

Projekt z dnia 21 sierpnia 2013 r.

ROZPORZĄDZENIE

RADY MINISTRÓW

z dnia 2013 r.

w sprawie wysokości minimalnego wynagrodzenia za pracę w 2014 r.

Na podstawie art. 2 ust. 5 ustawy z dnia 10 października 2002 r. o minimalnym wynagrodzeniu za pracę (Dz. U. Nr 200, poz. 1679, z 2004 r. Nr 240, poz. 2407 oraz z 2005 r. Nr 157, poz. 1314) zarządza się, co następuje:

§ 1. Od dnia 1 stycznia 2014 r. ustala się minimalne wynagrodzenie za pracę w wysokości 1 680 zł.

§ 2. Rozporządzenie wchodzi w życie z dniem 1 stycznia 2014 r.

PREZES RADY MINISTRÓW

UZASADNIENIE

Projektowane rozporządzenie stanowi wykonanie upoważnienia zawartego w art. 2 ust. 5 ustawy z dnia 10 października 2002 r. o minimalnym wynagrodzeniu za pracę (Dz. U. Nr 200, poz. 1679, z późn. zm.), zwanej dalej „ustawą”.

W dniu 12 czerwca 2013 r. Rada Ministrów zaproponowała Trójstronnej Komisji do Spraw Społeczno-Gospodarczych (zwanej dalej „Trójstronną Komisją”) podwyższenie od dnia 1 stycznia 2014 r. minimalnego wynagrodzenia za pracę z 1 600 zł (obowiązującego w 2013 r.) do 1 680 zł, tj. o 5,0%.

Powyższa kwota uwzględnia warunki wynikające z art. 5 ustawy, tj.:

- zwiększenie o prognozowany na 2014 r. wzrost cen towarów i usług konsumpcyjnych ogółem, powiększony dodatkowo o 2/3 wskaźnika prognozowanego realnego przyrostu produktu krajowego brutto w 2014 r.,
- zastosowanie wskaźnika weryfikacyjnego w odniesieniu do wysokości minimalnego wynagrodzenia obowiązującego w 2013 r. z tytułu różnicy pomiędzy rzeczywistym a prognozowanym wzrostem cen w 2012 r.

W przyjętych przez Radę Ministrów, w dniu 11 czerwca br., „Założeniach projektu budżetu państwa na rok 2014” przewidziano następujące prognozy:

- średnioroczny wskaźnik wzrostu cen towarów i usług konsumpcyjnych - 102,4%,
- realny przyrost PKB - 2,5%.

Zwiększenie o 2/3 realnego przyrostu PKB wiąże się z tym, że obowiązująca wysokość minimalnego wynagrodzenia za pracę (1 600 zł) jest niższa od połowy wysokości przeciętnego wynagrodzenia w gospodarce narodowej w I kw. 2013 r., tj. 3 740,05 zł (art. 5 ust. 4 ustawy).

Zastosowanie wskaźnika weryfikacyjnego wynika z art. 5 ust. 2 ustawy, z uwagi na różnicę pomiędzy prognozowanym (102,8%) a rzeczywistym (103,7%) wskaźnikiem wzrostu cen w 2012 r. Wskaźnik weryfikacyjny wynoszący 1,00875486381 oblicza się przez podzielenie rzeczywistego wskaźnika cen przez wskaźnik prognozowany (art. 5 ust. 3 ustawy).

W terminie ustawowym nie doszło do uzgodnienia wysokości minimalnego wynagrodzenia w 2014 r. na forum Trójstronnej Komisji. Wobec powyższego, zgodnie z art. 2 ust. 5 ustawy, Rada Ministrów jest zobowiązana ustalić wysokość minimalnego wynagrodzenia w 2014 r. w drodze rozporządzenia, w terminie do dnia 15 września br., przy czym jego

wysokość nie może być niższa od wysokości wynagrodzenia zaproponowanej Trójstronnej Komisji do negocjacji.

Określona w projekcie rozporządzenia wysokość minimalnego wynagrodzenia za pracę w 2014 r. w kwocie 1 680 zł jest analogiczna jak zaproponowana Trójstronnej Komisji do negocjacji.

Przedmiotowe rozporządzenie nie jest objęte zakresem prawa Unii Europejskiej.

Rozporządzenie nie podlega procedurze notyfikacji w rozumieniu przepisów dotyczących notyfikacji norm i aktów prawnych, określonej w przepisach rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 23 grudnia 2002 r. w sprawie sposobu funkcjonowania krajowego systemu notyfikacji norm i aktów prawnych (Dz. U. Nr 239, poz. 2039, z późn. zm.).

Projekt rozporządzenia jest ujęty w wykazie prac legislacyjnych Rady Ministrów – projekty rozporządzeń (RD 238).

OCENA SKUTKÓW REGULACJI (OSR)

1. Podmioty, na które oddziałuje akt normatywny

Wyplata podwyższonego minimalnego wynagrodzenia za pracę u pracodawców nastąpi w ramach środków przeznaczonych na wynagrodzenia. W grudniu 2012 r. wynagrodzenie na poziomie minimalnym (1 500 zł i mniej) otrzymywało ok. 358,1 tys. osób spośród ogółu zatrudnionych w podmiotach zatrudniających 10 osób i więcej, co stanowiło 4,3% zatrudnionych w tych podmiotach (dane GUS). W stosunku do grudnia 2011 r. liczba osób opłacanych na poziomie nieprzekraczającym wynagrodzenia minimalnego wzrosła o 11,2%.

Zgodnie z danymi o wysokości podstawy wymiaru składki na ubezpieczenie społeczne odprowadzanej do Zakładu Ubezpieczeń Społecznych (ZUS) średnio z czterech środkowych miesięcy każdego kwartału w 2012 r., z tytułu stosunku pracy (kod ubezpieczenia 01xx), liczba osób otrzymujących przychód, z przedziału 1 400,01 zł – 1 500,00 zł wynosiła 1 275 tys. osób. Stanowiło to 12,5% wszystkich osób, za które odprowadzane były składki w ww. miesiącach do ZUS. Należy mieć jednak na uwadze, że dane te nie uwzględniają czasu pracy pracownika, ani okresu trwania umowy. Jeśli np. pracownik rozpoczął pracę w połowie miesiąca, a jego przychód miesięczny wynosi 3 000 zł, to płatnik odprowadzi za taką osobę składki od przychodu z przedziału 1 400,01 zł – 1 500,00 zł.

Średnia liczba osób otrzymujących przychód w przedziale 1 600,01 – 1 680,00 zł w czterech środkowych miesiącach każdego kwartału w 2012 r. wynosiła 295 tys., co stanowiło blisko 3% wszystkich osób, za które odprowadzane były składki w ww. miesiącach do ZUS.

Obecnie jednostkowy, całkowity, miesięczny koszt pracy osoby wynagradzanej według minimalnego wynagrodzenia wynosi 1 931,80 zł, z czego pozapłacowe koszty pracy dla pracodawcy wynoszą 331,80 zł miesięcznie. Propozycja zwiększenia wysokości minimalnego wynagrodzenia za pracę w 2014 r. o kwotę 80 zł, spowoduje wzrost kosztów pracy ponoszonych przez pracodawcę o 96,6 zł miesięcznie (około 1 159 zł rocznie). Założono, że wszystkim osobom posiadającym przychód na poziomie proponowanego wynagrodzenia minimalnego¹⁾ w 2014 r. pracodawca będzie musiał zwiększyć podstawę wymiaru składki na ubezpieczenie emerytalne. Tym samym szacuje się, że w 2014 r. obligatoryjne koszty pracodawców z tego tytułu wyniosą ponad 1,5 mld zł.

2. Konsultacje społeczne

Projekt rozporządzenia był przedmiotem uzgodnień z członkami Rady Ministrów i konsultacji z centralami związkowymi: OPZZ, KK NSZZ „Solidarność”, Forum Związków Zawodowych oraz organizacjami pracodawców: Business Centre Club, Konfederacją Lewiatan, Pracodawcami Rzeczypospolitej Polskiej, Związkiem Rzemiosła Polskiego, a także opinii Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu Terytorialnego.

Związek Rzemiosła Polskiego poparł zaproponowaną wysokość minimalnego wynagrodzenia za pracę w 2014 r., zauważając przy tym, że 48% relacja tego wynagrodzenia do prognozowanego na 2014 r. przeciętnego wynagrodzenia w gospodarce narodowej oznacza przybliżenie do postulatu organizacji związkowych dotyczącego osiągnięcia minimalnego wynagrodzenia poziomu 50% przeciętnego wynagrodzenia w gospodarce narodowej. W opinii Związku „większe podwyżki postawiłyby pracodawców w bardzo trudnej sytuacji, więc możemy mówić o racjonalnym kompromisie między żądaniami związków zawodowych i możliwościami pracodawców. Niektóre firmy z Polski Wschodniej mogą mieć problemy także przy wzroście minimalnego wynagrodzenia o 80 zł, szczególnie te, które przygotowują młodych ludzi do wykonywania zawodu”.

Opinii do projektu rozporządzenia nie nadesłały dotychczas pozostałe organizacje pracodawców.

Ogólnopolskie Porozumienie Związków Zawodowych negatywnie zaopiniowało projekt rozporządzenia, proponując, aby minimalne wynagrodzenie wynosiło nie mniej niż 1 720 zł

¹⁾ Na podstawie liczby ubezpieczonych z kodem pracowniczym (01*) objętych ubezpieczeniem emerytalnym

(wzrost o 7,5%). Uwzględnienie tej propozycji nie jest aktualnie możliwe ze względu na obecne uwarunkowania społeczno-gospodarcze.

Stanowiska do projektu rozporządzenia nie przekazały dotychczas pozostałe reprezentatywne organizacje związkowe.

Projekt rozporządzenia nie był dotychczas rozpatrywany przez Komisję Wspólną Rządu i Samorządu Terytorialnego.

Zgodnie z art. 5 ustawy z dnia 7 lipca 2005 r. o działalności lobbingowej w procesie stanowienia prawa (Dz. U. Nr 169, poz. 1414, z późn. zm.) projekt jest zamieszczony w Biuletynie Informacji Publicznej Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej.

3. Wpływ regulacji na sektor finansów publicznych, w tym budżet państwa i budżety jednostek samorządu terytorialnego

Szacuje się, że podwyższenie wysokości minimalnego wynagrodzenia do kwoty 1 680 zł spowoduje wzrost wydatków budżetu państwa w 2014 r. o około 13,9 mln zł w skali roku, z tytułu finansowania niektórych wynagrodzeń i składek, których wysokość relacjonowana jest do wysokości minimalnego wynagrodzenia za pracę, z tego:

- składki na ubezpieczenia społeczne osób duchownych (5,8 mln zł),
- wynagrodzenia za pracę skazanych (4,8 mln zł),
- składki na ubezpieczenie zdrowotne za strażaków Państwowej Straży Pożarnej w służbie kandydackiej (0,1 mln zł),
- składki na ubezpieczenia emerytalne, rentowe i wypadkowe oraz na ubezpieczenie zdrowotne osób wykonujących pracę na podstawie umowy uaktywniającej (3,2 mln zł).

Szacunkowe skutki finansowe zostały określone na podstawie informacji przekazanych przez Ministra Finansów, Ministra Sprawiedliwości, Ministra Spraw Wewnętrznych, Ministra Administracji i Cyfryzacji oraz Prezesa Zakładu Ubezpieczeń Społecznych.

Podane wyżej skutki finansowe będą realnie niższe, gdyż część wydatków wpłynie do budżetu w postaci podatku dochodowego od osób fizycznych.

Zgodnie z wcześniejszą opinią Ministra Finansów, zestawienie skutków finansowych podwyższenia minimalnego wynagrodzenia nie obejmuje ewentualnych skutków dotyczących budżetu państwa na 2015 r., z tytułu przekazania dotacji dla Państwowego Funduszu Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych (PFRON) na dofinansowanie wynagrodzeń pracowników niepełnosprawnych (dofinansowanie wynagrodzeń ustalane jest w powiązaniu z wysokością minimalnego wynagrodzenia za pracę z grudnia roku poprzedniego). Zgodnie z art. 46a ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 27 sierpnia 1997 r. o rehabilitacji zawodowej i społecznej

oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych (Dz. U. z 2011 r., Nr 127, poz. 721, z późn. zm.), PFRON otrzymuje dotację celową z budżetu państwa na dofinansowanie do wynagrodzeń pracowników niepełnosprawnych - w wysokości do 30% środków zaplanowanych na realizację tego zadania na dany rok. Jeżeli kwota dotacji w 2014 r. oraz 2015 r. pozostanie na poziomie dotacji zaplanowanej na 2013 r., skutki finansowe dla budżetu państwa z tytułu dotacji dla PFRON w 2015 r. na omawiane zadanie, wynikające z podwyższenia minimalnego wynagrodzenia w 2014 r. nie wystąpią.

Skutki finansowe dla budżetu państwa związane z podwyższeniem minimalnego wynagrodzenia za pracę w 2014 r. zostaną sfinansowane w ramach dotychczasowych wydatków dysponentów poszczególnych części budżetowych.

4. Wpływ regulacji na rynek pracy, konkurencyjność gospodarki i przedsiębiorczość, w tym na funkcjonowanie przedsiębiorstw oraz na sytuację i rozwój regionalny

Trudno ocenić, jaki będzie wpływ podwyższenia minimalnego wynagrodzenia na sytuację na rynku pracy, gdyż nie ma badań, które uwzględniałyby wszystkie czynniki determinujące sytuację na tym rynku. Badania innych krajów wskazują, że wzrost minimalnego wynagrodzenia za pracę nie jest na ogół powiązany ze spadkiem zatrudnienia ogółem, ale towarzyszy mu spadek zatrudnienia młodzieży, głównie młodocianych. Z uwagi na możliwość ustalania dla osób, które nie przepracowały jednego roku, wynagrodzenia niższego od obowiązującej wysokości minimalnego wynagrodzenia za pracę – nie niższego jednak niż 80% tego wynagrodzenia (art. 6 ust. 2 ustawy), powyższa tendencja nie powinna dotyczyć w większej skali sytuacji osób podejmujących pierwszą pracę na krajowym rynku pracy.

Podwyższenie minimalnego wynagrodzenia może wpłynąć na konkurencyjność tych podmiotów, w których występuje stosunkowo wysoka liczba osób pobierających minimalne wynagrodzenie za pracę, z uwagi na zwiększone koszty pracy ponoszone przez pracodawców. Zakładając, że w 2012 r. fundusz wynagrodzeń wynosił 34 mld zł, około 1,8 mld zł z tego funduszu było wynikiem świadczenia pracy za wynagrodzenie minimalne. Tym samym przy niezmienności funduszu wynagrodzeń w gospodarce narodowej²⁾ szacuje się, że podniesienie wynagrodzenia minimalnego w ciągu 2 lat o 180 zł może skutkować redukcją miejsc pracy sięgającą około 60 tys.³⁾

²⁾ Oznacza to, że pracodawcy nie będą skłonni podnieść tym osobom wynagrodzenia minimalnego.

³⁾ Zakładając, że koszt zatrudnienia dla pracodawcy jest liczony od proponowanej na 2014 r. stawki

Część literatury ekonomicznej dotyczącej płacy minimalnej poświęcona jest analizie wpływu płacy minimalnej na zatrudnienie. Na podstawie klasycznych modeli popytu na pracę przewiduje się, że wprowadzenie lub podniesienie minimalnej płacy prowadzi do obniżenia zatrudnienia. Jeśli pracownicy opłacani są na poziomie swojej produktywności krańcowej, narzucony wzrost realnych wynagrodzeń bez wzrostu produktywności powoduje zwolnienie pracowników, których produktywność jest poniżej nowego - wyższego poziomu płacy minimalnej. Bardzo obszernego przeglądu literatury międzynarodowej, ponad 300 badań, z różnych krajów, obejmujących okres 50 lat dokonali D. Neumark i W.L. Wascher (2008). Na podstawie przeprowadzonego przeglądu autorzy doszli do wniosków, że większość analizowanych badań wskazuje na negatywne efekty płacy minimalnej dla zatrudnienia, a te, które prezentują pozytywny wpływ mogą być w znacznym stopniu zakwestionowane. Niemniej jednak z prezentowanych wniosków wynika, że wpływ płacy minimalnej na zatrudnienie zależy przede wszystkim od poziomu na jakim ta płaca się kształtuje. Natomiast negatywny wpływ podnoszenia płacy minimalnej na zatrudnienie dotyczy przede wszystkim pracowników nisko wynagradzanych.

Ponadto autorzy wywnioskowali, że płaca minimalna jest niewłaściwym narzędziem ograniczania ubóstwa. Stwierdzili oni, że dotychczasowe badania dowodzą, iż:

- płaca minimalna ma negatywny wpływ na zatrudnienie osób o niskich kwalifikacjach,
- płaca minimalna negatywnie wpływa na sytuację rodzin ubogich,
- doświadczenie pracy za płacą minimalną w młodym wieku powoduje trwałe negatywne konsekwencje dla sytuacji na rynku pracy.

Analiza wpływu na zatrudnienie i ubóstwo przeprowadzona została także przez OECD (2011), gdzie wskazuje się, że minimalne wynagrodzenie jest narzędziem zapewniającym wypłatę sprawiedliwych wynagrodzeń, a przez to przeciwdziałającym ubóstwu osób pracujących, w szczególności tych o niskim poziomie wynagrodzeń. Jednocześnie sugeruje się, że przy ustalaniu poziomu wynagrodzenia minimalnego należy wykazać się ostrożnością. Jeżeli jego poziom zostanie ustalony zbyt nisko, wówczas nie zostaną osiągnięte podstawowe cele tego narzędzia. Jeżeli natomiast jego relacja do wynagrodzenia przeciętnego będzie zbyt wysoka, wówczas może ono zniechęcać pracodawców do zatrudniania osób o niskich kwalifikacjach lub zachęcać do ich zatrudnienia w szarej strefie. Jednocześnie autorzy tej publikacji wskazują, że wynagrodzenia minimalne powinny być wykorzystywane z ostrożnością jako narzędzia przeciwdziałające ubóstwu. Ich wpływ na sytuację rodzin zależy bowiem przede wszystkim od natężenia pracy członków gospodarstwa domowego. W konsekwencji efektywność podwyższania wynagrodzenia minimalnego jest niższa

niż innych działań wspierających dochód gospodarstwa domowego. Podobny pogląd został wyrażony także we wcześniejszej publikacji OECD z 1998 r. Autorzy wskazują, że w literaturze przedmiotu, zarówno pod względem teoretycznym jak i empirycznym, nie można wskazać jednoznacznego wpływu wynagrodzenia minimalnego na zatrudnienie. Ogólnie przyjmuje się, że wynagrodzenie minimalne prawdopodobnie obniża zatrudnienie, jeżeli ustalone jest powyżej pewnego (nie do końca sprecyzowanego) poziomu.

Celem zbadania szansy pozostania w zatrudnieniu zbudowano, dla warunków polskich, model, w którym uwzględniono coroczne podnoszenie wysokości wynagrodzenia minimalnego. Z oszacowań parametrów wynika, że szansa utraty pracy wzrasta ponad dwu i pół krotnie dla osoby, u której zachodzi potrzeba ogólnego podniesienia wynagrodzenia minimalnego. Wynika to głównie z faktu, że wysokie wynagrodzenie minimalne może być barierą w zatrudnianiu (na oficjalnym rynku pracy) osób o niskich kwalifikacjach, których produktywność jest niższa, niż minimalne wynagrodzenie, zaś podaż pracy jest wyższa, niż popyt na nią.

W celu bardziej szczegółowej analizy zbudowany został w oparciu o pracę M. Fic (2008) model zatrudnienia, który uwzględnia współczynnik Kaitza. Indeks jest jednym z mierników poziomu wynagrodzenia minimalnego. Przeprowadzone badania empiryczne pozwalają wysunąć interesujące wnioski. Wynika z nich między innymi, że wynagrodzenie minimalne ma istotny wpływ na sytuację na rynku pracy. Uzyskanie wyniku sugerują, że przy ustalaniu wynagrodzenia minimalnego należy zachować pewną ostrożność, albowiem wpływ stosunku wynagrodzenia minimalnego do wynagrodzenia przeciętnego na zatrudnienie jest dwukierunkowy. Wzrost współczynnika Kaitza oddziałuje negatywnie na poziom zatrudnienia tylko od pewnej wartości. Granicą przy jakiej udział minimalnego wynagrodzenia w wynagrodzeniu przeciętnym ma pozytywny wpływ na rynek pracy jest wartość 40 %. Powyżej tego poziomu wynagrodzenie minimalne może mieć negatywny wpływ na zatrudnienie.

Projektowana regulacja nie powinna mieć istotnego wpływu na sytuację i rozwój regionalny.

**Skutki dla budżetu państwa z tytułu podwyższenia
wysokości minimalnego wynagrodzenia za pracę
od 1 stycznia 2014 r. do kwoty 1 680 zł**

	Wyszczególnienie	Skutki roczne w zł	Liczba osób uprawnionych
W 2014 r. - z tytułu powiązania z bieżącą wysokością minimalnego wynagrodzenia			
1	Ustawa z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych (Dz. U. z 2009 r. Nr 205, poz. 1585, z późn. zm.) - składka na ubezpieczenie społeczne osób duchownych*	5 790 000	24 609
2	Ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. - Kodeks karny wykonawczy (Dz. U. Nr 90, poz. 557, z późn. zm.) - wynagrodzenie za pracę skazanych	4 812 152	3 800
3	Ustawa z dnia 27 sierpnia 2004r. o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych (Dz. U. z 2008 r. Nr 164, poz. 1027, z późn. zm.) - składka na ubezpieczenie zdrowotne za strażaków Państwowej Straży Pożarnej w służbie kandydackiej	71 280	825
4	Ustawa z dnia 4 lutego 2011 r. o opiece nad dziećmi w wieku do lat 3 (Dz. U. Nr 45, poz. 235, z późn. zm.) - składki na ubezpieczenia emerytalne, rentowe i wypadkowe oraz na ubezpieczenie zdrowotne osób wykonujących pracę na podstawie umowy uaktywniającej	3 200 000	11 100
Razem (poz. 1 – 4)		13 873 432	40 334

* Dane aktualne w obowiązującym stanie prawnym. Obecnie trwają prace nad uregulowaniami umożliwiającymi zastąpienie Funduszu Kościelnego odpisem od podatku dochodowego od osób fizycznych na kościoły oraz inne związki wyznaniowe. Rada Ministrów wstępnie zaakceptowała likwidację Funduszu Kościelnego z dniem 1 stycznia 2014 r.