

Projekt z dnia 7 grudnia 2011 r.

Ustawa
z dnia
o zmianie ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych

Art. 1. W ustawie z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych (Dz. U. z 2009 r. Nr 205, poz. 1585, z późn. zm.¹⁾) wprowadza się następujące zmiany:

1) w art. 16 ust. 1b otrzymuje brzmienie:

„1b. Składki na ubezpieczenia rentowe osób, o których mowa w ust. 1 i 1a, finansują z własnych środków, w wysokości 1,5 % podstawy wymiaru ubezpieczeni i w wysokości 6,5 % podstawy wymiaru płatnicy składek.”;

2) w art. 22 w ust. 1 pkt 2 otrzymuje brzmienie:

„2) 8,00 % podstawy wymiaru - na ubezpieczenia rentowe;”.

Art. 2. Ustawa wchodzi w życie z dniem 1 lutego 2012 r.

¹⁾ Zmiany tekstu jednolitego wymienionej ustawy zostały ogłoszone w Dz. U. z 2009 r. Nr 218, poz. 1690, z 2010 r. Nr 105, poz. 668, Nr 182, poz. 1228, Nr 225, poz. 1474, Nr 254, poz. 1700 i Nr 257, poz. 1725 oraz z 2011 r. Nr 45, poz. 235, Nr 75, poz. 398, Nr 138, poz. 808, Nr 171, poz. 1016, Nr 197, poz. 1170, Nr 199, poz. 1175 i Nr 232, poz. 1378.

Uzasadnienie

Prezes Rady Ministrów, Pan Donald Tusk, w swoim exposé wygłoszonym w dniu 18 listopada 2011 r. przedstawił ambitny plan obniżenia relacji długu publicznego do PKB w 2012 r. do 52% PKB, a następnie stopniowo do 47% PKB w 2015 r. Zgodnie z deklaracją Prezesa Rady Ministrów po to, aby zarówno bezpiecznie przejść przez rok 2012, ale także, aby tworzyć reguły stabilnego wzrostu, bezpieczeństwa finansowego i dyscypliny finansowej na kolejne lata i dziesięciolecia, konieczne jest podjęcie szeregu działań. Jednym z wymienionych i opisanych przez Prezesa Rady Ministrów przedsięwzięć służących realizacji zamierzonego celu jest podniesienie stopy procentowej składki na powszechne ubezpieczenia rentowe w części finansowanej przez jej płatników o 2 punkty procentowe.

Z wyodrębnionego w Funduszu Ubezpieczeń Społecznych funduszu rentowego finansowane są m.in. wypłaty rent z tytułu niezdolności do pracy, rent szkoleniowych, rent rodzinnych, dodatków do rent rodzinnych dla sierot zupełnych, dodatków pielęgnacyjnych i zasiłków pogrzebowych. Wypłata tych świadczeń jest gwarantowana przez budżet państwa. Źródłem deficytu w tym obszarze jest dokonane w latach 2007 – 2008 zmniejszenie stopy procentowej składki na ubezpieczenia rentowe z 13 punktów procentowych podstawy jej wymiaru do 6 punktów procentowych, które spowodowało niedobór w systemie rentowym. W tej sytuacji, zakładając, iż inne warunki pozostają bez zmian, podniesienie stopy procentowej składki na ubezpieczenia rentowe jest środkiem służącym ograniczeniu strukturalnego deficytu budżetu państwa, a w konsekwencji obniżeniu poziomu potrzeb pożyczkowych państwa i kosztów obsługi długu publicznego.

Zgodnie z szacunkami wynikającymi z projektu ustawy budżetowej na 2012 r. kwota deficytu w tym funduszu, w przypadku pozostawienia składki na dotychczasowym poziomie, oscylowałaby w granicach 17 mld zł. Na skutek tej zmiany składka na ubezpieczenie rentowe wzrośnie z 6% do 8% i będzie kształtowała się na poziomie 1,5 % po stronie ubezpieczonego i 6,5% po stronie płatnika składek. W przypadku pracodawców oznacza to powrót do stanu z pierwszej połowy 2007 r.

Proponowana zmiana pozwoli ograniczyć deficyt Funduszu Ubezpieczeń Społecznych w zakresie funduszu rentowego o około 7 mld zł w skali roku oraz zwiększyć pokrycie wydatków funduszu rentowego wpływami ze składek z niespełna 60% do około 75% w 2012 r., a w perspektywie wieloletniej powinna sprzyjać zbilansowaniu się wpływów i wydatków funduszu rentowego.

Projektowana regulacja nie jest objęta zakresem prawa Unii Europejskiej i nie podlega procedurze notyfikacji w rozumieniu przepisów dotyczących notyfikacji norm i aktów prawnych.

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 został zamieszczony w Biuletynie Informacji Publicznej Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej. W trakcie prac nad projektem do Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej nie wpłynęły zgłoszenia podmiotów zainteresowanych pracami nad projektem w trybie ww. ustawy.

OCENA SKUTKÓW REGULACJI

1. Podmioty, na które oddziałuje projektowana ustawa:

Rozwiązania przedstawione w ustawie będą miały wpływ na:

1. budżet państwa;
2. Fundusz Ubezpieczeń Społecznych;
3. Zakład Ubezpieczeń Społecznych;
4. płatników składek - podmioty gospodarcze zatrudniające pracowników, osoby prowadzące działalność gospodarczą, jednostki samorządu terytorialnego oraz inne niż wymienione powyżej jednostki szeroko rozumianego sektora finansów publicznych.

2. Zakres konsultacji społecznych:

W dniu 24 listopada 2011 r. projekt został przesłany do konsultacji społecznych z prośbą o przedstawienie stanowiska w terminie 21 dni, co wynikało z konieczności wejścia tego projektu w życie z dniem 1 marca 2012 r. Skrócony proces konsultacji wynika bezpośrednio z charakteru projektu, mającego zapewnić dodatkowe wpływy do Funduszu Ubezpieczeń Społecznych, co pozwoli na zmniejszenie do niego dotacji z budżetu państwa. Projekt został przesłany do zaopiniowania następującym organizacjom pracobiorców i pracodawców:

Organizacje związkowe:

- 1) NSZZ „Solidarność”;
- 2) Ogólnopolskie Porozumienie Związków Zawodowych;
- 3) Forum Związków Zawodowych.

Organizacje pracodawców:

- 1) Pracodawcy Rzeczypospolitej Polskiej;
- 2) Polska Konfederacja Pracodawców Prywatnych Lewiatan;
- 3) Związek Rzemiosła Polskiego;
- 4) BCC – Związek Pracodawców;
- 5) Krajowa Izba Gospodarcza.

Krajowa Izba Gospodarcza podeszła ze zrozumieniem do projektowanych zmian, wskazując jednocześnie na ewentualne negatywne skutki na rynku pracy, głównie z powodu możliwego spowolnienia tempa wzrostu tworzenia miejsc pracy. Dodatkowo wskazała na konieczność racjonalizacji zatrudnienia w administracji publicznej oraz konieczność uszczelnienia systemu rentowego. Ponadto optowała za ograniczaniem barier administracyjnych, zwłaszcza w zakresie prawa podatkowego i inwestycyjnego, które powinno iść, zdaniem KIG, równoległe z działaniami aktualnie podejmowanymi przez rząd.

Pracodawcy Rzeczypospolitej Polskiej w swym stanowisku zauważyli, że wzrost kosztów związanych z pracą pogorszy kondycję finansową firm. Jednocześnie wskazali na wynikający ze zwiększenia składki rentowej możliwy wzrost bezrobocia. Dodatkowo podnieśli, że w ich przekonaniu sprawiedliwym rozwiązaniem byłby podział proponowanego podniesienia składki pomiędzy pracodawców i pracowników oraz zwrócili uwagę na konieczność podjęcia pewnych działań mających złagodzić skutki reform dla przedsiębiorców. Równocześnie wskazali, że nie chcą uchylać się od odpowiedzialności za państwo.

PKPP Lewiatan wskazał, że rozumiejąc konieczność równoważenia funduszu rentowego, nie może jednak zgodzić się na podniesienie składki rentowej po stronie pracodawców, jeżeli rząd nie zaproponuje rozwiązań, które usprawnią funkcjonowanie polskiego rynku pracy. Jednocześnie położył nacisk na konieczność realizowania zawartych w expose premiera deklaracji dotyczących dalszej likwidacji przywilejów emerytalnych. PKPP Lewiatan zwrócił uwagę na możliwe negatywne skutki dla gospodarki i rynku pracy. Ponadto podniósł, że części składki na ubezpieczenie rentowe finansowane przez pracodawców i pracowników powinny być równe, ponieważ pracownicy powinni odczuwać związek między wydatkami na renty a płaconymi składkami - co w przekonaniu opiniodawcy - osłabiłoby rozpowszechnioną postawę roszczeniową. Stąd też, zdaniem PKPP Lewiatan, podwyższeniu powinna ulec część składki finansowana przez pracownika, a nie przez pracodawcę. Ponadto optował za ograniczeniem barier administracyjnych. Wskazał też na konieczność podjęcia prac nad

ograniczeniem możliwości korzystania z prawa do renty rodzinnej przez osoby w wieku 20-64, oraz dostosowaniem systemu rentowego do nowego systemu emerytalnego, tak aby przyznawane renty nie były nadmiernym obciążeniem podatkowym dla osób pracujących.

BCC negatywnie opiniuje projekt ustawy, wskazując na fakt, iż fundusz rentowy jest trwale niewydolny z uwagi na brak zmian w systemie ustalania rent z tytułu niezdolności do pracy. Podnosi, że ta sytuacja dotyczy również mechanizmu przyznawania rent rodzinnych, który dezaktywizuje młode roczniki kobiet i obniża średni wiek przechodzenia w sferę świadczeń. Jednocześnie BCC stoi na stanowisku, że projektowana regulacja podwyższa koszty pracy i zwiększa ryzyko ograniczenia zatrudnienia. Zdaniem BCC, rząd podwyższając składkę rentową, powinien jednocześnie obniżyć składkę na Fundusz Pracy. Jednocześnie kwestionuje prawidłowość założeń, które legły u podstaw Oceny Skutków Regulacji do projektu z dnia 24 listopada 2011 r.

(W projekcie kierowanym na Radę Ministrów w dniu 9 grudnia 2011r., założenia będące podstawą Oceny Skutków Regulacji zostały zaktualizowane w oparciu o założenia makroekonomiczne wynikające z projektu ustawy budżetowej na rok 2012).

Związek Rzemiosła Polskiego negatywnie ocenia proponowane regulacje wskazując, że na zwiększenie kosztów działalności mikro- i małych przedsiębiorstw złożą się również składki osób prowadzących działalność gospodarczą i osób z nimi współpracujących, a w sytuacji tych podmiotów udział kosztów przenosi się bezpośrednio na kondycję finansową firmy. Ponadto uważa, że projektowana regulacja będzie miała negatywny wpływ na sektor gospodarstw domowych; wyrazi się on – zdaniem opiniodawcy - zmniejszoną skłonnością pracodawców do podwyżek wynagrodzeń oraz zatrudniania pracowników. Związek Rzemiosła Polskiego uważa, że do poprawy kondycji funduszu ubezpieczeń społecznych powinno się zmierzać poprzez ograniczenie wydatków administracyjnych i głęboką reformę finansów publicznych. Zdając sobie sprawę z trudnej sytuacji finansów publicznych, Związek Rzemiosła Polskiego proponuje rozważenie solidarnego wzrostu składki na ubezpieczenia rentowe zarówno po stronie pracodawców, jak i pracobiorców. Jednocześnie, w celu zminimalizowania skutków zwiększonego obciążenia pracodawców, postuluje rozważenie możliwości czasowego zwolnienia mikro- i małych przedsiębiorstw z obowiązku odprowadzania składek na Fundusz Gwarantowanych Świadczeń Pracowniczych.

Projekt został skierowany do zaopiniowania przez Komisję Wspólną Rządu i Samorządu Terytorialnego.

W dniu 7 grudnia 2011 r. projekt został przedstawiony na posiedzeniu Zespołu Trójstronnej Komisji ds. ubezpieczeń społecznych.

W dniu 6 grudnia 2011 r. Rada Ministrów przyjęła projekt ustawy budżetowej na rok 2012. Rada Ministrów zdecydowała, że podniesienie składki rentowej nastąpi już od dnia 1 lutego 2012 r., co da dodatkowe wpływy do Funduszu Ubezpieczeń Społecznych już w miesiącu marcu 2012 r. Jednocześnie zobowiązała projektodawcę do zintensyfikowania prac nad tą ustawą, tak aby mogła być procedowana w Sejmie jeszcze w grudniu 2011 r. i by możliwe było wejście jej w życie z dniem 1 lutego 2012 r.

3. Wpływ na sektor finansów publicznych, w tym budżet państwa i budżety jednostek samorządu terytorialnego, rynek pracy, konkurencyjność gospodarki i przedsiębiorczość, w tym na funkcjonowanie przedsiębiorstw:

I. Obecnie obowiązujące przepisy

Zgodnie z obecnie obowiązującymi przepisami stopa składki na ubezpieczenia rentowe od dnia 1 stycznia 2008 r. wynosi 6,0% podstawy wymiaru składki. Przy czym stopa składki na ubezpieczenia rentowe opłacanej przez pracownika wynosi 1,5%, a opłacanej przez pracodawcę 4,5%.

II. Proponowane zmiany

Poniższe szacunki dotyczą podwyższenia stopy składki na ubezpieczenia rentowe, począwszy od składek należnych za luty 2012 r., do 8,0%. Przy czym stopa składki na ubezpieczenia rentowe opłacanej przez pracownika wynosić miałyby 1,5% (bez zmian w porównaniu do obecnie obowiązujących przepisów), a opłacanej przez pracodawcę 6,5% (tzn. o 2 punkty procentowe więcej niż obecnie obowiązująca).

III. Założenia

Szacunków dokonano przy założeniach makroekonomicznych przyjętych w projekcie ustawy budżetowej na 2012 r.:

Rok	Średnioroczny wskaźnik cen towarów i usług konsumpcyjnych ogółem	Wskaźnik realnego wzrostu przeciętnego wynagrodzenia	Stopa bezrobocia (na koniec roku)	Wskaźnik realnego wzrostu PKB
2011	104,1%	101,0%	12,4%	104,0%
2012	102,8%	101,1%	12,3%	102,5%
2013	102,5%	101,8%	11,8%	103,4%
2014	102,5%	102,7%	11,0%	103,8%
2015	102,5%	102,6%	10,4%	103,9%

Przyjęto, że średnioroczny wskaźnik cen towarów i usług konsumpcyjnych dla gospodarstw domowych emerytów i rencistów będzie większy od średniorocznego wskaźnika cen towarów i usług konsumpcyjnych ogółem:

- o 0,5 punktu procentowego w 2011 r.,
- o 0,3 punktu procentowego od 2012 r.

Ściągalność składek na ubezpieczenia społeczne przyjęto na poziomie 99,0%.

Założono utrzymanie częstości przyznawania rent z tytułu niezdolności do pracy oraz rent rodzinnych na średnim poziomie zaobserwowanym w latach 2008-2010.

Szacunków dokonano przy wykorzystaniu aktuarialnego modelu prognostycznego FUS10. W modelu wykorzystywana jest prognoza demograficzna na lata 2008-2035 sporządzona przez Główny Urząd Statystyczny w 2008 r.

IV. Uwagi do wyników

- a) saldo roczne funduszu rentowego jest różnicą wpływów i wydatków w danym roku, jest to zatem wynik finansowy wyłącznie z rocznej działalności funduszu,
- b) w wynikach po stronie wpływów do funduszu rentowego uwzględniono wpływy składkowe oraz celową dotację budżetową na pokrycie świadczeń finansowanych z budżetu państwa, a wypłacanych z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych,
- c) w wydatkach funduszu rentowego uwzględniono część odpisu na działalność Zakładu Ubezpieczeń Społecznych,

d) w wydatkach funduszu rentowego obok wydatków na świadczenia i odpisu uwzględniono koszty prewencji rentowej,

e) wydolność funduszu rentowego zdefiniowano jako iloraz wpływów i wydatków.

Przy obliczaniu wydolności dla funduszu rentowego celowo nie uwzględniono wydatków na świadczenia finansowane z budżetu państwa oraz dotacji na te świadczenia, gdyż nie mają one charakteru ubezpieczeniowego.

V. Szacunkowe skutki finansowe

Przy powyższych założeniach oszacowano, że proponowane zmiany spowodują zwiększenie wpływów składkowych do Funduszu Ubezpieczeń Społecznych:

Zwiększenie wpływów składkowych do Funduszu Ubezpieczeń Społecznych – kwoty nominalne

2012	2013	2014	2015
w mln zł			
7 000	8 853	9 406	9 948

Prognozowane saldo roczne, wpływy, wydatki (w kwotach nominalnych) oraz wydolność funduszu rentowego – zgodnie z powyższymi definicjami – w latach 2012-2015 kształtują się następująco:

Saldo roczne, wpływy i wydatki (w kwotach nominalnych) oraz wydolność funduszu rentowego – OBECNE PRZEPISY

	2012	2013	2014	2015
	w mln zł			
Saldo roczne funduszu rentowego	-18 031	-18 654	-18 636	-18 489
Wpływy do funduszu rentowego	25 376	26 740	28 409	30 042
Wydatki funduszu rentowego	43 408	45 394	47 045	48 531
Wydolność funduszu rentowego	58%	59%	60%	62%

Saldo roczne, wpływy i wydatki (w kwotach nominalnych) oraz wydolność funduszu rentowego – PROPONOWANE ZMIANY

	2012	2013	2014	2015
	<i>w mln zł</i>			
Saldo roczne funduszu rentowego	-11 031	-9 801	-9 231	-8 540
Wpływy do funduszu rentowego	32 377	35 593	37 815	39 990
Wydatki funduszu rentowego	43 408	45 394	47 045	48 531
Wydolność funduszu rentowego	74%	78%	80%	82%

Szacunek wpływu regulacji na pozostałe jednostki sektora finansów publicznych

Łączny efekt dla sektora finansów publicznych wynosi w latach 2012 – 2015 odpowiednio: 4,05 mld zł, 5,1 mld zł, 5,5 mld zł, 5,9 mld zł. Efekt w latach 2013-2015 jest efektem całorocznym.

Analizując projekt ustawy w kontekście art. 112c pkt 2 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych należy podkreślić, że zmiana wysokości składki rentowej wpływając również na wzrost wydatków z tytułu podniesionych kosztów pracy w efekcie końcowym w długim okresie jest korzystna dla sektora finansów publicznych.

Ponadto w zakresie skutków finansowych projektowanej zmiany (podwyższenie stopy składki rentowej po stronie pracodawcy) należy stwierdzić, że:

- projektowane regulacje powinny być neutralne dla poziomu wydatków podsektora rządowego z uwagi na obowiązujące jednostki sektora finansów publicznych reguły wydatkowe (zasada, iż wydatki elastyczne nie mogą rosnać szybciej niż „CPI+1”),
- projektowane regulacje mogą być neutralne dla poziomu wydatków podsektora samorządowego (a w szczególności jednostek samorządu terytorialnego i ich związków), gdyż jednostki samorządu terytorialnego, zgodnie z art. 242 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych, nie mogą, co do zasady, zaplanować ani wykonać deficytu w części bieżącej budżetu; oznacza to, iż wzrost stopy składki rentowej spowoduje albo zmniejszenie innych wydatków bieżących, albo będzie rekompensowany wzrostem dochodów bieżących,

Ocena wpływu regulacji na rynek pracy i konkurencyjność przedsiębiorstw

Obniżenie składki rentowej w latach 2007-2008 nie wpłynęło w zauważalny sposób na kształtowanie się sytuacji na rynku pracy. Obserwowana zmiana dynamiki liczby bezrobotnych nie wydaje się być skutkiem obniżenia składki rentowej. Tłumaczą ją zmiany sezonowe oraz czynniki koniunkturalne.

Dynamika liczby bezrobotnych zarejestrowanych (poprzedni miesiąc=100%)

	2006	2007	2008	2009	2010	2011
styczeń	x	102,44%	103,82%	110,90%	108,44%	107,69%
luty	99,97%	98,53%	98,08%	105,16%	102,39%	102,15%
marzec	98,47%	95,77%	95,71%	102,33%	98,82%	99,24%
kwiecień	95,80%	94,20%	94,33%	97,79%	95,04%	95,76%
maj	95,54%	94,39%	95,01%	97,88%	96,66%	96,04%
czerwiec	96,31%	95,47%	95,39%	98,53%	96,64%	95,96%
lipiec	98,22%	97,94%	97,78%	101,05%	98,31%	98,93%
sierpień	98,70%	98,16%	98,70%	100,77%	99,30%	99,58%
wrzesień	98,01%	97,58%	98,02%	101,59%	100,69%	100,34%
październik	97,38%	96,80%	98,23%	101,66%	100,33%	100,32%
listopad	99,37%	99,91%	103,42%	103,83%	102,18%	x
grudzień	100,97%	101,58%	105,38%	104,50%	105,19%	x

Wobec powyższego nie ma więc podstaw by sądzić, że podniesie składki rentowej – i to w znacznie mniejszym stopniu niż jej pierwotna obniżka – spowoduje istotny wzrost liczby bezrobotnych. Na kształtowanie się liczby bezrobotnych znacznie istotniejszy wpływ ma sytuacja gospodarcza oraz sezonowość prac, jak również inne czynniki kształtujące stosunki pracy, np. wysokość minimalnej płacy.

Należy oczekiwać, że wpływ proponowanego rozwiązania nieznacznie zwiększy koszty pracy. Wydaje się, że wpływ podniesienia kosztów pracy będzie bardziej odczuwalny

dla małych podmiotów gospodarczych, zatrudniających do kilku osób oraz pewnych grup osób prowadzących działalność gospodarczą na progu jej rentowności.

Ponadto możliwe jest zmniejszenie konkurencyjności podmiotów gospodarczych, szczególnie o niskiej rentowności. Należy jednak zaznaczyć, że jedną z alternatyw dla proponowanego rozwiązania jest pozostawienie składki rentowej na dotychczasowym poziomie i akceptacja wyższego deficytu sektora finansów publicznych. Oznaczałoby to groźbę utraty wiarygodności Polski na rynkach finansowych i gwałtowny wzrost kosztów kapitału zarówno dla sektora prywatnego, jak i dla sektora finansów publicznych. Skutki takiego scenariusza byłyby dużo groźniejsze niż negatywne skutki podniesienia składki rentowej. Podniesienie składki rentowej w obecnej sytuacji gospodarczej w Europie i na świecie jest mniejszym złem niż zgoda na wyższy deficyt sektora finansów publicznych.

Ocena wpływu na gospodarstwa domowe

Projektowana regulacja będzie miała wpływ na gospodarstwa domowe, jednakże w przypadku gospodarstw domowych osób nie prowadzących działalności gospodarczej będzie on nieznaczny i pośredni. Wzrost kosztów pracy prowadzi do zmniejszenia popytu na pracę oraz może zmniejszyć przestrzeń do ewentualnego wzrostu wynagrodzeń.

Ocena wpływu na sytuację i rozwój regionalny

Projektowane rozwiązania nie mają wpływu na rozwój regionalny.