



Komisja Krajowa

80-855 Gdańsk, ul. Wały Piastowskie 24
tel. 58/ 308-4480, fax /58 308-4219
sekprez@solidarnosc.org.pl

L.dz. PBE/61029/457/2016

Gdańsk, 2016-03-21

Szanowny Pan

Kazimierz Cwalina

Wydział Strategii „Europa 2020”

Ministerstwo Rozwoju

Działając z upoważnienia Prezydium Komisji Krajowej NSZZ „Solidarność” z dnia 8 marca 2016 r., przedstawiam opinię *do Sprawozdania krajowego – Polska 2016 (Country Report – Poland 2016 SWD (2016)89 final)* zwanego dalej *Sprawozdaniem*.

Sprawozdanie krytycznie przedstawia stan państwa i wskazuje wiele obszarów do naprawy. Z większością wniosków należy się zgodzić. Niestety w szczególnie trudnych społecznie i finansowo obszarach, jak np. służba zdrowia, autorzy raportu nie pokusili się o wskazanie sposobu naprawy systemu.

Przedłożone Sprawozdanie koresponduje w obszarze badań i rozwoju oraz innowacji z działaniami, które zostały zapowiedziane w "Planie na rzecz odpowiedzialnego rozwoju" Wicepremiera Mateusza Morawieckiego, z którym to dokumentem jego autorzy najprawdopodobniej się nie zapoznali.

Nie podzielamy wyrażanego w kilku miejscach oraz w poprzednich rekomendacjach stanowiska o konieczności utworzenia Rady Budżetowej, jako instytucji rozwiązującej wszystkie problemy finansów publicznych. Rada miała być jedynie organem doradczym, a nie stanowiącym. W Polsce funkcjonuje Rada Polityki Pieniężnej, która czuwa nad stabilnością makroekonomiczną. Powielanie instytucji o podobnych zadaniach wydaje się być zbędnym marnotrawieniem publicznych środków.

Streszczenie

Przedłożone Sprawozdanie w części Streszczenie jest wyjątkowo trudne w odbiorze. Tego typu fragment opracowania powinien być wyjątkowo precyzyjny. Zawarte w nim najważniejsze wyniki analizy nie zostały opatrzone przekonującymi lub precyzyjnymi

uzasadnieniami (zwłaszcza, jeżeli istnieje ograniczenie w postaci formy, jaką jest streszczenie). Przykładowo fragment informujący o braku wdrożenia niedawnych planów strategicznych, mających na celu poprawę słabych wyników Polski w dziedzinach nauki, szkolnictwa wyższego oraz działalności badawczo-rozwojowej i innowacyjnej, jest lakoniczny.

Rynek pracy

Autorzy Sprawozdania, wskazując bariery wzrostu współczynnika aktywności zawodowej i wskaźnika zatrudnienia, nie zwrócili uwagi na dwa istotne elementy takie jak: ograniczenia w dostępności do świadczeń zdrowotnych oraz opieki długoterminowej. Powoduje to, z jednej strony konieczność opieki nad osobami zależnymi przez członków rodziny, nie pozwalając na kontynuowanie pracy zawodowej, a z drugiej - wykluczenie z zatrudnienia ze względu na stan zdrowia oraz zjawisko tzw. „wypychania” z rynku pracy osób w wieku 60 plus, a nawet 50 plus.

Nie można zgodzić się ze stwierdzeniem, że podwyższanie wieku emerytalnego jest w stanie ograniczyć prognozowany ubytek siły roboczej na rynku pracy. Skłonność pracodawców do zatrudniania starszych pracowników jest odwrotnie proporcjonalna do wieku tych pracowników, o czym świadczą badania prowadzone wśród pracodawców, jak też ich deklaracje. Zgodnie z danymi Eurostat jedynie 41% osób w wieku 50+ znajduje zatrudnienie w Polsce. System zachęt dla pracodawców do zatrudniania starszych pracowników jest niewystarczający. Analiza dostępnych danych (Rządowy Program na rzecz Aktywności Społecznej Osób Starszych na lata 2014-2020) prowadzi do wniosku, że wraz z wydłużeniem trwania życia spada liczba lat życia w zdrowiu, zarówno dla całej populacji, jak i dla osób w wieku 65+. Takie wyniki świadczą o wadach systemu profilaktyki zdrowotnej, ale także o nieodpowiednich warunkach pracy, które wpływają bezpośrednio na stan zdrowia pracowników. Należy podkreślić, że podwyższenie wieku emerytalnego w Polsce zostało przeprowadzone wbrew woli większości społeczeństwa i bez zachowania zasad dialogu społecznego, dlatego planowane odejście od wdrażanych rozwiązań znajduje poparcie reprezentatywnych związków zawodowych.

NSZZ „Solidarność” oczekuje oceny funkcjonowania publicznych służb zatrudnienia. Aktualny proces profilowania bezrobotnych, o którym mowa w ustawie z dnia 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy (Dz.U. 2004 nr 99 poz. 1001, z późn. zmianami) powinien zostać zmodernizowany. Powszechna jest krytyka sposobu profilowania bezrobotnych, ponieważ utrwała pewne schematy społeczne i stereotypy. NSZZ „Solidarność” wskazywał na ten aspekt w trakcie przygotowywania zmian do ustawy.

Reforma publicznych służb zatrudnienia, jak i profilowanie miały przyczynić się do tego, że pomoc udzielana bezrobotnym będzie miała zindywidualizowany charakter. Tymczasem sama procedura opiera się na standaryzacji i przypisywaniu osób do konkretnych kategorii, które nie uwzględniają różnych sytuacji życiowych. Nowelizacja ustawy o promocji zatrudnienia nie wprowadziła istotnych zmian w zasadach aktywizacji osób bezrobotnych. Jakość i trwałość zatrudnienia powinna być jak najwyższa, dlatego pomiar efektywności powinien dotyczyć nie tylko faktu zatrudnienia, ale jego formy (np. umowa o pracę na czas nieokreślony) oraz długości zatrudnienia (np. nie krócej niż 12 miesięcy).

W dokumencie pominięto istotny problem terytorialnego zróżnicowania rynku pracy w Polsce, na którym skala wahań sięga prawie 10% stopy bezrobocia od najniższej w wielkopolskim - 6,1%, do najwyższej w warmińsko-mazurskim - 15,8%.

W 2013 roku co piąty pracownik posiadał umowę na czas określony. Ta forma zatrudnienia wyraźnie częściej dotyczy osób w wieku 15–24 lata (blisko 60% tej grupy). Skutecznie złożona skarga do Komisji Europejskiej przez NSZZ „Solidarność” stała się powodem przygotowania przez stronę rządową zmian dotyczących umów na czas określony w kodeksie pracy, które weszły w życie w lutym 2016 r.

Nie podzielamy argumentu o sztywności przepisów Kodeksu pracy, a szczególnie z konkluzją: „Bardzo duży odsetek nietypowych umów o pracę można wytłumaczyć sztywnymi przepisami Kodeksu pracy”. Popularność tego typu rozwiązań (które bardzo często są niezgodne z obowiązującym prawem) wynika przede wszystkim z dążenia do minimalizacji kosztów pracy. Niestety przyzwolenie na taką politykę przedsiębiorców, a co więcej, stosowanie przez administrację publiczną kryterium najniższej ceny w zamówieniach publicznych, spowodowało tak daleko posuniętą segmentację rynku pracy.

Niewątpliwie Polska przeżywa kryzys negocjacji i porozumień zbiorowych. Dotyczy to przede wszystkim negocjacji sektorowych. Od kilku lat zauważalne jest także wycofywanie się pracodawców z zawierania układów zbiorowych na poziomie przedsiębiorstw, co potwierdzają coroczne raporty Głównej Inspekcji Pracy. Na istniejące układy zbiorowe wywierana jest przez pracodawców presja na obniżenie zapisanych w nich regulacji korzystnych dla pracowników.

Słabnący system rokowań zbiorowych nie potrafi doprowadzić do godziwej równowagi między dochodami pracowników a zyskami przedsiębiorstw.

Według OECD skumulowana wartość luki między wzrostem wydajności pracy i wzrostem płac realnych wyniosła 20% (OECD Economic Surveys Poland, March 2014). Do słabej dynamiki płac przyczynia się też rosnąca niestabilność miejsc pracy (poprzez rozwój umów na czas określony) oraz zastępowanie umów o pracę przez umowy cywilno-prawne.

Według badań CBOS z listopada 2015 r. różnica w wynagrodzeniach w obu tych grupach w porównaniu z umowami na czas nieokreślony wynosiła ok. 30% in minus.

Z rozczarowaniem przyjmujemy brak kontynuacji w sprawozdaniu stanowiska z Country Report 2015 dotyczącego pułapki niskich kosztów pracy. Komisja zwróciła uwagę, że oparcie strategii rozwoju na konkurencyjnych kosztach pracy stanowi zagrożenie dla zdolności przesunięcia się Polski w górę łańcucha wartości dodanej. Wskazała także na znaczące, postępujące od kilkunastu lat, spadki realnych kosztów pracy. Zauważono także długofalowy, postępujący spadek oszczędności gospodarstw domowych, będący skutkiem zasysania dodatkowych oszczędności - dzięki powstrzymaniu wzrostu kosztów pracy - przez sektor przedsiębiorstw, który z kolei nie widzi potrzeby większego inwestowania ze względu na dominujący w Polsce pracochłonny charakter produkcji i usług. W zaleceniach (CSR) na 2016 r. zabrakło odniesienia się do przyczyn sytuacji opisanej w raporcie. Jednym z warunków transformacji jest odejście z obecnej – nisko kosztowej i pracochłonnej gospodarki, opartej głównie na przewadze komparatywnej w obszarach wymagających niskich kwalifikacji, na rzecz rozwoju negocjacji płacowych na wszystkich poziomach, co umożliwi w sposób naturalny nadążanie wzrostu płac za wzrostem produktywności. Dla takiej zmiany potrzebne jest wsparcie władz publicznych.

Polityka społeczna

System pomocy społecznej – jak słusznie podkreślają autorzy - wymaga głębokiej reformy. System ochrony socjalnej w Polsce ukierunkowany jest na wspieranie obywateli znajdujących się w szczególnie trudnej sytuacji skrajnego ubóstwa. Dlatego działania wyprzedzające powinny być szerzej stosowane, co pozwoliłoby uniknąć wykluczenia społecznego w przyszłości. Wczesna interwencja ograniczałaby zarówno skutki, jak i jej koszty. Należałoby zatem dążyć do zwiększenia różnorodnych form pomocy w zależności od potrzeb jednostki lub rodziny, oraz odpowiedniego finansowania. Autorzy sprawozdania nie wskazali na problem biednych pracujących oraz ubóstwo dzieci.

Podobnej reformy wymaga system świadczeń rodzinnych. Sprawozdanie zwraca uwagę na niektóre działania w tym obszarze, kwalifikując je jako reformę. Wprowadzenie zasady w świadczeniach rodzinnych „złotówka za złotówkę”, stanowi jedynie zmianę mechanizmu wypłaty tego świadczenia i to głównie z powodu zbyt niskiego kryterium dochodowego. Dzięki temu mechanizmowi umożliwiono dostęp większej liczbie rodzin z dziećmi do świadczeń rodzinnych. Wprowadzając omawiany mechanizm podniesiono kryterium kwalifikujące do świadczenia, przyznając tym samym, że jest zbyt niskie. Jednakże wysokość świadczenia jest nadal symboliczna. W zakresie polityki rodzinnej brakuje

w Polsce koordynacji i oceny poszczególnych mechanizmów i narzędzi, które mają służyć wsparciu rodzin z dziećmi, również ograniczając sferę ubóstwa i wykluczenia społecznego. Nowe świadczenie wychowawcze w ramach programu „Rodzina 500+” może zmienić sytuację w tym zakresie.

Postulatem Związku nadal pozostaje opracowanie strategii demograficznej, która wobec jednej z niższych w Europie stopy zastępowalności pokoleń, powinna znaleźć się wśród priorytetów polityki państwa.

Ochrona zdrowia i opieka długoterminowa

Część dotycząca oceny naszego systemu opieki zdrowotnej słusznie wskazuje na liczne problemy, które wymagają trudnych decyzji, zarówno od strony finansowej jak i organizacyjnej. W Raporcie, niestety, brakuje zaleceń w tym obszarze.

Uważamy za konieczne włączenie partnerów społecznych oraz organizacji pozarządowych (w tym pacjenckich) do prac nad rozwiązaniami systemowymi w ochronie zdrowia i opiece długoterminowej, ze szczególnym uwzględnieniem sytuacji kadrowej i płacowej pracowników służby zdrowia, dostępności do świadczeń zdrowotnych i opiekuńczych.

Nie można nie zgodzić się z twierdzeniem, że wydatki na ochronę zdrowia i opiekę długoterminową będą rosły. Natomiast Polska potrzebuje wdrożenia nowych rozwiązań w opiece długoterminowej, co w dłuższej perspektywie powinno doprowadzić do racjonalizacji wydatków na ochronę zdrowia.

Podatki

W chwili obecnej wyzwaniem dla polskiego systemu podatkowego jest brak właściwej progresywności podatkowej. NSZZ „Solidarność” w konsultacjach projektów aktów prawnych dotyczących systemu podatkowego wskazuje każdorazowo, że należy wprowadzić większą progresywność systemu podatkowego, w szczególności w zakresie podatku PIT, gdzie stawka 18% dotyczy 97,3% płatników (dane Ministerstwa Finansów za rok 2014). NSZZ „Solidarność” przychyliła się również do planów podwyższenia kwoty wolnej od podatku, ponieważ kwota obecna – 3091 zł – jest zdecydowanie za niska, co spotkało się również z krytyką Trybunału Konstytucyjnego. Jednocześnie mamy świadomość, że jej zbyt szybkie podwyższenie mogłoby negatywnie wpłynąć w krótkim okresie na dochody budżetowe i samorządowe oraz kondycję Narodowego Funduszu Zdrowia. Proponujemy zatem wprowadzenie niższej stawki podatkowej dla najmniej zarabiających, np. do wysokości wynagrodzenia minimalnego oraz dodatkowego, wyższego progu podatkowego, dla osób

najlepiej zarabiających. Uważamy, że warto rozważyć wprowadzenie w Polsce również degresywnej kwoty wolnej, a więc kwoty, która maleje wraz ze wzrastającymi dochodami podatnika. Oba rozwiązania złagodziłyby koszty związane z reformą systemu w krótkim okresie.

W związku z kryzysem finansowym polski rząd szukając dodatkowych wpływów budżetowych wprowadził wyższe stawki VAT 23% i 8%. Początkowo było to rozwiązanie planowane jako tymczasowe, jednak okazało się, że każdego roku odsuwa się w przyszłość przywrócenie niższych stawek VAT 22% i 7%. Koszt wprowadzenia wyższych stawek ponoszą konsumenci, niezależnie od dochodu, dlatego też podwyższenie lub obniżenie tych stawek ma bezpośrednie przełożenie na możliwości finansowe gospodarstw domowych. Według raportu Cenea (ośrodek analityczno-badawczy) z dnia 26 lutego 2015 roku funkcjonowanie podwyższonych stawek VAT oznacza uszczuplenie budżetów gospodarstw domowych o 4,4 mld zł rocznie. Jednocześnie „obciążenie podatkiem VAT jest wyższe wśród gospodarstw najuboższych – najbiedniejsze 10% populacji płaci przeciętnie 16,3% swojego dochodu i spada wraz ze wzrostem dochodu. Wśród najbogatszych 10% populacji obciążenie VAT-em wynosi przeciętnie 6,8% dochodu.”

Nie można mówić o poprawie ściągalności podatków i przyjaznej administracji podatkowej bez pracy nad odpowiednim systemem motywacyjnym dla pracowników. Płace w sferze budżetowej nie były podwyższane od 2009 roku, przez co znacznie zmalała ich wartość nabywcza.

Z poważaniem
Członek Prezydium Komisji Krajowej
NSZZ „Solidarność”



Henryk Nakonieczny