



RZECZPOSPOLITA POLSKA  
 MINISTER FINANSÓW  
 FS4/0310/384/RWQ/13/RWPD-45004

99161 / 4247

Warszawa, dnia 07 czerwca 2013 r.

KANCELARIA OGÓLNA  
 Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej  
 ul. Świątokrzyska 12, Warszawa, tel. Nowogrodzka 1137

Data wpływu: 11-06-2013

Nr pisma: 60062

DEPARTAMENT  
 RYNKU PRACY

12 000 000

20 56687/2013

SEKRETARIAT  
 SEKRETARZA STANU  
 JAKUBA MĘCINA

11-06-2013

L. dz. 2013  
 DocMan

DRP

Pan  
**Jacek Męcina**  
**Sekretarz Stanu**  
 Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej

ip gh  
 12.06.2013  
 Sied  
 12.06

*Jacek Męcina*

Uprzejmie informuję, że do przekazanego przy piśmie z dnia 16 maja 2013 r., znak DRP-VIII-02100-3-310-IS/12 projektu założeń projektu ustawy o zmianie ustawy o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy oraz niektórych innych ustaw – zgłaszam następujące uwagi:

I. Do projektu założeń:

1. Na str. 6, w lit. i mowa jest o „wydzieleniu z Funduszu Pracy Krajowego Funduszu Szkoleniowego” (KFS). KFS będzie zadaniem realizowanym ze środków FP w miejsce zadania określonego przepisami art. 67-69 ustawy o promocji i nie może być wyodrębnionym rachunkiem w rozumieniu przepisów o finansach publicznych.
2. W pkt 6, na str. 10-11 proponuje się, aby łączna wysokość środków Funduszu Pracy przeznaczonych na realizację przez PUP projektów współfinansowanych z EFS (w ramach Poddziałania 6.1.3) była określona w umowie wieloletniej, zawieranej pomiędzy ministrem właściwym do spraw pracy, ministrem właściwym do spraw rozwoju regionalnego oraz ministrem właściwym do spraw finansów publicznych, która obejmowałaby cały okres programowania, z zastrzeżeniem, że wysokość środków Funduszu Pracy przeznaczonych na ten cel musiałyby mieć pokrycie w przychodach ze składek Funduszu Pracy. ...” – rozumiem, że kwestie dotyczące funkcjonowania takiej umowy zostaną określone w ustawie. Jednakże budzą wątpliwości zapisy dotyczące uzależniania realizacji zadań określonych w umowie od przychodów ze składek Funduszu Pracy. Należy zauważyć, że składki wnoszone przez pracodawców na Fundusz Pracy stanowią źródło przychodów Funduszu i nie powinny być przeznaczane na wskazane, jednostkowe zadanie. Poza tym umowy muszą zamykać się w środkach przewidzianych na koszty w danym roku na tego typu zadania. Należy przy tym również zauważyć, że na dzień dzisiejszy określenie/oszacowanie środków, które mają być pozyskane z budżetu Unii Europejskiej nie jest możliwe.
3. W pkt 7 na str. 11, w ostatnim zdaniu pierwszego akapitu podano, że „Rada Rynku Pracy będzie miała kompetencje w zakresie opiniowania sprawozdania rocznego z wykonania Planu FP.” Wymaga wyjaśnienia o jakie kompetencje tutaj chodzi.
4. Na str. 18 projektu założeń podano, że program PAI realizowany będzie samodzielnie przez powiatowy urząd pracy lub we współpracy z ośrodkami pomocy społecznej, w zależności od możliwości finansowych gmin. Program ten będzie zatem finansowany wspólnie ze środków Funduszu Pracy i budżetu gminy lub wyłącznie ze środków Funduszu Pracy (gdy gmina nie będzie posiadała takich możliwości). Tymczasem na str. 5 załącznika do testu regulacyjnego założono, że szacowany koszt programu, będzie realizowany w okresie 2 miesięcy we współpracy z ośrodkiem pomocy społecznej i



Finansów

będzie obejmował obydwa bloki „aktywizację” i „integrację i wyniesie dla budżetu gminy – 371 371 156 zł.

Mając na uwadze wskazane powyższe skutki finansowe dla budżetów gmin na realizację zadań z zakresu pomocy społecznej, MF uważa, że należy dążyć do takich rozwiązań, które nie będą powodowały dodatkowych skutków finansowych dla systemu pomocy społecznej i nie będą stanowiły podstawy do ubiegania się o dodatkowe środki z budżetu państwa. Tym bardziej, że w omawianym materiale (na str. 18 załącznika do tekstu regulacyjnego) podano, że „realizacja programu PAI będzie skutkowałą zmniejszeniem liczby bezrobotnych, którzy z tego tytułu korzystają ze świadczeń z pomocy społecznej. W konsekwencji nastąpić powinno zmniejszenie wydatków przeznaczonych przez gminę na świadczenia pomocy społecznej przysługujące z tytułu bezrobocia”.

5. W pkt 6) pn. Reforma sieci EURES, na str. 21, w lit.h mowa jest o „konieczności utworzenia jednego nowego etatu w urzędzie ministra właściwego do spraw pracy do obsługi nowych zadań EURES. (...)”, które byłyby finansowane ze środków budżetu państwa, a ich równowartość będzie odprowadzana na rachunek budżetu państwa ze środków Funduszu Pracy.” Należy uszczegółowić ten postulat.
6. W pkt 7) pn. Elastyczność stosowania usług i instrumentów rynku pracy, na str. 21, w drugim akapicie, w ostatnim zdaniu mówi się o kierowaniu na dotowane miejsca pracy. Dotychczas w przepisach o promocji zatrudnienia charakter dotacyjny miały środki FP przeznaczone na wynagrodzenia pracowników powiatowych urzędów pracy. Wymaga zatem wyjaśnienia o jakie „dotowane miejsca pracy” tutaj chodzi.
7. Przyjmuje, że zawarta w pkt 8) pn. Poszerzenie dostępu do informacji o ofertach pracy, str.23, lit.b, propozycja poszerzenia kompetencji ochotniczych hufców pracy o prowadzenie ogólnokrajowego serwisu informacyjnego na temat rynku pracy (...) – nie wiąże się z dodatkowymi skutkami dla sektora finansów publicznych, w tym budżetu państwa.
8. W pkt 3 *Pożyczka z Funduszu Pracy na utworzenie stanowiska pracy...* w czwartym akapicie budzi zastrzeżenie ustanowienie BGK jako właściwego do umarzania w całości lub w części należności z tytułu niespłaconych pożyczek jeżeli zachodzą przesłanki określone w art. 56 lub art. 57 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych ( Dz. U. Nr 157, poz. 1240, z późn. zm.). Kwestie dotyczące ewentualnego umarzania powinny być uregulowane w ustawie o promocji podobnie, jak to ma miejsce w przypadku nienależnie pobranych świadczeń z Funduszu Pracy.
9. Na str. 34 *Utworzenie Krajowego Funduszu Szkoleniowego*, który będzie rachunkiem celowym funkcjonującym w ramach Funduszu Pracy (państwowego funduszu celowego) pozostaje w sprzeczności z art. 29 ust. 4 ustawy o finansach publicznych stosownie do którego państwowy fundusz celowy stanowi wyodrębniony rachunek bankowy, którym dysponuje minister wskazany w ustawie tworzącej fundusz albo inny organ wskazany w tej ustawie. Zatem przepisy ustawy o finansach publicznych, jak również przepisy wykonawcze wydane na jej podstawie, nie wskazują możliwości tworzenia rachunków celowych w ramach dofinansowania państwowego funduszu celowego. Jednocześnie propozycja utworzenia Krajowego Funduszu Szkoleniowego działającego w państwowym funduszu celowym, który jest de facto wyodrębnionym rachunkiem bankowym nie sprzyja realizacji zasady przejrzystości finansów publicznych. Dodatkowo zauważenia wymaga, iż obecnie istnieje możliwość wsparcia pracodawców z Funduszu Pracy poprzez refundację części kosztów szkoleń pracowników, ale pracodawcy w znikomym stopniu są zainteresowani tą formą. Należy zauważyć również, iż proponuje się zastąpienie aktualnych rozwiązań prawnych, zawartych w art. 67-69 ustawy o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy, nowymi rozwiązaniami. O ile proponowane rozwiązania spowodują likwidację instytucji zakładowych funduszy szkoleniowych, to wówczas zmian dostosowawczych będą

wymagały odrębne przepisy, które do takich funduszy się odnoszą, m.in. przepisy ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych<sup>1</sup> oraz ustawy o podatku dochodowym od osób prawnych<sup>2</sup>. W projekcie brakuje chociażby ogólnej informacji na ten temat. Ponadto niezrozumiałe jest stwierdzenie, iż „proponuje się zmniejszenie podstawy podatku dochodowego firmy o kwotę wkładu własnego projektu szkoleniowego, aby zachęcić pracodawców do korzystania ze środków KFS” (ostatnie zdanie części VI na str. 37 projektu). Ponoszone przez pracodawców/przedsiębiorców wydatki na szkolenia pracowników stanowią koszty uzyskania przychodów, pomniejszając tym samym podstawę opodatkowania w podatku dochodowym. Proponuję zatem ten fragment wykreślić.

10. Na str. 45-47 pkt 30 projekt zawiera budzące zastrzeżenia zmiany w zakresie prawa do zasiłku polegające na zwiększeniu kręgu osób uprawnionych do tych obligatoryjnych świadczeń, co powoduje dodatkowe skutki finansowe dla Funduszu Pracy. MF nadal uważa, że proponowane rozwiązania powodują, że działania pasywne będą miały pierwszeństwo przed aktywnymi.

Nadal zastrzeżenia budzi wprowadzenie dłuższego okresu pobierania zasiłku dla bezrobotnych przez osoby samotnie wychowujące dzieci. Proponowane zmiany mogą prowadzić do nadużyć przez osoby, które żyją w nieformalnych związkach.

Zastrzeżenia budzi m.in. dodanie do okresu uprawniającego do zasiłku okresu świadczenia usług na podstawie umowy aktywizacyjnej, okresu pobierania renty rodzinnej.

11. Na str. 51 (część VIII pkt 1) należy wykreślić propozycję w zakresie zmiany ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych:

- lit. a - dotyczącą zwolnienia z opodatkowania świadczeń otrzymywanych przez osoby uprawnione, jako specyficzne elementy wspierające zatrudnienie w ramach realizowanego programu specjalnego,
- lit. b - dotyczącą zwolnienia z opodatkowania środków Funduszu Pracy przyznanych absolwentom centrów integracji społecznej i klubów integracji społecznej, na podjęcie działalności gospodarczej, o których mowa w art. 46 ust. 1 pkt 2 ustawy o promocji zatrudnienia,
- lit. c - dotyczącą zwolnienia z opodatkowania kosztów szkoleń i studiów kadr publicznych służb zatrudnienia, ochotniczych hufców pracy i członków rad zatrudnienia. Należy zauważyć, iż obecnie w ustawie o podatku dochodowym od osób fizycznych obowiązuje zwolnienie z opodatkowania wartości świadczeń przyznanych zgodnie z odrębnymi przepisami przez pracodawcę na podnoszenie kwalifikacji zawodowych, z wyjątkiem wynagrodzeń otrzymywanych za czas zwolnienia z całości lub części dnia pracy oraz za czas urlopu szkoleniowego (art. 21 ust. 1 pkt 90). Zachodzi zatem wątpliwość, czy przepis w proponowanym zakresie jest w ogóle potrzebny. Dopiero w sytuacji gdyby sfinansowanie szkolenia czy studiów miało pochodzić od innego podmiotu niż pracodawca, należałoby rozważyć wprowadzenie odrębnego zwolnienia w tym zakresie. Taka sytuacja może mieć miejsce w odniesieniu do członków rad zatrudnienia (przekształcanych zresztą według obecnych założeń w rady rynku pracy – str. 11 projektu), o ile zostałyby przesądzone, że finansowanie tego rodzaju świadczeń w ogóle jest zasadne. Nie jest to także oczywiste z uwagi na fakt, iż do nowo tworzonych rad rynku pracy mieliby być powoływani przedstawiciele reprezentatywnych organizacji pracodawców oraz organizacji związkowych.

<sup>1</sup> Art. 14 ust. 2 pkt 13 ustawy z dnia 26 lipca 1991 r. o podatku dochodowym od osób fizycznych (Dz. U. z 2012 r. poz. 361, z późn. zm.)

<sup>2</sup> Art. 12 ust. 1 pkt 5b ustawy z dnia 15 lutego 1992 r. o podatku dochodowym od osób prawnych (Dz. U. z 2011 r. Nr 74, poz. 397, z późn. zm.)

12. Na str. 54 budzi zastrzeżenia propozycja zawarta w pkt 7 wprowadzająca zmianę w ustawie z dnia 30 kwietnia 2004 r. o świadczeniach przedemerytalnych polegających na umożliwieniu nabywania prawa do świadczenia przedemerytalnego przez osoby współpracujące z osobą prowadzącą działalność gospodarczą na takich samych warunkach, jak osoby prowadzące tę działalność (...). Propozycja ta wymaga uzasadnienia.

II. Do załącznika do testu regulacyjnego:

1. Z treści załącznika wynika, iż wejście w życie ustawy spowoduje skutki finansowe dla sektora finansów publicznych, polegające na zmniejszeniu dochodów publicznych (składki na FP, FGŚP, PIT) już w 2014 r. MF pragnie zauważyć, iż zgodnie z art. 112c ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz.U. Nr 157, poz. 1240 z późn. zm.) w okresie od dnia skierowania do Rzeczypospolitej Polskiej zaleceń, o których mowa w art. 126 ust. 7 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, do dnia ich uchylecia, Rada Ministrów nie może przyjmować projektów ustaw określających zwolnienia, ulgi i obniżki, których skutkiem finansowym może być zmniejszenie dochodów jednostek sektora finansów publicznych w stosunku do wielkości wynikających z obowiązujących przepisów.

W dokumencie wskazano wprawdzie, iż łączne skutki dla sektora finansów publicznych po stronie dochodowej, po uwzględnieniu składek na ubezpieczenia społeczne oraz podatek dochodowy, są pozytywne, jednak wyliczeń tych nie udokumentowano, w tym nie dokonano dekompozycji skutków zmian wpływających na wzrost dochodów publicznych.

W ocenie MF należy uzupełnić dokument o skutki skumulowane w podziale na budżet państwa, JST i pozostałe jednostki.

Koszty programu EURES w poz. *Koszty zatrudnienia 1 pracownika na stanowisku do spraw obsługi EURES w urzędzie ministra właściwego do spraw pracy* budzą wątpliwości.

Obliczając łączne skutki finansowe dla FP i FGŚP (spadek przychodów) zastosowano nieprawidłowy wskaźnik indeksacji. Z treści materiału wynika, iż ubytek przychodów w tych funduszach związany będzie z projektowanymi zwolnieniami z obowiązku opłacania składek na fundusze za zatrudnionych przez pracodawców bezrobotnych w wieku do 30 lat. Skutki te należy raczej indeksować wzrostem wynagrodzeń. Poza tym, w wyliczeniach należy uwzględnić skutki zmian demograficznych – wyliczenia zakładają bowiem utrzymanie stałego poziomu (liczby) osób, których dotyczy będzie derogacja opłacania składek na fundusze.

Zdanie na stronie 16 w pkt 1 „nowo proponowane działania, tj. zniesienie obowiązku odprowadzania składek na FP i FGŚP przez okres 12 miesięcy za bezrobotnego skierowanego do pracy w wieku do 30 lat, z uwzględnieniem wpływów do budżetu państwa (składki na ubezpieczenia społeczne oraz podatek dochodowy), na podstawie analizy przepływów na rynku pracy” wymaga przerehabrowania, gdyż sugeruje, iż składki na ubezpieczenia społeczne wpływają do budżetu państwa (składki te mają jedynie wpływ na podstawę naliczenia podatku dochodowego).

2. Podtrzymuję uwagę, że miesięczny koszt utrzymania jednego stanowiska pracy do obsługi Krajowego Funduszu Szkoleniowego został zawyżony.

3. Na str. 15 załącznika, tiret „Wymiana informacji pomiędzy PUP a ośrodkami pomocy społecznej” podano, że zapewnienie urzędom pracy dostępu do funkcjonalności

umożliwiającej wymianę danych na poziomie lokalnym (...) będzie wiązało się z koniecznością poniesienia dodatkowych wydatków w wysokości ok. 10 mln zł – należy uzupełnić ww. treść i wskazać źródło sfinansowania tych wydatków.

4. Na str. 17 załącznika w pkt 3 „Budżety jednostek samorządu terytorialnego” lit. b podano, że nowo zaproponowane zmiany wpływają na zadania samorządu powiatowego poprzez: dodanie nowych zadań - przede wszystkim w zakresie zwiększenia zakresu współpracy między PUP i ośrodkami pomocy społecznej – program PAI – należałoby powyższy zapis doprecyzować poprzez wskazanie o jakie nowe zadania w nim chodzi.

W uzasadnieniu do omawianego projektu założeń należy zawrzeć informację, że przedstawione koszty dotyczące proponowanych rozwiązań mają charakter orientacyjny, bo zadania nie mają charakteru obligatoryjnego i będą każdorazowo realizowane w ramach określonej w planie Funduszu Pracy na dany rok puli wydatków/kosztów. Zwłaszcza że w porównywalnych warunkach skutki musiałyby być inaczej szacowane (staże lekarskie, pielęgniarskie - kwestia źródła finansowania przedmiotowych staży i specjalizacji w 2014 r. - ze środków Funduszu Pracy, czy z budżetu państwa nie została jeszcze przesądzona).

Należy zatem dodać, że na tym etapie prac nad projektem, prezentowane rozwiązania i związane z nimi wydatki/koszty nie mają charakteru obligatoryjnego (chyba że któreś z rozwiązań taki skutek generuje, to należy je wymienić).

*Z paszaniem,*

Z upoważnienia Ministra Finansów  
PODSEKRETARZ STANU  
*Hanna Muiszczyk*