

# Pełne oskładkowanie umów zlecenia

Propozycja rozwiązania legislacyjnego

---

aktualizacja: 26 listopada 2019 r.

## PROBLEMY WYMAGAJĄCE ROZWIĄZANIA

- Narastający problem społeczny związany z dynamicznym wzrostem liczby osób otrzymujących świadczenia emerytalne niższe od minimalnego.
- Wzrost wartości umów zlecenia nieobjętych ubezpieczeniami społecznymi pomimo wprowadzonej od 2016 r. zasady kumulacji tytułów do wysokości minimalnego wynagrodzenia.
- Wzrost deficytu Funduszu Ubezpieczeń Społecznych w kolejnych latach związany z występującymi tendencjami demograficznymi, obciążającego finalnie wynik budżetu państwa.

## PROPONOWANE ROZWIĄZANIE

### Uporządkowanie zbiegu tytułów do ubezpieczenia społecznego

Proponowane działania:

1. **Objęcie umów zlecenia takimi samymi zasadami podlegania ubezpieczeniom społecznym, jak obecnie umowy o pracę (tj. wprowadzenie reguły pełnej kumulacji tytułów do ubezpieczenia, z zachowaniem górnego ograniczenia podstawy wymiaru – tzw. limitu 30-krotności)**
2. **Wprowadzenie zasady, zgodnie z którą prowadzenie działalności gospodarczej zawsze stanowi tytuł do podlegania obowiązkowym ubezpieczeniom społecznym**

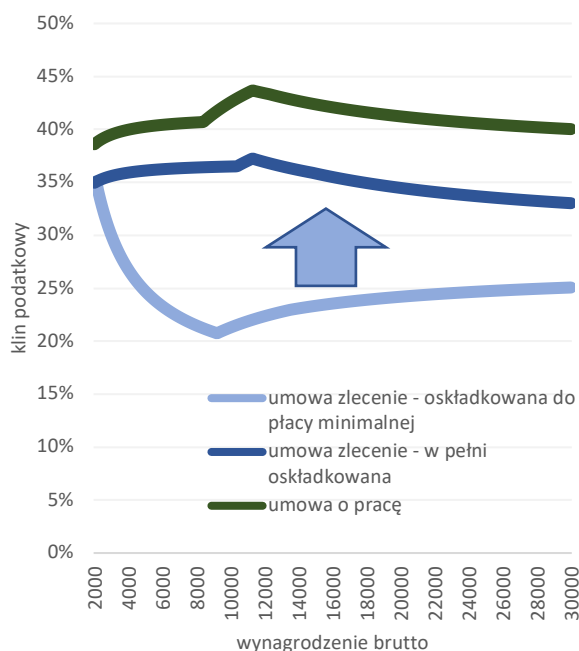
Celem proponowanych zmian jest zapewnienie większej wewnętrznej spójności systemu ubezpieczeń społecznych oraz eliminacja luk w przepisach.

Przesłanki uzasadniające zmiany w zakresie zbiegów tytułów do ubezpieczeń społecznych:

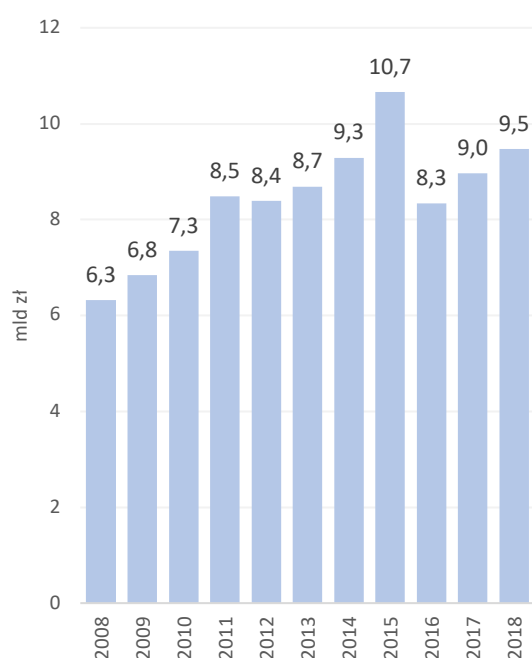
- Wprowadzone na początku 2016 r. zmiany polegające na oskładkowaniu umów zlecenia do poziomu minimalnego wynagrodzenia przyniosły jedynie tymczasowe ograniczenie poziomu wartości umów objętych wyłącznie ubezpieczeniem zdrowotnym. Od 2017 r. następuje powrót do dotychczasowego trendu.
- Możliwość płacenia znacząco niższych składek przez osoby wykonujące pracę na podstawie kilku umów w porównaniu z osobami posiadającymi jedną umowę różnicuje obciążenia różnych grup pracujących, jak i koszty pracodawców, tworząc bodźce do stosowania niestandardowych form zatrudnienia.
- Istnienie zbiegów tytułów komplikuje rozliczenia składkowe zarówno po stronie przedsiębiorców, jak i ZUS (konieczność określenia, czy dana umowa powinna stanowić tytuł do ubezpieczenia społecznego). Istniejące w przeszłości zbiegi bywają również kwestionowane przez organy kontrolne, co powoduje konieczność zapłaty składek nawet za kilka lat wstecz.

- Nie jest możliwe skuteczne wprowadzenie proporcjonalności składek przedsiębiorców do dochodu bez ograniczenia możliwości wykorzystywania zbiegów tytułów do ubezpieczenia społecznego w celu ucieczki od oskładkowania.

**Zróżnicowanie klina podatkowego w zależności od formy zatrudnienia**



**Wartość umów zlecenia stanowiących tytuł wyłącznie do ubezpieczenia zdrowotnego**



Źródło: obliczenia własne oraz dane ZUS pozyskane w trybie dostępu do informacji publicznej

## Restytucja ubezpieczeń społecznych

Uporządkowanie zbiegów tytułów do ubezpieczenia społecznego, czyli unormowanie sytuacji na przyszłość, należy połączyć z restytucją, tj. naprawą problemów, które już powstały w efekcie obowiązywania przepisów ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych w dotychczasowym kształcie.

Restytucja ubezpieczeń społecznych opierałaby się na:

1. Zaewidencjonowaniu na kontach ubezpieczonych w Zakładzie Ubezpieczeń Społecznych składek emerytalnych i rentowych naliczonych od podstawy nieoskładkowanych umów zlecenia za okres od 2009 r.
2. Uwolnieniu pracodawców od ciężaru prowadzenia sporów dotyczących podlegania ubezpieczeniom społecznym z tytułu umów zleceń w okresie od stycznia 2009 r. do dnia wejścia w życie postulowanego pakietu zmian

Potrzeba wprowadzenia restytucji ubezpieczeń społecznych wynika z:

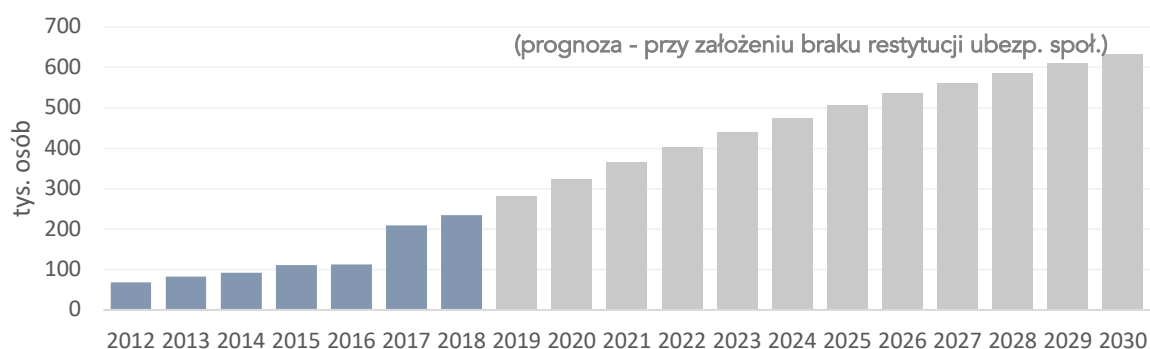
- **Ryzyka, jakim obecnie są obciążeni przedsiębiorcy.** Obowiązujące w przeszłości zasady udzielania zamówień publicznych doprowadziły do tego, że korzystanie ze zbiegów tytułów przy umowach zlecenia stało się warunkiem dalszego funkcjonowania na rynku firm z branży

usługowej. Później przeniosło to się do innych sektorów polskiej gospodarki. Niestabilne interpretacje niejasnych przepisów ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych powodują, że konsekwencje oszczędności poczynionych przez zamawiających są przenoszone na prowadzącą działalność gospodarczą.

- **Kosztów społecznych zatrudnienia na umowach zlecenia nie stanowiących tytułu do ubezpieczenia społecznego.** W ostatnich latach nastąpił gwałtowny wzrost liczby emerytów pozbawionych prawa do najniższego świadczenia. W nieodległej przyszłości ten negatywny trend będzie przybierał na sile w związku z osiąganiem wieku emerytalnego przez coraz liczniejszych przedstawicieli grupy osób, które na przestrzeni ostatniej dekady były zatrudnione na nieoskładkowanych umowach zlecenia, których okresy wykonywania nie są w praktyce uwzględniane przy ustalaniu stażu ubezpieczeniowego, stanowiącego warunek przyznania emerytury minimalnej.
- **Relatywnie niewielkiego wyniku finansowego kontroli ZUS w relacji do sumy potencjalnie spornych składek.** W 2017 r. w efekcie kontroli płatników dokonano przypisu składek na sumę 266,4 mln zł. Uwzględniając udział nieoskładkowanych umów zlecenia w całkowitej liczbie skontrolowanych umów, można szacować, że przypadający na nie przypis składek wyniósł ok. 60 mln zł. Tymczasem suma potencjalnie spornych składek za lata 2009-2018 wynosi 24,3 mld zł. Pomimo stosunkowo niewielkich efektów finansowych, utrzymywanie nieunormowanej sytuacji w odniesieniu do składek od umów zleceń z poprzednich lat stanowi przyczynę utrzymywania się poczucia braku pewności prawa wśród przedsiębiorców.

Rok	(A) Liczba przyznanych emerytur minimalnych (tys.)	(B) Liczba przyznanych emerytur niższych niż minimalne (tys.)	Suma (A + B)
2014	1,3	12,3	13,6
2015	1,4	20,8	22,2
2017	b.d.	b.d.	55,0

#### Liczba osób otrzymujących emerytury niższe od minimalnej



## WPŁYW NA FINANSE PUBLICZNE

Kwoty w mln zł, w warunkach 2019 r.

	Uporządkowanie zbiegów tytułów	Restytucja	Łącznie
budżet państwa	-198,9	0,0	-198,9
JST	-128,1	0,0	-128,1
FUS	3 286,7	-342,3	2 944,4
FP	274,6	-6,7	267,9
FGŚP	11,2	-0,3	10,9
NFZ	-65,7	0,0	-65,7
<b>Saldo ogółem</b>	<b>3 179,8</b>	<b>-349,3</b>	<b>2 830,5</b>