



MINISTER  
PRACY I POLITYKI SPOŁECZNEJ

Warszawa, dnia 5 września 2013 r.

DPR-V- 021-7(2)-BW/AP/13

**Pani  
Małgorzata Hirszel  
Sekretarz stałego komitetu  
Rady Ministrów**

Uprzejmie informuję, że uwagi zgłoszone przez Ministra Finansów do *projektu rozporządzenia Rady Ministrów w sprawie wysokości minimalnego wynagrodzenia za pracę w 2014 r.* (KRM-110-56-13), dotyczące stosownego skorygowania i uzupełnienia treści uzasadnienia zostaną uwzględnione. Po uwzględnieniu uwag Ministra Finansów oraz odniesieniu się do opinii Prezydium KK NSZZ „Solidarność” (która wpłynęła do Ministerstwa po skierowaniu projektu rozporządzenia do rozpatrzenia przez stały komitet Rady Ministrów) i ustaleń Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu Terytorialnego podjętych na posiedzeniu z dnia 28 sierpnia br. - skorygowana treść Oceny Skutków Regulacji otrzyma brzmienie określone w załączniku do pisma (zmiany zostały wyłuszczone).

Załącznik 1

z up. MINISTER  
Radosław Mleczko  
PODSEKRETARZ STAŁY

Do wiadomości:

Pan Jan Vincent – Rostowski  
Minister Finansów

## „OCENA SKUTKÓW REGULACJI (OSR)

### 1. Podmioty, na które oddziałuje akt normatywny

Wypłata 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. **Dodatkowo średnia liczba osób otrzymujących przychód w przedziale 1 600,01 zł – 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.**

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. **Z uwagi na powyższe wady dostępnych danych, przyjęto, że liczba osób pobierających minimalne wynagrodzenie w 2012 r. będzie środkiem przedziału między wartościami wskazanymi w statystykach GUS i ZUS. Oznacza to, że wynagrodzenie minimalne w 2012 r. mogło pobierać ok. 816,5 tys. osób.**

Obecnie jednostkowy, całkowity, miesięczny koszt pracy osoby wynagradzanej według wynagrodzenia minimalnego 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 96,60 zł miesięcznie (ok. 1 159 zł rocznie). Założono, że wszystkim osobom posiadającym przychód na poziomie proponowanego wynagrodzenia minimalnego w 2014 r. pracodawca będzie musiał zwiększyć **wynagrodzenie**. Tym samym szacuje się, że w 2014 r. obligatoryjne koszty pracodawców z tego tytułu wyniosą ponad **940 mln 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 **44,8%** relacja tego wynagrodzenia do prognozowanego na 2014 r. przeciętnego wynagrodzenia w gospodarce narodowej oznacza przybliżenie do postulatu organizacji związkowych, tj. osiągnięcia relacji minimalnego wynagrodzenia do przeciętnego wynagrodzenia w gospodarce narodowej na poziomie 50%. 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 nadeszły pozostałe organizacje pracodawców.

Ogólnopolskie Porozumienie Związków Zawodowych i **Prezydium KK NSZZ „Solidarność”** negatywnie zaopiniowały projekt rozporządzenia, proponując, aby minimalne wynagrodzenie wynosiło nie mniej niż 1 720 zł (wzrost o 7,5%). Uwzględnienie tej propozycji nie jest aktualnie możliwe ze względu na obecne uwarunkowania społeczno-gospodarcze.

**Według opinii KK NSZZ „Solidarność” proponowana wysokość minimalnego wynagrodzenia (1 680 zł) nie spełnia warunków określonych w art. 5 ustawy i powinna wynosić co najmniej 1 680,29 złotych. W opinii tej nie został przedstawiony szczegółowy sposób obliczenia kwoty 1 680,29 zł.**

Proponowana przez Radę Ministrów kwota 1 680 zł została obliczona zgodnie z art. 5 ustawy. Ponadto uwag do określonej w projekcie rozporządzenia kwoty minimalnego wynagrodzenia nie zgłosiły inne organizacje i podmioty.

Stanowiska do projektu rozporządzenia nie przekazało Forum Związków Zawodowych. Komisja Wspólna Rządu i Samorządu Terytorialnego, na posiedzeniu w dniu 28 sierpnia 2013 r., odstąpiła od opiniowania tego projektu, uzasadniając to brakiem szacunkowych skutków finansowych podwyższenia minimalnego wynagrodzenia w odniesieniu do wynagrodzeń pracowników jednostek organizacyjnych samorządu terytorialnego (m.in. kwoty zwiększonych wydatków oraz źródła ich sfinansowania). Dokładne oszacowanie ww. skutków finansowych nie jest w pełni możliwe, z uwagi na brak danych w tym zakresie. Podobnie jak w przypadku innych pracodawców, w tym mających status państwowych jednostek budżetowych, dostosowanie wynagrodzeń pracowników samorządowych wynagradzanych na poziomie minimalnego wynagrodzenia nastąpi w ramach posiadanych środków na wynagrodzenia.

Zgodnie z art. 5 ustawy z dnia 7 lipca 2005 r. o działalności lobbingsowej 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 ok. 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.

**Wydatki związane z podwyższeniem minimalnego wynagrodzenia za pracę w jednostkach samorządu terytorialnego zostaną sfinansowane w ramach środków na wynagrodzenia pozostających w dyspozycji pracodawców.**

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 **przeciętny miesięczny fundusz wynagrodzeń w gospodarce narodowej w 2012 r.** wynosił 34 mld zł, **przeciętnie ok. 1,2 mld zł miesięcznie** z tego funduszu było wynikiem świadczenia pracy za wynagrodzenie minimalne. Tym samym przy niezmienności funduszu wynagrodzeń w gospodarce narodowej<sup>1)</sup> szacuje się, że podniesienie wynagrodzenia minimalnego w ciągu 2 lat o 180 zł może skutkować **przeciętnie w roku** redukcją miejsc pracy sięgającą ok. **43,7 tys.**<sup>2)</sup>

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.

<sup>1)</sup> Oznacza to, że pracodawcy nie będą skłonni podnieść tym osobom minimalnego wynagrodzenia.

<sup>2)</sup> Zakładając, że koszt zatrudnienia dla pracodawcy jest liczony od proponowanej na 2014 r. kwoty minimalnego wynagrodzenia.

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 płacę minimalną w młodym wieku powoduje trwale 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 półkrotnie dla osoby, u której zachodzi potrzeba odgórnego 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. Uzyskane wyniki 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.

**W Polsce występuje duże zróżnicowanie regionalne wynagrodzeń; o ile minimalne wynagrodzenie w 2012 r. stanowiło 47,6% przeciętnego wynagrodzenia w województwie podkarpackim to w mazowieckim 32,3%. Podniesienie minimalnego wynagrodzenia będzie dotyczyło różnego odsetka pracowników w poszczególnych regionach. Skutkiem tego będzie utrzymanie lub pogłębienie różnic między regionami, co może oznaczać zmniejszenie atrakcyjności inwestycyjnej i konkurencyjności regionów, w których relacja wynagrodzenia minimalnego do przeciętnego jest wyższa niż średnio dla Polski.”**