodem na jednego mieszkańca - poniżej średniej krajowej, znaczącym odsetkiem osób pracujących w rolnictwie i rozdrobnieniem gospodarstw rolnych³⁶. Z drugiej strony jest prawdopodobne, że osoby przechodzące na emeryturę są nadal aktywne i przyczyniają się do zwiększenia dochodu w rodzinach opiekując się wnukami, czy wykonując prace pomocnicze w gospodarstwach rolnych.

Inną kategorią pracowników, ciągle niedocenianą i niewykorzystaną w dostateczny sposób na rynku pracy stanowią osoby niepełnosprawne. Spróbujemy przyjrzeć się jak w porównaniu z 2012 rokiem wygląda w sektorze samorządowym zatrudnienie osób niepełnosprawnych (por. wykres 11). Udział osób niepełnosprawnych w samorządowym rynku pracy nie jest niewielki. W 2018 roku obserwowaliśmy zjawisko malejącej liczby osób niepełnosprawnych zatrudnianych w sektorze samorządowym. Jest to dziwne o tyle, iż pracodawcy są zobowiązani do odprowadzania składki na rzecz PEFRON, jeśli nie wykażą wśród zatrudnionych osób 6% pracowników z orzeczoną niepełnosprawnością.

W 2012 roku sytuacja była nieco lepsza. Najwyższy odsetek osób niepełnosprawnych zatrudniony był w województwie lubuskim i wynosił w sektorze samorządowym powyżej 4%, a wśród zatrudnionych ogółem ponad 8%. Okazuje się, że w 2018 roku ponownie, tylko w województwie lubuskim, wskaźnik pracujących niepełnosprawnych w sektorze samorządowym zwiększył się do 6%. W innych regionach kraju, również w województwie lubelskim, nie przekraczał 4%.

³⁶https://www.swietokrzyskie.pro/file/2018/01/att749320_5_indeks_zagrozenia_ubostwem_w_województwie_swietokrzyskim_za_2012_rok.pdf

Wykres 11. Udział pracujących niepełnosprawnych w stosunku do pracujących ogółem, dla których jednostka sprawozdawcza jest głównym miejscem pracy w 2012 i 2018 r.



Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych GUS

Warto przy tym wspomnieć w kontekście województwa lubuskiego, że miasto Lublin otrzymało we wrześniu 2020 roku pierwszą nagrodę w konkursie Związku Miast Polskich „Samorząd jako pracodawca. Dialog społeczny dla godnej pracy”³⁷ za systemowe rozwiązania związane z zatrudnianiem osób niepełnosprawnych, zarówno w urzędzie miasta jak i w jednostkach organizacyjnych. W 2006 roku w Urzędzie Miasta Lublina zatrudnione były 24 osoby niepełnosprawne. W 2020 roku zatrudnionych było łącznie 110 osób o różnym stopniu niepełnosprawności. Z tej liczby 10 osób stanowili pracownicy obsługi, 7 osób - specjaliści, 85 osób pracownicy administracyjno-biurowi, a 8 osób zatrudnionych było na stanowiskach kierowniczych. Miasto zyskało wartościowych pracowników i oszczędności

³⁷ Konkurs odbywał się w ramach projektu „Schematy dialogu społecznego dla godnej pracy w sektorze publicznym na poziomie samorządów” realizowanego przez Komisję Krajową NSZZ Solidarność w partnerstwie z Związku Miast Polskich, Norweskim Związkiem Pracowników Komunalnych (Fagforbundet) i Norweskim Związkiem Władz Lokalnych i Regionalnych (KS). Odbywał się w okresie od czerwca do sierpnia 2020 r. Uzyskał dofinansowanie z grantów norweskich i pomoc operacyjną z Programu Dialog Społeczny - Godna Praca wdrażanego w Europie przez Innovation Norway.

budżetowe z tytułu braku konieczności odprowadzania składki do PEFRON. Dobra praktyka miasta Lublina jest przez Związek Miast Polskich szeroko promowana jako modelowe rozwiązanie pozwalające na wyrównywanie szans osób niepełnosprawnych na samorządowym rynku pracy, możliwe do zastosowania przez wszystkie samorządy terytorialne w Polsce. Grupami o mniejszym znaczeniu na samorządowym rynku pracy są osoby zatrudnione w formie telepracy oraz pracownicy zagraniczni. Pokazano to zostanie w dwóch kolejnych tabelach 2 oraz 3.

Tabela 2. Udział pracowników zatrudnionych w formie telepracy w stosunku do pracujących ogółem, dla których jednostka sprawozdawcza jest głównym miejscem pracy w 2012 i 2018 r. (w %)

Jednostki administracyjne	Ogółem		Sektor samorządowy	
	2012	2018	2012	2018
dolnośląskie	0,037	0,123	0,007	0,006
kujawsko pomorskie	0,019	0,048	bd	0,003
lubelskie	0,038	0,031	0,044	0,005
lubuskie	0,011	0,057	0,011	bd
łódzkie	0,022	0,511	0,005	0,003
małopolskie	0,079	0,485	0,004	0,025
mazowieckie	0,094	0,397	0,002	0,007
opolskie	0,014	0,024	0,000	bd
podkarpackie	0,363	0,128	0,026	bd
podlaskie	0,009	0,016	bd	bd
pomorskie	0,023	0,395	0,004	0,005
śląskie	0,026	0,151	0,005	0,041
świętokrzyskie	0,007	0,018	0,006	0,003
warmińsko-mazurskie	0,011	0,019	0,019	bd
wielkopolskie	0,040	0,048	0,005	0,003
zachodniopomorskie	0,017	0,020	0,012	bd
Polska	0,060	0,228	0,009	0,010

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych GUS

W sytuacji kurczenia się liczby pracujących w sektorze samorządowym gminy, powiaty i województwa starały się zwiększyć atrakcyjność ofert zatrudnienia poprzez fakt umożliwienia telepracy³⁸. Jak widać z powyższej tabeli udział osób korzystających z takiej formy zatrudnienia jest ciągle bardzo mały. Pojęcie telepracy wprowadzono do polskiego kodeksu pracy w 2007 roku i zgodnie z opiniami pracodawców, które zebraliśmy w badaniach fokusowych w 2014 r., było od lat szeroko propagowane przez wojewódzkie urzędy pracy. Do 2018 roku rozwiązanie

³⁸ W rozumieniu kodeksu pracy – jest to regularne wykonywanie pracy poza zakładem pracy z wykorzystaniem środków komunikacji elektronicznej w rozumieniu przepisów o świadczeniu usług drogą elektroniczną.

to nie znajdowało w samorządach wielu zwolenników. Telepraca może być stosowana w każdym rodzaju umowy o pracę: na czas nieokreślony, określony, na zastępstwo, okres próbny, czy na czas wykonania określonej pracy. Zastosowanie tej formy pracy jest dużym ułatwieniem, szczególnie dla osób niepełnosprawnych. Urzędy wzbraniały się jednak przed zawieraniem umów na telepracę argumentując, że nie może być ona stosowana na stanowiskach dedykowanych do przyjmowania klientów w urzędzie. Znane nam wypowiedzi pracodawców z 2014 r. wskazywały na istotne bariery formalno-techniczne i świadomościowe w urzędach. W swoich opiniach pracodawcy zwracali np. uwagę na blokowanie możliwości podjęcia telepracy przez kobiety w okresie ciąży. Ich zdaniem wynikało to głównie z niechęci pracodawcy do udostępniania systemu informatycznego poza siedzibą urzędu, czyli z braku zaufania³⁹. W 2012 roku umowy na telepracę w skali całej Polski stanowiły średnio 0,5% wszystkich umów o pracę. W niektórych samorządach telepraca nie była praktykowana w ogóle. Po sześciu latach atrakcyjność telepracy wzrosła, ale głównie poza sektorem samorządowym. W 2018 r., nawet w przodujących województwach, nie przekraczała 0,5% udziału w wśród zatrudnionych ogółem, a w sektorze samorządowym nadal w skali Polski była praktykowana w sposób sporadyczny. Bardziej znaczące przykłady zatrudnienia w tej formie widzimy jedynie w województwach śląskim i małopolskim. Telepraca jako forma świadczenia pracy w sektorze samorządowym ma wszelkie szanse by się rozwijać kompensując np. problemy ze znalezieniem wysokokwalifikowanych pracowników w takich specjalnościach, jak gospodarka przestrzenna czy ochrona środowiska. Ma również znaczenie w uelastycznieniu rynku i godzin pracy, szczególnie dla kobiet, które często opiekują się osobami zależnymi. Ma istotne i pozytywne znaczenie społeczne. Momentem przełomowym zmieniającym stosunek pracodawców do telepracy może okazać się pandemia Covid-19. Funkcjonowanie instytucji w dobie pandemii koronawirusa wymusiło stosowanie nowych, nieznanych wcześniej polskiemu porządkowi prawnemu, rozwiązań takich jak praca zdalna. Pojęcie pracy zdalnej wprowadziła ustawa z marca 2020 r. zwana potocznie antycovidową. Jej nadrzędną intencją była izolacja pracownika i ograniczenie możliwości transmisji wirusa. „Specustawa covidowa” wyposażyła pracodawców w tymczasowe rozwiązanie jakim jest polecenie pracownikowi wykonywania pracy zdalnej. Regulacje związane z COVID-19 nie wyłączyły przepisów o telepracy. Obecnie funkcjonują dwa

³⁹ Samorząd jako pracodawca. Raport o zatrudnieniu w sektorze samorządowym, 2014, ZMP.

równoległe rozwiązania prawne⁴⁰. Wydaje się więc, że doświadczenia związane z przymusową pracą zdalną w czasie pandemii bardziej nakłonią pracodawców samorządowych do wprowadzenia telepracy jako jednej ze stałych form zatrudnienia. Należy się więc spodziewać, że ten ważny obecnie aspekt znajdzie odzwierciedlenie w odpowiedniej legislacji, określając jednoznacznie czas pracy pracowników i ich dostępność dla pracodawcy.

W wielu krajach na świecie cudzoziemcy są istotnym i cennym zasobem na rynku pracy. W Polsce do 2018 roku mieliśmy do czynienia z niewielkim, a w samorządach wręcz śladowym zatrudnieniem cudzoziemców. Jak widać w tabeli 3, dodatkowe ręce do pracy starali się pozyskać wśród emigrantów zarobkowych, głównie pracodawcy gospodarki narodowej.

Tabela 3. Udział pracujących cudzoziemców do pracujących ogółem, dla których jednostka sprawozdawcza jest głównym miejscem w 2012 i 2018 r. (w %)

Jednostki administracyjne	Ogółem		Sektor samorządowy	
	2012	2018	2012	2018
dolnośląskie	0,34	1,97	0,06	0,11
kujawsko pomorskie	0,11	0,65	0,05	0,03
lubelskie	0,14	0,73	0,06	0,05
lubuskie	0,22	2,68	0,05	0,08
łódzkie	0,15	1,51	0,03	0,05
małopolskie	0,31	1,91	0,04	0,05
mazowieckie	0,33	1,72	0,07	0,12
opolskie	0,20	1,54	0,04	0,04
podkarpackie	0,11	0,57	0,03	0,03
podlaskie	0,14	0,90	0,06	0,05
pomorskie	0,25	1,16	0,04	0,11
śląskie	0,12	1,45	0,03	0,04
świętokrzyskie	0,11	0,54	0,00	0,01
warmińsko-mazurskie	0,10	1,01	0,07	0,07
wielkopolskie	0,18	1,41	0,04	0,06
zachodniopomorskie	0,17	1,57	0,06	0,08
Polska	0,22	1,46	0,05	0,07

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych GUS

Jeszcze w 2012 roku liczba pracowników zagranicznych w Polsce była bardzo mała i nie przekraczała 0,22% udziału w rynku pracy ogółem. W 2018 roku widać, że praktycznie już we wszystkich województwach pracują cudzoziemcy. W skali Polski ich udział w rynku pracy ogółem w 2020 r. wzrósł do prawie 1,5%, natomiast w województwie lubuskim wyniósł prawie

⁴⁰ https://kadry.infor.pl/kadry/inne_formy_zatrudnienia/telepraca/5340011,Praca-zdalna-a-telepraca-podobienstwa-i-roznice-TABELA.html

3%. Oficjalne dane GUS potwierdzają tendencję wzrostową zatrudniania pracowników zagranicznych. W 2018 r. wydano 328,8 tys. pozwoleń na pracę i było to o 93,1 tys. więcej niż w 2017 r.⁴¹.

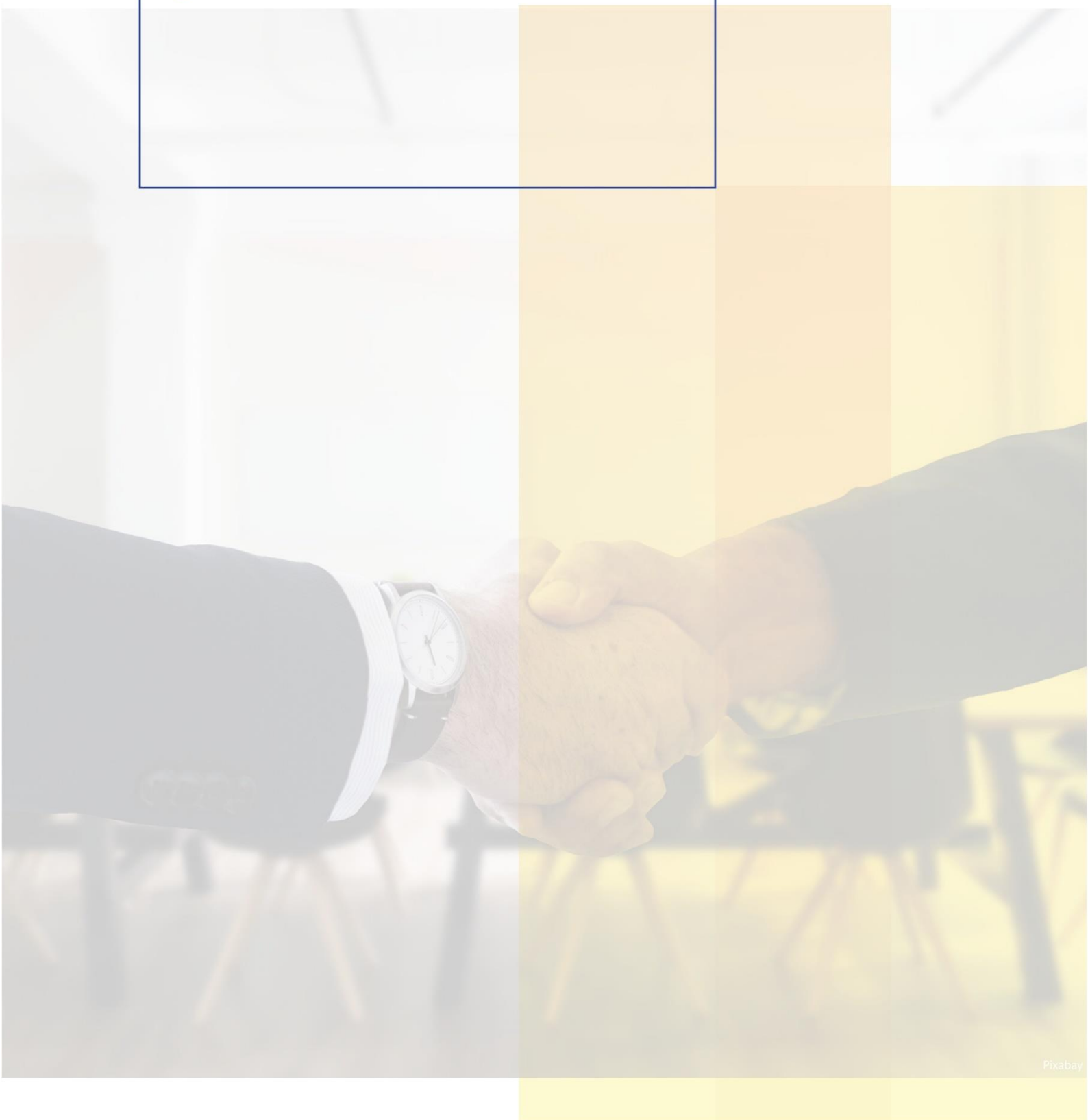
Oszacowanie liczby cudzoziemców przebywających w Polsce nie jest łatwe, gdyż instytucje opracowujące takie dane – m.in. Główny Urząd Statystyczny i Urząd do Spraw Cudzoziemców (UdSC) – gromadzą i przedstawiają je w sposób odmienny. Według szacunków GUS z 31 grudnia 2019 r. w Polsce mieszkało 2 106 101 osób obcej narodowości. Większość z nich stanowili obywatele Ukrainy. Było ich 1 351 418⁴². Urząd do Spraw Cudzoziemców podawał, że w 2020 roku ważne zezwolenia na pobyt w Polsce posiadało prawie 460 tys. cudzoziemców. Tymczasem PARP w swoim raporcie o zagranicznych pracownikach na polskim rynku pracy stwierdza, że w 2020 r. wydano w Polsce o 38,2 tys. mniej zezwoleń na pracę cudzoziemców niż rok wcześniej. Względem 2019 r. w 11 województwach nastąpił spadek liczby wydanych zezwoleń na pracę cudzoziemców, natomiast w pozostałych 5 województwach obserwowano wzrost tej liczby. Największy spadek w stosunku do 2019 r. wystąpił w województwie warmińsko-mazurskim (o 36,5%), natomiast największy wzrost zaobserwowano w województwie podlaskim (o 27,4%).

Z przedstawionej powyżej statystyki widać, że sytuacja w sektorze samorządowym w okresie kilku lat w zasadzie nie zmienia się. Obecność obcokrajowców jest w dalszym ciągu ledwie dostrzegalna. Członkostwo w Unii Europejskiej zobowiązało Polskę do respektowania tzw. pierwotnego prawa wspólnotowego, które wprowadziło zasadę swobodnego przepływu pracowników. Ustawa o pracownikach samorządowych respektuje to prawo, ale uzależnia możliwość zatrudnienia obcokrajowca, szczególnie w administracji samorządowej, od udowodnienia znajomości języka polskiego. W praktyce, jak widać takich osób jest niezmiernie mało i w skali Polski odsetek ten w urzędach samorządowych i innych jednostkach samorządu jest bliski zero. Można jednak przypuszczać, że wraz ze wzrostem emigrantów zarobkowych z państw azjatyckich czy obecnej, ogromnej fali uchodźców, to na samorządach będzie spoczywać duży ciężar wprowadzenia obcokrajowców do społeczności lokalnych. Być może wtedy, wzorem Norwegii zatrudnianie rodaków z kraju pochodzenia emigrantów stanie się jednym ze skuteczniejszych sposobów asymilacji obcokrajowców w Polsce.

⁴¹https://stat.gov.pl/files/gfx/portalinformacyjny/pl/defaultaktualnosci/5821/18/3/1/zezwolezenia_na_prace_cudzoziemcow_w_polsce_w_2018_r.pdf

⁴²<https://businessinsider.com.pl/twoje-pieniadze/praca/liczba-cudzoziemcow-w-polsce-to-ponad-dwa-miliony-gus-podal-dane/ydbgxy9>

Rotacja pracowników



2.4. Rotacja pracowników w sektorze samorządowym

Praktycy zarządzania ludźmi podkreślają, że koszt utraty jednego pracownika to między 30 a 200% jego rocznego wynagrodzenia (Philips J.J., Edwards L., 2009.)⁴³. System rekrutacji, polityka kadrowa i tzw. benefity dla pracowników są więc zagadnieniami, które dotyczą nie tylko dużych korporacji, ale również różnych jednostek sektora samorządowego.

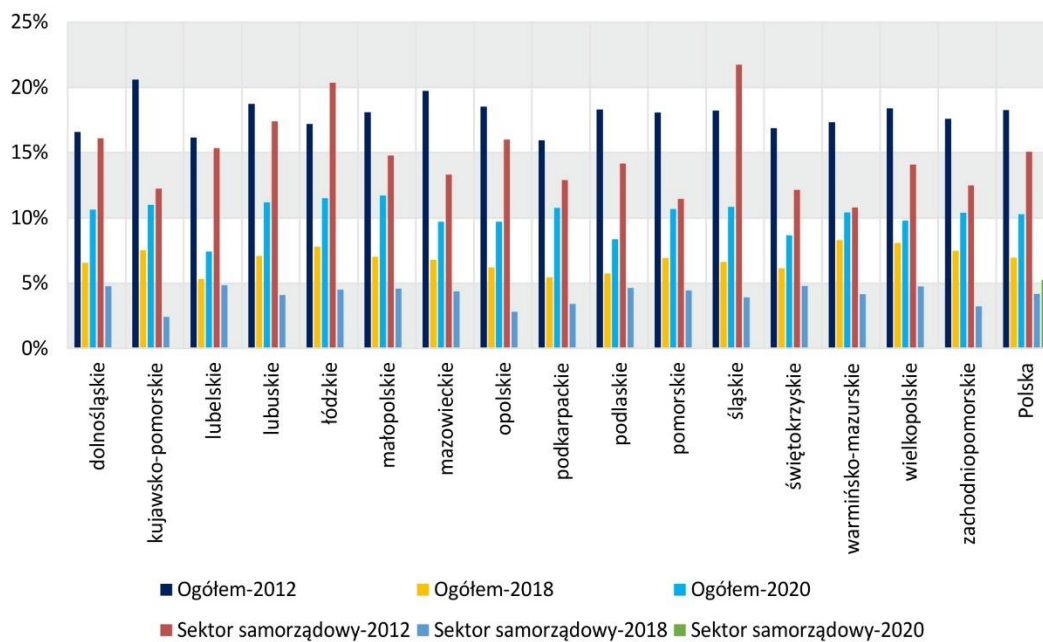
Jak pokazano już w czasie realizacji pierwszego projektu pt. „Dialog społeczny w przedsiębiorstwach i sektorze samorządowym”, w interesie każdego pracodawcy, którego celem jest dostarczanie wysokiej jakości usług, jest utrzymywanie stałego, dobrze wyszkolonego zespołu pracowników i dbałość o ich rozwój. Tę opinię wyrażano w wielu praktykach zgłoszonych w dwóch edycjach realizowanego przez Związek Miast Polskich konkursu pt. „Samorządowy Lider Zarządzania - Samorząd jako pracodawca” i propagowano w czasie pokonkursowych seminariów. W tym czasie nie były to praktyki powszechne. Pracodawcy czuli się silni. Mogli zwalniać pracowników, ponieważ ofert pracy było mniej niż osób, które tej pracy poszukiwały. Znajduje to swoje odzwierciedlenie na wykresie 12.

Jak widać, w 2012 roku udział osób zwolnionych przez pracodawcę wynosił 18,3% i był ogółem większy o 3,2 p.p. niż w sektorze samorządowym. Wyjątkiem była sytuacja w dwóch województwach: łódzkim i śląskim. Dziesięć lat temu to pracodawcy częściej dyktowali warunki na rynku pracy, zarówno ogółem, we wszystkich województwach jak i w sektorze samorządowym. W 2018 roku mamy sytuację zgoła odmienną. Procentowy udział osób zwolnionych przez pracodawcę samorządowego w żadnym z województw nie był wyższy niż wśród zwolnionych przez pracodawców ogółem i nie przekroczył 5%. Najmniej pracowników zwolniono w województwach kujawsko-pomorskim (2,4%) i opolskim (2,8%), a najwięcej w województwie dolnośląskim (4,8%) i wielkopolskim (4,8%). W trzech województwach: wielkopolskim, małopolskim i mazowieckim odsetek zwolnionych przez pracodawcę pracowników zmniejszył się do wartości około 3%. Najwyższy procentowy wskaźnik pracowników zwolnionych przez pracodawcę odnotowano w województwach opolskim (16%), lubelskim (13%), świętokrzyskim (10,3%) i warmińsko-mazurskim (9,9%). W 2020 roku

⁴³ Philips J.J., Edwards L., *Managing Talent Retention: An ROI Approach*, Pfeiffer, San Francisco 2009. Przytoczone za Piotrem Sedlakiem, <https://rynekpracy.pl/artykuly/rotacja-pracownikow-koszty-rodzaje-przyczyny>.

dla Polski ogółem odsetek zwolnień przez pracodawcę wzrósł o 1,1 p.p. i był nadal na relatywnie niskim poziomie.

Wykres 12. Udział zwolnionych w drodze wypowiedzenia przez pracodawcę pracowników pełnozatrudnionych w głównym miejscu pracy w 2012, 2018 i 2020 r.

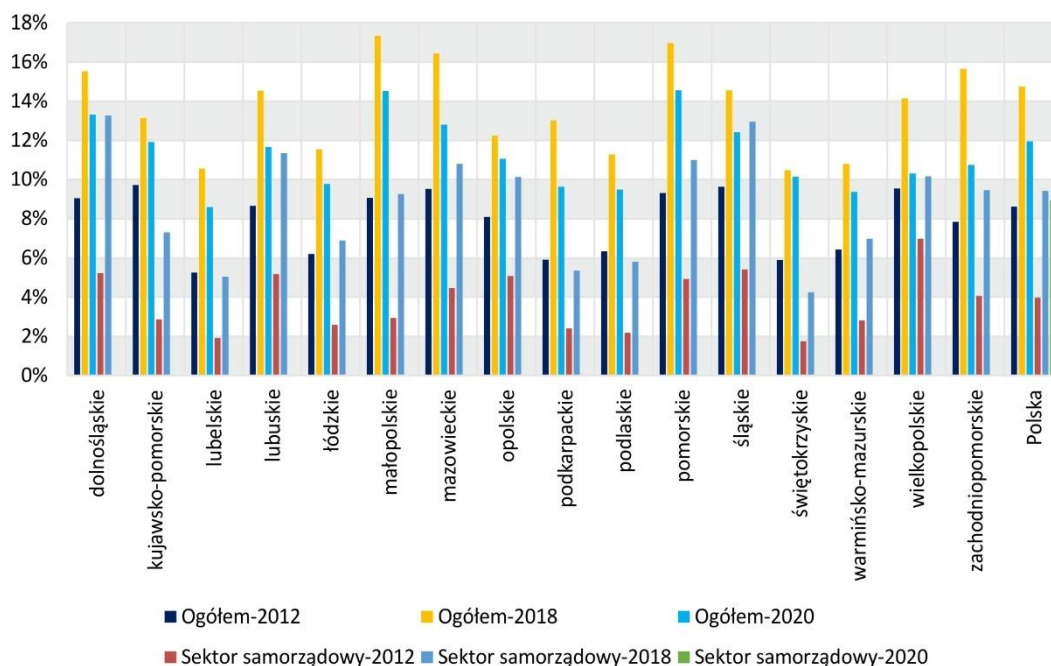


Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych GUS

Jak wspomniano wcześniej, w 2012 roku, gdy wskaźnik bezrobocia w Polsce miał jeszcze wartość dwucyfrową sektor samorządowy, a przede wszystkim urzędy, postrzegane były przez pracowników jako miejsca pracy, które nie dają wprawdzie dużych pieniędzy, ale dają poczucie bezpieczeństwa.

W 2018 roku obserwujemy, że w stosunku do roku 2012 procent pracowników, którzy z własnej woli odeszli z pracy dotyczył wszystkich województw i był wyższy dla całej Polski średnio o 6 p.p. (por. wykres 13). W sektorze samorządowym widać podobną tendencję. Dla całej Polski odsetek pracowników w 2018 roku, którzy sami podjęli decyzję o wypowiedzeniu umowy o pracę był wyższy średnio o 5,4 p.p. w porównaniu z rokiem 2012. Z kolei w ujęciu wojewódzkim odsetek pracowników w 2018 roku, którzy sami podjęli decyzję o wypowiedzeniu umowy o pracę był najwyższy w województwach dolnośląskim (13,3%) i śląskim (13%), a najniższy w województwie świętokrzyskim (4,3%) i lubelskim (5,1%).

Wykres 13. Udział zwolnionych pracowników pełnozatrudnionych w głównym miejscu pracy w drodze wypowiedzenia przez pracownika w 2012, 2018 i 2020 r.



Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych GUS

Rok 2020 przynosi niewielką zmianę w stosunku do roku 2018 (por. wykres 13). Rotacja pracowników w sektorze samorządowym jest minimalnie mniejsza niż w 2018 roku. Ogółem odsetek pracowników, którzy sami odeszli z pracy w 2020 roku jest w porównaniu do okresu poprzedniego mniejszy o 0,5 p.p.

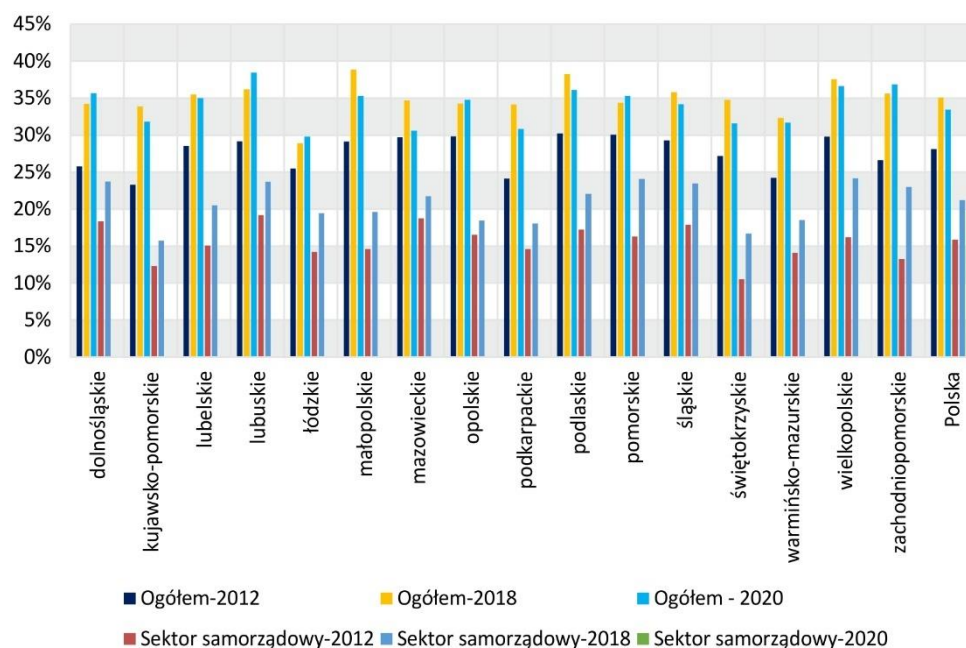
Na mniejszą rotację pracowników w sektorze samorządowym w 2020 roku mogła mieć wpływ pandemia. Towarzyszący jej stres i napięcia związane z inną organizacją pracy mogły oddziaływać zarówno na decyzje pracodawców jak i pracowników powodując w obu grupach większą potrzebę stabilności.

Wypowiedzenie umowy o pracę za porozumieniem stron, to najczęściej wybierana forma rozwiązywania umów o pracę, wygodna zarówno dla pracodawcy jak i dla pracownika⁴⁴. Na podstawie wykresów 14 i 15 możemy stwierdzić, że odsetek pracowników, którzy w 2018 roku odeszli z pracy za porozumieniem stron zdecydowanie się zwiększył w porównaniu z 2012 rokiem. W sektorze samorządowym było to w 2018 roku o 5,3 p.p. więcej niż w 2012 roku.

⁴⁴ <https://www.pit.pl/aktualnosci/wypowiedzenie-umowy-o-prace-co-warto-wiedziec-993134>

W 2020 roku obserwujemy z kolei spadek popularności tej formy rozwiązywania umowy o prace w stosunku do 2018 roku o 1,6 p.p.

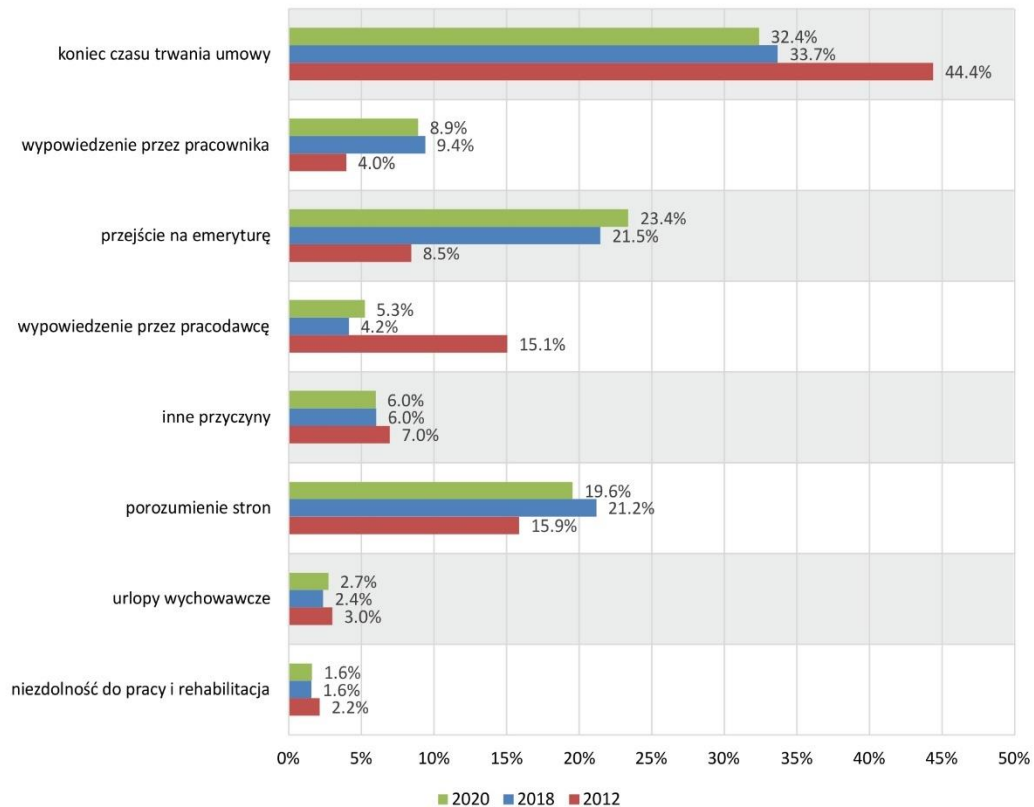
Wykres 14. Udział zwolnionych na mocy porozumienia stron pracowników pełnozatrudnionych w głównym miejscu pracy w 2012, 2018 i 2020 r.



Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych GUS

Przyczyn ustania stosunku pracy może być więcej. Na wykresie 15 pokazano, jak zmieniła się ich struktura w 2020 roku w stosunku do lat 2018 i 2012. W 2012 roku wypowiedzenie od pracodawcy otrzymało 15,1% osób, w 2018 roku - 4%, a w 2020 roku - 5,3%. W kontekście wypowiedzenia umowy przez pracownika należy zauważyć, że w 2012 roku złożyło je 4% pracowników, w 2018 roku ten odsetek zwiększył się do 9,4% i w 2020 roku nieznacznie spadł do poziomu 8,9%.

Wykres 15. Struktura zwolnionych pracowników pełnozatrudnionych w głównym miejscu pracy, w sektorze samorządowym wg przyczyn w Polsce w 2012, 2018 i 2020 r.



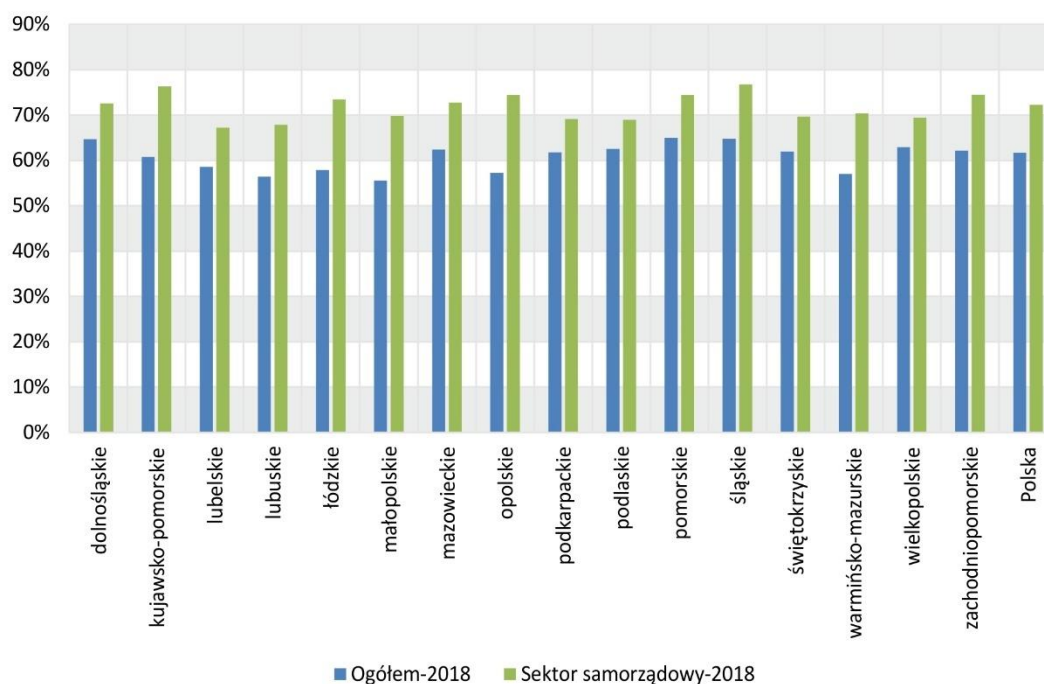
Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych GUS

Koniec czasu trwania umowy oznacza osoby, które były zatrudnione na czas określony. Widzimy, że w porównaniu do 2012 roku odsetek osób zatrudnianych czasowo zmniejszył się w kolejnych dwóch okresach, w 2018 o 10,7 p.p. i dodatkowo o 1,3 p.p. w 2020 roku. W latach 2018 i 2020 notujemy zwiększający się odsetek osób, które przeszły na emeryturę, co jest naturalną konsekwencją wyżu demograficznego z lat 1950-1960.

Wspomniano już, że dla pracodawców ważne jest utrzymywanie stałego, dobrze wyszkolonego zespołu pracowników. Na wykresie 16 pokazano, że pracodawcy samorządowi chętniej przyjmowali do pracy osoby z doświadczeniem zawodowym. Od 60 do 75% nowo zatrudnionych pracowników już wcześniej pracowało w innych instytucjach. Zgodnie z tym co podkreślają praktycy zarządzania firmy Kids&Co koszt, jaki ponosi pracodawca w związku z przygotowaniem nowej osoby do pracy, wynosi około 92 tys. zł. W tej kwocie zawiera się m.in. rekrutacja, koszty badań lekarskich, koszty administracyjne oraz szkolenia. Cały proces

wdrożeniowy nowej osoby na stanowisku może zająć nawet do 9 miesięcy. Dopiero po tym okresie firma jest w stanie miarodajnie wykorzystać potencjał nowego pracownika⁴⁵.

Wykres 16. Udział osób poprzednio pracujących w innym miejscu pracy wśród przyjętych do pracy w 2018 r.



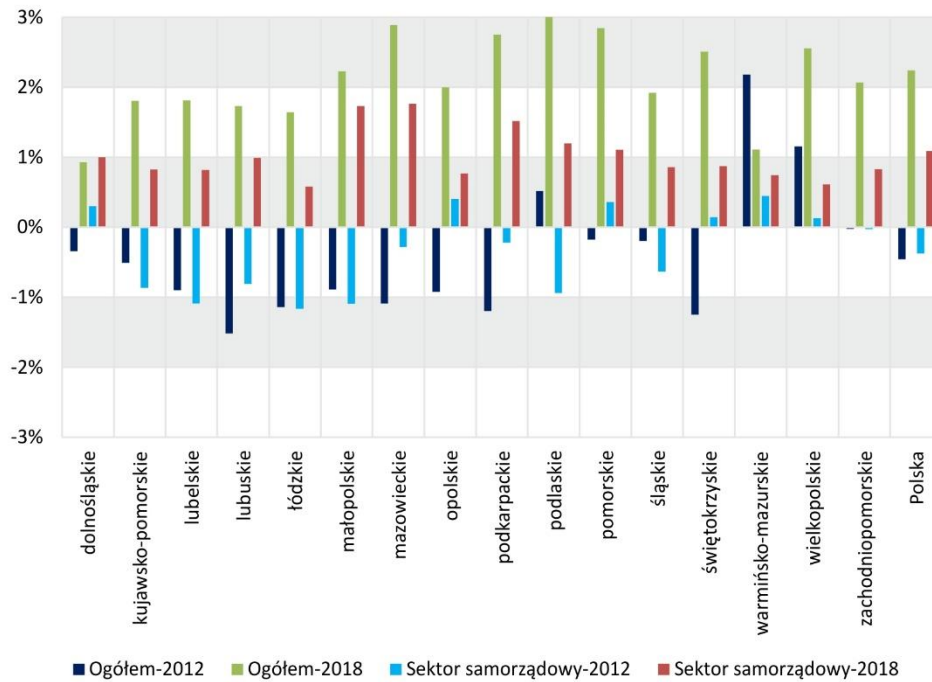
Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych GUS

Na wykresie 17 wykorzystując dostępne dane z 2018 r. przedstawiono rotację pracowników w ciągu jednego roku kalendarzowego, jakim był bilans przyjęć do pracy pracowników i zwolnień. Na wykresie tym zobrazowano jak w sektorze samorządowym, w porównaniu do zatrudnionych ogółem, wyglądała fluktuacja kadr w latach 2012 i 2018. W 2012 roku tylko w 6 województwach w sektorze samorządowym bilans osób przyjętych do pracy wobec osób zwolnionych z pracy w ciągu jednego roku był dodatni. W 2018 roku dodatni bilans obserwujemy już we wszystkich województwach i wśród wszystkich pracodawców, zarówno w sektorze samorządowym jak i w pozostałych. Widać wyraźnie jak zmieniła się pozycja pracownika na rynku pracy w sektorze samorządowym. W efekcie dobrej koniunktury

⁴⁵ <https://www.pulshr.pl/zarzadzanie/tyle-kosztuje-zatrudnienie-i-wyszukanie-nowego-pracownika-trwa-9-miesiacy,69144.html>

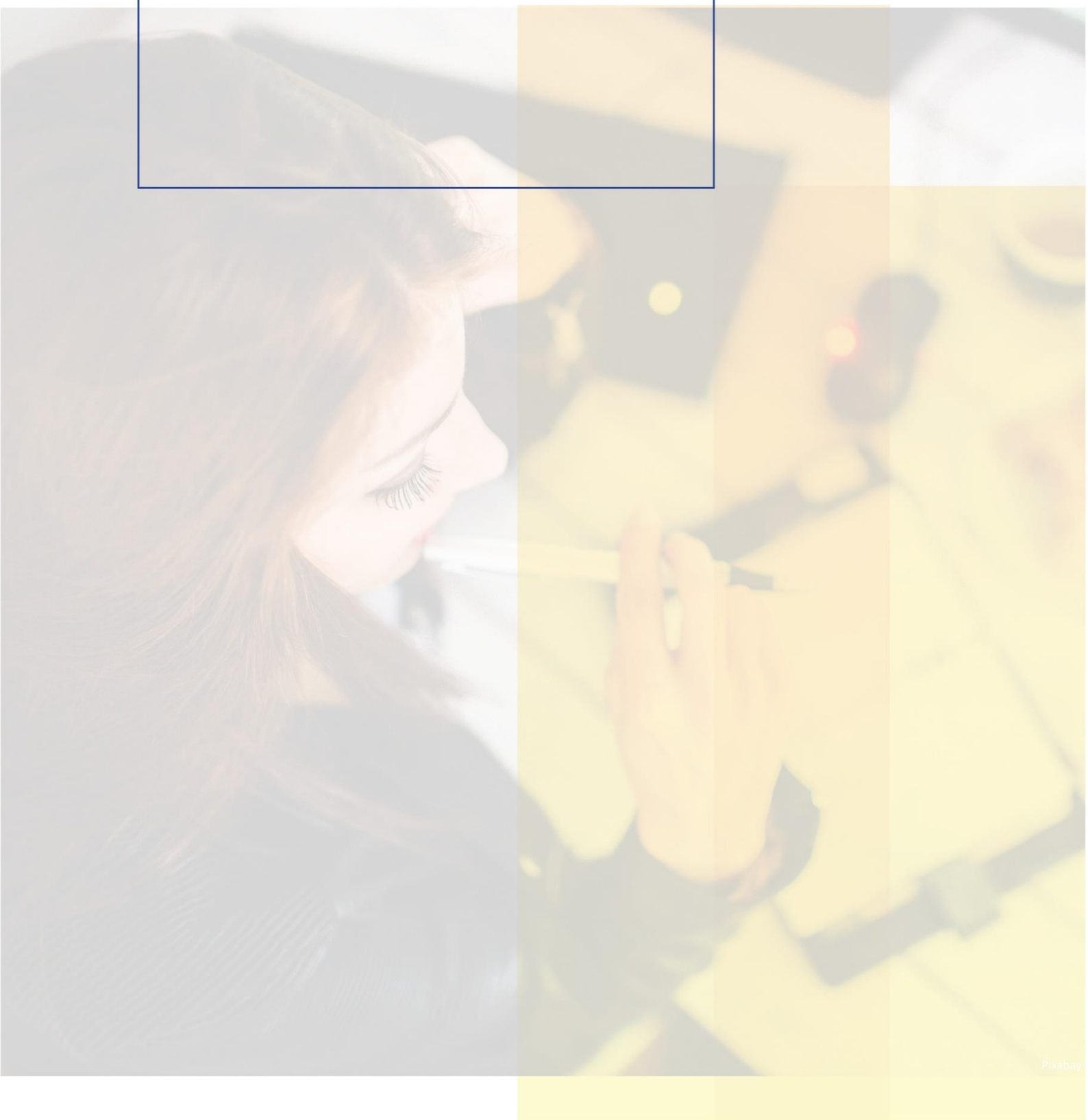
gospodarczej i większej konkurencyjności płacowej w innych sektorach, pracodawcy będą zapewne szukali pozafinansowych instrumentów zatrzymania pracowników w swoich instytucjach. Możemy oczekiwać, że w samorządach, pomimo zmniejszenia liczby pracujących, ten dodatni bilans zostanie utrzymany.

Wykres 17. Różnica osób przyjętych do pracy i zwolnionych w badanym roku w stosunku do ogólnej liczby pełnozatrudnionych w roku poprzednim



Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych GUS

Sytuacja kobiet



3. Sytuacja kobiet zatrudnionych w sektorze samorządowym

Co dwa lata GUS wydaje specjalny raport pt. „Kobiety i mężczyźni na rynku pracy”⁴⁶. W 2018 roku ukazały się również dwie inne ciekawe analizy. Jedna dotycząca luki zatrudnienia oraz wynagrodzeń kobiet i mężczyzn⁴⁷. Drugie opracowanie jest ciekawą rozprawą o znaczeniu pracy kobiet dla gospodarki⁴⁸.

We wszystkich wspomnianych publikacjach podejmowane są próby odpowiedzi na pytanie, dlaczego aktywność kobiet na rynku pracy w Polsce jest niższa niż średnia europejska. Wszyscy ich autorzy są zgodni, że istnieje głęboka, kulturowa geneza tego zjawiska. Jak pisze Magdalena Harponiuk: „Sytuację zawodową kobiet warunkuje wiele barier i stereotypów utrudniających równy dostęp do pracy i awansu zawodowego. Bariery dotyczą różnych sfer życia: mentalnej, instytucjonalnej oraz indywidualnej. Odnoszą się one zarówno do samych kobiet, jak i pozostałych uczestników rynku pracy: państwa, pracodawców, współpracowników”⁴⁹.

Według danych z Raportu OECD przytoczonych za Scandinavian Polish Chamber of commerce⁵⁰ w 2017 r. zatrudnienie kobiet w Szwecji wynosiło 82%, w Danii 74%, a w Norwegii było na poziomie 72,2%. Tymczasem w Polsce zgodnie z informacją z Badania Aktywności Ekonomicznej Ludności (BAEL), w IV kwartale 2018 r. wskaźnik zatrudnienia (udział ludności pracującej w ogólnej liczbie ludności w wieku 15 lat i więcej) wyniósł 54,0%, przy czym wskaźnik ten dla kobiet wynosił 46,1%⁵¹.

Norweskie związki zawodowe uważają, że kobiety na rynku pracy stanowią niezwykle cenny zasób i porównują wartość ich pracy do dochodów uzyskiwanych z wydobycia ropy naftowej. Dlatego dbają o stworzenie im warunków ułatwiających pozostawanie na rynku pracy w niepełnym wymiarze godzin, zapewniają dobre warunki pracy, matkom - żłobki i przedszkola oraz dbają o zapewnienia równowagi między pracą a życiem rodzinnym.

⁴⁶ <https://stat.gov.pl/obszary-tematyczne/rynek-pracy/opracowania/kobiety-i-mezczyzni-na-ryнку-pracy-2018,1,7.html>

⁴⁷ https://www.parp.gov.pl/storage/publications/pdf/Raport-Analiza-luki-zatrudnienia-oraz-wynagrodzenia_8_05_2020_2.pdf

⁴⁸ https://zpp.net.pl/upload/oscr8g_02.02.2017RaportPracaiprzedsiębiorczokobiet.pdf

³³ Sytuacja Kobiet na rynku pracy w Polsce - Instytut Obywatelski www.institutobywatelski.pl

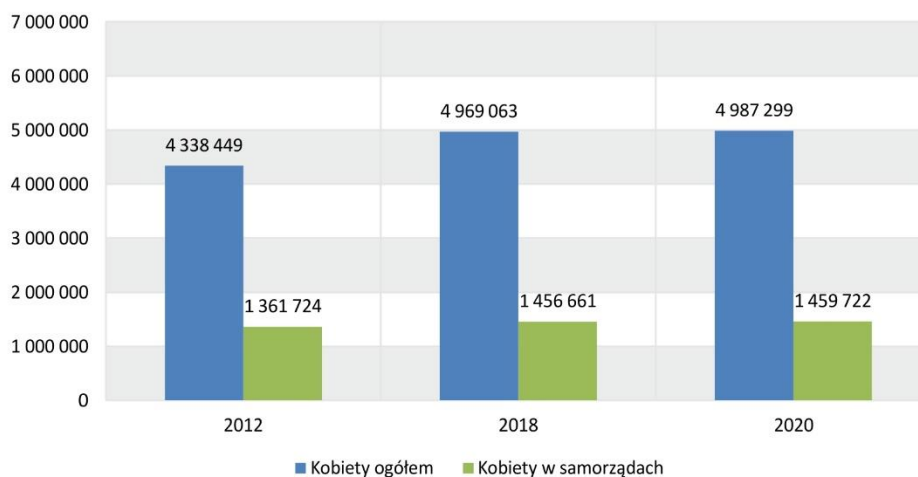
⁵⁰ <https://www.spcc.pl/node/2059>

⁵¹ <https://psz.praca.gov.pl/documents/10828/167955/Sytuacja%20kobiet%20i%20m%C4%99%C5%BCczyn%20na%20rynku%20pracy%20w%202018%20roku.pdf/>

Związek Miast Polskich promuje dobre praktyki samorządowe w zakresie wspierania kobiet na rynku pracy. W konkursie pt. „Samorządowy Lider Zarządzania - Samorząd jako pracodawca” z 2014 roku, jednym z wyróżnionych finalistów konkursu była praktyka z małego miasta Sępólno Krajeńskie zatytułowana: „Młode mamy w pracy”. W Urzędzie Miejskim i jego jednostkach stworzono system wsparcia dla kobiet powracających z urlopów macierzyńskich, składający się z wielu ułatwień związanych przede wszystkim z elastycznością czasu pracy i pierwszeństwem zaplanowania urlopów wypoczynkowych⁵². Również inne gminy wprowadzają elastyczny czas pracy, traktując to jako dobre rozwiązanie dla matek opiekujących się dziećmi. Większość samorządów dużych miast ponadto subsyduje i nadzoruje pracę żłobków na swoim terenie.

Jak pokazano na wykresie 5 we wszystkich analizowanych latach, tj. 2012, 2018 i 2020 liczba zatrudnionych kobiet w sektorze samorządowym była wyższa niż liczba mężczyzn. Z kolei jak pokazano na wykresie 18 w 2012 roku udział kobiet zatrudnionych w samorządach w stosunku do kobiet pracujących ogółem wynosił 31,4%. W 2020 roku udział ten wynosił z kolei 29,3%.

Wykres 18. Zatrudnienie kobiet ogółem i w sektorze samorządowym w 2012, 2018 i 2020 r.



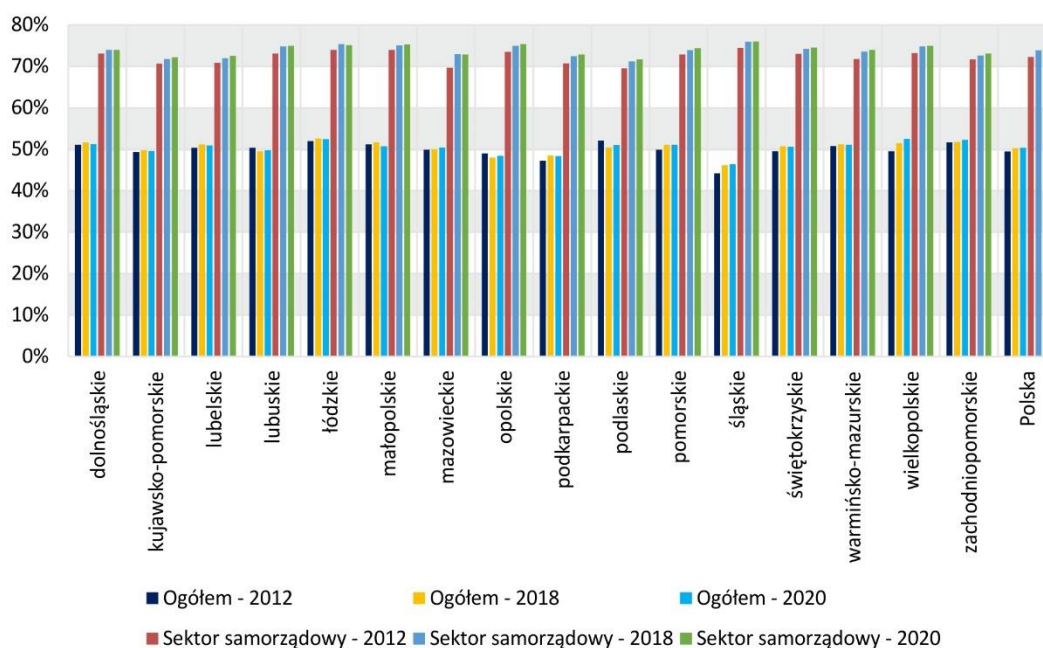
Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych GUS

W 2012 roku kobiety pracujące w samorządach stanowiły 72,3% ogółu zatrudnionych, w roku 2018 ten odsetek wzrósł do 73,9%, a w 2020 roku jeszcze nieznacznie do 74,1% (por. wykres 19). Nasuwa się wniosek, że z sektora samorządowego w poszukiwaniu bardziej

⁵² <http://www.dobrepraktyki.pl>, zakładka dialog społeczny.

atrakcyjnej pracy odeszli głównie mężczyźni. Dominacja kobiet zatrudnionych w sektorze samorządowym w relacji do ogólnej liczby pracujących została zwizualizowana na wykresie poniżej. Widać wyraźnie, że zwiększenie zatrudnienia kobiet w samorządach dotyczy wszystkich województw. Zgodnie z danymi źródłowymi z lat 2018 i 2020 najwyższy odsetek pracujących kobiet w sektorze samorządowym w ogólnej liczbie pracujących zaobserwowano w województwach śląskim (75,9%-76% odpowiednio w 2018 i 2020 r.) i łódzkim (75,3%-75,1%). Najniższy odsetek odnotowano kolejno w województwach: podlaskim (71,2%-71,2% i kujawsko-pomorskim (71,8%-72,2%).

Wykres 19. Odsetek kobiet pracujących w sektorze samorządowym w ogólnej liczbie pracujących w sektorze samorządowym w latach 2012, 2018 i 2020 r.

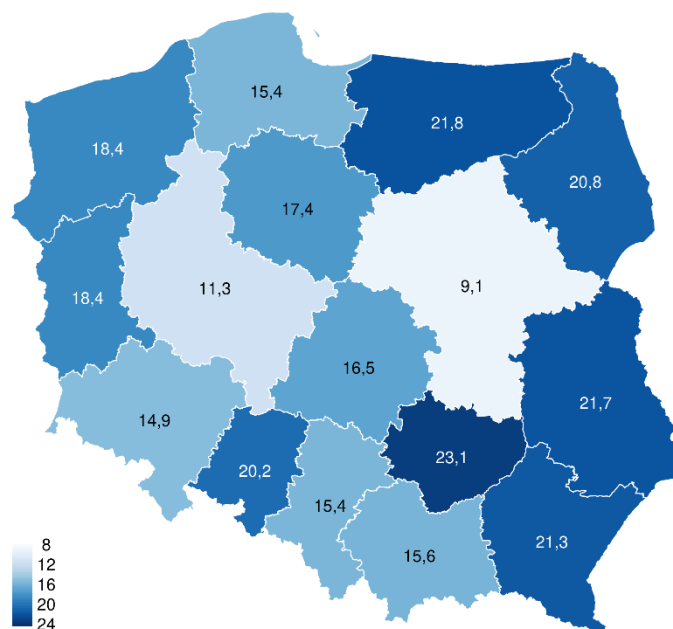


Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych GUS

Obserwujemy, że wysoki wskaźnik pracujących kobiet w sektorze samorządowym w ogólnej liczbie pracujących w 2020 r. dotyczy głównie obszarów mniej rozwiniętych gospodarczo województw Polski wschodniej: świętokrzyskiego, podkarpackiego, lubelskiego, podlaskiego i warmińsko-mazurskiego (por. rycina 12). Kobiety na tych obszarach mają szansę znaleźć pracę na miejscu, głównie w placówkach edukacyjnych i opiekuńczych oraz instytucjach kultury. Z kolei mężczyźni z tych pięciu województw zapewne szukają zatrudnienia w innych sektorach związanych z rolnictwem, a ci z pozostałych województw

w bardziej atrakcyjnych finansowo sektorach gospodarki lub emigrują za pracą do krajów, które zagwarantują im jeszcze wyższe dochody.

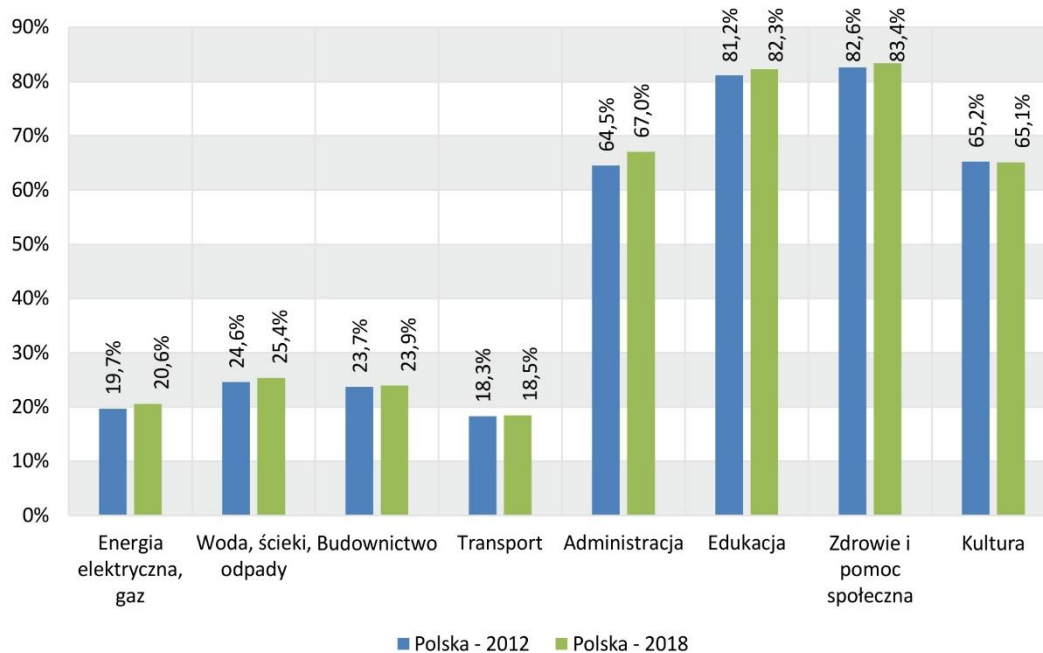
Rycina 12. Udział kobiet pracujących w sektorze samorządowym w ogólnej liczbie pracujących w 2020 r. w przekroju województw



Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych GUS

Mimo że autorzy nie posiadali danych za 2020 rok dotyczących kobiet pracujących w poszczególnych sekcjach PKD to przyjęli założenie, że przy minimalnych różnicach w zatrudnieniu uzasadnione jest stwierdzenie, że zmiany w sekcjach są również niewielkie. Wzrost zatrudnienia kobiet w relacji do pracujących ogółem wykazano we wszystkich sekcjach PKD w latach 2012 i 2018 (por. wykres 20). Jedynym wyjątkiem jest kultura. Wskaźnik kobiet pracujących w tym obszarze zmniejszył się o 0,1 p.p. Zdominowane przez kobiety są przede wszystkim edukacja, zdrowie i pomoc społeczna. Dane statystyczne ilustrują przeważającą liczbę nauczycielek w szkołach, odnoszą się do liczebności damskiego personelu leczniczo-diagnostyczno-opiekuńczego w szpitalach i personelu domów i ośrodków pomocy społecznej.

Wykres 20. Odsetek kobiet w liczbie pracujących ogółem w sektorze samorządowym wg sekcji PKD 2007 w 2012 i 2018 r.

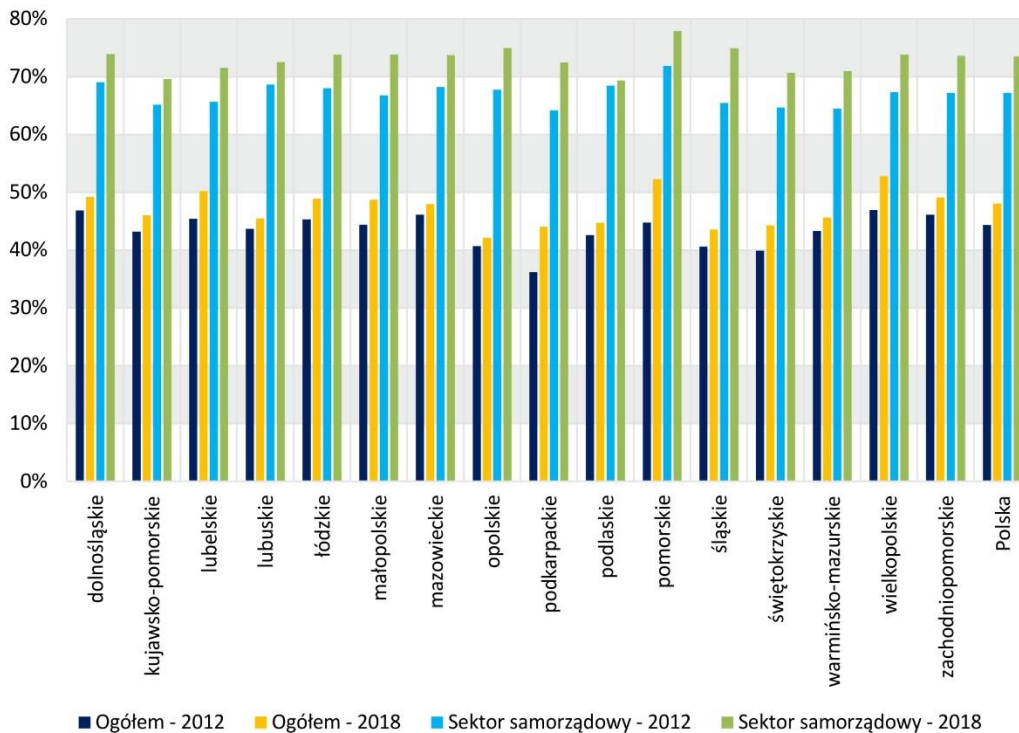


Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych GUS

Sfeminizowanie wymienionych sekcji gospodarki jest w Polsce do pewnego stopnia związane z prawami, które gwarantuje kobietom Kodeks Pracy. Są to: ochrona w ciąży, urlopy macierzyńskie, opieka nad dzieckiem i urlop wychowawczy oraz ochrona przed pracami uciążliwymi czy zagrażającymi zdrowiu.

Samorzady w Polsce, przyznając kobietom prawo do godnego macierzyństwa i potem powrotu do pracy, starają się również zabezpieczyć wąsko rozumiany interes pracodawcy. Zaobserwować można w tym sektorze dużą liczbę umów o pracę na czas określony (por. wykres 21). Takie umowy oferowane są przez pracodawców z reguły na zastępstwa pracownicy odchodzącej na urlop wychowawczy, na urlop dla poratowania zdrowia (w szkole), w sytuacji długotrwałej rehabilitacji lub w innych sytuacjach losowych, w których etatowi pracownicy muszą skorzystać z dłuższego urlopowania. W porównaniu do 2012 roku udział kobiet zatrudnionych na umowy okresowe w roku 2018 wzrósł średnio o 7%.

Wykres 21. Udział kobiet zatrudnionych na umowy okresowe w stosunku do zatrudnionych na umowy okresowe ogółem w 2012 i 2018 r.



Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych GUS

Jak widać pracodawcy we wszystkich województwach sięgają po instrument umożliwiającą zastępowanie pracownika zatrudnionego na stałe i mającego dłuższą przerwę w pracy, pracownikiem zatrudnionym na czas określony.

Mówiąc o zatrudnieniu kobiet, nie można pominąć tematu wynagrodzenia za pracę.

Istniejąca dysproporcja w wynagrodzeniach kobiet i mężczyzn jest jednym z najbardziej kluczowych zagadnień w pomiarach poziomu równouprawnienia.

Z publikacji GUS dowiadujemy się, że przykładowo w październiku 2016 roku przeciętne miesięczne wynagrodzenie brutto kobiety wynosiło 3973,13 zł, a wynagrodzenie mężczyzny - 4705,63 zł, co daje znaczącą różnicę 732,5 zł w miesięcznych dochodach budżetu⁵³. Ostatnio opublikowane przez GUS dane z 2020 roku świadczą o wzroście różnicy płacowej, która w 2020 r. wynosiła już 783, 08 zł⁵⁴.

⁵³ Różnice w wynagrodzeniu kobiet i mężczyzn w Polsce, w 2016 roku, GUS, Bydgoszcz, 2018.

⁵⁴ Różnice w wynagrodzeniach kobiet i mężczyzn w 2020 r. GUS, 11.03.2022.

Należy jednak zaznaczyć, że nie jest to tylko problem w Polsce. Ze statystyk Eurostatu, oficjalnego europejskiego urzędu statystycznego wynika, że różnica w wynagrodzeniach kobiet i mężczyzn istnieje w całej Europie. Zdefiniowana przez Eurostat na podstawie stawki godzinowej luka między zarobkami mężczyzn i kobiet, wyrażona procentem określającym wynagrodzenie mężczyzn, sięga średnio 16% na terenie całej Unii Europejskiej⁵⁵. W 2020 roku Polska na tym tle wcale nie wyglądała najgorzej. Z danych Parlamentu Europejskiego opublikowanych z okazji Dnia Kobiet w marcu 2020 r. wynika, że kobiety w UE zarabiają średnio prawie 15% mniej na godzinę niż mężczyźni. Sytuacja w państwach członkowskich bardzo się różni: największą lukę płacową między kobietami a mężczyznami odnotowano w Estonii (23%). Z kolei krajem UE o najniższej różnicy w wynagrodzeniach kobiet i mężczyzn jest Rumunia (3%). Polska ma również jedną z najniższych luk płacowych w UE - 8,8%⁵⁶. Z ostatnich danych GUS opublikowanych w marcu 2022 r. dowiadujemy się, że przeciętne miesięczne wynagrodzenie brutto jest dla mężczyzn o 14,7% wyższe. Również przeciętne godzinowe wynagrodzenie brutto mężczyzn jest wyższe o 8,9% od przeciętnego godzinowego wynagrodzenia brutto kobiet⁵⁷.

Niestety ze względu na brak kompleksowych danych brakuje wiedzy dotyczącej różnicy wynagrodzeń kobiet i mężczyzn w sektorze samorządowym. Z danych, które pochodzą z analizy druku Z-06, wyodrębnionych dla potrzeb tego opracowania, nie ma niestety informacji na temat różnicy w płacach ze względu na płeć. W związku z tym na potrzeby opracowania przytoczono niepublikowane nigdzie dane z prac badawczych, których celem było opracowanie metodologii i szacowanie liczby pracujących w gospodarce narodowej⁵⁸ (por. wykres 22).

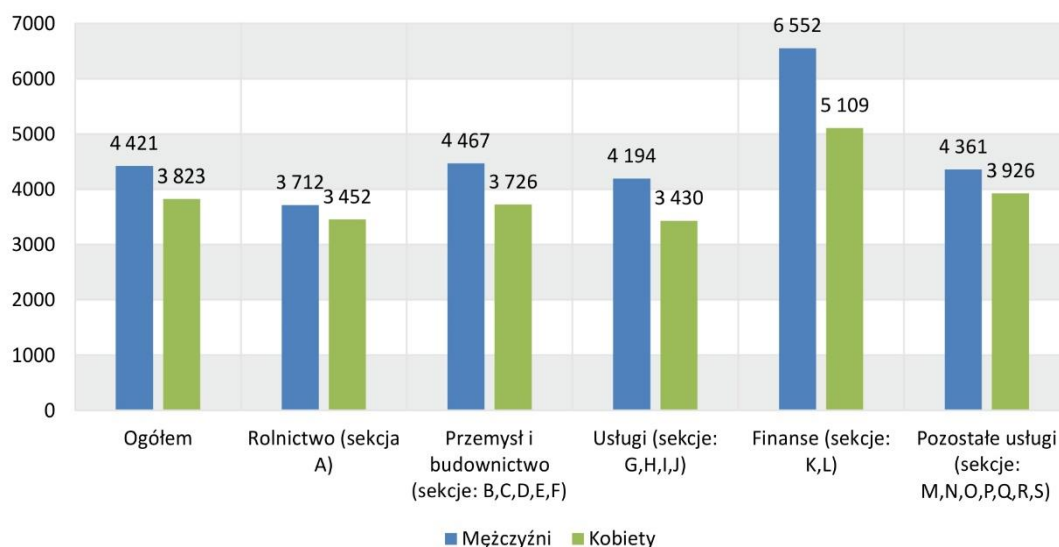
⁵⁵https://www.epsu.org/sites/default/files/article/files/Gender_pay_gap_FINAL_DRAFT_report_Nov_2013_PL.pdf

⁵⁶<https://www.europarl.europa.eu/news/pl/headlines/society/20200227STO73519/luka-placowa-miedzy-kobietami-a-mezczyznami-fakty-i-liczby-infografika>

⁵⁷ Różnice w wynagrodzeniach kobiet i mężczyzn w 2020 r. GUS, 11.03.2022.

⁵⁸ Badanie w ramach projektu „Statystyka dla polityki spójności. Wsparcie systemu monitorowania polityki spójności w perspektywie finansowej 2014-2020 oraz programowania i monitorowania polityki spójności po 2020 roku”.

Wykres 22. Przeciętne wynagrodzenie brutto wypłacone w czerwcu 2017 r. według płci i grup sekcji PKD.



Źródło: opracowanie własne na podstawie wyników pracy badawczej „Opracowanie metodologii i oszacowanie liczby pracujących w gospodarce narodowej według miejsca zamieszkania i głównego miejsca pracy na poziomie NTS 4, stopy bezrobocia rejestrowanego na poziomie NTS 5 oraz miar wynagrodzeń brutto na poziomie NTS 4”

Jak widać luka pomiędzy zarobkami mężczyzn i kobiet wynosi 435 zł, co jest dla kobiet wynikiem gorszym od mężczyzn o 9,9%. Należy jednak pamiętać, że koncentrujemy się na usługach pozostałych, w skład których wchodzi jeszcze inne usługi np. rzemieślnicze lub ekspertyzy naukowe.

W przywoływanej wcześniej publikacji GUS pt. „Różnice w wynagrodzeniu kobiet i mężczyzn w Polsce” z 2016 roku zaprezentowano wartości luki płacowej z podziałem na podsektory. Pokazano w nich różnicę w przeciętnym wynagrodzeniu brutto pracowników zatrudnionych według sekcji PKD 2007 i płci, za październik 2016 r. Przybliżone procentowe wartości potwierdzają, że wynagrodzenia kobiet są niższe w N- administracji - o 2,9%, P- edukacji - o 4,9%, Q ochronie zdrowia - o 13%, R – kulturze - o 11%.

Pracodawcy samorządowi zdają sobie sprawę, że nie mają dużego wpływu na wysokość wynagrodzeń, szczególnie jeśli realizują zadania powierzone przez państwo, np. edukację szkolną. Starają się w związku z powyższym wprowadzić różne systemy pozapłacowej motywacji skłaniające pracowników do pozostania w tym sektorze. Jednym z jej elementów jest coraz częściej zapewnienie matkom pomocy w opiece nad małym dzieckiem.

Wynagrodzenia



4. Wynagrodzenia w instytucjach sektora samorządowego

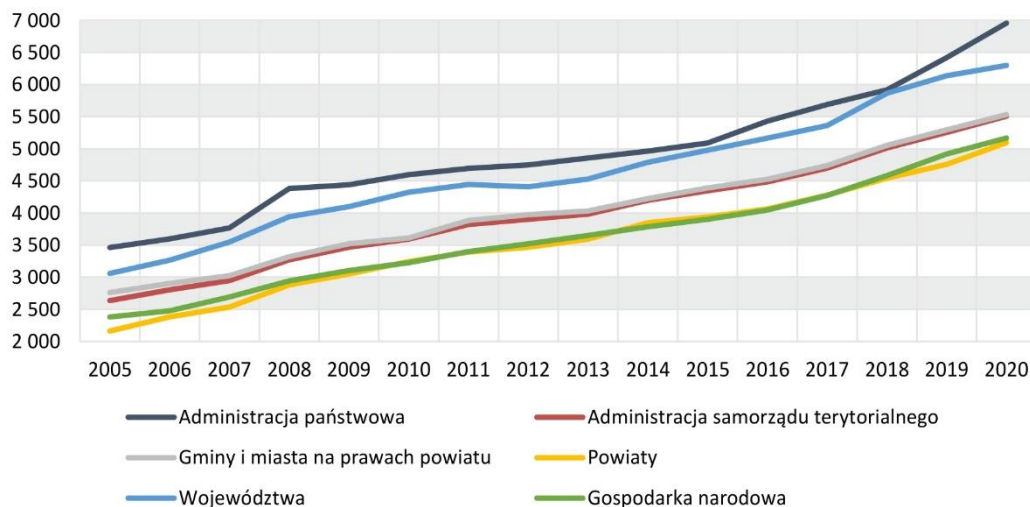
W tabeli 4 zestawiono i porównano w czasie dane o przeciętnym zatrudnieniu i przeciętnym miesięcznym wynagrodzeniu brutto w administracji państwowej i samorządowej w ujęciu nominalnym. Dwa następne wykresy 23 i 24 obrazują relacje między wynagrodzeniami w gospodarce narodowej i różnymi szczeblami administracji państwowej i samorządu terytorialnego, najpierw w układzie wartości nominalnych w [zł], a następnie jako stosunek do tych wynagrodzeń w [%].

Tabela 4. Porównanie przeciętnego zatrudnienia i miesięcznego wynagrodzenie w administracji państwowej i samorządowej.

	Przeciętne zatrudnienie (osoby w tys.)						Przeciętne miesięczne wynagrodzenia brutto w zł					
	2005	2010	2012	2015	2018	2020	2005	2010	2012	2015	2018	2020
Administracja państwowa	164 641	183 869	181 249	173 562	173 580	176 944	3 462	4 596	4 749	5 091	5 920	6 957
Administracja samorządu terytorialnego	202 293	255 732	248 565	251 380	254 670	252 494	2 636	3 593	3 901	4 347	5 015	5 508
Gminy i miasta na prawach	145 663	175 793	166 195	170 126	174 062	172 260	2 761	3 610	3 974	4 389	5 054	5 532
Powiaty	47 048	56 931	57 046	56 292	56 972	56 255	2 161	3 245	3 465	3 939	4 543	5 095
Województwa	9 582	23 008	25 324	24 962	23 636	23 979	3 059	4 324	4 409	4 978	5 865	6 298
Samorządowe kolegia odwoławcze	798	996	997	964	959	954	5 271	6 085	6 166	6 580	7 216	7 925
Przeciętne wynagrodzenie w gospodarce narodowej	-----	-----	-----	-----	-----	-----	2 380	3 225	3 522	3 900	4 585	5 167
Przeciętne wynagrodzenie w sektorze przedsiębiorstw	-----	-----	-----	-----	-----	-----	2 516	3 435	3 728	4 121	4 852	5 890

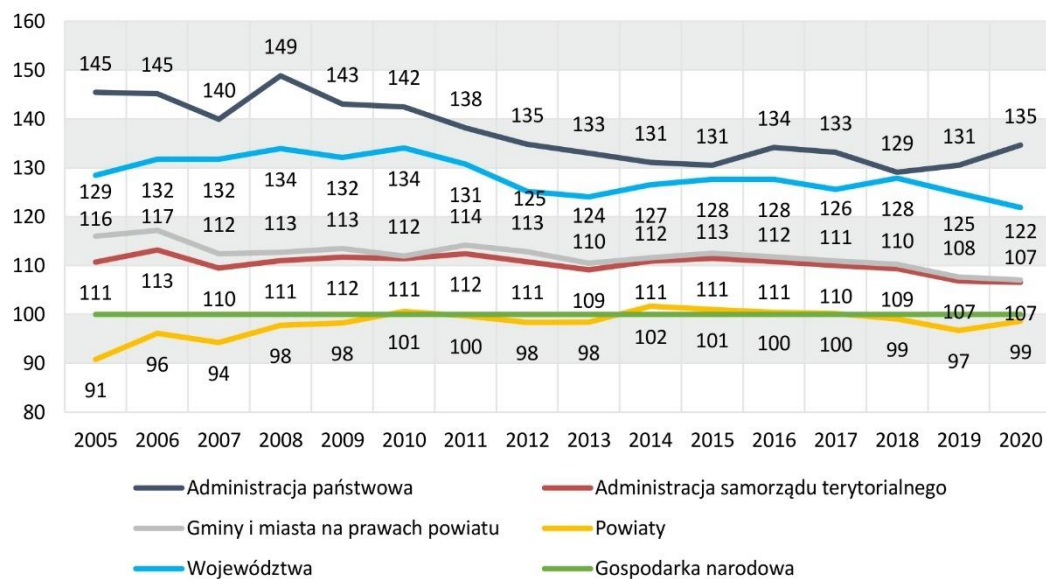
Źródło: Roczniki statystyczne GUS

Wykres 23. Przeciętne miesięczne wynagrodzenia brutto w gospodarce narodowej i administracji w latach 2005-2020 (w zł).



Źródło: *Zatrudnienie i wynagrodzenia w gospodarce narodowej, GUS*

Wykres 24. Relacja przeciętnego miesięcznego wynagrodzenia brutto w administracji w stosunku do wynagrodzenia w gospodarce narodowej (wynagrodzenie w gospodarce narodowej = 100%).



Źródło: *Zatrudnienie i wynagrodzenia w gospodarce narodowej, GUS*

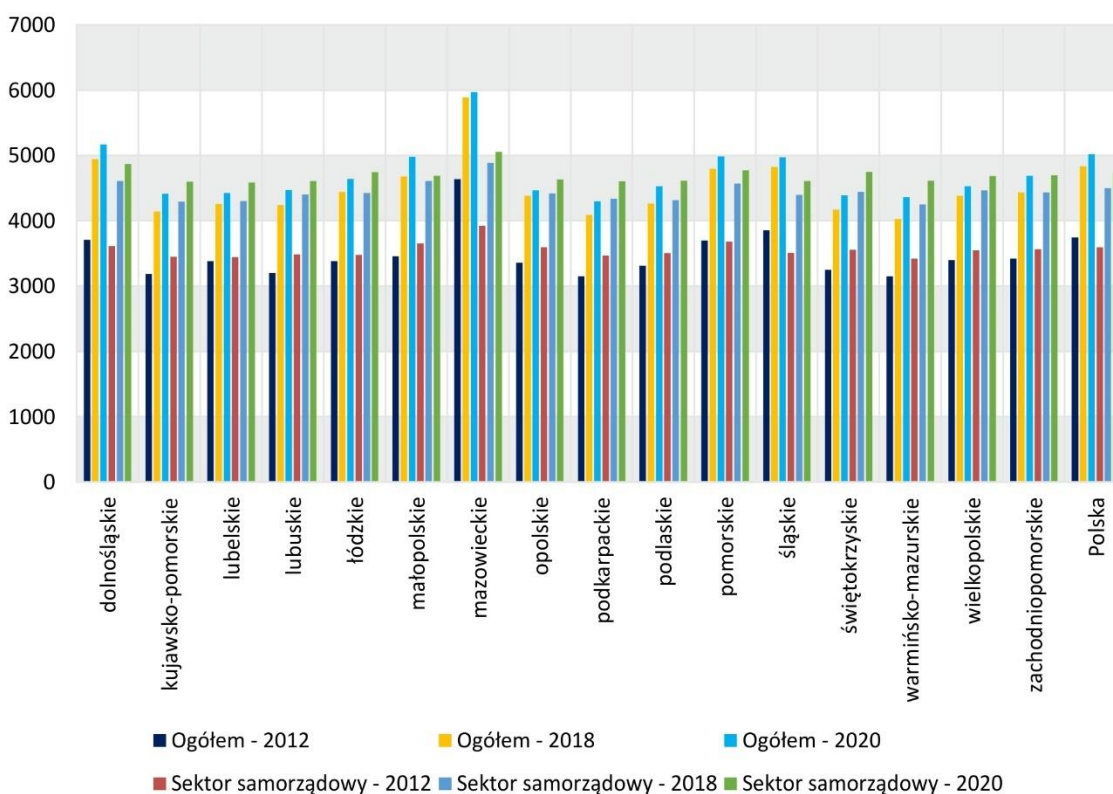
Z przedstawionych danych wynika, że:

1. Pracownicy administracji zarabiają więcej niż przeciętnie osoby pracujące w gospodarce narodowej i w sektorze przedsiębiorstw. W 2020 roku pracownicy administracji państwowej (rządowej) zarabiali 18,1% więcej niż pracownicy w sektorze przedsiębiorstw i o 34,6% więcej niż w gospodarce narodowej.
2. Wynagrodzenia w administracji samorządowej wszystkich szczebli rosną stale od 2005 roku, z niewielkim załamaniem w 2012 roku, które odnotowano dla pracowników administracji samorządów województw i powiatów.
3. Przeciętne wynagrodzenie w administracji rządowej w latach 2012-2020 wzrosło o 49,6%, przy czym w latach 2018-2020 było to 17,1%. Przeciętne wynagrodzenie w administracji samorządu terytorialnego wzrosło w latach 2012-2020 o 41,2%, a w przedziale 2018-2020 o 9,8%. Nominalnie w 2020 r. różnica wynagrodzeń na korzyść administracji rządowej wynosiła przeciętnie 1449 zł.
4. Istnieje duże zróżnicowanie płac między różnymi szczeblami administracji samorządowej. Najwyższe płace obserwowano zawsze w administracji samorządów województw. W 2018 roku przeciętna płaca w województwach samorządowych wynosiła 5865 zł. W stosunku do wynagrodzeń w województwach przeciętne płace w gminach i miastach na prawach powiatu były niższe o 13,9%, a w powiatach o 23,6%.
5. Wysokość wynagrodzeń w administracji samorządów powiatów od 2010 roku z niewielkimi wahaniami oscyluje wokół średniego wynagrodzenia w gospodarce narodowej i w 2020 roku wynosi 5095 zł i jest o 1,4% niższa niż w gospodarce narodowej.
6. Nominalna wysokość średniego wynagrodzenia w administracji samorządowej w analizowanym okresie była zawsze wyższa od średniego wynagrodzenia w gospodarce narodowej. W 2020 r. różnica ta wynosiła 341 zł (5,6%). Wynagrodzenia pracowników administracji samorządowej są jednak zróżnicowane i zależą zarówno od kondycji finansowej samorządu jaki i zajmowanych stanowisk. Przy wysokiej średniej płacy osób zarządzających i specjalistów, wynagrodzenia pracowników niższych szczebli pozostają relatywnie niskie i w niedługim czasie mogą być porównywalne do płacy minimalnej, szczególnie jeśli kwota pensji minimalnej wzrośnie do

zapowiadanych 4000 zł w 2024 roku⁵⁹. Właśnie dlatego instrumenty finansowe nie mogą być głównym narzędziem motywowania urzędników do podnoszenia jakości pracy. W tym zakresie trzeba uwzględnić instrumenty pozafinansowe służące motywowaniu pracowników.

Porównanie przeciętnego miesięcznego wynagrodzenia w latach 2012, 2018 i 2020 przypadającego na jednego zatrudnionego jest ilustracją skali rozwoju, jaka dokonała się w tym czasie w Polsce (por. wykres 25). Różnica pomiędzy przeciętnym wynagrodzeniem ogółem w 2012 roku (3744,4 zł) i przeciętnym wynagrodzeniem ogółem w 2020 roku (5016,3 zł) wynosi 33,9%. W sektorze samorządowym od roku 2012 (3592 zł) do roku 2020 (4500,8 zł) wynagrodzenia wzrosły o 31,7%. W 2012 roku rozpiętość zarobków dla ogółu i dla sektora samorządowego przypadająca na jednego zatrudnionego wynosiła 152,5 zł (4% na korzyść ogółem).

Wykres 25. Przeciętne miesięczne wynagrodzenie przypadające na 1 zatrudnionego w 2012, 2018 i 2020 r. (w zł)



Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych GUS

⁵⁹ <https://serwisy.gazetaprawna.pl/praca-i-kariera/artykuly/1431376.wynagrodzenia-w-administracji-urzednicy-podwyzki.html>

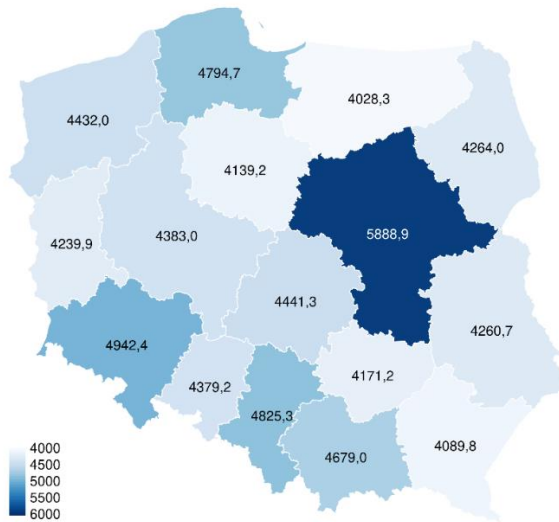
W 2020 r. różnica kwotowa pomiędzy zarobkami ogółem i w sektorze samorządowym wynosiła 283,5 zł, co oznacza, że zarobki w samorządzie stanowiły 94,4% zarobków ogółem. Zarówno w 2012 jak i w 2020 roku najwyższe zarobki w sektorze samorządowym odnotowano w województwach mazowieckim i dolnośląskim. Województwami, które charakteryzowały się najniższymi wartościami wynagrodzeń na 1 zatrudnionego w 2012 roku były: warmińsko-mazurskie (3421,4 zł) i lubelskie (3445 zł).

Jak wynika z ryciny 13 w 2018 roku najniższe dla sektora samorządowego wynagrodzenia zanotowano ponownie w województwie warmińsko-mazurskim, ale na drugim miejscu plasowało się województwo kujawsko-pomorskie. Z kolei dla Polski ogółem najniższe wartości występują również w województwie warmińsko-mazurskim, natomiast na drugim miejscu znalazło się województwo podkarpackie.

Pierwszym spostrzeżeniem po porównaniu kartogramów z roku 2018 i 2020, zarówno dla Polski ogółem (rycina 13 i 15) jak i dla sektora samorządowego (rycina 14 i 16) jest większe nasycenie barw odpowiadające wyższym przedziałom płacowym w przypadku 2020 r. Od 2018 do 2020 roku płace średnio wzrosły o 247 zł. W województwie warmińsko-mazurskim wzrost płac był najwyższy i wyniósł 364 zł miesięcznie, a w województwie małopolskim płace w ciągu dwóch lat wzrosły tylko o 85 zł. W przekroju regionalnym obserwujemy sytuację analogiczną do analizowanej wcześniej przy okazji zatrudnienia. W rejonach bogatych, o wysokiej koncentracji zatrudnienia, w województwach z wysokim PKB: mazowieckim i śląskim - wynagrodzenia są wysokie. Odwrotnie, w województwach typowo rolniczych takich jak warmińsko-mazurskie i podkarpackie, tam, gdzie nie ma miejsc pracy w przemyśle i nie ma dużego zapotrzebowania na siłę roboczą, wynagrodzenia kształtują się na znacznie niższym poziomie. Dotyczy to zarówno 2018 jak i 2020 roku. Można powiedzieć, że wysokość płac jest pochodną atrakcyjności gospodarczej regionu. Z drugiej strony region oferujący wysokie wynagrodzenia przestaje być konkurencyjny dla potencjalnych inwestorów, którzy chcieliby podjąć na tym terenie inwestycje, ponieważ wyższy poziom płac spowoduje wyższe koszty prowadzenia działalności gospodarczej⁶⁰.

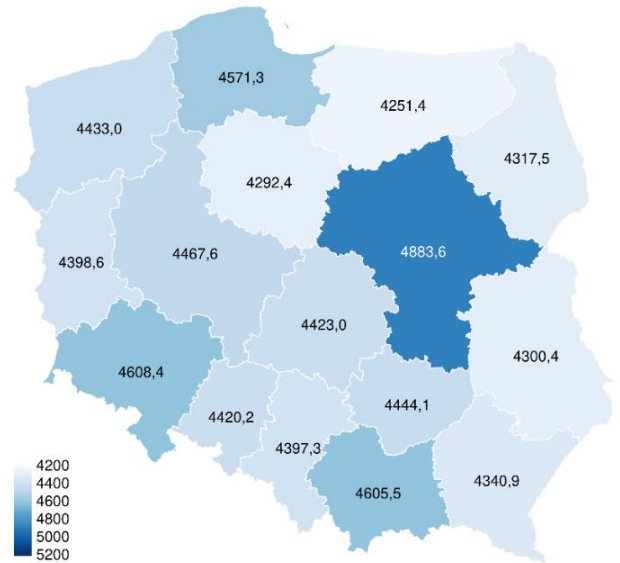
⁶⁰ Paweł Antoszek, Przyczyny zróżnicowania wynagrodzeń w Polsce, Uniwersytet im. Kazimierza Wielkiego w Bydgoszczy, 2017.

Rycina 13. Przeciętne miesięczne wynagrodzenie przypadające na 1 zatrudnionego w Polsce w 2018 r. w przekroju województw (w zł)



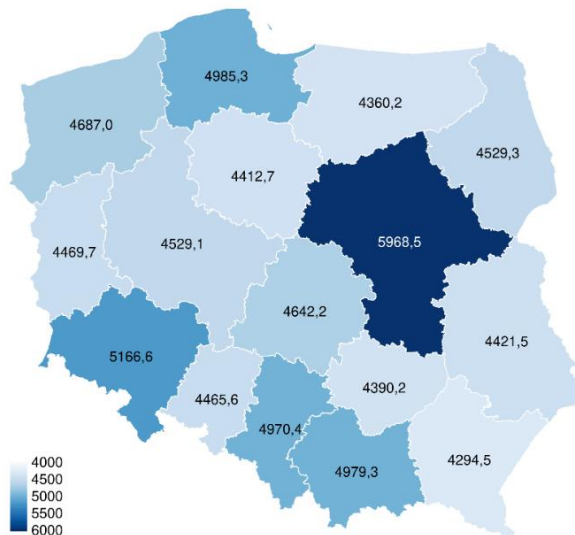
Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych GUS

Rycina 14. Przeciętne miesięczne wynagrodzenie przypadające na 1 zatrudnionego w sektorze samorządowym w 2018 r. w przekroju województw (w zł)



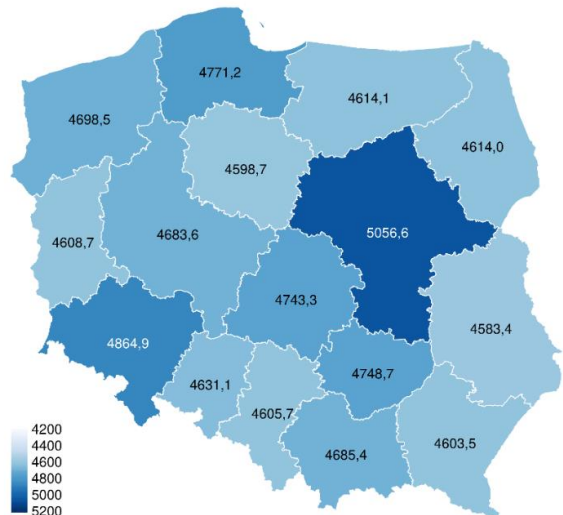
Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych GUS

Rycina 15. Przeciętne miesięczne wynagrodzenie przypadające na 1 zatrudnionego w Polsce w 2020 r. w przekroju województw (w zł)



Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych GUS

Rycina 16. Przeciętne miesięczne wynagrodzenie przypadające na 1 zatrudnionego w sektorze samorządowym w 2020 r. w przekroju województw (w zł)



Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych GUS

Wysokie wskaźniki zarobków dla województw mazowieckiego czy pomorskiego nie są równoznaczne z równie wysoką jakością życia. Atrakcyjność gospodarcza wynikająca z położenia geograficznego w terenach wysoko uprzemysłowionych nie jest równa atrakcyjności społecznej, na którą składają się takie potrzeby jak obcowanie z nieskażoną naturą czy oddychanie czystym powietrzem. Próby pogodzenia tych sprzeczności podejmowane są na co dzień w wielu gminach, w których zlikwidowanie uciążliwego zakładu pracy może być jednocześnie sukcesem społecznym i ubytkiem dla budżetu gminy oraz indywidualnym dramatem zwalnianych z zakładu pracowników. Próby godzenia sprzeczności i konkretne działania podejmowane są również na poziomie rządu. W 2019 r. powstała Krajowa Strategia Rozwoju Regionalnego (KSRR) do 2030 r., której celem miało być z jednej strony zapewnienie pomocy finansowej dla obszarów najbardziej zaniedbanych, a z drugiej - planowanie zrównoważonego rozwoju w oparciu o nowe technologie, zieloną energię i wykorzystanie lokalnego kapitału społecznego. Obszarami strategicznej interwencji (OSI) miały być głównie miasta średnie, tracące swoją funkcję społeczno-gospodarczą. Działaniami miały zostać również objęte gminy wiejskie i powiązane z nimi funkcjonalnie małe miasta poniżej 20 tys. mieszkańców o największej koncentracji problemów rozwojowych i w największym stopniu zagrożone trwałą marginalizacją. Identyfikuje się je w całej Polsce, niemniej kumulacja tych obszarów występuje głównie w pasie Polski północnej i wschodniej⁶¹. Krajowym programem wsparcia obszarów mniej rozwiniętych miał być również Polski Ład. Wdrażanie działań w obu przypadkach zostało mocno wyhamowane. Tymczasem, informacje o stanie zatrudnienia, płacach, progach podatkowych i innych czynnikach rozwoju na podstawie, których można podejmować racjonalne decyzje społeczno-gospodarcze, są dla samorządów kluczowe. Stąd dużym zainteresowaniem gmin cieszą się informacje statystyczne skierowane do mniejszych ośrodków regionalnych przygotowywane przez System Analiz Samorządowych (SAS), System Monitorowania Usług Publicznych (SMUP) oraz Monitor Rozwoju Lokalnego (MRL) w ramach projektu realizowanego przez Związek Miast Polskich⁶² przy wsparciu Ministerstwa Funduszy i Rozwoju Regionalnego.

⁶¹<https://www.prawo.pl/samorzadz/zalozenia-krajowej-strategii-rozwoju-regionalnego-2030,474013.html>

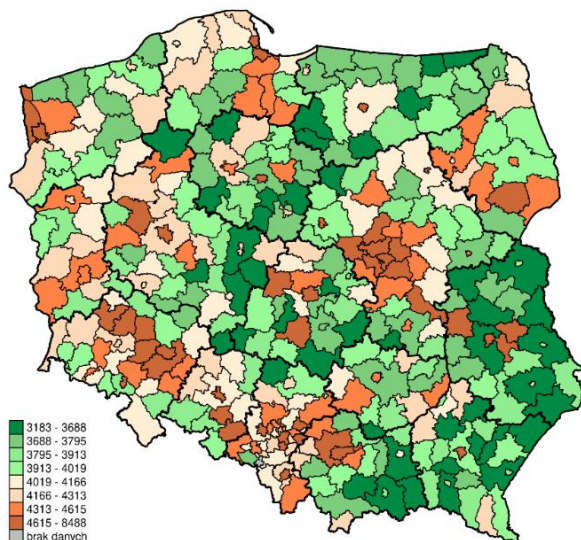
⁶²„Budowanie potencjału instytucjonalnego średnich i małych miast w Polsce na rzecz wdrażania skutecznych lokalnych polityk rozwoju”, 2019-2024 - realizacja Związek Miast Polskich, operator Ministerstwo Funduszy i Polityki Regionalnej, Finansowanie, środki Norweskie i EOG.

Porównanie wskaźników wynagrodzeń prezentowanych dla Polski na kartogramach w przekroju powiatów (por. ryciny 17-20) do kartogramów w podziale na województwa (por. ryciny 13-16) wskazuje, że wysokie średnie wynagrodzenia w niektórych województwach nie odzwierciedlają sytuacji wewnątrz tych województw, gdyż wynagrodzenia w powiatach bywają bardzo zróżnicowane. Klasycznym przykładem jest województwo mazowieckie, w którym wysoki wskaźnik wynagrodzeń dotyczy głównie obszaru metropolitalnego Warszawy, natomiast na obrzeżach województwa, np. w powiatach żuromińskim, łosickim, przysuskim czy szydłowieckim przeciętne wynagrodzenia należą do najniższych w kraju.

Kolorystyka kartogramów dla 2018 i 2020 roku wskazuje w obu przypadkach na wzrost wynagrodzeń (użyto tych samych skal dla Polski ogółem i dla wynagrodzeń w przekroju powiatów odpowiednio). Jak wspomniano wyżej ich rozkład jest nierównomierny. W 2018 roku koncentracja najwyższych zarobków w samorządach dotyczyła głównie obszarów metropolitalnych warszawskiego, poznańskiego, gdańskiego oraz wrocławskiego. Powiaty, w których odnotowano najniższe wynagrodzenia w samorządach, zaznaczone najbardziej nasyconym kolorem zielonym, oprócz koncentracji na ścianie południowo-wschodniej w województwach podkarpackim i lubelskim oraz w województwie warmińsko-mazurskim wzdłuż granicy z Rosją - rozrzucone są po całej Polsce.

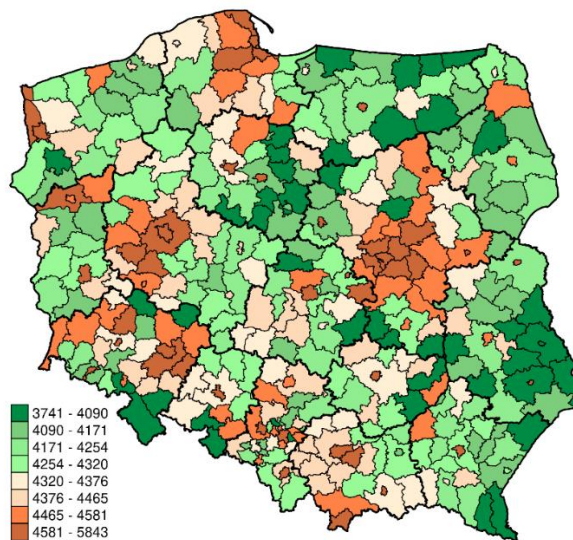
Zupełnie inaczej widzimy wynagrodzenia w powiatach w 2020 roku. Tylko w nielicznych z nich, przeciętne miesięczne wynagrodzenia nie przekraczają 4100 zł. Takimi wyspami oznaczonymi kolorem ciemnozielonym są: w województwie podkarpackim powiaty: ropczycko-sędziszowski i rzeszowski, w województwie świętokrzyskim: powiat opatowski i w województwie kujawsko-pomorskim - powiat lipnowski. W ciągu dwóch lat wynagrodzenia dla powiatów i miast na prawach powiatów wzrosły średnio o 239,8 zł. Największy wzrost wynagrodzeń w sektorze samorządowym odnotowano w powiatach węgorzewskim (625 zł) i aleksandrowskim (507 zł). Co ciekawe, w 2020 roku średnie miesięczne wynagrodzenia razem dla powiatów i miast na prawach powiatów w sektorze samorządowym były wyższe od wynagrodzeń dla Polski ogółem o około 232 zł. Wyjątki stanowiły takie powiaty i miasta na prawach powiatu jak: powiat lubiński i Jaworzno. W powiecie lubińskim różnica pomiędzy wynagrodzeniami ogółem i w sektorze samorządowym wynosiła 3432 zł, a w Jaworznie 1063 zł na niekorzyść sektora samorządowego.

Rycina 17. Przeciętne miesięczne wynagrodzenie przypadające na jednego zatrudnionego w 2018 r. w przekroju powiatów (w zł)



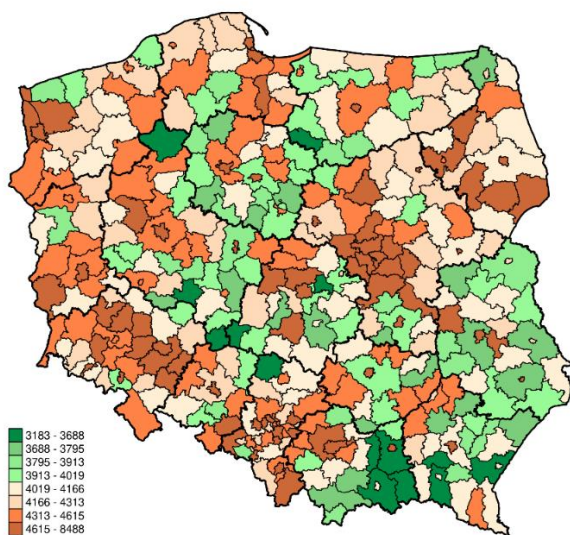
Źródło: Obliczenia własne na podstawie danych GUS

Rycina 18. Przeciętne miesięczne wynagrodzenie w sektorze samorządowym przypadające na jednego zatrudnionego w 2018 r. w przekroju powiatów (w zł)



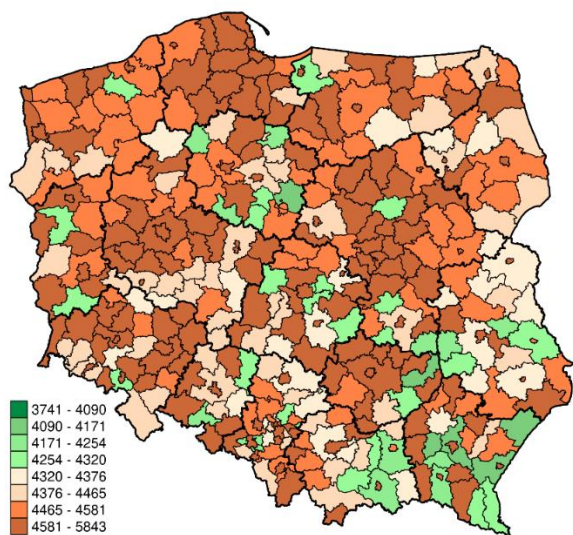
Źródło: Obliczenia własne na podstawie danych GUS

Rycina 19. Przeciętne miesięczne wynagrodzenie przypadające na jednego zatrudnionego w 2020 r. w przekroju powiatów (w zł)



Źródło: Obliczenia własne na podstawie danych GUS

Rycina 20. Przeciętne miesięczne wynagrodzenie w sektorze samorządowym przypadające na jednego zatrudnionego w 2020 r. w przekroju powiatów (w zł)



Źródło: Obliczenia własne na podstawie danych GUS

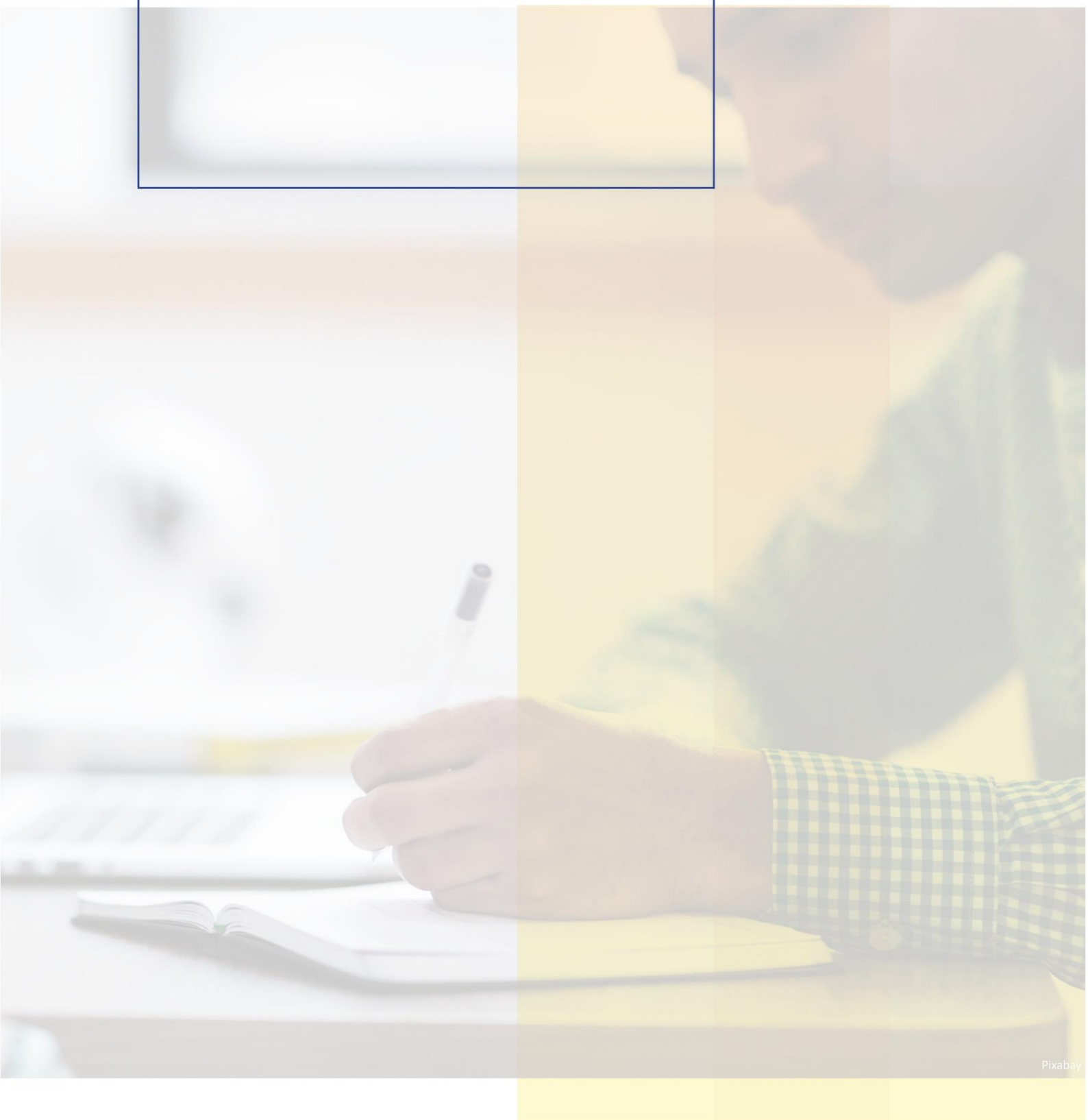
Jeśli popatrzymy na wskaźniki wynagrodzeń w podziale na 314 powiatów i 66 miast na prawach powiatu i porównamy je do zatrudnionych ogółem i zatrudnionych w sektorze samorządowym to nasuwają się następujące wnioski.

1. Powiaty o najniższym wskaźniku przeciętnego miesięcznego wynagrodzenia na jednego zatrudnionego są w większości zlokalizowane na terenie województw, w których wskaźnik ten jest również najniższy. Są to głównie wszystkie powiaty i województwa na wschodniej i północno-wschodniej ścianie Polski.
2. Wysokie zarobki, w przedziale 4581-5441 zł oznaczone najbardziej wysyconym kolorem ceglonym, zarówno w sektorze samorządowym jak i poza nim, są skoncentrowane głównie w powiatowych i wojewódzkich centrach administracji, w dużych aglomeracjach miejskich.
3. Nie ma prostej zależności pomiędzy wysokością przeciętnego miesięcznego wynagrodzenia a wskaźnikiem zatrudnienia na 1000 mieszkańców. W 2018 roku prześledzono sytuację wysokości wynagrodzeń i wskaźników zatrudnienia w kilkudziesięciu powiatach w Polsce. Zdarzały się powiaty, w których wynagrodzenie było relatywnie niskie, nie przekraczało 3800 zł, a wskaźnik zatrudnienia wahał się pomiędzy 220-240 osób na 1000 pracujących. Taką sytuację mieliśmy w powiecie wieruszowskim, złotowskim, miastach na prawach powiatu: Tarnobrzegu, Piotrkowie Trybunalskim, Grudziądzu i innych. Wyjątkowym przypadkiem wydaje się powiat kępiński w województwie wielkopolskim, gdzie w 2018 roku odnotowano najniższe wynagrodzenie ogółem (3183 zł), a wskaźnik pracujących na 1000 ludności był jednym z wyższych w kraju i wynosił 408/1000 osób. Z dużym prawdopodobieństwem można ten fakt wiązać z najwyższym w Polsce wskaźnikiem zatrudnienia obcokrajowców (6%). Powiat kępiński jest od lat swoistym zagłębiem produkcji meblarskiej, w którym znajdują zatrudnienie nisko wynagradzani pracownicy z Ukrainy. Różnica między wysokością przeciętnego wynagrodzenia ogółem w powiecie kępińskim, a wynagrodzeniem w sektorze samorządowym wynosiła 1051 zł na korzyść samorządu (4234 zł). Natomiast wskaźnik pracujących w samorządzie był relatywnie niski, kształtował się w granicach średnich dla powiatów w Polsce i wynosił 51%. W 2020 roku różnica w wynagrodzeniach pomiędzy pracownikami sektora samorządowego a pozostałymi pracownikami jeszcze się powiększyła. Na 1000 mieszkańców pracowały 444 osoby ogółem. To o wiele większa liczba niż w województwie wielkopolskim

i większa niż w całej Polsce. W efekcie dobrze rozwiniętego przemysłu budowlanego i meblarskiego, rejestrowane bezrobocie od 2015 roku jest najniższe w kraju i w roku 2020 wynosiło niecałe 3%. Obserwowany w tym powiecie od lat rynek pracodawcy wpływa na niższe niż w kraju i niższe niż w sektorze samorządowym, wynagrodzenia. Przeciętne miesięczne wynagrodzenie brutto w powiecie kępińskim wynosiło 3339,85 zł co odpowiada 75% przeciętnego miesięcznego wynagrodzenia brutto pracowników samorządowych tego powiatu (4453zł).

4. Wszystkie wspomniane wcześniej powiaty: wieruszowski (4679 zł/42 osoby), złotowski (4341 zł/42,6 osoby), miasta na prawach powiatu: Tarnobrzeg (4484 zł/47 osoby), Piotrków Trybunalski (4907 zł/64,8 osoby) i Grudziądz (4432 zł/57,8 osoby) w 2020 roku charakteryzowały się w dalszym ciągu dość wysokimi wynagrodzeniami w sektorze samorządowym i niskimi wskaźnikami pracujących na 1000 ludności co oznacza, że w samorządach pracowało mniej osób na 1000 za wyższe wynagrodzenia niż w gospodarce ogółem.
5. W 2018 roku mieliśmy do czynienia również z sytuacją odwrotną. Wynagrodzenia plasowały się w przedziale wysokich i bardzo wysokich, a wskaźniki pracujących na 1000 osób były relatywnie niskie. Przykładami były powiaty: kozienicki (5488 zł/151 osób), grójecki (4588,5 zł/153 osób), miasto na prawach powiatu Świnoujście (4776,2 zł/142,3 osób). W 2020 roku obserwujemy w tych powiatach zmianę. Wskaźnik wynagrodzeń w powiecie kozienickim był dla kategorii ogółem wyższy niż w sektorze samorządowym o ok 30% (1893 zł/150 osób). W powiatach grójeckim (4707,67 zł/153,8 osób) i w Świnoujściu (4940,56/138,6 osób) był już tylko o kilka procent niższy niż ogółem. We wszystkich trzech powiatach, w których notujemy wysokie wynagrodzenia, wskaźniki pracujących na 1000 ludności są niskie.
6. Zakładając, że wysoki wskaźnik pracujących na 1000 ludności ogółem powinien występować na obszarach lepiej rozwiniętych gospodarczo, a to z kolei powinno powodować obniżenie stopy bezrobocia, możemy zaryzykować stwierdzenie, że wysokość wynagrodzeń jest w dużej mierze uwarunkowana podażą pracy na lokalnych rynkach pracy. Świadczyć może o tym przykład powiatu kępińskiego.
7. Wartości wynagrodzeń prezentowane na odpowiednich kartogramach wskazują na wyższe płace w sektorze samorządowym (powiaty i miasta na prawach powiatu razem) w odniesieniu do gospodarki narodowej. Z reguły wyższym wynagrodzeniom towarzyszą niższe wskaźniki pracujących na 1000 ludności.

Podsumowanie



Podsumowanie

Pierwsza wersja obecnego raportu „Stan wiedzy o samorządowym rynku pracy”, który był rozdziałem publikacji „Samorząd Terytorialny a związki zawodowe - uwarunkowania, możliwości i perspektywy prowadzenia dialogu społecznego”, powstała jesienią 2020 roku. Gromadzone dane statystyczne kończyły się na 2018 roku. Autorzy zdawaliby sobie sprawę z faktu, że pozyskane z druku Z-06 informacje o rynku pracy w sektorze samorządowym z uwagi na dwuletnie opóźnienie w prezentowaniu danych w statystyce publicznej są w dużej mierze nieaktualne. Zdawano sobie ponadto sprawę, że fala koronawirusa, która ogarnęła całą Polskę nie mogła pozostać bez wpływu na różnorakie wskaźniki rozwoju, w tym na zatrudnienie i pracę w samorządach terytorialnych. Nastąpiło w tym czasie zamknięcie gospodarki, które spowodowało upadek wielu firm, ludzie stracili pracę, nastąpiło obniżenie poziomu konsumpcji i jakości życia. PKB, które jest powszechnie przyjętym kryterium rozwoju gospodarczego, w II kwartale 2020 obniżyło się o 8,6%. Głównym celem była zatem aktualizacja raportu. Paradoksalnie udało się to osiągnąć dzięki pandemii i oszczędnościom budżetowym, w ramach trwającego jeszcze projektu „Schematy dla Godnej Pracy w sektorze publicznym na poziomie samorządów”. Wprawdzie zabrakło na potrzeby niniejszego opracowania niektórych danych z 2020 roku, ale na podstawie posiadanych informacji statystycznych możemy stwierdzić, że różnice w latach 2018-2020 nie spowodowały na samorządowym rynku pracy znaczących zmian.

Podsumowujemy zatem najważniejsze ustalenia dotyczące samorządowego rynku pracy w latach 2018-2020:

1. W porównaniu do 2012 roku liczba pracujących w sektorze samorządowym osób w roku 2020 zwiększyła się o 4,6%.
2. Dynamika wzrostu zatrudnienia w sektorze samorządowym była w tym czasie mniejsza niż pracowników w innych sektorach gospodarki, w związku z czym procentowy udział pracujących w sektorze samorządowym w ogólnej liczbie pracujących obniżył się z 21,5% do 19,9%.
3. Od 2012 roku nie zmieniły się tendencje zatrudnienia w rozkładzie geograficznym Polski. Nadal procentowy udział pracujących w sektorze samorządowym w ogólnej liczbie

pracujących jest odwrotnie proporcjonalny do wskaźników rozwoju gospodarczego. W 2018 roku był najwyższy w województwach świętokrzyskim i podlaskim.

4. Aż 77,1% wśród osób pracujących w obszarze kultury, to pracownicy samorządowi. Ten odsetek wzrósł pomiędzy 2012 a 2018 rokiem o 2,1 p.p.
5. W porównaniu do 2012 roku procentowy udział pracowników zatrudnionych w obszarze edukacji obniżył się o 3,3 p.p., ale w dalszym ciągu był bardzo wysoki i wynosił 73,3% ogółu zatrudnionych.
6. W 2012 roku o rozwiązaniu umowy o pracę w 15% decydowali pracodawcy, natomiast ze strony pracowników umowę o pracę wypowiedziało 3,9%. Odwrotnie było w roku 2018 i 2020, w którym odsetek osób rozwiązujących stosunek pracy był większy wśród pracowników (9,4% i 8,6%) niż wśród pracodawców. Mimo pandemii w 2020 r. tendencja ta utrzymała się w większości województw.
7. W 2018 roku w sektorze samorządowym bilans osób przyjętych do pracy i zwolnionych z pracy w ciągu roku był we wszystkich województwach dodatni, podczas gdy w 2012 roku dodatni bilans odnotowano tylko w 6 województwach.
8. Przeciętne miesięczne wynagrodzenie ogółem w sektorze samorządowym przypadające na jednego zatrudnionego w stosunku do 2012 roku było w roku 2018 wyższe we wszystkich województwach, średnio dla Polski o 25,3%. W 2020 roku było już wyższe o 31,8% (różnica w latach 2018-2020 - 6,5%).
9. Przeciętne miesięczne wynagrodzenie w 2018 roku na jednego zatrudnionego w sektorze samorządowym w ujęciu przestrzennym było najniższe w województwie warmińsko-mazurskim, a najwyższe w województwie mazowieckim.
10. Z druku Z-06 dotyczącym zatrudnienia, który standardowo wypełniają wszyscy pracodawcy, nie ma możliwości uzyskania informacji o strukturze wynagrodzeń ze względu na płeć.

Przedstawiciele samorządów terytorialnych zdają sobie sprawę, że dobre zarządzanie gminami nie zależy tylko od możliwości ekonomicznych samorządu, ale także od wielu pozafinansowych czynników, takich jak: stabilność polityczna, umiejętność prowadzenia dialogu obywatelskiego czy dbałość o podnoszenie kwalifikacji/kompetencji pracowników i ich warunków pracy i płacy.

W trzech edycjach konkursu „Samorząd jako pracodawca - dialog społeczny w sektorze samorządowym” Związek Miast Polskich poszukiwał wśród pracodawców samorządowych w całej Polsce (zarówno tych „bezpośrednich” zawiadujących urządami samorządowymi jak i pracodawców „pośrednich” reprezentujących szkoły, ośrodki pomocy społecznej, instytucje kultury, spółki komunalne itd.) przykładów przemyślanych rozwiązań organizacyjnych zwiększających motywację do pracy i zaufanie do pracodawcy. Doświadczenie tych trzech konkursów pokazuje, że jakość świadczonych usług w dużej mierze zależy od umiejętności prowadzenia dialogu społecznego między pracodawcą i pracownikami oraz stworzenia przyjaznej atmosfery i godnych warunków pracy.

Gromadzenie i udostępnianie w przystępnej formie różnego rodzaju informacji finansowych i statystycznych oraz pochodzących z badań ankietowych jest od wielu lat jednym z ważniejszych działań Związku Miast Polskich. Informacje te wykorzystywane są zarówno w pracy merytorycznej komisji tematycznych, na warsztatach, seminariach, konferencjach dla samorządów lokalnych (np. Forum Rozwoju Lokalnego), w licznych ekspertyzach i w rozmowach z rządem na forum Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu Terytorialnego.

Statystyka publiczna w ostatnich latach przeszła ogromną metamorfozę. Urzędy statystyczne publikują wiele ciekawych i przystępnych opracowań analitycznych, między innymi na temat rynku pracy w skali makro i regionalnej. Brakuje ich jednak ciągle w skali lokalnej, w tym danych wyodrębnionych dla samorządowego rynku pracy. Aby lepiej zrozumieć wiele zjawisk społecznych i gospodarczych zachodzących na poziomach trzech szczebli samorządu terytorialnego informacja powinna być stale weryfikowana i uaktualniana. Powinna być podstawą, zarówno dialogu obywatelskiego między władzami gmin, starostami, marszałkami a społecznościami lokalnymi, jak i dialogu społecznego między samorządowymi pracodawcami a pracownikami - wykonawcami usług dla mieszkańców.

SPIS RYCIN

Rycina 1. Liczba pracujących ogółem w sektorze samorządowym w sekcji O PKD 2007 „Administracja” na 1000 ludności w przekroju województw w 2018 r.	15
Rycina 2. Liczba pracujących ogółem w sektorze samorządowym w sekcji O PKD 2007 „Administracja” na 1000 ludności w przekroju województw w 2020 r.	15
Rycina 3. Liczba pracujących w sektorze samorządowym w sekcji O PKD 2007 „Administracja” na 1000 ludności w przekroju powiatów w 2018 r.	16
Rycina 4. Pracujący ogółem na 1000 ludności w przekroju województw w 2018 r.	23
Rycina 5. Pracujący ogółem na 1000 ludności w przekroju województw w 2020 r.	23
Rycina 6. Pracujący ogółem w sektorze samorządowym na 1000 ludności w przekroju województw w 2018 r.	23
Rycina 7. Pracujący ogółem w sektorze samorządowym na 1000 ludności w przekroju województw w 2020 r.	23
Rycina 8. Liczba pracujących ogółem na 1000 ludności w 2018 r. w przekroju powiatów	25
Rycina 9. Liczba pracujących ogółem na 1000 ludności w 2020 r. w przekroju powiatów	25
Rycina 10. Liczba pracujących w sektorze samorządowym na 1000 ludności w 2018 r.	26
Rycina 11. Liczba pracujących w sektorze samorządowym na 1000 ludności w 2020 r.	26
Rycina 12. Udział kobiet pracujących w sektorze samorządowym w ogólnej liczbie pracujących w 2020 r. w przekroju województw	52
Rycina 13. Przeciętne miesięczne wynagrodzenie przypadające na 1 zatrudnionego w Polsce w 2018 r. w przekroju województw (w zł)	63
Rycina 14. Przeciętne miesięczne wynagrodzenie przypadające na 1 zatrudnionego w sektorze samorządowym w 2018 r. w przekroju województw (w zł)	63
Rycina 15. Przeciętne miesięczne wynagrodzenie przypadające na 1 zatrudnionego w Polsce w 2020 r. w przekroju województw (w zł)	63
Rycina 16. Przeciętne miesięczne wynagrodzenie przypadające na 1 zatrudnionego w sektorze samorządowym w 2020 r. w przekroju województw (w zł)	63
Rycina 17. Przeciętne miesięczne wynagrodzenie przypadające na jednego zatrudnionego w 2018 r. w przekroju powiatów (w zł)	66
Rycina 18. Przeciętne miesięczne wynagrodzenie w sektorze samorządowym przypadające na jednego zatrudnionego w 2018 r. w przekroju powiatów (w zł)	66
Rycina 19. Przeciętne miesięczne wynagrodzenie przypadające na jednego zatrudnionego w 2020 r. w przekroju powiatów (w zł)	66
Rycina 20. Przeciętne miesięczne wynagrodzenie w sektorze samorządowym przypadające na jednego zatrudnionego w 2020 r. w przekroju powiatów (w zł)	66

SPIS TABEL

Tabela 1. Pracujący ogółem i w sektorze samorządowym w 2012, 2018 i 2020 r.....	20
Tabela 2. Udział pracowników zatrudnionych w formie telepracy w stosunku do pracujących ogółem, dla których jednostka sprawozdawcza jest głównym miejscem pracy w 2012 i 2018 r. (w %)......	36
Tabela 3. Udział pracujących cudzoziemców do pracujących ogółem, dla których jednostka sprawozdawcza jest głównym miejscem w 2012 i 2018 r. (w %)	38
Tabela 4. Porównanie przeciętnego zatrudnienia i miesięcznego wynagrodzenie w administracji państwowej i samorządowej.....	58

SPIS WYKRESÓW

Wykres 1. Przeciętne zatrudnienie w administracji publicznej w latach 2005-2020 (w tys.)	11
Wykres 2 Przeciętne zatrudnienie w administracji samorządu terytorialnego w latach 2005-2020....	12
Wykres 3. Rozkład zatrudnienia w administracji samorządu terytorialnego w 2018 i 2020 r.	14
Wykres 4. Udział pracujących w samorządowej administracji publicznej	18
Wykres 5. Pracujący w Polsce w 2012 i 2018 i 2020 r. (w tys.)	19
Wykres 6. Udział pracujących w sektorze samorządowym w ogólnej liczbie pracujących w 2018 i 2020 r.	22
Wykres 7. Przeciętna liczba zatrudnionych w sektorze samorządowym w wybranych sekcjach PKD 2007 w 2012 i 2018 r.	28
Wykres 8. Udział zatrudnionych w sektorze samorządowym w wybranych sekcjach PKD 2007 w stosunku do zatrudnionych ogółem w 2012 i 2018 r.	30
Wykres 9. Udział zatrudnionych na umowy okresowe w ogólnej liczbie pełnozatrudnionych w 2018 r.	32
Wykres 10. Udział pracujących emerytów i rencistów sektorze samorządowym w stosunku do pracujących ogółem, dla których jednostka sprawozdawcza jest głównym miejscem pracy w 2018 r.	33
Wykres 11. Udział pracujących niepełnosprawnych w stosunku do pracujących ogółem, dla których jednostka sprawozdawcza jest głównym miejscem pracy w 2012 i 2018 r.	35
Wykres 12. Udział zwolnionych w drodze wypowiedzenia przez pracodawcę pracowników pełnozatrudnionych w głównym miejscu pracy w 2012, 2018 i 2020 r.	42
Wykres 13. Udział zwolnionych pracowników pełnozatrudnionych w głównym miejscu pracy w drodze wypowiedzenia przez pracownika w 2012, 2018 i 2020 r.	43
Wykres 14. Udział zwolnionych na mocy porozumienia stron pracowników pełnozatrudnionych w głównym miejscu pracy w 2012, 2018 i 2020 r.	44
Wykres 15. Struktura zwolnionych pracowników pełnozatrudnionych w głównym miejscu pracy, w sektorze samorządowym wg przyczyn w Polsce w 2012, 2018 i 2020 r.	45
Wykres 16. Udział osób poprzednio pracujących w innym miejscu pracy wśród przyjętych do pracy w 2018 r.	46
Wykres 17. Różnica osób przyjętych do pracy i zwolnionych w badanym roku w stosunku do ogólnej liczby pełnozatrudnionych w roku poprzednim.	47
Wykres 18. Zatrudnienie kobiet ogółem i w sektorze samorządowym w 2012, 2018 i 2020 r.	50
Wykres 19. Odsetek kobiet pracujących w sektorze samorządowym w ogólnej liczbie pracujących w sektorze samorządowym w latach 2012, 2018 i 2020 r.	51
Wykres 20. Odsetek kobiet w liczbie pracujących ogółem w sektorze samorządowym wg sekcji PKD 2007 w 2012 i 2018 r.	53
Wykres 21. Udział kobiet zatrudnionych na umowy okresowe w stosunku do zatrudnionych na umowy okresowe ogółem w 2012 i 2018 r.	54
Wykres 22. Przeciętne wynagrodzenie brutto wypłacone w czerwcu 2017 r. według płci i grup sekcji PKD.	56
Wykres 23. Przeciętne miesięczne wynagrodzenia brutto w gospodarce narodowej i administracji w latach 2005-2020 (w zł).	59
Wykres 24. Relacja przeciętnego miesięcznego wynagrodzenia brutto w administracji w stosunku do wynagrodzenia w gospodarce narodowej (wynagrodzenie w gospodarce narodowej = 100%).	59
Wykres 25. Przeciętne miesięczne wynagrodzenie przypadające na 1 zatrudnionego w 2012, 2018 i 2020 r. (w zł)	61

DZIĘKUJEMY



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



Pixabay