

Decyzja

Prezydium KK

nr 166/15

ws. opinii o projekcie ustawy budżetowej na rok 2016

Prezydium Komisji Krajowej NSZZ „Solidarność” negatywnie ocenia przedstawiony przez rząd projekt budżetu państwa na 2016 rok. Dokument ten pod znakiem zapytania stawia wiarygodność rządu, który z jednej strony nie planuje naprawczych i rewolucyjnych działań argumentując to brakiem możliwości finansowych, a z drugiej strony prowadzi kampanię wyborczą proponując działania, które wymagają zwiększonych nakładów budżetowych.

Nadal mamy do czynienia z niezadowolającą jakością planowania niektórych wydatków i dochodów budżetu państwa oraz brakiem wypracowanych procedur systematycznego przeglądu wydatków publicznych. Słaba jakość planowania oraz brak dyscypliny ze strony administracji publicznej powodują rokrocznie niższe wykonanie wydatków oraz dochodów. Nie stanowią one jednak „oszczędności”, a jedynie przesunięcie w czasie wydatków, które będzie trzeba zrealizować w kolejnych latach.

Gospodarka

Głównym determinantem naszego wzrostu gospodarczego pozostaje konsumpcja prywatna. Konieczne są zdecydowane działania dla zwiększenia poziomu dochodów do dyspozycji gospodarstw domowych. Tłumienie wzrostu wynagrodzeń w sferze budżetowej oraz w sektorze przedsiębiorstw, rozpowszechnienie umów śmieciowych oraz niski poziom emerytur i rent nie pozwalają na realizację optymistycznie zaplanowanego wzrostu konsumpcji prywatnej w 2016 r.

Prognozuje się w 2016 roku obniżenie wskaźnika spożycia publicznego w stosunku do wartości PKB do 17,7%. Do spożycia publicznego zalicza się usługi na rzecz ludności, a więc m.in. oświatę, kulturę, zdrowie, itp. Oznacza to, że poziom usług publicznych i ich dostępność nie będą wzrastać równomiernie do wzrostu wartości PKB, a to jest podstawowym instrumentem walki z nierównościami.

Nadal potrzebujemy silnych bodźców prorozwojowych. Trzeba szczególnie dbać o poziom inwestycji. Tymczasem po raz kolejny w dokumentach rządowych, jako panaceum,

pojawia się zapis o kluczowej roli programu Inwestycje Polskie i jego wpływie na polską gospodarkę oraz poziom inwestycji. Niestety do tej pory żadne z tych szumnych zapowiedzi nie zostały zrealizowane.

Jak zauważają autorzy projektu, skokowo rośnie udział eksportu w PKB. Z jednej strony, rosnący eksport oznacza rosnące znaczenie polskich przedsiębiorstw za granicą, z drugiej jednak, uzależnia nas w znacznym stopniu od sytuacji gospodarczej w krajach, z którymi Polska utrzymuje kontakty handlowe (większość wymiany przypada na kraje UE, w szczególności Niemcy). Rosnący eksport może być jednocześnie symptomem słabej siły nabywczej polskich gospodarstw domowych.

Autorzy projektu w rozdziale poświęconym wydatkom z budżetu państwa stwierdzają, że konserwatywna i adekwatna do sytuacji gospodarczej polityka fiskalno-budżetowa pozwoliła odnotować wzrost gospodarczy, najwyższy w krajach UE. Niestety, odbyło się to poprzez politykę oszczędności, a nie rozwoju np. poprzez zamrożenie funduszu wynagrodzeń w administracji publicznej, zamrożenie waloryzacji kwoty wolnej od podatku, czy też poprzez podniesienie podatku VAT. Tego typu polityka przenosi odpowiedzialność za kryzysy gospodarcze bezpośrednio na obywateli z jednoczesnym brakiem odpowiedzialności po stronie osób, które ten kryzys wywołały. Jest to działanie niesprawiedliwe. Koniecznym jest również odejście od utrzymywania wzrostu za wszelką cenę i obserwacja jednego tylko wskaźnika, czyli PKB. Nie oddaje on w pełni sytuacji gospodarczej, nie pokazuje również, jak ten wzrost przekłada się na jakość życia w Polsce. Oczekujemy szerszego spojrzenia na gospodarkę niż tylko przez pryzmat wzrostu wskaźnika PKB, ale np. wskazanie wzrostu PKB per capita.

Wydaje się, że wskaźnik inflacji przyjęty w projekcie ustawy budżetowej jest zbyt wysoki. Należy spodziewać się wzrostu cen towarów i usług konsumpcyjnych o nie więcej niż 1,3% (i jest to optymistyczne założenie, część ekonomistów prognozuje jeszcze niższą inflację, około 1%). Jednocześnie nie doszacowano wzrostu wartości realnych wynagrodzeń. Wydaje się, że będzie to wzrost ponad 4%.

W dokumencie zwraca się uwagę na konieczność dalszego zmniejszania deficytu budżetowego ze względu na to, że sprzyja to w długiej perspektywie wzrostowi gospodarczemu, jak również sprzyja obniżaniu kosztów związanych z obsługą zadłużenia. Rząd proponuje wydatki wypłacane jednorazowo, nie mające charakteru trwałego, będące doraźnym działaniem, których celem jest chwilowe uspokojenie grup niezadowolonych z dotychczasowych mrożeń, bądź niskiej waloryzacji emerytur. Nie jest to dobry sposób na rozwiązywanie problemów społecznych w długim okresie czasu.

W projekcie wspomina się o uwarunkowaniach prognozy makroekonomicznej. Zdaniem projektodawcy istotny wpływ na sytuację gospodarczą w UE może mieć zakończona sukcesem implementacja reform strukturalnych w krajach członkowskich UE. Naszym zdaniem jest to błędne przekonanie. Reformy strukturalne nastawione na ograniczanie wydatków socjalnych i uelastycznianie rynku pracy jak dotąd nie przyniosły pożądanych rezultatów. Wręcz przeciwnie, osłabiają one wzrost gospodarczy i zmniejszają poczucie stabilności pracy pracowników. Wprowadzenie tego typu reform należy traktować w długiej perspektywie jako zagrożenie.

Podatki

Prezydium KK NSZZ „Solidarność” podkreśla, że rok 2016 będzie już kolejnym ósmym rokiem bez waloryzacji progów podatkowych, kwoty zmniejszającej podatek oraz kwoty zryczałtowanych kosztów uzyskania przychodu. Powoduje to ciągle podnoszenie efektywnej stawki podatkowej Polaków i zmniejsza potencjał popytu wewnętrznego, który jest jednym z najważniejszych czynników wzrostu gospodarczego, co jest wielokrotnie podkreślone w uzasadnieniu do budżetu.

Pod znakiem zapytania stoją planowane dochody z podatku VAT. Obawiamy się, że zmiany w zakresie wzrostu dochodów gospodarstw domowych nie będą na tyle odczuwalne, aby wzrosły dochody z VAT w stosunku do roku obecnego aż o 6%. Również poziom inflacji, będzie niższy od projektowanego w budżecie, co wpłynie na obniżenie dochodów z tytułu VAT. W zakresie podatku VAT powtarzane są od lat postulaty dotyczące uproszczenia systemu oraz uodporniania go na oszustwa, co zdecydowanie przyczyni się do wzrostu wpływów.

Konieczna jest również poprawa ściągalności podatków. Dane szacunkowe wskazują na wysokie zadłużenie Polaków wobec urzędów skarbowych. Wynosi ono już 48 mld zł (Dziennik Gazeta Prawna, 09.09.2015). Jest to kwota nieznacznie mniejsza niż planowany w przyszłym roku deficyt budżetowy. Ponadto, według danych OECD wpływy do budżetu z tytułu podatków w Polsce stanowią jedynie 32% wartości PKB co plasuje nasz kraj poniżej średniej, która wynosi 34%. Naturalnie znajduje to odzwierciedlenie w jakości usług publicznych i odbija się negatywnie na działaniach zmierzających do ograniczania nierówności w Polsce.

Dalszy rozwój gospodarczy uzależniony jest od zwiększenia innowacyjności gospodarki, która pozwoli zwiększyć eksport. Oznacza to, że większy będzie udział eksportu we wzroście PKB. Z punktu widzenia wpływów z VAT oznacza to zmniejszenie bazy

podatkowej, ponieważ sprzedaż eksportowa objęta jest preferencyjną stawką 0%. Nie kwestionując pozytywnego wpływu eksportu na wzrost gospodarczy i dochody społeczeństwa oraz tym samym wysokość wpłacanych do budżetu państwa podatków bezpośrednich należy jednak zastanowić się nad konstrukcją opodatkowania w Polsce. Jeżeli bowiem nie nastąpi na takim samym poziomie wzrost wpływów z innych dochodów podatkowych (np. z uwagi na spadek popytu krajowego lub zwiększenia szarej strefy), państwo ratując sytuację może podejmować doraźnie i nieprzemyślane działania negatywnie wpływające na gospodarkę (np. podnosząc podatki).

Kolejny problem dla wpływów podatkowych (szczególnie od towarów i usług) w dłuższym okresie będą generowały zmiany demograficzne. Spadek liczby dzieci i młodzieży, a wzrost osób w starszym wieku wpłynie na spadek popytu wewnętrznego i zmianę struktury konsumpcji. Dochodzi do tego niska stopa zatrudnienia, co też przyczynia się do ograniczenia bazy podatkowej i wpływów do budżetu. Podobny efekt wywołuje emigracja zarobkowa. Dodatkowo, bazę podatkową obniża ubóstwo. W 2014 roku żyło w skrajnym ubóstwie 2,8 mln Polaków (7,4%), a ich wydatki nie przekraczały minimum egzystencji (według danych GUS).

Podobnie wygląda sytuacja z podatkiem dochodowym od osób fizycznych. Mimo znacznie większego niż zakładano w ustawie budżetowej na 2014 rok ożywienia gospodarczego wpływy były niższe niż planowano (o 0,7 mld zł) i niewiele większe (o 1,7 mld zł) niż w 2013 roku, a więc okresie, w którym mieliśmy znacznie niższe tempo wzrostu PKB. Niskie przychody z PIT wynikają z relatywnie niskiego poziomu wynagrodzeń, jakie występują w kraju oraz relatywnie wysokiego opodatkowania najniżej zarabiających. Powoduje to, że duża część społeczeństwa ucieka przed opodatkowaniem w szarą strefę.

Podsumowując należy stwierdzić, że rząd nie stwarza korzystnych warunków dla wzrostu poczucia bezpieczeństwa i zamożności obywateli, poprzez tworzenie przyjaznych ram prawnych oraz skuteczne egzekwowanie tych obecnie obowiązujących.

Wynagrodzenia

NSZZ „Solidarność” nadal podtrzymuje stanowiska dotyczące wzrostu wynagrodzeń oraz emerytur i rent stosownie do propozycji z dnia 25 maja 2015 reprezentatywnych central związkowych, zgodnie z którą:

- wzrost wynagrodzeń w gospodarce narodowej powinien wynosić nie mniej niż 5,9%;
- wzrost wynagrodzeń w państwowej sferze budżetowej powinien wynosić nie mniej niż 10,5%;

- wzrost minimalnego wynagrodzenia za pracę powinien wynosić nie mniej niż 7,4%
- wskaźnik waloryzacji emerytur i rent powinien wynosić nie mniej niż średnioroczny wskaźnik cen towarów i usług w 2015 roku zwiększony o 50% realnego wzrostu przeciętnego wynagrodzenia za pracę w roku 2015.

Niestety w zakresie wynagrodzeń w państwowej sferze budżetowej – kwota bazowa w ustawie budżetowej pozostaje na nie zmienionym poziomie. Rząd przeznacza na wzrost wynagrodzeń kwotę 2 mld zł bez podania klucza podziału tych środków. Prezydium KK NSZZ Solidarność stwierdza, iż zarówno w dokumencie *Założenia do budżetu państwa na rok 2016*, jak i w *Uzasadnieniu* do projektu ustawy budżetowej nie ma pełnej informacji w sprawie sposobu rozdysponowania środków na wynagrodzenia „grup pracowniczych, które co do zasady - od 2010 r. były objęte zamrożeniem”. Obawiamy się wysokiej uznaniowości w sposobie rozdysponowania kwot przeznaczonych na podwyżki w państwowych jednostkach budżetowych.

Rynek pracy

Prezydium KK NSZZ „Solidarność” stwierdza, iż w zakresie wspierania zatrudnienia i przeciwdziałania bezrobociu nieprawidłowo określone zostały cele. Z projektu ustawy wynika, iż są one skoncentrowane na zmniejszeniu wskaźnika bezrobocia, przygotowania młodzieży do aktywnego i skutecznego poruszania się na rynku pracy oraz zwiększenia aktywności zawodowej osób niepełnosprawnych. Pomija się tymczasem zwiększenie zatrudnienia na stabilnych warunkach pracy, zwłaszcza osób znajdujących się w trudnej sytuacji na rynku pracy, oraz przeciwdziałanie bezrobociu długotrwałemu. Dodatkowo osobnym celem dla przedmiotowego powinno być: zwiększenie zatrudnienia osób w wieku 45+.

Należy mieć na uwadze, iż rynek pracy w Polsce podobnie jak w latach ubiegłych nadal obciążony jest wysoką stopą bezrobocia, która nie obniża się, a jedynie przekształca, ze stopy bezrobocia rejestrowanego w nierejestrowane. Zatem realizowanie celu w postaci zmniejszenia bezrobocia jest niewystarczające, jako że spadek stopy bezrobocia rejestrowanego nie oznacza sam w sobie wsparcia i poprawy stanu zatrudnienia.

Z porównania planu finansowego Funduszu Pracy na rok 2016, z planami w latach ubiegłych, wynika niedostateczny wzrost środków finansowych wynoszący (w stosunku do roku bieżącego) zaledwie 150 mln zł. Według NSZZ „Solidarność” powyższe ma istotne znaczenie z uwagi na zwiększenie liczby instrumentów przeciwdziałania bezrobociu przewidzianych w ustawie o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy, które to

instrumenty nie będą efektywnie realizowane bez dostatecznych środków finansowych. W związku z niewielkim wzrostem ww. środków niniejsza uwaga dotyczy równoległe środków Krajowego Funduszu Szkoleniowego, którego zasoby mają powiększyć się o 12.292 tys. zł. Przy tym w przypadku Krajowego Funduszu Szkoleniowego wzrost powinien być znacznie większy również z uwagi na rozważane zniesienie limitu wieku 45 lat dla osób, które obecnie mogą korzystać z jego środków.

Nieprawdziwe jest ogólne stwierdzenie zawarte w projekcie ustawy budżetowej, jakoby sytuacja na rynku pracy w Polsce stale się poprawiała. Nie prowadzi się w Polsce szczegółowych badań dotyczących bezrobotnych nierejestrowanych bez prawa do świadczeń, a takowe urealniłyby stan rynku pracy. W tym kontekście prognoza stopy bezrobocia przyjęta w projekcie ustawy budżetowej - na poziomie 9,7% jest nadal niewymierna. Nie można również zapominać o działalności agencji zatrudnienia, które istotnie przyczyniają się do wyłączenia bezrobotnych z rejestrów PUP, przy czym podkreślić należy, iż nie oznacza to wyłączenia z ubóstwa, w którym pozostaje niemal 50% pracowników tymczasowych zatrudnianych przez agencje pracy tymczasowej w Polsce. Same umowy tymczasowe stanowią jedną z najgorszych form zatrudniania, istotnie przyczyniającą się do wielopokoleniowego ubóstwa (vide: EAPN „Pracujący a ubodzy” Stanowisko EAPN w sprawie ubóstwa pracujących. Listopad 2013). Tymczasem projekt ustawy budżetowej zakłada zwiększenie środków pieniężnych, które mogą być przeznaczane na zlecenie usług aktywizacyjnych agencjom zatrudnienia - ze 160 mln zł do 200 mln zł.

Prezydium KK NSZZ „Solidarność” zwraca uwagę, iż w Załączniku nr 13, Tabeli nr 10 - Planu finansowego Funduszu Pracy, Lp. 6.23, pomimo wielokrotnych zastrzeżeń ze strony partnerów społecznych, nadal przewiduje się finansowanie działań niezwiązanych z celami *ustawy o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy*, określonymi w art. 1 ust. 2 ww. ustawy, w postaci kosztów szkoleń lekarzy i pielęgniarek. Wartość środków przeznaczonych na ten cel nie uległa chociażby zmniejszeniu i wynosi 835.329 tys. zł, podobnie jak w roku bieżącym.

Zdaniem NSZZ „Solidarność”, w Załączniku nr 13; Tabeli nr 10 - Planu finansowego Funduszu Pracy, z Lp. 6.5 należy wykreślić instrument aktywizacyjny PAI (Program Aktywizacja i Integracja) oraz wprowadzić go w odrębnej pozycji planu finansowego. Dzięki temu będzie można dokonać analizy kosztów innych niż te, które przeznaczane są w ramach PAI na prace społecznie użyteczne. Należy mieć na uwadze, iż PAI ma za zadanie z jednej strony aktywizację zawodową osób bezrobotnych w formie prac społecznie użytecznych, a z drugiej integrację społeczną osób bezrobotnych, realizowaną w formie działań takich jak:

grupowe poradnictwo specjalistyczne, warsztaty trenerskie, grupy wsparcia. Łączne wprowadzenie kwoty środków na prace społecznie użyteczne oraz usługi integracyjne powoduje nieprzejrzystość tej pozycji planu finansowego. Przed wprowadzeniem zmian do ustawy o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy, w planie finansowym Funduszu Pracy figurowała pozycja „prace społecznie użyteczne”, jako osobnego instrumentu przeciwdziałania bezrobociu. Łączenie w jednej pozycji PAI oraz prac społecznie użytecznych jest nieprawidłowe i stanowi ponowienie błędu z poprzedniego projektu ustawy.

Ponadto z porównania planu Funduszu Pracy na rok 2015 do lat ubiegłych wynika, iż nie ulegają zwiększeniu środki przeznaczone na prace społecznie użyteczne, w tym PAI. Jeżeli PAI według Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej ma być jednym z najistotniejszych instrumentów walki z bezrobociem długotrwałym, to należałoby zwiększyć w tym zakresie finansowanie. Tymczasem w porównaniu do roku 2015 wzrostu nie ma, a w porównaniu do roku 2013, i to wyłącznie w odniesieniu do prac społecznie użytecznych, wzrost nastąpił jedynie o kwotę 20 mln zł. Powyższe pokazuje, że wyłączenie z ubóstwa oraz przeciwdziałanie bezrobociu długotrwałemu nie jest priorytetem opiniowanego projektu ustawy budżetowej, choć być powinno, ponieważ jest to obecnie największy problem na rynku pracy w Polsce.

Dodatkowo konieczne jest uzupełnienie Załącznika nr 13 - Tabeli 10 w części A i B o kolumnę dotyczącą przewidywanej wartości wydania środków Funduszu w roku bieżącym, tak jak było to wprowadzone do projektu ustawy za rok 2013, a co zostało zaniechane w latach kolejnych.

Prezydium KK NSZZ „Solidarność” uważa, że dla poprawy na rynku pracy konieczna jest również zdecydowana walka z umowami śmieciowymi oraz wprowadzenie minimalnej godzinowej stawki wynagrodzenia. Szczególne znaczenie należy przypisać również naprawie systemu zamówień publicznych. Należy naciskać na stosowanie przez administrację publiczną oraz samorządy klauzul społecznych oraz dążyć do zmiany prawa, która spowoduje, że oferty z wynagrodzeniem poniżej minimalnego będą automatycznie odrzucane. Prezydium KK NSZZ „Solidarność” zwraca uwagę, że brak jest informacji w budżecie na temat programu „Praca dla młodych”, nad którym prace w Sejmie zostały wstrzymane. Zapowiadany projekt, choć kontrowersyjny, daje szansę na zbliżenie młodych pracowników do rynku pracy, co pomogłoby ograniczyć bezrobocie wśród młodych.

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 2016, zadanie (13.4) wspieranie rodziny, stanowi zadanie priorytetowe państwa. NSZZ „Solidarność” od wielu lat postuluje o realizację jednolitej i spójnej polityki skierowanej na wsparcie i rozwój polskich rodzin. Tymczasem projekt ustawy budżetowej jest odzwierciedleniem braku spójności podejmowanych działań w tym zakresie. Informacje dotyczące polityki rodzinnej są niezwykle rozproszone, a co za tym idzie trudne do analizy i weryfikacji.

Zgodnie z *rozporządzeniem Rady Ministrów z dnia 7 sierpnia 2015 r.* w roku bieżącym weryfikacji ulegają kryteria dochodowe uprawniające do świadczeń rodzinnych oraz kwoty samych świadczeń. Rada Ministrów w stanowisku z dnia 14.05.2015 r. dotyczącym weryfikacji (podwyższenia) kwot kryteriów dochodowych i wysokości świadczeń rodzinnych oraz wysokości zasiłku dla opiekuna założyła, iż spowoduje to w 2016 r. wzrost wydatków z budżetu państwa o 554,2 mln zł.

NSZZ „Solidarność” jednocześnie przypomina, że w roku 2016, zgodnie z nowelizacją *ustawy o świadczeniach rodzinnych*, na podstawie której wypłacane będą zasiłki rodzicielskie dla osób nieubezpieczonych w powszechnym systemie oraz w związku z wprowadzeniem nowych zasad naliczania świadczeń rodzinnych w tzw. systemie „złotówka za złotówkę”, na ten cel powinny zostać zabezpieczone niezbędne środki. Koszty wprowadzenia tych rozwiązań, jakie zostały przewidziane w projekcie ustawy w roku 2016 stanowią łączną kwotę 892,9 mln zł.

Jednocześnie zwracamy uwagę, że dotacja dla samorządów na realizację świadczeń rodzinnych, która została określona na poziomie 10.118.485 tys. zł nie pokrywa w pełni wszystkich zwiększonych wydatków związanych z nowelizacją *ustawy o świadczeniach rodzinnych* oraz z weryfikacji kwot tych świadczeń, co wzbudza obawy zarówno, co do realizacji ustawy, jak i wiarygodności samego budżetu.

W części dotyczącej *rezerwy celowej* na poszczególne obszary z zakresu polityki rodzinnej dostrzec można brak konsekwencji w planowaniu budżetu oraz niektórych wydatków, które trudno jest uzasadnić, i tak:

- (część 83 pozycja 34) 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 rok 2016 wynosi 1 mld 316 mln zł, gdzie w roku 2015 wydatki były planowane na poziomie 1 mld 250 mln zł.

- (część 83 pozycja 15) środki na realizację *ustawy o Karcie Dużej Rodziny* – plan na 2016r. wynosi 27mln 740 tys. zł w stosunku do roku 2015, gdzie planowano środki na poziomie 72 mln 500 tys. zł. Brak jest uzasadnienia takiego spadku wydatków, tym bardziej, że autorzy ustawy przewidywali na rok 2016 wydatki na podobnym poziomie, co w roku 2015.

- (część 83 pozycja 27) - środki na realizację wieloletniego programu „Pomoc państwa w zakresie dożywiania” – plan na 2016r. wynosi 200 mln zł i kwota ta nie zmieniła się w stosunku do roku bieżącego oraz lat ubiegłych.

- (część 83 pozycja 28) - środki na finansowanie zadań wynikających z *ustawy o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie* – plan na 2016r. wynosi 3 mln 240 tys. zł, co stanowi spadek w stosunku do roku 2015, gdzie planowano środki na poziomie 3 mln 376 tys. zł;

- (część 83 pozycja 53) - środki na zadania wynikające z *ustawy o wspieraniu pieczy zastępczej* – plan na 2016 r. wynosi 86 mln 300 tys. zł przy środkach 78 mln 500 tys. zł w roku 2015;

- (część 83 pozycja 58) - środki na realizację *ustawy o opiece nad dziećmi do lat 3* – plan an 2016 r. wynosi 151 mln zł przy środkach 101 mln w roku 2015.

Państwowa Inspekcja Pracy

Zaplanowany na 2016 rok wzrost wydatków Państwowej Inspekcji Pracy należy ocenić pozytywnie. Jednakże wysoka skala naruszeń prawa w zakresie sposobu zatrudniania, czasu pracy i legalności zatrudnienia budzi ogromny niepokój oraz powoduje konieczność zwiększenia dostępnych narzędzi oraz uprawnień Państwowej Inspekcji Pracy zwiększających skuteczność w zakresie poprawy sytuacji pracownika na rynku pracy. Wiąże się to z koniecznością zaplanowania w budżecie większych nakładów. Konieczne jest również zwiększenie wysokości środków umożliwiających podniesienie poziomu wynagrodzeń w Inspektoratach.

Zdrowie

Zgodnie ze „skonsolidowanym planem wydatków w układzie zadaniowym na rok 2016 i dwa kolejne lata” skonsolidowana kwota wydatków na funkcję 20 w 2016 roku wyniesie 9,13 mld złotych. Projektodawca zabezpieczył środki finansowe w postaci rezerwy celowej na realizację zadań wynikających z ustawy o zdrowiu publicznym. Natomiast wątpliwości budzi sfinansowanie w 2016 realizacji Narodowego Programu Zdrowia na lata 2016-2020 Niepokoi stan realizacji zaplanowanych inwestycji wieloletnich. Zgodnie z Raportem NIK z 2015 r. w roku 2014 nie wykorzystano kwoty wydatków właśnie z powodu opóźnień w realizacji programów inwestycyjnych.

Pomoc społeczna

Celem polityki państwa w ramach polityki społecznej oraz pomocy społecznej jest umożliwienie osobom i rodzinom przezwyciężanie trudnych sytuacji życiowych, których nie są one w stanie pokonać, wykorzystując własne uprawnienia, zasoby i możliwości (*art.2 ustawy o pomocy społecznej*).

Państwo udziela wsparcia finansowego jednostkom samorządu terytorialnego w realizacji zadań z zakresu pomocy Społecznej. Należy podkreślić, że w projekcie budżetu na rok 2016 – planowanie w układzie zadaniowym – zadanie 13.1 pomoc i integracja społeczna – widnieje, jako zadanie priorytetowe.

Z przedłożonego projektu wynika, że na realizację zadań z zakresu pomocy społecznej w budżecie na rok 2016 zostały zaplanowane środki na dotacje celowe na finansowanie lub dofinansowanie zadań z zakresu pomocy społecznej (Część 83 pozycja 25) – plan na 2016r. wynosi 1 mld 468 mln zł w porównaniu z rokiem 2015, w którym planowana kwota była na poziomie 933 mln 580 tys. zł, a w 2014 roku na poziomie 760 mln 640 tys. zł, stanowi to znaczący wzrost. Należy jednak pamiętać, że rok 2015 jest rokiem weryfikacji (podwyższenia) progów dochodowych uprawniających do świadczeń z pomocy społecznej, a także wzrostu ich wysokości, co niewątpliwie musiało znaleźć swoje odniesienie w budżecie na rok bieżący oraz nadchodzący.

NSZZ „Solidarność” przypomina, że zgodnie z informacją Ministra Pracy i Polityki Społecznej przygotowaną dla Rady Ministrów w sprawie weryfikacji kryteriów dochodowych w pomocy społecznej, szacunkowe wydatki na ten cel wzrosną w 2016 r. o kwotę 550,3 mln zł, a wzrost dotacji celowej na rok 2016 wynosi 534 mln 420 tys. zł, a zatem nie pokrywa w całości planowanych zmian. Deficyt w tym zakresie wynosi *15 mln 420 tys. zł*.

Jednocześnie NSZZ „Solidarność” zwraca uwagę, że w projekcie ustawy budżetowej na rok 2016, w podziale środków na poszczególne obszary odnotowano zmniejszenie dotacji, a przede wszystkim jest to zaskakujące w przypadku:

- zasiłków i pomocy w naturze oraz składek na ubezpieczenia emerytalne i rentowe (Rozdział 85 214) – plan na 2016 r. zakłada 455 mln 215 tys. zł, podczas gdy w 2015 r. zakładano środki na poziomie 457 mln 744 tys. zł; a w roku 2014 r. plan wynosił 460 mln 732 tys. zł. Wobec wspomnianej weryfikacji NSZZ „Solidarność” nie znajduje uzasadnienia dla działań mających na celu obniżenie planowanych wydatków w tym zakresie o sumę 2 mln 529 tys. zł.

- zasiłków stałych (Rozdział 85 216) - plan na 2016 r. zakłada środki na poziomie 515 mln 631 tys. zł, przy planach na rok 2015, na poziomie 519 mln 431 tys. zł oraz w 2014 r. na poziomie 525 mln 474 tys. zł, gdzie spadek dotacji wynosi 3 mln 800 tys. zł. Wzrost wysokości kryteriów dochodowych połączony z podwyższeniem kwot zasiłków skutkuje zwiększonymi wydatkami w tym obszarze, dlatego niepokojące jest założenie zmniejszenia omawianych wydatków. Tym bardziej, że jednocześnie obniżono projektowane dotacje dla samorządów na wypłaty zasiłków stałych oraz gwarantowanej z budżetu państwa części zasiłków okresowych.

NSZZ „Solidarność” dostrzega również niewielki wzrost wydatków, które zostały przewidziane w przypadku:

- ośrodków pomocy społecznej (Rozdział 85 219) - plan na 2016r. zakłada 430 mln 684 tys. zł przy założeniach w roku 2015 na poziomie 418 mln 151 tys. zł i w roku 2014r. 426 mln 263 tys. zł;

- pomocy dla cudzoziemców (Rozdział 85 231) – plan na 2016r. zakłada wydatki na poziomie 2 mln 447 tys. zł przy założeniach w roku 2015, które zakładały kwotę 2 mln 38 tys. zł oraz w roku 2014 kwotę 2 mln 124 tys. zł. Wydaje się jednak, że w sytuacji, kiedy Polska w najbliższym czasie musi liczyć się z napływem zwiększonej liczby uchodźców, którzy będą przebywać na naszym terytorium ubiegając się o pomoc socjalną, planowany wzrost, może okazać się niewystarczający.

Oceniając planowane w budżecie na rok 2016 środki przeznaczone na pomoc społeczną, należy stwierdzić, że walka z ubóstwem i wykluczeniem społecznym nadal nie stanowi dla rządu zadania priorytetowego. Przeznaczone na ten cel środki stanowią niewielką pomoc dla obywateli, którzy wymagają pomocy, gdyż własnym staraniem nie są w stanie zabezpieczyć swoich potrzeb. Jednocześnie należy podkreślić, że konstrukcja systemu

pomocy społecznej w Polsce systematycznie wyklucza tzw. pracujących biednych, którzy na pomoc państwa liczyć nie mogą.

Sytuacja osób niepełnosprawnych

Państwowy Fundusz Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych (PFRON), zgodnie z projektem budżetu na 2016 r., dysponował będzie środkami w wysokości 4 842 786 tys. zł. Wielkość ta jest niewiele wyższa od budżetu PFRON na 2015 r., ale nadal niższa od budżetu na rok 2014, który wynosił 4 993 040 tys. zł. Państwowy Fundusz Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych będzie zatem nadal zmuszony do ograniczania wydatków na niektóre, bardzo ważne dla osób z niepełnosprawnością zadania.

Za szczególnie niepokojące NSZZ „Solidarność” uznaje stanowczo zbyt niski wzrost kwoty na programy zatwierdzone przez Radę Nadzorczą PFRON, służące rehabilitacji społecznej i zawodowej, których przewidywane wykonanie na 2015 rok wynosi 110 mln zł - kwotę stanowczo za małą w stosunku do potrzeb. Zarząd PFRON, zauważając jak ważna jest to pozycja zaplanował wydatki na powyższe programy w 2016 r. w kwocie 142 mln zł (co zostało poparte również przez Radę Nadzorczą PFRON), jednak opiniowany projekt ustawy budżetowej przewiduje kwotę jedynie 116 mln 481 tys. zł. Środki te są rażąco niskie w stosunku do potrzeb na ten bardzo ważny dla osób z niepełnosprawnością cel. Jak wynika z powyższego, kwota ta jest co najmniej o 26 milionów zł za niska, nieporównywalna z okresami sprzed kilku lat, gdzie na programy zatwierdzone przez Radę Nadzorczą wydawano kilkadziesiąt milionów zł więcej.

Niepokojący jest również fakt, że nie uwzględniono wzrostu funduszu wynagrodzeń dla pracowników PFRON o kwotę 10 mln zł w porównaniu z rokiem poprzednim o jaką wnosili Zarząd PFRON popierany przez Radę Nadzorczą. Zgodnie z projektem ustawy budżetowej na 2016 r., kwota ta ma wzrosnąć jedynie o 5 mln zł. Problem wysokości wynagrodzeń pracowników Funduszu narasta od wielu lat. Od 2009 roku kiedy to wynagrodzenia w Funduszu zostały zamrożone ich średnia wysokość w przeliczeniu na osobę zatrudnioną uległa znacznemu zmniejszeniu. Należy również zauważyć, że w ostatnich latach kolejnymi nowelizacjami, *ustawy z dnia 27 sierpnia 1997 roku o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych* na Fundusz dodatkowe obowiązki, a budżet na wynagrodzenia nie ulegał zmianie. Przeciętne zatrudnienie w okresie od 2009 - 2014 wzrosło z 934 do 987 etatów, a więc o 5,5%.

Powyższych uwag można by uniknąć gdyby dotacja z budżetu państwa wynikająca z *art. 46a ustawy z dnia 27 sierpnia 1997 roku o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz*

zatrudnianiu osób niepełnosprawnych była odpowiednio większa. Po raz kolejny NSZZ „Solidarność” wskazuje na problem niewystarczającej dotacji z budżetu państwa dla PFRON, która od kilku lat niezmiennie wynosi 745 mln 360 tys. zł., co powoduje, że PFRON zmuszony jest szukać oszczędności przy wykonywaniu innych swoich zadań. Kwota ta zgodnie z ustawą mogłaby być o 189 mln zł wyższa, co pozwoliłoby PFRON zaplanować większe kwoty przy realizacji innych ważnych zadań na rzecz niepełnosprawnych, bez szkody dla celu jakim jest dofinansowanie do wynagrodzeń pracowników niepełnosprawnych.

Ubezpieczenia społeczne

W roku 2016, rząd planuje obok corocznej waloryzacji świadczeń emerytalno-rentowych jednorazową wypłatę dodatków do najniższych świadczeń. Dodatki, w zależności od wysokości świadczenia mają wynieść 100-350 złotych. Projektodawca uzasadnia potrzebę wypłaty dodatków niewielkim wskaźnikiem waloryzacji świadczeń w 2016 r. i niezauważalną ich podwyżką w przypadku kwot świadczeń do wysokości 2000 złotych. Kolejny rok, rząd przyznaje, że obecny system waloryzacji świadczeń emerytalno-rentowych jest niedoskonały.

Po raz kolejny NSZZ „Solidarność” postuluje o stworzenie systemowego rozwiązania waloryzacji najniższych świadczeń emerytalno-rentowych tak, aby uwzględniały one podwyższony wskaźnik wzrostu cen w budżetach najuboższych świadczeniobiorców, z uwzględnieniem ich prawa do poprawy sytuacji dochodowej proporcjonalnej do wzrostu gospodarczego kraju.

Ubezpieczenia społeczne rolników

NSZZ „Solidarność”, kolejny rok z rzędu, zwraca uwagę na uporczywy brak działań rządu w zakresie koniecznej reformy KRUS, co powoduje ogromne i nieuzasadnione wydatki z budżetu, a także problemy powszechnego systemu ubezpieczeń społecznych. Uderzające jest uprzywilejowanie przedsiębiorców-rolników, którzy nie funkcjonują w powszechnym systemie podatkowym, a przede wszystkim płacą rażąco niskie składki na ubezpieczenie społeczne.

Oświata

Część oświatowa subwencji ogólnej dla jednostek samorządu terytorialnego stanowi najpoważniejszy składnik wydatków oświatowych ponoszonych przez budżet państwa. Decyduje ona o wysokości środków, jakie samorządy otrzymują z budżetu państwa na

realizację najpoważniejszego i najbardziej kosztownego zadania własnego. W 2016 subwencja ta wzrasta o kwotę 1 204 000 tys. zł., w stosunku do roku 2015, i jak podaje uzasadnienie uwzględnia skutki finansowe zmiany zadań oświatowych jednostek samorządu terytorialnego z tytułu objęcia od roku szkolnego 2015/16 obowiązkiem szkolnym wszystkich dzieci sześciolletnich. Tymczasem, po raz kolejny w najważniejszym dokumencie dotyczącym funkcjonowania państwa w 2016 roku, nie jest określona prognozowana liczba dzieci sześciolletnich, które w przyszłym roku budżetowym rozpoczną obowiązek szkolny. Brak tej liczby nie pozwala m.in. na określenie adekwatności wzrostu o tę kwotę części oświatowej subwencji ogólnej, o kwotę innych wydatków z tytułu zmiany realizowanych zadań oświatowych, które zostały nałożone na jednostki samorządów terytorialnych *ustawą o systemie oświaty*.

Ponadto wzrost części oświatowej subwencji ogólnej o kwotę 1 204 000 tys. zł spowoduje wzrost dotacji, jakie jednostki samorządu terytorialnego będą musiały przekazywać ze swoich budżetów innym podmiotom niż jednostki samorządu terytorialnego na realizację zadań szkoły lub placówki w zakresie kształcenia, wychowania i opieki, w tym profilaktyki społecznej, co nie zawsze będzie dotyczyło zmiany realizowanych zadań oświatowych. Konsekwencją będzie dalsze zadłużanie jednostek samorządu terytorialnego.

Nie do przyjęcia jest propozycja wysokości kwoty bazowej, określona w art. 9 ust. 2 projektu na dotychczasowym poziomie obowiązującym od 1 września 2012 roku, co negatywnie wpłynęło na relację średnich ważonych wynagrodzeń nauczycieli w stosunku do przeciętnego wynagrodzenia w gospodarce narodowej. Spowodowało to obniżenie relacji dochodów nauczycieli w stosunku do wynagrodzeń w pozostałych sektorach gospodarki narodowej do poziomu z 2005 roku. Dalsze utrzymanie kwoty bazowej dla nauczycieli na dotychczasowym poziomie oznacza postępujące pogorszenie sytuacji materialnej rodzin nauczycielskich.

Nauka i szkolnictwo wyższe

NSZZ „Solidarność” nie zgadza się na pozostawienie na poziomie z roku 2008 kwot bazowych stanowiących podstawę do naliczenia środków na wynagrodzenia państwowej sfery budżetowej i uczelni publicznych.

W projekcie ustawy budżetowej na 2016 rok proponuje się wzrost środków na działalność dydaktyczną o 8,6% w stosunku do roku 2015. Oznacza to, że nie zwiększono dotacji o skutki przechodzące rozdzielonej w 2015 roku rezerwy celowej. Tego typu działanie odczuwają głównie uczelnie mniejsze, które pełnią niezwykle ważne funkcje (np.

kulturotwórcze) w środowiskach lokalnych, a także uczelnie (np. zawodowe), które zgodnie z zapisami *ustawy prawo o szkolnictwie wyższym* nie muszą prowadzić badań naukowych. Aby temu przeciwdziałać wnosimy o zwiększenie proponowanej dotacji na działalność dydaktyczną o kwotę uwzględniającą pokrycie skutków przechodzących rezerwy celowej z roku 2015 (załącznik nr 2 do ustawy budżetowej na 2015 rok - część 83, str. 4, pozycja nr 40 – 1 040 349 tys. zł) wraz z uwzględnieniem prognozowanej inflacji.

Dostrzegamy wzrost planowanych nakładów w dziale 730 w porównaniu do planu na rok 2015, lecz NSZZ „Solidarność” uważa, że w odniesieniu do dłuższej perspektywy czasowej dla której rząd od wielu lat deklaruje dynamikę wzrostu nakładów na naukę, jest to wzrost niewystarczający. Niepokoi spadek środków przeznaczonych na Narodowe Centrum Badań i Rozwoju, w szczególności mając na względzie ograniczony dostęp do nich oraz środków z UE przez naukowców pracujących w instytutach badawczych. W zakresie budżetu zadaniowego za priorytetowe nie wskazano prowadzenia badań naukowych, upowszechniania, promocji i popularyzacji nauki, oraz działań dydaktycznych. Na krytykę zasługuje przesuwanie środków z finansowania dydaktyki na rzecz Nauki, co może stanowić zagrożenie dla wielu uczelni.

W badaniach naukowych, jako priorytet wskazano badania służące praktycznym zastosowaniom. Trudno zgodzić się z tą tezą uwzględniając spadek o prawie 70 mln w finansowaniu budżetowym Narodowego Centrum Badań i Rozwoju.

Proponowany projekt budżetu państwa w układzie zadaniowym na 2016 rok, w zakresie szkolnictwa wyższego i nauki wymaga przebudowy. Przy jego konstrukcji użyto błędnych mierników oraz ich wartości, co utrudnia a wręcz uniemożliwia wyegzekwowanie wykonania przedstawionych zadań.

Górnictwo węgla kamiennego

Środki zagwarantowane w projekcie ustawy budżetowej na dofinansowanie zadań restrukturyzacyjnych w sektorze górnictwa węgla kamiennego w latach 2015- 2018 są zdaniem Prezydium KK niewystarczające, ponieważ zaplanowane działania restrukturyzacyjne w górnictwie węglowym już w 2016 roku będą wymagały środków przewyższających wysokość zaplanowanej całej rezerwy celowej. Ponadto zwracamy uwagę na brak uwzględnienia w projekcie budżetu skutków Programu rozwoju górnictwa węgla kamiennego w latach 2016-2020 z perspektywą do roku 2027, którego założenia zostały zaprezentowane już w lipcu 2015.

Inne wydatki

Uzasadnienie do projektu ustawy budżetowej nie zawiera wyjaśnienia wzrostu następujących wydatków:

- Krajowe Biuro Wyborcze (wzrost o 76% w stosunku do bieżącego roku) w roku, kiedy wybory nie są planowane;
- Krajowa Rada Sądownictwa (wzrost wydatków o 231%).

Prezydium KK NSZZ „Solidarność” podtrzymuje wyrażane od kilku lat stanowisko o nie dopracowaniu i nieadekwatności wskaźników, mierników budżetu zadaniowego.

Gdańsk, 22 września 2015 r.

Prezydium KK

NSZZ „Solidarność”

Z-ca PRZEWODNICZĄCEGO
KK NSZZ „Solidarność”

Bogdan Biś