Związek Rzemiosła Polskiego
ul. Miodowa 14, 00-246 Warszawa, tel. +22 5044 397, tel./faks 5044 230, e-mail oswiata@zrp.pl, www.zrp.pl

Warszawa, 2 sierpnia 2011 r.

NO-II/AS/1-3/2011

Pani Czesława Ostrowska
Podsekretarz Stanu
Ministerstwo Pracy
i Polityki Społecznej

Związek Rzemiosła Polskiego - w nawiązaniu do pisma znak:DRP-II-4042-39-AR/11 z dnia 13 lipca 2011 r. - wyraża uznanie i dziękuje, za działania pozwalające na to, iż następuje uruchomienie wstrzymywanych wypłat na refundację wynagrodzeń i składek na ubezpieczenie pracowników młodocianych.
Jednakże, w dalszym ciągu istnieją uzasadnione obawy, co do przyszłości kolejnych wypłat. Raz naruszony, sprawnie działający system refundacji stał się niestabilny i nieprzewidywalny. To przecież Minister Pracy (jako dysponent Funduszu Pracy) zmniejszyła środki w planie finansowym FP na wiele ważnych działań z zakresu aktywnych form zwalczania bezrobocia, w tym refundację wynagrodzeń młodocianych pracowników (z 254 mln do 170 mln zł), co w konsekwencji spowodowało dalsze ponad półroczne komplikacje i wzbudziło ogromny niepokój społeczny. Pozostaje nam jedynie wyrazić nadzieję, iż środki na refundacje, którymi Minister Pracy obecnie dysponuje (powiększone o dalsze zawnioskowane 73,1 mln zł) będą mogły skutecznie zabezpieczyć ciążące na resorcie zobowiązania względem rzemieślników i innych pracodawców zatrudniających młodocianych w celu przygotowania zawodowego.

Kolejne, proponowane przez resort pracy, działania w tym zakresie mają charakter doraźny i podlegają zróżnicowanej ocenie. Poniżej przedstawiamy opinie i komentarze środowiska rzemieślniczego na temat działań resortu w kilku kwestiach:

1. Lista zawodów do refundacji

Pozytywnie należy ocenić podjętą przez resort pracy (szkoda, że dopiero teraz) próbę aktualizacji istniejących w poszczególnych województwach list zawodów, w których może być prowadzone przygotowanie zawodowe młodocianych pracowników i dokonywana refundacja. Pojawia się pytanie, jak można było wypłacać refundacje (za młodocianych!) w takich zawodach jak np.: „opiekun dzikich zwierząt", „treser psów", „hodowca bydła", czy też technik usług fryzjerskich (?!). Jeśli można gdzieś szukać oszczędności w obszarze refundacji, to właśnie w takich przypadkach (mamy tutaj ewidentny przejaw nieszczelności w systemie).

ZRP w odpowiedzi na wniosek resortu pracy, przekazał aktualny wykaz 106 zawodów rzemieślniczych, w których możliwe jest prowadzenie przygotowania zawodowego młodocianych i uzyskiwanie refundacji wynagrodzeń za takich pracowników.

2. Aneksy do umów o refundacje

Kwestia, która wzbudziła ogromne kontrowersje w środowisku pracodawców szkolących (niestety wdrażana już), to dyspozycja resortu dotycząca „*zobowiązania OHP do umieszczania w umowach z pracodawcami zapisów, iż kwota refundacji określona w umowie obowiązuje na dany rok kalendarzowy, zaś na każdy kolejny rok będzie określana aneksem, w wysokości uwarunkowanej możliwościami finansowymi Funduszu Pracy*".

W tym przypadku mamy do czynienia z uznaną formą działania administracji rządowej i samorządowej, a umowy są zawierane na podstawie prawa cywilnego (kodeks cywilny) z podmiotami, które na podstawie odrębnych ustaw wykonują działalność wspieraną przez Państwo, zgodnie z aktualnie obowiązującymi zasadami polityki społecznej.

Formuła „umowy cywilnoprawnej" obecna jest w porządku prawnym państw demokratycznych głównie dla wykorzystania elementarnej zasady prawa cywilnego, jaką jest zasada wolności i swobody zawierania umów oraz zasada <u>równości stron stosunków cywilnoprawnych</u>.

Mając na względzie powyższe należy stwierdzić, iż **formuła umowy cywilnoprawnej nie może doznawać zbyt daleko idących ograniczeń co do swobody zawierania umów**, ani nie może nadawać nadmiaru uprawnień stronie umowy, kosztem interesu drugiej strony (prawo jednostronnej zmiany umowy przez jedną ze stron). Kwestią odrębną, ale w całości pochodną powyższej uwadze, jest konieczność wyważenia na czym polega „wyższy interes społeczny", stanowiący uzasadnienie odstępstwa od czysto cywilnoprawnych reguł swobody i równości w relacjach umownych. W tym wypadku – jest to wyważenie pierwszeństwa, pomiędzy ograniczonymi środkami budżetowymi i postulatem pewności finansowych uwarunkowań procesu szkolenia uczniów-młodocianych pracowników w naturalnych warunkach pracy, co wymaga bezpośredniego udziału pracodawców.

Zamiar kształtowania przez resort poziomu rocznych refundacji w zależności od stanu budżetu Państwa w danym roku podatkowym znosi w relacjach umownych „OHP – rzemieślnik" pewność, co do uwarunkowań finansowych procesu szkolenia. Okres szkolenia jest dłuższy niż rok budżetowy, przy czym decyzja o podjęciu się przez rzemieślnika wyszkolenia ucznia w procesie pracy, podejmowana jest jedynie raz – w jasnych relacjach prawnych i finansowych, obowiązujących w dacie poprzedzającej zawarcie umowy. Późniejsze zmiany uwarunkowań finansowych funkcjonującego przedsiębiorstwa rzemieślniczego, dokonywane jednostronnie przez OHP z powoływaniem się na determinanty budżetowe, są **nie do zaakceptowania** ani z punktu widzenia „interesu społecznego" (ochrona stosunków prawnych w całokształcie procesu szkolenia ucznia), ani z punktu widzenia konkretnego rzemieślnika – strony umowy (woluntaryzm finansowy i niepewność relacji ekonomicznych). Uważamy, że ochrona prawna, jaką cieszy się kształcenie młodocianych w procesie pracy, widoczna we wszystkich uregulowaniach prawnych

tego zagadnienia w obowiązującym ustawodawstwie, doznaje bezpośredniego uszczerbku w świetle zapowiadanych przez MPiPS zmian w porządku umownym pomiędzy resortem i pracodawcami. W konsekwencji może to prowadzić do ograniczenia lub wręcz zatrzymania procesu szkolenia poszczególnych młodocianych. Dowolne, wynikające w danym roku z rozmiaru aktualnej luki budżetowej, obniżanie kwoty rocznych refundacji może zaskutkować rozwiązaniem umowy OHP – rzemieślnik, co w praktyce spowoduje ograniczenie lub całkowite wycofanie się pracodawców z procesu szkolenia praktycznego.

W ocenie **Związku Rzemiosła, to właśnie interes społeczny wymaga utrzymania pełnej ochrony prawnych (umownych) i finansowych uwarunkowań procesu szkolenia uczniów w taki sposób, by ich nauka zawodu przebiegała w sposób niezakłócony i była w całości oderwana od przyczyn, nie pozostających w żadnym związku ze stronami umowy o pracę zawartej w celu przygotowania zawodowego**.
Uczniów szkolą przedsiębiorcy, których działania w zakresie prowadzonego przedsiębiorstwa powinny być racjonalne i ekonomicznie uzasadnione; projektowane zmiany porządku umownego na gruncie relacji „rzemiosło – OHP" (de facto: Państwo – rzemiosło) wprost naruszają zasady pewności obrotu prawnego i gospodarczego i prowadzą do zagrożenia ciągłości procesu szkolenia uczniów w procesie pracy.

Wątpliwe prawnie jest, projektowanie zmiany wysokości refundacji w stosunku do jej wysokości obowiązującej w roku zawarcia umowy, także i z tego względu, że przepis art. 12 ust. 6 ustawy o promocji zatrudniania i instytucjach rynku pracy oraz postanowienia wykonawczego rozporządzenia jednoznacznie wskazują sposób i mechanizm liczenia refundacji. Jest faktem prawnym, że przepis ustawy upoważnia OHP do zwrotu kosztów „do wysokości najniższych stawek", z drugiej jednak strony żaden z przedmiotowych przepisów prawa nie wskazuje na możliwość aneksowania umów już zawartych, w odniesieniu do okresów rocznych obowiązywania umowy wieloletniej. Z zapisu art. 12 ust. 6 ustawy wynika jedynie, że w umowie określa się wysokość refundacji na określonym poziomie, przez co należy rozumieć, że ustalona umownie wysokość zwrotu pozostaje niezmienna na czas trwania umowy. Koncepcja „racjonalnego ustawodawcy" zakłada, że gdyby autor ustawy zamierzał poddawać wysokość rocznych kwot zwracanych rzemieślnikom fluktuacjom budżetowym, to znalazłoby to wyraz w samej ustawie poprzez odpowiednią delegację do aneksowania przedmiotowych umów.

Biorąc po uwagę powyższe, a zwłaszcza wobec braku w ustawie upoważnienia dla OHP do rocznej indeksacji wysokości refundowanych kosztów – Związek Rzemiosła wyraża pogląd, iż brak jest prawnych podstaw do dokonywania zmian wysokości kwot zwracanych w poszczególnych latach obowiązywania umów o refundację wynagrodzeń i składek na ubezpieczenia społeczne młodocianych pracowników zatrudnionych na podstawie umowy o pracę w celu przygotowania zawodowego.

3. Refundacje, a zawody deficytowe

W ocenie środowiska pracodawców wspieranie środkami FP kształcenia zawodowego młodocianych pracowników jest niezbędne, zarówno w zawodach

deficytowych, jak też tych, które najlepiej rokują na późniejsze zatrudnienie. Podstawowym argumentem jest, nie podlegający dyskusji związek, między poziomem kwalifikacji, a możliwością podjęcia pracy. Być może należałoby rozważyć wprowadzenie dodatkowych zachęt (np.: podniesienie refundacji do poziomu 10% przeciętnego wynagrodzenia w gospodarce) w zawodach deficytowych.
Z uzyskanych przez nas informacji (m.in. z materiałów prezentowanych na Naczelnej Radzie Zatrudnienia) wynika, iż krajowy system weryfikacji zawodów deficytowych i diagnozowania zapotrzebowania w zawodach rozwijających się, jest wciąż w fazie doskonalenia i na dzień dzisiejszy lepiej pozostawić tą kwestię do regulacji na poziomie regionalnym i lokalnym, przy jednoczesnym wprowadzeniu zweryfikowanej listy zawodów możliwych do refundacji.

Głównym problemem – od którego nie można uciec – jest kwestia wyboru kierunku, w jakim młody człowiek chce się uczyć. Istotna jest profilaktyka obejmująca proces uświadamiania rodziców i młodzieży w zakresie wyboru odpowiedniego zawodu (zgodnego z predyspozycjami dziecka i uwarunkowaniami lokalnego rynku pracy) oraz szersze wdrażanie w gimnazjach doradztwa zawodowego.
Kwestia oparcia systemu zachęt dla pracodawców do angażowania się w kształcenie w zawodach deficytowych jest sprawą wtórną, względem działań profilaktycznych, ponieważ liczba uczniów w zawodach w głównej mierze zależy od poziomu ich świadomości i rozeznania ich najbliższych w kwestiach lokalnego rynku pracy.

Związek Rzemiosła Polskiego, jak dotychczas, deklaruje wolę i możliwości uczestniczenia w pracach merytorycznych na rzecz efektywnego funkcjonowania systemu wspierania aktywnych form ograniczania bezrobocia, zwłaszcza poprzez promocję zatrudnienia, do których niewątpliwie należy zaliczyć zatrudnianie młodocianych pracowników w celu przygotowania zawodowego.

Jerzy Bartnik

Prezes