

<p>Nazwa projektu Projekt ustawy o zmianie niektórych ustaw w związku ze skróceniem okresu przechowywania akt pracowniczych oraz ich elektroniczną</p> <p>Ministerstwo wiodące i ministerstwa współpracujące Ministerstwo Rozwoju</p> <p>Osoba odpowiedzialna za projekt w randze Ministra, Sekretarza Stanu lub Podsekretarza Stanu Mariusz Haładyj Podsekretarz Stanu w Ministerstwie Rozwoju</p> <p>Kontakt do opiekuna merytorycznego projektu Joanna Sauter-Kunach, Dyrektor Departamentu Doskonalenia Regulacji Gospodarczych w MR, tel. (22) 693 58 14; e-mail: joanna.sauter@mr.gov.pl Anna Skowrońska - Kotra, główny specjalista do spraw legislacji Departament Doskonalenia Regulacji Gospodarczych, MR, e-mail: anna.skowronska-kotra@mr.gov.pl Przemysław Grosfeld, specjalista, Departament Doskonalenia Regulacji Gospodarczych, MR, e-mail: przemyslaw.grosfeld@mr.gov.pl</p>	<p>Data sporządzenia 10.02.2017r.</p> <p>Źródło: Plan na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju (100 zmian dla firm – pakiet ułatwień dla przedsiębiorców)</p> <p>Nr w wykazie prac UD 155</p>
---	---

OCENA SKUTKÓW REGULACJI

1. Jaki problem jest rozwiązywany?

1. W Polsce obowiązuje 50 - letni okres przechowywania dokumentacji pracowniczej i dokumentacji płacowej dla zleceniobiorcy. Długie przechowywanie wielu papierowych dokumentów powstałych w trakcie podlegania ubezpieczeniom społecznym z tytułu umowy o pracę lub umowy zlecenia powoduje, że pracodawcy ponoszą znaczne koszty na realizację zadań związanych z obsługą dokumentacji pracowniczej i płacowej. Szacuje się, że łączne roczne koszty administracyjne w gospodarce z tytułu prowadzenia i przechowywania dokumentacji pracowniczej mogą wynosić nawet ponad 100 mln zł. Podstawowym celem długookresowego przechowywania dokumentów jest ich wykorzystanie do potwierdzenia w Zakładzie Ubezpieczeń Społecznych (ZUS) okresów zatrudnienia i wysokości wynagrodzenia po wystąpieniu z wnioskiem o ustalenie prawa do wybranego świadczenia oraz jego wysokości, a także w ew. sporach między pracownikiem a pracodawcą.

2. Obecnie wymaganą formą prowadzenia dokumentacji pracowniczej jest postać papierowa. Przedsiębiorcy, w celu zmniejszenia kosztów tworzą elektroniczne akta osobowe, jednak mają one jedynie charakter pomocniczy. Projekt zakłada wprowadzenie możliwości prowadzenia i przechowywania dokumentacji pracowniczej w postaci elektronicznej, bez konieczności przechowywania ich papierowej postaci.

Wraz z możliwością digitalizacji dokumentacji pracowniczej proponowana jest zmiana w zakresie dotychczasowej normy regulującej wypłatę wynagrodzenia w gotówce na rzecz przyjęcia jako pożądanej, bezgotówkowej formy wypłaty wynagrodzenia. Obecnie pracodawca przyznaje pierwszeństwo wypłatom gotówkowymi, jednak ze względu na rozwój technologii jest to forma coraz mniej wykorzystywana przez pracodawców. Z danych Banku Światowego wynika, że w 2014 r. 77,8% pracowników w Polsce otrzymywało wynagrodzenia na rachunki płatnicze (<http://datatopics.worldbank.org/financialinclusion/country/poland>).

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

Celem projektu jest wprowadzenie rozwiązań, które:

1) skrócą czas przechowywania dokumentacji pracowniczej i dokumentacji płacowej zleceniobiorców dzięki przekazaniu do ZUS w raporcie informacyjnym lub w miesięcznym raporcie imiennym danych niezbędnych do przyznania pracownikowi i zleceniobiorcy świadczeń emerytalno-rentowych oraz ustalenia ich wysokości. Przekazanie wybranych danych do ZUS umożliwi skrócenie okresu przechowywania dokumentacji pracowniczej i dokumentacji płacowej zleceniobiorców z 50 lat do 10 lat od dnia zakończenia stosunku pracy lub wyrejestrowania z ubezpieczeń. Pracodawca będzie przekazywał na bieżąco, w miesięcznych raportach imiennych, dane za pracowników i zleceniobiorców, którzy będą podlegali ubezpieczeniom społecznym od dnia wejścia w życie ustawy tj. od dnia 1 czerwca 2018 r. Dla tej grupy pracowników i zleceniobiorców okres przechowywania dokumentacji pracowniczej i finansowej będzie wynosił 10 lat od dnia zakończenia stosunku pracy lub umowy zlecenia. Za pracowników i zleceniobiorców, którzy podlegali ubezpieczeniom od dnia 1 stycznia 1999 r. do dnia 31 maja 2018 r. pracodawca będzie mógł przekazać, odpowiednio: albo raport informacyjny wraz ze zgłoszeniem wyrejestrowania ubezpieczonego, który posiada okresy ubezpieczenia przed dniem 1 czerwca 2018 r. i w dniu wejścia w życie ustawy dalej podlega ubezpieczeniu, albo przekaze raport informacyjny w terminach wskazanych w ustawie za ubezpieczonych, którzy zostali wyrejestrowani z ubezpieczeń przed dniem 1 czerwca 2018 r. Jeżeli pracodawca nie przekaze raportów informacyjnych będzie zobowiązany ustalić okres przechowywania dokumentacji pracowniczej zgodnie z przepisami obowiązującymi do dnia wejścia w życie ustawy, tj. przez 50 lat.

2) umożliwią pracodawcy dokonanie wyboru postaci prowadzenia i przechowywania akt pracowniczych. Projektowane

rozwiązanie jest rozwiązaniem fakultatywnym, tak by pracodawca mógł wybrać postać, a także zmienić ją w przypadku zmiany okoliczności.

Możliwość korzystania z elektronicznej postaci dokumentacji pracowniczej uprości obsługę akt osobowych i dokumentów powstających w ramach stosunku pracy. Dokumentacja w postaci elektronicznej będzie miała taką samą moc prawną jak dokumentacja w postaci papierowej. Ustawa określa sposób zmiany postaci dokumentacji pracowniczej, natomiast szczegółowe zasady, takie jak kwestie bezpieczeństwa, dostępu i warunków przechowywania będą określone w rozporządzeniu ministra właściwego do spraw pracy w porozumieniu z ministrem do spraw cyfryzacji. Skrócenie czasu przechowywania akt pracowniczych wpłynie na zmniejszenie kosztów związanych z pozapłacowymi obowiązkami wobec pracowników. W szerszej perspektywie digitalizacja akt osobowych będzie przełamaniem dotychczasowego sposobu dokumentowania stosunku pracy i wpłynie na unowocześnienie tego obszaru. Proponowane zmiany nie pozbawią pracownika możliwości udokumentowania okresów zatrudnienia i wysokości osiąganego wynagrodzenia.

3) dostosują brzmienie art. 86 § 3 Kodeksu pracy do aktualnej preferowanej przez pracodawców i pracowników formy bezgotówkowej wypłaty wynagrodzenia.

Projektowane zmiany wymagają odpowiedniego dostosowania przepisów i nie ma możliwości ich dokonania w inny sposób. Pracodawca działa na podstawie normy, która w sposób jednoznaczny i wyczerpujący ma określać zakres realizowanych obowiązków i sposób ich wykonania. Dlatego, przedstawione powyżej rozwiązania mogą zostać wprowadzone jedynie w drodze nowelizacji obecnie obowiązujących przepisów.

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

W 2015 r. badaniem objęto: Włochy, Niemcy, Danię, Holandię i Czechy. W krajach tych występują zróżnicowane zasady i okresy przechowywania dokumentacji pracowniczej, zależnie od funkcjonującego w nich systemu emerytalno-rentowego i obiegu dokumentów oraz od stopnia wdrożenia gromadzenia i długookresowego przechowywania dokumentacji pracowniczej w postaci elektronicznej. W tym ostatnim przypadku czas przechowywania nie ma tak istotnego znaczenia kosztowego.

W niektórych krajach, np. w Danii, w związku z zaawansowanym procesem cyfryzacji administracji, pożądaną formą przechowywania jest forma elektroniczna. W Niemczech dla pewnego rodzaju dokumentów (umowy o pracę, kształcenie zawodowe, pełnomocnictwa) istnieje obowiązek przechowywania w wersji papierowej, a pozostała dokumentacja może być prowadzona w formie wirtualnej teczki osobowej.

Dokumentacja jest przechowywana:

- w Finlandii 10 lat,
- w Danii 5 lat,
- w Czechach od 3 do 30 lat, zależnie od rodzaju dokumentów: osobowe i dla celów emerytalnych 3 - 10 lat, listy płac 30 lat,
- w Holandii – brak jest obowiązku przechowywania dokumentów dla celów emerytalno – rentowych, natomiast dokumenty finansowe przechowywana są 7 lat od ustania stosunku pracy,
- w Niemczech – dla celów podatkowych i ubezpieczeń społecznych 6 - 10 lat, listy płac 10 lat. Generalnie jest zalecenie przechowywania dokumentów przez 10 lat.

4. Podmioty, na które oddziałuje projekt

Grupa	Wielkość	Źródło danych	Oddziaływanie
Pracodawcy ogółem	ok. 1 mln	Na podstawie danych ZUS dotyczących aktywnych płatników składek (I kwartał 2016 r.).	Szybsze i tańsze realizowanie obowiązków związanych z zatrudnieniem pracownika. Zmniejszenie kosztów związanych z przechowywaniem dokumentacji pracowniczej.
<u>w tym:</u> Pracodawcy - przedsiębiorcy	730 tys. – liczba przedsiębiorców zatrudniających pracowników		
Pracownicy najemni	12897tys. – liczba zatrudnionych na podstawie stosunku pracy w III kwartale 2016 r.	GUS Aktywność ekonomiczna ludności Polski wg BAEL. http://stat.gov.pl/obszary-tematyczne/rynek-pracy/pracujacy-bezrobotni-bierni-zawodowo-wg-bael/kwartalna-informacja-o-rynku-pracy-w-trzecim-kwartale-2016-roku,12,26.html	Zachowanie możliwości realizacji uprawnień pracowniczych/emerytalno-rentowych. Większe bezpieczeństwo przechowywania danych potrzebnych do realizacji tych uprawnień (dane w ZUS).
Zleceniobiorcy	1 056 350 – liczba ubezpieczonych z tytułu wykonywania	Na podstawie danych ZUS wg stanu na dzień 31.12.2016 r.	Zachowanie możliwości realizacji uprawnień pracowniczych/emerytalno-

pozostałe jednostki (ZUS)	46*	2*	2*	2*	2*	2*	2*	2*	2*	2*	2*	2*	66*
Saldo ogółem	- 46*	- 2*	- 2*	- 2*	- 2*	- 2*	- 2*	- 2*	- 2*	- 2*	- 2*	- 2*	- 66*
budżet państwa													
JST													
pozostałe jednostki (ZUS)	- 46*	- 2*	- 2*	- 2*	- 2*	- 2*	- 2*	- 2*	- 2*	- 2*	- 2*	- 2*	- 66*

Źródła finansowania	Realizacja zmian będzie odbywała się w ramach bieżących planów inwestycyjnych ZUS.
Dodatkowe informacje, w tym wskazanie źródeł danych i przyjętych do obliczeń założeń	<p>* Szacunkowy koszt związany z dostosowaniem się ZUS do gromadzenia i przechowywania dodatkowych danych (wstępne dane udostępnione przez ZUS):</p> <p>Opracowanie dokumentacji i wdrożenie oprogramowania - około 20 mln zł; Nadzór autorski nad wdrożeniem - 6 mln zł; Wsparcie w funkcjonowaniu systemu – 6 mln zł; Koszt zakupu licencji dla 26.650 użytkowników systemu – ok. 10 mln zł; Koszt utrzymania/rok – ok. 2 mln zł; Koszt sprzętu niezbędnego do uruchomienia systemu – ok. 4 mln zł.</p> <p>Z drugiej strony, dzięki wdrożeniu systemu, ZUS mógłby osiągnąć oszczędności, wskutek poprawy weryfikacji danych w trakcie kontroli i postępowań wyjaśniających. Ostateczne koszty związane z wdrożeniem systemu mogłyby być zatem niższe – nie jest możliwe jednak dokonanie dokładnych szacunków w tym zakresie na tym etapie prac.</p> <p>Ponadto, należy mieć na uwadze, że wprowadzenie elektronicznego sposobu prowadzenia i przechowywania dokumentacji pracowniczej powinno przynieść oszczędności po stronie pracodawców – urzędów administracji, tym samym mogłyby się zmniejszyć koszty z tym związane, ponoszone obecnie przez komórki kadrowe w sektorze finansów publicznych.</p>

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)
W ujęciu pieniężnym (w mln zł, ceny stałe z r.)	duże przedsiębiorstwa							
	sektor mikro-, małych i średnich przedsiębiorstw							
	rodzina, obywatele oraz gospodarstwa domowe							
W ujęciu niepieniężnym	duże przedsiębiorstwa	Zmniejszenie powierzchni magazynowania, zmniejszenie ilości wyposażenia technicznego niezbędnego do przechowywania dokumentów pracowniczych (np. segregatory, regały). W odniesieniu do przedsiębiorców świadczących usługi przechowywania dokumentacji - w dłuższej perspektywie czasu ewentualne ograniczenie prowadzonej działalności w związku ze zmniejszeniem liczby dokumentacji przyjmowanej od pracodawców.						
	sektor mikro-, małych i średnich przedsiębiorstw	Zmniejszenie powierzchni magazynowania, zmniejszenie ilości wyposażenia technicznego niezbędnego do przechowywania dokumentów pracowniczych (np. segregatory, regały). W odniesieniu do przedsiębiorców świadczących usługi przechowywania dokumentacji - w dłuższej perspektywie czasu ewentualne ograniczenie prowadzonej działalności w związku ze zmniejszeniem liczby dokumentacji przyjmowanej od pracodawców.						
	rodzina, obywatele oraz gospodarstwa domowe	Zwiększenie poziomu zabezpieczenia ubezpieczonych i ich rodzin poprzez przekazanie danych do ZUS, który będzie mógł korzystać ze swoich zasobów informacji w trakcie ustalania prawa do świadczeń z ubezpieczenia społecznego.						
Niemierzalne	duże przedsiębiorstwa oraz sektor mikro-, małych i średnich przedsiębiorstw	Zmniejszenie ryzyka utraty przez przechowywane dokumenty waloru przydatności (im dokument jest dłużej przechowywany tym większe ryzyko naturalnego uszkodzenia w związku z upływem czasu czy zdarzeń losowych).						

<p>Dodatkowe informacje, w tym wskazanie źródeł danych i przyjętych do obliczeń założeń</p>	<p>Zgodnie z wynikami badania „Pomiar obciążeń administracyjnych w przepisach prawa gospodarczego”, zleconego przez Ministerstwo Gospodarki w 2010 r., roczne koszty administracyjne z tytułu prowadzenia i przechowywania dokumentacji pracowniczej wynosiły 117 mln PLN (U/D/98/21/94/94/-/9a-9b/MPiPS/O2), w tym 44 mln PLN to roczne obciążenia administracyjne – kwota dotyczyła populacji przedsiębiorców zatrudniających pracowników. Uwzględniając wartość pieniądza w czasie, koszt ten w 2017 r. wynosiłby ok. 130 mln zł.</p> <p>Z informacji otrzymanych w ramach pre-konsultacji w firmach mających charakter holdingowy, generowanie papierowych dokumentów pracowników zatrudnionych jednocześnie w kilku spółkach, stanowi znaczny koszt. Przechowywanie dokumentacji w postaci elektronicznej powinno być tańsze. Można założyć, że przy rozproszonej organizacji ok. 500 pracowników, koszty mogą być zmniejszone nawet o ok. 200 tys. Zł rocznie (biorąc pod uwagę koszty pracy, papier, druk, transport, przechowywanie-archiwum, szafy pancerne).</p> <p>Ponadto, w związku z poprawą dostępności dokumentów w elektronicznym archiwum, uległby skróceniu czas obsługi byłych pracowników, potrzebujących kopii dokumentacji pracowniczej lub zaświadczeń z kolejnych miejsc pracy.</p> <p>Koszty selekcji i niszczenia dokumentów nie zwiększą się, jedynie mogą wystąpić wcześniej (zamiast po 50 latach czynności te będą realizowane po okresie 10 lat).</p> <p>Niewielkim kosztem może być przygotowanie raportu informacyjnego, jednak koszty te powinny być marginalne w porównaniu do korzyści z ww. Należy podkreślić, że decyzja o przygotowaniu raportu informacyjnego i skróceniu okresu przechowywania dokumentacji pracowniczej i dokumentacji płacowej zleceniobiorcy będzie fakultatywna i uzależniona od wyników własnych analiz pracodawcy.</p> <p>Jeśli chodzi o aspekt dot. elektronizacji sposobu prowadzenia i przechowywania dokumentacji to należy mieć na uwadze, że wariant ten będzie fakultatywny. W związku z powyższym korzyści w tym zakresie powinny być rozpatrywane indywidualnie – powinien on być tym atrakcyjniejszy im większe przedsiębiorstwo pod kątem liczby pracowników i skali dokumentacji (koszty związane z budową bazy danych odpowiadającej wymogom technicznym byłyby rekompensowane oszczędnościami z tytułu prowadzenia i przechowywania dokumentacji w formie elektronicznej zamiast papierowej).</p> <p>Prognozuje się, że zmiana zasady wypłaty wynagrodzeń spowoduje wzrost o 20% liczby pracowników otrzymujących wynagrodzenie w formie bezgotówkowej.</p>
---	---

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

<input type="checkbox"/> nie dotyczy	
Wprowadzane są obciążenia poza bezwzględnie wymaganymi przez UE (szczegóły w odwróconej tabeli zgodności).	<input type="checkbox"/> tak <input type="checkbox"/> nie <input type="checkbox"/> nie dotyczy
<input checked="" type="checkbox"/> zmniejszenie liczby dokumentów <input type="checkbox"/> zmniejszenie liczby procedur <input checked="" type="checkbox"/> skrócenie czasu na załatwienie sprawy <input type="checkbox"/> inne:	<input type="checkbox"/> zwiększenie liczby dokumentów <input type="checkbox"/> zwiększenie liczby procedur <input type="checkbox"/> wydłużenie czasu na załatwienie sprawy <input type="checkbox"/> inne:
Wprowadzane obciążenia są przystosowane do ich elektronizacji.	<input checked="" type="checkbox"/> tak <input type="checkbox"/> nie <input type="checkbox"/> nie dotyczy

Komentarz:
Wykorzystanie elektronicznej dokumentacji pracowniczej wpłynie na zmniejszenie liczby dokumentów u pracodawcy dzięki zapisywaniu informacji w elektronicznej bazie danych.
Skróceniu ulegnie czas poświęcany przez pracodawców na prowadzenie dokumentacji pracowniczej.

9. Wpływ na rynek pracy

Ograniczenie kosztów przedsiębiorcy związanych z przechowywaniem dokumentacji powinno ułatwić wykonywanie działalności gospodarczej – wpływem pośrednim może być zatem ewentualny wzrost zatrudnienia w następstwie rozwoju firmy.
Ewentualnie, podmioty świadczące usługi przechowywania akt osobowych, ze względu na zmianę nośnika oraz mniejszą liczbę akt papierowych do długotrwałego przechowywania, mogą ograniczyć zatrudnienie.

10. Wpływ na pozostałe obszary

<input checked="" type="checkbox"/> środowisko naturalne <input type="checkbox"/> sytuacja i rozwój regionalny <input type="checkbox"/> inne:	<input type="checkbox"/> demografia <input type="checkbox"/> mienie państwowe	<input checked="" type="checkbox"/> informatyzacja <input type="checkbox"/> zdrowie
Omówienie wpływu	<p>Ograniczenie używania papieru wpłynie na ochronę środowiska naturalnego poprzez zmniejszenie zapotrzebowania na surowiec do produkcji papieru (szacuje się, że do produkcji 1 tony papieru potrzeba ok. 17 drzew).</p> <p>Zmiana formy prowadzenia dokumentacji pracowniczej wpłynie na zwiększenie zakresu informatyzacji obszaru prawa pracy z uwzględnieniem ustawy z 17 lutego 2015 r. o informatyzacji podmiotów realizujących zadania publiczne.</p>	
11. Planowane wykonanie przepisów aktu prawnego		
<p>Planowane jest wydanie nowego aktu wykonawczego regulującego zakres i sposób prowadzenia i przechowywania dokumentacji pracowniczej w postaci papierowej lub elektronicznej, szczegółowy sposób wydawania kopii całości lub części dokumentacji pracowniczej pracownikowi lub byłemu pracownikowi. Rozporządzenie wydane przez ministra właściwego do spraw pracy w porozumieniu z ministrem właściwym do spraw cyfryzacji wejdzie w życie razem z projektowaną ustawą tj. w dniu 1 czerwca 2018 r.</p>		
12. W jaki sposób i kiedy nastąpi ewaluacja efektów projektu oraz jakie mierniki zostaną zastosowane?		
<p>Miernikiem efektu elektronicznej dokumentacji pracowniczej będzie odsetek pracodawców wykorzystujących elektroniczną postać dokumentacji pracowniczej. Zakłada się, że w pierwszej kolejności z propozycji skorzystają przedsiębiorcy, którzy zatrudniają większą liczbę pracowników. Natomiast miernikiem efektu skrócenia czasu przechowywania dokumentacji pracowniczej będzie spadek kosztów przechowywania dokumentacji. Ze względu na fakt, iż przechowawcy w większości dysponują już odpowiednim zapleczem do przechowywania elektronicznych dokumentów, nie należy oczekiwać wzrostu cen świadczonych usług.</p> <p>Planuje się przeprowadzenie badania po 5 latach od wprowadzenia nowych przepisów, wskazującego, jaki procent pracodawców skorzystał z możliwości zmniejszenia liczby metrów bieżących dokumentacji byłych pracowników. Miernikiem będzie:</p> <ul style="list-style-type: none"> - odsetek pracodawców, którzy skorzystali z takiej możliwości oraz - przeciętne obniżenie kosztów przechowywania dokumentacji w tej grupie pracodawców. <p>Sposób pomiaru:</p> <ul style="list-style-type: none"> - badanie ilościowe (ankieta wśród przedsiębiorców). <p>Możliwa jest także ewaluacja projektu prowadzona we współpracy z marszałkami województw, którzy na podstawie przepisów ustawy z dnia 14 lipca 1983 r. o narodowym zasobie archiwalnym i archiwach mogą przeprowadzać kontrolę działalności gospodarczej, w zakresie przechowywania dokumentacji osobowej i płacowej pracodawców o czasowym okresie przechowywania, objętej wpisem do prowadzonych przez nich rejestrów.</p> <p>Wpływ regulacji mógłby zostać przedstawiony na formularzu osr ex-post.</p>		
13. Załączniki (istotne dokumenty źródłowe, badania, analizy itp.)		