

## Ubezpieczenia społeczne i zdrowotne w programie „Polski Ład”\*

Social insurance and health insurance  
in the Polish Deal

DOROTA GŁOGOSZ

ORCID: 0000-0003-2112-9017

Zakład Ubezpieczeń Społecznych / Social Insurance Institution \*\*  
dorota.glogosz@zus.pl

**Summary:** *The article presents the solutions concerning social insurance and health insurance introduced in the Polish Deal – government’s reconstruction programme for the Polish economy after the Covid-19 pandemic.*

**Key words:** *Polish Deal, social insurance, health insurance, taxes, old-age pensions*

**Streszczenie:** *Tekst prezentuje działania w obszarze ubezpieczeń społecznych i zdrowotnych, zaprojektowane w „Polskim Ładzie” – rządowym programie odbudowy polskiej gospodarki po pandemii Covid-19.*

**Słowa kluczowe:** *Polski Ład, ubezpieczenia społeczne, ubezpieczenie zdrowotne, podatki, emerytury*

### Wstęp

„Polski Ład” to rządowy program odbudowy polskiej gospodarki po pandemii Covid-19, który – jak wskazują jego autorzy – został przygotowany w celu zmniejszenia nierówności społecznych i stworzenia lepszych warunków do życia dla wszystkich obywateli.

Plan dotyczy działań w pięciu głównych obszarach (tzw. fundamentach) życia społeczno-gospodarczego: niższe podatki, wyższa emerytura, więcej na zdrowie, 500 tys. nowych miejsc pracy czy własne cztery kąty.

Bezpośrednio ubezpieczeń społecznych, a dokładniej ubezpieczenia emerytalnego, dotyczy blok działań skutkujących wyższymi świadczeniami emerytalnymi. Są to działania powiązane z głównie z obniżeniem podatków. Z kolei systemu ubezpieczeń zdrowotnych dotyczy segment działań na rzecz większych nakładów na zdrowie. Jednak także w części działań zaplanowanych w pozostałych segmentach programu można odnaleźć elementy istotne – w różnym stopniu, zakresie i o róż-

nej sile związku – dla problemów ubezpieczeń społecznych i ubezpieczenia zdrowotnego. Wynika to z szerokiego, wieloaspektowego oddziaływania zaplanowanych celów na poziom życia ludności oraz na jakość życia (np. kwestie dotyczące stymulowania rynku pracy).

### Niższe podatki – wyższe emerytury

Zaplanowane w programie „Polski Ład” działania związane ze zmniejszeniem podatków mają na celu przede wszystkim pozostawienie do dyspozycji podatników wyższej kwoty z ich przychodu. Sposób realizacji tego celu to podniesienie kwoty wolnej od podatku.

**Kwota wolna od podatku**, czyli suma rocznych dochodów, które nie podlegają opodatkowaniu, do 2016 r. nie ulegała zmianie i wynosiła od 2009 r. 3091 zł. W 2017 r. została podniesiona do kwoty 6600 zł, a w 2018 r. do wysokości 8000 zł i należała do najniższych w krajach UE (w relacji do przeciętnego wynagrodzenia).

\* Stan prawny w dniu 1 października 2021 r.

\*\* ul. Szamocka 3, 5; 01-748 Warszawa, tel. +48 22 560 16 00

Zgodnie z programem „Polski Ład” kwota wolna od podatku od 2022 r. będzie wynosiła 30 tys. zł. Oznacza to, że z każdego miesięcznego dochodu podatnika (w tym z kwoty przysługującego co miesiąc świadczenia brutto) opodatkowana będzie tylko kwota powyżej 2,5 tys. zł.

To rozwiązanie, które z założenia ma wspierać osoby o niższych dochodach. Przy obowiązującym od 1 stycznia 2022 r. wynagrodzeniu minimalnym w kwocie 3100 zł<sup>1</sup> podatkiem PIT objęta będzie tylko część tej kwoty w wysokości 600 zł.

Jeszcze do 1 marca 2022 r. najniższa emerytura z ZUS wynosić będzie 1250,88 zł brutto, czyli 16 261,44 zł w roku (przy wypłacie 13 świadczeń w minimalnej wysokości). Przy kwocie wolnej od podatku w wysokości 30 tys. zł wszystkie świadczenia minimalne pozostaną nieopodatkowane.

Na zmianie kwoty wolnej od podatku skorzysta także większość świadczeniobiorców otrzymujących emerytury i renty o przeciętnej wysokości. Według danych ZUS w I półroczu 2021 r. przeciętna emerytura wynosiła brutto 2616,28 zł, renta z tytułu niezdolności do pracy – 2064,57 zł, a renta socjalna – 2329,16 zł<sup>2</sup>. Emerytury w wysokości do 2,5 tys. zł pobiera ponad 53% emerytów, renty z tytułu niezdolności do pracy w takiej wysokości – 76%, a renty rodzinne – 64% rencistów<sup>3</sup>.

Kolejna zmiana zawarta w programie „Polski Ład” to **wyższe progi podatkowe**, które także nie były zmieniane od wielu lat. Progi te związane są z procentowo wyznaczoną stawką podatku, który należy zapłacić odpowiednio do wysokości przychodu osiągniętego w rozliczonym roku podatkowym.

Od roku 1998 do 2008 były to trzy progi podatkowe, którym przyporządkowano stawki: 19%, 30% i 40%. W latach 2009–2018

obowiązywały już dwa progi podatkowe: 18% i 32%. W 2019 r. zmniejszono stopę podatku w I (niższej) grupie dochodowej (z 17,75% do 17%), wspierając osoby o niskich dochodach, natomiast drugi próg wciąż wynosi 32%.

Kwota dochodu granicznego między I i II progiem dochodowym nie była zmieniana od 2009 r. i wynosi aktualnie 85 528 zł. Zgodnie z rozwiązaniami zawartymi w „Polskim Ładzie” od 2022 r. próg dochodów zostanie podniesiony, w związku z czym 32-procentowy podatek będzie trzeba płacić od 120 tys. zł rocznych dochodów, a nie 85 528 zł, jak dotychczas. Autorzy programu wskazują, że dzięki tej zmianie zyskają osoby o średnich dochodach, gdyż liczba osób, które będą objęte 32-procentowym podatkiem, zmniejszy się o połowę. Jednocześnie – jak szacuje resort finansów – wprowadzenie rozwiązań „Polskiego Ładu” spowoduje, że prawie 2/3 emerytów i rencistów nie będzie płacić podatku dochodowego PIT.

Od 2015 r. o prawie 25% wzrosła przeciętna emerytura wypłacana przez ZUS (w marcu 2015 r. – 2016 zł, a w marcu 2021 r. – 2544,54 zł)<sup>4</sup>. Nadal jednak blisko co piąty emeryt otrzymuje świadczenie w wysokości 1,8 – 2,2 tys. zł.

Autorzy programu „Polski Ład” podkreślają, że wprowadzenie wyższej kwoty wolnej od podatku i podniesienie progu dochodowego w ramach proponowanych reform spowodują, że z tego tytułu kwoty świadczeń także wzrosną. Emerytury i renty w wysokości nieprzekraczającej 2500 zł brutto miesięcznie pozostawią w kieszeni świadczeniobiorców nawet 2 tys. zł rocznie więcej, czyli jedno dodatkowe świadczenie. Wzrost otrzymywanej kwoty dotyczy także – w proporcjonalnie mniejszym stopniu – świadczeniobiorców, którzy otrzymają wyższe świadczenia.

<sup>1</sup> Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 14 września 2021 r. w sprawie wysokości minimalnego wynagrodzenia za pracę oraz wysokości minimalnej stawki godzinowej w 2022 r., Dz.U. 2021 poz. 1690.

<sup>2</sup> *Informacja o świadczeniach pieniężnych z funduszu ubezpieczeń społecznych oraz o niektórych świadczeniach z zabezpieczenia społecznego*. II kwartał / okres I–VI 2021 r., ZUS, Warszawa 2021.

<sup>3</sup> *Struktura wysokości świadczeń wypłacanych przez ZUS po waloryzacji w marcu 2021 roku*, Departament Statystyki i Prognoz Aktuarialnych, Warszawa 2021.

<sup>4</sup> Są to kwoty po marcowej waloryzacji świadczeń. Zob. cykliczne analizy Departamentu Statystyki i Prognoz Aktuarialnych ZUS pt. *Struktura wysokości emerytur i rent wypłacanych przez ZUS*, ZUS, Warszawa.

### Zerowy PIT dla pracujących seniorów

Kolejnym rozwiązaniem zawartym w „Polskim Ładzie”, a istotnym dla sfery ubezpieczeń społecznych, w tym zwłaszcza emerytalnych, jest tzw. zerowy podatek od dochodów osobistych. Obejmuje on tylko jedną grupę podatników: osoby pracujące, które osiągnęły wiek emerytalny, ale nadal chcą pracować: czy to na podstawie umowy o pracę, czy umowy cywilnoprawnej, czy też prowadzenia działalności gospodarczej. Zwolnienie tej zbiorowości z podatku PIT wymaga jednak od podatnika odłożenia w czasie pobierania emerytury z ZUS.

Średni wiek przechodzenia na emeryturę (przyznania emerytury) jest coraz wyższy, chociaż trend wzrostowy jest tu raczej łagodny. W 2015 r. wiek ten wynosił 61,6 lat, w tym dla mężczyzn – 62,8 lat, a dla kobiet – 60,7 lat. W 2020 r. było to odpowiednio 62,3 lat ogółem, w tym 64,8 lat dla mężczyzn i 60,6 lat dla kobiet<sup>5</sup>. Tymczasem emerytury w Polsce są – generalnie – niskie, a trendy demograficzne powodują, że kolejne generacje będą otrzymywać świadczenia coraz mniej adekwatne w stosunku do swojego wcześniejszego wynagrodzenia za pracę.

Zasady polskiego systemu emerytalnego premią długą aktywność zawodową, a wysokość świadczenia emerytalnego uzależniona jest m.in. od stanu indywidualnego konta emerytalnego świadczeniobiorcy, na które przez okres aktywności zawodowej odprowadza on składki. Im dłużej je opłaca, tym ma większe możliwości zwiększenia stanu tego konta, a tym samym swojej emerytury. Ponadto im później przechodzimy na emeryturę, tym krótszy będzie – statystycznie – okres jej pobierania (okres życia na emeryturze), co w formule wyliczania tego świadczenia też wpływa pozytywnie na jego wysokość. Szacuje się, że każdy rok pracy połączonej z opłacaniem składek po osiągnięciu ustawowego wieku emerytalnego daje wzrost świadczenia nawet o 10–15%. PIT-0 dla seniorów jest więc instrumentem, którego celem jest zachęcenie do jak najdłuższego pozostawania na rynku pracy i gromadzenia ka-

pitału emerytalnego; nawet po uzyskaniu prawa do emerytury.

PIT-0 dla seniorów obejmuje roczny przychód z pracy do kwoty 85 528 zł (tj. ponad 7 tys. zł brutto miesięcznie). Ponadto osoby, które rozliczają się na zasadach ogólnych, będą mogły odliczyć od podstawy opodatkowania także tzw. kwotę wolną w wysokości 30 tys. zł. Tym samym pracujący seniorzy, którzy nie zdecydują się przejść na emeryturę mimo przekroczenia ustawowego wieku emerytalnego, będą płacić podatek PIT dopiero wtedy, gdy ich dochody przekroczą 115 528 zł (tj. 30 tys. zł kwoty wolnej + 85 528 zł ulgi z tytułu zerowego PIT-u), od kwoty tego przekroczenia.

### „Więcej na zdrowie” – składka na ubezpieczenie zdrowotne

Kolejny z filarów „Polskiego Ładu” tworzą propozycje działań ukierunkowanych na poprawę sytuacji w służbie zdrowia; zarówno w kontekście dostępu do dobrej jakości usług medycznych i opieki medycznej, jak i poprawy warunków pracy personelu medycznego. Autorzy dokumentu planują działania, których celem jest zwiększenie w ciągu 6 lat średnich nakładów na służbę zdrowia do 7% PKB. Dzięki konkretnym zmianom w systemie podatkowym i strukturze wydatków budżetowych w 2023 r. nakłady na służbę zdrowia powinny wynieść 6% PKB. Szacuje się, że w latach 2022–2027 na opiekę zdrowotną przeznaczonych zostanie dodatkowo około 83 mld zł. Tym samym w 2027 r. nakłady na opiekę zdrowotną w Polsce wyniosą 215 mld zł.

9 września 2021 r. Sejm uchwalił ustawę potwierdzającą te zamierzenia. Zgromadzone środki finansowe mają być przeznaczane na inwestycje, cyfryzację sektora, zapewnienie odpowiedniej liczby odpowiednio wykształconych kadr, a także na nowoczesne terapie i poprawę warunków placowych pracowników służby zdrowia. Te kierunki wydatkowania środków powinny zapewnić pacjentom odpowiedni dostęp do świadczeń opieki zdrowotnej.

<sup>5</sup> *Ważniejsze informacje z zakresu ubezpieczeń społecznych 2015*, ZUS, Warszawa, maj 2015 oraz *Ważniejsze informacje z zakresu ubezpieczeń społecznych 2020*, ZUS, Warszawa, maj 2020.

### **Składka na ubezpieczenie zdrowotne – źródło finansowania reform służby zdrowia**

Według propozycji zgłoszonych przez autorów „Polskiego Ładu” pozyskanie środków we wskazanej wyżej wysokości wymaga wprowadzenia takich samych zasad opłacania składki zdrowotnej przez pracowników zatrudnionych na podstawie umów o pracę, jak i przez samozatrudnionych i pracodawców.

Aktualnie składka zdrowotna wynosi 9% dochodu, z czego 7,75% można odliczyć od podatku dochodowego. W przyjętych już 1 października 2021 r. przez parlament rozwiązaniach podatkowych, mających źródło w programie „Polski Ład”, możliwość tę usunięto. Wysokość składki zdrowotnej opłacanej przez przedsiębiorców uzależniona została od sposobu opodatkowania dochodów.

**Płacący podatek liniowy** zapłacą składkę zdrowotną w wysokości 4,9% dochodu, ale nie mniej niż 9% minimalnego wynagrodzenia, czyli w 2021 r. jest to minimum 270 zł miesięcznie.

**Płacący podatek dochodowy według skali podatkowej** zapłacą składkę zdrowotną w wysokości 9% od dochodu (także bez możliwości odliczenia od podatku).

Dla przedsiębiorców, którzy rozliczają się na zasadach ogólnych, został przygotowany mechanizm zmniejszający obciążenia podatkiem i składką zdrowotną. Obejmie on tych przedsiębiorców, których roczne dochody (tj. przychody pomniejszone o koszty prowadzenia działalności z wyłączeniem składek na ubezpieczenia społeczne) wynoszą od 68 412 zł do 133 692 zł.

**Płacący podatek ryczałtowy** zapłacą składkę zdrowotną w wysokości uzależnionej od osiąganych przychodów rocznych:

- 1) osiągający rocznie przychód do 60 tys. zł: 9% x 60% przeciętnego wynagrodzenia,
- 2) przy przychodzie rocznym od 60 tys. do 300 tys. zł składka zdrowotna będzie liczona jako 9% x 100% przeciętnego wynagrodzenia,
- 3) przy przychodzie rocznym powyżej 300 tys. zł składka zdrowotna wyniesie 9% x 180% przeciętnego wynagrodzenia.

Aby ograniczyć możliwość unikania obowiązku płacenia składek ubezpieczeniowych, w uchwalonych rozwiązaniach „Polskiego Ładu” zawarto też mechanizmy zmieniające zasady fakturowania kosztów własnych i – od 2022 r. – objęcie składkami na ubezpieczenie społeczne i zdrowotne wynagrodzeń członków zarządów spółek z ograniczoną odpowiedzialnością.

Sejm wydłużył też termin na rozliczenie składki zdrowotnej przez przedsiębiorców. W 2022 r. składka zdrowotna powinna zostać wyliczona od dochodu z poprzedniego miesiąca, a opłacona do 20. dnia następnego miesiąca. Wprowadzono także pojęcie tzw. roku składkowego, który zaczyna się w lutym, a kończy w styczniu następnego roku.

\* \* \*

8 września 2021 r. Rada Ministrów przyjęła projekt ustawy regulującej opisywane wyżej rozwiązania. Zostały one przyjęte przez parlament 1 października 2021 r. i mają wejść w życie od 1 stycznia 2022 r.