

Decyzja  
Prezydium KK  
nr 251/2014

ws. opinii o projekcie ustawy o zmianie niektórych ustaw  
w związku z realizacją ustawy budżetowej

Prezydium Komisji Krajowej NSZZ „Solidarność” negatywnie opiniuje projekt ustawy o zmianie niektórych ustaw w związku z realizacją ustawy budżetowej. Prezydium KK ponawia uwagi zgłoszone do projektów ustaw związanych z realizacją ustawy budżetowej w latach poprzednich oraz postulaty zawarte w opinii do projektu budżetu państwa na 2015 r., szczególnie w zakresie negatywnej oceny zamrożenia od 2011 roku wynagrodzeń w państwowej sferze budżetowej. Prezydium KK NSZZ „Solidarność” wskazuje również na trwające od wielu lat, niedopuszczalne praktyki sięgania do środków Funduszu Pracy, niezgodnie z jego przeznaczeniem (finansowanie szkoleń, staży, specjalizacji służby zdrowia) oraz zamrażania wysokości odpisu na zakładowy fundusz świadczeń socjalnych.

**Uwagi szczegółowe**

1. Prezydium KK nie może zaakceptować zamrożenia kolejny rok z rządu płac w sferze budżetowej. Prezydium KK NSZZ „Solidarność” zwraca uwagę, iż w czerwcu br. Rada Unii Europejskiej zawiesiła wobec Polski procedurę nadmiernego deficytu, której wprowadzenie w 2009 r. leżało u podstaw decyzji rządu dotyczącej zamrożenia płac w sferze budżetowej. Oznacza to, że dalsze odmawianie podnoszenia wynagrodzeń nie jest uzasadnione przesłankami makroekonomicznymi, lecz zaczyna mieć znamiona działań dyskryminacyjnych. Ponad pół miliona polskich obywateli oraz ich rodzin stało się zakładnikami polityki rządu w sytuacji, gdy od kilku lat następuje wzrost realnych wynagrodzeń w całej gospodarce. Jest to tym bardziej naganne, że dotyczy m.in. tych grup pracowników, które państwo polskie, wbrew ratyfikowanym przez siebie konwencjom MOP, wciąż pozbawia prawa do podejmowania akcji zbiorowych w obronie swoich interesów. Obecna polityka płacowa rządu ma skutki dewastacyjne dla stabilności istotnych obszarów funkcjonowania państwa. Trudne do społecznej akceptacji są próby pozyskiwania środków na wzrost wynagrodzeń indywidualnych, poprzez oszczędności

wynikające z mechanicznej redukcji zatrudnienia. Ma to niewiele wspólnego z racjonalizacją zatrudnienia, lecz przyczynia się raczej do nadmiernego obciążania obowiązkami pozostałych pracowników oraz do wypychania z rynku pracy osób starszych, co stoi w jaskrawej sprzeczności z priorytetami promowanego przez rząd programu „Solidarność pokoleń”. NSZZ „Solidarność” postuluje dokonanie takiej weryfikacji projektu budżetu na rok 2015, by średnioroczny wskaźnik wzrostu wynagrodzeń dla pracowników państwowej sfery budżetowej wyniósł co najmniej 9%, zgodnie ze wspólną propozycją trzech reprezentatywnych central związkowych.

2. Prezydium Komisji Krajowej NSZZ „Solidarność” zdecydowanie negatywnie ocenia zmiany powodujące zamrożenie wysokości odpisów na zakładowy fundusz świadczeń socjalnych. Projektodawcy planują, aby wynagrodzenie będące podstawą do wyliczeń odpisu podstawowego na zakładowy fundusz świadczeń socjalnych, stanowiło przeciętne wynagrodzenie miesięczne w gospodarce narodowej w drugim półroczu 2010 r., ogłoszone przez Prezesa Głównego Urzędu Statystycznego na podstawie art. 5 ust. 7 ustawy. Tak więc, podstawa do wyliczeń odpisu podstawowego na Fundusz w 2015 roku pozostanie na poziomie roku 2011. Prezydium KK nie widzi również podstaw ustalania w roku 2015 odpisu na zakładowy fundusz świadczeń socjalnych dla nauczycieli, o którym mowa w art. 53 ust. 1 ustawy z dnia 26 stycznia 1982 roku – Karta Nauczyciela z zastosowaniem kwoty bazowej obowiązującej w dniu 1 stycznia 2012 r. (art. 13 projektu). Wprowadzenie proponowanych zmian wpłynie również na wysokość świadczenia urlopowego. Art. 8 ust.1. ustawy z dnia 4 marca 1994 r. o zakładowym funduszu świadczeń socjalnych (Dz.U.2012.592) wskazuje, iż przyznawanie ulgowych usług i świadczeń oraz wysokość dopłat z funduszu uzależnia się od sytuacji życiowej, rodzinnej i materialnej osoby uprawnionej do korzystania z funduszu. Beneficjentami zakładowego funduszu świadczeń socjalnych są pracownicy oraz emeryci i renciści znajdujący się w najtrudniejszej sytuacji ekonomiczno-społecznej. Kolejny rok zamrożenia odpisu na zakładowy fundusz świadczeń socjalnych będzie oznaczać, iż pula środków na pomoc dla tych pracowników będzie realnie niższa.
3. Prezydium Komisji Krajowej NSZZ „Solidarność” nie może zaakceptować propozycji mających negatywny wpływ na sytuację rynku pracy. Ponownie, w art. 2, 6, 9 i 24 projektu, obciążenia Funduszu Pracy kosztami szkoleń lekarzy, lekarzy dentyków, pielęgniarek i położnych, co jak już wielokrotnie wskazywali partnerzy społeczni, jest sprzeczne z celami, dla których został on powołany. Wszystkie zaprezentowane w ustawie zmiany mają doprowadzić do dalszego finansowania staży podyplomowych oraz

specjalizacji lekarzy, lekarzy dentyków, pielęgniarek i położnych ze środków Funduszu Pracy. Jest to kontynuacja rozszerzenia zadań finansowanych z tego funduszu wprowadzonych w 2009 roku, która będzie skutkowała w 2015 roku wydatkowaniem kwoty 835,3 mln zł. Jednocześnie należy podkreślić, iż w uzasadnieniu projektu ustawy nie wskazano przyczyn finansowania szkoleń lekarzy z Funduszu Pracy. Wskazano jedynie, iż finansowanie to odbywało się w latach ubiegłych, zatem konieczne jest jego przedłużenie w roku kolejnym. W pierwotnym założeniu finansowanie to miało być przejściowe. Zatem ocena skutków regulacji powinna przewidywać negatywny wpływ na rynek pracy ww. przepisów, które mają zostać wprowadzone w ramach opiniowanego projektu ustawy.

Mając na uwadze prognozowaną wysokość środków przeznaczoną na finansowanie edukacji (w tym podnoszenie kwalifikacji) przy pomocy Funduszu Pracy propozycje te należy uznać za błędne i ocenić negatywnie. W Polsce występuje znaczne bezrobocie. Powoduje to duże problemy społeczne oraz zmniejszenie tempa wzrostu gospodarczego i pogorszenie wyniku budżetu państwa. Wpływa również na znaczną emigrację. Od prawidłowego rozwiązania problemów na rynku pracy uzależnione będzie tempo rozwoju gospodarczego kraju i zamożność Polaków. Najważniejszym zadaniem powinno więc być dążenie do pełnego zatrudnienia ludności w wieku produkcyjnym. Podejście takie, jest najkorzystniejsze zarówno z punktu widzenia rozwoju kapitału ludzkiego, kapitału społecznego, jak i rozwoju gospodarczego kraju (Prezydium KK NSZZ „Solidarność” wyraziło opinię w tym zakresie w decyzjach na temat projektu założeń do budżetu państwa oraz do projektu budżetu państwa na 2015 rok). Dlatego priorytetem państwa (zapisanym m.in. w takich dokumentach, jak: Założenia systemu zarządzania rozwojem Polski, Koncepcja Przestrzennego Zagospodarowania Kraju 2030, Polska 2030. Trzecia fala nowoczesności. Długookresowa Strategia Rozwoju Kraju, Polska 2030. Wyzwania rozwojowe oraz ekspozycja Premiera Donalda Tuska) jest szybkie zmniejszenie bezrobocia (szczególnie długookresowego). Wymaga to podjęcia wielu działań, które pozwolą ten cel zrealizować. Związane są z tym również znaczne środki finansowe, które powinny być zabezpieczone na realizację programów. Jeżeli chcemy, by wdrażane programy odniosły sukces, czyli spowodowały zmniejszenie bezrobocia, muszą być wyposażone w odpowiednie środki. Najlepszy nawet plan, czy instrumenty nie zadziałają, gdy nie będzie odpowiedniej ilości pieniędzy w przeliczeniu na jednego uczestnika programu (per capita). Dotychczas w wielu przypadkach popełniano ten błąd. Potwierdzeniem są m.in. negatywne opinie pokontrolne Najwyższej Izby Kontroli. Przykładowo instytucja ta

w 2013 roku, po kontroli obejmującej lata 2010 – 2012 programu „Aktywizacja zawodowa i łagodzenie skutków bezrobocia powyżej 50-tego roku życia”, stwierdziła: „Środki finansowe, przeznaczone w badanym okresie na aktywne formy przeciwdziałania bezrobociu osób 50+, czyli grupy uznawanej za pozostającą w szczególnej sytuacji na rynku pracy, były procentowo niższe, w relacji do odsetka bezrobotnych w tej grupie. W 2011 roku dla 21,6% bezrobotnych (czyli osób 50+) przeznaczono 7,5% całej kwoty na aktywizację zawodową, a w 2012 roku 22,8% bezrobotnych mogło liczyć na 9,7% środków”. Zdaniem NIK, uczestnictwo osób z grupy wiekowej 50+ głównie „w nisko kosztowych formach aktywizacji, obniżało szansę znalezienia stałego zatrudnienia. Nie prowadzono analiz celowości (istotności) form aktywizacji, na które przeznaczone są coroczne środki Funduszu Pracy, co mogłoby przyczynić się do bardziej efektywnej aktywizacji bezrobotnych w grupie 50+”. [NIK, 2013, s.3] Środki gromadzone w Funduszu Pracy są relatywnie niewielkie w porównaniu do porzeb związanych z rynkiem pracy. Nie należy więc ich jeszcze obniżać finansując inne zadania, nie związane bezpośrednio z zatrudnieniem. Pogłębia to bowiem i tak trudną sytuację na rynku pracy. Staże podyplomowe oraz specjalizacje lekarzy, lekarzy dentyków, pielęgniarek i położnych związane z edukacją i rozwojem pracowników powinny być finansowane z innych źródeł, a nie Funduszu Pracy. Dlatego konieczne jest, jak najszybsze, podjęcie rozmów z Ministrem Pracy i Polityki Społecznej w sprawie ograniczenia zadań finansowanych z Funduszu Pracy do tych, które pozwolą na aktywizację osób bezrobotnych.

4. Prezydium Komisji Krajowej NSZZ „Solidarność” negatywnie ocenia rozwiązanie zawarte w art. 12 pkt 1 projektu ustawy. Nieuzasadnione jest, trzeci rok z rzędu, dopuszczenie ograniczenia wydatków na dofinansowanie doskonalenia zawodowego nauczycieli, z uwzględnieniem doradztwa metodycznego w budżetach organów prowadzących. W związku z drastycznym niedoszacowaniem części oświatowej subwencji ogólnej duża część samorządów, od 3 lat wykorzystuje ograniczenie wynikające z art. 12 pkt 1. Odbywa się to ze szkodą w realizacji doskonalenia nauczycieli, ze szczególnym podkreśleniem organizacji doradztwa metodycznego. Sprzyja temu brak pomysłu MEN na odbudowę systemu doradztwa metodycznego.

Dlatego przedłużanie możliwości ograniczenia wielkości nakładów na szeroko rozumiane doskonalenie nauczycieli na poziomie organu prowadzącego jest niedopuszczalne i jest działaniem przeciwko podnoszeniu jakości kształcenia.

Za nieprawdziwy i krzywdzący środowisko nauczycieli uznać należy argument, że wyodrębnione przez jednostki samorządu terytorialnego środki na doskonalenia zawodowe nauczycieli były do tej pory niewykorzystywane. Takie przypadki mają miejsce w jednostkach samorządu terytorialnego, które w swych uregulowaniach dotyczących dofinansowania form doskonalenia zawodowego nauczycieli w poszczególnych latach ustalają zbyt niskie kwoty (limity) dofinansowania doskonalenia, licząc na zwroty niewykorzystanych środków finansowych na koniec roku budżetowego. Stoi to w rażącej sprzeczności z wolą ustawodawcy określoną w art. 70a ust. 1 Ustawy Karta Nauczyciela. Powoduje to ponoszenie znacznych kosztów kształcenia i doskonalenia zawodowego przez samych nauczycieli.

5. Nie do zaakceptowania są również regulacje zawarte w art. 12 pkt 2 i 3, które dopuszczają ograniczenia wydatków przeznaczonych na wspieranie na obszarze województwa doskonalenia zawodowego nauczycieli i na realizację ogólnokrajowych zadań w zakresie doskonalenia (art. 70a ust. 3 i 4 Karty Nauczyciela) do poziomu „w łącznej wysokości do 5000 średnich wynagrodzeń nauczyciela stażysty ustalanego w oparciu o kwotę bazową, o której mowa w art. 30 ust. 3 ustawy z dnia 26 stycznia 1982 r. – Karta Nauczyciela”.

Gdyby realizowane były pierwotne zapisy art.70a ustawy Karta Nauczyciela to od 3 lat w budżetach wojewodów i w budżecie ministra właściwego do spraw oświaty i wychowania, rokrocznie byłaby kwota 13 587 950 zł. Tymczasem dla przykładu w budżetach wojewodów w ostatnich latach było: 2011 - 5 934 000 zł, 2012 - 6 010 000 zł, 2013 - 6 664 000 zł, 2014 - 7 882 000 zł, a projekcie na 2015 - 7 804 000 zł. Sytuacja powyższa jest dowodem na beczynność kuratorów oświaty i MEN w zakresie realizacji zadań z zakresu doskonalenia nauczycieli określonych w ustawie o systemie oświaty - art. 31 ust.1 pkt 6c, 9 i art.35 ust. 1 i 2. Tymczasem potrzeby w tym zakresie są bardzo duże. Pilne jest doskonalenie przedmiotowe nauczycieli przedmiotów ścisłych (szczególnie matematyki), przedmiotów zawodowych i edukacji wczesnoszkolnej.

6. Prezydium Komisji Krajowej NSZZ „Solidarność” pragnie zwrócić szczególną uwagę na wadliwą prawnie konstrukcję art. 32 projektu ustawy, uniemożliwiająca realizację celu regulacji w przypadku szkół masowych i szkół z oddziałami integracyjnymi.

Intencje zapisu art.32 należy ocenić pozytywnie, w zakresie przeznaczenia odpowiednich środków na zaspokojenie specjalnych potrzeb edukacyjnych, wynikających z niepełnosprawności. Jednak błędy w przyjętej metodzie zniweczą te starania. Dlatego należałoby:

- 1) precyzyjnie określić standardy zaspokojenia tych potrzeb,
- 2) dokładnie oszacować ich koszt,
- 3) wybrać odpowiednią ścieżkę ich finansowania, najlepiej w formie dotacji.

Obecny system nie spełnia warunków określonych powyżej w pkt 1 i 2, a ponadto drastycznie niedoszacowana jest część oświatowa subwencji ogólnej, w szczególności w stosunku do zadań realizowanych przez gminy. Powyższe problemy szczególnie dotyczą szkół masowych i szkół z oddziałami integracyjnymi, do których uczęszczają uczniowie niepełnosprawni.

Zaproponowany zapis jest sprzeczny z ustawami o samorządzie gminnym, powiatowym i województwa oraz ustawą o finansach publicznych i ustawą o dochodach jednostek samorządu terytorialnego. Wymóg przeznaczenia określonych kwot na ściśle określone zadanie może dotyczyć jedynie dotacji celowej, a nie subwencji. Gdyby nawet pominąć tę sprzeczność ze względu na ważny interes społeczny, to pojawia się inny problem. Zapis jest łatwy do zrealizowania w szkołach i placówkach specjalnych, ponieważ wydatki księgowane są w odpowiednich, jednoznacznych rozdziałach klasyfikacji budżetowej. Natomiast w przypadku szkół masowych i szkół z oddziałami integracyjnymi wydatki związane z kształceniem niepełnosprawnych nie są odrębnie ewidencjonowane. Dlatego niemożliwe jest określenie poziomu finansowania tych specjalnych zadań. Spowoduje to liczne konflikty między organami prowadzącymi, a rodzicami lub opiekunami dzieci niepełnosprawnych. Dlatego, zamiast przyjmować złe rozwiązania prawne w ustawie o budżecie, należy zmodernizować system organizacji kształcenia dzieci niepełnosprawnych.

7. Prezydium Komisji Krajowej proponuje dokonać zmiany w art. 15 ust. 3 pkt 6 projektu ustawy poprzez nadanie mu następującego brzmienia:

„6) związanych z utworzeniem w 2015 roku 80 nowych etatów w Urzędzie Dozoru Technicznego, w wysokości 8 800 tys. zł wraz z narzutami czyli łącznie 11 120 tys. zł.”  
Urząd Dozoru Technicznego jest państwową osobą prawną, której głównym zadaniem jest wykonywanie dozoru technicznego nad urządzeniami technicznymi w celu zapewnienia bezpieczeństwa ich eksploatacji. Urząd 30% zweryfikowanego zysku za dany rok przeznaczają na wpłatę do budżetu państwa w dziedzinie prewencji wypadkowej. UDT prowadzi samodzielną gospodarkę finansową, koszty działalności, w tym wynagrodzenia pracowników, pokrywa z uzyskanych przychodów, a inwestycje finansuje ze środków własnych. W ciągu ostatnich 4 lat ilość urządzeń technicznych podlegających dozorowi technicznemu wzrosła o 11,8 %. Utrzymanie tego trendu (a takie są prognozy) w kolejnych

latach prowadzić będzie do znaczącego obciążenie pracą każdego inspektora, prowadząc w konsekwencji do obniżenia jakości wykonywanych inspekcji, a co za tym idzie, wzrostu ryzyka związanego z eksploatacją dozorowanych urządzeń. Wzrost ilości dozorowanych urządzeń oraz zwiększenie zatrudnienia o blisko około 200 osób, przy niezmiennym od 4 lat funduszu wynagrodzeń skutkuje znacznym spadkiem realnego wynagrodzenia pracowników UDT, szacowany na 9 % licząc od roku 2010 r. Zatrudnienie kolejnych ekspertów przełoży się bezpośrednio na przychody osiągane przez UDT, a tym samym na większe wpłaty do budżetu państwa.

8. Prezydium Komisji Krajowej NSZZ „Solidarność” proponuje zmianę projektowanego Art.15.1 pp.7, poprzez dopisanie na końcu zdania: „**z wyłączeniem instytucji prowadzących działalność naukową**”. Wśród instytucji kultury są również jednostki naukowe (kategoria B), które posiadają podobną specyfikę jak instytuty naukowe PAN. Otrzymują uzyskane w trybie konkursowym granty na realizację projektów badawczych. Podobnie jak w przypadku instytutów PAN wielość środków finansowych zależna jest od aktywności naukowej. Zamrożenie wysokości wynagrodzeń może spowodować osłabienie zainteresowania rozwijaniem działalności naukowej przez realizację projektów badawczych.

Bielsko-Biała, 6 października 2014 r.

Prezydium KK  
NSZZ „Solidarność”

SEKRETARZ  
KK NSZZ „Solidarność”  
*Ewa Zydorek*