

Decyzja

Prezydium KK

nr 129/18

ws. opinii o projekcie ustawy budżetowej na rok 2019

Prezydium Komisji Krajowej NSZZ „Solidarność” zgłasza uwagi do przedstawionego przez rząd *wstępnego projektu budżetu państwa na 2019 rok.*

Przedstawiony projekt ustawy budżetowej na 2019 rok cechują ostrożne założenia. Z jednej strony zapewniono w nim realizację wprowadzonych i zapowiadanych programów społecznych i gospodarczych, a z drugiej widoczne są starania na rzecz konsolidacji finansów publicznych zgodnie z wymogami unijnymi. W ocenie NSZZ „Solidarność” istnieje przestrzeń fiskalna do tego, by zdecydować się na odważniejsze działania Rządu na rzecz tak bardzo oczekiwanego wzrostu płac w gospodarce, przede wszystkim poprzez znaczne podniesienie wynagrodzeń w państwowej sferze budżetowej oraz przyspieszenia tempa wzrostu wynagrodzenia minimalnego dla osiągnięcia celu, połowy przeciętnego wynagrodzenia w gospodarce narodowej. Prezydium KK NSZZ „Solidarność” domaga się również odmrożenia wysokości odpisów na zakładowy fundusz świadczeń socjalnych przynajmniej na poziomie roku 2014.

Pozwala na to korzystna koniunktura gospodarcza, stabilne perspektywy wzrostu oraz skuteczne działania Rządu związane z uszczelnianiem finansów publicznych, w szczególności - systemu podatkowego. Trudno o lepszy czas na stymulowanie wzrostu wynagrodzeń w gospodarce.

*Od wielu lat głównym źródłem wzrostu gospodarczego Polski jest popyt konsumpcyjny. Jednakże w ocenie Prezydium, aby utrwalić wzrost gospodarczy konieczne są stale działania Rządu oraz pracodawców w kierunku pobudzania inwestycji.*

### **Wynagrodzenia**

Komisja Krajowa NSZZ “Solidarność” postuluje wzrost wynagrodzeń w sferze budżetowej o nie mniej niż 12 %.

Rząd zaproponował, aby w 2019 roku średnioroczny wskaźnik wzrostu wynagrodzeń w państwowej sferze budżetowej wyniósł 102,3% w ujęciu nominalnym. Wynagrodzenia ustalone zgodnie z art. 6 *ustawy o kształtowaniu wynagrodzeń w państwowej sferze*

*budżetowej oraz o zmianie niektórych ustaw* nie były waloryzowane przez osiem lat. Spowodowało to ogromne rozbieżności płacowe pomiędzy poszczególnymi grupami pracowniczymi u tego samego pracodawcy.

Poziom płac w państwowej sferze budżetowej wpływa negatywnie na motywację do pracy pracowników administracji publicznej, która może spowodować pogorszenie jakości ich pracy bądź ich zwolnienie się na rzecz innego lepiej płatnego zatrudnienia. Administracja ma coraz wyższe oczekiwania co do kwalifikacji kandydatów i poszerza zakres ich obowiązków. Tymczasem płace w administracji są coraz mniej atrakcyjne w porównaniu z otwartym rynkiem pracy. Obserwujemy stałe rozszerzanie zakresu obowiązków pracowników sfery budżetowej związane z nowymi zadaniami, wynikającymi z licznych zmian prawnych. Efektem staje się ucieczka ludzi młodych z administracji publicznej, zaś dobra praca służby cywilnej jest jednym z warunków sprawnej realizacji programu społecznego i ekonomicznego Rządu.

W służbie cywilnej skumulowany wskaźnik fluktuacji zatrudnienia od 2007 do 2017 roku wyniósł 88,6%, co potwierdza coraz mniejszy odsetek osób pozostających w administracji publicznej. W 2017 roku wskaźnik fluktuacji wyniósł 11,1% i dotyczył głównie osób na stanowiskach specjalistycznych oraz samodzielnych. Wieloletnia praktyka odstępowania od indeksacji wynagrodzeń pracowników sfery budżetowej przy jednoczesnym podwyższaniu płac niektórych pracowników sektora instytucji rządowych i samorządowych stanowi dyskryminację pracowników, których wynagrodzenia nie zostały objęte wzrostem. Wobec powyższego uzasadnionym jest zastosowanie w przyszłym roku rozwiązania mieszanego polegającego na wzroście wskaźnika wynagrodzeń w państwowej sferze budżetowej oraz dofinansowania wynagrodzeń dla osób najmniej zarabiających w celu złagodzenia skutków kominów wynagrodzeń. Jednocześnie negatywnie oceniamy rządową propozycję wzrostu wynagrodzeń w państwowej sferze budżetowej na poziomie 102,3% i postulujemy, aby wynosił nie mniej niż skumulowany poziom inflacji od 2010 roku wynoszący 12%.

Prezydium KK przyjmuje kompromisową propozycję Rządu z dnia 11 września br. o podwyższeniu wynagrodzenia minimalnego do kwoty 2250 zł wskazując jednak, że jest ona niezadawalająca w kontekście osiągnięcia 50 % przeciętnego wynagrodzenia.

Działania Rządu ukierunkowane na wzrost wynagrodzeń w polskiej gospodarce nie są wystarczające, biorąc pod uwagę potrzebę innowacyjności polskiej gospodarki oraz potrzebę

przyciągania na polski rynek pracy Polaków, którzy wyjechali za granicę. Można odnieść wrażenie, że dogmat konkurencyjności niskimi kosztami pracy pozostaje aktualny. Wiąże się to nie tylko z problematyką zamrożenia płac w sferze budżetowej i niechęcią do większego podniesienia płacy minimalnej, ale także wprowadzaniem takich rozwiązań jak nowa umowa cywilnoprawna – o pomocy przy zbiorach, w której nie obowiązują regulacje dotyczące płacy minimalnej, jak również opór Rządu wobec objęcia polskich kierowców takimi samymi zasadami wynagradzania, jak kierowców w krajach, do których podróżują. Patrząc na ten problem szerzej, z perspektywy rozwojowej, niskie płace oraz brak konkretnych działań władz na rzecz szybszego rozwoju kapitału ludzkiego w Polsce, w dobie ery cyfrowej, istnieje obawa, że próby wyjścia z pułapki średniego rozwoju, zakończą się niepowodzeniem.

W naszej ocenie konieczne jest porządkowanie i kompleksowa reforma systemów wynagradzania pracowników państwowej sfery publicznej.

## **Rynek pracy**

Odnosząc się do *projektu ustawy budżetowej na rok 2019*, w zakresie zatrudnienia i przeciwdziałanie bezrobociu, zgodzić należy się z oceną zawartą w uzasadnieniu, iż w ostatnich latach obserwujemy systematyczną poprawę sytuacji na polskim rynku pracy. Poprawie ulegają wskaźniki rynku pracy, w tym rośnie przeciętne zatrudnienie w gospodarce narodowej, mamy do czynienia z istotnym i trwałym trendem spadku stopy bezrobocia, a poprawa sytuacji dotyczy wszystkich województw. Zgodzić się należy również z prognozą, iż tendencje te utrzymają się w przyszłym roku. Niezależnie jednak od tego należy podjąć działania zmierzające do zabezpieczenia środków funduszy celowych poprzez ich uszczelnienie w zakresie kwot i celów wypłat, jak również ustalenie prawidłowych priorytetów. Porównując obecną sytuację do lat ubiegłych, należy pamiętać, iż w pierwszej połowie roku 2008 sytuacja na rynku pracy była korzystna, natomiast w latach kolejnych nastąpiło załamanie gospodarcze, które skutkowało koniecznością wydatkowania znacznych kwot z Funduszu Pracy na zasiłki dla bezrobotnych oraz wzmożoną działalnością w zakresie ich aktywizacji zawodowej. Wyżej wymienionych negatywnych zmian w gospodarce nie przewidziano, dlatego też pomimo tego, że obecne prognozy są korzystne, istotne jest zachowanie spójności Funduszu Pracy oraz Funduszu Gwarantowanych Świadczeń Pracowniczych.

Pozytywnie należy ocenić treść art. 27 i 28 projektu ustawy budżetowej odnośnie utrzymania na tym samym, co w roku bieżącym, poziomie (2,45%) składki na Fundusz Pracy

oraz składki na Fundusz Gwarantowanych Świadczeń Pracowniczych (0,10%). Pozostawienie w Funduszu Pracy nadwyżki środków pozwoli zabezpieczyć ewentualne zwiększenie wydatków w przyszłości. Jednakże należy zauważyć, że wysokość środków Funduszu Pracy została w przedmiotowym projekcie w znacznym stopniu sztucznie podniesiona poprzez przeniesienie finansowania szkoleń lekarzy i pielęgniarek do Funduszu Gwarantowanych Świadczeń Pracowniczych. W wyniku powyższego zabiegu jednocześnie znacznie zmalały środki Funduszu Gwarantowanych Świadczeń Pracowniczych, a jego przychody, planowane na rok 2019, są istotnie niższe od wydatków.

Zdecydowanie negatywnie ocenić należy finansowanie kosztów kształcenia lekarzy i pielęgniarek z Funduszu Gwarantowanych Świadczeń Pracowniczych. Negatywna ocena w tym zakresie była przedstawiana przez Radę Dialogu Społecznego oraz Radę Rynku Pracy. Stawiane przez partnerów społecznych postulaty zostały obecnie jedynie pozornie uwzględnione, albowiem finansowanie ww. szkoleń nie będzie realizowane przez Fundusz Pracy, a jak powyżej wskazano przez Fundusz Gwarantowanych Świadczeń Pracowniczych. W tym miejscu należy wskazać, że ww. szkolenia nie powinny być również finansowane z FGŚP, jako że celem tego Funduszu jest zabezpieczenie i ochrona roszczeń pracowniczych w razie niewypłacalności pracodawcy (co wprost podkreśla uzasadnienie do przedmiotowego projektu ustawy budżetowej). Fundusz Gwarantowanych Świadczeń Pracowniczych i Fundusz Pracy nie są właściwe do finansowania szkoleń lekarzy i pielęgniarek. Negatywna ocena powyższego jest tym bardziej uzasadniona, że w ramach obecnego projektu ma ponownie nastąpić wzrost wydatków (o kwotę 1 064 034 tys. zł) w stosunku do roku ubiegłego (wzrost w poprzednim projekcie ustawy budżetowej wyniósł 64 279 tys. zł).

Na negatywną opinię zasługuje także propozycja zmniejszenia środków przeznaczonych na wynagrodzenia pracowników publicznych służb zatrudnienia tym bardziej, że pomniejszenie to następuje pomimo nałożenia na pracowników, zwłaszcza powiatowych urzędów pracy, dodatkowych obowiązków (choćby w zakresie rejestracji cudzoziemców wykonujących pracę na terytorium RP, jak również realizacji przez urzędy nowych zadań niezwiązanych z celami Funduszu Pracy). Propozycja jest tym bardziej niezrozumiała, że z planu finansowego Funduszu Pracy wynika znaczne zwiększenie stanu posiadania środków pieniężnych, a w zakresie powiatowych urzędów pracy zmniejszenie środków na wynagrodzenia wynosi 38 782 tys. zł.

Ponowić należy uwagę, iż w planie finansowym Funduszu Pracy, w pozycji dotyczącej działań aktywizacyjnych pozostawiono zmniejszoną liczbę pozycji finansowanych z Funduszu, a przedstawienie wydatków ma charakter ogólny. Z drugiej strony Fundusz Pracy został obciążony nowymi wydatkami, takimi jak finansowanie Funduszu Solidarnościowego. W związku z powyższym nie jest możliwa ocena szczegółowych wydatków na poszczególne środki aktywizacyjne przewidziane w ustawie o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy. Powyższe dotyczy, w szczególności pozycji 4.4.9 planu, w której wymieniono takie działania jak: na badania, konferencje, EURES, poradnictwo zawodowe, partnerstwo lokalne czy ekspertyzy dotyczące rynku pracy. W tym zakresie wnosimy o szczegółowe uzasadnienie w jakim stopniu środki finansowe Funduszu Pracy mają być podzielone na zadania objęte ww. pozycją, zwłaszcza wobec znacznego zwiększenia tychże wydatków.

Odnosząc się do planu finansowego Funduszu Gwarantowanych Świadczeń Pracowniczych należy ustalić przyczynę przeniesienia z Funduszu Pracy do Funduszu Gwarantowanych Świadczeń Pracowniczych pozycji pod nazwą refundacja wynagrodzeń młodocianych pracowników. Pozycja ta powinna znajdować się w planie finansowym Funduszu Pracy.

Należy zwrócić uwagę, na zwrotne przeniesienie finansowania zasiłków i świadczeń przedemerytalnych do Funduszu Pracy z Funduszu Gwarantowanych Świadczeń Pracowniczych.

### **Polityka rodzinna**

Zgodnie z art. 71 Konstytucji RP „państwo w swojej polityce społecznej i gospodarczej uwzględnia dobro rodziny. Rodziny znajdujące się w trudnej sytuacji materialnej i społecznej, zwłaszcza wielodzietne i niepełne, mają prawo do szczególnej pomocy ze strony władz publicznych”. Natomiast „matka przed i po urodzeniu dziecka ma prawo do szczególnej pomocy władz publicznych (...)”. Zgodnie z projektem ustawy budżetowej na rok 2019, zadanie (13.4) wspieranie rodziny stanowi priorytet państwa również w kontekście wyzwań demograficznych.

Prognozowana skonsolidowana kwota wydatków na realizację zadania (13.4) w zakresie wspieranie rodziny w latach 2019 – 2021 planowana jest na poziomie 102,15 mld zł, w tym planowana skonsolidowana kwota wydatków na 2019 r. wynosi 34,05 mld zł, co oznacza spadek wydatków na inwestycje w rodzinę względem roku 2018 i jest niejasne, przy deklaracjach Rządu, iż polityka rodzinna pozostaje zadaniem priorytetowym państwa. Wzrost

liczby zadań w związku z realizacją ustawy „Za życiem”, ale również konieczność rozwijania opieki nad dziećmi do lat 3 nie może obciążać jedynie budżetów samorządów. Realizują one zadania państwa i za zlecaniem zadań w tym zakresie powinny podążać odpowiednie dotacje.

W części dotyczącej rezerwy celowej na poszczególne obszary z zakresu polityki rodzinnej zaplanowano m.in. środki na realizację ustawy o świadczeniach rodzinnych, ustawy o pomocy osobom uprawnionym do alimentów, ustawy o ustaleniu i wypłacie zasiłków dla opiekunów oraz na opłacenie składki emerytalnej i rentowej z ubezpieczenia społecznego (...), plan na 2019 r. zakłada kwotę na poziomie 1 mld 4 mln 400 tys. zł. Wzrost wydatków spowodowany jest większym wsparciem dla rodzin i opiekunów osób niepełnosprawnych, które w ostatnich latach nie mogły liczyć na pomoc ze strony państwa. Planuje się również podniesienie kryteriów uprawniających do pomocy w formie świadczenia alimentacyjnego. Jednakże, zdaniem NSZZ “Solidarność”, wzrost ten jest niewystarczający, i duża grupa samotnych rodziców pozostanie bez wsparcia.

W roku 2019 zaplanowano również środki na realizację wypłaty świadczenia wychowawczego w ramach „Programu Rodzina 500+”, które przewidziano na łącznym poziomie: 20 mld 750 mln zł. Jest to kwota niższa niż zakładali początkowo ustawodawcy (w latach 2019-2021 o blisko 4 mld zł). Należy zauważyć, że z Programu systematycznie wykluczani są samotni rodzice oraz rodzice jedynaków, którzy stanowią ponad 50% wszystkich rodzin z dziećmi. Taka sytuacja ogranicza powszechność świadczenia, którego zadaniem powinno być przede wszystkim wyrównywanie szans dzieci w rodzinach uboższych. Rodzicom samotnie wychowującym dzieci i znajdującym się w trudnej sytuacji materialnej i życiowej w 2019 r. obowiązujące kryterium do świadczeń alimentacyjnych nie gwarantuje dostępu do pomocy państwa. Tacy rodzice również nie otrzymają pomocy w formie zasiłku rodzinnego, gdyż kryterium dochodowe wynosi 674 zł, a Rząd nie zdecydował się na jego podniesienie przez kolejne 3 lata. Jednocześnie w roku 2019 rodzice z dzieckiem niepełnosprawnym zarabiający w roku 2018 płacę minimalną nie zakwalifikują się do świadczeń rodzinnych przy kryterium 764 zł. Zatem ze względu na zaniechania Rządu w zakresie waloryzacji kryteriów dochodowych uprawniających do wsparcia, zagrożone ubóstwem rodziny z dziećmi zostaną wykluczone z pomocy państwa w formie świadczeń alimentacyjnych, świadczeń rodzinnych oraz nawet flagowego świadczenia wychowawczego Rodzina 500+.

### **Sytuacja osób niepełnosprawnych w 2019 r.**

Podniesienie wydatków Państwowego Funduszu Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych jest dobrą informacją dla osób z niepełnosprawnościami. Wyższe wydatki mają być pokryte dzięki wzrostowi przychodów PFRON. Najważniejszą ich częścią będą środki pochodzące z wpłat od firm, które nie zatrudniają niepełnosprawnych pracowników. Niestety, w podniesieniu wpływów nie będzie miała udziału dotacja z budżetu państwa, która od kilku lat jest na tym samym poziomie. Dotacja budżetowa dla PFRON przedstawiona w projekcie budżetu nie pozwoli na dokonanie tak potrzebnej waloryzacji dofinansowania do wynagrodzenia pracowników z niepełnosprawnościami. Prezydium Komisji Krajowej NSZZ „Solidarność” po raz kolejny domaga się przekazania dotacji z budżetu państwa w wysokości 30% środków zaplanowanych przez PFRON na dofinansowanie do wynagrodzeń pracowników z niepełnosprawnościami, co byłoby zgodne z art 46 a ust 1 pkt 1 ustawy o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych. Powyższe zwiększenie środków finansowych zabezpieczyłoby podwyżkę dofinansowań do wynagrodzeń osób niepełnosprawnych ze schorzeniami specjalnymi (zwiększenie kwoty z 600 zł do wysokości 900 zł) oraz pozwoliłoby na zwiększenie kwot na każdą niepełnosprawność o 3,26%, czyli ustawowo minimalny wskaźnik podwyższenia świadczeń emerytalno-rentowych w roku 2019. W ten sposób mógłby zostać zatrzymany proces degradacji Zakładów Pracy Chronionej oraz Spółdzielni Niewidomych i Inwalidów.

### **Emerytury i renty z FUS**

W planie budżetu zabezpiecza się środki na waloryzację świadczeń emerytalno-rentowych na ustawowo minimalnym poziomie. Prezydium KK NSZZ „Solidarność” przypomina, że w swojej Decyzji nr 62/18 z dnia 15 maja 2018 r., wyraziło potrzebę waloryzacji świadczeń emerytalno-rentowych w roku 2019 r. wskaźnikiem inflacji powiększonym o 50% realnego wzrostu przeciętnego wynagrodzenia w 2018 r., co zapewni utrzymanie siły nabywczej tych świadczeń uwzględniając jednocześnie wzrost gospodarki krajowej. Stanowisko to podtrzymujemy.

Postulat utworzenia sprawiedliwego systemu waloryzacji świadczeń emerytalno-rentowych tak, aby coroczny wskaźnik ich wzrostu realnie odzwierciedlał dynamikę wzrostu cen w odpowiednich grupach emeryckich gospodarstw domowych w danym roku pozostaje aktualny. Najniższe świadczenia stale tracą na swojej wartości na skutek niedoszacowania poziomu wskaźnika ich wzrostu, a planowane wdrożenie nowego rodzicielskiego świadczenia uzupełniającego wypłacanego w ramach systemu ubezpieczeń społecznych będzie dodatkową

barierą w ustaleniu sprawiedliwego systemu waloryzacji. Stąd wynika pilna potrzeba systemowego rozwiązania waloryzacji najniższych świadczeń.

Prezydium KK NSZZ „Solidarność” przypomina o potrzebie uzupełnienia systemu ubezpieczeń emerytalnych o rozwiązania dla osób z długoletnim stażem ubezpieczeniowym, które u schyłku swojej aktywności zawodowej nie osiągnęły jeszcze ustawowego wieku uprawniającego do emerytury. Długotrwały okres składkowy oznacza w praktyce zazwyczaj podjętą w młodym wieku ciężką pracę fizyczną. Choroby zawodowe takich osób często uniemożliwiają im dalszą pracę, a jednocześnie nie mają one możliwości korzystania ze zgromadzonego na swoich kontach emerytalnych, zazwyczaj dużego kapitału.

## **Podatki**

Prezydium Komisji Krajowej NSZZ „Solidarność” pozytywnie ocenia dalsze postępy w zakresie uszczelnienia systemu podatkowego, które w kolejnych latach doprowadziły do znacznego zwiększenia strony dochodowej budżetu.

Uważamy jednak, że działaniom uszczelniającym podatku VAT powinna towarzyszyć obniżka stawek. Podwyższone stawki VAT – obowiązujące od 2011 r. z założenia miały mieć charakter tymczasowy i obejmować lata 2011 – 2013, tymczasem rok 2019 jest kolejnym rokiem, w którym Rząd nie wraca do poprzednich stawek podatkowych.

Negatywnie należy ocenić pozostawienie progów podatkowych, które obowiązują od 2009 roku, a także niezmienionych od 2008 roku kwot zryczałtowanych kosztów uzyskania przychodu, gdyż oznacza to wzrost efektywnej stawki podatkowej. Podatki – poza funkcją fiskalną – pełnią także funkcję dystrybucyjną i stymulacyjną, a więc powinny służyć realizacji określonych celów społecznych, w tym wyrównaniu dysproporcji dochodowych.

Nadal aktualne są zastrzeżenia NSZZ „Solidarność” dotyczące kształtu systemu podatkowego, a zwłaszcza stopnia progresywności w podatku dochodowym od osób fizycznych. Zwiększenie liczby progów podatkowych w podatku dochodowym zmniejszyłoby obciążenia fiskalne osób najmniej zarabiających. Dane Ministerstwa Finansów wskazują na to, że większość płatników podatku PIT płaci 18-procentowy podatek dochodowy przy niewielkiej liczbie osób płacących 32-procentowy podatek dochodowy. Zwracamy uwagę na fakt, że osoby pracujące w oparciu o umowy o pracę są najbardziej obciążone podatkiem dochodowym. Dodatkowo fakt, że podatek VAT nieproporcjonalnie negatywnie obciąża osoby o niższych dochodach, w połączeniu z niesprawiedliwym systemem podatku dochodowego tworzy niekorzystny obraz wpływu podatków na osoby najmniej zarabiające.



## **Zdrowie, ratownictwo medyczne, Państwowa Inspekcja Sanitarna**

W poszczególnych rozdziałach dotyczących Zdrowia oprócz podwyższenia, zaplanowano również obniżenie niektórych wydatków. Taka sytuacja rodzi pytania o przyczyny obniżenia wydatków lub ich mały wzrost, np. w rozdziale 85111 – 85119. W części 46 zaplanowano wzrost jedynie o 7,19 %. W części 46 w dziale 752 – Obrona Narodowa dodano rozdział 75295 – pozostała działalność, wymaga wyjaśnienia kwestia, co wchodzi w zakres tej nowej pozycji.

W planie zawartym w ustawie budżetowej na 2019 r. dodano rozdział 85111 – Szpitale ogólne na kwotę 7 000 tys. zł, a w rozdziale 85112 – Szpitale Kliniczne, gdzie zmniejszono wydatki o 18 226 tys. zł. Ponadto wydatki zaplanowane w rozdziale 85141 na ratownictwo medyczne spadły o 425 tys. zł w porównaniu z 2018 r. Taka zmiana może być związana z wprowadzeniem rozdziału 85144 – System Wspomagania Dowodzenia PRM z zaplanowaną kwotą 2 637 tys. zł, ale nie jest to bezpośrednio wskazane. Prezydium KK oczekuje uzasadnienia takich decyzji.

Na negatywną opinie zasługuje obniżenie finansowania publicznej służby krwi o 9,4%. Zastanawiające jest również utrzymanie na tym samym poziomie finansowania świadczeń wysokospecjalistycznych oraz powody zmniejszenia wydatków w rozdziale 85156 – Składki na ubezpieczenie zdrowotne oraz świadczenia dla osób nieobjętych obowiązkiem ubezpieczenia zdrowotnego.

W 2019 r. nastąpi 2,5-krotny wzrost wydatków Narodowego Funduszu Zdrowia. NSZZ „Solidarność” domaga się doprecyzowania na jakie konkretne zadania przeznaczone będą te środki. Zastrzeżenia budzi również wprowadzenie rozdziału 75295 – pozostała działalność w dziale 752 – Obrona narodowa w części 46, którego przeznaczenie nie jest znane.

Niezrozumiałe są zmiany w rozdziale 92116 – Biblioteki, gdzie wydatki spadły o 10% z powodu spadku finansowania Głównej Biblioteki Lekarskiej o 1 mln zł.

Prezydium KK postuluje uwzględnienie, w planach działań oraz naborze środków finansowych ze źródeł UE zadań związanych z jakością w ochronie zdrowia realizowanych przez NFZ (zgodnie ze Stanowiskiem strony społecznej Podzespołu problemowego ds. ochrony zdrowia, działającego w ramach Zespołu problemowego ds. usług publicznych RDS z dnia 4 września 2018 r.) oraz zagwarantowania w budżecie państwa na rok 2019 środków na budowę systemu rejestrów medycznych (Stanowisko z dnia 3 września 2018 strony

pracowników i strony pracodawców Trójstronnego Zespołu do Spraw Ochrony Zdrowia w sprawie zabezpieczenia przez Ministerstwo Finansów w projekcie budżetu na 2019 r. środków finansowych na stworzenie rejestrów medycznych oraz Stanowisko strony społecznej Podzespołu problemowego ds. ochrony zdrowia działającego w ramach Zespołu problemowego ds. usług publicznych RDS z dnia 4 września 2018 r. w sprawie uwzględnienia w budżecie państwa na rok 2019 środków na budowę systemu rejestrów medycznych).

Odnosząc się do planowanych wydatków na Państwową Inspekcję Sanitarną, pozytywnie oceniamy wzrost finansowania w budżetach wojewodów o 4,09%. Jest to odwrócenie dotychczasowego trendu zmniejszenia finansowania, co daje nadzieję na wzrost wynagrodzeń w tej części państwowej sfery budżetowej, wobec ich dotychczasowego zamrożenia.

## **Oświata**

NSZZ "Solidarność" negatywnie ocenia projekt budżetu państwa na 2019 rok w części oświatowej subwencji ogólnej dla jednostek samorządu terytorialnego oraz kwoty bazowej dla nauczycieli.

Kolejny rok domagamy się zmiany systemu finansowania wydatków na oświatę i wychowanie w oparciu o standaryzację usług pedagogicznych, zmianę systemu wynagradzania pracowników edukacji, statusu zawodowego pracowników, itp., a mających wpływ na wielkość finansowania z budżetu państwa. Tymczasem anachroniczny i szacowany mechanizm kształtowania części subwencji ogólnej (nawet oparty o System Informacji Oświatowej), ustalonej zgodnie z art. 28 ust. 1 ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego, w świetle którego kwotę przeznaczoną na część oświatową subwencji ogólnej dla wszystkich jednostek samorządu terytorialnego ustala się w wysokości łącznej kwoty części oświatowej subwencji ogólnej, nie mniejszej niż przyjęta w ustawie budżetowej w roku bazowym, skorygowanej o kwotę innych wydatków z tytułu zmiany realizowanych zadań oświatowych, nie odzwierciedla rzeczywistych kosztów.

Bierze on pod uwagę dane dziedzinowe w skali makro, pomijając w konsekwencji ustalanie kosztów zadań edukacyjnych ponoszonych przez jednostki samorządu terytorialnego, co ma wpływ na wielkość części 82 projektu ustawy. Ponadto tak kształtowany plan wydatków państwa na kolejny rok budżetowy w sposób rzeczywisty nie uwzględnia wielkości środków finansowych na zadania związane z kształtowaniem

wynagrodzeń pracowników edukacji. Wybiegając do przodu trzeba stwierdzić, że algorytm podziału części oświatowej subwencji ogólnej praktycznie nie odnosi się do prognozowania wydatków na ten cel. Dlatego jeszcze raz domagamy się uwzględnienia wydatków edukacyjnych, ich standaryzacji w projektowaniu budżetu państwa na zadania oświatowe.

Analiza art. 9 ust. 2 projektu ustawy, zwiększającego kwotę bazową dla nauczycieli z poziomu 2 900,20 zł do pułapu 3 045,21 zł (wzrost o 5%), jest mocno rozczarowująca i nie do zaakceptowania. Od kilkunastu lat relacja płacy nauczycieli w stosunku do przeciętnego wynagrodzenia w gospodarce narodowej spada. W ostatnich latach ten spadek nawet przyspiesza, mimo zapewnień przedstawicieli Rządu RP. Analizując te relacje na przykładzie nauczycieli dyplomowanych w 2007 roku, średnioroczne wynagrodzenie, jakie oni otrzymywali co miesiąc, stanowiło 127,70% przeciętnego wynagrodzenia w gospodarce narodowej, by w 2013 roku osiągnąć 137% tego wskaźnika. Niestety od tego momentu zaczyna się drastyczny spadek tej relacji, by w kolejnych latach osiągnąć: w 2016 r. – 123,55%, a w 2017 r. - 118,58%. Taka sytuacja na pewno nie buduje prestiżu pedagogów. Dlatego po raz kolejny stanowczo domagamy się znacznie większej podwyżki płac pracowników (którzy muszą legitymować się kierunkowym wykształceniem magisterskim) w połączeniu ze zmianą systemu wynagradzania.

Z powyższych powodów po raz kolejny Związek wyraża negatywną opinię do *projektu ustawy budżetowej na rok 2019 z dnia 21 sierpnia 2018 roku* w części dotyczącej finansowania przez państwo zadań związanych z oświatą. Jednocześnie pokłada nadzieję na niezwłoczne podjęcie rozmów w sprawach m.in.: standaryzacji usług pedagogicznych, zmiany systemu wynagradzania pracowników edukacji, finansowania oświaty, statusu zawodowego pracowników, itp., a mających wpływ na wielkość finansowania z budżetu państwa.

### **Nauka i szkolnictwo wyższe**

Edukacja, w tym nauka i szkolnictwo wyższe, jest to obszar, który winien leżeć w szczególnym obszarze zainteresowania Państwa, którego celem jest zrównoważony rozwój i tworzone są wartości społeczne i gospodarcze. Działania w obszarze nauki, zarówno krótko – jak i długofalowe, tworzą przewagi konkurencyjne pozwalające odejść od roli społeczeństwa wytwórczego i odtwórczego do roli społeczeństwa innowacyjno-kreatywnego. Jednak aby uruchomić ten mechanizm, będący kołem zamachowym dla całej gospodarki, potrzebne jest odpowiednie finansowanie. Niedawno Parlament RP przyjął ustawę Prawo

o szkolnictwie wyższym i nauce. Jest to ustawa, która ma doprowadzić do zwiększenia konkurencyjności polskiej nauki. Mimo jej niedoskonałości oraz wielu zastrzeżeń, zgłaszanych również przez Krajową Sekcję Nauki NSZZ „Solidarność”, będzie ona wyznaczać ramy oraz kierunki rozwoju nauki polskiej. Jednak niezależnie od tego, z jak różnych środowisk były zgłaszane uwagi dotyczące Ustawy 2.0, to w każdym z głosów powtarzał się jeden postulat „zwiększenia nakładów na naukę i szkolnictwo wyższe”. Jest to warunek konieczny, bo finansowanie nauki i szkolnictwa wyższego na poziomie 1,29% PKB jak to jest zapisane w *projekcie ustawy budżetowej na 2019 r.*, jest niewystarczające.

Na podstawie informacji zawartych w budżecie zadaniowym można stwierdzić, że przyjęty poziom wydatków budżetowych na szkolnictwo wyższe na lata 2019 – 2021 uwzględnia dynamikę zjawisk zachodzących w szkolnictwie. Niemniej jednak należy pamiętać o tym, że:

- z braku informacji co do rozkładu wydatków na szkolnictwo na lata 2020 – 2021 przyjęto ich równomierny podział tj. kwotę 17,825 mld zł dla każdego z roku.
- tempo wzrostu PKB zakładane na potrzeby Ustawy budżetowej na 2019 rok wynosi odpowiednio: 3,8; 3,7; 3,6 w latach 2019; 2020; 2021.

Uwzględniając powyższe, zakładany poziom wydatków, po uwzględnieniu inflacji, będzie bardzo zbliżony do poziomu z 2018 roku. Jednak przewiduje się wzrost dynamiki zjawisk w szkolnictwie, co spowoduje, że realne nakłady będą niższe. Dodatkowo zakładany jest jeszcze wzrost PKB na poziomie 3,8% w 2019 rok, co oznacza, że istnieje groźba zmniejszenia realnego udziału wydatków na szkolnictwo w PKB.

Na podstawie informacji zawartych w budżecie zadaniowym można stwierdzić, że przyjęty poziom wydatków budżetowych na naukę w kategorii Badania na lata 2019 – 2021 przewyższa tempo zmian zakładanych mierników rezultatu. Natomiast w przypadku kategorii Nauka zastosowany poziom wydatków budżetowych zdecydowanie odstaje od tempa zmian zjawisk zachodzących w tym obszarze. Należy również pamiętać o tym, że:

- z braku informacji co do rozkładu wydatków na naukę w kategorii Badania oraz na naukę w kategorii Zastosowanie na lata 2020 – 2021 przyjęto ich równomierny podział tj. odpowiednio kwoty 5,94 mld oraz 4,24 mld zł dla każdego roku;

- tempo wzrostu PKB zakładane na potrzeby ustawy budżetowej na 2019 rok wynosi odpowiednio: 3,8; 3,7; 3,6 w latach 2019; 2020; 2021.

Uwzględniając powyższe, widoczny jest realny spadek finansowania nauki w kategorii Badania. Zakładany poziom wzrostu publikacji w 2019 roku o 2% ma być spowodowany wzrostem wydatków na ten cel o zaledwie 0,58%. Co prawda, w następnych latach można zaobserwować wyższy przyrost wydatków niż wskaźnika rezultatu, niemniej jednak w roku 2019 przyjęto zbyt niski poziom finansowania.

Uwzględniając powyższe zakładany poziom wydatków po uwzględnieniu inflacji będzie bardzo zbliżony do poziomu z 2018 roku. Jednak przewiduje się wzrost dynamiki zjawisk w szkolnictwie, co spowoduje, że realne nakłady będą niższe. Dodatkowo zakładany jest jeszcze wzrost PKB na poziomie 3,8% w 2019 rok, co oznacza, że istnieje groźba zmniejszenia realnego udziału wydatków na szkolnictwo w PKB.

Natomiast w przypadku wydatków przewidzianych na naukę w kategorii Zastosowania należy podkreślić, że w kontekście przedstawionej analizy mierniki w postaci ilości patentów są niewspółmierne do poziomu finansowania tej kategorii, co zasługuje na krytykę.

W oparciu o przeprowadzoną analizę relacji dynamik wydatków budżetowych na szkolnictwo wyższe oraz naukę w relacji do dynamiki mierników (wskaźników rezultatów) postulujemy:

- 1) podniesienie poziomu wydatków na szkolnictwo z 17,11 mld przynajmniej o 4% do poziomu 17,79 mld zł tj. o 0,684 mld zł;
- 2) podniesienie poziomu proponowanych wydatków na naukę w kategorii Badania z obecnej propozycji 5,24 mld zł przynajmniej o 5% do 5,502 mld zł tj. o 0,262 mld zł;
- 3) podniesienie kwoty zapisanej w budżecie w pozycji Nauka w kategorii Zastosowania z 3,23 mld zł przynajmniej o 5% do poziomu 3,39 mld zł tj. o 0,161 mld zł.

Natomiast w kontekście działań wykraczających poza rok 2019 za celowe uznajemy: podjęcie działań, prowadzących do wzrostu nakładów na szkolnictwo wyższe i naukę w krótszej perspektywie (zakładany poziom finansowania nauki w relacji do PKB) winien kształtować się w okolicach 2%, a w dłuższej zmierzać do 3% (obecnie w projekcie budżetu jest to 1,29%), stworzenie Krajowego Programu Rozwoju Nauki i Szkolnictwa Wyższego w Polsce, zweryfikować (z uwzględnieniem powyższych uwag) projekcję wydatków

budżetowych na naukę i szkolnictwo wyższe, efektem czego będzie realny wzrost nakładów, pozwalający między innymi na sfinansowanie wydatków na wprowadzenie Ustawy Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce (Ustawa 2.0).

Nie możemy zgodzić się aby realne, w stosunku do zakładanych do osiągnięcia wielkości mierników wydatków budżetowych były zapisywane dopiero od 2020 roku.

### **Inne uwagi**

W roku 2018 r nastąpiły zmiany organizacyjne wynikające z nowej ustawy Prawo Wodne. Już dwukrotnie, pomimo pisemnych zobowiązań Rząd nie podjął działań, które zwiększą środki finansowe planowane w budżecie państwa (projekty budżetu na 2017 i 2018 rok) aby zrealizować porozumienie, dotyczące waloryzacji płac w byłych Regionalnych Zarządach Gospodarki Wodnej oraz w PGW Wody Polskie. W pozycji "Wynagrodzenia" ponownie nie uwzględniono zabezpieczenia środków finansowych na realizację porozumienia oraz na podwyższenie płac. Realizacja porozumienia z 5 maja 2016 roku to kwota około 100 mln złotych, które powinny być zarezerwowane w budżecie 2019 roku. Prezydium Komisji Krajowej zwraca uwagę na duży deficyt kadr (na poziomie 500 etatów) w PGW Wody Polskie. Pracownicy z wieloletnim doświadczeniem zawodowym i wiedzą merytoryczną, odchodzą do innej lepiej płatnej pracy, co wpływa negatywnie na funkcjonowanie publicznego podmiotu.

W projekcie budżetu na lata 2019 – 2021 drastycznie zostało obniżone finansowanie zadania 14.2 Budowa nowoczesnych stosunków i warunków pracy. Skonsolidowana wartość wydatków w tym okresie to 2,47 mld zł, z czego na 2019 rok przewidziano 2,07 mld zł. Tym bardziej jest to zastanawiające, że mierniki rezultatu w postaci:

- liczby osób, którym wypłacono świadczenia z Funduszu Gwarantowanych Świadczeń Pracowniczych (w os): baza – 15.896, 2019 – 17 500, 2020 i 2021 – 17 000,
- liczba działań podejmowanych na rzecz wyrównywania szans kobiet i mężczyzn na rynku pracy (szt.): baza – 39, 2019 – 35, 2020 i 2021 – 30,
- odsetek kontroli zakończonych wydaniem nakazu w związku ze stwierdzonymi naruszeniami przepisów prawa pracy (w %); baza – 63,29%, 2019 – 63%, 2020 i 2021 – 63%

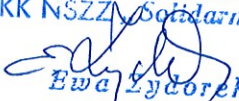
nie uległy drastycznemu obniżeniu.

Prezydium Komisji Krajowej NSZZ „Solidarność” po raz kolejny postuluje przeprowadzenie dyskusji na temat mierników budżetu zadaniowego oraz sposobu ich monitorowania na posiedzeniu Zespołu problemowego RDS ds. budżetu, wynagrodzeń i spraw socjalnych.

Ciągle zmiany w klasyfikacji budżetowej oraz przekazywanie dodatkowych środków pieniężnych przez rezerwy celowe powoduje, że analiza wydatków budżetowych w porównaniu do poprzednich lat budżetowych jest znacznie utrudniona.

Warszawa, 17 września 2018 r.

Prezydium KK

NSZZ „Solidarność”  
SEKRETARZ  
KK NSZZ „Solidarność”  
  
Ewa Łyżorek