



# Związek Rzemiosła Polskiego

ul. Miodowa 14, 00-246 Warszawa, tel. +48 22 50 44 200, fax. +48 22 50 44 220, www.zrp.pl, zrp@zrp.pl

NR1/EL/13/04/2019

Warszawa, 04.04.2019r.

## **Stanowisko do Krajowego Programu Reform na rzecz strategii Europa 2020 Aktualizacja 2019/2020**

*W ramach konsultacji projektu Aktualizacji 2019/2020 uruchomionych przez Ministerstwo  
Przedsiębiorczości i Technologii pismem z dnia 8 marca 2019 r. Nr: DAG-IV.4010.5.2019.MR.1*

### **Ad. 3 stanowisko Rządu RP do Sprawozdania krajowego – Polska 2019**

W sprawozdaniu krajowym – Polska 2019 Komisja Europejska stwierdza, że *dobra koniunktura gospodarcza w Polsce stwarza idealne warunki, aby zająć się głównymi wyzwaniami społeczno-ekonomicznymi*. Zdaniem KE, polską gospodarkę charakteryzuje silny wzrost gospodarczy, a głównymi motorami wzrostu PKB pozostają nadal spożycie gospodarstw domowych i stopniowo rosnące inwestycje, zwłaszcza publiczne wspierane z funduszy UE. Wprawdzie Komisja przewiduje, że wzrost spowolni, ale pozostanie nadal wysoki.

W wyrażonej w Krajowym Programie Reform, aktualizacja 2019/2020 (dalej KPR 2019/2020) opinii - Rząd podziela bardzo dobrą ocenę kondycji polskiej gospodarki dokonaną przez Komisję Europejską. Wzrost pozostaje stabilny i zrównoważony, co potwierdza poprawa wszystkich trzech jego składowych (konsumpcji, inwestycji i eksportu). W opinii Rządu poprawia się klimat inwestycyjny.

Pracodawcy, w tym reprezentowani przez Związek Rzemiosła Polskiego nie podzielają tak optymistycznej oceny sytuacji gospodarczej Polski dokonanej zarówno przez KE jak i Rząd RP. Głównym czynnikiem wzrostu PKB w Polsce pozostaje nadal spożycie indywidualne gospodarstw domowych. Z punktu widzenia długofalowej strategii rozwojowej nie jest to sytuacja korzystna, bowiem możliwości kreowania popytu wewnętrznego są albo ograniczone przez wiele czynników albo zależne od zwiększania popytu kolejnymi transferami socjalnymi. Uważamy, że utrzymanie przez polską gospodarkę wysokiej dynamiki wzrostu w oparciu o dynamizowanie popytu wewnętrznego będzie napotykało na coraz większe trudności. W dalszej perspektywie kontynuacja wzrostu gospodarczego jest możliwa tylko w oparciu o działania pobudzające inwestycje i eksport.

Związek Rzemiosła Polskiego pozytywnie ocenia zasygnalizowanie w KPR 2019/2020 realnej możliwości pogorszenia perspektyw gospodarczych UE i głównych partnerów handlowych Polski, wraz z zapowiedzią przygotowania pakietu działań służących podtrzymaniu wzrostu gospodarczego. Nie popieramy jednak działań planowanych w przygotowywanym pakiecie jako służących podtrzymaniu wzrostu gospodarczego, a skoncentrowanych przede wszystkim na wzroście spożycia prywatnego (planowane rozszerzenie programu 500+, dodatkowe wsparcie dla emerytów i rencistów, ulga podatkowa dla osób do 26 roku życia).

#### **Ad.4.1. strategia inwestycyjna**

Jedną z najważniejszych kwestii, którą podejmuje KE w sprawozdaniu Polska 2019, jest problem niskich inwestycji, w tym w szczególności sektora prywatnego. Stwierdza się w nim, że czynnikiem ograniczającym inwestycje jest w dalszym ciągu niepewność. Zdaniem KE warunki prowadzenia biznesu są generalnie korzystne, ale pewne niedociągnięcia regulacyjne wpływają niekorzystnie na zaufanie i powodują niepewność.

Doceniając ogromne znaczenie otoczenia regulacyjnego w działalności biznesu, w tym wypadku uważamy, że przedsiębiorcy raczej bardziej obawiają się niepewności ekonomicznej, związanej z efektywnością ekonomiczną planowanego przedsięwzięcia, na którą wpływ mają warunki rynkowe i makroekonomiczne, jakie stwarza Rząd, niż z ryzykiem wynikającym z otoczenia regulacyjnego. Związek Rzemiosła Polskiego od lat sygnalizuje, że zasadniczy wpływ na plany inwestycyjne polskich przedsiębiorców na wysoka konkurencyjność cenowo - kosztowa importu z rynków wschodnich. Uważamy, że jeśli warunki rynkowe handlu nie ulegną zmianie – przedsiębiorcy nie będą inwestować, pomimo zachęt inwestycyjnych, nie mają bowiem perspektyw na opłacalność przedsięwzięcia. Zgadzamy się natomiast z oceną, że ważnym powodem ograniczającym inwestycje są rosnące trudności w znalezieniu wykwalifikowanych pracowników.

Z kolei Rząd w KPR 2019/2020 z jednej strony stwierdza, że Polskę charakteryzuje wciąż niewystarczający udział inwestycji prywatnych w ogólnej stopie inwestycji, a jednocześnie ocenia, że Polskę charakteryzuje dość solidna pozycja inwestycyjna.

Dzisiaj, odpowiedzią Rządu na ryzyko spowolnienia gospodarczego, jest dalsze pobudzanie konsumpcji (planowane kolejne programy socjalne), podczas gdy w opinii pracodawców pożądanymi byłyby działania na rzecz wzrostu inwestycji.

W opinii rzemiosła, w polityce Rządu na rzecz przedsiębiorczości należałoby zwrócić uwagę na te elementy polityki gospodarczej, które pozwolą na wzrost potencjału istniejących przedsiębiorstw i wzmocnienie zwłaszcza mikro i małych firm.

Obserwujemy zjawisko, że najwięcej ułatwień i propozycji ulg, w tym obniżki kosztów ubezpieczeń społecznych i podatków - ostatnio adresowano do osób planujących rozpoczęcie działalności w niewielkich rozmiarach, rolników produkujących żywność oraz małych firm osób prawnych (obniżka podatku CIT do 9%). Preferencje w ubezpieczeniach społecznych ograniczono tylko do jednej grupy podmiotów, tzw. samozatrudnionych (o niskich miesięcznych przychodach do 5tys. zł ). Oznacza to większe obciążenie kosztami ubezpieczeń dochodów z pracy i dochodów nieznacznie większych firm, których przychody przekraczają limit 5 tys. zł i stwarza nierówne warunki konkurencji pomiędzy najmniejszymi podmiotami.

Zasadnicze regulacje dla wzrostu inwestycji w MŚP zawiera ustawa z 2018 roku o zasadach wspierania nowych inwestycji. Wsparcie dla inwestycji uzależniono od spełnienia wielu kryteriów jakościowych i zróżnicowano regionalnie w zależności od poziomu bezrobocia.

W opinii ZRP ustawa ta nie uwzględnia potrzeb inwestycyjnych tych przedsiębiorstw, które nie wdrażają innowacji, a wsparcie jest uzależnione od spełnienia wielu kryteriów trudnych do spełnienia przez mikroprzedsiębiorstwa.

#### **Znaczenie funduszy UE dla rozwoju inwestycji**

Zgadza się w pełni z opinią KE, że Europejskie fundusze strukturalne i inwestycyjne odgrywają niezwykle ważną rolę w odpowiedzi na główne polskie wyzwania w dziedzinie wzrostu gospodarczego sprzyjającego włączeniu społecznemu i konwergencji.

W zakresie wsparcia dla przedsiębiorców nie podzielamy poglądu KE, że w nowej perspektywie finansowej UE wsparcie dla firm powinno niemal w całości być skoncentrowane na instrumentach zwrotnych. Uważamy, że w nowych programach operacyjnych polityki spójności po 2021 roku należy wyodrębnić pulę środków na instrumenty dotacyjne przynajmniej w porównywalnej wysokości, jaką mamy do dyspozycji w obecnej perspektywie finansowej 2014-2020. Planowane odejście w nowej perspektywie finansowej od klasycznych dotacji będzie błędem i może znacząco ograniczyć korzystanie ze wsparcia z funduszy unijnych przez mikro- i małe firmy, które najbardziej takiego wsparcia potrzebują.

Nie zgadzamy się natomiast całkowicie z planowanym uzależnieniem zakresu i wysokości wsparcia z polityki spójności od wprowadzania określonych (w tym zalecanych przez KE) reform w Polsce. Naszym zdaniem takie podejście może przynieść wyłącznie negatywne skutki dla ogromnej rzeszy potencjalnych beneficjentów funduszy europejskich w Polsce

#### **Ad. 4.2. nowe prawo zamówień publicznych**

Jednym z priorytetów polityki gospodarczej Rządu RP, określonym w Strategii Odpowiedzialnego Rozwoju jest, m.in. zwiększenie udziału w zamówieniach publicznych sektora MŚP. Rzemiosło opowiada się za zachowaniem, na co najmniej dotychczasowym poziomie 30 tys. euro, wysokości progów kwotowych zamówień, od których stosuje się procedury prawa zamówień publicznych. Każda obniżka progu bagatelności będzie skutkować zmniejszeniem realnego wolumenu zleceń dla MSP na roboty budowlane. W konsultowanym obecnie projekcie zmian do prawa zamówień publicznych wycofano się z planowanej obniżki progu kwotowego zamówień publicznych, co ZRP ocenia pozytywnie.

Uważamy, że dodatkowo należy wprowadzić rozwiązania prawne mające na celu aktywne przeciwdziałanie dalszemu pogarszaniu się sytuacji w branży budowlanej. Wnioskujemy o uwzględnienie w aktualnie konsultowanym projekcie zmian prawa zamówień publicznych takich regulacji, które zobowiążą zamawiających, dysponujących środkami publicznymi do zmiany obecnie stosowanych praktyk, tak aby doprowadzić do:

- 1) odejścia od jednostronnych warunków umownych,
- 2) urealnienia terminów ogłaszania i rozstrzygania przetargów,
- 2) doprecyzowania kryteriów wyłaniania najlepszych ofert,
- 3) uwzględnienia w rozpisywanych przetargach realnej wyceny kosztorysowej i bezwzględnego stosowanie klauzul społecznych,
- 4) urealnienia terminów gwarancji, uwzględniających gwarancje producentów,
- 5) zakazania stosowania procedur, tzw. "sondowania rynku" przez ogłaszanie przetargów z zaniżonymi, nawet o 40 % środkami przeznaczonymi na realizację, co prowadzi do wydłużenia procedowania przetargów przez wielokrotne ich rozpisywanie i znacznie skraca termin realizacji zadania,
- 6) doprowadzenia do respektowania wymogu zatrudnienia pracowników w oparciu o umowę o pracę.

## **Ad. 5.2. w zakresie zatrudnienia**

Pracodawcy nie podzielają niektórych ocen prezentowanych w sprawozdaniu KE o sytuacji na rynku pracy w Polsce - *że jest najlepsza w najnowszej historii Polski*.

Owszem wzrost wskaźników zatrudnienia jest faktem, podobnie jak spadek skali bezrobocia, co jest pozytywnym zjawiskiem z punktu widzenia strony pracowników. Jednak, równolegle nasilają się zjawiska negatywne na rynku pracy, które uderzają w pracodawców. Odnotowywane są coraz większe niedobory pracowników, co jest oznaką pogarszania się funkcjonalności rynku pracy i narastania bariery podaży pracy dla gospodarki.

Pomimo, że KE generalnie pozytywnie oceniła sytuację na rynku pracy (stwierdzając m.in. że prężny rynek pracy i dobre nastroje powinny sprzyjać wzrostowi spożycia prywatnego), to jednak, podobnie jak polscy pracodawcy zauważa, że dynamika rynku pracy spowolni, z powodu inflacji, która zmniejszy realne dochody do dyspozycji oraz zwraca uwagę, m.in. na prognozowane zmniejszenie liczby ludności w wieku produkcyjnym, oznaczające w najbliższych dekadach spadek siły roboczej - hamujący potencjalny wzrost. Słusznie dostrzega również, że pracodawcy mają coraz większe trudności ze znalezieniem pracowników z odpowiednimi kwalifikacjami i ważną rolę pracowników spoza UE na rynku pracy.

Zgadzamy się też z oceną KE o niskim poziomie aktywności zawodowej niektórych grup społecznych, w szczególności kobiet i osób starszych. Mają na to wpływ różne czynniki. Niektóre z nich, niestety, paradoksalnie wzmocnione są przez instrumenty polityki społecznej państwa ukierunkowanej na walkę z ubóstwem społecznym (m.in. program 500+, obniżenie wieku emerytalnego). W niektórych regionach Polski wsparcie socjalne obniża skuteczność wdrażanych instrumentów polityki rynku pracy mających zachęcać do podejmowania pracy. Zauważamy kolejne ryzyka dla rynku pracy, wynikające z otwarcia rynku niemieckiego na pracowników z Ukrainy.

Dlatego, pracodawcy obawiają się kolejnych planowanych przez Rząd instrumentów polityki socjalnej państwa (500+ na każde dziecko, trzynasta emerytura, emerytura dla matek wychowujących 4 i więcej dzieci). W konsekwencji ich wdrożenia należy spodziewać się roszczeń finansowych kolejnych grup zawodowych, a narastająca presja płacowa przyczyni się do procesów inflacyjnych. Obawiamy się, że wejdziemy w spowolnienie gospodarcze z coraz większą presją płacową sfery budżetowej.

Zdaniem ZRP nie wszystkie wnioski zawarte w Sprawozdaniu KE w obszarze rynku pracy zostały zaakcentowane w KPR 2019/2020. Proponowane rozwiązania w obszarze zatrudnienia ograniczono do propozycji zerowego PIT-u dla pracowników do 26 roku życia i obniżenia klina podatkowego w podatku dochodowym dla osób fizycznych. Mając na uwadze szacowane stosunkowo wysokie koszty pierwszego rozwiązania (2-3 mld zł rocznie) oceniamy, że ulga ta dostatecznie nie zaaktywizuje zawodowo szczególnie pożądanej dla gospodarki grupy osób o wysokich kwalifikacjach; z oczywistego powodu - w wieku do 26 lat duża część osób jeszcze się kształci, co najwyżej podejmując się dorywczych zajęć. Z ulgi tej skorzysta za to grupa osób wcześniej rozpoczynających pracę.

Zwracamy przy tym dodatkowo uwagę, że w realiach polskich duża część młodych osób wybiera tzw. samozatrudnienie, czyli jednoosobową działalność gospodarczą, dla której nie przewidziano ulgi podatkowej.

W przypadku drugiego rozwiązania – uważamy, że obniżka o 1 pkt procentowy stawki podatku w pierwszej grupie skali podatkowej, nie rozwiąże problemu niskiej kwoty wolnej od podatku, jak i zbyt mało rozbudowanej dwuszczeblowej skali podatkowej, nie waloryzowanej od 2009 roku. Wprowadzona dotychczas podwyżka kwoty odliczanej od podatku objęła tylko osoby o najniższych dochodach i w rzeczywistości została sfinansowana ograniczeniami w odliczeniach od podatku wobec osób o większych dochodach.

Dla organizacji pracodawców uwarunkowania te nie pozostają bez znaczenia, bowiem przedsiębiorcy rozliczający się według skali podatkowej stanowią nadal liczną grupę podatników.

#### **Ad. 5.4. Edukacja**

Aktualizacja KPR ma na celu przedstawienie zaplanowanych na najbliższy rok zamierzeń Rządu m.in. w obszarze edukacji. Osiągnięcie celów określonych w SOR również jest uwarunkowane zmianami w obszarze edukacji, która generuje kompatybilne zasoby ludzkie, niezbędne do rozwoju gospodarczego, wdrażania innowacji i tworzenia równowagi w przestrzeni społecznej.

W obszarze edukacja wskazano na 4 rozpoczęte projekty z, których dwa dotyczą szkolnictwa wyższego. Oczywiście ważne jest zmierzanie do tego, aby jak największa grupa społeczeństwa osiągnęła poziom wyższego wykształcenia, ale gospodarka to także usługi i wytwórcy, gdzie powodzenie ekonomiczne uwarunkowane jest od pozyskania wykwalifikowanych fachowców. Krytycznie oceniamy brak odniesienia się do kształcenia zawodowego, które otwiera drogę do kształcenia fachowego także na poziomie wyższym. W tym miejscu należy podkreślić, że obecnie wyższe wykształcenie nie jest gwarancją wysokopłatnych miejsc pracy. Nie docenia się kształcenia zawodowego, jako podstawy do kształcenia na poziomie wyższym.

Nie dostrzega się drastycznego spadku liczby młodocianych pracowników biorących udział w kształceniu zawodowym w formie przygotowania zawodowego (*apprenticeship*). Według danych za 2017 rok w systemie edukacji 166.213 młodocianych stanowi 14,20% ogółu uczniów szkół ponadgimnazjalnych. Spadek nastąpił w wyniku reformy z 2012 roku. W roku szkolnym 2010/2011 liczba młodocianych pracowników zatrudnionych w celu nauki zawodu wynosiła 225 000, a po wdrożeniu reformy z 2012 roku wyniosła w roku szkolnym 2016/2017 około 166 200.

Według danych na rok szkolny 2016/2017 około 60% młodocianych pracowników stanowią uczniowie z zakładów rzemieślniczych (65.000) i jesteśmy zaniepokojeni tym, że Państwo dopuściło do takiej sytuacji na przestrzeni ostatniej dekady – wbrew zaleceniom KE dotyczącym promowania przygotowania zawodowego z udziałem pracodawców (*apprenticeship*).

W toczących się kampaniach informacyjnych i promocyjnych w dalszym ciągu na pierwszy plan wysuwane są szkoły średnie, a nowa szkoła branżowa I stopnia pozostaje na takiej samej pozycji, jaką określono dla zasadniczych szkół zawodowych, do których przez lata prowadzono tzw. negatywny nabór.

Tak więc zaobserwowane przez KE przekroczenie zaplanowanego na 2020 rok wskaźnika dotyczącego odsetka obywateli z wyższym wykształceniem (45,5%) każe zastanowić się nad jakością dyplomu uczelni wyższej (oczywiście nie każdej). W tle bardzo widoczny jest trend

„kanalizowania” absolwentów podstawówek (i gimnazjów) do szkół średnich kończących się maturą – szczególnie do techników – kosztem liczby uczniów w szkołach branżowych I stopnia.

Należy z powrotem wprowadzić jednolity system naliczania subwencji oświatowej dla wszystkich uczniów szkół branżowych I stopnia, bowiem obniżenie wielkości subwencji oświatowych w odniesieniu uczniów odbywających zajęcia praktyczne u pracodawców na podstawie umowy o pracę zachęca samorządy do ograniczania takiej formy kształcenia zawodowego.

Uważamy, za niezbędne działania – tak jak w innych krajach UE – związane z promowaniem szkół branżowych I stopnia i przygotowania zawodowego młodocianych pracowników.

#### **Ad. 6 działania na rzecz realizacji zaleceń Rady UE z 2018r.**

KE ogólnie oceniła, że Polska odnotowała ograniczony postęp w realizacji zaleceń krajowych z 2018 roku.

**Ad. zalecenie 2.** *Podjęcie działań w celu zwiększenia uczestnictwa w rynku pracy, w tym poprzez poprawę dostępu do opieki nad dziećmi i rozwój umiejętności przydatnych na rynku pracy, zwłaszcza przez wspieranie uczenia się dorosłych, oraz w celu likwidacji utrzymujących się przeszkód dla bardziej trwałych form zatrudnienia. Zapewnienie stabilności i adekwatności systemu emerytalnego przez wprowadzenie środków służących podwyższeniu rzeczywistego wieku przejścia na emeryturę i przez reformę preferencyjnych systemów emerytalno-rentowych.*

W zaleceniach Rady w sprawie krajowego programu reform Polski na 2018r. w pkt. 11 analizy stwierdza się, że „Polska kontynuowała działania służące zajęciu się kwestią segmentacji rynku pracy polegające na ograniczeniu możliwości nadużywania umów o pracę na czas określony, podwyższeniu składek na ubezpieczenie społeczne od pewnych form niestandardowych umów o pracę”. To stwierdzenie jest niespójne z generalną oceną tej kwestii, bowiem KE stwierdza, że *nie poczyniono postępów w usuwaniu utrzymujących się przeszkód dla bardziej trwałych form zatrudnienia.*

Niezależnie od tej uwagi, ZRP nie podziela motywacji prowadzącej do negatywnej oceny umów na czas określony, wobec upowszechniania się innego zjawiska, tzw. samozatrudnienia, o którym mowa w dalszej części powyżej powołanego dokumentu, gdzie mówi się, że od 2015 roku wprowadzono szereg środków *mających poprawić ochronę socjalną osób samozatrudnionych, zwłaszcza z punktu widzenia ich przyszłych emerytur.* Postrzegamy ten problem inaczej, uważamy, że nie ma dużych różnic w obciążeniach dla pracowników, ale i pracodawców pomiędzy umowami na czas określony i czas nieokreślony. Dysproporcje, w obciążeniach na ubezpieczenia społeczne występują natomiast pomiędzy pracą świadczoną w oparciu o samozatrudnienie i na podstawie umów o pracę, z wyraźnie większym obciążeniem składkami umów o pracę.

Zdaniem ZRP wprowadzone ostatnio preferencje w składkach ubezpieczeniowych dla, tzw. osób samozatrudnionych, zakłócają warunki konkurencji w ramach bardzo podobnych grup małych przedsiębiorstw, nie mówiąc już o potencjalnym problemie ich niskich emerytur w przyszłości.

Problem będzie narastał w związku z nie dostosowanym do realiów rynku pracy ostatnich dwóch dekad - uregulowaniem prawnym pojęcia stażu pracy dla celów emerytalnych w przypadku świadczenia pracy w oparciu o umowy zlecenia, działalność gospodarczą (szczególnie w oparciu o tzw. „mały ZUS”), działalność nierejestrową, a kończąc na niepełnym etacie. Ostatnio masowo rośnie liczba osób pozbawionych prawa do emerytury minimalnej. Ten poważany problem społeczny, który według ekspertów będzie narastał, wcale nie wynika ze zgromadzenia przez te osoby niskiego kapitału, ale posiadania niewystarczającego stażu składkowego, gwarantującego minimalną emeryturę (np. z powodu długoletniej pracy na umowie zleceniu). Uważamy, że w najbliższym czasie będzie to zasadniczy problem społeczny, z którym Rząd będzie musiał się zmierzyć.