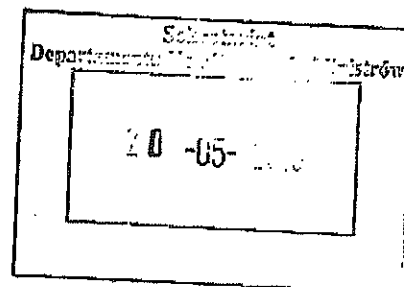




RZECZPOSPOLITA POLSKA
MINISTER FINANSÓW

PW6.021.39.2015

Warszawa, dnia 13 maja 2015 r.



Pani

Małgorzata Hirszel

Sekretarz Stałego Komitetu Rady Ministrów

Do przesłanego przy piśmie z dnia 13 maja 2015 r. nr KRM-10-57-15 UD 214 projektu ustawy o Radzie Dialogu Społecznego i innych instytucjach dialogu społecznego – zgłaszam następujące uwagi.

I. Do projektu ustawy:

1. Art. 18 – zawarta w ust. 1 tego artykułu propozycja, tj. „Strona rządowa, nie później niż 30 dni przed przedstawieniem projektu ustawy budżetowej Sejmowi, kieruje projekt ustawy budżetowej na rok następny wraz z uzasadnieniem Radzie w celu zajęcia stanowiska przez strony pracowników i pracodawców” uniemożliwia przygotowanie i w konsekwencji przyjęcie przez Radę Ministrów projektu ustawy budżetowej, wobec czego powyższy zapis jest absołutnie nie do zaakceptowania.

Należy podkreślić, iż etap opracowywania projektu ustawy budżetowej, który bezpośrednio poprzedza termin, o którym mowa w art. 18 ust. 1 to okres bardzo wytężonej i intensywnej pracy, w trakcie, którego zbierane i aktualizowane są niezbędne dane, w oparciu, o które podejmowane są fundamentalne decyzje, rzutujące na całokształt budżetu państwa na rok przyszły. Jest to także okres, który wiąże się z bardzo dużą liczbą przeliczeń, które z chwilą wejścia w życie Stabilizującej Reguły Wydatkowej uległy dalszemu zwiększeniu i skomplikowaniu.

W związku z tym konieczne jest przywrócenie poprzedniej wersji przepisów art. 18 ust. 1 w brzmieniu: „Strona rządowa, nie później niż 20 dni przed przedstawieniem projektu ustawy budżetowej Sejmowi, kieruje projekt ustawy budżetowej na rok następny wraz z uzasadnieniem Radzie w celu zajęcia stanowiska przez strony pracowników i pracodawców” oraz taką zmianę terminów zawartych w art. 18 ust. 2-4 aby ostateczne możliwe zajęcie stanowiska przez strony pracowników i pracodawców Rady miało miejsce w okresie umożliwiającym dotrzymanie przez Radę Ministrów konstytucyjnych terminów przekazania projektu ustawy budżetowej na rok następny Sejmowi (art. 222 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej).



Przesłać

ul. Świętokrzyska 12, 00-918 Warszawa | tel: +48 22 694 42 42 | fax: +48 22 694 47 41 | e-mail: sekretariat.pw@skm.gov.pl

Powyższe zmiany należy uwzględnić w uzasadnieniu do projektu ustawy poprzez dokonanie w nim niezbędnych zmian.

2. Art. 20 i 21 – w mojej ocenie, należy wykreślić z projektowanej ustawy przepisy dotyczące przedstawiania przez Ministra Finansów stronie pracowników i stronie pracodawców Rady informacji o przebiegu wykonania ustawy budżetowej.

Jednocześnie zwracam uwagę, w kontekście art. 21, iż roczne sprawozdanie z wykonania budżetu państwa jest ogólnodostępne i zamieszczane corocznie na stronie internetowej Ministerstwa Finansów, w terminie do 31 maja jak również stosownie do przepisów art. 226 Konstytucji Rada Ministrów przedkłada je również do Sejmu (ogólnodostępny druk sejmowy).

3. Art. 27 ust. 1 pkt 2 – nie znajdują uzasadnienia do wprowadzenia przepisu, aby do składu Rady, ze strony rządowej, oprócz członków Rady Ministrów – wchodził również przedstawiciel ministra właściwego do spraw finansów publicznych (sekretarz lub podsekretarz stanu odpowiedzialny za budżet państwa).

W mojej ocenie udział przedstawiciela ministra właściwego do spraw pracy (sekretarz lub podsekretarz stanu) odpowiedzialnego za dialog społeczny jest wystarczający.

4. Art. 36 pkt 8 – należy wykreślić projektowaną regulację z uwagi na poniższy zapis zawarty w art. 37 ust. 3, tj. Organizację Biura i jego szczegółowy sposób działania określa statut i regulamin jednostki budżetowej, o której mowa w ust. 2 tego artykułu.

5. Art. 38 ust. 1 i 4 – zastrzeżenia, będą przepisy związane powoływaniem Dyrektora Biura do kierowania pracami Biura, i jego podległości (osoby zatrudnionej w komórce organizacyjnej jednostki budżetowej podległej kierownikowi jednostki budżetowej) Przewodniczącemu Rady, którym ma być naprzemiennie przedstawiciel strony pracowników, strony pracodawców oraz strony rządowej. Dodatkowo wątpliwości będą koszty ww. rozwiązania, wskazane w niniejszym piśmie w uwadze ogólnej do Oceny Skutków Regulacji.

6. Art. 39 ust. 1- 3 i § – zastrzeżenia budzi proponowane obecnie brzmienie tych przepisów. Przede wszystkim nie uzasadniono, dlaczego wykreślono zapis, że projekt planu finansowego Biura jest opracowywany na podstawie kwot wydatków na kolejny rok budżetowy i w terminach wskazanych przez dysponenta części budżetowej 31 Praca. Ponadto, nadal zastrzeżenia budzi propozycja, iż projekt planu finansowego Biura na kolejny rok budżetowy podlega zatwierdzeniu przez Radę, która ma być forum trójstronnej współpracy strony pracowniczej, strony pracodawców oraz strony rządowej.

Należy bowiem mieć na uwadze, że projekty budżetu w danej części budżetowej, w tym części 31 Praca, w ramach której mają być finansowane wydatki budżetu państwa związane z działalnością Rady Dialogu Społecznego oraz Biura Rady Dialogu Społecznego – opracowywane są przez dysponentów części budżetowych na podstawie założeń przyjętych do opracowywania budżetu oraz w ramach określonej kwoty limitu wydatków. Obowiązujące przepisy dotyczące opracowywania projektu budżetu danej części budżetowej nie przewidują możliwości udziału w planowaniu wydatków budżetowych podmiotów innych niż dysponent części budżetowej.

Powstaje również wątpliwość, co w sytuacji, gdy Rada nie zatwierdzi projektu planu finansowego Biura.

Dodatkowo podkreślenia wymaga, że zgodnie z postanowieniami art. 53 ustawy o finansach publicznych za całość gospodarki finansowej jednostki budżetowej (jako jednostki sektora finansów publicznych) jest odpowiedzialny jej kierownik, tj. kierownik jednostki, w której wyodrębnione ma być Biuro.

W świetle ww. przepisu zarówno obowiązek zatwierdzenia planu finansowego Biura Rady, jak i odpowiedzialność za jego wykonanie spoczywały będą wyłącznie na kierowniku jednostki budżetowej, której wydzieloną komórką organizacyjną będzie Biuro, a nie na Radzie Dialogu Społecznego.

Powstaje również wątpliwość, co w sytuacji, gdy Rada nie zatwierdzi sprawozdania z wykonania planu finansowego Biura za rok poprzedni,

Należy zauważyć, że postulaty partnerów społecznych nie są wystarczającym uzasadnieniem do wprowadzenia proponowanych zmian. Funkcjonowanie Biura Rady przede wszystkim musi być zgodne z obowiązującymi systemowymi przepisami dotyczącymi funkcjonowania jednostek sektora finansów publicznych.

Jeśli zaś chodzi o wydzielenie nowego rozdziału klasyfikacji budżetowej w związku z planowanym utworzeniem Biura Rady Dialogu Społecznego, to należy zauważyć, iż zgodnie z projektowanym przepisem art. 37 ust. 1 Biuro ma być wydzieloną komórką organizacyjną państwowej jednostki budżetowej, podległej ministrowi właściwemu do spraw pracy, a zatem jednostki, która posiada już swój własny rozdział klasyfikacji, tj. rozdział 75072 - Centrum Partnerstwa Społecznego „Dialog”. Dlatego też nie jest możliwe wyodrębnienie dodatkowego rozdziału klasyfikacji budżetowej w celu ujmowania wydatków związanych z funkcjonowaniem Rady i Biura, o którym mowa w art. 39 ust. 1 projektu, który stanowiłby niejako rozdział w rozdziale klasyfikacji (Biuro Rady Dialogu Społecznego będzie komórką organizacyjną CPS „Dialog”).

Jednocześnie podtrzymuję propozycję odnośnie do sposobu finansowania Biura RDS (wydatki Biura byłyby ponoszone z budżetu państwa, natomiast pracodawcy i związkowcy byłiby zobowiązani do dokonania na rachunek dochodów budżetu państwa wpłat w wysokości 1/4 poniesionych wydatków). Takie rozwiązanie w pełni wpisuje się w propagowane przez przedmiotowy projekt ustawy idee współpracy strony pracowniczej, strony pracodawców oraz strony rządowej, co powinno przekładać się na wspólne ponoszenie kosztów funkcjonowania Biura Rady Dialogu Społecznego.

7. Art. 41 ust. 4 - w mojej ocenie Wojewódzkie Rady Dialogu Społecznego powinny pozostać - tak jak obecnie - na szczeblu urzędu wojewódzkiego. A zatem koszty z tym związane powinny być pokrywane z budżetów wojewody w ramach dotychczasowych limitów.

Nie znajduję bowiem uzasadnienia do sfinansowania dodatkowych kosztów dla budżetu państwa, związanych z realizacją zadań zleconych z zakresu administracji rządowej jednostkom samorządu terytorialnego finansowanym w drodze dotacji celowej, na tworzenie oraz zapewnienie funkcjonowania wojewódzkich rad dialogu społecznego - w wysokości ok. 745.000 zł rocznie.

8. Przepis art. 58 wymaga poprawienia, nie określono bowiem który art. ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych ma być zmieniany.
9. W art. 61 oraz art. 65 należy dokonać zmian dostosowawczych do nowego harmonogramu konsultacji projektu ustawy budżetowej, w związku z wprowadzeniem w art. 16-18 projektu elastycznego podejścia do prac nad projektem budżetu państwa, w celu spójności całego procesu, odpowiednio w ustawie:
- z dnia 23 grudnia 1999 r. o kształtowaniu wynagrodzeń w państwowej sferze budżetowej oraz o zmianie niektórych ustaw, należy dodatkowo dokonać zmiany art. 7 ust. 5 ustawy o kształtowaniu (...), tj.: w miejsce wyrazów: „Jeżeli w terminie do dnia 20 lipca” wpisać wyrazy: „Jeżeli w terminie 30 dni kalendarzowych od dnia otrzymania propozycji”,
 - z dnia 10 października 2002 r. o minimalnym wynagrodzeniu za pracę, należy dodatkowo dokonać zmiany w art. 2 ust. 3 ustawy, tj. terminu uzgadniania wysokości minimalnego wynagrodzenia: „15 lipca” na dni kalendarzowe mimo stanowiska autora projektu zawartego w tabeli – Uwagi w ramach uzgodnień międzyresortowych (lp. 35 i 36), że uwagi MF w tym zakresie zostaną uwzględnione, w projekcie nie wprowadzono tych zmian.
10. W art. 70 dot. zmian w ustawie z dnia 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy, wymaga wyjaśnienia, dlaczego poza zmianami dostosowawczymi polegającymi na zastąpieniu wojewódzkich komisji dialogu społecznego wojewódzkimi radami dialogu społecznego - wprowadzona została dodatkowa zmiana polegająca na wykreśleniu opinii powiatów wchodzących w skład województwa przy przygotowywaniu corocznie regionalnego planu działań na rzecz zatrudnienia przez samorząd województwa.
- Ponadto niezrozumiałe są powody wykreślenia w art. 70 pkt 2 dotyczącym zmiany art. 22 ust. 5 pkt 10 ustawy o promocji treści „i rozwoju rynku pracy”.

Niezależnie od powyższego budzą wątpliwości projektowane przepisy art. 1,2,7-10 dotyczące celu działania Rady, jej zadań oraz kompetencji, wprowadzenia quasi inlektawy ustawodawczej, przekazywania przez Rząd Wykazu Prac RM (które zostały zawarte w tabeli – Uwagi w ramach uzgodnień międzyresortowych).

Szczególnie pozostawienie brzmienia przepisów art. 1 i 2 w proponowanej formie spowoduje, że Rada będzie mogła opiniować wszelkie projekty przygotowane przez stronę rządową, co znacznie wydłuży proces legislacyjny i będzie stanowiło nadmierne uprzywilejowanie stron Rady w stosunku do innych podmiotów uczestniczących w konsultacjach społecznych. Niewystarczające jest bowiem m.in. wyjaśnienie autora projektu, że zasadnym jest zakresienie szerokiego zakresu spraw, co do których prowadzony jest dialog społeczny, w szczególności w ramach Rady Dialogu Społecznego, będącej następcą prawnym Trójstronnej Komisji ds. Społeczno-Gospodarczych (...) adekwatne do tego, w jaki sposób powinna wyglądać współpraca Rządu z partnerami społecznymi.

II. Uwagi do Oceny Skutków Regulacji

1. Uwaga ogólna

Wydatki związane z wprowadzeniem projektowanych rozwiązań związanych z utworzeniem Biura Rady Dialogu Społecznego i obsługą Rady Dialogu Społecznego powinny być finansowane w ramach środków będących w dyspozycji Ministra Pracy i Polityki Społecznej i nie powinny stanowić podstawy do ubiegania się o dodatkowe środki. Zatrudnienie 4 pracowników etatowych w Biurze Rady Dialogu Społecznego powinno odbyć się w ramach funduszu wynagrodzeń będącego w dyspozycji Ministra Pracy i Polityki Społecznej.

Należy bowiem mieć na uwadze, że – po wprowadzeniu projektowanych rozwiązań – ulegnie zmniejszeniu liczba zadań pracowników MPiPS wykonujących obecnie zadania związane z obsługą Sekretariatu Trójstronnej Komisji. Zatem należałoby rozważyć przeniesienie części tych etatów do Biura Rady Dialogu Społecznego.

Należy przy tym zauważyć, że zastrzeżenia budzi proponowane wynagrodzenie Dyrektora Biura (172.040 zł rocznie, czyli 14.337 zł miesięcznie), które będzie wyższe niż planowane na 2015 r. przeciętne wynagrodzenie w grupie osób zajmujących kierownicze stanowiska państwowe w części 31 Praca (11.806 zł). W OSR nie przedstawiono uzasadnienia dla proponowanej wysokości wynagrodzenia Dyrektora Biura, które ma być tylko komórką organizacyjną jednostki budżetowej.

Ponadto, skoro obecnie organizacje pracodawców i pracowników ponoszą koszty związane z udziałem w Komisji Trójstronnej (1.009.500 zł w 2014 r. – zgodnie z informacją w OSR) – nie wiadomo dlaczego w nowej formule wszystkie wydatki związane z funkcjonowaniem Rady Dialogu Społecznego ma ponosić budżet państwa.

2. Uwagi szczegółowe

Pkt 6 OSR wymaga uzupełnienia:

- o informację (wraz z kalkulacją) odnośnie do wydatków, które składają się na wydatki bieżące Biura w wysokości 528.174 zł. Warto wskazać, że Biuro Rady ma być wydzieloną komórką organizacyjną państwowej jednostki budżetowej, podległej ministrowi właściwemu do spraw pracy i ma się mieścić w CPS „Dialog”;
- w pozycji „źródło finansowania” należy wykazać odrębnie wysokość skutków, które zostaną sfinansowane w ramach budżetów poszczególnych dysponentów i wysokość dodatkowych skutków dla budżetu państwa.
- o aktualizację kosztów związaną z ww. uwagą wskazaną w pkt 1 ppkt 7 dotyczącą pozostawienia - tak jak obecnie - na szczeblu urzędów wojewódzkich, Wojewódzkich Rad Dialogu Społecznego.

Niezależnie od powyższego należy wskazać, że - mając na względzie informacje zawarte w Ocenie Skutków Regulacji do ww. projektu ustawy, w pkt 6 Wpływ na sektor finansów publicznych, z których wynika, iż niektóre z proponowanych zmian spowodują wzrost wydatków z budżetu państwa - opracowywany projekt ustawy powinien uwzględniać zastosowanie w nim uregulowań art. 50 ust. 1a, 4 i 5 ustawy z dnia 27

sierpnia 2009 r. o finansach publicznych. Z przepisów tych wynika bowiem, iż w przyjmowanych przez Radę Ministrów projektach ustaw, których skutkiem finansowym może być zmiana poziomu wydatków jednostek sektora finansów publicznych w stosunku do wielkości wynikających z obowiązujących przepisów, w treści projektu określa się maksymalny limit tych wydatków wyrażony kwotowo, na okres 10 lat budżetowych wykonywania ustawy oddzielnie dla każdego roku, poczynając od pierwszego roku planowanego wejścia w życie ustawy, w podziale na budżet państwa, jednostki samorządu terytorialnego i ich jednostki organizacyjne oraz pozostałe jednostki sektora finansów publicznych, a także należy zawrzeć w nim określenie mechanizmów korygujących w przypadku zagrożenia przekroczenia przyjętego na dany rok limitu i organu monitorującego wykorzystanie limitu wydatków oraz odpowiedzialnego za wdrożenie mechanizmów korygujących.

Ponadto, należy podkreślić, iż określane w treści ustaw maksymalne limity wydatków nie oznaczają automatycznego zwiększania budżetu danego dysponenta o te kwoty, w ramach ogólnej kwoty wydatków budżetu państwa. Mają one bowiem przede wszystkim na celu działanie wspomagające ograniczenie wzrostu wydatków. Wydatki dysponentów w dalszym ciągu będą planowane zgodnie z przyjętymi przez Radę Ministrów założeniami do projektu budżetu państwa na dany rok budżetowy. Dlatego też, przy zgłaszaniu inicjatyw generujących nowe wydatki jednostek sektora finansów publicznych należy mieć na uwadze, aby wydatki te mieściły się w ogólnej puli wydatków budżetu państwa wyliczonej przy zastosowaniu stabilizującej reguły wydatkowej. Nałożone na jednostki nowe zadania nie powinny generować od razu kosztów w postaci automatycznego zwiększenia zatrudnienia czy innych kosztów w danych jednostkach organizacyjnych. Ich realizowanie bowiem powinno odbywać się w ramach posiadanych zasobów kadrowych i finansowych poszczególnych instytucji. Oznaczać to może, że inne wydatki będą musiały zostać ograniczone, jednocześnie nie rezygnując przy tym z wprowadzania nowych zadań istotnych społecznie i gospodarczo.

Z upoważnienia Ministra Finansów
SEKRETARZ STANU

Janusz Cichoń