

<p>Nazwa projektu Projekt ustawy o zmianie ustawy o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy oraz ustawy o świadczeniach przedemerytalnych</p> <p>Ministerstwo wiodące i ministerstwa współpracujące Ministerstwo Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej</p> <p>Osoba odpowiedzialna za projekt w randze Ministra, Sekretarza Stanu lub Podsekretarza Stanu Pan Stanisław Szwed, Sekretarz Stanu</p> <p>Kontakt do opiekuna merytorycznego projektu Pani Hanna Świątkiewicz-Zych, Dyrektor Departamentu Rynku Pracy, tel. 22 529 0740, email: hanna.swiatkiewicz-zych@mrpips.gov.pl</p>	<p>Data sporządzenia 13.07.2016 r.</p> <p>Źródło: Inne Wnioski organizacji zrzeszających opiekunów osób niepełnosprawnych oraz Rzecznika Praw Obywatelskich</p> <p>Nr w wykazie prac: UD24</p>
--	---

OCENA SKUTKÓW REGULACJI

1. Jaki problem jest rozwiązywany?

Brak możliwości nabycia prawa do zasiłku dla bezrobotnych oraz świadczenia przedemerytalnego przez opiekunów osób niepełnosprawnych/zależnych, którzy w związku ze śmiercią swoich podopiecznych, utracili prawo do świadczenia pielęgnacyjnego, specjalnego zasiłku opiekuńczego lub zasiłku dla opiekuna.

2. Rekomendowane rozwiązanie, w tym planowane narzędzia interwencji, i oczekiwany efekt

Wprowadzenie do ustawy z dnia 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy (Dz. U. z 2016 r. poz. 645, z późn. zm.) oraz ustawy z dnia 30 kwietnia 2004 r. o świadczeniach przedemerytalnych (Dz. U. z 2013 r. poz. 170, z późn. zm.) przepisów umożliwiających zaliczenie okresu pobierania świadczenia pielęgnacyjnego, specjalnego zasiłku opiekuńczego lub zasiłku dla opiekuna do okresów uprawniających do nabycia prawa do zasiłku dla bezrobotnych oraz świadczenia przedemerytalnego.

3. Jak problem został rozwiązany w innych krajach, w szczególności krajach członkowskich OECD/UE?

Rozwiązania przyjęte w poszczególnych państwach członkowskich UE są zróżnicowane. Generalnie okres sprawowania opieki nad osobą niepełnosprawną/zależną jest zaliczany w pełnym lub ograniczonym zakresie do okresu, od którego zależy nabycie prawa do zasiłku dla bezrobotnych lub świadczenia przedemerytalnego (ewentualnie świadczenia porównywalnego do świadczenia przedemerytalnego), niekiedy po spełnieniu także dodatkowych warunków – we Włoszech, Portugalii, Czechach, Austrii, Hiszpanii, Chorwacji, Słowacji, Łotwie i na Węgrzech. W Niemczech od 2017 r. planowane jest włączenie wszystkich osób zajmujących się pomocą zależnym członkom rodziny do systemu ubezpieczenia przeciwko bezrobociu, a co za tym idzie umożliwienie im nabycia prawa do zasiłku dla bezrobotnych (aktualnie jest to możliwe po spełnieniu określonych warunków). Okres sprawowania opieki nad osobą niepełnosprawną/zależną nie umożliwia nabycia prawa do zasiłku dla bezrobotnych/świadczenia przedemerytalnego w Słowenii, Grecji, Belgii, Austrii, we Francji i na Cyprze. Natomiast w Danii, Finlandii i Belgii okres sprawowania opieki wprawdzie nie jest zaliczany do okresu uprawniającego do nabycia prawa do zasiłku dla bezrobotnych/świadczenia przedemerytalnego, niemniej jednak okres ten wydłuża okres, w którym osoba musi udokumentować okresy umożliwiające nabycie tych świadczeń.

4. Podmioty, na które oddziałuje projekt

Grupa	Wielkość	Źródło danych	Oddziaływanie
Osoby pobierające świadczenie pielęgnacyjne, specjalny zasiłek opiekuńczy, zasiłek dla opiekuna.	229 tys. osób w 2017 r. do 245 tys. osób w 2027 r.	Liczba osób pobierających świadczenia związane ze sprawowaniem opieki oszacowana na podstawie danych administracyjnych Ministerstwa Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej.	Uzyskanie uprawnień do zasiłku dla bezrobotnych i świadczenia przedemerytalnego przez osoby, które pobierały świadczenie pielęgnacyjne, specjalny zasiłek opiekuńczy, lub zasiłek dla opiekuna nieprzerwanie przez co najmniej 365 dni, w przypadku śmierci podopiecznego.

5. Informacje na temat zakresu, czasu trwania i podsumowanie wyników konsultacji

Kwestia zasiłku dla bezrobotnych dla opiekunów osób niepełnosprawnych, którzy utracili prawo do świadczenia pielęgnacyjnego, specjalnego zasiłku opiekuńczego lub zasiłku dla opiekuna w związku ze śmiercią podopiecznego, uregulowana w projekcie ustawy, była przedmiotem dyskusji w trakcie spotkań w ramach „Okrągłego stołu dotyczącego wsparcia osób niepełnosprawnych”. Przedstawiciele opiekunów osób niepełnosprawnych oraz osób niepełnosprawnych zwracali uwagę na potrzebę wprowadzenia rozwiązań w tym zakresie.

Projekt ustawy, na podstawie art. 8 ustawy z dnia 6 maja 2005 r. o Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu Terytorialnego oraz o przedstawicielach Rzeczypospolitej Polskiej w Komitecie Regionów Unii Europejskiej (Dz. U. poz. 759), został przesłany do zaopiniowania przez Komisję Wspólną Rządu i Samorządu Terytorialnego.

Projekt został także przesłany do zaopiniowania przez wskazanych poniżej partnerów społecznych:

1) na podstawie art. 19 ustawy z dnia 23 maja 1991 r. o związkach zawodowych (Dz. U. z 2015 r. poz. 1881):

- a) Forum Związków Zawodowych,
- b) Ogólnopolskie Porozumienie Związków Zawodowych,
- c) NSZZ „Solidarność”;

2) na podstawie art. 16 ustawy z dnia 23 maja 1991 r. o organizacjach pracodawców (Dz. U. z 2015 r. poz. 2029):

- a) Pracodawców Rzeczypospolitej Polskiej,
- b) Konfederację Lewiatan,
- c) Związek Rzemiosła Polskiego,
- d) Związek Pracodawców Business Centre Club.

Projekt został również przekazany do zaopiniowania przez:

- 1) Generalnego Inspektora Ochrony Danych Osobowych;
- 2) Głównego Inspektora Pracy;
- 3) Prezesa Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów;
- 4) Prezesa Urzędu Zamówień Publicznych;
- 5) Prezesa Zakładu Ubezpieczeń Społecznych;
- 6) Rzecznika Praw Obywatelskich.

Projekt ustawy został przekazany celem konsultacji do:

- Ogólnopolskiego Stowarzyszenia Rodzin Osób Niepełnosprawnych „Razem Możemy Więcej”,
- Polskiego Forum Osób Niepełnosprawnych,
- Koalicji na Rzecz Osób z Niepełnosprawnością,
- Ogólnopolskiej Federacji Organizacji Pozarządowych,
- Związku Powiatów Polskich,
- Rady Działalności Pożytku Publicznego,
- Stowarzyszenia Interwencji Prawnej,
- Związku Przedsiębiorców i Pracodawców,
- Związku Byłych Pracowników PGR,
- Związku Pracodawców Mediów Publicznych.

Ponadto na podstawie art. 5 ustawy z dnia 24 lipca 2015 r. o Radzie Dialogu Społecznego i innych instytucjach dialogu społecznego (Dz. U. poz. 1240) projekt został przesłany do Rady Dialogu Społecznego.

Uwagi zgłaszane w trakcie konsultacji dotyczyły przede wszystkim potrzeby rozszerzenia zakresu podmiotowego projektu ustawy. Treść uwag oraz stanowiska Ministerstwa Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej były sukcesywnie zamieszczane w Biuletynie Informacji Publicznej na stronie podmiotowej Rządowego Centrum Legislacji, w serwisie Rządowy Proces Legislacyjny, oraz w Biuletynie Informacji Publicznej Ministerstwa Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej.

Ponadto w Biuletynie Informacji Publicznej na stronie podmiotowej Rządowego Centrum Legislacji, w serwisie Rządowy Proces Legislacyjny, oraz w Biuletynie Informacji Publicznej Ministerstwa Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej zamieszczony został raport z konsultacji publicznych i opiniowania.

Projekt ustawy został pozytywnie zaopiniowany przez Komisję Wspólną Rządu i Samorządu Terytorialnego oraz Radę Rynku Pracy.

6. Wpływ na sektor finansów publicznych

(ceny stałe z 2016 r.)	Skutki w okresie 10 lat od wejścia w życie zmian [mln zł]											
	0 (2017)	1 (2018)	2 (2019)	3 (2020)	4 (2021)	5 (2022)	6 (2023)	7 (2024)	8 (2025)	9 (2026)	10 (2027)	Łącznie (0-10)
Dochody ogółem	15,3	16,6	17,6	18,8	19,8	20,9	21,1	21,2	21,2	21,4	21,5	215,4
Budżet państwa	0,8	0,9	1,1	1,3	1,5	1,6	1,7	1,7	1,7	1,7	1,7	15,6
NFZ	0,0	0,6	1,2	1,9	2,5	3,2	3,3	3,3	3,3	3,4	3,4	26,2
JST	0,8	1,0	1,1	1,3	1,5	1,7	1,7	1,7	1,7	1,7	1,7	15,9
FUS	13,7	14,1	14,2	14,3	14,3	14,4	14,4	14,5	14,5	14,6	14,7	157,7
Wydatki ogółem	60,0	68,4	76,1	83,5	91,1	98,7	99,5	100,1	100,6	101,3	102,0	981,3
Budżet państwa	-4,0	-4,1	-4,2	-4,2	-4,2	-4,2	-4,2	-4,2	-4,3	-4,3	-4,3	-46,2
Fundusz Pracy	64,0	72,5	80,3	87,7	95,3	102,9	103,7	104,3	104,9	105,6	106,3	1027,5
Saldo ogółem	-44,7	-51,7	-58,5	-64,7	-71,3	-77,7	-78,4	-78,9	-79,5	-79,9	-80,5	-765,8
Budżet państwa	4,8	5,1	5,3	5,5	5,7	5,9	5,9	5,9	5,9	6,0	6,0	61,9
NFZ	0	0,6	1,2	1,9	2,5	3,2	3,3	3,3	3,3	3,4	3,4	26,2
JST	0,8	1,0	1,1	1,3	1,5	1,7	1,7	1,7	1,7	1,7	1,7	15,9
FUS	13,7	14,1	14,2	14,3	14,3	14,4	14,4	14,5	14,5	14,6	14,7	157,7
Fundusz Pracy	-64,0	-72,5	-80,3	-87,7	-95,3	-102,9	-103,7	-104,3	-104,9	-105,6	-106,3	-1027,5

Źródła finansowania	Fundusz Pracy
---------------------	---------------

Dodatkowe informacje, w tym wskazanie źródeł danych i przyjętych do obliczeń założeń

Na podstawie danych administracyjnych Ministerstwa Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej z 2014 r. oraz danych GUS oszacowano, że łączna liczba osób pobierających świadczenie pielęgnacyjne, specjalny zasiłek opiekuńczy lub zasiłek dla opiekuna w kolejnych latach wyniesie średniomiesięcznie:

Rok	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027
Liczba osób (w tys.)	228,7	234,8	237,6	238,3	239,1	239,9	240,7	241,5	242,3	243,5	244,7

Oszacowano również, że odsetek opiekunów, którzy kończą sprawowanie opieki z powodu śmierci osoby, nad którą opieka była sprawowana wyniesie rocznie 3,8%. Przyjęto, że w okresie 10 lat liczba osób kończących sprawowanie opieki z powodu śmierci osoby, nad którą opieka była sprawowana, będzie nieznacznie wzrastał (z poziomu 8,7 tys. osób w 2017 r. do 9,3 tys. w 2027 r.).

W związku z tym, że nie ma danych o liczbie osób, które sprawują opiekę przez co najmniej 365 dni, jak również o liczebności grupy osób sprawujących opiekę i spełniających kryteria uprawniające do projektowanych świadczeń, przyjęto, że uprawnienia do zasiłku dla bezrobotnych lub świadczenia przedemerytalnego otrzymają wszystkie osoby, które w danym roku zakończą sprawowanie opieki z powodu śmierci osoby nad którą sprawowali opiekę.

Przy obliczaniu wpływu na sektor finansów publicznych przyjęto obowiązującą wysokość świadczenia przedemerytalnego, które od marca 2016 r. wynosi 1 029,86 zł. Szacunkową wysokość świadczenia przedemerytalnego w kolejnych latach obliczono przy założeniu, że zgodnie z art. 89 ustawy z dnia 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych (Dz. U. z 2015 r. poz. 748, z późn. zm.) corocznie będzie ona zwiększana o 20% realnego wzrostu przeciętnego wynagrodzenia w poprzednim roku kalendarzowym. Wszystkie kwoty podane są w cenach stałych z roku 2016, dlatego też przy szacowaniu wysokości świadczenia emerytalnego w kolejnych latach, nie uwzględniono prognozowanej dynamiki cen towarów i usług.

Do obliczeń wykorzystano przewidywany wzrost wynagrodzeń wg *Wytucznych dotyczących stosowania jednolitych wskaźników makroekonomicznych będących podstawą oszacowania skutków finansowych projektowanych ustaw* – aktualizacja z maja 2016 r. Założono, że średni miesięczna koszt zasiłku dla bezrobotnych będzie zbliżony do tego z roku 2015, czyli wynosić będzie 944,43 zł miesięcznie.

Zasiłek dla bezrobotnych zgodnie z ustawą o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy

przysługuje przez 180 dni, okres ten jest wydłużony do 365 dni w przypadkach określonych w art. 73 tej ustawy, m.in. dla osób powyżej 50 roku życia oraz posiadających jednocześnie co najmniej 20-letni okres uprawniający do zasiłku. Na podstawie wyników Badania Aktywności Ekonomicznej Ludności (BAEL) z 2014 r. oszacowano, że udział osób w wieku 50-65 lat wśród opiekunów wynosi 27%; dla wyliczeń skutków finansowych zmiany przyjęto założenie, że 30% osób uzyskujących prawo do zasiłku dla bezrobotnych będzie go pobierało przez 365 dni, a 70% przez 180 dni.

Na podstawie danych BAEL z 2014 r. oszacowano również, że 6,2% osób sprawujących opiekę będzie w wieku uprawniającym do świadczenia przedemerytalnego.

Ponieważ uzyskanie uprawnienia do świadczenia przedemerytalnego przez byłych opiekunów musi być poprzedzone rejestracją w urzędzie pracy, założono, że w pierwszym roku obowiązywania nowych przepisów skutki finansowe będą wynikać z przyznania prawa do zasiłku dla bezrobotnych, a dopiero od drugiego roku również z przyznania prawa do świadczenia przedemerytalnego.

Świadczenie przedemerytalne można pobierać do osiągnięcia wieku emerytalnego, dlatego przyjęto, że populacja osób pobierających to świadczenie w wyniku zmiany przepisów, będzie wzrastać przez 5 lat do roku 2023, a następnie ustabilizuje się na poziomie ok. 2,8 tys. osób (nowe osoby w dalszym ciągu będą uzyskiwać prawo do świadczenia przedemerytalnego, ale jednocześnie – podobna liczba osób będzie przechodzić na emeryturę). Szacunki dotyczące liczby beneficjentów świadczeń przedemerytalnych oraz zasiłków dla bezrobotnych w poszczególnych latach zawiera załącznik 1.

Uwzględniono oszczędności budżetu państwa związane z faktem, że składka zdrowotna związana z pobieraniem zasiłku dla bezrobotnych i świadczenia przedemerytalnego finansowana będzie z Funduszu Pracy (zakładając, że wszystkie osoby, które nabędą prawo do zasiłku dla bezrobotnych i świadczenia przedemerytalnego, bez uzyskania tego prawa pozostawałyby w rejestrze osób bezrobotnych, a więc składka zdrowotna opłacana byłaby z budżetu państwa).

Kwota wzrostu przychodów Narodowego Funduszu Zdrowia wynika z różnicy pomiędzy wysokością składek jakie byłyby finansowane z budżetu państwa za osoby bezrobotne bez prawa do zasiłku, a wysokością składek odprowadzanych przez osoby pobierające świadczenie przedemerytalne finansowane z Funduszu Pracy. W przypadku osób z prawem do zasiłku, zmieni się jedynie źródło finansowania (FP zamiast budżetu państwa), jednak podstawa od której odprowadzane są składki zdrowotne jest w obu przypadkach taka sama, dlatego też regulacja w tym zakresie (przyznanie prawa do zasiłku dla bezrobotnych na podstawie okresów pobierania świadczeń pielęgnacyjnych) nie wpłynie na przychody NFZ.

W obliczeniach wpływu na podmioty sektora finansów publicznych uwzględniono również wydatki na składki emerytalne i rentowe za miesiące pobierania zasiłku dla bezrobotnych.

7. Wpływ na konkurencyjność gospodarki i przedsiębiorczość, w tym funkcjonowanie przedsiębiorców oraz na rodzinę, obywateli i gospodarstwa domowe

		Skutki						
Czas w latach od wejścia w życie zmian		0	1	2	3	5	10	Łącznie (0-10)
		2017	2018	2019	2020	2022	2027	
W ujęciu pieniężnym (w mln zł, ceny stałe z 2016 r.) ¹	duże przedsiębiorstwa							
	sektor mikro-, małych i średnich przedsiębiorstw							
	rodzina, obywatele oraz gospodarstwa domowe	39,1	46,0	52,5	58,9	71,9	74,4	700,7
W ujęciu niepieniężnym	duże przedsiębiorstwa							
	sektor mikro-, małych i średnich przedsiębiorstw							
	rodzina, obywatele oraz gospodarstwa domowe							

¹ Skutki finansowe dla rodziny, obywateli oraz gospodarstw domowych są podane w wartościach netto, a więc oznaczają wzrost dochodów rozporządzalnych.

Niemierzalne	
Dodatkowe informacje, w tym wskazanie źródeł danych i przyjętych do obliczeń założeń	Podano sumę dochodów netto wypłaconych zasiłków dla bezrobotnych i świadczeń przedemerytalnych, przy założeniach dot. liczby uprawnionych opisanych w punkcie 6. Niewielkie rozbieżności pomiędzy sumą dochodów netto uzyskiwanych przez obywateli w wyniku zmian regulacji, a wpływem środków poza sektor finansów publicznych (saldo wpływu na sektor wskazane w punkcie 6) wynikają z różnic w zaokrągleniach wartości poszczególnych składowych dochodów i wydatków.

8. Zmiana obciążeń regulacyjnych (w tym obowiązków informacyjnych) wynikających z projektu

X nie dotyczy

Wprowadzane są obciążenia poza bezwzględnie wymaganymi przez UE (szczegóły w odwróconej tabeli zgodności).

tak
 nie
 nie dotyczy

zmniejszenie liczby dokumentów
 zmniejszenie liczby procedur
 skrócenie czasu na załatwienie sprawy
 inne:

zwiększenie liczby dokumentów
 zwiększenie liczby procedur
 wydłużenie czasu na załatwienie sprawy
 inne:

Wprowadzane obciążenia są przystosowane do ich elektroniczności.

tak
 nie
 nie dotyczy

Komentarz: Obsługa naliczania i wypłaty zasiłków dla bezrobotnych dokonywana będzie przez system Syriusz^{Std}, zaś świadczeń przedemerytalnych – przez system administrowany przez Zakład Ubezpieczeń Społecznych.

9. Wpływ na rynek pracy

Projektowane zmiany nie będą miały znaczącego wpływu na rynek pracy.

10. Wpływ na pozostałe obszary

środowisko naturalne
 sytuacja i rozwój regionalny
 inne:

demografia
 mienie państwowe

informatyzacja
 zdrowie

Omówienie wpływu

Brak wpływu.

11. Planowane wykonanie przepisów aktu prawnego

Od dnia wejścia w życie ustawy.
Planowane jest, że ustawa wejdzie w życie 1 stycznia 2017 r.

12. W jaki sposób i kiedy nastąpi ewaluacja efektów projektu oraz jakie mierniki zostaną zastosowane?

Ewaluacja efektów ustawy nastąpi po dwóch latach obowiązywania nowych przepisów.
Miernik – liczba osób, które skorzystają z możliwości nabycia prawa do zasiłku dla bezrobotnych oraz świadczenia przedemerytalnego na podstawie nowych przepisów.

13. Załączniki (istotne dokumenty źródłowe, badania, analizy itp.)

Załącznik 1.
Tab. 1. Liczba beneficjentów pobierających zasiłki dla bezrobotnych lub świadczenia przedemerytalne finansowane z Funduszu Pracy w latach 2017-2027.
Załącznik 2.
Tab. 2. Szacunki wydatków Funduszu Pracy na finansowanie zasiłków dla osób bezrobotnych oraz świadczeń przedemerytalnych dla byłych opiekunów osób niepełnosprawnych w latach 2017-2027.

Załącznik 1-2.

Tab. 1. Liczba beneficjentów pobierających zasiłki dla bezrobotnych lub świadczenia przedemerytalne finansowane z Funduszu Pracy, w latach 2017-2027 (w mln).

	0	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	Łącznie (0-10)
	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027	Razem 2017-2027
Liczba beneficjentów pobierających zasiłki dla bezrobotnych lub świadczenia przedemerytalne finansowane z FP ogółem, w tym:	8 691	9 461	10 121	10 707	11 299	11 893	11 950	11 994	12 033	12 088	12 144	122 381
1. osoby pobierające zasiłki dla bezrobotnych	8 691	8 922	9 029	9 055	9 086	9 116	9 147	9 177	9 207	9 253	9 299	99 982
2. osoby pobierające świadczenia przedemerytalne	0	539	1 092	1 652	2 213	2 777	2 803	2 817	2 826	2 835	2 846	22 400

Źródło: Opracowanie własne DAE MRPiPS na podstawie założeń przyjętych w OSR do projektowanych regulacji.

Tab. 2. Szacunki wydatków Funduszu Pracy na finansowanie zasiłków dla bezrobotnych oraz świadczeń przedemerytalnych dla byłych opiekunów osób niepełnosprawnych w latach 2017-2027 (w mln zł).

	0	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	Łącznie (0-10)
	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027	Razem 2017-2027
Wydatki z Funduszu Pracy ogółem [w mln zł], w tym:	64,0	72,5	80,3	87,7	95,3	102,9	103,7	104,3	104,9	105,6	106,3	1027,5
1. na zasiłki dla bezrobotnych ogółem, w tym:	64,0	65,7	66,5	66,7	66,9	67,2	67,4	67,6	67,8	68,2	68,5	736,5
a) wypłacone zasiłki	50,3	51,7	52,3	52,4	52,6	52,8	53,0	53,1	53,3	53,6	53,8	578,9
b) składki emerytalno- rentowe	13,7	14,1	14,2	14,3	14,3	14,4	14,4	14,5	14,5	14,6	14,7	157,7
2. na świadczenia przedemerytalne	0,0	6,8	13,8	21,0	28,3	35,8	36,3	36,7	37,1	37,4	37,8	291,0

Źródło: Opracowanie własne DAE MRPiPS na podstawie założeń przyjętych w OSR do projektowanych regulacji.