



Poznań, 24 września 2014 roku

Sławomir Jankiewicz

Opinia z obszaru RYNEK PRACY
dotycząca:
projektu ustawy o zmianie niektórych ustaw w związku
z realizacją ustawy budżetowej na rok 2015

Zaprezentowana poniżej opinia dotycząca projektu ustawy o zmianie niektórych ustaw w związku z realizacją ustawy budżetowej na rok 2015 jest konsekwencją przyjętych przez Radę Ministrów założeń dotyczących finansów publicznych oraz projektu budżetu na rok następny. Opinia powstała przy współudziale przedstawicieli z Regionów NSZZ „Solidarność”, którzy przekazali swoje uwagi, dotyczące relacji budżet państwa – rynek pracy, zespołowi ekspertów.

W zaprezentowanym projekcie ustawy o zmianie niektórych ustaw w związku z realizacją ustawy budżetowej na rok 2015, w zakresie rynku pracy, można zaobserwować kilka negatywnych działań, które przedstawiono poniżej.

Projekt ustawy wprowadza w art. 2 zmiany w ustawie z dnia 5 grudnia 1996 roku o zawodach lekarza i lekarza dentystry (Dz. U. z 2011 r., nr 277, poz. 1634, z późn. zm.):

- W art. 15 dodając ust. 4g w brzmieniu:





Projekt współfinansowany ze środków Unii Europejskiej w ramach Europejskiego Funduszu Społecznego

W roku 2015 środki przeznaczone na sfinansowanie stażu podyplomowego, o którym mowa w ust. 4, przekazuje marszałkowi województwa minister właściwy do spraw zdrowia ze środków Funduszu Pracy.

- W art. 16j dodając ust. 1d w brzmieniu:

W roku 2015 rezydentura jest finansowana przez ministra właściwego do spraw zdrowia ze środków Funduszu Pracy.

Z zaprezentowanymi powyżej zmianami powiązane są również proponowane w projekcie ustawy zmiany:

- Art. 6, gdzie rozszerza się zakres zadań finansowanych z Funduszu Pracy dodając do ustawy z dnia 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy (Dz.U. z 2013 r., poz. 674, z późn. zm.) w art. 108 ust. 1fa w brzmieniu:

Ze środków Funduszu Pracy w 2015 r. są finansowane:

- 1) Staże podyplomowe oraz szkolenia specjalizacyjne lekarzy i lekarzy dentyistów, o których mowa w przepisach o zawodach lekarza i lekarza dentyisty;
- 2) Staże podyplomowe oraz specjalizacyjne pielęgniarek i położnych, o których mowa w przepisach o zawodach pielęgniarki i położnej.

- Art. 9, gdzie w ustawie z dnia 15 lipca 2001 r. o zawodach pielęgniarki i położnej (Dz. U., nr 174, poz. 1039 z późn. zm.) dodano art. 96d w brzmieniu:

W roku 2015 środki przeznaczone na sfinansowanie stażu podyplomowego na podstawie art. 9 ustawy, o której mowa w art. 103, przekazuje marszałkowi województwa minister właściwy do spraw zdrowia ze środków Funduszu Pracy.

- Art. 23, gdzie w ustawie z dnia 15 lipca 2001 r. o zawodach pielęgniarki i położnej (Dz. U., nr 174, poz. 1039 z późn. zm.) dodano, że specjalizacja, o której mowa w art. 70 ust. 1 w 2015 roku będzie dofinansowana przez ministra właściwego do spraw zdrowia ze środków Funduszu Pracy.

- Art. 24, gdzie dodano, że:

1. Minister właściwy do spraw pracy na podstawie umowy zawartej z ministrem właściwym do spraw zdrowia przekazuje w roku 2015, na wyodrębniony rachunek bankowy urzędu obsługującego ministra właściwego do spraw zdrowia, środki Funduszu Pracy z przeznaczeniem w roku 2015 na:





- 1) Staże podyplomowe oraz szkolenia specjalizacyjne lekarzy i lekarzy dentyistów, o których mowa w przepisach o zawodach lekarza i lekarza dentyisty.
- 2) Staże podyplomowe oraz specjalizacyjne pielęgniarek i położnych, o których mowa w przepisach o zawodach pielęgniarki i położnej.
2. Umowa, o której mowa w ust. 1, powinna określać w szczególności tryb przekazywania środków oraz ich rozliczenia.
3. Minister właściwy do spraw zdrowia przekazuje na podstawie zawartych umów środki, o których mowa w ust.1:
 - 1) marszałkom województw,
 - 2) wojewodom,
 - 3) podmiotom prowadzącym szkolenie specjalizacyjne, o których mowa w art. 16h ust. 1 oraz at. 16k ust. 2 ustawy z dnia 5 grudnia 1996 r. o zawodach lekarza i lekarza dentyisty,
 - 4) organizacjom kształcenia, o których mowa w art. 70 ust. 3 ustawy z dnia 15 lipca 2011 r. o zawodach pielęgniarki i położnej.

Wszystkie zaprezentowane w ustawie zmiany mają doprowadzić do dalszego finansowania staży dyplomowych oraz specjalizacji lekarzy, lekarzy dentyistów, pielęgniarek i położnych ze środków Funduszu Pracy. Jest to kontynuacja rozszerzenia zadań finansowanych z tego funduszu wprowadzonych w 2009 roku, która będzie skutkowałą w 2015 roku wydatkowaniem kwoty 835,3 mln zł. Mając na uwadze prognozowaną przez rząd wysokość środków przeznaczoną na finansowanie edukacji (w tym podnoszenie kwalifikacji) przy pomocy Funduszu Pracy 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 (szczegółowo pisano już o tym w opinii na temat założeń do budżetu państwa oraz w opinii projektu budżetu państwa na 2015 rok). Dlatego priorytetem państwa (zapisanym mi.n. 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 bowiem 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 natomiast w wielu przypadkach popełniano ten błąd. Potwierdzeniem są min. 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 potrzeb 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 dyplomowe 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.





Negatywnie należy ocenić art. 3, który proponuje dodanie w ustawie z dnia 23 grudnia 1999 r. o kształtowaniu wynagrodzeń w państwowej sferze budżetowej oraz o zmianie niektórych ustaw (Dz. U. z 2011 r., nr 79, poz. 431, z późn. zm.) art. 29m w brzmieniu: kwotę bazową dla osób zajmujących kierownicze stanowiska państwowe w 2015 r. ustala się w wysokości przysługującej tym osobom w 2008 r. W 2015 r. kwota bazowa dla osób zajmujących kierownicze stanowiska państwowe nie jest waloryzowana. Podobne jest też z art. 15, który po za nielicznymi wyjątkami „zamraża” wynagrodzenia w sferze budżetowej.

Nie można dopuścić do sytuacji, że część społeczeństwa ponosi konsekwencje problemów budżetowych. Zamrożenie płac (występujące zresztą od dłuższego czasu) nie tylko osób zajmujących kierownicze stanowiska państwowe, ale większości sfery budżetowej powoduje, że systematycznie zmniejszeniu ulegają realne dochody ludzi, których dotyczą powyższe regulacje. Jest to niezgodne z założonym przez Rząd celem polepszenia życia całego społeczeństwa i ma negatywne oddziaływanie (m.in. przez popyt) na rynek pracy i wzrost gospodarczy.

Art. 7 ma za zadanie uszczelnić system opodatkowania w zakresie akcyzy na papierosy. Wprowadzenie zmian ma zlikwidować występującą lukę w przepisach. Obecnie, bowiem udostępniane są klientom maszyny do automatycznego nabijania gilz papierosowych (wytwarzania papierosów) przy użyciu zakupionego tytoniu do palenia lub cygar. Maszyny te w sposób automatyczny wytwarzają papierosy na miejscu dla klienta, co pozwala (z uwagi na niedoprecyzowanie przepisów) uiszczenie niższych podatków. Odnosząc się do art. 7 należy zwrócić uwagę, że próby likwidacji luk w prawie pozwalających na unikanie opodatkowania w wielu krajach (tym w Polsce) nie są skuteczne. Ponadto, im wyższy poziom fiskalizmu, (z czym mamy do czynienia w Polsce) tym wyższy poziom „szarej strefy” i tym niższe dochody budżetowe. W Polsce mieliśmy już sytuację, że rząd zwiększał akcyzę (np. na alkohol, czy samochody) by zwiększyć przychody. Efekt był jednak inny niż oczekiwano, ponieważ wpływy do budżetu po zwiększeniu stawki opodatkowania były niższe. Z tego powodu należy ocenić negatywnie bardzo wysokie opodatkowanie występujące w Polsce. Wpływa ono, bowiem negatywnie nie tylko na przychody budżetu państwa, ale również poziom życia społeczeństwa i rynek pracy.

Podsumowując należy stwierdzić, że zaprezentowane w projekcie ustawy o zmianie niektórych ustaw w związku z realizacją ustawy budżetowej na rok 2015, propozycje należy ocenić negatywnie. Dalszy szybki rozwój Polski wymaga działań o charakterze





strategicznym. Skończyć należy z „dryfem” rozwojowym, a więc rozwojem będącym efektem przypadku. Myśląc o długookresowym rozwoju należy ustalić najważniejsze czynniki wzrostu gospodarczego Polski w okresie 10-15 lat i systematycznie na nie oddziaływać (również przy pomocy stymulacji finansowej).

Ważnym w tym podejściu może być wzrost wynagrodzeń, który stymulował będzie odejście od obecnej konkurencji uzyskiwanej dzięki niskim płacom na rzecz konkurencji technologicznej, co zwiększy nakłady inwestycyjne w sektorach najbardziej zaawansowanych technologicznie, które dają wysoki zwrot i zapewniają miejsca pracy o wysokiej produktywności. Dalsze bazowanie na nisko opłacanej sile roboczej, jako podstawowym czynnikiem konkurencyjności gospodarki spowoduje po 2020 roku, (kiedy skończą się uzyskiwane przez Polskę obecnie znaczne środki z UE) załamanie gospodarcze i duży wzrost bezrobocia. Dlatego, tak ważne jest wykorzystanie tego czasu na zbudowanie gospodarki opartej na wiedzy.

Konieczne jest zmniejszenie opodatkowania, które hamuje wzrost gospodarczy. Szczególnie zmiany wymaga obecny system opodatkowania płac. Obecnie w Polsce klin podatkowy jest bardzo spłaszczony – osoby samotne, dobrze zarabiające są relatywnie mniej opodatkowane niż osoby o niskich zarobkach, posiadające dzieci. W pierwszym przypadku płace są relatywnie mniej, w drugim relatywnie więcej, opodatkowane w porównaniu z średnim opodatkowaniem w krajach OECD. Oznacza to, że osoby najniżej zarabiające mają płace najbardziej obciążone podatkami. Wystarczy przypomnieć dane zaprezentowane w raporcie – Charakterystyka rynku pracy w Polsce. Lata 2010-2013, pod red. S. Jankiewicza i K. Pająka, z których wynika, że w Polsce od płacy minimalnej (1 680 zł brutto) płacimy z tytułu PIT i składek ZUS ok. 443 zł, czyli 26,4 % pensji, gdy np. w W. Brytanii przy pensji minimalnej 5 220 zł, opłaty wynoszą 440 zł, czyli 8,4 %, we Francji, która charakteryzuje się wysokimi podatkami, z płacy minimalnej (5 977 zł) koszt ww. podatków wynosi 1 374 zł (tj. 23%), w Hiszpanii państwo zabiera z pensji minimalnej (3 172 zł) 18,1 %, a na Słowacji - 19,8 proc. Mniejsze podatki niż my płacą także Czesi i Litwini. Wypycha to część społeczeństwa (znaczną zresztą) z oficjalnego rynku pracy (przy niskich uposażeniach opłaca się, bowiem podjąć zatrudnienie w szarej strefie) i tym samym stają się oni beneficjentami zasiłków społecznych i innych świadczeń. Ponadto, konieczne jest uproszczenie przepisów prawa podatkowego.





Strategiczne zmiany w systemie podatkowym uzupełnione o inne programy wspierające długookresowe czynniki wzrostu gospodarczego pozwolą na zwiększenie tempa wzrostu gospodarczego i zwiększenie wpływów do budżetu. Zdecydowanie wpłyną również na wzrost jakości życia społeczeństwa i osiągnięcie lepszego oddziaływania na rynek pracy. Efektem będzie wyższe tempo rozwoju gospodarczego i niższy deficyt finansów publicznych niż przy chaotycznych propozycjach Rządu.

Prof. nadzw. dr hab. Sławomir Jankiewicz