



STANOWISKO
Związku Powiatów Polskich
Warszawa, 24 kwietnia 2002 r.

**w sprawie projektu (z dnia 13.02.2002r.) rozporządzenia Rady Ministrów w sprawie
algorytmu przekazywania środków Funduszu Pracy samorządom
województw i powiatów**

Projekt zmienia dotychczas obowiązujące zasady przekazywania środków Funduszu Pracy samorządom województw i powiatów ustalone w Rozporządzeniu Rady Ministrów z dnia 20.03.2001r. w sprawie algorytmu przekazywania środków Funduszu Pracy samorządom województw i powiatów (Dz.U. Nr 27, poz. 299).

Podstawowe różnice pomiędzy dotychczas obowiązującymi przepisami, a zaproponowanymi w projekcie rozporządzenia można przedstawić następująco:

Algorytm wg dotychczas obowiązujących przepisów	Algorytm wg projektu
- 80% (tj. ok. 442 mln zł.) środków dla samorządów powiatów, - 20% (tj. ok. 110 mln zł.) środków stanowi rezerwa dysponenta Funduszu Pracy (Prezes KUP).	- 65% (tj. ok. 359 mln zł.) środków dla samorządów powiatów, - 29,9% (tj. ok. 165 mln zł.) środków dla samorządów województw, - 5,1% (tj. ok. 28 mln zł.) środków stanowi rezerwa dysponenta Funduszu Pracy (Ministra PiPS)
łącznie – 100% = 552 mln zł.	łącznie – 100% = 552 mln zł.
Kwota przewidziana w planie FP na aktywne formy przeciwdziałania bezrobociu na 2002r.	

Zaproponowana zmiana algorytmu przekazywania środków FP samorządom województw i powiatów przewiduje m.in.:

- przekazanie do dyspozycji samorządom województw 1/3 (29,9%) tj. 46% łącznej kwoty środków ustalonych w algorytmie,
- zawieranie kontraktów (w ramach otrzymanych środków FP) przez marszałków województw ze starostami na realizację aktywnych form przeciwdziałania bezrobociu,
- nowy wzór algorytmu ustalający wielkość środków dla samorządów wojewódzkich na realizację zadań wymienionych w art. 57 ust.1 ustawy o zatrudnieniu i przeciwdziałaniu bezrobociu w pkt. 1,8,9,11,16,19,31, oraz w pkt. 17 w części dot. eksploatacji systemu informatycznego w wojewódzkich urzędach pracy

oraz

- nie zmieniony (tj. nie uwzględniający skali rocznych napływów i odpływów bezrobotnych oraz ilości wypłacanych świadczeń pieniężnych) wzór algorytmu dla samorządów powiatów na realizację zadań wymienionych w art. 57 ust. 1 w pkt. 9, 11, 15, 16, 25, 31 oraz 17 w części dotyczącej finansowania eksploatacji systemu informatycznego w urzędach pracy, a także w pkt. 18 – 20 w zakresie dotyczącym i realizowanym przez powiatowe urzędy pracy,

Projektowane w nowym rozporządzeniu zmiany są niezgodne z ustawą z dnia 14 grudnia 1994r. o zatrudnieniu i przeciwdziałaniu bezrobociu (Dz.U. z 2001r. Nr 6, poz. 56, Nr 42, poz. 475, Nr 89₁, poz. 973, Nr 100, poz. 1080, Nr 122, poz. 1323 i 1325, Nr 128, poz. 1405, Nr 154, poz. 1793) i niekorzystne dla samorządów powiatowych z punktu widzenia realizacji przez nie zadań z zakresu zatrudnienia i przeciwdziałania bezrobociu.

Ogólnie można stwierdzić, że projekt zmierza do wzmocnienia roli oraz znacznego dofinansowania samorządów wojewódzkich kosztem osłabienia i niedofinansowania samorządów powiatowych.

Powyższa koncepcja oraz proponowane zmiany algorytmu przekazywania środków Funduszu Pracy **są nie do przyjęcia** przez samorządy powiatowe z następujących powodów:

- 1) przekazanie do dyspozycji **samorządom wojewódzkim 1/3 (tj. 29,9%)** środków przewidzianych w planie FP na finansowanie programów aktywnego przeciwdziałania bezrobociu **jest niezgodne z ustawą** o zatrudnieniu i przeciwdziałaniu bezrobociu w szczególności z art. 57 a ust. 1) zgodnie, z którym Minister Pracy i Polityki Społecznej przekazuje samorządom środki FP na finansowanie **realizowanych przez nie zadań**. Ustawa wyraźnie precyzuje jakie zadania realizują samorządy województw (art. 5), a jakie należą do kompetencji starostów i samorządów powiatowych (m.in. art. 6, 6a, 12, 14, 15, 16, 16a, 18, 37a,b,c,d,e,f). **Nie można zatem przekazać środków FP przeznaczonych na realizację zadań podmiotowi (samorząd województwa), który ich bezpośrednio nie realizuje.** Dotychczas (w latach 2000 i 2001) samorząd województwa, zgodnie z obowiązującymi przepisami otrzymywał środki wyłącznie na realizację zadań określonych w ustawie tj. na zadania wymienione w art. 57 ust. 1 w pkt. 1, 8, 9, 11, 16, 19, oraz w części dot. eksploatacji systemu informatycznego w wojewódzkich urzędach pracy. Dlatego też ewentualne przekazanie środków FP na inne zadania mogłoby nastąpić jedynie pod warunkiem jednoczesnego przekazania samorządom województw odpowiednich zadań w zakresie aktywnych form przeciwdziałania bezrobociu np. dot. organizacji prac interwencyjnych, aktywizacji zawodowej absolwentów. Jednakże, przekazanie tych zadań wymaga dokonania stosownych zmian w ustawie, co dotychczas nie nastąpiło. Zgodnie z art.5 aktualnie obowiązującej ustawy oraz w oparciu o przepisy Rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 1 sierpnia 2000r., Dz.U. Nr 68, poz. 806 w sprawie zasad, warunków i trybu wspierania środkami budżetu państwa programów inicjowanych przez organy samorządu województwa, **marszałek** może m.in. inicjować i współfinansować **z innych niż FP** środków: szkolenia, prace interwencyjne, zatrudnienie absolwentów i programów specjalnych.
- 2) uprawnienie do zawierania przez **marszałków** kontraktów, w ramach środków FP, ze starostami **nie ma podstawy prawnej**. W art. 5 ustawy o zatrudnieniu i przeciwdziałaniu bezrobociu, który określa zadania **samorządu wojewódzkiego** brak obecnie odpowiedniego zapisu, przyznającego tego rodzaju kompetencje. Ponadto, przyjęcie tego uprawnienia naruszyłoby ustawową zasadę niezależności samorządu powiatowego. Zgodnie z art. 16 Konstytucji RP oraz art. 2 ustawy o samorządzie województwa z dnia 18.07.1998r., **organy samorządu województwa działają na podstawie i w granicach określonych przez ustawy**. Rozporządzenia wykonawcze są aktami niższej rangi i w związku z tym, nie mogą być sprzeczne z ustawami. Nie mogą tworzyć ani pozbawiać praw i kompetencji, w które wyposaża organ ustawa. Ustawa o zatrudnieniu i przeciwdziałaniu bezrobociu w art. 5 wymienia zadania samorządu województwa. Żaden z punktów tego przepisu, (i innej ustawy), nie przyznaje marszałkowi województwa kompetencji do decydowania o wyborze powiatu, któremu przyzna środki finansowe na realizację zadań, ani do swobodnego podziału tych funduszy . Jeśli brak jest podstawy prawnej w postaci ustawy, rozporządzenie nie ma mocy legislacyjnej do wyposażenia w takie uprawnienia.

- 3) zgodnie z art. 57a ust. 1 wyłącznie dysponent FP tj. Minister Pracy i Polityki Społecznej ma prawo do **dysponowania i przekazywania** środków FP samorządom powiatowym, **nie mają natomiast takiego uprawnienia marszałkowie województw**. Projekt rozporządzenia **niezgodnie** z ustawą przyznaje marszałkom prawo do swobodnego **dysponowania** środkami FP i **przekazywania ich** (na podstawie zawartych bądź nie - kontraktów) samorządom powiatowym. Ustawa nie daje również stosownej delegacji Ministrowi Pracy i Polityki Społecznej jak również Radzie Ministrów do przekazywania uprawnień dysponenta Funduszu Pracy innym organom (w tym samorządom województw).

Art. 5 ust 1 pkt 3 przed zmianą wprowadzoną ustawą z dnia 21.01.2000r brzmiał :

Do zadań samorządu województwa w zakresie polityki rynku pracy należy w szczególności : planowanie wydatków i gospodarowanie środkami finansowymi przeznaczonymi na realizację polityki rynku pracy **oraz rozdział środków Funduszu Pracy** . Ustawa zmieniająca wykreśliła sformułowanie: „oraz rozdział środków Funduszu Pracy”.

Wydźwięk tej zmiany jednoznacznie wskazuje na to, że celem ustawodawcy było pozbawienie samorządu województwa kompetencji do uznaniowego dysponowania środkami z Funduszu Pracy.

Zakres działania samorządu województwa nie może naruszać **samodzielności powiatu i gminy**. Organy samorządu województwa nie stanowią wobec powiatu i gminy organów **nadzoru lub kontroli** (art.4 ustawy o samorządzie województwa). Projekt przewiduje, pośrednio, możliwość oceniania przez samorząd województwa, przedstawionych przez powiaty projektów programów na rzecz przeciwdziałania bezrobociu. Celem takiej opinii byłoby zawarcie odpowiedniego kontraktu. Tym samym projekt łamie wcześniej wyrażoną w przepisach zasadę braku nadzoru i kontroli i niejako „tylnymi drzwiami” wprowadza hierarchię podrzędności.

- 4) projekt rozporządzenia **narusza zasadę ustalania wielkości środków FP** dla poszczególnych powiatów **na podstawie jednolitych mierzalnych kryteriów**. Kontraktowanie zadań, o których mowa w projekcie oznacza swobodne dysponowanie środkami FP, wg uznania marszałków. Brak jest bowiem prawnych uregulowań (rozporządzenie ich nie zawiera) określających jednolite zasady kontraktowania zadań marszałków ze starostami.

Wprowadzając nowy sposób rozdziału finansów, nie określono trybu ani zasad na jakich zawierane będą kontrakty, ani na jakiej podstawie obliczane i przekazywane będą powiatom środki finansowe. Nie określono również kryteriów oceny którymi kierowano by się przy wyborze powiatu kontraktującego.

W ten sposób łatwo może dojść do sytuacji, w której część powiatów w ogóle nie zakontraktuje zadań lub otrzyma (w ramach zawartych kontraktów) znacznie mniejsze środki FP, niż gdyby je otrzymała wg zasad określonych w dotychczas obowiązującym algorytmie.

Powyższe braki wskazują na to, że projekt jest niezgodny z obowiązującymi przepisami, a niejasny charakter mechanizmu podziału środków finansowych powoduje, że ma on charakter uznaniowy, a więc narażony na nadużycia. Właśnie z tych względów metoda kontraktowania zadań przez KUP w roku 2000 była powszechnie krytykowana, o czym zresztą wspomina uzasadnienie nowego projektu.

Przedstawione wyżej względy dyskwalifikują propozycje zawarte w projekcie rozporządzenia.

- 5) proponowana zmiana zasad przekazywania środków **FP samorządom województw i powiatów** dokonywana w ciągu roku (kwiecień lub maj) **nie uwzględnia w ogóle specyfiki gospodarowania środkami FP** na aktywne formy przeciwdziałania

bezrobociu. Zdecydowana większość powiatów zaciągnęła już zobowiązania w tym zakresie. Skutki finansowe tych zobowiązań wynikają z umów zawartych z pracodawcami w 2001r. jak również zawartych w ciągu pierwszego kwartału bieżącego roku. Z Raportu ZPP opracowanego na podstawie ankiet uzyskanych z 295 (tj. 80%) powiatowych urzędów pracy wynika, że wg stanu na dzień 31.12.2001r. zobowiązania finansowe FP na aktywne formy przeciwdziałania bezrobociu wynosiły w tych urzędach 164 mln zł. i stale się powiększają. Biorąc powyższe pod uwagę należy stwierdzić, że planowane **kontraktowanie** najbardziej efektywnych programów **będzie fikcją**, ponieważ po otrzymaniu 65% środków powiatom może nie wystarczyć środków nawet na pokrycie dotychczasowych zobowiązań. Może dojść i zapewne w wielu przypadkach dojdzie do sytuacji, w której marszałek będzie kontraktował zadania tam gdzie brakuje środków, a nie tam gdzie proponuje się najbardziej efektywne sposoby ich zagospodarowania. Przyjęcie natomiast odwrotnego sposobu kontraktowania zadań mogłoby spowodować jeszcze gorsze skutki dla znacznej liczby powiatów.

Aby uniknąć powyższych problemów należy w przyszłości planować zmiany zasad podziału środków FP z odpowiednim wyprzedzeniem (a nie w trakcie roku budżetowego) tak, aby realizatorzy zadań (powiaty) mogli odpowiednio wcześniej zaplanować wielkość zobowiązań i wydatków FP oraz dostosować je do obowiązującego w danym roku algorytmu.

Powiaty **miały prawo oczekiwać w 2002r. co najmniej 80%** środków na aktywne formy przeciwdziałania bezrobociu i pod te oczekiwania podejmowały określone zobowiązania.

- 6) plan FP na rok 2002 na aktywne formy przeciwdziałania bezrobociu przewiduje ogólnie mniej środków niż w roku 2001. Dla porównania w 2001r. było to 720 mln zł., natomiast w 2002r. limit wyniesie 552 mln zł. W tej sytuacji przekazanie powiatom tylko 65% wielkości limitu tj. ok. 359 mln zł. **jedynie pogorszy** ich możliwości gospodarowania i działania w tym zakresie.
- 7) wprowadzenie na część środków FP (29,9%) obowiązku kontraktowania zadań **spowoduje wydłużenie** (i tak spóźnionego w bieżącym roku) procesu planowania i gospodarowania środkami FP. Wprowadzenie kontraktowania zadań oznacza bowiem dodatkowy upływ czasu na opracowanie treści kontraktu, negocjacje, analizy efektywności przedstawionych przez powiaty propozycji, sporządzenie sprawozdań z kontraktów, monitoring. Na dzień 10.04.br. brak jest rozporządzenia w sprawie algorytmu, powiaty **nie otrzymały jeszcze stosownych decyzji określających limit wydatków FP**, od początku roku powiaty **nie otrzymały również środków na realizację dotychczasowych zobowiązań** w zakresie aktywnych form przeciwdziałania bezrobociu.
- 8) aktywizacja zawodowa absolwentów **nie jest w rozumieniu ustawy zadaniem rządowym** zleconym samorządom lecz zadaniem własnym samorządu powiatowego (art. 6a, pkt 5c, 37a, b, c, d, e, f). Zadania wynikające z programu „Pierwsza praca” mogą być realizowane wyłącznie w oparciu o obowiązujące zapisy ustawy w zakresie aktywizacji zawodowej absolwentów.

Nie można zatem przekazywać do realizacji samorządom wojewódzkim zadań własnych samorządów powiatowych. Zlecenie samorządom wojewódzkim realizacji zadań nie należących do zakresu administracji rządowej nie znajduje oparcia w istniejącym stanie prawnym.

- 9) trudny do określenia jest cel wprowadzenia zmiany w stosunku do obecnie obowiązującego rozporządzenia. Scentralizowanie środków finansowych w większych okręgach samorządowych nie przyczyni się z pewnością do ich efektywniejszego wykorzystania. Ocena, jakie programy są najskuteczniejszym sposobem walki z bezrobociem w danym rejonie powinna należeć do powiatu jako jednostki mniejszej

dobrze znającej własną specyfikację bezrobocia. Tym bardziej, że część powiatów (63), zgodnie z art. 12 pkt. 9c ustawy z dnia 5 czerwca 1998r. o samorządzie powiatowym posiada już własne programy przeciwdziałania bezrobociu oraz aktywizacji lokalnego rynku pracy na rok 2002 i następne.

- 10) **nowy wzór algorytmu** na realizowanie zadań wymienionych w art. 57 ust. 1 pkt 1, 8, 9, 11, 16, 19, 31 oraz w pkt 17 w części dotyczącej eksploatacji systemu informatycznego jak również ogólna kwota środków na te zadania **jest znacznie korzystniejszy dla samorządów wojewódzkich niż zachowany „stary” wzór algorytmu i ogólna kwota środków dla samorządów powiatowych**. Po ewentualnym wejściu w życie projektu rozporządzenia powiaty, na których spoczywa główna odpowiedzialność realizacji przepisów ustawy oraz największy ciężar ponoszenia kosztów bezpośredniej obsługi bezrobotnych i pracodawców otrzymają **mniej środków** na wyżej wymienione cele, natomiast samorządy wojewódzkie, które nie ponoszą odpowiedzialności za realizację przepisów ustawy i nie ponoszą kosztów obsługi bezrobotnych i pracodawców otrzymają znacznie większe środki niż wynikałoby to z zakresu zadań. Tym bardziej bulwersuje fakt, że zgodnie z nowym wzorem algorytmu, o wielkości środków na te cele dla poszczególnych samorządów wojewódzkich będzie decydowała m.in. ilość powiatowych urzędów pracy na terenie danego województwa, podczas, gdy środki te nigdy nie trafiają do powiatów, bowiem stanowią środki własne samorządów wojewódzkich.

Mało zasadne i nieracjonalne jest utrzymanie w projekcie „starego” wzoru algorytmu w tym zakresie dla powiatów. Koszty obsługi bezrobotnych i pracodawców zależą przede wszystkim od ilości rocznych napływów i odpływów bezrobotnych, ilości i wielkości wypłaconych zasiłków i świadczeń dla bezrobotnych, a nie od stanu bezrobocia na dany dzień roku.

Utrzymanie w tym zakresie dotychczasowych zasad jest nieuzasadnione i nieracjonalne z punktu widzenia tych powiatów, które są bardziej obciążone i ponoszą duże koszty obsługi zadań.

- 11) projekt rozporządzenia zawiera również inne wady legislacyjne:
- 1) np. § 5 ust. 1 projektu rozporządzenia po słowach „na realizację zadań wymienionych w” powinien być zapis „**§ 2 ust. 2, pkt 2**”, a jest „§2 ust. 2, pkt 1” utrzymanie dotychczasowego zapisu jest **nielogiczne i niespójne** z treścią projektu,
 - 2) np. § 6 ust. 1 po słowach „z tym, że dodatkowe środki, o których mowa w” powinno być „**§ 3 ust. 5**”, a jest „§5 ust. 1” co sprawia, że brzmienie tego przepisu jest bardzo skomplikowane i nastręcza znaczne trudności interpretacyjne.
- 12) w projekcie brak jest szczegółowych zapisów ustalających konkretne terminy przekazywania przez dysponenta Funduszu Pracy zaliczek środków FP do wysokości kwot wynikających z algorytmu dla samorządów województw i powiatów, do czego zobowiązuje Radę Ministrów art. 57a ust. 3 ustawy, co nie gwarantuje samorządom bieżącego realizowania ustawowych zadań.

Pozytywnie natomiast należy ocenić dwie zmiany wprowadzone w projekcie w stosunku do obowiązującego rozporządzenia:

- 1) zmniejszenie rezerwy środków dysponenta FP do 5,1% z przeznaczeniem dla powiatów na terenie, których nastąpiło znaczne pogorszenie sytuacji na rynku pracy, lub miały miejsce klęski żywiołowe o znacznym zakresie i skutkach,
- 2) umożliwienie samorządom województw i powiatów wykorzystania części środków FP na koszty szkolenia kadr realizujących zadania objęte ustawą (art. 57 ust. 1 pkt 31).

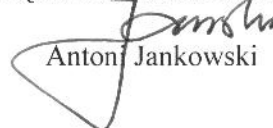
Reasumując, przedstawiony projekt należałoby zmienić w ten sposób, by podział środków FP został oparty na następujących zasadach:

- 1) **95%** środków FP na aktywne formy przeciwdziałania bezrobociu przekazać dla samorządów powiatów,
- 2) **5%** środków FP na aktywne formy przeciwdziałania bezrobociu zachować w rezerwie dysponenta FP,
ponadto, należy
- 3) zwiększyć i zracjonalizować (zgodnie z propozycją zawartą w pkt. niniejszego stanowiska), wielkość środków FP dla samorządów powiatów na realizację zadań określonych w art. 57 ust. 1 pkt. 9, 11, 15, 16, 25, 31 oraz w pkt. 17 w części dot. finansowania rozwoju i eksploatacji systemu informatycznego w urzędach pracy, a także w pkt. 18 – 20 w zakresie dotyczącym i realizowanym przez powiatowe urzędy pracy,
- 4) odstąpić od przekazywania środków samorządom wojewódzkim i kontraktowania zadań,
- 5) określić konkretne terminy przekazywania przez dysponenta środków FP samorządom wojewódzkim i powiatowym na poszczególne zadania wymienione w § 2 ust.1 pkt. 1, 2, 3 projektu rozporządzenia.

Pozostawienie i ewentualne wejście w życie projektu Rozporządzenia w aktualnym brzmieniu spowoduje :

- 1) pogorszenie warunków realizacji zadań przez powiaty w zakresie zatrudnienia i przeciwdziałania bezrobociu,
- 2) konieczność wystąpienia przez Rady Powiatów i Rady Miast na prawach Powiatów, zgodnie z art. 191 ust. 1 pkt. 3 ustawy o Trybunale Konstytucyjnym (Dz.U. z 1997r. Nr 78, poz. 483 z późn. zm.) z wnioskiem o wydanie orzeczenia o zgodności kwestionowanego Rozporządzenia z Konstytucją i ustawą o zatrudnieniu i przeciwdziałaniu bezrobociu. Wystąpienia organów stanowiących powiatów w powyższej sprawie będą uzasadnione tym bardziej, że podobna próba przekazania uprawnień marszałkom województwa przez Krajowy Urząd Pracy w latach 2000 – 2001 została zaopiniowana negatywnie przez Centrum Legislacyjne Rządu.

Prezes Zarządu
Związku Powiatów Polskich



Antoni Jankowski