



Bydgoszcz, Gdańsk, Warszawa, dnia 20.07.2015 r.

Wspólne stanowisko reprezentatywnych organizacji związkowych w sprawie Założeń projektu budżetu państwa na rok 2016

Forum Związków Zawodowych, NSZZ „Solidarność”, Ogólnopolskie Porozumienie Związków Zawodowych negatywnie oceniają przesłane do konsultacji *Założenia projektu budżetu państwa na 2016 rok (dalej: Założenia)*, przede wszystkim ze względu na ich bardzo ogólnikowy charakter.

Po raz kolejny pragniemy zwrócić uwagę, że forma przedłożonych partnerom społecznym *Założeń* odbiega w sposób zasadniczy od dokumentów z minionych lat, w których oprócz ogólnych ocen i prognoz makroekonomicznych rząd przedstawiał także dane dotyczące strony dochodowej budżetu państwa, w tym dochodów podatkowych. Tendencja ograniczania zakresu informacji prezentowanych partnerom społecznym w *Założeniach* pogłębia się, co należy ocenić stanowczo negatywnie, zwłaszcza w sytuacji, gdy już niedługo Trójstronną Komisję do Spraw Społeczno-Gospodarczych zastąpi Rada Dialogu Społecznego, która zgodnie z przepisami ustawy z dnia 25 czerwca 2015 r. o *Radzie Dialogu Społecznego i innych instytucjach dialogu społecznego* ma zagwarantowany wpływ na ostateczny kształt uchwalanego prawa.

W *Założeniach* nie uzasadniono w sposób wyczerpujący zawartych w nich prognoz, co utrudnia ocenę *Założeń*. Nawet najważniejszym z punktu widzenia państwa zagadnieniom poświęca się zaledwie kilka ogólnych zdań. Jako przykład można wskazać fragment dotyczący podwyżek w sferze budżetowej: „W 2016 r. przewiduje się przeznaczyć dodatkowe środki na wynagrodzenia dla grup pracowniczych, które – co do zasady – od 2010 r. były objęte „zamrożeniem”. W konsekwencji dodatkowe koszty dla budżetu państwa wyniosą około 2 mld zł.”. Tym samym rząd ograniczył się do przedstawienia krótkiej informacji, z której

trudno wnioskować w jaki sposób zostaną rozdysponowane te środki i dlaczego jest ich właśnie tyle.

Świadczy to o braku transparentności administracji publicznej, co potwierdza m.in. raport międzynarodowej organizacji World Wide Web Foundation, według którego Polska znajduje się na 35 miejscu za m.in. Estonią, Czechami i Rosją, w obejmującym 86 krajów zestawieniu dotyczącym transparentności.

W *Założeniach* nie znajdujemy informacji o wykonaniu budżetów z lat poprzednich, a przede wszystkim wniosków z tego wynikających. Można stwierdzić, że wprawdzie budżet państwa na 2014 rok został zrealizowany zgodnie z ustawą budżetową, to jednak nie wpłynął pozytywnie na zmianę obecnej sytuacji gospodarczej Polski. Nadal mamy do czynienia z niezadowalającą jakością planowania niektórych dochodów i wydatków oraz brakiem wypracowanych procedur systematycznego przeglądu wydatków publicznych. Ponadto, w budżecie państwa realizowane zadania są nieskoordynowane i brak jest ich powiązania z długo i średnioterminowymi programami. Powoduje to sytuację, w której zasoby administracji państwowej, w tym szczególnie Ministerstwa Finansów są angażowane do bieżących działań *ad hoc* zamiast do podejmowania decyzji o charakterze strategicznym i długofalowym. Dlatego też nie odnotowujemy sukcesów w realizacji polityk państwa określonych w rządowych dokumentach, poczynając od „*Krajowego Programu Reform służącemu realizacji Strategii Europa 2020*”, poprzez „*Długookresową Strategię Rozwoju Kraju – Polska 2030. Trzecia fala nowoczesności*”, a kończąc na „*Średniookresowej Strategii Rozwoju Kraju*”.

Wzrost gospodarczy

Wysoka stopa bezrobocia i niski poziom wynagrodzeń, a w konsekwencji ich niski udział w PKB ograniczają konsumpcję i wzrost gospodarczy. *Założenia* nie przynoszą jednak odpowiedzi na kluczowe dla rozwoju Polski pytanie, w jaki sposób rząd zamierza rozwiązać strukturalny problem Polski, którym od dawna jest brak godnej pracy.

Rząd przyjął, co prawda, że głównym czynnikiem wzrostu PKB w horyzoncie prognozy będzie popyt krajowy, zwłaszcza konsumpcja prywatna i w mniejszym stopniu odbudowujące się inwestycje, przy neutralnym wkładzie eksportu netto, ale równocześnie podjął szereg decyzji, które ograniczają wzrost płac oraz zwiększają dysproporcje dochodowych w społeczeństwie i tym samym zmniejszają popyt konsumpcyjny.

Podkreślając wpływ poszczególnych czynników, a zwłaszcza konsumpcji prywatnej, na wzrost PKB podtrzymujemy wyrażane od lat postulaty:

- szybszego wzrostu płac, w tym minimalnego wynagrodzenia za pracę, które powinno stanowić 50% płacy przeciętnej;
- ustanowienia godzinowej stawki płacy minimalnej;
- odmrożenia funduszu wynagrodzeń w państwowej sferze budżetowej;
- odmrożenia podstawy naliczania odpisu na zakładowy fundusz świadczeń socjalnych;
- walki z umowami śmieciowymi;
- szybszego wzrostu emerytur i rent;
- zagwarantowania pracownikom realizującym zamówienia publiczne umów o pracę i wynagrodzenia na poziomie co najmniej płacy minimalnej.

Mimo obecnego, pozytywnego trendu gospodarczego zwracamy uwagę na skalę emigracji zarobkowej Polaków, która negatywnie wpływa na tempo wzrostu PKB. Migracje przynoszą korzyści przede wszystkim krajom przyjmującym. W tej sytuacji „drenaż mózgow” z Polski powoduje podwójną stratę dla naszego kraju i przynosi podwójną korzyść krajom przyjmującym polskich emigrantów. Nasze społeczeństwo ponosi koszt edukacji młodych, którzy opuszczają Polskę, zasilając zagraniczne systemy podatkowe i ubezpieczeń społecznych. Suma przekazanych do Polski środków finansowych, według danych Narodowego Banku Polskiego, wynosi około 4 mld euro rocznie. Obecnie środki te stanowią istotny czynnik determinujący popyt wewnętrzny i wzrost gospodarczy podobnie zresztą, jak środki uzyskiwane z Unii Europejskiej oraz zadłużanie się gospodarstw domowych. Jest on jednak niemożliwy do utrzymania długookresowo. Już teraz część obywateli decyduje się pozostać na stałe za granicą i stopniowo zrywa więzy ekonomiczne łączące ich z Polską, o czym świadczy zmniejszająca się wartość transferów finansowych do Polski.

Dlatego w 2016 r. niezbędny jest szybszy wzrost wynagrodzeń oraz emerytur i rent, stosownie do propozycji z dnia 25 maja 2015 r. 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.

Rok 2016 będzie kolejnym rokiem, w którym rząd zapowiada mniejszy wpływ inwestycji na wzrost PKB. Szczególnie niepokoi niewystarczająca w stosunku do potrzeb dynamika inwestycji publicznych, które powinny stać się kołem zamachowym polskiej gospodarki, wzorem rozwiązań stosowanych w innych państwach Unii Europejskiej. Niestety, *Założenia* nie odnoszą się do tej kwestii. Jednak, jak pokazały prace nad tzw. Planem Junckera, Polska była w stanie, w krótkim czasie, przedstawić projekty na kwotę 130 mld euro, co potwierdza ogromne potrzeby inwestycyjne naszego kraju. Zwracamy także uwagę, że program Polskie Inwestycje Rozwojowe nie powinien być traktowany jako remedium na braki inwestycyjne, ponieważ skala jego oddziaływania jest dalece niewystarczająca, o czym świadczy choćby fakt, że powstała w czerwcu 2013 roku spółka Polskie Inwestycje Rozwojowe S.A., jak dotąd, podpisała jedynie 3 umowy o wartości 3,7 mld zł. Biorąc pod uwagę powyższe, dodatkowej informacji wymaga kwestia planowanej w kolejnym roku polityki prywatyzacyjnej państwa i jej wpływu na poziom inwestycji, a w konsekwencji na wzrost gospodarczy.

Polsce cały czas brakuje mocnych czynników prorozwojowych. Bez odpowiedniego poziomu inwestycji ukierunkowanych na przekształcenie gospodarki w bardziej zaawansowaną technologicznie i zdolną wytworzyć produkty o wysokiej wartości dodanej nie będziemy w stanie konkurować na rynkach światowych. Oparcie przewagi rynkowej o niskie koszty pracy w długim okresie skazuje nas na rolę outsidera Europy i jest szkodliwe społecznie, ponieważ prowadzi do niskiego poziomu płac. Będzie to w konsekwencji prowadziło do wpadnięcia naszego kraju w tzw. pułapkę średniego wzrostu. Należy podkreślić, że Polska jest jednym z krajów, w których udział płac w PKB jest wyjątkowo niski. Według danych Eurostat wskaźnik ten wynosił w 2013 roku 37,1%, podczas gdy średnia dla całej Unii wyniosła 47,9%. Oznacza to, że pracownicy w Polsce nie są odpowiednio wynagradzani, a pracodawcy nie dzielą się z nimi zyskami proporcjonalnie do wzrostu wydajności pracy. Uważamy, że Polska nie stanie się krajem innowacyjnym dopóty, dopóki rząd będzie sprzyjał prowadzonej przez przedsiębiorców polityce niskich płac.

Nie tylko związki zawodowe zwracają uwagę na straty, które powoduje wpadnięcie w pułapkę niskich kosztów pracy. Również Komisja Europejska w *Sprawozdaniu krajowym* –

Polska 2015 podkreśla, że oparcie rozwoju na konkuroowaniu kosztami pracy stanowi zagrożenie dla możliwości przesunięcia się Polski w górę łańcucha wartości dodanej. W raporcie tym wskazuje się na postępujący od kilkunastu lat znaczny spadek realnych kosztów pracy oraz długofalowy spadek oszczędności gospodarstw domowych, będącym skutkiem zasysania przez sektor przedsiębiorstw powstających w ten sposób oszczędności. Przedsiębiorcy nie widzą potrzeby większego inwestowania ze względu na dominujący w Polsce pracochłonny charakter produkcji i usług. Związki zawodowe niejednokrotnie podkreślały, że główną przyczyną tego stanu rzeczy jest słabość systemu rokowań zbiorowych, który w krajach rozwiniętej gospodarki stanowi naturalny regulator zapewniający zachowanie równowagi między zyskami przedsiębiorstw a wzrostem płac. Brak sprawnie funkcjonującego mechanizmu rokowań spowodował, że luka między wzrostem wydajności pracy a wzrostem płac realnych w latach 2002- 2012 wyniosła 20%¹.

Naszej gospodarce cały czas brakuje: długofalowej polityki gospodarczej, w tym polityki przemysłowej prowadzącej do wzrostu innowacyjności gospodarki oraz rozwoju przemysłu wysokich technologii. Nie pozwala to na osiągnięcie trwałego wzrostu gospodarczego. Zgodnie z danymi Eurostat wydatki na badania i rozwój (B+R) w Polsce w 2013 roku wyniosły 0,87% PKB. Jest to wynik daleko niewystarczający do zmiany struktury gospodarki z nisko opłacanych sektorów do sektorów wysoko innowacyjnych. Państwa najbardziej innowacyjne przeznaczają na ten cel dwa, a nawet trzykrotnie więcej środków. Przedsiębiorcy powinni kierować większą część kumulowanych zysków na badania i rozwój oraz proinnowacyjne inwestycje. Eurostat wskazuje, że tylko 28% polskich firm można uznać za innowacyjne przy średniej unijnej 52%. Polska jest pod tym względem na przedostatnim miejscu w rankingu państw unijnych. Mamy świadomość, że dokonanie tak daleko idącej transformacji gospodarki wymaga czasu i wysokich nakładów, jednak na tym etapie należy uznać działania rządu za niewystarczające.

Podatki

W *Założeniach* nie znajdujemy informacji o planowanych zmianach w systemie podatkowym, które wpłynąć będą na dochody budżetu państwa w kolejnym roku. W związku z kampanią wyborczą pojawiają się liczne zapowiedzi inicjatyw ustawodawczych w tym zakresie, lecz brakuje szczegółowej informacji, co nie pozwala na właściwą ocenę *Założeń*. Pełna informacja dotycząca ewentualnych zmian stawek podatkowych, progów podatkowych oraz innych elementów systemu podatkowego jest niezbędna do przeprowadzania takiej

¹ OECD Economic Surveys Poland, March 2014

oceny. Pozwala bowiem na oszacowanie strony dochodowej budżetu państwa i dochodów do dyspozycji gospodarstw domowych, co z kolei ma bezpośrednie przełożenie na popyt konsumpcyjny, który jest głównym determinantem PKB.

W zasadzie większość ekonomistów zgadza się, że obecna kwota wolna od podatku jest na bardzo niskim poziomie, podobnie jak pracownicze koszty uzyskania przychodów. Należy dążyć do zmian podatkowych idących w kierunku obniżenia obciążeń osób najmniej zarabiających, między innymi poprzez dodanie niższej niż 18% stawki podatku. Jednakże, aby w sposób bardziej sprawiedliwy rozłożyć ciężary podatkowe i w części zrekompensować utratę dochodów budżetu warto wprowadzić dodatkową stawkę podatkową dla najwięcej zarabiających.

Mimo pozytywnej tendencji w zakresie wzrostu wpływów z podatku od towarów i usług (VAT) należy zwrócić uwagę na zaniechanie przez rząd reformy systemu podatkowego. Tymczasem konieczne jest jego uproszczenie oraz radykalne ograniczenie oszustw podatkowych, co pozwoli zwiększyć wpływy do budżetu państwa z tytułu podatków, w tym z podatku VAT. Konieczne jest także zwiększenie skuteczności poboru podatków. Na koniec 2014 roku zaległości podatkowe wynosiły około 45 mld zł, w tym z podatku VAT około 30 mld zł i były większe niż deficyt budżetu państwa w 2014 roku. Aparat skarbowy ma trudności ze egzekwowaniem zobowiązań podatkowych, a utworzone w 2011 roku instytucje gospodarki budżetowej, które miały przyczynić się do poprawy efektywności działania i zwiększenia przejrzystości finansów publicznych nie zrealizowały postawionych przed nimi celów, co wykazała Najwyższa Izba Kontroli (*Informacja o wynikach kontroli: Funkcjonowanie Instytucji Gospodarki Budżetowej z dnia 12 maja 2014 r.*)

W kolejnych latach negatywny wpływ na poziom dochodów podatkowych będą miały zmiany demograficzne. Spadek liczby urodzeń, emigracja zarobkowa i wzrost osób w wieku poprodukcyjnym wpłynę na spadek popytu wewnętrznego, zmianę struktury konsumpcji (m.in. na rzecz żywności i leków, a więc towarów o obniżonej stawce VAT) i tym samym spowoduje zmniejszenie wpływów do budżetu państwa.

Deficyt

W bieżącym roku deficyt został ograniczony, co spowodowało, że Komisja Europejska wydała rekomendację zakończenia wobec Polski procedury nadmiernego deficytu. Komisja uzyskała potwierdzenie ze strony rządu, że deficyt sektora finansów

oceny. Pozwala bowiem na oszacowanie strony dochodowej budżetu państwa i dochodów do dyspozycji gospodarstw domowych, co z kolei ma bezpośrednie przełożenie na popyt konsumpcyjny, który jest głównym determinantem PKB.

W zasadzie większość ekonomistów zgadza się, że obecna kwota wolna od podatku jest na bardzo niskim poziomie, podobnie jak pracownicze koszty uzyskania przychodów. Należy dążyć do zmian podatkowych idących w kierunku obniżenia obciążeń osób najmniej zarabiających, między innymi poprzez dodanie niższej niż 18% stawki podatku. Jednakże, aby w sposób bardziej sprawiedliwy rozłożyć ciężary podatkowe i w części zrekompensować utratę dochodów budżetu warto wprowadzić dodatkową stawkę podatkową dla najwięcej zarabiających.

Mimo pozytywnej tendencji w zakresie wzrostu wpływów z podatku od towarów i usług (VAT) należy zwrócić uwagę na zaniechanie przez rząd reformy systemu podatkowego. Tymczasem konieczne jest jego uproszczenie oraz radykalne ograniczenie oszustw podatkowych, co pozwoli zwiększyć wpływy do budżetu państwa z tytułu podatków, w tym z podatku VAT. Konieczne jest także zwiększenie skuteczności poboru podatków. Na koniec 2014 roku zaległości podatkowe wynosiły około 45 mld zł, w tym z podatku VAT około 30 mld zł i były większe niż deficyt budżetu państwa w 2014 roku. Aparat skarbowy ma trudności ze egzekwowaniem zobowiązań podatkowych, a utworzone w 2011 roku instytucje gospodarki budżetowej, które miały przyczynić się do poprawy efektywności działania i zwiększenia przejrzystości finansów publicznych nie zrealizowały postawionych przed nimi celów, co wykazała Najwyższa Izba Kontroli (*Informacja o wynikach kontroli: Funkcjonowanie Instytucji Gospodarki Budżetowej z dnia 12 maja 2014 r.*)

W kolejnych latach negatywny wpływ na poziom dochodów podatkowych będą miały zmiany demograficzne. Spadek liczby urodzeń, emigracja zarobkowa i wzrost osób w wieku poprodukcyjnym wpłynę na spadek popytu wewnętrznego, zmianę struktury konsumpcji (m.in. na rzecz żywności i leków, a więc towarów o obniżonej stawce VAT) i tym samym spowoduje zmniejszenie wpływów do budżetu państwa.

Deficyt

W bieżącym roku deficyt został ograniczony, co spowodowało, że Komisja Europejska wydała rekomendację zakończenia wobec Polski procedury nadmiernego deficytu. Komisja uzyskała potwierdzenie ze strony rządu, że deficyt sektora finansów

publicznych został trwale zredukowany. Jednak, co należy zaznaczyć, był to tylko zabieg księgowy. W rzeczywistości jest to przesunięcie długu emerytalnego na lata późniejsze. Spadek zadłużenia wynikał z zabrania części aktywów zgromadzonych w otwartych funduszach emerytalnych (OFE) i przekazaniu ich do Zakładu Ubezpieczeń Społecznych. Spowodowało to zasilenie Funduszu Ubezpieczeń Społecznych (FUS) znacznymi aktywami (ponad 153 mld zł), w ramach których były również obligacje Skarbu Państwa. Działanie związane z przekazaniem aktywów OFE do FUS było zabiegiem czysto technicznym, ponieważ Skarb Państwa zadeklarował wypłatę przejętych kwot w ramach świadczeń emerytalnych w przyszłości. Oznacza to, że cały czas dług emerytalny państwa występuje, jednak obecnie nie jest on liczony do zadłużenia. W momencie realizacji świadczeń emerytalnych będą one wypłacane ze środków budżetu, który przy nawarstwieniu wypłat może mieć problem z ich obsługą. W takiej sytuacji szczególnie należy zadbać o stronę dochodową budżetu, co jest jedyną metodą na uchronienie przyszłych emerytów przed problemami z wypłacalnością państwa i znaczącym obniżeniem wysokości wypłat emerytalnych. Niewystarczające są działania związane z tzw. „ozusowaniem” umów zlecenia. Nie poprawi to znacząco stanu finansów FUS w długim okresie. Należy objąć oskładkowaniem wszystkie dochody z pracy. Biorąc pod uwagę liczbę umów śmieciowych oraz niekorzystne tendencje demograficzne konieczna jest pogłębiona analiza strony dochodowej FUS oraz Funduszu Rezerwy Demograficznej (FRD) i zwiększenie bazy składkowej. W 2014 roku przychody FRD z tytułu prywatyzacji były o 72,7% mniejsze od planowanych w ustawie budżetowej, a dodatkowo w poprzednich latach wielokrotnie wykorzystywano je do innych celów. Środki gromadzone w FRD powinny być wykorzystywane w przyszłości, gdy struktura demograficzna ulegnie radykalnemu pogorszeniu.

Rynek pracy

Rynek pracy w Polsce, podobnie jak w latach ubiegłych, nadal obciążony jest wysoką stopą bezrobocia, która tylko pozornie obniża się, ponieważ przekształca się ze stopy bezrobocia rejestrowanego w nierejestrowane. Stąd wskazujemy, iż zaprezentowana w *Założeniach* ocena sytuacji na rynku pracy jest zbyt optymistyczna.

Brak jest szczegółowych badań dotyczących bezrobotnych niezarejestrowanych bez prawa do świadczeń, a takowe zdecydowanie lepiej oddałyby stan rynku pracy w Polsce. Dlatego postulujemy o umieszczenie w *Założeniach* odpowiednich danych, w tym wskaźnika bezrobocia nierejestrowanego, które uwzględni, realny obraz zasięgu bezrobocia w Polsce.

Ponadto w statystykach dotyczących rynku pracy brakuje danych dotyczących ludzi pracujących poza granicami kraju, bezrobocia ukrytego w rolnictwie oraz danych dotyczących szarej strefy.

Nie można także zapominać o działalności agencji zatrudnienia, które również przyczyniają się do wyłączenia bezrobotnych z rejestrów Państwowych Urzędów Pracy, przy czym podkreślić należy, iż nie oznacza to wyłączenia z ubóstwa, w którym – według danych Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej (MPiPS) - pozostaje niemal 50% pracowników tymczasowych 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).

Zwracamy także uwagę na pogarszające się wskaźniki jakości zatrudnienia. Spadającej stopie bezrobocia towarzyszy wzrost liczby osób korzystających z usług agencji zatrudnienia, które oferują nieodpowiednie warunki pracy. Zgodnie z danymi MPiPS 56% osób zatrudnianych przez agencje pracy tymczasowej pracuje na podstawie umów cywilnoprawnych. W zestawieniu z odsetkiem pracowników zatrudnionych przez agencje zatrudnienia na okres do 3 miesięcy, który wyniósł 58% oraz odsetkiem osób zatrudnionych na okres od 3 do 12 miesięcy, który osiągnął wartość 34% wszystkich pracowników otrzymujemy niezwykle ponury obraz polskiego rynku pracy.

Należy podkreślić, iż dotychczasowe działania rządu skierowane na aktywizację osób bezrobotnych są zdecydowanie niewystarczające, w szczególności dotyczy to osób w wieku 50+ oraz młodych. Stopa bezrobocia w trendach długofalowych rośnie, a zakładanie jej spadku w roku 2016 świadczy o nieprawidłowej analizie wskaźników i obecnie zachodzących procesów gospodarczych. Wbrew twierdzeniom zawartym w *Założeniach*, przyjęty scenariusz kształtowania się współczynnika aktywności zawodowej uwzględniający m.in. działania rządu polegające na znacznym ograniczeniu możliwości przechodzenia na wcześniejszą emeryturę oraz podniesieniu wieku emerytalnego, nie pozwala na przyjęcie, iż stopa bezrobocia rejestrowanego na koniec 2015 r. spadnie do poziomu 10,5%, a na koniec 2016 r. wyniesie 9,8%. Brak możliwości odejścia na emeryturę spowoduje, iż w przypadku utraty w tym okresie zatrudnienia, osoby w wieku 50+ w zdecydowanej większości przypadków nie znajdą kolejnej pracy. Wynika to m. in. z niechęci pracodawców do zatrudniania takich pracowników. Ponadto pracodawcy wychodzą z założenia, iż nie warto inwestować w pracowników w takim wieku z uwagi na potencjalnie krótki okres ich pracy i poniesione koszty (np. szkoleń).

Aby osiągnąć założony spadek bezrobocia i wzrost zatrudnienia, konieczne jest zwiększenie środków na aktywne polityki rynku pracy oraz odblokowanie zamrożonych na koncie Funduszu Pracy i Funduszu Gwarantowanych Świadczeń Pracowniczych około 8 mld zł. W sytuacji nadal wysokiego bezrobocia w Polsce jest to konieczne. Ponadto, obciążanie od 2009 r. Funduszu Pracy kosztami związanymi ze specjalizacją oraz realizacją staży podyplomowych lekarzy, lekarzy dentystów, pielęgniarek i położnych kwotą w wysokości 800 mln zł rocznie jest de facto ratowaniem Narodowego Funduszu Zdrowia (NFZ) kosztem Funduszu Pracy. Uwzględniając, że Komisja Europejska przyznała Polsce 12 mld złotych (20% całego budżetu NFZ) na unowocześnienie naszego systemu ochrony zdrowia i wspieranie profilaktyki zdrowotnej oraz kształcenie lekarzy i pielęgniarek, wnioskujemy o zaprzestanie od kolejnego roku przeznaczania wydatków Funduszu Pracy na realizację staży podyplomowych lekarzy, lekarzy dentystów, pielęgniarek i położnych.

Ważne jest promowanie kształcenia dualnego, które z sukcesem wykorzystywane jest w Niemczech i Austrii. Mając jednak świadomość, że w Polsce w ciągu ostatnich 25 lat znacząco obniżyły się wskaźniki zatrudnienia w przemyśle oraz spadła liczba dużych zakładów przemysłowych, postulujemy by wspólnie z Unią Europejską przyspieszyć prace nad wdrażaniem europejskiej polityki przemysłowej zakładającej zwiększenie udziału nowoczesnego przemysłu w gospodarce państw członkowskich Europy. Jest to konieczne, jeśli Polska chce wejść na ścieżkę trwałego wzrostu, stabilnego zatrudnienia i systemu edukacji dostosowanego do potrzeb rynku pracy.

Polityka rządu doprowadziła do rozprzestrzeniania się nisko opłacanych umów śmieciowych. Jednym z elementów negatywnie wpływającym na rynek pracy jest stosowanie kryterium najniższej ceny w zamówieniach publicznych, pomimo braku takiego obowiązku. Zmiana ustawy o zamówieniach publicznych wprowadziła bowiem przepisy wzmacniające znaczenie kryteriów społecznych. W związku z tym uznajemy za konieczne przeprowadzenie cyklu szkoleń dla administracji publicznej odpowiedzialnej za wydawanie publicznych środków stanowiących blisko 8% PKB i opracowanie stosownych zaleceń dotyczących stosowania klauzul społecznych w celu tworzenia wysokiej jakości miejsc pracy, przyjaznego pracownikowi rynku pracy i podnoszenia standardów etycznej konkurencji wśród przedsiębiorców.

Również Komisja Europejska w swoich zaleceniach rekomenduje Polsce ograniczenie nadmiernego wykorzystania umów cywilnoprawnych. Konsekwencją polityki niskich płac,

rozpowszechnienia umów śmieciowych oraz kiepskiej polityki mieszkaniowej jest znikoma regionalna i zawodowa mobilność pracowników oraz wysoki poziom emigracji zarobkowej.

Uwzględniając, że w 2015 r. Rada Europejska zaleciła Polsce podjęcie działań ograniczających skalę wykorzystania umów cywilnoprawnych, wnioskujemy o niezwłoczne przedstawienie rządowych inicjatyw zmierzających do wykonania tego zalecenia wraz z harmonogramem ich realizacji.

Wynagrodzenia w sferze budżetowej

Reprezentatywne centrale związkowe nie akceptują przedstawionej propozycji 0% wzrostu kwot bazowych pracowników sfery budżetowej. Podtrzymujemy swoje stanowisko zawarte we wspólnym piśmie z dnia 25 maja 2015 r. reprezentatywnych central związkowych i domagamy się „odmrożenia” funduszu płac tych pracowników. Pięcioletni okres zamrożenia kwot bazowych doprowadził do obniżenia realnego poziomu wynagrodzeń, a jednorazowe podwyższenie wynagrodzeń nie zatrzyma dalszego spadku ich wartości.

Także analiza wysokości średnich wynagrodzeń pracowników w poszczególnych działach gospodarki narodowej nieobjętych mnożnikowym systemem wynagradzania wskazuje, że w większości grup płace pozostają na poziomie dużo poniżej średniego wynagrodzenia w gospodarce narodowej, a szczególnie rażącym jest przykład wynagrodzeń wysoko wykwalifikowanych pracowników pomocy społecznej (przeciętne wynagrodzenie 1403,77 zł w 2015 r.). W obliczu tak niskich wynagrodzeń pracowników sfery budżetowej należy przeznaczyć odpowiednie środki na rekompensatę strat poniesionych przez pracowników z tego tytułu. Przeznaczenie ogólnej kwoty 2 mld zł na zwiększone wydatki na wynagrodzenia, bez określenia w jaki sposób zostaną rozdysponowane budzi stanowczy sprzeciw, ponieważ narusza zasady sprawiedliwości społecznej i stanowi zagrożenie dla pokoju społecznego. Rodzi bowiem dowolność w rozdziale tych środków i antagonizuje grupy zawodowe i pracowników. W związku z tym wnioskujemy o przedstawienie informacji, w oparciu o jakie kryteria planuje się rozdysponować kwotę 2 mld zł na wynagrodzenia w sferze budżetowej a w szczególności, jakie zasady będą stosowane przy przeprowadzeniu podwyżek i kto będzie o nich decydował.

Należy podkreślić, że rząd zamrażając fundusz wynagrodzeń w sferze budżetowej wpływa bezpośrednio na ograniczanie dochodów budżetu, a także na ogólny poziom płac w gospodarce narodowej. Mając na uwadze fakt, że sfera publiczna odgrywa znaczną rolę

w wyznaczaniu standardów zatrudnienia poprzez tzw. efekt demonstracji, wzrost płac w sferze budżetowej może pozytywnie wpłynąć na decyzje przedsiębiorców o podnoszeniu wynagrodzeń, co będzie miało kluczowe znaczenie dla dynamiki konsumpcji prywatnej. Należy zwrócić uwagę, że zgodnie z treścią *Założeń* utrzymuje się przewaga podaży nad popytem, co przy domykaniu się luki produktowej oznacza, że wyczerpuje się jeden z najistotniejszych w ostatnich 25 latach czynników wzrostu, czyli tania praca. Jednym ze sposobów wyjścia z tzw. pułapki średniego dochodu, oprócz wspomnianej już wcześniej innowacyjności, mogą być wyższe, skorelowane z wydajnością płace napędzające konsumpcję. Państwo mając możliwość ingerowania w strukturę wynagrodzeń poprzez sektor publiczny powinno podjąć kroki na rzecz szybszego wzrostu płac.

Wyniki finansowe firm

Rząd zauważa w *Założeniach*, że wśród czynników wspierających wzrost gospodarczy i inwestycje w Polsce należy wymienić utrzymującą się wysoką konkurencyjność kosztową polskich przedsiębiorstw i dobre wyniki finansowe. Pragniemy zwrócić uwagę, że skoro wyniki finansowe firm są dobre, to brak jest przesłanek do blokowania przez przedsiębiorców wzrostu wynagrodzeń. Według Głównego Urzędu Statystycznego w I kwartale 2015 r. przedsiębiorstwa niefinansowe uzyskały korzystniejsze niż rok wcześniej wyniki finansowe. Wynik finansowy netto był wyższy o 9,7% niż przed rokiem, a zysk netto wzrósł o 10,4%. Zysk netto wykazało 68,7% ogółu przedsiębiorstw (wobec 67,6% przed rokiem). Warto także odnotować, że w na koniec maja 2015 r. roku przedsiębiorcy zdeponowali w bankach depozyty o wartości ponad 213 mld zł.

Polityka społeczna

Zgodnie z ustawą o pomocy społecznej w 2015 roku nastąpi weryfikacja kryteriów progów dochodowych uprawniających do świadczeń z pomocy społecznej oraz wysokości tych świadczeń. Na podstawie ustawy o świadczeniach rodzinnych zostaną także podwyższone kryteria dochodowe dla rodzin ubiegających się o świadczenia rodzinne oraz ich wysokości. *Założenia* powinny zatem zawierać prognozę zwiększonych wydatków w związku z realizacją zapisów powyższych ustaw. Poziom wydatków związanych z weryfikacją progów dochodowych, jak i kwot świadczeń powinny być oszacowane, tak aby uwzględniały przedstawione propozycje we wspólnym stanowisku strony związkowej z dnia

3 czerwca 2015 r. Zaproponowane przez stronę związkową kwoty uwzględniają poziom progów interwencji socjalnej oszacowanej według cen z roku 2013 przez Instytut Pracy i Spraw Socjalnych oraz indeksację tych progów, tak aby w 2018 roku nie były one niższe od wartości minimum egzystencji we wszystkich typach rodzin.

W *Założeniach* przewiduje się wzrost wydatków związanych z realizacją zapowiedzi z *expose* premier Ewy Kopacz z października 2014 r. Nie określono jednak kierunków planowanych działań oraz nie przedstawiono szacunkowych wielkości dodatkowych wydatków na 2016 rok i kolejne lata z tego tytułu. Dotyczy to m.in. wydatków związanych ze zmianami w *ustawie o świadczeniach rodzinnych*, która przyjął Sejm w dniu 26 czerwca 2015 r. Brak podstawowych danych dotyczących szacowanych wydatków budzi wątpliwości co do rzetelności przedstawionych *Założeń*.

Oświata

Najważniejszymi pozycjami w budżecie państwa w obszarze oświata są: część oświatowa subwencji ogólnej i określenie poziomu wzrostu wynagrodzeń dla nauczycieli. Na podstawie przedłożonych *Założeń* trudno określić prognozę finansową dla oświaty na rok 2016.

W *Założeniach* brak jest jakichkolwiek prognoz dotyczących sytuacji finansowej jednostek samorządu terytorialnego, a zapowiadany brak odmrożenia wynagrodzeń będzie pogłębiał niekorzystne relacje wynagrodzeń nauczycieli do wynagrodzeń w gospodarce narodowej.

Sytuacja w UE

W związku z trudną sytuacją w Unii Europejskiej związaną z problemami finansowymi Grecji brakuje w *Założeniach* analizy wpływu tej sytuacji na polską gospodarkę, sektor finansowy oraz naszych głównych kontrahentów. Ewentualne bankructwo Grecji, wyjście ze strefy euro, wpłynie niekorzystnie na PKB krajów unijnych, a przez to i na naszą gospodarkę. Konieczne jest odpowiednie przygotowanie i analiza skutków tzw. Grexitu.

Podsumowując, przedłożone *Założenia* oceniamy jako mało realne. Mając to na uwadze oczekujemy, że przedstawione uwagi zostaną uwzględnione przy projektowaniu ustawy budżetowej na rok 2016.

Z poważaniem

FZZ

TADEK Chwałko

NSZZ „Solidarność”

Piotr Duda

OPZZ

Jan Guz