

## Decyzja

Prezydium KK

nr160/2013

ws. opinii o projekcie ustawy budżetowej na rok 2014

Prezydium Komisji Krajowej NSZZ „Solidarność” negatywnie opiniuje projekt ustawy budżetowej na rok 2014.

Polska znajduje się w sytuacji kryzysu gospodarczego, co przejawia się znaczącym ograniczeniem aktywności gospodarczej i spożycia indywidualnego. Źródeł takiej sytuacji należy poszukiwać nie tylko w sytuacji zewnętrznej. Należy przede wszystkim dokonać analizy stanu gospodarki po dokonanych przez rząd działaniach oszczędnościowych, takich jak: radykalne cięcia wydatków budżetowych, zbyt szybka konsolidacja budżetowa oraz tymczasowa reguła wydatkowa. Wszystkie te działania były przyczyną zahamowania inwestycji oraz, wbrew twierdzeniom Ministra Finansów, zagrażają średniookresowym perspektywom rozwoju kraju. Jak wskazują sami autorzy projektu ustawy budżetowej, poziom wydatków publicznych jest jednym z najniższych w Unii Europejskiej. Negatywne efekty takiej polityki są widoczne praktycznie w każdym obszarze życia społeczno-gospodarczego. Pomimo tego, rząd zdecydował się na wprowadzenie dodatkowych obostrzeń w postaci trwałej, antycyklicznej stabilizującej reguły wydatkowej, która jak wynika z uzasadnienia projektu, już w roku 2014 zostanie zastosowana pomocniczo. Projekt budżetu państwa na 2014 r. skoncentrowany jest na administrowaniu długiem publicznym i oparty o nadmiernie optymistyczne przewidywania w odniesieniu do rozwoju sytuacji w strefie Euro. Projekt realizuje cele polityczne rządu, które nie biorą pod uwagę elementarnych potrzeb obywateli, a nastawione są jedynie na utrzymanie pozorów dyscypliny budżetowej i obniżenia deficytu sektora finansów publicznych.

Rząd nie weryfikując prowadzonej przez siebie polityki gospodarczej działa ze szkodą dla społeczeństwa, zwłaszcza osób najmniej zarabiających, negatywnie oddziałując na poziom popytu. Jednocześnie, udział szarej strefy w polskim PKB jest szacowany na 25 proc, podczas gdy średnia europejska to 15 proc. Na dzień 30 czerwca 2013 roku 6.527 podmiotów gospodarczych posiadało zaległości podatkowe we wpłatach należności wobec budżetu

państwa powyżej 1 mln zł., ogółem zaległości wymagalne tych podmiotów wynoszą ponad 20 mld zł, a z odsetkami około 35 mld zł. Działania rządu powinny być skierowane na ograniczenie szarej strefy oraz ograniczanie zaległości podatkowych wobec budżetu.

Projekt ustawy budżetowej na 2014 rok szacuje wzrost PKB na poziomie 2,5% dzięki odbudowie popytu wewnętrznego i inwestycji prywatnych. Zdaniem Prezydium Komisji Krajowej NSZZ „Solidarność” będzie to trudne do osiągnięcia ze względu na dotychczasowe oraz planowane, hamujące wzrost spożycia indywidualnego działania rządu takie jak: trwające od kilku lat zamrożenie funduszu płac w sferze budżetowej, bardzo niski poziom płacy minimalnej, niska waloryzacja rent i emerytur oraz ostatnio dokonane zmiany w Kodeksie pracy w zakresie czasu pracy. Dodatkowymi elementami wpływającymi na ograniczenie konsumpcji Polaków są wysokie bezrobocie, niskie tempo wzrostu płac w sektorze przedsiębiorstw oraz spadający poziom oszczędności.

W 2012 r. utrzymała się zaobserwowana już w 2011 r. tendencja spadkowa realnej wartości dochodów i wydatków gospodarstw domowych. Rok 2012 był drugim z kolei rokiem realnego spadku dochodów gospodarstw domowych. Przeciętny miesięczny dochód rozporządzalny ogółem ukształtował się na poziomie ok. 1270 zł i był realnie niższy o 0,2% od dochodu z roku 2011 (w 2011 r. – spadek o 1,4%). Odssetek osób w gospodarstwach domowych o wydatkach poniżej granicy ubóstwa skrajnego (tzn. poniżej poziomu minimum egzystencji) wynosił w 2012 r. 6,7%; liczba osób żyjących poniżej tzw. ustawowej granicy ubóstwa wzrosła do 7%. W Polsce utrzymuje się jedna z najwyższych w Europie skala rozwarstwienia dochodowego. Przeciętny miesięczny dochód rozporządzalny 20% osób o najwyższych dochodach był ponad sześciokrotnie wyższy od analogicznego dochodu 20% osób uzyskujących najniższe dochody, a w przypadku wydatków średnia w grupie najlepiej zarabiających była prawie czterokrotnie wyższa niż w grupie osób najmniej zarabiających. Gospodarstwa najbiedniejsze były zmuszone korzystać ze swoich oszczędności bądź pożyczek lub kredytów, a sytuacja tych gospodarstw w stosunku do 2011 roku uległa pogorszeniu.

Planowany na 2014 r. – kolejny, szósty już rok zamrożenia progów podatkowych, kwoty zmniejszającej podatek, kwoty zryczałtowanych kosztów uzyskania przychodu oznacza wzrost efektywnej stawki podatkowej. Sprzeciwiamy się polityce podatkowej państwa obciążającej najsilniej gospodarstwa domowe. W projekcie budżetu państwa na rok 2014 r. planuje się, że dochody podatkowe wzrosną o 103,6 proc., w tym dochody z podatków pośrednich ogółem wzrosną o 102,8 proc.; dochody z podatku akcyzowego wzrosną o 103,8 proc.; dochody z podatku dochodowego od osób fizycznych wzrosną o 106,8

proc. Rosnące koszty życia powodują, że gospodarstwa domowe mają trudności z równoważeniem budżetu. Planowane utrzymanie do 2016 roku podwyższonych stawek podatku VAT należy ocenić negatywnie. Stawki podatku VAT w Polsce są na poziomie najwyższym w Unii Europejskiej. Przez utrzymywanie wysokich stawek podatkowych zmniejsza się siła nabywcza i tak niskich wynagrodzeń, generalnie maleje konsumpcja prywatna. Procesowi pauperyzacji grup społecznych sprzyja niski poziom wynagrodzeń za pracę - praca nie chroni przed biedą - obserwujemy występowanie zjawiska tzw. biednych pracujących. Udział wydatków na potrzeby bieżącej konsumpcji jest najwyższy wśród gospodarstw domowych osiągających najniższe dochody, co potęguje ich problemy z utrzymaniem się, wstrzymuje decyzje sprzyjające dietności, uniemożliwia oszczędzanie na czas pozostawania bez pracy. Polityka wysokich podatków od towarów i usług prowadzi do utrzymywania się skali ubóstwa w kraju. Według badań Głównego Urzędu Statystycznego z 2011 r. dotyczących jakości życia, kapitału społecznego, ubóstwa i wykluczenia społecznego w Polsce wynika, że 27,7% z badanych gospodarstw domowych było dotkniętych co najmniej jedną formą ubóstwa. Za ubogie pod względem dochodowym uznano ok. 15% gospodarstw domowych. W strefie ubóstwa relatywnego żyje niemal 17 proc. Polaków, czyli ponad 6,5 miliona osób. Warunek zagrożenia ubóstwem pod kątem złych warunków życia spełniało w 2011 r. 13,5% gospodarstw domowych. Grupą silnie zagrożoną ubóstwem pozostają dzieci i młodzież. Zagrożenie ubóstwem wzrosło wśród rodzin z co najmniej czwórką dzieci, oraz wśród rodzin niepełnych a także w gospodarstwach domowych z dziećmi niepełnosprawnymi.

NSZZ „Solidarność” nie może przejść obojętnie wobec stwierdzenia: „rok 2013 jest piątym z kolei, gdy realne tempo wzrostu wynagrodzeń jest niższe niż wzrost wydajności pracy, co przyczynia się do poprawy konkurencyjności polskich przedsiębiorstw względem zagranicznych”. Konkurencyjność polskich przedsiębiorstw nie może odbywać się wyłącznie kosztem pogarszającej się sytuacji pracowników i społeczeństwa. Nie wolno zapominać o negatywnym wpływie takiej nierównowagi na popyt wewnętrzny oraz związanym z tym wzrostem ryzyka inwestycyjnego.

Prezydium KK nie znajduje również uzasadnienia dla tak optymistycznego szacunku wzrostu inwestycji. Rząd przewiduje, że obniżanie udziału inwestycji publicznych zostanie zrekomensowane wzrostem inwestycji prywatnych. Trudna sytuacja gospodarcza skutkuje dużą ostrożnością w podejmowaniu decyzji przez przedsiębiorców. Rząd, przerzucając na sektor prywatny odpowiedzialność za pobudzanie naszej gospodarki, nie stwarza przy tym

dogodnych warunków do podejmowania odważnych decyzji inwestycyjnych, co powoduje że osiągnięcie tych wskaźników staje się nierealne.

W tym miejscu konieczne jest również wskazanie pilnej potrzeby zmian w ustawie z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych (Dz.U. z 2013 r. poz. 907). Przedsięwzięcia realizowane z publicznych pieniędzy powinny być pod specjalnym nadzorem i powinny rozwijać gospodarkę. Dlatego też nie do przyjęcia jest dalsze akceptowanie przez rząd realizacji zamówień publicznych przez przedsiębiorców wykonujących zamówienia znacznie poniższej kosztów i w związku z tym bazujących na pracownikach z „szarej strefy” lub zatrudnianych na umowach śmieciowych. Stosowanie jedynie kryterium najniższej ceny doprowadza do sytuacji niskiej opłacalności prowadzenia działalności gospodarczej, a nawet upadłości, zwłaszcza w budownictwie. NSZZ „Solidarność” apeluje o jak najszybsze wprowadzenie w życie zmian legislacyjnych mających na celu ochronę podwykonawców oraz eliminację ofert z zaniżonymi cenami. Uważamy, że należy wprowadzić obowiązek weryfikacji przez zamawiających, czy wykonawca w złożonej ofercie uwzględnił rzeczywiste koszty zatrudnienia, w tym konieczność zapewnienia pracownikowi – w ramach umowy o pracę – wynagrodzenia na poziomie co najmniej płacy minimalnej oraz bezpiecznych i higienicznych warunków pracy. Powyższa zasada powinna być brana pod uwagę obligatoryjnie i każdorazowo, już na początkowym etapie oceny ofert i obowiązywać również podwykonawców. Działania te są konieczne dla odzyskania zaufania do państwa i administracji rządowej przez przedsiębiorców realizujących zamówienia i zatrudnianych przez nich pracowników.

Prezydium KK nie podziela również opinii rządu o ogromnej roli programu Inwestycje Polskie, tym bardziej, że wciąż brakuje informacji na temat stanu jego zaawansowania. Wobec planów dotyczących zmian w systemie emerytalnym obawiamy się spadków na polskim rynku finansowym, co zagrozi również przewidywanym wpływom ze sprzedaży akcji przekazanych przez Skarb Państwa do spółki Inwestycje Polskie.

NSZZ „Solidarność” ponawia swoje propozycje dotyczące wzrostu wynagrodzenia minimalnego, waloryzacji emerytur i rent oraz wzrostu wynagrodzeń w państwowej sferze budżetowej zawarte we wspólnych ustaleniach strony pracowników w Trójstronnej Komisji ds. Społeczno-Gospodarczych: NSZZ „Solidarność”, Forum Związków Zawodowych oraz Ogólnopolskiego Porozumienia Związków Zawodowych.

Propozycje:

- Wzrost wynagrodzeń w państwowej sferze budżetowej powinien wynieść nie mniej niż 7,1%;

- Wzrost minimalnego wynagrodzenia za pracę powinien wynieść nie mniej niż 7,5%;  
Wskaźnik waloryzacji emerytur i rent w 2014 roku powinien wynosić nie mniej niż wzrost cen towarów i usług konsumpcyjnych w 2013 roku, zwiększony o 50% realnego wzrostu przeciętnego wynagrodzenia w roku 2013.

## **Rynek Pracy**

Dotychczasowe działania rządu skierowane na aktywizację osób bezrobotnych są nieskuteczne. Stopa bezrobocia w trendach długofalowych rośnie, co pokazuje bezradność Ministra Pracy i Polityki Społecznej w tym obszarze. Brak poprawy w zakresie stopy bezrobocia oraz wzrostu zatrudnienia w przyszłym roku uznajemy za lekceważenie zapowiedzi rządowych o wykorzystaniu funduszy unijnych na program aktywizujący młodych bezrobotnych i poddaje w wątpliwość rzeczywiste zaangażowanie się w Polsce w wypełnianie Zaleceń Rady Europy ((COM)2013/371 final). Należy podkreślić, że mimo zapewnień ze strony przedstawicieli rządu budżet w najmniejszym stopniu nie stanowi fundamentu dla realizacji zadań mających na celu zwiększenie ilości miejsc pracy. Jeżeli celem głównym Strategii Rozwoju Kraju 2020 jest *„wzmocnienie i wykorzystanie gospodarczych, społecznych i instytucjonalnych potencjałów zapewniających szybszy i zrównoważony rozwój kraju oraz poprawę jakości życia ludności”*, to budżet powinien się w jakiś sposób do tego celu odwoływać i deklarować, które uwzględnione w budżecie narzędzia i środki przewidziane dla ich realizacji mają mu służyć.

Kolejnym elementem pogłębiającym trudną sytuację rynku pracy będzie wprowadzenie stabilizującej reguły wydatkowej. Budżet Funduszu Pracy jako jednostki nieposiadającej zdolności do generowania wysokich deficytów powinien z tejże reguły być wyłączony, wbrew temu co stwierdził Minister Finansów w piśmie z dnia 4 września 2013 r. ZNAK PF5/0310/51/91/AZE/13/RD-91134 oraz oddany w pełni do dyspozycji Ministra Pracy i Polityki Społecznej. Tymczasem jest on objęty regułą wydatkową i *de facto* podlega Ministrowi Finansów, który realizuje za jego pośrednictwem cele niezgodne z ustawą o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy, pomimo iż nie ma żadnego zagrożenia deficytem w ramach budżetu tego Funduszu. Odnosząc się do planu finansowego Funduszu Pracy ujętego na rok 2014, ujęte w nim zwiększenie środków do kwoty 11 888 065 tys. zł jest niewystarczające i nie dotyczy całości istotnych działań w zakresie przeciwdziałania bezrobociu. W ramach tego wzrostu środków nie przewiduje się chociażby zwiększenia nakładów na aktywizację młodocianych. Zmniejszający się popyt na pracę wraz z konsekwentnym blokowaniem środków na kontach Funduszu Pracy i Funduszu Gwarantowanych Świadczeń Pracowniczych przyczyni się do dalszego wzrostu bezrobocia.

Szacuje się, że w skali całej gospodarki narodowej przeciętne zatrudnienie w 2013 roku zmniejszy się o 0,4 proc. czyli o 33 tys. osób. W projekcie budżetu na 2014 rok przewiduje się utrzymanie wysokiej stopy bezrobocia na poziomie 13,8 proc. Tymczasem bezrobocie rejestrowane nie określa rzeczywistej skali bezrobocia, bowiem do 2,2 mln bezrobotnych zarejestrowanych należy doliczyć 539 tys. bezrobotnych niezarejestrowanych (z roku na rok rośnie liczba niezarejestrowanych bezrobotnych, ponieważ rząd zamiast tworzyć warunki do zatrudnienia, tworzy przepisy, które pozwalają szybciej wykreślać bezrobotnych z oficjalnych rejestrów). Nie bez znaczenia jest również fakt, że corocznie na rynek pracy wchodzi ok. 600 tys. absolwentów. Aby zagospodarować bezrobotnych i absolwentów potrzebnych jest ok. 3,3 mln miejsc pracy. Tymczasem obserwujemy dwa procesy: malejącą liczbę ofert pracy oraz rosnącą liczbę absolwentów szkół zawodowych, szczególnie wyższych. Jeżeli w 2008 r. na jedno miejsce pracy przypadało w urzędach pracy 27 bezrobotnych, to obecnie w trzecim kwartale 2013 r., uwzględniając niezarejestrowanych bezrobotnych, na jedną ofertę pracy przy przypada już 52 bezrobotnych.

Podkreślić trzeba, że także ograniczenie możliwości przechodzenia na wcześniejszą emeryturę i podniesienie wieku emerytalnego przyczynia się do wypychania starszych ludzi z rynku pracy. Tak dużego wzrostu liczby bezrobotnych nie było w żadnej grupie wiekowej. W końcu lipca 2013 r. pracy nie miało 493 tys. osób w wieku 50+. Stanowili oni 23,6 proc. bezrobotnych ogółem. W tej sytuacji ogranicza się aktywną politykę rynku pracy, która odgrywa ważną rolę w łagodzeniu skutków bezrobocia oraz stymulowania podejmowania pracy przez bezrobotnych. Od 2011 r. zaczęły następować bardzo niekorzystne zmiany w aktywnej polityce rynku pracy. Planowane wydatki na aktywne polityki rynku pracy zmniejszono z 6,6 mld zł w 2010 r. do 4,6 mld zł w 2013 r. i 4,9 mld zł zaplanowanych na 2014 r. Na skutek tej decyzji pozbawia się aktywizacji ponad 400 tys. bezrobotnych rocznie. Zaplanowane środki na aktywne polityki rynku pracy na 2014 r. w kwocie 4.974.030 tys. zł. oznaczają, że zaledwie 20 proc. bezrobotnych zostanie objętych aktywizacją. W tej sytuacji zamrażanie na koncie Funduszu Pracy i Funduszu Gwarantowanych Świadczeń Pracowniczych łącznie ok. 9 mld zł jest działaniem przeciwko aktywizacji bezrobotnych.

Środki zgromadzone na funduszach celowych powinny być wydawane wyłącznie na realizację celów, które legły u podstaw ich powołania. Obciążanie od 2009 r. Funduszu Pracy kosztami związanymi ze stażami podyplomowymi i szkoleniem lekarzy, lekarzy dentyków, pielęgniarek i położnych jest de facto ratowaniem Funduszu Zdrowia kosztem Funduszu Pracy. W projekcie budżetu na 2014 r. założono, że na staże lekarzy z Funduszu Pracy zostanie przeznaczony ponad 835 mln zł. Wyrażamy sprzeciw wobec finansowania

z Funduszu Pracy pomysłów legislacyjnych, na które rządzący nie znajdują pokrycia ze środków budżetowych.

Konieczne jest uzupełnienie w Załączniku nr 13 tabeli 9 w części A i B o kolumnę dotyczącą przewidywanej wartości wydania środków Funduszu w roku bieżącym, analogicznie do projektu ustawy na rok 2013.

### **Ubezpieczenia społeczne**

W projekcie nie przewidziano środków na podniesienie najniższych świadczeń emerytalno - rentowych. System waloryzacji w odniesieniu do najniższych rent i emerytur jest wadliwy. Twierdzenie, że koszty utrzymania są w pełni kompensowane w obszarze najniższych świadczeń, nie znajdują potwierdzenia. System waloryzacji powinien być ponownie przeanalizowany. Dostępne dane pokazują, że świadczenia minimalne w stosunku do przeciętnych ciągle maleją. Doszło do tego, że minimalne świadczenie rentowe netto jest prawie równe z minimum egzystencji. Jedną z przyczyn takiej sytuacji jest struktura GUS-owskiego koszyka, według której liczy się inflację będącą podstawą waloryzacji. Podstawowe cztery grupy wydatków - żywność, mieszkanie i eksploatacja z nośnikami energii, odzież i obuwie oraz ochrona zdrowia - stanowią ok. 55 % koszyka GUS (dane za 2012 r.). Natomiast w gospodarstwach emeryckich na poziomie minimum egzystencji ta sama grupa wydatków stanowiła w roku 2012 ok. 92%. Stąd też wniosek, że ustalenia wysokości waloryzacji na podstawie koszyka GUS-owskiego nie rekompensują w pełni wzrostu kosztów utrzymania dla omawianych grup. Wniosek ten potwierdzają przeprowadzone przez Instytut Pracy i Spraw Socjalnych badania dynamiki minimum egzystencji na tle inflacji w 2009, 2010 i 2011 roku. Inflacja GUS-owska w 2009 roku wynosiła 3,5% natomiast dynamika minimum egzystencji w gospodarstwie emeryckim wyniosła 8,5%. W 2010 roku wartości te odpowiednio wynosiły 2,6% oraz 6,6% w 2011 roku 4,3% oraz 6,1%, a w 2012 roku 3,7% oraz 4,0%.

Dodatkowo, zakładane na rok 2014 średnioroczne wskaźniki cen towarów i usług konsumpcyjnych zarówno ogółem jak też dla gospodarstw domowych emerytów i rencistów wydają się zaniżone.

Brak zabezpieczenia środków na te cele w ustawie budżetowej, stawia pod znakiem zapytania deklarację strony Rządowej o pracach nad stworzeniem mechanizmu ustalania wysokości najniższych świadczeń emerytalno-rentowych, które gwarantują co najmniej utrzymanie siły nabywczej tych świadczeń i są skorelowane z systemem waloryzacji rent i emerytur.

Planowanym dodatkowym zadaniem wynikającym ze zmian w systemie emerytalnym powinno towarzyszyć zwiększenie odpisu na działalność ZUS (niezbędne są nakłady na modernizację sprzętu oraz odpowiednie wynagrodzenia pracowników).

### **Sytuacja osób niepełnosprawnych**

Planowany Budżet PFRON na rok 2014 w porównaniu do roku 2013 został zmniejszony. Odbija się to niekorzystnie na wsparciu dla osób niepełnosprawnych.

Jednym z głównych zadań realizowanych przez Państwowy Fundusz Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych jest dofinansowanie do zatrudnienia osób z niepełnosprawnością. Niestety, stwierdzić należy, iż w projekcie budżetu państwa na rok 2014, w części dotyczącej PFRON, wysokość wydatków na realizację tego celu zaplanowano w wysokości 2 mld 900 mln zł. Natomiast w roku 2013 wysokość wydatków na ten cel została zaplanowana na poziomie 3 mld 321 mln 204 tys. zł. Zatem kwota wydatków na dofinansowanie zatrudnienia osób niepełnosprawnych w 2014 r. jest niższa aż o 421 mln 204 tys. zł. w porównaniu do roku poprzedniego. Spowoduje to pogorszenie i tak niskiego wskaźnika zatrudnienia osób z niepełnosprawnością.

Zadowolenie budzi natomiast przywrócenie w 2014 roku większych środków na przelewy redystrybucyjne do samorządów oraz programy zatwierdzane przez Radę Nadzorczą PFRON - służące rehabilitacji społecznej i zawodowej. NSZZ „Solidarność” sygnalizował przy opiniowaniu projektu budżetu na 2013 rok, że obniżenie tych środków w 2013 roku spowoduje, iż część programów nie będzie w ogóle realizowana, natomiast realizacja pozostałych programów będzie przebiegać w takim zakresie, który przesądzi o tym, iż wsparcie osób niepełnosprawnych przybierze wymiar raczej symboliczny niż realnego wsparcia.

### **Prewencja wypadkowa**

W ustawie z dnia 30 października 2002 roku o ubezpieczeniu społecznym z tytułu wypadków przy pracy i chorób zawodowych (Dz. U. 2009 Nr 167 poz. 1322) w art. 37 określony został wymóg corocznego zwiększania w ustawie budżetowej kwoty wydatków na prewencję wypadkową z określeniem daty osiągnięcia nakładów w wysokości 1% należnych składek na ubezpieczenie wypadkowe, nie później niż do 1 stycznia 2017 roku. W okresie od dnia 1 stycznia 2014 roku do dnia 31 grudnia 2014 roku kwota wydatków ma wynosić od 0,5% do 1% należnych składek na ubezpieczenie wypadkowe, przewidzianych w planie finansowym Funduszu Ubezpieczenia Społecznego na dany rok budżetowy.



W projekcie ustawy budżetowej na 2014 rok w art. 25 planowane są wydatki na prewencję wypadkową w kwocie 3 mln 779 tys. zł, co stanowi 0,059% składek na ubezpieczenie wypadkowe, a więc blisko 10 razy mniej niż wynosi dolny próg ustawowy.

Prezydium Komisji Krajowej NSZZ „Solidarność” od lat postuluje sukcesywne zwiększenie środków przeznaczonych na finansowanie działalności związanej z zapobieganiem wypadkom przy pracy i chorobom zawodowym i absolutnie nie może zaakceptować tak niskich nakładów na prewencję wypadkową, rażąco niespełniających wymogów ustawowych.

### **Świadczenia z pomocy społecznej**

Z projektu budżetu na rok 2014 – „Planowanie w układzie zadaniowym – zadanie 13.1 pomoc i integracja społeczna” wynika, że udzielanie wsparcia finansowego jednostkom samorządu terytorialnego w realizacji zadań z zakresu pomocy społecznej, jest zadaniem priorytetowym. Dlatego Prezydium Komisji Krajowej NSZZ „Solidarność” ze szczególnym niepokojem stwierdza obniżenie środków finansowych na pomoc społeczną w budżecie wojewodów (*część 85*) oraz w rezerwach celowych (*część 83*):

- dotacje celowe na finansowanie lub dofinansowanie zadań z zakresu pomocy społecznej (*Część 83 pozycja 25*) – plan na 2014 r. wynosi 760 mln 640 tys. zł w porównaniu z rokiem 2013, w którym planowana kwota była na poziomie 772 mln zł. Stanowi to spadek o 11 mln 360 tys. zł;

- zasiłki i pomoc w naturze oraz składki na ubezpieczenia emerytalne i rentowe (*Rozdział 85 214*) – plan na 2014 r. wynosi 460 mln 732 tys. zł w porównaniu z rokiem 2013, w którym planowana kwota była na poziomie 466 mln 855 tys. zł. stanowi to spadek o 6 mln 123 tys. zł;

- zasiłki stałe (*Rozdział 85 216*) - plan na 2014 r. wynosi 525 mln 474 tys. zł w porównaniu z rokiem 2013, w którym planowana kwota była na poziomie 548 mln 994 tys. zł. stanowi to spadek o 23 mln 520 tys. zł;

- ośrodki pomocy społecznej (*Rozdział 85 219*) - plan na 2014 r. wynosi 426 mln 263 tys. zł w porównaniu z rokiem 2013, w którym planowana kwota była na poziomie 437 mln 307 tys. zł. stanowi to spadek o 11 mln 44 tys. zł;

W skali całego budżetu na rok 2014 nie jest to znacząca oszczędność, ale już w ramach budżetów samorządów, które będą musiały pokryć różnicę z własnych środków, stanowi to istotny problem. Należy pamiętać również o tym, że poszczególne samorządy są

zróznicowane ekonomicznie i ograniczanie środków z budżetu może w poważnym zakresie utrudnić obywatelom dostęp do pomocy społecznej.

Rząd od 1 października 2012 roku podniósł wysokość kryteriów dochodowych uprawniających do ubiegania się o pomoc społeczną. Wynosi on obecnie dla osoby samotnie gospodarującej 542 zł, a dla osoby w rodzinie 456 zł. Oceniając działania rządu w tym zakresie wskazywaliśmy na istnienie dużego prawdopodobieństwa, że z uwagi na zwiększenie liczby osób bezrobotnych oraz obniżanie lub niewypłacanie wynagrodzeń przez pracodawców nastąpi zwiększenie liczby uprawnionych do świadczeń, powstanie kolejna grupa najuboższych, która nie będzie miała uprawnień do zasiłków z pomocy społecznej, mimo iż jej dochody będą niższe od minimum egzystencji, zwiększą się potrzeby ośrodków pomocy społecznej na wypłatę zasiłków celowych oraz zwiększy się zjawisko wykluczenia społecznego i zwiększenie patologii społecznych co może spowodować, że zaplanowane w budżecie wydatki na pomoc społeczną będą zaniżone w stosunku do potrzeb społecznych. Niestety rzeczywistość potwierdziła słuszność zastrzeżeń związków zawodowych do prowadzonej przez rząd polityki w zakresie pomocy społecznej. Wymieniane wyżej zjawiska będą w roku przyszłym się nasilać.

Już w kwietniu 2013 roku, po otrzymaniu z Instytutu Pracy i Spraw Socjalnych średniorocznych wysokości minimum egzystencji dla 2012 roku okazało się, że w dwóch typach gospodarstw domowych wartości minimum egzystencji są powyżej kryterium dochodowego kwalifikującego do świadczeń pieniężnych z pomocy społecznej: w przypadku 3-osobowego gospodarstwa z jednym dzieckiem w wieku (13 - 15 lat) oraz w przypadku rodziny 5-osobowej z trójką dzieci.

Rząd nie przedstawił propozycji interwencji w tym zakresie. Także projekt ustawy budżetowej na 2014 rok nie przewiduje żadnych środków na ten cel mimo wcześniejszych deklaracji rządu, że wzrost kryteriów dochodowych zapewni „zabezpieczenie obywateli przed ryzykiem życia poniżej minimum egzystencji”. Rząd zmniejszając wydatki na pomoc społeczną po raz kolejny udowadnia, że koszty kryzysu ponoszą przede wszystkim najubożsi.

### **Świadczenia rodzinne**

Zgodnie z rozporządzeniem Rady Ministrów z dnia 10 sierpnia 2012 roku w sprawie wysokości dochodu rodziny albo dochodu osoby uczącej się stanowiących podstawę ubiegania się o zasiłek rodzinny oraz wysokości świadczeń rodzinnych (Dz.U. 2012 poz. 959) od 1 listopada 2014 roku, ma nastąpić weryfikacja wysokości progów dochodowych

uprawnających do świadczeń rodzinnych. W projekcie ustawy budżetowej na 2014 rok nie podano z jakich środków finansowych będzie przeprowadzana ta weryfikacja.

Należy wziąć pod uwagę, że pomimo wprowadzonej od 1 listopada 2012 roku weryfikacji kwot kryteriów dochodowych nadal spada liczba dzieci uprawnionych do zasiłku rodzinnego. W I kwartale 2013 roku zasiłki otrzymywało 2,36 mln dzieci, czyli ponad 160 tys. mniej niż w 2012 roku. Przypominamy, że spadek ilości świadczeń rodzinnych trwa już od 9 lat (wskutek zamrożenia kryteriów dochodowych). W tym czasie liczba dzieci otrzymujących zasiłek spadła z 5,5 mln do około 2,3 mln.

### **Fundusz Rezerwy Demograficznej**

Brak jest merytorycznych i ustawowych przesłanek do podjęcia po raz piąty decyzji o wykorzystaniu środków FRD w wysokości 2,5 mld zł (w 2010 roku zmniejszono FRD o 7,5 mld zł, w 2011 roku o 4 mld zł, w roku 2012 o około 2,9 mld zł, a w roku 2013 o 2,5 mld zł). Niedobór funduszu emerytalnego jest spowodowany głównie przyczynami niezwiązanymi z sytuacją demograficzną polskiego społeczeństwa. Należy zwrócić uwagę na fakt, że według długookresowych prognoz demograficznych zjawisko starzenia się polskiego społeczeństwa będzie narastać. Niezbędne, zatem jest gromadzenie w Funduszu Rezerwy Demograficznej środków pieniężnych w celu ich wykorzystania wówczas, gdy struktura demograficzna polskiego społeczeństwa ulegnie dalszemu pogorszeniu.

Prezydium KK NSZZ „Solidarność” uważa, iż środkiem do poprawy aktualnej sytuacji finansowej Funduszu Ubezpieczeń Społecznych powinny być działania zmierzające do zwiększenia jego przychodów poprzez ograniczenie zjawiska zatrudnienia na czarno, likwidacji możliwości podejmowania pracy w ramach tzw. nielegalnego samozatrudnienia, poprawy ściągalności składek na ubezpieczenie społeczne, likwidacji preferencji w ich opłacaniu czy też wykluczenia możliwości realizacji obowiązku ubezpieczenia w Kasie Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego przez osoby nieprowadzące działalności rolniczej.

Fundusz Rezerwy Demograficznej jest integralną częścią reformy emerytalnej wprowadzonej w efekcie szerokiego konsensusu społecznego, a zatem decyzja o uruchomieniu środków z FRD powinna być również efektem takiego porozumienia.

### **Oświata**

Nie do przyjęcia jest propozycja wysokości kwoty bazowej określona w art. 9 ust. 2 przedłożonego projektu, pozostawiona na poziomie obowiązującym od 1 września 2012 roku. Oznacza to zamrożenie płac pracowników pedagogicznych w kolejnym, 2014 roku.

stałym wzroście kosztów w tej sferze pogłębi problemy związane z jej niedofinansowaniem. NSZZ „Solidarność” nie może wyrazić zgody na utrzymywanie w kolejnym roku obniżonych w 2013 roku wydatków na szpitale (*rozd. 85111*).

Podkreślić należy, iż problemów finansowych służby zdrowia nie rozwiąże przekształcenie placówek zdrowotnych w spółki, ponieważ to nie sama forma prowadzenia działalności jest problemem, a brak środków i wykwalifikowanych menadżerów. Konieczna jest ocena skuteczności dotychczasowych działań komercjalizacyjnych przede wszystkim w kontekście bezpieczeństwa zdrowotnego. Dlatego też Prezydium KK uważa, że niezasadne jest przeznaczanie z budżetu kolejnych kwot na dofinansowanie ekonomicznie wymuszonych przekształceń zoz-ów.

Rząd konsekwentnie ucieka od merytorycznej debaty o stanie sektora ochrony zdrowia w Polsce i nie podejmuje działań, które wpłynęłyby na realną poprawę w tym obszarze. Sytuacji tej nie poprawia również zamrożenie wynagrodzeń pracowników w państwowych jednostkach budżetowych ochrony zdrowia, co powoduje obniżenie konkurencyjności zatrudnienia w tych jednostkach.

Nadzór sanitarno-epidemiologiczny został wskazany jako priorytet w budżecie zadaniowym (Funkcja 20 Zdrowie) - jednak poziom finansowania tej pozycji tego nie odzwierciedla. Zarówno w części budżetu działu Ochrona zdrowia jak i w budżetach wojewodów, utrzymywana jest po raz kolejny tendencja spadkowa. W dziale Ochrona zdrowia wydatki stanowią 99,32 % planu na 2013 r. (plan na 2014 r. – 33 228 tys. zł wobec 33 454 tys. zł – plan na 2013 r.), a z uwzględniając budżet wojewodów finansowanie zadań inspekcji sanitarnej w 2014 r. stanowić będzie znikomy wzrost 0,01 % wobec 2013 r. (plan na 2014 r. – 784 129 tys. zł wobec 784 017 tys. zł – plan na 2013 r.).

Po raz kolejny oszczędności wydatków na zadania inspekcji sanitarnej będą dokonywały się kosztem pracowników tego sektora. Jest to nie do przyjęcia, zwłaszcza w kontekście kolejnego corocznego 0% wzrostu funduszu wynagrodzeń w państwowej sferze budżetowej. Corocznie środki na inspekcję sanitarną są redukowane – w roku 2013 wynosiły 99,89%, zaś w 2012 r. - 99,16%. Obecnie dokonywane są zmiany restrukturyzacyjne w stacjach sanitarno – epidemiologicznych wynikające z włączenia ich do administracji zespolonej (województwie) – w związku z tym nakłady finansowe, szczególnie w budżetach wojewodów, powinny być zwiększone na realizację wielu przejętych zadań. Tymczasem od dłuższego czasu obserwuje się tendencję marginalizowania finansowania tych zadań i np. likwidowania laboratoriów uzasadniając te decyzje brakiem środków finansowych na ich utrzymanie.

Konieczne są wyjaśnienia do projektu budżetu w układzie zadaniowym.

Projekt ustawy zakłada, że głównym celem działań w ramach funkcji 20 Zdrowie jest zwiększenie bezpieczeństwa zdrowotnego społeczeństwa poprzez zapewnienie trwałego dostępu do świadczeń opieki zdrowotnej, ze szczególnym uwzględnieniem świadczeń ratujących życie. Należy jednak zauważyć, że mierniki realizacji poszczególnych zadań w ramach tej funkcji są nieadekwatne do tego, aby cel główny wskazywał stan faktyczny funkcjonowania poszczególnych obszarów systemu opieki zdrowotnej.

Warto byłoby podjąć analizę, czy rzeczywiście oddają one stan rzeczywisty realizacji poszczególnych zadań.

Dla przykładu za najbardziej nietrafne i wymagające zmiany należy uznać:

1. *w zadaniu 20.1 Dostęp do świadczeń opieki zdrowotnej:* miernik 2: „Liczba osób objętych ubezpieczeniem zdrowotnym” powinna dotyczyć wszystkich, za których składki zdrowotne opłaca budżet państwa, a nie tylko wychowanków domów poprawczych, schronisk dla nieletnich czy inwalidów wojennych; miernik 4: „Liczba udzielonych świadczeń opieki zdrowotnej przez jednostki resortowej służby zdrowia w stosunku do liczby oczekujących” – nie jest zrozumiałe zawężenie wyłącznie do dostępności do świadczeń zdrowotnych udzielanych przez samodzielne publiczne zakłady opieki zdrowotnej MSW. Zawężenie monitoringu dostępności do jednostek resortowych jest niewłaściwe. Ponadto nie uwzględniono jednego z najważniejszych kryteriów jakim jest czas oczekiwania pacjenta na poszczególne rodzaje świadczeń zdrowotnych; miernik 7: „Relacja personelu medycznego do całości personelu” – miernik określa wyłącznie procentowy udział personelu medycznego Wojskowego Centrum Krwiodawstwa i Krwiolecznictwa. Jest to zupełnie nieadekwatne do nazwy zadania obrazującego dostęp do świadczeń opieki zdrowotnej.
2. *w zadaniu 20.3 Polityka lekowa* faktycznym stopień pomiaru powinien zostać uzupełniony o dostępność pacjentów do leków refundowanych;
3. *w zadaniu 20.5 – Nadzór sanitarno-epidemiologiczny, profilaktyka i promocja zdrowia:* nie uwzględnia się skali przeprowadzanych obecnie niekorzystnych restrukturyzacji stacji sanitarno-epidemiologicznych czy likwidacji laboratoriów. Absurdem jest także wskazywanie tego zadania budżetowego jako jednego z

priorytetowych, podczas gdy jego finansowanie na przestrzeni ostatnich lat drastycznie spada.

Dwa lata temu jednym z priorytetowych zadań budżetu zadaniowego była *Informatyzacja działalności i budowa społeczeństwa informacyjnego*. W przyszłym roku nie jest planowana kontynuacja tego zadania w budżecie zadaniowym, choć cel jest niezwykle ważny zwłaszcza w kontekście uchwalenia ustawy z dnia 28 kwietnia 2011 r. o systemie informacji w ochronie zdrowia. Brak kontynuacji ww. zadania wymaga wyjaśnienia.

Prezydium Komisji Krajowej NSZZ „Solidarność” uważa za konieczne uszczegółowienie uzasadnienia do projektu ustawy budżetowej, głównie w tych obszarach, w których dokonuje się cięć wydatków, bądź poważnie ogranicza ich wzrost. Jak sama nazwa „uzasadnienie” wskazuje dokument ten powinien przedstawiać argumentację szacowania poszczególnych kategorii budżetowych. Tymczasem w wielu miejscach brakuje podstawowych informacji, co utrudnia całościową analizę. W projekcie brak jest np. merytorycznego uzasadnienia dla ujemnego wyniku finansowego Narodowego Banku Polskiego. Poprzednie lata wykazały, iż wynik NBP był źle oszacowany i w 2013 nie ujęto wypłaty z zysku w dochodach niepodatkowych. Brakuje również całościowej informacji o stanie zaawansowania realizacji inwestycji wieloletnich i planowanych potrzebach do końca okresu ich realizacji.

Należy podkreślić, że budżet zawiera jedynie część wydatków sektora finansów publicznych, co utrudnia całościową analizę stanu sektora finansów publicznych.

Gdańsk, 24 września 2013 r.

Prezydium KK  
NSZZ „Solidarność”

Prezesa PRZEWODNICZĄCEGO  
K NSZZ „Solidarność”

*Bogdan Biś*