

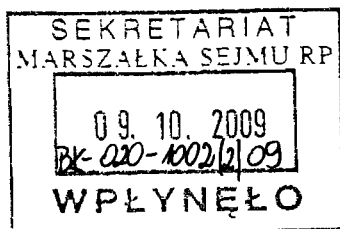
25  
lat

PRZEWODNICZĄCY  
OGÓLNOPOLSKIEGO POROZUMIENIA  
ZWIĄZKÓW ZAWODOWYCH  
JAN GUZ

Do druku nr 2375

OPZZ/PI/213/2009

Warszawa, 7 października 2009 r.



Pan

**Bronisław Komorowski**

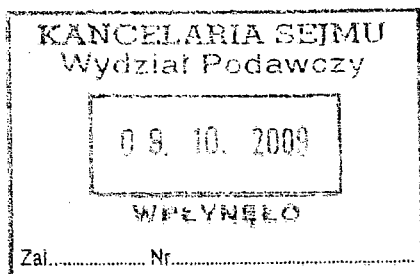
Marszałek Sejmu  
Rzeczypospolitej Polskiej

Warszawa

Szanowny Panie Marszałku.

Uprzejmie przekazuję w załączeniu opinię Ogólnopolskiego Porozumienia Związków Zawodowych do projektu budżetu państwa na rok 2010.

Z poważaniem



Załącznik:

- „Opinia Ogólnopolskiego Porozumienia Związków Zawodowych w sprawie projektu ustawy budżetowej na rok 2010”

---

OGÓLNOPOLSKIE POROZUMIENIE ZWIĄZKÓW ZAWODOWYCH

00-924 Warszawa, ul. Kopernika 36/40

tel.: 022 551 55 00, fax: 022 551 55 01

e-mail: [guz@opzz.org.pl](mailto:guz@opzz.org.pl), [www: http://opzz.org.pl](http://opzz.org.pl)



---

Warszawa, dnia 8 października 2009 roku

## **Opinia**

### **Ogólnopolskiego Porozumienia Związków Zawodowych w sprawie projektu ustawy budżetowej na rok 2010 (druk nr 2375)**

Ocena społecznego i gospodarczego wymiaru projektu budżetu związana jest z odpowiedzią na pytanie czy plan finansowy państwa na rok 2010 podniesie poziom życia obywateli oraz zwiększy ich zadowolenie z wypełniania przez państwo swoich funkcji wobec społeczeństwa i gospodarki.

Analiza przekazanego partnerom społecznym do zaopiniowania dokumentu pozwala na stwierdzenie, że projekt budżetu państwa nie gwarantuje realizacji rozbudzonych przez rząd Donalda Tuska oczekiwań.

- 1) Rząd, konstruując projekt budżetu, założył relatywnie konserwatywną prognozę wzrostu gospodarczego. Szacuje się, że w 2010 r. popyt krajowy wzrośnie realnie o 1,4%. Nastąpi przy tym dalszy spadek stopy wzrostu spożycia indywidualnego do poziomu 0,9%. Należy zauważyć, że czynnikiem negatywnie wpływającym na kształtowanie się popytu konsumpcyjnego będzie przede wszystkim pogarszająca się sytuacja na rynku pracy, wyrażająca się zarówno spadkiem zatrudnienia, jak i spadkiem dynamiki wzrostu wynagrodzeń w gospodarce narodowej. Szacuje się, że przeciętne zatrudnienie w 2009 r. w całej gospodarce narodowej spadnie o 1,1%, a w 2010 r. o kolejny 1% (tj. o około 100 tys. osób).
- 2) Szacuje się, że dynamika produktu krajowego brutto w 2010 r. przyspieszy do 1,2%, co będzie wynikało z wyższej dynamiki spożycia publicznego oraz powrotu akumulacji na ścieżkę wzrostową – a nie jak w latach ubiegłych ze wzrostu popytu konsumpcyjnego. Zauważamy, że rozwój gospodarczy kraju mógłby być szybszy, gdyby rząd założył wyższą dynamikę przyrostu wynagrodzeń u przedsiębiorców i w państwowej sferze budżetowej. Prowadzona przez rządzących polityka niskich płac nie sprzyja zmniejszeniu dysproporcji dochodowych wśród pracujących, a wręcz przeciwnie – zwiększa je. Narastanie różnic dochodowych potęgują dodatkowo: utrzymana przez rząd dwustopniowa skala podatkowa ze stawkami 18% i 32% (koszt dla sektora finansów publicznych około 8 mld zł) oraz rosnący fiskalizm państwa, który najbardziej odczuwają najbiedniejsze rodziny.

3) Niepokoi, że rząd próbuje oprzeć fundamenty wzrostu polskiej gospodarki na szukaniu oszczędności budżetowych, np. poprzez zmniejszenie, w porównaniu z budżetem roku 2009, finansowania zadań z zakresu funkcji:

- „Działalność edukacyjna, wychowawcza i opiekuńcza Państwa” - o 7,2%;
- „Gospodarka przestrzenna, wspieranie rozwoju budownictwa i mieszkalnictwa” - o 9,5%;
- „Rynek pracy” - o 17,7%;
- „Sprawy obywatelskie” - o 19,8%;
- „Budowa, rozbudowa i utrzymanie infrastruktury transportowej” - o 44,6%;
- „Organizacja opieki zdrowotnej i polityka zdrowotna” - o 16,5%.

Ograniczone są także wydatki w budżetach wojewodów ogółem, w ramach działu „Pomoc społeczna”, m.in. na:

- placówki opiekuńczo-wychowawcze - o 16,0%,
- domy pomocy społecznej - o 3,5%,
- ośrodki pomocy społecznej - o 3,9%,

oraz, w ramach działu „Pozostałe zadania z zakresu polityki społecznej”, wydatki na wojewódzkie urzędy pracy - o 80,5%.

Planowane jest ponadto zmniejszenie wydatków m.in. na:

- bary mleczne - o 4,5%,
- Ochotnicze Hufce Pracy - o 3,7%,
- krajowe pasażerskie przewozy kolejowe - o 55,6%

oraz w rezerwach celowych m.in. na:

- przeciwdziałanie i usuwanie skutków klęsk żywiołowych - o 7,1%,
- stypendia Prezesa Rady Ministrów dla uczniów szczególnie uzdolnionych - o 12%.

4) Poszukiwanie oszczędności nie koresponduje z ograniczaniem wydatków instytucji samodzielnie opracowujących projekty budżetów. W tym kontekście OPZZ jest zaniepokojone skalą niektórych wydatków na administrację państwową. W projekcie budżetu państwa założono m.in. wzrost wydatków:

- Kancelarii Prezydenta RP - o 4,7%;
- Kancelarii Sejmu - o 8,5%;
- Kancelarii Senatu - o 6,0%;
- Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji - o 34,5%;
- Instytutu Pamięci Narodowej – Komisja Ścigania Zbrodni Przeciwko Narodowi Polskiemu - o 4,6%;
- Trybunału Konstytucyjnego - o 19,0%.

Wzrastają ponadto wydatki państwa na realizację zadań z zakresu funkcji „Zarządzanie finansami państwa” - o 28,2% więcej niż w 2009 r.

5) Analizując dochody budżetu państwa zwraca uwagę fakt, że pomimo braku znaczących zmian systemowych w zakresie podatków zwiększa się fiskalizm państwa. Dochody podatkowe w 2010 r. będą nominalnie wyższe o 6,0% od planowanego wykonania dochodów roku 2009, a w relacji do PKB dochody te zwiększą się z 15,9% w 2009 r. do 16,5% w 2010 r.

W 2010 r. zwiększą się w porównaniu do przewidywanego wykonania dochodów w 2009 r. nominalne dochody budżetu państwa z tytułu:

- podatku od towarów i usług (VAT) - o 8,9% (w relacji do PKB o 7,9%);
- podatku akcyzowego - o 0,7% (w relacji do PKB o 3,9%);
- podatku dochodowego od osób prawnych - o 9,6% (w relacji do PKB o 1,9%);

- podatku dochodowego od osób fizycznych - o 3,5% (w relacji do PKB o 2,7%).

Z powyższego wynika, że fiskalizm państwa przesuwa się z roku na rok z podatków dochodowych na podatki pośrednie, których stawki są takie same dla wszystkich podatników. Jednocześnie rząd nie przewidział w podatku dochodowym od osób fizycznych regulacji, które w istotny sposób zwiększyłyby wynagrodzenia najmniej zarabiających. Taka polityka kłóci się z rządowymi obietnicami zmniejszania obciążeń podatkowych obywateli.

Jednocześnie warto odnotować, że zaległości budżetu państwa z tytułu podatków, według stanu na dzień 31 grudnia 2008 r. wyniosły 20 459 750 tys. zł. Na dzień 31 grudnia 2008 r. 4 377 podmiotów gospodarczych posiadało zaległości podatkowe we wpłatach wszelkich należności wobec budżetu państwa powyżej 1 mln zł.

- 6) Nie może spotkać się z pozytywną opinią prognoza przewidywanego zmniejszenia popytu na pracę. Szacuje się, że liczba bezrobotnych na koniec 2010 r. wzrośnie do około 2 mln osób, a stopa bezrobocia do około 12,8%. Rząd powinien nie tylko zwiększyć wysiłki w celu ograniczenia zjawiska bezrobocia, ale też racjonalnie wydawać środki pochodzące ze składek od pracodawców na Fundusz Pracy. Tymczasem kolejny rok minister finansów uszczupla Fundusz Pracy o ponad 2,3 mld złotych, przeznaczając te środki na wypłatę zasiłków i świadczeń przedemerytalnych oraz finansując specjalizacje czy staże podyplomowe lekarzy, lekarzy dentystów, pielęgniarek i położnych (1,6 mld zł świadczenia przedemerytalne, 7 17,5 mln zł staże podyplomowe). OPZZ uważa, że koszty związane ze specjalizacją oraz realizacją staży podyplomowych lekarzy, lekarzy dentystów, pielęgniarek i położnych oraz koszty związane z finansowaniem zasiłków i świadczeń przedemerytalnych nie powinny być ponoszone z Funduszu Pracy. Podstawowym zadaniem Funduszu Pracy jest finansowanie świadczeń przysługujących bezrobotnym oraz finansowanie programów na rzecz przeciwdziałania bezrobociu. Fundusz Pracy powołany został do rozwiązywania problemów rynku pracy, a nie do wspomagania i finansowania systemu ochrony zdrowia. Fundusz ten jest funduszem celowym, zasilanym głównie ze składek pracodawców. Ponadto przypominamy, że zgodnie z postanowieniami art. 108 ust. 1a ustawy z dnia 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy (Dz. U. z 2008 r. Nr 69, poz. 415 z późn. zm.) – staże podyplomowe oraz szkolenia specjalizacyjne lekarzy, lekarzy dentystów, pielęgniarek i położnych finansowane miały być ze środków Funduszu Pracy tylko w 2009 r. Tymczasem minister finansów proponuje to rozwiązanie jako stałe źródło zasilania systemu ochrony zdrowia.
- 7) Prognozowany średnioroczny wskaźnik cen towarów i usług konsumpcyjnych ogółem na poziomie 101,0% wydaje się zbyt optymistyczny i w praktyce nie do osiągnięcia. Dotyczy to tym bardziej zaplanowanego na tym samym poziomie wskaźnika dla gospodarstw domowych emerytów i rencistów. Od lat wskaźnik dla tej grupy był zawsze wyższy od wskaźnika ogółem, w roku 2008 aż o 0,7 pkt. proc.
- 8) Nie do zaakceptowania jest odpis na działalność Zakładu Ubezpieczeń Społecznych na poziomie 3 418 000 tys. zł. Przy planowanych wydatkach na ponad 4,7 mld zł grozi to utratą płynności finansowej i niewykonaniem przez ZUS ustawowych zadań, które z roku na rok rosną w wyniku ustawowej działalności parlamentu. ZUS jest instytucją niedofinansowaną w zakresie wysokości poborów dla pracowników jak też podstawowego sprzętu biurowego, który jest przestarzały i jest go za mało.

- 9) Truizmem jest stwierdzenie, że lepiej i taniej jest zapobiegać niż leczyć. Dlatego całkowicie niezrozumiałe jest zmniejszenie w stosunku do roku bieżącego planowanych wydatków ZUS na prewencję rentową o 867 mln zł oraz prewencję wypadkową. W tym drugim przypadku planowana kwota 1 mln zł jest prawie siedmiokrotnie niższa od przyjętej na 2009 rok.
- 10) OPZZ wyraża także swoje oburzenie co do zaplanowanego zasilenia Funduszu Ubezpieczeń Społecznych środkami z Funduszu Rezerwy Demograficznej w kwocie 7 500 000 tys. zł. Ideą przyświecającą autorom ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych było m.in.:
- stworzenie mechanizmów zabezpieczających, aby politycy nie wykorzystywali środków zbieranych przez ubezpieczonych na doraźne cele,
  - uruchomienie środków FRD, na co wskazuje jego nazwa, na uzupełnienie niedoboru funduszu emerytalnego powstałego wyłącznie z przyczyn demograficznych.
- 11) Na przyszły rok rząd zaplanował deficyt w wysokości 52,2 mld zł. Przypomnieć należy jednak, że deficyt ten powstał w dużej części z podjętej decyzji w zakresie skali podatkowej od przychodów uzyskiwanych przez osoby fizyczne. Skalę tego deficytu łagodzi się obecnie poprzez sięgnięcie do środków zbieranych przez wszystkich ubezpieczonych. Faktem jest natomiast, że osoby które skorzystały najczęściej na obniżce stóp podatkowych, z uwagi na utrzymywane ograniczenie podstawy wymiaru składek do trzydziestokrotności prognozowanego przeciętnego wynagrodzenia w gospodarce narodowej, nie przyczyniają się szczególnie do wzrostu środków na Fundusz Rezerwy Demograficznej. W tej sytuacji można stwierdzić, że jest to kolejny przypadek, gdy koszty kryzysu przerzuca się także na osoby, które uzyskują niskie dochody. Na początku tego roku Sejm przyjął ustawę na mocy której 40% środków uzyskanych z prywatyzacji majątku skarbu państwa ma zasilać FRD. Jeżeli zamiarem rządu jest zawłaszczenie środków zbieranych na tym funduszu staje się całkowicie niezrozumiałym, czemu służyć miała ww. ustawa.

## **Prywatyzacja**

W zakresie przychodów z prywatyzacji podajemy w wątpliwość szacowane wpływy z tego tytułu tj. 25,0 mld zł. Zauważamy że prowadzona wyprzedaż majątku Skarbu Państwa, nazywana przez rządzących prywatyzacją, nie służy interesom państwa i pracowników. Łamanie zasad dialogu społecznego oraz próba sprzedaży przedsiębiorstw bez pakietu socjalnego stają się nierozłącznym elementem działań ministra skarbu państwa. Przypominamy, że OPZZ wielokrotnie występowało z wnioskiem o przedstawienie przez ministra skarbu państwa na posiedzeniu Trójstronnej Komisji do Spraw Społeczno-Gospodarczych informacji o dotychczasowym przebiegu procesów prywatyzacyjnych w Polsce, ze szczególnym uwzględnieniem aspektów społecznego i kapitałowego. W naszej ocenie informacja ta powinna stanowić podstawę do dalszej dyskusji nad polityką prywatyzacyjną państwa na kolejne lata.

## **Ochrona zdrowia**

- 1) Plan budżetu na rok 2010, w części 46 Zdrowie, obrazuje znaczący spadek wydatków kształtujących się na poziomie 81,0% w porównaniu do planu na 2009 r. (2010 r. – 3 452 421 tys. zł wobec 4 262 002 tys. zł w 2009 r.), w tym - w samym dziale 851 Ochrona zdrowia - poziom wydatków na 2010 r. stanowi

zaledwie 69,2% planu na 2009 r. (2010 r. – 2 029 130 tys. zł wobec 2 931 022 tys. zł w 2009 r.).

Spadek wydatków dotyczy niemal wszystkich pozycji części budżetu 46 Zdrowie, w tym największy występuje w poniższych rozdziałach:

- szpitale ogólne (3 198 tys. zł wobec 9 265 tys. zł w 2009 r. co stanowi 34,5% 2009 r.) – warto podkreślić, że już w 2009 r. spadek ten był znaczący i stanowił około 66% poziomu roku 2008;
- szpitale kliniczne (212 791 tys. zł wobec 281 240 tys. zł w 2009 r. co stanowi 75,6% 2009 r.);
- publiczna służba krwi (89 401 tys. zł wobec 95 375 tys. zł w 2009 r. co stanowi 80,3% 2009 r.);
- programy polityki zdrowotnej (566 199 tys. zł wobec 593 676 tys. zł w 2009 r. co stanowi 95,3% 2009 r.);
- świadczenia wysokospecjalistyczne (302 585 tys. zł wobec 336 205 tys. zł w 2009 r. co stanowi 90,0% 2009 r.);
- pozycja: pozostała działalność (258 155 tys. zł wobec 489 792 tys. zł w 2009 r. co stanowi 52,7% 2009 r.) – komentarza wymaga struktura wydatków jak i ich znaczne zmniejszenie w tej pozycji.

W ocenie OPZZ ograniczenia wydatków we wskazanych powyżej wybranych pozycjach, zwłaszcza na zadania związane z dostępnością do świadczeń opieki zdrowotnej może zaburzyć realizację celu nazwanego w budżecie zadaniowym: „Zapewnienie dostępu do świadczeń opieki zdrowotnej” (szczególnie zmniejszenie środków na programy polityki zdrowotnej czy kosztowne dla pacjentów świadczenia wysokospecjalistyczne).

2) Budżet zadaniowy – Funkcja 20: Organizacja opieki zdrowotnej i polityka zdrowotna.

Wybór zadań uznanych za priorytetowe w tej funkcji tj. 20.1 „Zapewnienie dostępu do świadczeń opieki zdrowotnej” i 20.2 „Ratownictwo medyczne” wydaje się zasadny.

Zwracają jednak uwagę nieadekwatne i niemierzalne mierniki (bądź ich brak u niektórych dysponentów) do monitorowania poszczególnych celów (przykład: „liczba donacji w relacji do liczby planowanych donacji” - wydaje się, że np. miernikiem dostępności pacjentów do opieki zdrowotnej powinien być średni, możliwe najkrótszy czas oczekiwania, a nie ilość oddanych litrów krwi).

3) Dla całościowego przedstawienia wydatków przeznaczanych na ochronę zdrowia ze środków publicznych zasadne byłoby załączyć do projektów ustaw budżetowych w kolejnych latach plan finansowy Narodowego Funduszu Zdrowia (postulat ten powtarzamy corocznie). Dopiero globalne ujęcie wydatków przeznaczanych na zdrowie z tych 2 źródeł tj. NFZ i budżetu państwa pokaże rzeczywisty ciężar wydatków ponoszonych z każdego z nich i będzie dowodem, iż nadal wydatki na zdrowie są znaczącym udziałem podatników odprowadzających składkę na ubezpieczenie zdrowotne do NFZ, a nie istotną pozycją wydatków budżetowych.

4) Po raz kolejny przypominamy postulat o zasadności załączania projektu planu finansowego Agencji Oceny Technologii Medycznych (AOTM) – od 2009 r. jest to państwowa jednostka organizacyjna posiadająca osobowość prawną podlegająca ministrowi właściwemu do spraw zdrowia. W części projektu budżetu zawierającego dotacje podmiotowe (załącznik 11/2), w dziale 46 Zdrowie, w części 851 Ochrona Zdrowia, w rozdziale 85195, na AOTM przeznaczona jest kwota 6 743 tys. zł. Komentarza wymaga wysokość tej kwoty

w kontekście realizacji nowych ustawowych zadań Agencji związanych z tworzeniem koszyków świadczeń gwarantowanych.

- 5) Plan finansowy Państwowego Funduszu Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych. Zgodnie z planem na 2010 r. planowana dotacja z budżetu państwa przeznaczana na realizację ustawowych zadań Funduszu wynosić ma 788 075 tys. zł. Kwota powyższej dotacji budżetowej na PFRON na 2010 r. została zaplanowana niezgodnie z wytycznymi ustawowymi: zgodnie z art. 68e ustawy z dnia 27 sierpnia 1997 r. o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych (Dz. U z 1997 r. Nr 123, poz. 776 z późn. zm.): „W latach 2009–2011 Fundusz otrzymuje dotację celową z budżetu państwa na realizację zadania, o którym mowa w art. 26a, w wysokości nie mniejszej niż 30% środków zaplanowanych na realizację tego zadania na dany rok”. Art. 26a wskazanej ustawy o rehabilitacji dotyczy środków niezbędnych na dofinansowanie do wynagrodzeń pracowników niepełnosprawnych, które zostały zaplanowane w planie finansowym na 2010 r. na poziomie 2 777 500 tys. zł. Oznacza to, że zaproponowana kwota dotacji budżetowej w wysokości 788 075 tys. zł stanowi dokładnie 28,3% a więc mniej niż ustawowy wymóg co najmniej 30% planowania środków na ten cel. W praktyce oznaczać to będzie, że proponowana kwota dotacji budżetowej na 2010 r. nie pokryje realizacji ustawowych zadań PFRON takich jak: dofinansowanie do wynagrodzeń pracowników niepełnosprawnych (art. 26a ustawy o rehabilitacji), rekompensata gminom 50% utraconych dochodów z tytułu zwolnień zpch z podatku od nieruchomości, podatku leśnego, podatku rolnego oraz od czynności cywilnoprawnych (art. 47 ust. 2 ustawy o rehabilitacji) oraz dotacji rozwojowej.

### **Minimalne wynagrodzenie za pracę**

OPZZ oczekuje pilnego przedłożenia przez stronę rządową propozycji stopniowego zwiększania płacy minimalnej do poziomu co najmniej 50% płacy przeciętnej, zgodnie z obietnicą Prezesa Rady Ministrów Donalda Tuska z dnia 15 maja 2009 roku. Przypominamy rządowi, że członkostwo Polski w Unii Europejskiej powinno skutkować przyjęciem wyższych standardów w sferze wynagrodzeń, w tym ratyfikowaniem konwencji Międzynarodowej Organizacji Pracy Nr 131 w sprawie płacy minimalnej oraz art. 4 ust. 1 Europejskiej Karty Społecznej, regulującego zagadnienie wynagrodzenia godziwego. W rezultacie nie zatwierdzenia przez Polskę tych dokumentów poziom minimalnego wynagrodzenia za pracę nie odpowiada wynagrodzeniu zapewniającemu godziwe życie. Wzywamy rząd do podjęcia oczekiwanych przez pracowników działań w zakresie wzrostu płacy minimalnej.

### **Płace w sferze budżetowej**

W projekcie ustawy budżetowej nie znajdujemy wyjaśnienia, dlaczego rząd przyjął średnioroczny wskaźnik wzrostu wynagrodzeń w państwowej sferze budżetowej w wysokości 101,0%. Oznacza to – uwzględniając prognozowany średnioroczny wskaźnik cen towarów i usług konsumpcyjnych (101,0%), który w ocenie OPZZ będzie jednak wyższy, oraz zapowiedzianą redukcję zatrudnienia w jednostkach sfery budżetowej – zmniejszenie realnych wynagrodzeń otrzymywanych przez pracowników państwowej sfery budżetowej oraz postępującą pauperyzację tej grupy społecznej. Tym samym rząd po raz kolejny zlekceważył znaczenie i rolę pracowników tego sektora.

## **Wynagrodzenia w sektorze przedsiębiorstw**

Propozycja Rady Ministrów, aby maksymalny roczny wskaźnik przyrostu wynagrodzeń zaliczanych w ciężar kosztów u przedsiębiorców w 2010 roku wyniósł 101,0% nie może zostać zaakceptowana. Oczekujemy pilnego zakończenia prac nad projektem ustawy o uchyleniu ustawy z dnia 16 grudnia 1994 r. o negocjacyjnym systemie kształtowania przyrostu przeciętnych wynagrodzeń u przedsiębiorców oraz o zmianie niektórych ustaw, stosownie do deklaracji, którą Prezes Rady Ministrów Donald Tusk złożył partnerom społecznym na posiedzeniu Komisji Trójstronnej w dniu 15 maja 2009 roku oraz uwzględnienia uwag OPZZ w tym zakresie, zawartych w opinii przekazanej Ministrowi Finansów.

**Ogólnopolskie Porozumienie  
Związków Zawodowych**