

**Komisja Krajowa**80-855 Gdańsk, ul. Wały Piastowskie 24
tel. 58/ 308-4480, fax /58 308-4219
sekreprez@solidarnosc.org.plL.dz. **PBE/45431/489/2014**

Gdańsk, 2014-03-31

Szanowna Pani Minister
Grażyna Henclewska
Ministerstwo Gospodarki

Działając z upoważnienia Prezydium KK NSZZ „Solidarność” przedstawiam opinię do projektu aktualizacji 2014/2015 Krajowego Programu Reform / Europa 2020

Niezależnie od Strategii Europa 2020 zostały ustanowione zasady zarządzania gospodarczego w celu lepszej koordynacji polityk gospodarczych, a Strategia Europa 2020 miała być dostosowana do nowej architektury zarządzania (de facto nie została opracowana), aby pomóc w realizacji celów Europy w 2020 r., szczególnie w obszarze zatrudnienia i spraw społecznych. Niestety obecnie Strategia Europa 2020 nie jest traktowana na równi z procedurami europejskiego semestru i rocznej analizy wzrostu gospodarczego (AGS). Ponadto, cele strategii Europa 2020 oraz pięć priorytetów semestru nie są spójne. Komisja Europejska wskazuje na brak hierarchii priorytetów, ale Europa powinna być dumna ze „znaczących postępów w konsolidacji fiskalnej”: „postęp w konsolidacji fiskalnej jest widoczny w czasie”, „procesy konsolidacji są zauważalne na poziomie krajowym ” itp. (AGS 2014.). Cele strategii Europa 2020 są wyraźnie podporządkowane realizacji celów gospodarczych europejskiego semestru. O ile te cele są realizowane szczególnie w zakresie dyscypliny fiskalnej, o tyle tego samego nie można powiedzieć o celach strategii Europa 2020. Polityka europejskiego semestru może być uznana za odpowiednią do osiągnięcia swoich celów, ale nie celów Strategii 2020. Na przykład: surowa i konsekwentna polityka, która może być odpowiednia dla egzekwowania konsolidacji fiskalnej – jest nieopłacalna i negatywnie wpływa na innowacje, badania i rozwój, przeciwdziałanie ubóstwu, zatrudnienia. Kryzys gospodarczy i niedopasowane polityki doprowadziły do poważnych skutków społecznych: wysokiego poziomu bezrobocia, ogromnego zagrożenia lub życia w ubóstwie.

W świetle średniookresowego przeglądu Strategii Europa 2020 można stwierdzić, że wprowadzone zarządzanie gospodarcze nie wyeliminowało wzrostu nierównowagi i dysproporcji społecznych, a wręcz je spotęgowało. Aby Strategia Europy 2020 nie poniosła fiaska nie może koncentrować się na polityce oszczędności, ale wzmocnić odpowiednie polityki krajowe i ponadnarodowe na rzecz zatrudnienia, badań naukowych i innowacji, edukacji, zmniejszenia ubóstwa poprzez ich szczegółowe zaprojektowanie i konsekwentną realizację.

Obawiamy się nowej struktury zarządzania, której osiã nadal sã oszczędności i konsolidacja fiskalna, które utrudniają zdolności państw członkowskich, aby osiągnąć cele Strategii 2020. Ważnym elementem jest opracowanie i wdrażanie przez państwa narzędzi monitorujących, wskaźników, co było niejednokrotnie podkreślane podczas posiedzeń Zespołu do spraw Strategii „Europa 2020” przez partnerów społecznych. Szczególnie istotne jest znalezienie skutecznej, całościowej metody - klucza badającego rzeczywiste postępy w obszarze rynku pracy i wyzwań społecznych, które państwa członkowskie mają osiągnąć do 2020 roku i kontynuować w latach następnych. Natomiast działania przeciwdziałające wysokiemu bezrobociu, szczególnie osób młodych muszą być podejmowane natychmiast, ale w sposób kompleksowy i perspektywiczny abyśmy nie musieli mówić o „straconym pokoleniu”.

Dokonując oceny projektu aktualizacji KPR 2014/2015 (zwanego dalej projektem) pozytywnie oceniamy zmianę struktury dokumentu, który jest bardziej przejrzysty i dostosowany do zaleceń Komisji Europejskiej, a także zamieszczenie odniesień do niektórych postulatów - rekomendacji partnerów społecznych zgłoszonych pisemnie oraz zaprezentowanych podczas nieformalnych spotkań poprzedzających posiedzenia Zespołu ds. Strategii 2020. Jednocześnie odniesienie się strony rządowej do samych rekomendacji i sposób ich prezentacji w opiniowanych dokumencie budzi zastrzeżenia i nie jest w pełni satysfakcjonujący. Podstawowy zarzut, który należy postawić projektodawcy to pominięcie w rekomendacjach partnerów społecznych praktycznie w każdym obszarze postulatu działania rządu w sposób kompleksowy i w porozumieniu z partnerami społecznymi zarówno na etapie projektowania, wdrażania oraz monitorowania rozwiązań zarówno prawnych jak i organizacyjnych.

W nawiązaniu do punktu 1 opinii niepokoi negatywna praktyka Ministerstwa Finansów braku jakichkolwiek informacji w punkcie 2 projektu, tym bardziej, że przedstawiciele tego resortu podkreślają od kilku lat, że realizacja KPR jest całkowicie uzależniona aktualizacją programu Konwergencji oraz projektem ustawy budżetowej. Dlatego procedura

przyjmowania w taki sposób KPR jest wadliwa i nie daje możliwości praktycznej oceny realizacji programu.

Zalecenie 3. Zmniejszenie bezrobocia wśród młodych. Zalecenie 4. Podwyższenie wieku dezaktywacji zawodowej .

Odnosząc się do przedstawionego projektu w zakresie dotyczącym rynku pracy nie jest on na tyle przekonujący aby spodziewać się szybkich zmian na rynku pracy w zakresie realizacji strategii EUROPA 2020 i osiągnięcia jej wskaźników. W projekcie zwrócono uwagę na kwestię trwałej integracji na rynku pracy ludzi młodych, równości mężczyzn i kobiet, aktywnego i zdrowego starzenia się, modernizacji instytucji działających na rynku pracy, wyrównywania dostępu do uczenia się przez całe życie oraz zwiększenia dopasowania systemów kształcenia i szkolenia do potrzeb rynku pracy. Jednocześnie stwierdzono, iż nowe rozwiązania przedstawione w projekcie nie spowodują wzrostu wydatków Funduszu Pracy w 2014 r. i w kolejnych latach, ponieważ finansowane będą w ramach dotychczasowych limitów planu finansowego Funduszu Pracy. Powyższe daje podstawy do stwierdzenia, iż działania, które mają zostać podjęte w przyszłości będą nieskuteczne. Niska efektywność polityki zatrudnienia w znacznym stopniu spowodowana jest brakiem odpowiednich środków finansowych oraz ich niewłaściwą alokacją. Dlatego w Polsce nadal nie uporano się z wysokim i długotrwałym bezrobociem, niewystarczającym zatrudnianiem niepełnosprawnych, pracą niskiej jakości, nieprawidłowymi rozwiązaniami w zakresie aktywizacji bezrobotnych, czy dysfunkcją publicznych służb zatrudnienia. Do powyższego dodać należy segmentację polskiego rynku pracy oraz drastyczne szerzenie się ubóstwa osób zatrudnionych, które należy do jednych z najwyższych w UE, co najbardziej dotyczy pracowników tymczasowych. Pokreślenia wymaga, iż w przypadku podejmowania działań w ramach obecnego planu finansowego Funduszu Pracy żadne wymierne efekty w zakresie aktywizacji zawodowej oraz rozwiązanie wszystkich ww. problemów nie nastąpi. Nieoparte na rzetelnej analizie jest przyjęte w projekcie założenie, iż w wyniku proponowanych zmian możliwe będzie osiągnięcie dodatkowych wpływów z tytułu podatku PIT oraz składek na ubezpieczenia społeczne od wynagrodzeń osób na kwotę ok. 300 mln zł rocznie. Dodatkowo podkreślić należy, iż w Polsce nadal pozostaje nierozwiązany problem wzrostu bezrobocia osób młodych wynikającego z niedostatecznego dopasowania programów nauczania do potrzeb rynku pracy oraz nie został przedstawiony całościowy program gwarancji dla młodzieży.

Nadto należy wskazać szereg inicjatyw rządu podjętych do roku 2013, które niewątpliwie negatywnie wpłynęły na polski rynek pracy i na brak zbliżenia do realizacji założeń przyjętego programu Europa 2020, a mianowicie: uproszczenie i odformalizowanie zasad funkcjonowania agencji pracy tymczasowych, zniesienie stopni zawodowych i ustawowo określonego wykształcenia doradców zawodowych, rozszerzenie podmiotowe beneficjentów świadczeń w zakresie doposażenia i wyposażenia stanowiska pracy dla zatrudnionego bezrobotnego, przy jednoczesnym zmniejszeniu środków finansowych na ten cel, zwiększenie środków finansowych w ramach Funduszu Pracy na starze podyplomowe dla lekarzy i pielęgniarek (o 117 746 tys. zł), czyli na cel całkowicie niezwiązany z aktywizacją zawodową osób bezrobotnych oraz jednoczesne zmniejszenie środków przeznaczonych na młodocianych pracowników (o 40 000 tys. zł). Należy pamiętać, iż Polska ma również problem z niskim poziomem zatrudnienia wśród starszych pracowników, który to problem będzie się rażąco narastał w związku z wydłużeniem wieku emerytalnego oraz pogłębiającym się niżem demograficznym. Wbrew twierdzeniom zawartym w projekcie brak jest pozytywnych dla polskiego rynku pracy skutków Programu 50+. Program ten zakłada podjęcie działań na wszelkich płaszczyznach od aktywizacji zawodowej do poprawy usług medycznych, poszerzenia szkoleń, promowania istniejących już instrumentów rynku pracy. Poziom ogólności sformułowanych działań nie pozwala natomiast na rzetelną ocenę ich realności i wpływu na rynek pracy. Tymczasem z projektu KPR wynika, iż na kampanię informacyjno-promocyjną służącą aktywizacji osób w wieku 50+ na rynku pracy, jak również zmianom świadomości społecznej ma być przeznaczony ok. 4,3 mln zł. Należy w tym miejscu zadać pytanie, czy konieczne jest promowanie przedmiotowego programu oraz podnoszenie świadomości społecznej w tym zakresie, skoro program ten funkcjonuje od kilku lat bez efektów mających realny wpływ na rynek pracy. Z pewnością przeznaczanie ponad 4 mln zł na aktywizację zawodową osób 50+ przyniosłoby wymierne korzyści, w przeciwieństwie do całkowicie zbędnej i kosztownej kampanii promocyjnej, która powinna być ewentualnie przeprowadzona 6 lat temu. Zauważyć należy, iż według danych EUROSTAT w Polsce mamy jeden z najniższych wskaźników zatrudnienia w Europie, w zakresie osób pomiędzy 55 a 64 rokiem życia (tj. 39%), a przy braku odpowiednich środków finansowych wskaźnik ten nie ulegnie zmianie. To samo dotyczy nieudolnie podejmowanych przez rząd działań antykryzysowych, którymi objęto nieznaczny procent pracodawców. Wynika to przede wszystkim z nadmiernie sformalizowanej procedury uzyskania pomocy oraz stworzenia ustawowych warunków ubiegania się o pomoc na nierealnym i nieosiągalnym poziomie.

Wskazać należy, iż w ramach wprowadzonej w ubiegłym roku ustawy antykryzysowej pomoc uzyskało 57 firm w całym kraju, w wyniku czego zapewniono utrzymanie 1336 miejsc pracy. Dla zobrazowania skali udzielonej przez Państwo pomocy wskazać należy, iż pod koniec 2013 r. w urzędach pracy zarejestrowanych było 113,5 tys. osób zwolnionych z przyczyn dotyczących zakładu pracy, a w ciągu roku statystyka ta zwiększyła się o 25,7 tys. osób (o 29,3%).

Osoby zwolnione z przyczyn dotyczących zakładu pracy stanowiły 5,3% bezrobotnych zarejestrowanych. W tym stanie rzeczy stwierdzić należy, iż także w zakresie rozwiązań mających na celu przeciwdziałanie skutkom kryzysu, rząd nie wypełnił i nie wypełnia wymagań stawianych przez Radę UE.

Zalecenie 3 Ograniczenie nadmiernego wykorzystania umów cywilnoprawnych

Zaproponowano wprowadzenie obowiązku ubezpieczeń społecznych poprzez *zmiany zasad podlegania ubezpieczeniu społecznemu wobec niektórych rodzajów wykonywania pracy*. Zgodnie z tą propozycją osoby wykonujące pracę na podstawie umowy zlecenia uzyskają większą ochronę ubezpieczeniową. W przypadku zbiegu tytułów ubezpieczenia z kilku umów zlecenia lub inną działalnością zarobkową, wprowadzony zostanie obowiązek opłacania składek od co najmniej minimalnego wynagrodzenia. NSZZ „Solidarność” stoi na stanowisku, że przy zbiegu tytułów powinna być zastosowana ogólnie przyjęta zasada (tj. 30-krotności podstawy wymiaru składek).

Zalecenie 4 Zwiększenie udziału kobiet w rynku pracy

Zmiany polegające na wdrożeniu elastycznego czasu pracy zostały wprowadzone wbrew negatywnej opinii związków zawodowych. Przedłużone okresy rozliczeniowe czasu pracy godzą w naturalny rytm życia rodziny, co nie sprzyja wchodzeniu kobiet na rynek pracy, które przede wszystkim przejmują rolę opieki nad małoletnimi dziećmi. Co więcej, wydłużeniu czasu pracy nie towarzyszą zmiany w godzinach pracy instytucji opieki nad dziećmi (żłobki, przedszkola, świetlice szkolne) a jeśli tak, łączą się z dodatkowymi kosztami dla rodziców. Nie popieramy zatem zapisów o wdrożeniu elastycznego czasu pracy, jako wypełniających zalecenie 4 „zwiększenie udziału kobiet w rynku pracy”.

Zalecenie 5 Stworzenia otoczenia biznesu sprzyjającego innowacjom poprzez skoordynowanie polityki w obszarach badań, innowacji i przemysłu, dalszy rozwój instrumentów rewolwingowych i zachęt podatkowych.

Przewidywany jest wzrost nakładów na sektor badawczo- rozwojowy z ok. 0.86% PKB w roku 2014 do 1.7% PKB w roku 2020. Bliższe przyjrzenie się szczegółom wskazuje jednak na brak oparcia deklaracji w zamierzeniach finansowych. Brak, dla przykładu, deklaracji wzrostu finansowania B+R z budżetu; obecnie jest to ok. 0.3% PKB, zamiar podwojenia nakładów na B+R powinien oznaczać podwojenie udziału nakładów budżetowych. Nie ma też obietnicy zasadniczego wzrostu nakładów z funduszy europejskich.

Autorzy projektu najwyraźniej sądzą, że wzrost nakładów wygenerują przedsiębiorcy. Obecny system fiskalny jest antyinnovacyjny. Niestety brak jest planów jego zmiany. Nie ma w szczególności analiz dotyczących możliwości wprowadzania skutecznych mechanizmów ekonomicznych prowadzących do wzrostu finansowania badań naukowych przez przedsiębiorców, zwłaszcza w kontekście procedury nadmiernego deficytu, w jakiej znajduje się obecnie Polska, i związanego z tym ograniczenia wydatków budżetowych państwa. W dalszym ciągu brak jest możliwości tworzenia w naszym kraju dużych projektów gospodarczych z istotnym i znaczącym udziałem komponentu badań naukowych, chociaż propozycje podjęcia stosownych działań zgłaszane zostały podczas dyskusji nad Strategią Europa 2020. Fetyszyzuje się zupełnie niepotrzebnie znaczenie drugorzędnej w istocie tzw. Polskiej Mapy Drogowej Infrastruktury Badawczej. Brak jest możliwości tworzenia ugrupowań jednostek naukowych, które mogłyby się podejmować dużych i znaczących projektów oraz programów badawczych, np. na wzór Fraunhofer Gesellschaft w Niemczech. Składane obietnice wzrostu nakładów w sektorze B+R cieszą, ale tylko połowicznie. Obawiamy się, że mają charakter deklaracyjny, ponieważ środowisko badawczo- naukowe nie dostrzega głębszej refleksji rozumienia potrzeby podjęcia działań, które zagwarantowałyby ich realizację. Poważny niepokój budzi poziom finansowania szkolnictwa wyższego. Budżetowe nakłady na szkolnictwo wyższe osiągnęły niedawno, bo w roku 2012, najniższy poziom w ostatnim ćwierćwieczu: 0.67% PKB.

Inne uwagi

- W ramach *wsparcia rodzin z dziećmi oraz dzieci umieszczonych w pieczy zastępczej*, wszystkie działania, o których wspomina dokument ukierunkowane są na pomoc instytucjonalną, albo wsparcie pieczy zastępczej. Dodatkowo zadania te są realizowane przez samorząd, zatem główny ciężar jego realizacji, czyli finansowania

spocznie właściwie na nim. Nie wspomina się natomiast o świadczeniach rodzinnych lub innym wsparciu dla rodzin z dziećmi, które przecież najbardziej są dotknięte zagrożeniem ubóstwa i deprivacji materialnej. Zatem rząd nie przewiduje w latach 2014 – 2015 żadnej pomocy dla rodzin z dziećmi.

- **Wspieranie rodzin znajdujących się w trudnej sytuacji finansowej poprzez zapewnienie funkcji socjalnej szkoły.** Podstawową funkcją szkoły jest edukacja oraz wychowanie, które jest uzupełnieniem wychowania przez rodziców. Zdaniem NSZZ „Solidarność”, propozycja zasiłków szkolnych jest propozycją nie do przyjęcia, gdyż będzie stygmatyzować i tak już pokrzywdzone dzieci. Wszystkie kwestie socjalno-bytowe powinny być regulowane w ramach świadczeń rodzinnych, a to oznacza, że powinny być realizowane poza szkołą i przez instytucje do tego powołane. To nie ilość pobieranych świadczeń wpłynie na poprawę sytuacji materialnej dzieci i rodzin, ale wysokość tej pomocy. W ramach wsparcia szkolnego można zaproponować np. bezpłatne podręczniki. Pomoc taka nie będzie stygmatyzująca.
- W aktualizacji Krajowego Programu Reform na lata 2014 – 2015 **przewiduje się intensyfikację prac nad zmianami w systemie w pomocy społecznej.**

NSZZ „Solidarność” dotychczas nie otrzymał odpowiedzi na przesłaną opinię z **dnia 14.10.2013r.**, dotyczącą projektu Założeń do ustawy o pomocy społecznej. W swojej opinii NSZZ „Solidarność” podnosił kluczowe kwestie takie jak: brak określenia sposobu oraz narzędzi szacowania kwoty minimalnego dochodu socjalnego (MDS) dla poszczególnych typów rodzin; wskazania kto będzie prowadził badania i obliczenia oraz czy MDS będzie odnoszony do wydatków budżetów domowych gospodarstw z pierwszego kwintyla (20% najuboższych gospodarstw).

Ponadto nie określono w projekcie Założeń definicji potrzeb egzystencjalnych rodziny, co budzi poważne obawy, że przewidziana w 2015 roku wartość MDS będzie poniżej minimum egzystencji dla wszystkich typów rodzin. Tym bardziej, iż po weryfikacji od 1 października 2012 roku kryteria dochodowe uprawniające do pomocy społecznej już z chwilą ich przyjęcia były poniżej średniorocznego minimum egzystencji dla dwóch typów rodzin (trzyosobowej z jednym dzieckiem w wieku 13 – 15 lat oraz pięcioosobowej z trójką dzieci). Stało się tak pomimo zapewnień Rządu, że wzrost kryteriów dochodowych zagwarantuje **„zabezpieczenie obywateli przed ryzykiem życia poniżej minimum**

egzystencji". W projekcie Założeń nie zagwarantowano jednoznacznie udziału partnerów społecznych w procesie monitorowania i ustalania wysokości MDS oraz świadczeń z pomocy społecznej. Aktualnie obowiązująca ustawa o pomocy społecznej taki udział przewiduje i zdaniem NSZZ „Solidarność”, powinien zostać zachowany także w nowelizujących przepisach.

W związku z powyższym NSZZ „Solidarność” oczekuje wyjaśnienia powyższych wątpliwości oraz ustosunkowywania się zgodnie z obowiązującym prawem do przesyłanej opinii przed realizacją harmonogramu działań dotyczącego prac nad zmianą ustawy o pomocy społecznej.

Wśród działań podjętych w zakresie ograniczania ubóstwa w roku 2013 wskazano przede wszystkim na: realizację programu wspierania osób uprawnionych do świadczenia pielęgnacyjnego, w ramach którego 100 tyś. opiekunów niepełnosprawnych dzieci otrzymało dodatkową pomoc finansową w formie 200 zł miesięcznie. Nie wspomniano natomiast, że w tym samym czasie pozbawiono świadczenia pielęgnacyjnego ponad 140 tyś. opiekunów osób niepełnosprawnych oraz faktu, że Trybunał Konstytucyjny w grudniu 2013r. uznał to za działanie niekonstytucyjne i nakazał wypłatę utraconych świadczeń.

- Cele energetyczne powinny być poddane krytycznej analizie z uwagi na sytuację międzynarodową i konieczność uniezależnienia od nieprzewidywalnego politycznie partnera jakim jest nasz dotychczasowy główny dostawca surowców energetycznych. Konieczne jest stworzenie nowych gałęzi przemysłu oraz wyraźnej poprawy wskaźnika udziału przemysłu w tworzeniu polskiego PKB.

Z poważaniem

Członek Prezydium Komisji Krajowej
NSZZ „Solidarność”



Henryk Nakonieczny