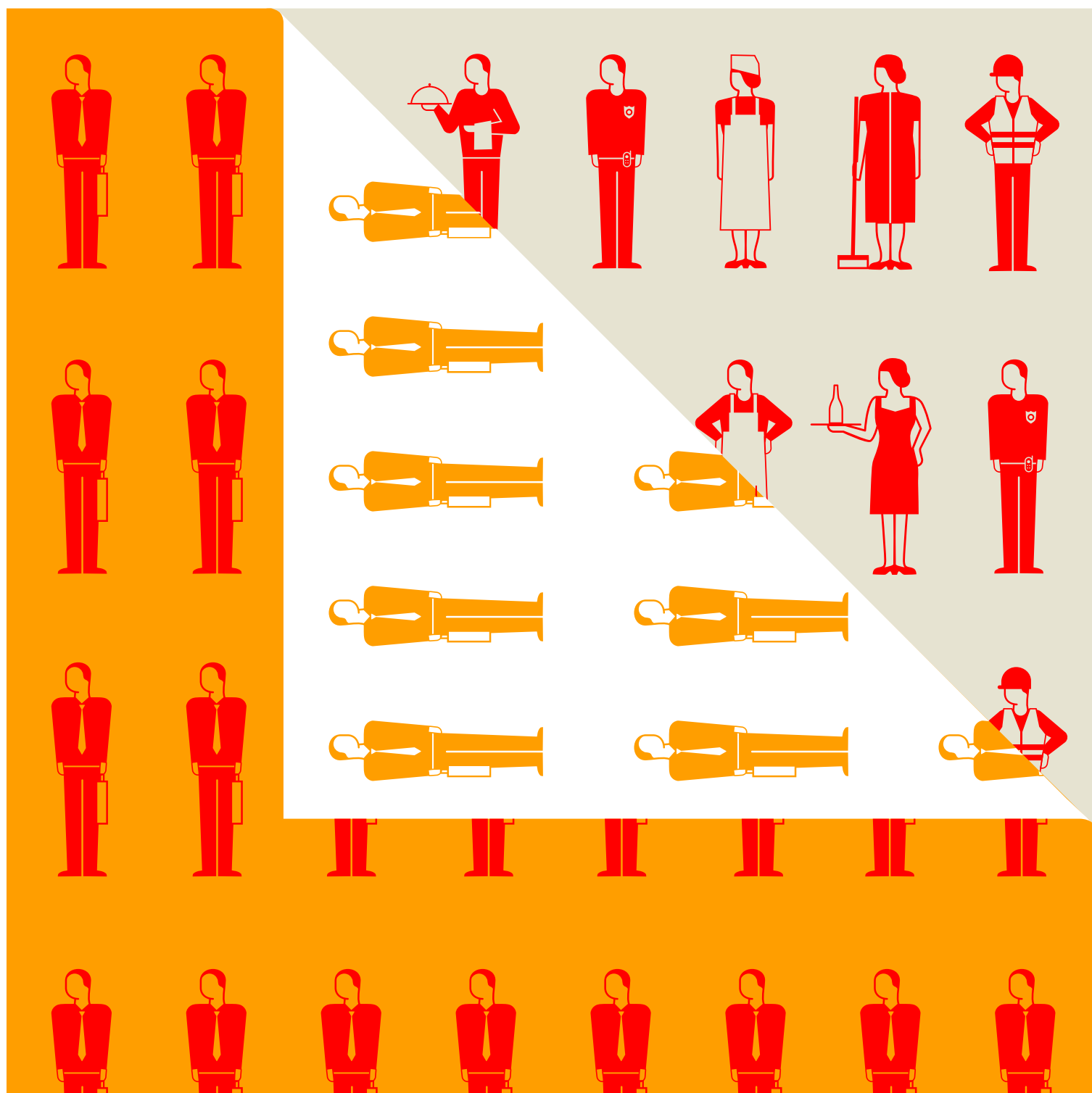


Jak naprawić klin podatkowy w Polsce

Analiza możliwości konsolidacji podatków dochodowych i składek na ubezpieczenia społeczne pod kątem wzrostu zatrudnienia



Autorzy



Piotr Arak

starszy analityk ds. społecznych

(+48) 22 436 73 17

p.arak@politykainsight.pl

Redakcja: **Łukasz Lipiński**

Współpraca: **Jakub Pawelczak**
Maciej Stefański

Opracowanie **Ilya Navumenka**
graficzne: **Anna Olczak**

Raport powstał w okresie listopad 2015 r. - luty 2016 r.

Raport powstał na zamówienie Zakładu Ubezpieczeń Społecznych. Polityka Insight dołożyła wszelkich starań, by był on bezstronny i obiektywny – zleceniodawcy nie mieli wpływu na tezy ani wymowę opracowania. Wszystkie prawa zastrzeżone.

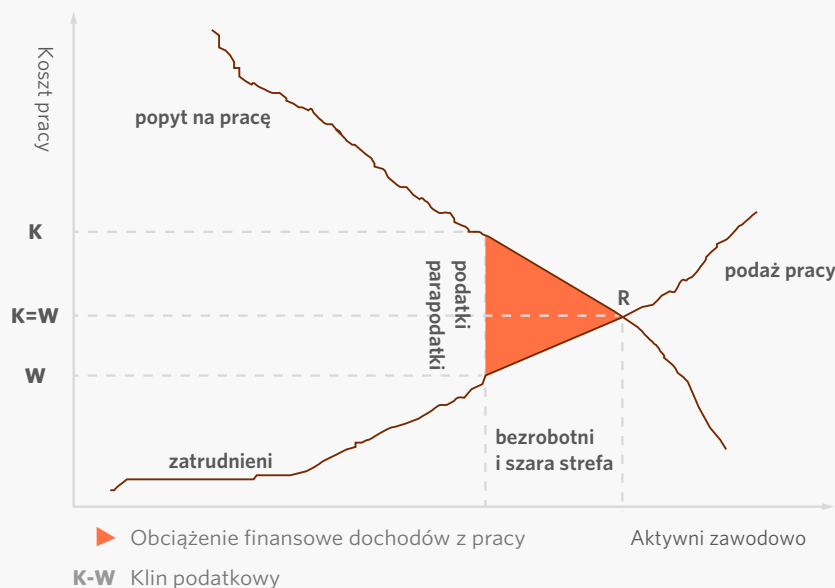
POLITYKA INSIGHT jest wiodącym centrum analiz polityczno-gospodarczych w Polsce i wydawcą codziennego serwisu, skierowanego do decydentów w polityce, biznesie i dyplomacji. W ramach PI RESEARCH wykonujemy badania ilościowe i jakościowe na zlecenie klientów, przygotowujemy analizy na użytek wewnętrzny, a także briefujemy zarządy firm na temat aktualnej sytuacji polityczno-gospodarczej w Polsce. Więcej na www.research.politykainsight.pl

Executive summary

Celem tego raportu jest zachęcenie władz do skonsolidowanej reformy klina podatkowego. Opracowanie pokazuje, jakie problemy wywołuje on w polskiej gospodarce, a także w jaki sposób negatywnie wpływa na liczbę i jakość miejsc pracy Polaków. Raport przedstawia także przykłady reform z innych krajów i prezentuje propozycję zmian w Polsce. Wymagają one oczywiście dopracowania i dłuższej dyskusji, bo szczegóły te muszą wykuć się w toku rządowej debaty i pracy analityków ministerstw. Najważniejsze wnioski z tego opracowania to:

- **Klin podatkowy jako jedna z głównych barier prowadzenia działalności gospodarczej.** Klin to różnica między całkowitym kosztem zatrudnienia pracownika zatrudnionego na podstawie umowy o pracę, umowy zlecenia lub umowy o dzieło (a także innych typów umów) a wynagrodzeniem na rękę, jakie ten pracownik otrzymuje. Wielu przedsiębiorców traktuje składki jako „parapodatki” – łącznie nazywając je po prostu pozapłacowymi kosztami pracy. Ponad połowa przedsiębiorców (56 proc.) uważa, że przeszkodą numer jeden w prowadzeniu biznesu w Polsce są za wysokie podatki (nie mają oni na myśli tylko CIT, lecz także PIT i inne daniny publiczne potrącane od płacy). Niemal co drugi (47 proc.) twierdzi, że największym ograniczeniem są wysokie pozapłacowe koszty zatrudnienia pracowników. Na czwartym miejscu (z wynikiem 44 proc.) znalazła się korespondująca z tym problemem bariera – konieczność zapłaty składek ZUS nawet w sytuacji, gdy firma nie generuje przychodu. Większość przedsiębiorców (89 proc.) jest też przekonana, że obniżenie obciążeń podatkowych mogłoby wpłynąć na wzrost wynagrodzeń pracowników.
- **Zmiana klina podatkowego jest niezbędna, by podnieść poziom zatrudnienia w Polsce.** Stopa bezrobocia w Polsce maleje – w 2017 r. ma osiągnąć najniższy po transformacji poziom 6,5 proc. Jednocześnie z 1 do 0,5 proc. rocznie zwolni wzrost zatrudnienia (European Commission, 2016) – spada liczba osób w wieku produkcyjnym przy stagnacji liczby osób aktywnych zawodowo i relatywnie niskiej odsezonowanej stopie bezrobocia 7 proc. Poprawie sytuacji na rynku pracy w okresie przejściowym w latach 2004-2007 pomogła emigracja około 1 mln Polaków do innych krajów Unii (co wpłynęło pośrednio na zmniejszenie bezrobocia), a także podwyższenie wieku emerytalnego – najpierw przez zmiany w emeryturach pomostowych w 2009 r., a potem przez stopniowe podwyższanie wieku dla ogółu pracujących od 2013 r. (co zwiększyło aktywność zawodową osób 50+ i 60+). Jeżeli zgodnie z zapowiedziami wiek emerytalny kobiet i mężczyzn zostanie z powrotem obniżony, będziemy mieć do czynienia ze stagnacją wskaźnika zatrudnienia. Polska potrzebuje kolejnej zmiany, która powiększy odsetek Polaków aktywnych zawodowo przynajmniej do poziomu średniej Organizacji Współpracy Gospodarczej i Rozwoju (OECD). Bez zmian klina, które umożliwiłyby powiększenie bazy podatkowej dzięki ograniczeniu szarej strefy i liczby osób zatrudnionych na różnego rodzaju umowach czasowych, nie ma mowy o wyższym zatrudnieniu.

Klin podatkowy wbijający się między popyt i podaż pracy



Źródło: Opracowanie własne.

- **Klin podatkowy w Polsce na tle innych krajów nie jest wysoki.** W 2014 r. klin wynosił w Polsce 35,6 proc. i był zbliżony do średniej państw OECD (36 proc.). Taki wynik daje Polsce 21. miejsce wśród krajów rozwiniętych. Klin podatkowy jest też na relatywnie niskim poziomie w porównaniu z innymi krajami Europy Środkowo-Wschodniej – był niższy o 5,6 pkt proc. niż na Słowacji, o 7 pkt proc. niż w Czechach i aż o 13,4 pkt proc. niż na Węgrzech. Wśród państw Unii Europejskiej niższe obciążenia od Polski miały tylko Wielka Brytania i Irlandia. Najważniejsza różnica między ukształtowaniem klina w Polsce i w innych krajach dotyczy wysokości składek na ubezpieczenia społeczne: w Polsce stanowią 80 proc. efektywnego klina od średniego wynagrodzenia, a przeciętnie w państwach OECD – 57 proc. Oznacza to, że przedmiotem debaty powinna stać się struktura klina i zagadnienie jego konsolidacji, a nie wielkość sumarycznych danin publicznych obciążających płacę.
- **Klin podatkowy jest w Polsce degresywny.** Praktyczny brak progresji podatkowej na początku skali dochodowej przy opodatkowaniu dochodów z pracy jest zjawiskiem niecodziennym w OECD. W przedziale od 67 proc. przeciętnego wynagrodzenia do 167 proc. przeciętnego wynagrodzenia skala progresji podatkowej w Polsce wynosi 1,4 pkt proc. i jest wyższa tylko od tej w Chile i na Węgrzech. Progresja w krajach OECD wynosi przeciętnie 8,2 pkt proc. W Czechach to 5,3 pkt proc., na Słowacji – 4,8 pkt proc., a w Słowenii – 7,7 pkt. proc. W Irlandii, Izraelu, Luksemburgu, Portugalii czy Grecji progresja klina podatkowego sięga kilkunastu punktów procentowych, a nawet w Wielkiej Brytanii i Holandii, krajach o stosunkowo elastycznych rynkach pracy, sięga ona 11 pkt proc. Co ciekawe, nawet USA mają wyższą progresję niż Polska – 6,9 pkt proc. Niska progresywność systemu podatkowego to wynik niewielkiej liczby progów, niskiej kwoty wolnej od podatku oraz istnienia maksymalnego pułapu składek na ubezpieczenia emerytalne, powyżej którego przestaje się je płacić.

- **Klin jest w Polsce zróżnicowany w zależności od formy umowy.** Osoby samotne zarabiające dwie trzecie średniej krajowej mają klin na poziomie 34,8 proc., a zarabiające o dwie trzecie więcej niż średnia krajowa – 36,2 proc. Co ważne, to wyłącznie efekt różnic w podatku PIT – im wyższe zarobki, tym niższe procentowe obciążenie składkami na część ubezpieczeń społecznych (po przekroczeniu dochodów wynoszących trzydziestokrotność średniej krajowej składki nie są potrącane). Bardziej dogodne warunki podatkowe dla osób względnie bogatych ma tylko dziewięć państw OECD (m.in. Chile, Irlandia, Japonia, Szwajcaria i Korea). Średnie obciążenie osób o relatywnie wysokich dochodach w krajach rozwiniętych wynosi 40,4 proc. Polska ma za to wyższe niż przeciętnie obciążenia dochodów osób biedniejszych (zarabiających dwie trzecie średniej krajowej) – 34,8 proc. przy średniej OECD wynoszącej 32,2 proc. Aż 16 krajów ma niższe obciążenia dla osób gorzej zarabiających. Ponadto klin podatkowy w Polsce różni się w zależności od umowy – w przypadku umowy zlecenia jest niższy o kilka punktów procentowych, a w przypadku umów o dzieło może wynosić zaledwie 9 lub 14 proc. Różnica między klinem przy kontraktach cywilnoprawnych i umowach o pracę powoduje, że przy nisko płatnych pracach obie strony wolą te pierwsze: zatrudnieni mogą dostać więcej na rękę, a pracodawcy – zastosować tańszą formę zatrudnienia (niezwiększającą ogólnych kosztów pracy).
- **Podatki stanowią małą część klina i reforma ich samych dużo nie zmieni.** Podatki to zaledwie jedna piąta (20 proc.) klina podatkowego w Polsce, dla przeciętnego płatnika wynoszą zaledwie 7 proc. dochodów. W krajach OECD podatki stanowią przeciętnie 43 proc. klina i sięgają przeciętnie 15,6 proc. dochodów. Wyłączając Chile, w żadnym innym kraju OECD podatki nie mają tak małego udziału w klinie podatkowym jak w Polsce. Niskie udziały podatków w klinie występują w Grecji, na Słowacji, w Korei, Japonii czy w Czechach, choć w tym ostatnim państwie podatki stanowią już blisko jedną trzecią klina. Dochody ze składek stanowią co najmniej dwie trzecie przychodów sektora finansów publicznych z danin od płacy w Polsce. Taka konstrukcja klina podatkowego oznacza, że w Polsce trudno przeprowadzić jego reformę bez zmian kilku ustrojów: społecznego (ubezpieczeń społecznych), zdrowotnego i podatkowego. Składki na ubezpieczenie społeczne zbierane przez państwo trafiają przede wszystkim do ZUS – pieniądze są przeznaczone na ubezpieczenie emerytalne, rentowe, chorobowe, wypadkowe (w pewnych zakładach pracy także na Fundusz Emerytur Pomostowych), a ponadto na Fundusz Pracy i Fundusz Gwarantowanych Świadczeń Pracowniczych pod nadzorem Ministerstwa Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej oraz na ubezpieczenie zdrowotne nadzorowane przez NFZ.
- **Niski poziom świadomości ekonomicznej w Polsce.** Proces edukacji ekonomicznej społeczeństwa nie doprowadził do tego, że ludzie znają rozróżnienie między podatkami a składkami społecznymi do funduszy celowych. Działania polityków, które doprowadziły do obniżenia klina podatkowego, w konsekwencji wiązały się z konieczną wyższą dopłatą z budżetu państwa do ZUS, co dalej zaciera różnicę między składkami a podatkami. Polacy mają gorszą niż przeciętnie w państwach OECD wiedzę ekonomiczną dotyczącą rozliczania podatków, zasad działania systemu emerytalnego i zasad rządzących inwestycjami finansowymi. Jedynie 42 proc. Polaków rozumie podstawowe pojęcia z zakresu finansów, jak inflacja czy procent składany (naliczanie

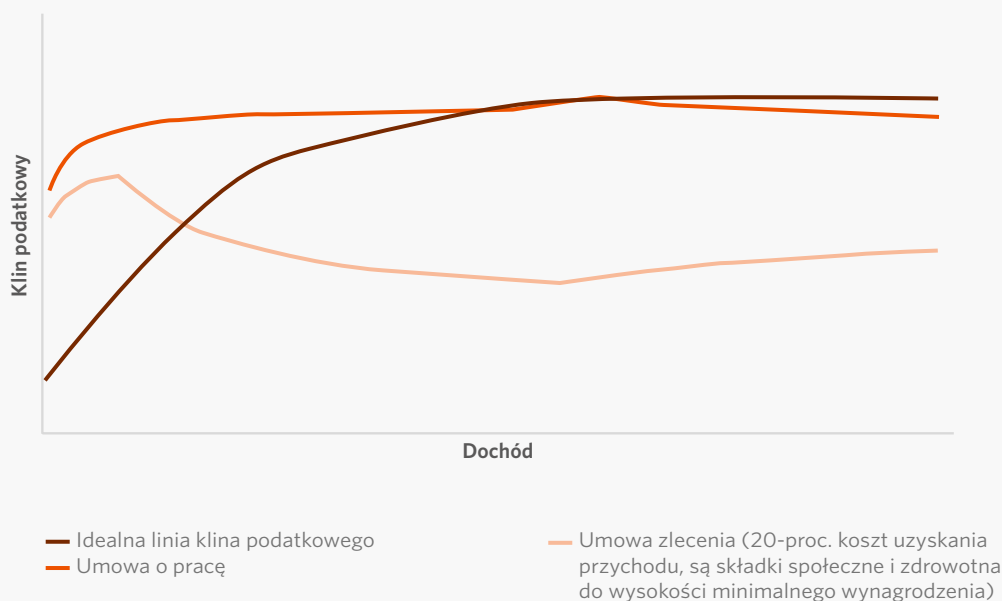
odsetek z uwzględnieniem ich kapitalizacji). Wprawdzie przeciętny wynik na świecie jest jeszcze niższy i wynosi 33 proc., ale już w Europie jest wyższy – 52 proc. Najlepiej wyedukowani ekonomicznie są mieszkańcy krajów skandynawskich – aż 71 proc. z nich nie miało problemu z wyjaśnieniem działania podstawowych mechanizmów rządzących światem finansów. Wskaźnik Polski jest także jednym z najniższych w Europie Środkowo-Wschodniej, np. w Czechach wynosi on 58 proc., na Węgrzech 54 proc., a na Słowacji 48 proc. Edukacji ekonomicznej nie pomagają też skomplikowane zasady obliczania podstaw opodatkowania, oskładkowania itp., a także brak informacji zwrotnej od państwa o tym, ile składek społecznych, podatków etc. opłaciliśmy i na co te środki zostały wydane.

- **Konieczny jest lider polityczny projektu.** Kampania na rzecz zmiany klina podatkowego musi mieć silnego lidera, który będzie występował w mediach, organizował konferencje, debaty i odpowiadał na trudne pytania. Żadna strukturalna reforma nie była przygotowana w taki sposób, że lider polityczny zdołał przekonać społeczeństwo do konieczności wprowadzenia danej zmiany. Oczywistym kandydatem na lidera projektu jest premier wraz ze swoją kancelarią ze względu na wielowymiarowy zakres zmiany, którą trzeba wprowadzić i konieczność koordynacji informowania o reformie. Alternatywnie liderem mógłby być minister finansów, minister rozwoju, minister rodziny, pracy i polityki społecznej, ale tylko pod warunkiem, że dostanie specjalne pełnomocnictwa od premiera. Bez politycznego przywództwa, umiejętności spotykania się z przeciwnikami i dyskusji o technikalniach reform nie da się dzisiaj wprowadzić w Polsce żadnej ważnej zmiany.
- **Potrzebna jest skonsolidowana reforma podatków, składek społecznych, ale także prawa pracy.** Punktem wyjścia jest oszacowanie, czy dochody podatkowo-składkowe będą miały podobną wielkość po reformie zmieniającej klin, czyli około 300 mld zł oraz od kilkunastu do trzydziestu miliardów zł dochodów obecnie traconych z powodu zatrudniania potencjalnych podatników w szarej strefie. Przy zachowaniu neutralności budżetowej zmian postulujemy:

Rekomendacja pierwsza:

Istotą tego pomysłu jest podatkowa składka, która rośnie wraz z dochodami. Nie proponujemy gotowego rozwiązania, a raczej sugerujemy dostosowanie parametrów takich jak: kwota wolna od podatku, progi podatkowo-składkowe, limit 30-krotności, koszty uzyskania przychodu, likwidacja ulg podatkowych i rozliczanie podatków w ramach gospodarstwa domowego. Klin powinien maleć wraz z wielkością rodziny, by był instrumentem polityki rodzinnej państwa. Dodatkowo konieczna jest konsolidacja poboru danin za pomocą jednego transferu do ZUS zamiast kilku do urzędów skarbowych i Zakładu z weryfikacją podczas rozliczenia rocznego. Celem reformy jest zwiększenie podaży pracy (zatrudnienia poza szarą strefą) i obniżenie klina dla osób o niskich dochodach przez znaczne zwiększenie progresji. Idealny klin podatkowy, do którego musi dojść rząd, analizując dane podatkowe Ministerstwa Finansów, składkowe ZUS i NFZ, prezentuje poniższy wykres:

Jak powinien wyglądać idealny klin podatkowy



Źródło: Opracowanie własne.

Rekomendacja druga:

Wprowadzenie *single contract* w Polsce. Same zmiany prawa pracy w żadnym kraju nie doprowadziły do ograniczenia negatywnych zjawisk na rynku pracy – zatrudniania na umowy tymczasowe czy niskich wskaźników aktywności zawodowej. Ale możliwe są zmiany uelastyczniające obecne umowy o pracę i ograniczające stosowanie umów cywilnoprawnych przez wprowadzenie jednego typu umowy, którą mogą zawierać pracownicy. Zmiany wiązałyby się z zastąpieniem umów na czas określony i nieokreślony jednym typem kontraktu. Wraz z trwaniem, stopniowo nabierałyby on cech umowy na czas nieokreślony. W pierwszym roku pracy pracownikom przysługiwałby dwutygodniowy okres wypowiedzenia, a wymiar urlopu byłby proporcjonalny do stażu – 1,5 dnia za miesiąc pracy. W okresie od roku do trzech lat pracy osoba zatrudniona w razie odejścia miałaby miesięczny okres wypowiedzenia. Pracownikowi przysługiwałoby 20 dni urlopu. Po trzech latach pracy zatrudniony uzyskiwałby trzymiesięczne wypowiedzenie i 26 dni urlopu. Pracujący ponad trzy lata byłiby odpowiednikami dzisiejszych zatrudnionych na umowach na czas nieokreślony. Przy reformie klina podatkowego jeden typ kontraktu mógłby także zastąpić umowy o dzieło i umowy zlecenia, które byłyby opodatkowane i oskładkowane na tym samym poziomie.

Rekomendacja trzecia:

Poprowadzenie kampanii społecznej towarzyszącej zmianom. Problem klina podatkowego jest zagadnieniem specjalistycznym, dlatego trzeba zacząć od tworzenia platformy do dyskusji, np. przez powołanie zespołu eksperckiego, który zająłby się przygotowaniem reformy. Trzeba także wprowadzić ten temat do debaty publicznej. Kolejne kroki to przygotowanie merytoryczne, zgromadzenie dostępnej wiedzy na temat problemu: badań, skali, przyczyn, konsekwencji. Podobnie robi rząd Wielkiej Brytanii, dyskutując z przedsiębiorcami

o połączeniu składek i podatków, by pomysł wykuł się w debacie i został w niej zweryfikowany. Ten raport jest jednym z kroków do stworzenia takiej platformy debaty o reformie.

PODSUMOWANIE

Skonsolidowana reforma klina wymaga kilku lat na przygotowanie i wprowadzenie, a okres przejściowy byłby szczególnie uciążliwy dla przedsiębiorców, którzy zatrudnialiby pracowników w starym i nowym systemie prawnym. Decyzja o kształcie systemu podatkowego i ubezpieczeń społecznych jest w gruncie rzeczy wyborem politycznym, dokonywanym w ramach reguł funkcjonowania demokratycznego państwa prawa. Zależność między politykami, ich wyborcami, grupami różnych lobby stanowi główne ograniczenie we wprowadzeniu efektywnych, lecz niepopularnych politycznie rozwiązań. Ponadto reforma ta konsolidowałaby obecne rozłączne reformy wprowadzające program 500 plus (i cele polityki rodzinnej przez zmniejszenie opodatkowania rodzin wielodzietnych), podniesienie kwoty wolnej do 8000 zł (postulowanej przez rząd i Trybunał Konstytucyjny) oraz uproszczenie systemu podatkowego (którego domagają się przedsiębiorcy). Co najważniejsze jednak, byłaby ukierunkowana na potrzeby polskiego rynku pracy i gospodarki (tworzenie niższej progresji dochodowej) i na wzrost zatrudnienia oraz poprawę klimatu inwestycyjnego Polski.

Spis treści

Executive summary	3
1. Diagnoza klina podatkowego w Polsce	9
Na tle innych krajów klin podatkowy w Polsce nie jest wysoki	10
Klin podatkowy jest zbyt wysoki dla najbiedniejszych	12
Co dwudziesty pracujący ma umowę cywilnoprawną	19
Silosy ministerstw nie potrafią się porozumieć co do reformy	26
2. Negatywne konsekwencje obecnego kształtu klina podatkowego	27
Wysoki klin podatkowy zniechęca do legalnej pracy	29
Wysoki klin to mniejsza konkurencyjność gospodarki	32
Niespójne podejście do klina w Polsce powoduje wyższe koszty administracyjne	33
3. Jak reformowano klin podatkowy i prawo pracy w Polsce oraz w innych krajach	37
Polska ma doświadczenie w reformowaniu klina	37
Jak zbudować optymalną proporcję podatków i paropodatków?	39
Jak reformować klin podatkowy?	40
4. Skonsolidowana reforma podatków i prawa pracy	50
Rekomendacje dla skonsolidowanej reformy podatków i składek	52
Rekomendacje dla reformy prawa pracy	55
Wady i zalety skonsolidowanej reformy klina podatkowego	58
Reformie musi towarzyszyć kampania społeczna	59
Bibliografia	64

1. Diagnoza klina podatkowego w Polsce

Nasz raport dotyczy zagadnienia trudnego i noszącego niemedialną nazwę – klina podatkowego. To różnica między całkowitym kosztem zatrudnienia pracownika zatrudnionego na umowę o pracę, umowę zlecenie lub umowę o dzieło, a wynagrodzeniem na rękę, jakie ten pracownik otrzymuje. Inaczej mówiąc, klin podatkowy jest sumą danin płaconych przez pracownika i pracodawcę z tytułu zawartej umowy. Wskaźnik ten pokazuje opodatkowanie pracy w Polsce – wynosi ono 16 proc. PKB, czyli około 300 mld zł w 2014 r. uwzględniając składkę zdrowotną (Ministerstwo Finansów, 2015b).

KLIN PODATKOWY WEDŁUG PRZEDSIĘBIORCÓW TO BARIERA DLA BIZNESU

Polscy pracodawcy skarżą się na klin podatkowy. Najbardziej dotyczą ich publiczne obciążenia ich budżetów z tytułu podatków i składek ZUS (Idea Bank, 2012). Ponad połowa ankietowanych w 2015 r. przedsiębiorców (56 proc.) uważała, że przeszkodą numer jeden w prowadzeniu biznesu w Polsce są za wysokie podatki¹, co ciekawe w Eurobarometrze odsetek ten wynosi 66 proc. i jest niższy niż przeciętnie w Unii, gdzie wynosi on 72 proc. (Eurobarometr, 2014). Niemal co drugi przedsiębiorca (47 proc.) twierdzi, że największym ograniczeniem są wysokie pozapłacowe koszty zatrudnienia pracowników. Na czwartym miejscu (z wynikiem 44 proc.) znalazła się korespondująca z tym problemem bariera – konieczność zapłaty składek ZUS nawet w sytuacji, gdy firma nie generuje przychodu. Podobne wyniki badań przedstawił też na początku 2016 r. Związek Przedsiębiorców i Pracodawców (ZPP, 2016).

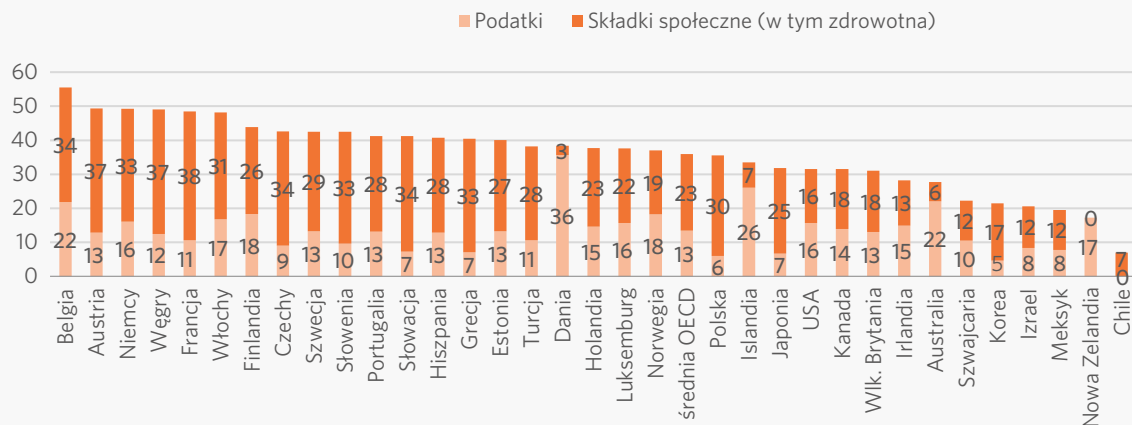
W innym badaniu z 2011 r. widać wyraźne różnice w percepcji barier w rozwoju firm przez mniejsze i większe przedsiębiorstwa (BCC, 2011). Dla mikrofirm (do dziewięciu pracowników) oraz małych i średnich firm (od 10 do 250 pracowników) najważniejsze są koszty (odpowiednio dla 53 i 62 proc.), ale dla dużych firm (zatrudniających więcej niż 250 pracowników) istotniejsze są nieprecyzyjne przepisy, niestabilne prawo, a dopiero na trzecim miejscu wysokie koszty pracy (choć to nadal 50 proc.). Większość dużych firm jest też przekonana (89 proc.), że obniżenie obciążeń podatkowych mogłoby wpłynąć na wzrost wynagrodzeń pracowników (EY, 2016).

Co ciekawe, diagnozę najważniejszych barier dla biznesu podzieliła też ogół społeczeństwa – 52 proc. Polaków uważa, że najważniejszym problemem w prowadzeniu biznesu są zbyt wysokie składki na ZUS (CBOS, 2010). Na drugim miejscu są zbyt wysokie podatki (47 proc.).

¹ Należy jednak pamiętać, że wielu przedsiębiorców traktuje składki jako parapodatki, nie rozróżniając ich od podatków, ponieważ w tych wskazaniach na pewno nie chodzi o liniowy CIT wynoszący 19 proc. Dlatego dalej przytaczane są odpowiedzi respondentów zarówno dotyczące podatków, jak i składek.

² Wysokość klina podatkowego na tym wykresie i w dalszej części raportu odnosi się do wartości wynikających z umowy o pracę, jeżeli nie wskazano inaczej.

Wysokość klina podatkowego w krajach OECD w 2014 r. (proc.)²



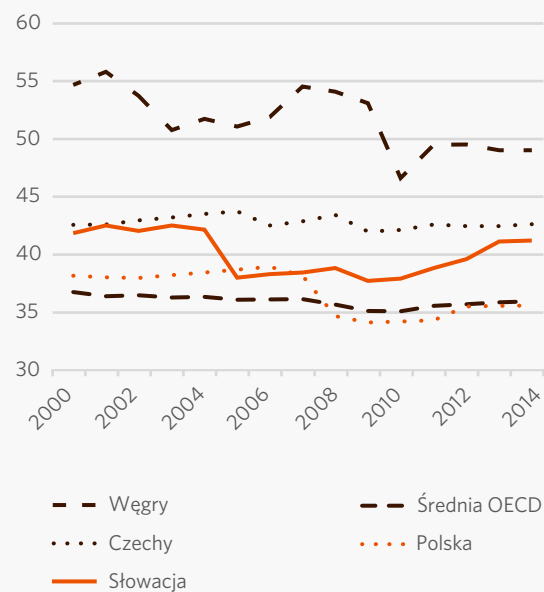
Źródło: OECD (2015).

NA TLE INNYCH KRAJÓW KLIN PODATKOWY W POLSCE NIE JEST WYSOKI

W 2014 r. klin wynosił w Polsce 35,6 proc. i był zbliżony do średniej państw OECD, która jest nieznacznie wyższa i wynosi 36 proc. Taki wynik daje Polsce 21. miejsce wśród krajów OECD. Klin podatkowy jest też na relatywnie niskim poziomie w porównaniu z innymi krajami Europy Środkowo-Wschodniej (por. PwC, 2016a) – był niższy o 5,6 pkt proc. niż na Słowacji, o 7 pkt proc. niż w Czechach i aż o 13,4 pkt proc. niż na Węgrzech. Wśród państw Unii Europejskiej niższe obciążenia od Polski miały tylko Wielka Brytania i Irlandia. Najważniejsza różnica między ukształtowaniem klina w Polsce i w innych krajach dotyczy wysokości składek na ubezpieczenia społeczne: w Polsce stanowią 80 proc. efektywnego klina od średniego wynagrodzenia, a przeciętnie w państwach OECD – 57 proc.

W ostatnich latach wysokość klina rośnie. W 2014 r. klin był taki sam, jak w roku poprzednim, a w latach 2012-2013 wzrósł o 0,05 pkt proc. w wyniku zamrożenia progów podatkowych i kwoty wolnej od podatku – wraz ze wzrostem płac spadają korzyści z tytułu ulg podatkowych i Polacy odprowadzają do budżetu coraz większą część swoich dochodów. Skokowy wzrost klina zanotowano w 2012 r. – było to związane z podniesieniem o 2 pkt proc. składki rentowej. Wcześniej, w 2007 r., doszło do jego znaczącego obniżenia w efekcie redukcji składki rentowej o 7 pkt proc. (z 13 do 6 proc.), w rezultacie saldo zmian obniżenia składki rentowej wyniosło 5 pkt proc. w latach 2007-2012. Od 2000 r. poziom klina podatkowego w Polsce zmniejszył się o 2,6 pkt proc., podczas gdy w krajach OECD spadł tylko o 0,7 pkt proc. (więcej w nowym raporcie OECD o klinie por. OECD, 2016).

Klin podatkowy w krajach Wyszehradu i średnia OECD w latach 2000-2014



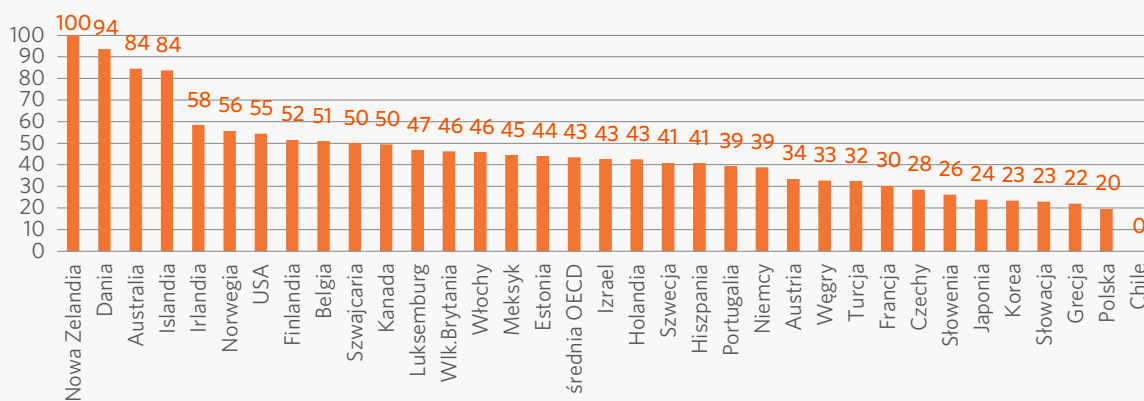
Źródło: OECD (2015).

PODATKI DOCHODOWE STANOWIĄ MAŁĄ CZĘŚĆ KLINA

Podatki to zaledwie jedna piąta (20 proc.) klina podatkowego w Polsce, dla przeciętnego podatnika wynoszą zaledwie 7 proc. dochodów. W krajach OECD podatki stanowią przeciętnie 43 proc. klina i sięgają przeciętnie 15,6 proc. dochodów podatnika. Wyłączając Chile, gdzie obowiązkowa składka emerytalna jest pobierana poza centralnym rejestrem państwowym, w żadnym innym kraju OECD podatki nie mają tak małego udziału w klinie podatkowym jak w Polsce. Niskie udziały podatków w klinie występują w Grecji, na Słowacji, w Korei, Japonii czy w Czechach, choć w tym ostatnim państwie podatki stanowią już blisko jedną trzecią klina. Na przeciwstawnym biegunie są Nowa Zelandia, w której klin tworzą tylko podatki dochodowe, oraz Dania, Islandia i Australia, gdzie stanowią 90 proc. klina, choć akurat w tych krajach składki są częścią podatków (zbierane są jako podatki, choć zawierają składki na ubezpieczenia społeczne).

Taka konstrukcja klina podatkowego oznacza, że w Polsce trudno przeprowadzić jest jego reformę bez zmian kilku ustrojów: społecznego (ubezpieczeń społecznych), zdrowotnego i podatkowego. Składki na ubezpieczenie społeczne zbierane przez państwo trafiają przede wszystkim do ZUS – pieniądze są przeznaczone na ubezpieczenie emerytalne, rentowe, chorobowe, wypadkowe (w pewnych zakładach pracy także na Fundusz Emerytur Pomostowych), a ponadto na Fundusz Pracy i Fundusz Gwarantowanych Świadczeń Pracowniczych pod nadzorem Ministerstwa Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej oraz na ubezpieczenie zdrowotne nadzorowane przez NFZ (choć warto pamiętać, że rząd zastanawia się nad przekazaniem nadzoru nad nim Ministerstwu Zdrowia).

Jaką część przeciętnego klina stanowią podatki dochodowe w krajach OECD w 2014 r. (proc.)



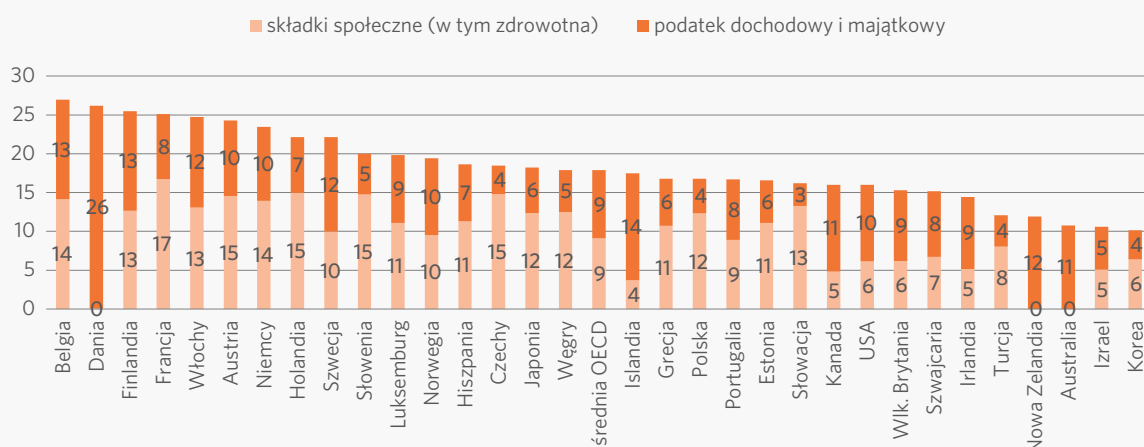
Źródło: OECD (2015b).

Taka konstrukcja klina podatkowego sprawia, że co najmniej dwie trzecie dochodów sektora finansów publicznych z opodatkowania pracy w Polsce to składki społeczne i zdrowotne (co się przekłada na prawie 40 proc. wszystkich dochodów sektora finansów publicznych). Podatki dochodowe stanowią tylko jedną trzecią strumienia finansowego trafiającego do państwa. Według danych OECD dochody z podatków stanowią 4,5 proc. PKB, a dochody ze składek 12,3 proc. Co ciekawe, podatki dochodowe stanowią mniejszy udział PKB tylko w Czechach (3,7 proc.) i na Słowacji (2,9 proc.).

Podobnie niekorzystna konstrukcja klina, która jest powiązana z istniejącymi funduszami celowymi, występuje tylko w krajach postsowieckich. W Estonii, na Węgrzech, w Słowenii, Czechach i na Słowacji składki społeczne to 67-82 proc. dochodów sektora finansów publicznych z opodatkowania pracy. Średnio w OECD odsetek ten wynosi 51 proc., a np. w Szwecji wynosi 45 proc., natomiast w Wielkiej Brytanii – 40 proc.

Polska ma także stosunkowo niski udział podatków bezpośrednich i danin pochodnych w dochodach sektora finansów publicznych w stosunku do innych krajów europejskich, ale zgodnie z przewidywaniami w przyszłości większą rolę będą odgrywały podatki pośrednie, m.in. zgodnie z rekomendacjami organizacji międzynarodowych (Coady, 2006; European Commission, 2006; OECD, 2015b), firm konsultingowych (PwC, 2016b) oraz strategii rządowych (Ministerstwo Administracji i Cyfryzacji, 2012; Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, 2012).

Dochody sektora finansów publicznych w krajach OECD z różnych form opodatkowania i oskładkowania pracy osób fizycznych w 2013 r. (proc. PKB)



Źródło: Opracowanie własne na podstawie OECD.

KLIN PODATKOWY JEST ZBYT WYSOKI DLA NAJBIEDNIEJSZYCH

Wysokość dochodów ma niewielki wpływ na wielkość klina podatkowego. Osoby samotne zarabiające dwie trzecie średniej krajowej mają klin na poziomie 34,8 proc., zarabiający o dwie trzecie więcej niż średnia krajowa – 36,2 proc., a osoby o dochodach wynoszących dwie i dwie trzecie średniej – 37,7 proc. Co ważne, to wyłącznie efekt różnic w podatku PIT – im wyższe zarobki, tym niższe procentowe obciążenie składkami na ubezpieczenia społeczne (po przekroczeniu dochodów wynoszących trzydziestokrotność średniej krajowej nie są potrącane składki na ubezpieczenia społeczne).

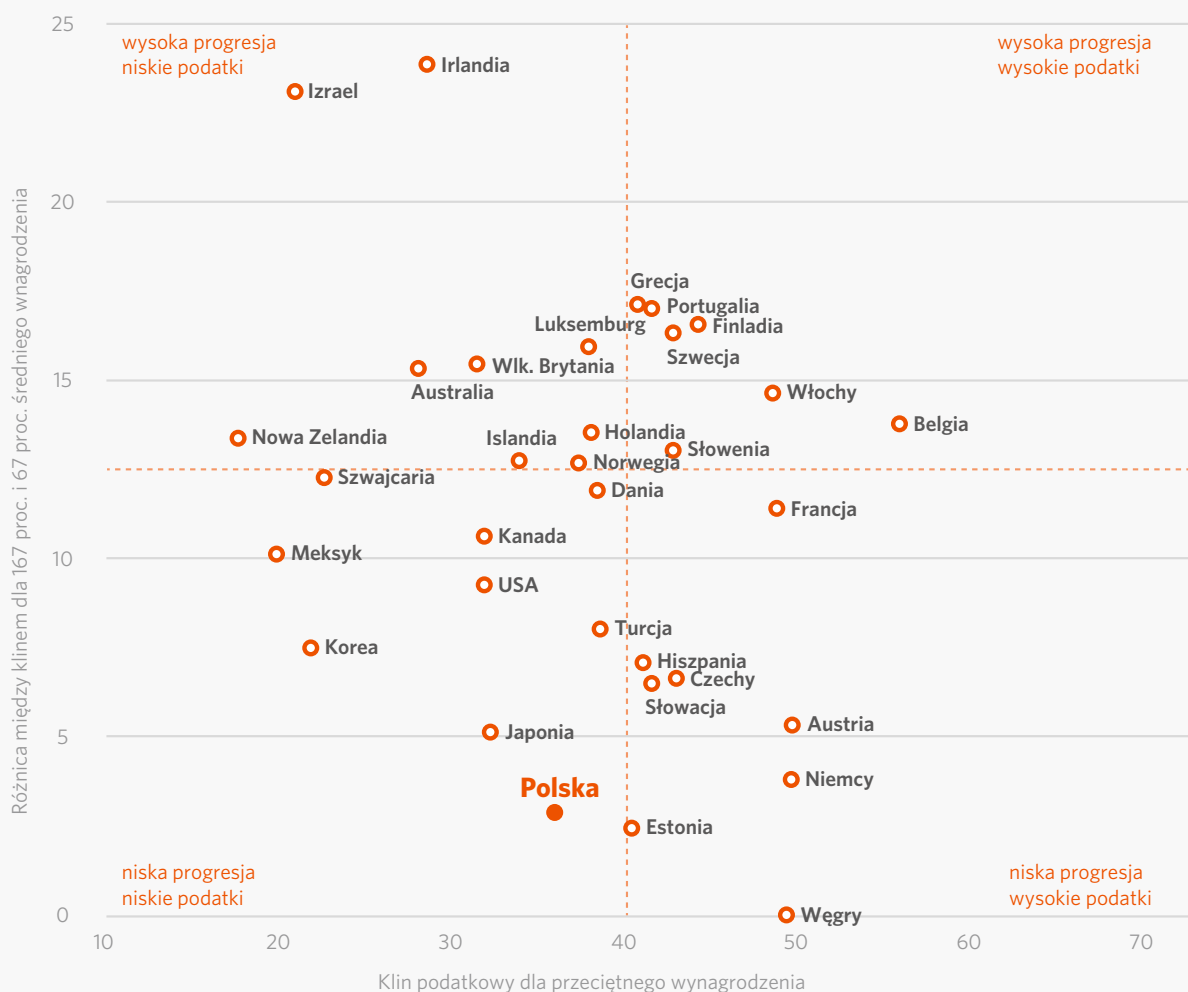
Bardziej dogodne warunki podatkowe dla osób względnie bogatych (167 proc. średniej) ma tylko dziewięć państw OECD (m.in. Chile, Irlandia, Japonia, Szwajcaria i Korea). Średnie obciążenie osób o wysokich dochodach w krajach rozwiniętych wynosi 40,4 proc. Niska progresywność systemu podatkowego to efekt niewielkiej liczby progów, niskiej kwoty wolnej od podatku oraz istnienia maksymalnego pułapu składek na ubezpieczenia emerytalne, powyżej którego przestaje się je płacić. Najwyższe obciążenia dla dobrze zarabiających (167 proc. średniej) są w Belgii – przeszło 60 proc., a także we Francji, Włoszech i Austrii, gdzie przekraczają 50 proc.

Podobnie jest z tymi, którzy zarabiają 267 proc. średniego wynagrodzenia. Jest tylko osiem państw o niższym opodatkowaniu pracy przy takich dochodach. Są nimi Chile, Meksyk, Korea, Nowa Zelandia, Szwajcaria, Japonia, Izrael i Kanada. Przeciętnie w krajach OECD osoby bardzo dobrze zarabiające oddają 43 proc. dochodów w podatkach i składkach (w Polsce tylko 37,7 proc.). Klin w Polsce wraz ze wzrostem dochodów powyżej tej kwoty rośnie nieznacznie, podczas gdy w innych krajach pojawiają się istotne różnice. Stawka PIT wynosząca 32 proc. dla wysokich dochodów nie jest wyższa niż przeciętnie w OECD (2015b), obciążenie składkami ogranicza limit 30-krotności przeciętnego wynagrodzenia

Polska ma za to wyższe niż przeciętnie obciążenia dochodów osób biedniejszych (zarabiających dwie trzecie średniej krajowej) – 34,8 proc. przy średniej OECD wynoszącej 32,2 proc. Aż 16 krajów ma niższe obciążenia dla osób gorzej zarabiających, choć w innych państwach zdarza się, że klin dochodzi do prawie połowy dochodów – 49,9 proc. w Belgii, czy 49 proc. na Węgrzech.

Praktyczny brak progresji podatkowej na początku skali dochodowej przy opodatkowaniu dochodów z pracy jest zjawiskiem niecodziennym. We wszystkich państwach OECD dotyczy ona przede wszystkim przedziałów, w których mieści się większość podatników mało- i średnio zarabiających i bardzo

Różnica między klinem podatkowym dla 167 proc. i 67 proc. przeciętnego wynagrodzenia oraz klin podatkowy dla przeciętnego wynagrodzenia w 2014 r.



Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej (2005) i OECD.

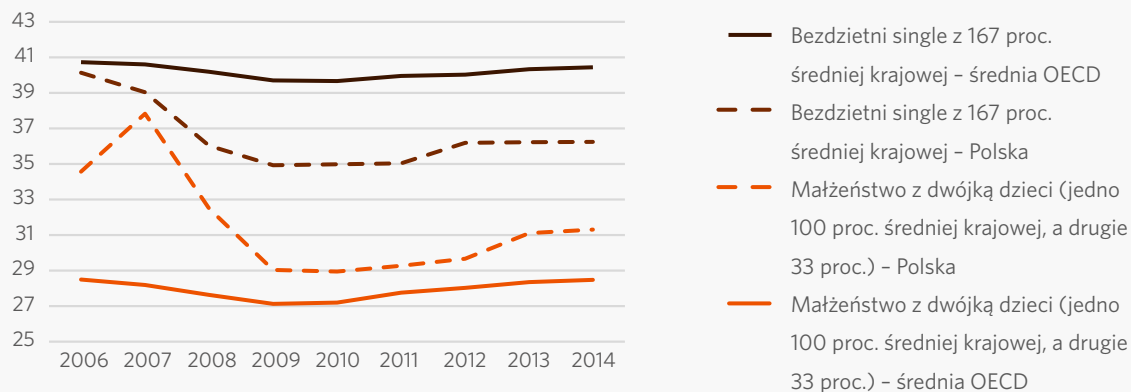
NIEWIELKIE ULGI DLA RODZIN Z DZIEĆMI

W Polsce preferencje podatkowe dla rodzin z dziećmi są umiarkowane. Klin podatkowy dla małżeństwa z dwójką dzieci jest o 3,4 pkt proc. niższy niż dla rodziny bezdzietnej, co daje Polsce 24. miejsce wśród państw rozwiniętych. W krajach OECD ta różnica wynosi średnio 4,4 pkt proc., a najbardziej prorodzinne systemy podatkowe mają Węgrzy (10,9 pkt proc.), Słoweńcy (9,5 pkt proc.), Luksemburczycy (9,2 pkt proc.) i Czesi (7,5 pkt proc.). Najmniejszym wsparciem mogą się cieszyć rodziny z Grecji i Meksyku – nie ma tam korzyści podatkowych za posiadanie dzieci – a także Turcji (różnica 0,7 pkt proc.), Hiszpanii (1,1 pkt proc.) i Korei (1,4 pkt proc.).

Takie ukształtowanie klina to efekt systemu wsparcia rodzin z dziećmi – w największym stopniu mogą z niego korzystać rodziny najbogatsze. Co trzecia polska rodzina z dwójką dzieci ma niewystarczające dochody, aby w pełni wykorzystać istniejącą ulgę w podatku dochodowym od osób fizycznych. W 2013 r. w pełni z ulgi podatkowej na jedno dziecko skorzystało 63 proc. rodzin, na dwoje dzieci – 60,3 proc., na troje dzieci – 41,3 proc., a tylko jedna czwarta na czworo i więcej dzieci (NIK, 2015).

Wśród krajów OECD Polska ma także jeden z najwyższych poziomów opodatkowania i oskładkowania pracy osób z niskimi dochodami (67 proc. średniego wynagrodzenia) samotnie wychowujących dwójkę dzieci. Wynosi on 29,6 proc. i jest wyższy tylko w siedmiu krajach rozwiniętych, przy czym średnia dla OECD wynosi 17,9 proc. W Irlandii, Nowej Zelandii, Kanadzie i Australii klin podatkowy dla samotnie wychowujących dzieci jest nawet ujemny, przez co otrzymują oni od państwa świadczenia pieniężne – to jeden z elementów anglosaskiego systemu polityki rodzinnej (Sobociński, 2014).

Klin podatkowy w krajach Wyszehradu i średnia OECD w latach 2000-2014



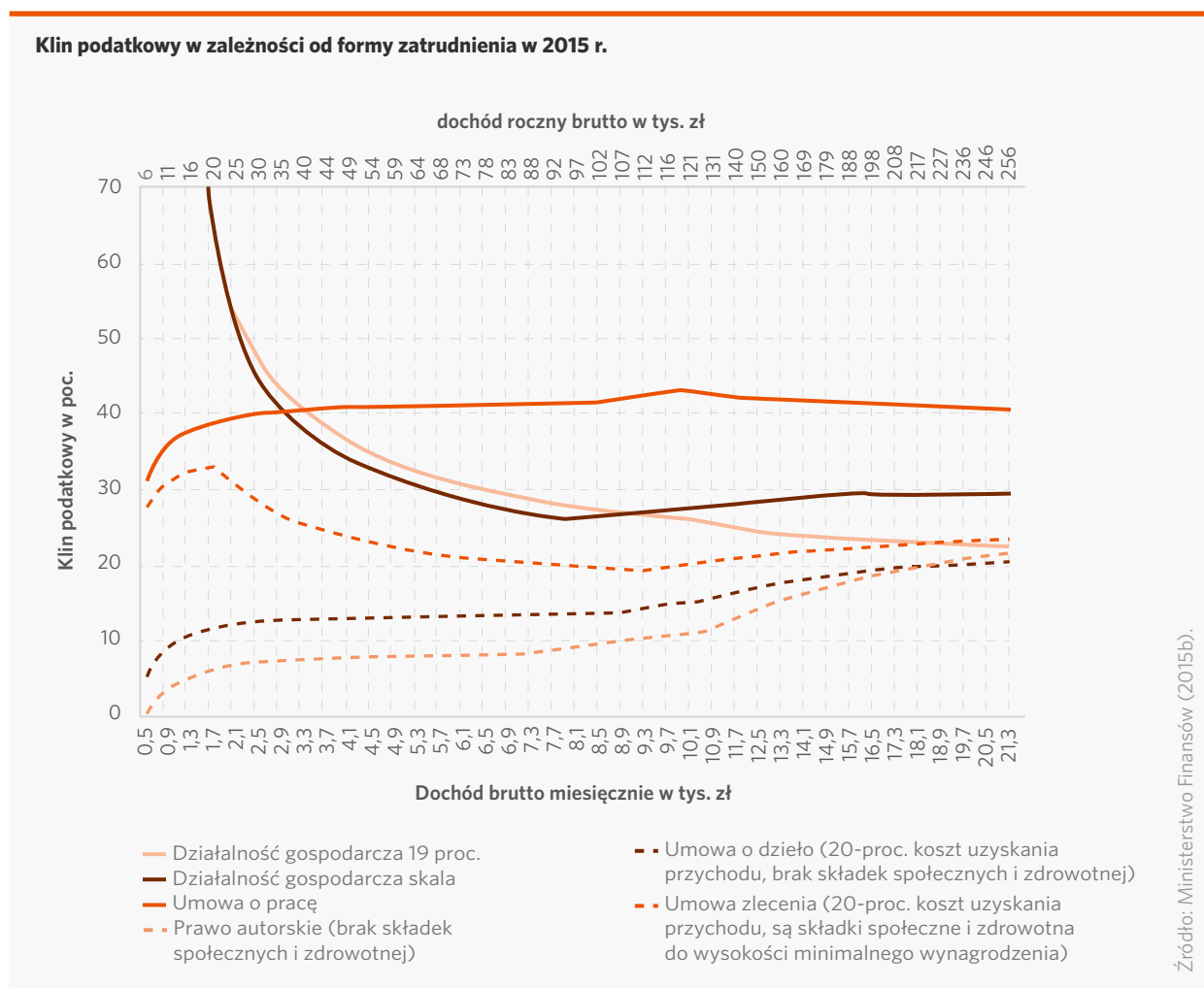
Źródło: OECD (2015b).

W ostatnich latach spada progresywność systemu podatkowego. Polska jest wśród krajów OECD, w których obciążenia podatkowe osób biednych rosły szybciej niż osób bogatych. Podobnie było w Estonii, Niemczech oraz Islandii. W latach 2009-2014 klin podatkowy wzrósł najbardziej dla małżeństw z dwójką dzieci (o 2,5 pkt proc., gdy średnio w krajach OECD zwiększył się o 1,4 pkt proc.), a najmniej dla osób samotnych zarabiających o dwie trzecie więcej niż średnia

krajowa (o 1,3 pkt proc. przy średniej dla krajów OECD 0,7 pkt proc.). Wynika to z tego, że rozliczające się wspólnie małżeństwa o niskich zarobkach najbardziej tracą na zamrożeniu kwoty wolnej od podatku.

KLIN PODATKOWY W POLSCE ZALEŻY OD FORMY PRAWNEJ UMOWY

Wysokość klina różni się dla różnych grup społecznych – rodzin z dziećmi, osób bezdzietnych, a także osób ubogich. Ale to nie wszystko: do tej pory analizowaliśmy tylko to, w jaki sposób kształtuje się w Polsce klin podatkowy od umów o pracę. W kraju występują jednak także inne formy zatrudnienia, które różnią się wysokością i charakterem klina³. Jak widać na poniższym wykresie klin jest progresywny (rośnie) dla umów o dzieło i zlecenia od poziomu mniej więcej 9 tys. zł brutto, natomiast od tej samej kwoty dla umów o pracę maleje.



³Różnice wynikają też z praw przysługujących pracownikom. Osoby zatrudnione na umowach o pracę mają prawo do urlopów chorobowych, wypoczynkowych i na żądanie wynikających z kodeksu pracy. Ponadto czas ich pracy jest ograniczony i przysługuje im czas na odpoczynek. W szczególnych przypadkach, jak np. kobiety w ciąży, czas ich pracy i praca w godzinach nocnych są ograniczone. Osoby zatrudnione na umowach zlecenia oszczędzają na świadczeniach emerytalnych, ale czas ich pracy nie jest wliczony do stażu pracy. Ze względu na to, że od tych umów opłacana jest składka zdrowotna i wypadkowa (jeżeli zlecenie jest wykonywane na terenie przedsiębiorstwa pracodawcy), przysługuje im prawo do korzystania z ochrony zdrowia, a także do świadczeń wypadkowych. Nie mają natomiast żadnych praw związanych z okresami wypowiedzenia umowy. W przypadku umów o dzieło pracownik nie ma żadnych dodatkowych praw, o ile sam nie opłaca sobie składek w ZUS i NFZ.

By lepiej pokazać charakter klina, przedstawiamy przykłady pięciu różnych osób:

- jedna pracuje za płacę minimalną, • druga ma wynagrodzenie dominujące w polskiej gospodarce (tzw. dominantę), • trzecia zarabia tyle co średnia krajowa, • czwarta – tyle co podsekretarz stanu w rządzie, • piąta tyle, ile maksymalnie można zarabiać w spółce skarbu państwa zgodnie z tzw. ustawą kominową.

Klin podatkowy w zależności od formy zatrudnienia w 2015 r. dla przykładowych wynagrodzeń						
Wyszczególnienie	Umowa o pracę	Umowa zlecenia	Umowa zlecenia (50 proc. k.u.p.)	Umowa o dzieło	Umowa o dzieło (50 proc. k.u.p.)	Działalność gospodarcza (skala liniowa)
Płaca minimalna (1,75 tys. zł)	39 proc.	40 proc.	36 proc.	14 proc.	9 proc.	61 proc.
Dominanta (2,42 tys. zł)	40 proc.	40 proc.	36 proc.	14 proc.	9 proc.	47 proc.
Przeciętne wynagrodzenie (3,9 tys. zł)	41 proc.	40 proc.	36 proc.	14 proc.	9 proc.	36 proc.
Podsekretarz stanu (9,8 tys. zł)	43 proc.	40 proc.	36 proc.	14 proc.	11 proc.	26 proc.
Prezes spółki skarbu państwa (23,65 tys. zł)	39 proc.	28 proc.	23 proc.	15 proc.	15 proc.	22 proc.

Przy **płacy minimalnej (1,75 tys. zł brutto w 2015 r.)** w przypadku umowy o pracę klin wynosi 39 proc. Nieco wyższy jest w przypadku umowy zlecenia – 40 proc., ale przy 50-proc. kosztach uzyskania przychodu wynosi tylko 36 proc. W wypadku umowy o dzieło klin wynosi 14 proc., a gdy przewiduje ona 50-proc. koszty uzyskania – zaledwie 9 proc. Gdyby osoba o takich zarobkach założyła firmę płacącą podatek w skali liniowej 19 proc. podatku, to klin podatkowy dla niej wynosiłby 61 proc.

Jeżeli ktoś zarabia tyle, ile wynosi **dominanta (2,42 tys. zł brutto)**, klin podatkowy przy umowie o pracę sięga 40 proc. (jest wyższy niż przy płacy minimalnej). Przy umowie zlecenia wynosi także 40 proc. (tyle samo co przy płacy minimalnej), przy 50-proc. kosztach uzyskania – 36 proc. W przypadku umowy o dzieło klin sięga 14 proc., a przy 50-proc. kosztach przychodu – 9 proc. Przy działalności gospodarczej objętej skalą liniową klin wynosiłby 47 proc.

Gdy dana osoba zarabia tyle, ile wynosi **przeciętne wynagrodzenie w gospodarce (3,9 tys. zł brutto)**, to klin w przypadku umowy o pracę sięga 41 proc. (jest o 1 pkt proc. wyższy niż przy dominancie), ale w przypadku innych rodzajów umów jest taki sam jak przy dominancie. Taka osoba nie osiąga jeszcze wystarczających dochodów, żeby płacić podatek według drugiego progu (32 proc.). W przypadku działalności gospodarczej z 19-proc. stawką osoba taka miałaby klin wynoszący 36 proc.

Podsekretarz stanu (9,8 tys. zł brutto) zatrudniony na umowę o pracę ma klin podatkowy wynoszący 43 proc. Gdyby pracował na podstawie umowy zlecenia, jego klin wynosiłby 40 proc., przy 50-proc. kosztach uzyskania – 36 proc. Przy umowie o dzieło klin wynosiłby odpowiednio 14 i 11 proc. w zależności od kosztów. W wypadku umowy o dzieło z 50-proc. kosztem uzyskania klin jest wyższy niż w poprzednich przykładach z umowami o dzieło, ponieważ od 2013 r.

ograniczono możliwość korzystania z tej ulgi do połowy maksymalnej kwoty dochodów objętych pierwszym progiem podatkowym. Podsekretarz stanu, który prowadziłby firmę, miałby klin podatkowy na poziomie 26 proc.

Degresywność klina dla umów o pracę widać w przypadku wynagrodzenia przysługującego **prezesom spółek skarbu państwa (23,65 tys. zł brutto)** – wynosi on dla nich 39 proc. Przy umowie zlecenia klin sięgałby zaledwie 28 proc., przy 50-proc. kosztach uzyskania – 23 proc. W przypadku umowy o dzieło klin to 15 proc., a z 50-proc. kosztami uzyskania jest taki sam przez ograniczenie możliwości uwzględnienia w kosztach uzyskania przychodu maksymalnie 42,76 tys. zł. Dla prezesa spółki opłacalne byłoby także samozatrudnienie – klin przy liniowej skali podatku wynosiłby 22 proc.

Klin podatkowy jest więc przede wszystkim zbyt zróżnicowany dla osób o niskich zarobkach.

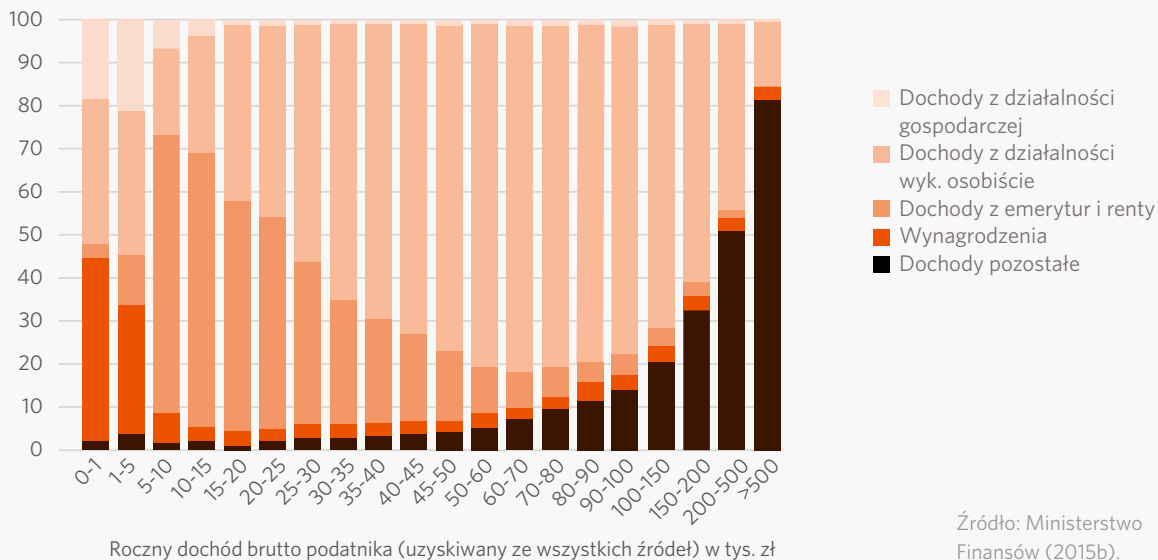
Z KONSTRUKCJI KLINA I WIELOŚCI FORM OPODATKOWANIA KORZYSTAJĄ DOBRZE ZARABIAJĄCY

W segmencie osób o wysokich dochodach powyżej 100 tys. zł rocznie wzrasta atrakcyjność dochodów z działalności wykonywanej osobiście (czyli takiej, która ma koszty uzyskania przychodu na poziomie 50 proc.) dotyczy to zarówno różnych form samozatrudnienia, jak i umów cywilnoprawnych. Dla grupy osób z dochodem powyżej 200 tys. zł rocznie udział dochodów z tego źródła wynosi ponad 30 proc. W 2013 r. zarabiających w ten sposób było 112 tys. (Ministerstwo Finansów, 2015b).

Zniekształceniom systemowym w segmencie osób o wysokich dochodach sprzyjała dotychczasowa praktyka umożliwiająca jednoczesne zatrudnienie na kilku umowach różnych typów, np. na umowę o pracę, tak aby opłacić najniższe możliwe składki ZUS, i na umowę nieoskładkowaną doradcą (powszechnie nazywaną kontraktem menedżerskim) w formie umowy o dzieło. Po zakwestionowaniu tej praktyki przez Sąd Najwyższy w miejsce kontraktów menedżerskich pojawi się zapewne inna propozycja obejścia płacenia wysokich składek ZUS. Wiele spółek rozważa już wypłatę wysokich wynagrodzeń bez jakiegokolwiek umowy, tylko na podstawie powołania w skład zarządu (Wojciechowski, 2015b). Nie jest jasne, czy taka formuła nie zostanie zakwestionowana przez kontrolerów ZUS jako kolejna próba obejścia płacenia składek od wynagrodzenia. Warto też pamiętać, że część osób w spółkach już dzisiaj zatrudniana jest na umowę o pracę z wynagrodzeniem minimalnym, ale jednocześnie resztę wynagrodzenia otrzymuje w postaci wypłaty dywidendy opodatkowanej 19-proc. podatkiem od zysków kapitałowych.

Ze zróżnicowania klinów podatkowych dla różnych form zatrudnienia wynikają racjonalne wybory zarówno pracodawców, jak i pracowników (wykresna następnej stronie). Inaczej mówiąc, paradoksalnie, to kształt klina podatkowego oraz jego wysokość mają decydujące znaczenie dla wyboru formy umowy, a nie sposób i charakter zatrudnienia.

Struktura dochodów podatkowych ze względu na wysokość dochodów i sposób zatrudnienia



CO DWUDZIESTY PRACUJĄCY MA UMOWĘ CYWILNOPRAWNĄ

Według danych GUS (2015b) w 2014 r. około 1,3 mln Polaków pracowało na podstawie umów zlecenia lub o dzieło. Z kolei według Ministerstwa Finansów (Ministerstwo Finansów, 2015a) mniej więcej 1 mln rozliczało swoje podatki wyłącznie na podstawie umów zlecenia i o dzieło, które były wykonywane osobiście (tak dokładnie nazywa się ta kategoria podatkowa). Oznacza to, że według danych resortu finansów około 6 proc. Polaków pracuje tylko na umowach cywilnoprawnych, a według szacunków GUS to około 8 proc. pracujących⁴. Co ciekawe, według danych GUS liczba ta się zmniejszyła o 100 tys. – czyli o 1 pkt proc. - między 2013 a 2014 r., ale jednocześnie znacząco wzrosła liczba pracowników na umowach na czas określony.

W 2014 r. przeszło 3,5 mln Polaków pracowało na umowach terminowych – zarówno cywilnoprawnych, jak i o pracę – co jest wzrostem o 230 tys. w ciągu roku (Polska obok Hiszpanii i Włoch jest pod tym względem europejskim rekordzistą). Trudno jest więc przesądzić, czy liczba osób pracujących na umowach cywilnoprawnych się realnie zmniejszyła. Prawdopodobne jest to, że część z nich wraz z poprawą sytuacji na rynku pracy uzyskała umowy o pracę. Nadal jednak zjawisko zatrudniania pracowników na podstawie umów cywilnoprawnych jest stosunkowo duże w stosunku do liczby pracujących w Polsce ogółem⁵.

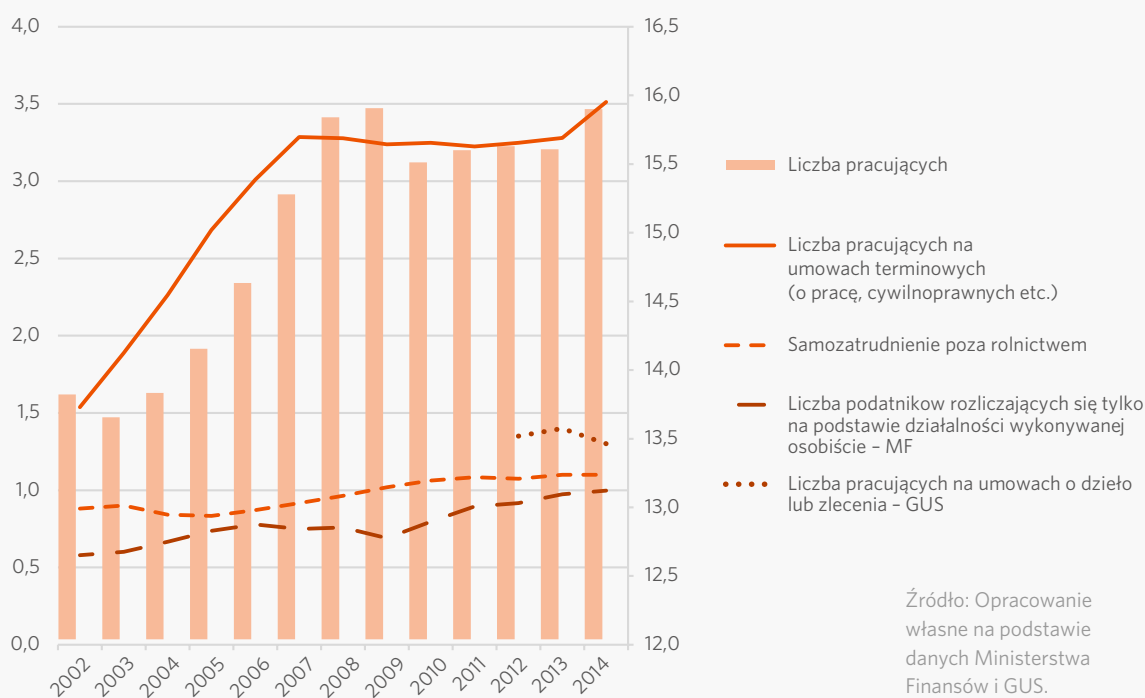
W najnowszym badaniu GUS (2016) wyliczył, że w okresie pierwszych 9 miesięcy 2014 r. 1,1 mln osób (czyli co najmniej 6,9 proc. wszystkich pracujących) wykonywało pracę zarobkową na podstawie o innej formy prawnej niż umowa

⁴ Ten szacunek potwierdzają także badania naukowców Uniwersytetu Warszawskiego na próbie 5,8 tys., które pokazują, że około 4,1 proc. Polaków pracowało wyłącznie na umowach cywilnoprawnych (Herbst & Sobotka, 2014). Z danych Diagnozy Społecznej z 2015 r. wynika, że około 6 proc. pracujących Polaków jako swoją główną formę zatrudnienia wskazywała umowę cywilnoprawną.

⁵ Trudno jest ocenić, jak wiele osób pracuje wyłącznie na podstawie umów o dzieło, ponieważ nie da się tej grupy podatników w prosty sposób oddzielić od reszty płacących podatki – ze względu na kształt formularza PIT, a także niedostępność zanonimizowanej bazy danych PIT dla naukowców (por. Więckowska, 2012). Według GUS (2016) to około 71 tys. osób.

wynikająca z kodeksu pracy. Dla około dwóch trzecich tej grupy praca wykonywana była główną, a w zdecydowanej większości w ramach tej ostatniej grupy – jedyną pracą zarobkową w tym czasie. Najpopularniejszą formą nietypowego zatrudnienia jest praca wykonywana na podstawie umowy zlecenia – dotyczy aż 65,7 proc., samozatrudnieni w ramach umowy o świadczenie usług stanowili 16,1 proc., osoby na umowach o dzieło 9,9 proc., a osoby na innych typów umowach cywilnoprawnych innych typów np. kontraktach menedżer-

Liczba pracujących Polaków (prawa oś) oraz liczba pracujących według różnych form zatrudnienia (lewa oś) w latach 2002-2014 (mln)



skich, 8,3 proc.

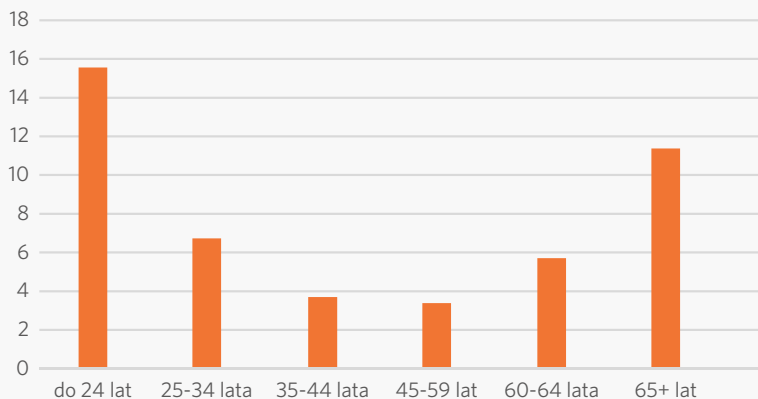
NA UMOWACH CYWILNOPRAWNYCH PRACUJĄ MŁODZI I STARZY W SEKTORZE USŁUGOWYM I GASTRONOMII

Średnie dochody osób pracujących na umowach cywilnoprawnych wynosiły w 2015 r. około 1,6 tys. zł netto miesięcznie⁶. Dla porównania, według tego samego badania przeciętne zarobki osób zatrudnionych na umowach o pracę na czas nieokreślony sięgały 2,6 tys. zł netto, a pracujących na czas określony – 2,2 tys. zł. Najwięcej przeciętnie zarabiają pracujący na własny rachunek jako przedsiębiorcy – 3,9 tys. zł netto. Najniższe wynagrodzenia mają osoby, których klin podatkowy jest zerowy, bo pracują na czarno – przeciętnie zarabiają

⁶Według opracowania Kancelarii Prezesa Rady Ministrów przeciętne dochody osób zarobkujących na umowach cywilnoprawnych wynoszą zaledwie 475 zł miesięcznie (dane za 2010 r.), przy czym mediana jest jeszcze niższa i wynosi 210 zł, co skłania do wniosku, że zdecydowana większość pracujących na podstawie tej formy zatrudnienia to osoby dorabiające lub pracujące sezonowo (Więckowska, 2012). Dla porównania, w tym samym czasie mediana zarobków z umów o pracę wynosiła 2080 zł, przy znacznie wyższej średniej – 2700 zł.

1,5 tys. zł na rękę. Informacje o takich płacach sugerowałyby, że osoby wskazujące jako główne źródło utrzymania umowy cywilnoprawne pracują na niskich stanowiskach lub są dopiero na starcie kariery zawodowej (lub na jej końcu – patrz wykres poniżej). Dodatkowo wskazuje to także na duże zróżnicowanie

Jaki odsetek w danej grupie wieku stanowią osoby pracujące na umowach cywilnoprawnych (proc.)

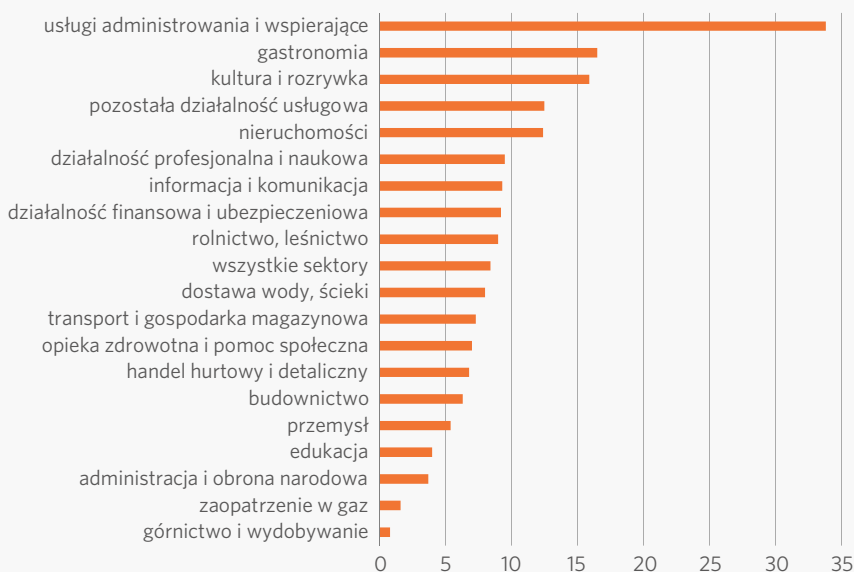


Źródło: Opracowanie własne na podstawie Diagnozy Społecznej z 2015 r.

klina podatkowego dla najmniej zarabiających, przez co nie opłaca się zatrudniać osób o zarobkach wynoszących mniej więcej tyle ile płaca minimalna na umowach o pracę.

Na umowach cywilnoprawnych pracują przede wszystkim studenci i emeryci. Wśród pracujących osób do 24. roku życia osoby na umowach cywilnoprawnych stanowią 16 proc. wszystkich pracujących. Według danych kancelarii premiera (Więckowska, 2012) z 2010 r. 26 proc. podatników w wieku 18-26 lat rozlicza swoje podatki tylko na podstawie umów cywilnoprawnych. Wśród starszych, w wieku 25-34 lat, zatrudnieni na umowach cywilnoprawnych stanowią 6 proc., wśród osób z ustabilizowaną sytuacją zawodową w wieku 35-59 lat jeszcze mniej.

Odsetek osób pracujących na umowach zlecenia w poszczególnych branżach w 2013 r. (proc.)



Źródło: Instytut Badań Strukturalnych na podstawie danych ZUS.

Po 60. roku życia rośnie odsetek osób wykorzystujących umowy cywilnoprawne, powyżej 65. roku życia blisko 12 proc. jest zatrudnionych na podstawie takiej umowy.

Umowy cywilnoprawne są najpopularniejsze w sektorze usługowym. Najwyższy odsetek jest w usługach administracyjnych i *backoffice* – 34 proc., gastronomii – 16,5 proc., w kulturze i rozrywce – 16 proc., różnych formach działalności usługowej – 12 proc., ale także w sektorze nieruchomości – 12 proc. Najmniej osób na umowach zlecenia pracuje w górnictwie, gazownictwie, wojsku, edukacji i przemyśle. Co ciekawe, nawet 6 proc. pracowników sektora budowlanego pracuje na podstawie umowy zlecenia, choć jak pokazują coroczne raporty PIP w tym sektorze równie popularne jest samozatrudnienie i zatrudnianie na czarno.

Na wykresie przedstawiono stosunek liczby osób, które w 2013 r. przynajmniej raz pracowały na podstawie umowy zlecenia, do liczby wszystkich osób odprowadzających składki do ZUS. Dane obejmują jedynie osoby poniżej 55. roku życia.

PRACOWNICY NA UMOWACH CYWILNOPRAWNYCH NIE ZMIENILIBY FORMY ZATRUDNIENIA...

Większość osób utrzymujących się z umów zlecenia lub umów o dzieło deklaruje zadowolenie z formy zatrudnienia (53 proc.), a gdyby osoby te miały wybór, to aż 59 proc. wolałoby zarabiać tyle co obecnie i pozostać na umowie cywilnoprawnej. Chęć zmiany formy zatrudnienia przy odpowiednio niższym wynagrodzeniu zadeklarowała niespełna jedna trzecia zatrudnionych na umowach cywilnoprawnych (CBOS, 2015a). Pracownicy wolą, by zostało im więcej na rękę, ale to wcale nie oznacza, że nie chcą ochrony praw pracowniczych i zabezpieczenia społecznego wynikających z umowy o pracę.

Gotowość do zmiany formy zatrudnienia wiąże się z poziomem zadowolenia z obecnej sytuacji zawodowej, przy czym osoby pracujące na umowę o dzieło lub umowę zlecenia, które nie są zadowolone z tej formy zatrudnienia, również nieco częściej wolałyby pozostać na obecnych warunkach (44 proc.), niż przejść na umowę o pracę i zarabiać w związku z tym odpowiednio mniej (41 proc.). Większych wątpliwości nie mają natomiast ci, którzy są zadowoleni z formy zatrudnienia – w zdecydowanej większości (74 proc.) nie są zainteresowani umową o pracę i związaną z tym zmianą warunków finansowych⁷.

... CHOĆ ZOSTALI DO NIEJ ZMUSZENI

Należy pamiętać, że pracownicy najczęściej są zmuszani do tego by wybierać takie formy zatrudnienia. Przeważająca część osób pracujących w pracy głównej na umowach cywilnoprawnych (80,2 proc.) pracowała w takiej formie nie z własnego wyboru. W przypadku umów zlecenia aż 84,3 proc. pracujących nie miało innego wyboru (w przypadku pozostałych umów cywilnoprawnych to 65,4 proc.). Biorąc pod uwagę samozatrudnionych, w przypadku 51,3 proc. osób z tej grupy to pracodawca uzależnił powierzenie pracy od założenia przez nich

⁷ Jak pokazują dane CBOS, osoby pracujące na umowach cywilnoprawnych z większym optymizmem patrzą w przyszłość i są częściej wyborcami partii o liberalnych programach gospodarczych (CBOS, 2015b). Trzeba też pamiętać, że to przede wszystkim ludzie stosunkowo młodzi.

działalności gospodarczej, natomiast pozostałe 48,7 proc. osób podjęło decyzję o takiej formie wykonywania pracy samodzielnie (GUS, 2016).

OMIJANIE PRAWA ZMNIĘSZA PRESTIŻ PAŃSTWA

Jawne omijanie prawa pracy i wyższego klina podatkowego nie zwiększa prestiżu państwa. Co roku Państwowa Inspekcja Pracy przeprowadza 80-90 tys. kontroli u 70-80 tys. pracodawców. Od kilku lat drastycznie rośnie liczba przypadków zawierania umów cywilnoprawnych w sytuacjach, w których pracodawca powinien zaoferować umowę o pracę. Zgodnie z danymi PIP w 2008 r. takich przypadków było 8,8 proc, w roku 2014 – już 19 proc. przy wzmożonych kontrolach PIP⁸. Sprawy takie rzadko trafiają do sądów, bo wymagają zgody pokrzywdzonego pracownika, któremu w przypadku gdy przystał na umowę cywilnoprawną, grozi taka sama sankcja jak pracodawcy⁹.

Większość Polaków (53 proc.) potępia zatajanie bądź ukrywanie części osiągniętych dochodów, ale niemal dwie piąte (37 proc.) usprawiedliwia takie praktyki w przekonaniu, że podatki w Polsce są za wysokie, a zarobki zbyt niskie. Nieliczni (4 proc.) są skłonni je wręcz pochwalić – jako przejaw zaradności życiowej (CBOS, 2014). Od 1999 r. wzrósł odsetek badanych odnoszących się ze zrozumieniem do zatajania dochodów w celu uniknięcia podatków (o 7 pkt proc.). Co ciekawe, unikanie płacenia podatków najbardziej pochwalają najbiedniejsi oraz osoby najwyżej zarabiające, które widzą w tym znaczące korzyści dla siebie (Pasternak-Malicka, 2013). Brak poszanowania prawa przekłada się na to, że zaledwie 19 proc. Polaków ufa państwu, podczas gdy w innych krajach Europy Środkowo-Wschodniej ten odsetek jest dwukrotnie wyższy – 38,5 proc. w Czechach czy 45 proc. w Estonii. Przeciętnie w krajach europejskich zaufanie do instytucji publicznych wynosi 54,6 proc., a w rekordowej Norwegii to nawet 80,6 proc. W zmianie takiego stanu rzeczy w Polsce mogłoby pomóc budowanie postaw obywatelskich, ponieważ osoby o większym poziomie patriotyzmu najczęściej chętniej płacą podatki (Torgier & Schneider, 2007).

TYLKO PAŃSTWO PRAWIE ZAWSZE ZATRUDNIA NA UMOWĘ O PRACĘ

Prostą konsekwencją tego zjawiska jest to, że klin podatkowy w przewidzianej prawem pracy wysokości płacony jest przede wszystkim przez instytucje publiczne lub afiliowane z sektorem publicznym. 96 proc. instytucji publicznych¹⁰ zatrudnia pracowników na zasadach prawa pracy, a pozostałe osoby na podstawie samozatrudnienia lub umów cywilnoprawnych. Sektor publiczny zatrudnia na umowach cywilnoprawnych głównie dlatego, że pozwala to obejść proces konkursowy na stanowiskach niższego rzędu, a także ominąć ograniczenie liczby

⁸ Inspektorzy nie są wyposażeni w skuteczne narzędzia. Mogą ukarać pracodawcę mandatem w wysokości od 1 do 2 tys. zł lub skierować wniosek do sądu rejonowego, który może orzec karę nawet do 30 tys. zł. Oddanie sprawy do sądu wcale nie znaczy, że zakończy się ona ukaraniem pracodawcy. Firmy mają możliwość odwołania się od decyzji PIP. Mogą też złożyć wniosek o jej uchylenie lub zmianę.

⁹ Warto też wspomnieć o dotychczasowej kuriozalnej interpretacji przepisów ustawy o swobodzie działalności gospodarczej, według której PIP musiała zawiadamiać przedsiębiorstwa usługowe na tydzień przed przeprowadzeniem kontroli, co obniżał skuteczność działań Inspekcji. Wynikało to z różnego orzecznictwa sądów administracyjnych w Polsce, co do możliwości kontroli w sektorze usługowym. Na początku 2016 r. PIP uznała, że nie będzie stosować mechanizmu ostrzegania.

¹⁰ Obliczenia własne na podstawie Diagnozy Społecznej z 2015 r.

etatów przypadających na dany urząd. W ministerstwach w 2013 r. na podstawie takich umów było zatrudnionych łącznie 3,4 proc. pracowników, w urzędach centralnych – 2,1 proc., a w urzędach wojewódzkich – 6,1 proc. (Onet.pl, 2015). W sektorze prywatnym panuje dużo większe zróżnicowanie w wysokości płaconych danin, choć nadal to umowy o pracę¹¹ są formą dominującą. 63 proc. pracujących w sektorze prywatnym ma umowy o pracę, 33 proc. to samozatrudnieni i członkowie rodzin im pomagający (w połowie przypadków to rolnicy, którzy płacą jeszcze inne podatki), 6 proc. – osoby na umowach cywilnoprawnych, a 2 proc. – pracujące na czarno (bez pisemnej umowy z pracodawcą).

PRACODAWCY SZUKAJĄ SPOSOBÓW NA OBCHODZENIE KLINA PODATKOWEGO

Oczywistym przykładem jest umowa o dzieło z kosztem uzyskania przychodu na poziomie 50 proc. W jej przypadku do osiągnięcia przychodów rocznych przeszło 85,53 tys. zł efektywny klin podatkowy wynosi zaledwie 9 proc., czyli połowę najniższej stawki podatkowej¹². Umowy zlecenia nie dają tak dużej oszczędności w klinie, choć sprawiają, że jest niższy o 3-4 pkt proc. w zależności od tego, jak wielka jest firma i jakiej wysokości płaci składki wypadkowe oraz na Fundusz Emerytur Pomostowych. Przy zatrudnianiu pracowników na umowach zlecenia korzyścią dla firmy jest obejście płacy minimalnej. Oznacza to, że można zatrudnić pracownika, opłacać mu składki wypadkowe, gdy świadczy pracę na terenie zakładu pracy, ale jednocześnie zagwarantować sobie prawo do łatwiejszego zwolnienia i nie płacić minimalnego wynagrodzenia.

Do końca 2015 r. można było także obniżać klin podatkowy dla pracowników przez zawieranie jednej umowy zlecenia np. na 50 zł i drugiej na 1800 zł. W takiej sytuacji składki były odprowadzane tylko od pierwszej z umów, czyli klin podatkowy dla takiego pracownika wynosił zaledwie 15 proc.¹³ Od początku 2016 r. przy kilku umowach zlecenia składki na ubezpieczenia społeczne są odprowadzane przez pracodawcę przynajmniej do poziomu płacy minimalnej. W naszym przykładzie pracownik musi zapłacić składki także od drugiej umowy za 1,8 tys. zł. Zsumowana podstawa wymiaru wyniesie bowiem 1850 zł, czyli ustawowe minimum. Efektywny klin podatkowy wynosi dla takiego pracownika już 40 proc.

Artykuł 353 kodeksu cywilnego pozwala na dowolne kształtowanie stosunku prawnego między jego stronami pod warunkiem, że jego cel i treść nie sprzeciwiają się zasadom współżycia społecznego. Można więc zatrudnić kogoś na podstawie kontraktu cywilnego, który nie jest umową zlecenia, na wykonywanie jakiejś usługi, np. sprzątnięcia albo zbierania truskawek. Pozwoli to ograniczyć planowane przez rząd wprowadzenie 12 zł płacy minimalnej od umów zlecenia.

Innym sposobem jest zachęcanie pracowników do zakładania działalności gospodarczej, dzięki czemu stają się dla przedsiębiorstwa kosztem możliwym do odliczenia od podatku, a klin podatkowy i różnica między wynagrodzeniem netto a brutto są o jedną piątą niższe niż w przypadku umowy o pracę. Nie wiadomo jednak, ile osób samozatrudnionych¹⁴ pracuje tylko dla jednego pracodawcy, a ile naprawdę prowadzi konkurencyjną działalność gospodarczą.

¹¹ Ibidem.

¹² Nadal jednak powyżej tej kwoty można zawierać umowy o dzieło, ale z kosztami uzyskania przychodu wynoszącymi 20 proc., co sprawia, że klin wciąż jest najniższy ze wszystkich w Polsce.

¹³ Dla umowy na 50 zł wynosił 35 proc., ale dla umowy na 1800 zł to było tylko 14 proc.

¹⁴ W Polsce jest około 800 tys. samozatrudnionych bez pracowników.

Ponadto wiele firm w Polsce oferuje usługi doradcze dotyczące międzynarodowej optymalizacji składek ZUS¹⁵. W praktyce usługi te dość często sprowadzają się do oferowania polskim przedsiębiorcom fałszywego zatrudnienia na drobna część etatu (np. 1/20) na Słowacji, Litwie lub w Wielkiej Brytanii. Powoduje to, że słowacki partner firmy doradczej będzie opłacał drobne składki za zatrudnionych pracowników do słowackiej administracji ubezpieczenia społecznego i jednej z tamtejszych kas chorych.

Słowacki ZUS już zaczął sprawdzać, kto pracuje naprawdę w Bratysławie, a kto jest tam tylko fikcyjnie zarejestrowany. Wcześniej podobnie zaczęły robić czeskie organy skarbowe, nakładając kary na firmy, które powinny świadczyć usługi i płacić podatki w Czechach, a nie w Polsce. Zgodnie z prawem polski ZUS ma związane ręce (Sąd Najwyższy, 2015), ale może powiadamiać o podejrzanych przypadkach swoich odpowiedników w innych krajach. Sytuację może zmienić wyrok Sądu Najwyższego ze stycznia 2016 r., który dał ZUS prawo do kontroli, czy działalność przedsiębiorcy w innym kraju nie jest fikcyjna – kontrolerzy będą mogli zażądać dowodów na odbyte podróże i zakwaterowanie (Rzemek, 2016). Przedsiębiorstwa w Polsce, chcąc ograniczyć koszty, często też sięgają po *outsourcing*¹⁶. Pracowników przejmuje wtedy agencja *outsourcingowa*, która deleguje ich do pracy w zakładzie pracy faktycznego pracodawcy. To, co się zmienia, to firma zbierająca dokumentację o pracowniku, rozliczająca składki i podatki. Pracodawca pozbywa się tego obowiązku, a dodatkowo zatrudnieni pracownicy są kosztem, za który firma *outsourcingowa* wystawia fakturę. Działalność niektórych firm oferujących zawieranie umów *outsourcingu* nie mieści się jednak w tych ramach. Ich rola sprowadza się jedynie do wypłacenia pracownikom wynagrodzenia, które wcześniej na podstawie wystawionej faktury otrzymały od kontrahenta. Miejsce wykonania pracy i zakres obowiązków pracowników pozostają bez zmian. Dotychczasowy pracodawca sprawuje nadzór na pracownikiem, udziela urlopów, decyduje o zwolnieniu i dalszym zatrudnieniu, co nie jest zgodne z kodeksem pracy.

Ponadto niektóre firmy zaczęły oferować redukcję kosztów pracowniczych o 25-40 proc., co wiązało się z przejściem pracowników, ale też nieopłacaniem składek społecznych. Trzy tego typu nieuczciwe firmy oszukały 500 pracodawców, 25 tys. pracowników i nie opłaciły składek na 60 mln zł (Czubkowska, 2014). Przedsiębiorcy płacili tym firmom za usługę według schematu: pensja netto danego pracownika plus od 60 do 65 proc. składek do ZUS i podatku dochodowego. Pozostała część składki ZUS i podatku dochodowego za pracownika miały opłacać już agencje. Środki na to miały brać z tajemniczej unijnej dotacji na tworzenie i podtrzymywanie miejsc pracy. Przedsiębiorca w ten sposób obniżał koszty pracy. Pracownik rzekomo nic nie tracił. Zyskiwała agencja, ale do dzisiaj toczą się sprawy sądowe o zaległe składki na ubezpieczenia społeczne.

¹⁵ Powyższe rozwiązanie bazuje na przepisach unijnych w sprawie koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego nr 883/2004 oraz 987/2007. Przepisy te w szczegółowy i jasny sposób precyzują zasady określające przynależność do instytucji ubezpieczeń społecznych i zdrowotnych pracowników i przedsiębiorców, szczególnie w sytuacjach, kiedy dochodzi do zbiegu tytułów ubezpieczeń (praca i własna działalność gospodarcza), ale mających miejsce w różnych krajach (np. zatrudnienie na Słowacji, działalność gospodarcza w Polsce).

¹⁶ *Outsourcing* to przekazywanie przez jedne firmy innym przedsiębiorstwom niektórych zadań wymaganych w procesie ich działalności, które firma przejmująca zadanie wykonuje, wykorzystując własne zasoby. W ramach *outsourcingu* zawierana jest dodatkowo umowa – porozumienie na podstawie art. 23 kodeksu pracy, zgodnie z którą dotychczasowy pracodawca przekazuje, a nowy pracodawca (firma oferująca *outsourcing*) przyjmuje wszystkich pracowników.

SILOSY MINISTERSTW NIE POTRAFIĄ SIĘ POROZUMIEĆ CO DO REFORMY

Silosowość resortów jest barierą, która przeszkadza w tym, by patrzeć na klin podatkowy jako na całość, a nie oddzielne strumienie pieniędzy, które mają do dyspozycji poszczególne resorty na realizację swoich ustawowych zadań. Na poziomie rządowym dochody z opodatkowania i oskładkowania pracy wchodzi w kompetencje czterech resortów: Ministerstwa Rozwoju (bo odpowiada za regulację swobody działalności gospodarczej), Ministerstwa Finansów, Ministerstwa Zdrowia oraz Ministerstwa Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej. To im bezpośrednio zależy, by dochody miał budżet, NFZ i ZUS (a także Fundusz Pracy etc.). Środki pozyskiwane z klina podatkowego służą do wypłaty świadczeń z pomocy społecznej w ramach budżetu państwa, ale także na finansowanie działań państwa, bo podatki dochodowe od osób fizycznych to około 15 proc. dochodów budżetu. Ministerstwu Zdrowia zależy na podwyższeniu wysokości składki zdrowotnej – 9 proc. wystarczy na finansowanie leczenia tylko i w okresie wysokiego wzrostu gospodarczego i wzrostu wysokości wynagrodzeń, bo środki do dyspozycji NFZ są prostą wynikową wysokości funduszu płac (PolskieRadio.pl, 2015). Ministerstwu Rodziny zależy przede wszystkim na tym, by składka emerytalna i rentowa były przynajmniej na obecnym poziomie, ale w długim terminie i tak jej kształt będzie wymagał zmian ze względu na rosnące wydatki systemu ubezpieczeń społecznych (por. ZUS, 2013).

Przełamanie sektorowego działania instytucji publicznych w Polsce było podstawową rekomendacją OECD przy przeglądzie strategicznym z serii *Public Governance Review* (OECD, 2013). Analitycy OECD zalecali, by premier i jego urząd rozliczali poszczególne resorty z realizowanych krótko- i średnioterminowo zadań na bazie publicznie dostępnego planu działań. Kluczową rolę w realizacji reform takich jak np. klina podatkowego powinny odgrywać komitety koordynacyjne Rady Ministrów, a na potrzeby poszczególnych zmian powinny powstawać podkomitety i zespoły robocze. Według OECD, kancelaria premiera powinna pełnić funkcję koordynacyjną, zapewniając zaplecze dla zespołów rządowe, które miałyby przygotować reformy integrujące działania różnych resortów.

PODSUMOWANIE

Klin podatkowy w Polsce nie jest wysoki na tle innych krajów OECD, ale jest postrzegany jako najważniejszy problem w prowadzeniu biznesu w Polsce. Problem polega na wielu formach klina i jego rozpiętości, która jest niecelowa z perspektywy polityki społecznej, rodzinnej i fiskalnej państwa. Ponadto jawne omijanie prawa pracy i wyższego klina podatkowego nie zwiększa prestiżu państwa. Płatnikami klina podatkowego od umów o pracę w pełnej wysokości są w większości instytucje publiczne i powiązane z sektorem publicznym. Sektor prywatny częściej wybiera bardziej elastyczne formy zatrudnienia. Pracodawcy niejednokrotnie też wykorzystują najróżniejsze luki prawne, w tym zatrudnianie pracowników za granicą, by ograniczyć daniny płacone do ZUS, NFZ i budżetu państwa. Klin podatkowy w obecnym kształcie powoduje istotne zaburzenia na rynku pracy, wspierając dualizm – czyli powstawanie dwóch rynków pracy. Z kolei podatki stanowią tylko jedną piątą całego klina – to jeden z najniższych odsetków wśród krajów OECD; jego większość to składki – głównie emerytalne i zdrowotne. Oznacza to, że w Polsce trudno przeprowadzić reformę bez zmian kilku ustrojów: społecznego, zdrowotnego i podatkowego.

2. Negatywne konsekwencje obecnego kształtu klina podatkowego

Klin podatkowy ukształtowany w sposób opisany w poprzednim rozdziale ma wiele negatywnych konsekwencji dla sektora finansów publicznych, a także dla pracujących Polaków. Negatywnie wpływa na rynek pracy i na ochronę pracy osób najmniej zarabiających, zmniejsza też konkurencyjność gospodarki.

PRZEZ ZRÓŻNICOWANIE OPODATKOWANIA PRACY TRACĄ SEKTOR FINANSÓW PUBLICZNYCH I GOSPODARKA

Ze względu na ukształtowanie klina do budżetu państwa i do Funduszu Ubezpieczeń Społecznych trafia mniej pieniędzy, niż powinno. Gdyby wszyscy pracujący na umowach zlecenia i o dzieło płacili takie same składki, jak w wypadku umów o pracę, to dochody sektora finansów publicznych z klina mogłyby wzrosnąć, ale zaledwie o blisko 7 promili¹⁷ – ze względu na niskie wynagrodzenia pracujących na umowach cywilnoprawnych. Oznaczałoby to hipotetyczny wzrost dochodów państwa o mniej więcej 1,36 mld zł. Te szacunki nie pokazują jednak ewentualnego negatywnego efektu dla dochodów państwa, które wynikałyby z przechodzenia do szarej strefy i na samozatrudnienie. Celem ministra finansów w wypadku reformy klina byłoby więc nie tylko podwyższenie dochodów państwa, lecz także przewidywanie, w jaki sposób ukształtowanie pozapłacowych kosztów pracy wpłynie na zachowania pracowników i pracodawców.

Reforma klina podatkowego należy do grupy reform zwiększających zatrudnienie, w zależności od skali o jeden albo nawet kilka punktów procentowych (Bukowski, Kowal, Lewandowski & Zawistowski, 2005), i od kilku lat jest postulowana przez OECD jako reforma napędzająca wzrost gospodarczy w Polsce (OECD, 2015a). Istotą tej reformy jest lepsza konstrukcja systemu podatkowo-składkowego w celu wywołania pozytywnych efektów, takich jak zwiększenie formalnego zatrudnienia, a więc bazy podatkowej, a w konsekwencji zwiększenie strumienia i ściągalności dochodów budżetowych (Wojciechowski, 2015a). Reguła jest prosta: im większa baza podatkowa, tym niższy klin.

KLIN JEST RELATYWNIE WYSOKI DLA NAJMNIEJ ZARABIAJĄCYCH

Wysoki klin podatkowy dla najmniej zarabiających wypycha ich do szarej strefy lub na umowy cywilnoprawne. Pracownicy najmniej produktywni, czyli najniżej opłacani, ale też bez doświadczenia i wykształcenia, niezależnie od wieku tracą na wysokim opodatkowaniu ich pracy. Szczególnie widać to po danych dotyczących wynagrodzeń w Polsce, według których 12 proc. Polaków (GUS, 2015b) zarabiałoby mniej, niż wynikałoby z płacy minimalnej. Było to możliwe wyłącznie w sytuacji, gdy pracodawca zatrudniał pracownika bez umowy, korzystając z niższego opodatkowania pracy przy zbiegu umów zlecenia (co już nie wchodzi

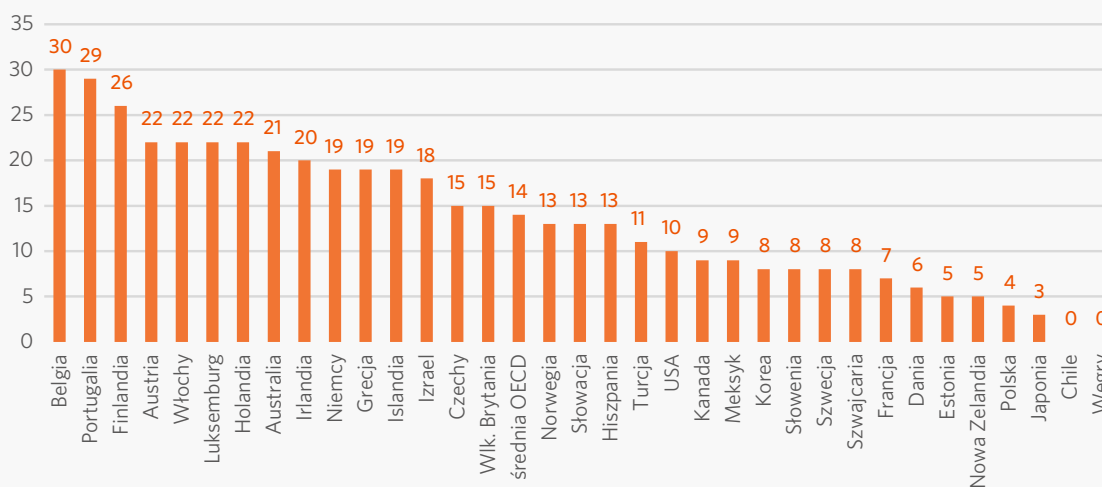
¹⁷ Z 203,8 mld zł do około 205,1 mld zł.

w grę od 2016 r.) lub zatrudniając go po prostu na umowę zlecenia albo na dzieło. Pracownik, który ma niskie dochody, jest wręcz motywowany do tego, by nie pracować na umowę o pracę, choć według obecnych przepisów gwarantuje mu ona zarobki na poziomie płacy minimalnej¹⁸.

Przy płacy minimalnej (1,75 tys. zł brutto w 2015 r.) w przypadku umowy o pracę zatrudniony dostanie na rękę zaledwie 1,29 tys. zł (klin 39 proc.), a jeżeli zdecyduje się na umowę o dzieło z 50-proc. kosztami uzyskania, to jego dochody wyniosą 1,59 tys. zł. Jeśli nie jest to umowa autorska, ma szanse otrzymać 1,5 tys. zł. O wiele mniej korzystna jest już umowa zlecenia z obowiązkiem opłaty składek przynajmniej do poziomu płacy minimalnej, bo klin różni się dla niej tylko o kilka punktów procentowych od umowy o pracę.

Na zły wpływ wysokiego klina podatkowego na nisko płatnych stanowiskach wskazuje także OECD (2006), która w strategii zatrudnienia sugeruje obniżenie klina podatkowego umów o pracę dla tych osób. Tak wysoki klin może powodować to, że w Polsce jest stosunkowo wysoki odsetek „biednych pracujących” (*working poor/in work at risk of poverty*)¹⁹ – według Eurostatu 10,6 proc., przy średniej europejskiej 9,5 proc.²⁰. Pod tym względem Polska znajduje się blisko końca unijnej stawki – większy odsetek biednych pracujących jest tylko w Rumunii (17,7 proc.), Grecji (13 proc.) i w Luksemburgu (11,2 proc.). Problem w mniejszym stopniu dotyczy osób mających stałą pracę (5,1 proc., średnia unijna 5,5 proc.) niż tych, które pracują na umowach terminowych, w tym cywilnoprawnych (12,2 proc., średnia unijna 14,7 proc.).

Klin podatkowy od każdego 1 proc. wzrostu wynagrodzenia dla osoby zarabiającej dwie trzecie średniej pensji w krajach OECD w 2014 r.



Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych OECD.

¹⁸ Ministerstwo Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej planuje od drugiej połowy 2016 r. wprowadzenia godzinowej płacy minimalnej wynoszącej 12 zł, która by obowiązywała zarówno w przypadku umów o pracę, jak i o dzieło (Guza, 2015).

¹⁹ Czyli odsetek pracujących, których dochody są niższe od 60 proc. mediany przeciętnego dochodu rozporządzalnego.

²⁰ W innych krajach ich odsetek się różnie kształtuje (np. na Węgrzech klin wynosi 49 proc., ale odsetek biednych pracujących wynosi tylko 6,4 proc.) i trudno mówić, by istniał liniowy związek między biednymi pracującymi a wysokością klina podatkowego.

Dodatkowo, o czym wspominaliśmy w rozdziale pierwszym, polski system podatków i składek należy do najmniej progresywnych ze wszystkich krajów OECD. Każdy wzrost wynagrodzenia o jednostkę waluty średnio w krajach OECD powoduje wzrost pensji netto pracownika o 86 proc. tej jednostki – w przypadku naszego kraju oznaczałoby to wzrost wynagrodzenia o 86 gr. Tymczasem w Polsce wzrost wynagrodzenia jest wyższy – o 96 proc. w przypadku singli zarabiających dwie trzecie średniej krajowej, o 98 proc. w przypadku singli z zarobkami na poziomie średniej krajowej i aż o 99 proc., gdy ktoś zarabia 167 proc. średniej przez coraz niższe opodatkowanie każdej kolejnej złotówki dochodu. Bardziej płaski klin podatkowy jest tylko w Japonii, Chile i na Węgrzech. Oznacza to, że Polska jest bliska liniowego klina podatkowego – a nawet, jak widać na powyższym przykładzie, jest on korzystniejszy dla osób wysoko zarabiających. Dlatego można w Polsce mówić o „pułapce niskich płac” (*poverty trap* lub *low-wage trap*), przynajmniej częściowo spowodowanej przez klin podatkowy (Carone, Immervoll, Salomäki, Paturot & Salomäki, 2004). Na niską progresję klina zwracało uwagę Ministerstwo Pracy (2005) już dziesięć lat temu.

Klin podatkowy jest także barierą dla przechodzenia pracowników z rolnictwa do bardziej produktywnych sektorów gospodarki. Każdemu ubezpieczonemu w KRUS grozi nie tylko utrata subsydiów i preferencji związanych ze statusem rolnika, lecz także wysokie koszty przejścia i rozpoczęcia pracy w innej branży. Osoby przechodzące z rolnictwa do innych sektorów gospodarki, nim zdobędą odpowiednie doświadczenie zawodowe, będą otrzymywać relatywnie niskie wynagrodzenia – i pewnie i tak wybiorą zatrudnienie na umowach cywilnoprawnych, by otrzymywać wyższą płacę na rękę. Alternatywnie mogą zasilać szarą strefę.

WYSOKI KLIN PODATKOWY ZNIECHĘCA DO LEGALNEJ PRACY

W literaturze ekonomicznej wskazuje się na to, że nieprogresywny klin podatkowy wypycha z rynku pracy część nisko produktywnych pracowników, zwiększając bezrobocie (Elmeskov, Martin & Scarpetta, 1998; Lehmann, Lucifora, Moriconi & Van der Linden, 2014; Nickell, 1997). Dobrze widać to zjawisko na wykresie na następnej stronie, gdzie analizowana jest relacja między klinem podatkowym dla osoby samotnej otrzymującej przeciętne wynagrodzenie i przeciętnej stopy bezrobocia w krajach OECD. Sama zależność między wysokością klina i stopą bezrobocia jest umiarkowana – częściej zdarza się tak, że w krajach z wysokim klinem trudniej jest podjąć zatrudnienie, lub w połączeniu z regulacjami płacy minimalnej czyni on zatrudnianie pracowników na nisko płatnych stanowiskach nieopłacalnym²¹.

Podobna zależność jest między klinem a wielkością szarej strefy. Ze względu na wysoki klin podatkowy, zwłaszcza w sektorach nisko produktywnych, pracownicy mogą być wypychani do szarej strefy (Dolenc & Laporšek, 2010), co według Banku Światowego i PwC jest problemem w Polsce (PwC, 2016b). Wysoki klin podatkowy może sprawić, że oficjalne zatrudnienie staje się nieopłacalne²².

²¹ Równocześnie część badań zwraca uwagę, że świadczenia dla bezrobotnych oraz długość ich wypłacania mają większe znaczenie dla wysokości stopy bezrobocia (por. Nickell, Jones, & Quintini, 2002).

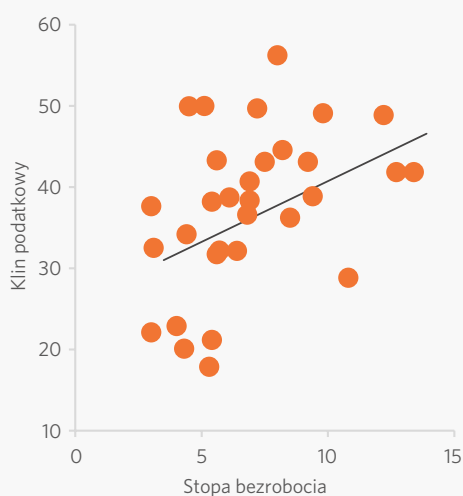
²² Biorąc pod uwagę niewielkie prawdopodobieństwo kary ze względu na rzadkość kontroli PIP (w Polsce firma jest kontrolowana przez Inspekcję średnio raz na 25 lat) i niskie kar (inspektor może nałożyć grzywnę maksymalnie w wysokości 5 tys. zł, choć ma się to zmienić w 2016 r. i PIP będzie mogła karać aż do sumy 30 tys. zł).

Potwierdza to fakt, że 34 proc. osób pracujących na czarno w Polsce jako główny powód takiego zatrudnienia wskazało możliwość uzyskania od pracodawcy wyższej pensji o 22 proc. uznawał składkę na ubezpieczenia społeczne za zbyt wysoką, a 14 proc. podatki zniechęciły do rejestracji dochodów (GUS, 2015a)²³.

Wysoki klin podatkowy wpływa także na niższe wskaźniki zatrudnienia (Batyra & Sneessens, 2010). Zależność między wysokością klina a wskaźnikiem zatrudnienia nie jest wysoka. Sugerowałyoby to raczej wypychanie przez wysoki klin części osób do pracy nierejestrowanej niż do wychodzenia z rynku pracy. Badania ekonometryczne pokazują jednak, że mało progresywny klin wpływa na zmniejszenie zatrudnienia i w efekcie na wzrost bezrobocia (Dolenc & Laporšek, 2010; Lehmann et al., 2014). W przeszłości wielu autorów szacowało, że wzrost klina podatkowego o 10 proc. powoduje spadek zatrudnienia od -0,3 do -4 pkt proc., a także wzrost bezrobocia od 1,1 do 2,9 pkt proc. (por. Bukowski et al., 2005), trudno jednak oceniać jego działania w oderwaniu od innych czynników na rynku pracy.

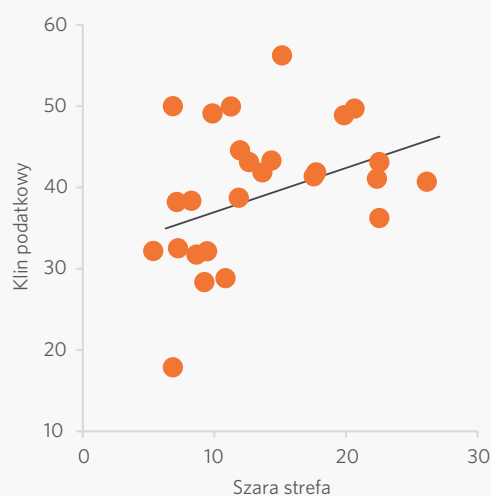
Brak silnej korelacji między klinem a dualizmem rynku pracy wynika z tego, że tylko w niektórych krajach występują dodatkowe preferencje w klinie podatkowym dla osób pracujących na innych umowach niż na czas nieokreślony. Jak pokazują Arak, Lewandowski i Żakowiecki (2014), tego typu preferencje podatkowo-składkowe są jeszcze w Niemczech przy zatrudnianiu na tzw. *minijobs*,

Relacja między klinem podatkowym a wskaźnikiem zatrudnienia osób w wieku produkcyjnym w krajach OECD w 2014 r. (proc.)



Źródło: Opracowanie własne na podstawie OECD.

Relacja między klinem podatkowym a odsetkiem pracujących na umowach tymczasowych w krajach OECD w 2014 r. (proc.)



Źródło: Opracowanie własne na podstawie OECD i Schneider (2015).

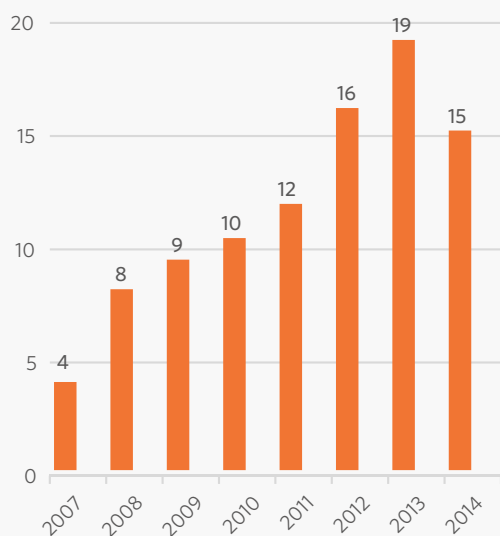
²³ Warto jednak dodać, że główną przyczyną pracy w szarej strefie pozostają: brak możliwości znalezienia innej pracy i niewystarczające dochody z innych tytułów, np. świadczeń społecznych, czy innych osób w gospodarstwie domowym. Według GUS w szarej strefie pracuje około 4 proc. Polaków.

ale w innych krajach w ostatnich latach wprowadzono reformy zrównujące tzw. umowy śmieciowe pod względem wartości klina z innymi formami pracy (chodzi m.in. o reformy w Rumunii i na Słowacji)²⁴.

KLIN ZNIECHĘCA DO ZATRUDNIANIA NA UMOWĘ O PRACĘ

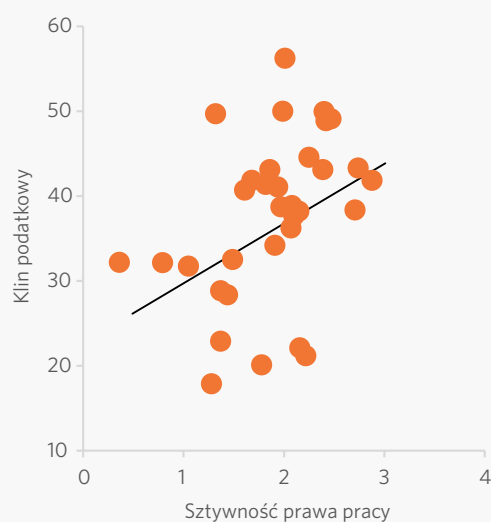
Przynajmniej jedna piąta umów cywilnoprawnych zawieranych przez polskich pracodawców ma znamiona stosunków pracy (oczywiście biorąc poprawkę na skalę wykrywalności inspekcji pracy). W 2014 r. 19 proc. skontrolowanych przez PIP pracodawców nie przestrzegało zakazu zawierania umów cywilnoprawnych w warunkach właściwych dla umowy o pracę (w 2013 r. dotyczyło to 20 proc. firm), a problem dotyczył prawie 15 proc. umów cywilnoprawnych sprawdzonych przez inspektorów (w 2013 r. – 19 proc.)²⁵. Ciekawe będą dane za 2015 r., w których będzie widać, czy trend się odwrócił i czy odsetek zatrudnianych na umowach cywilnoprawnych maleje, czy też utrzymuje się na tym samym poziomie.

Odsetek pracowników zatrudnionych na umowach cywilnoprawnych, którzy powinni pracować na umowach o pracę, w latach 2007-2014



Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych PIP.

Relacja między klinem podatkowym (proc.) a sztywnością prawa pracy (*Employment Protection Legislation, EPL*, w punktach) w krajach OECD w 2014 r.



Źródło: Opracowanie własne na podstawie OECD.

²⁴Warto też dodać, że wysokość klina podatkowego raczej nie wpływa na jakość miejsc pracy występujących ogółem w gospodarkach państw rozwiniętych. Testowaliśmy, czy jakość miejsc pracy mierzona trzema wskaźnikami OECD – jakości wynagrodzeń, bezpieczeństwa pracy i jakości otoczenia pracy – oraz wskaźnikiem prekaryzacji (por. Lewicki & Arak, 2015) ma związek z klinem podatkowym, i doszliśmy do wniosku, że nie widać istotnej statystycznie relacji, oprócz tego, że w krajach o wyższym klinie pracownicy mają częściej szansę lepiej zarabiać.

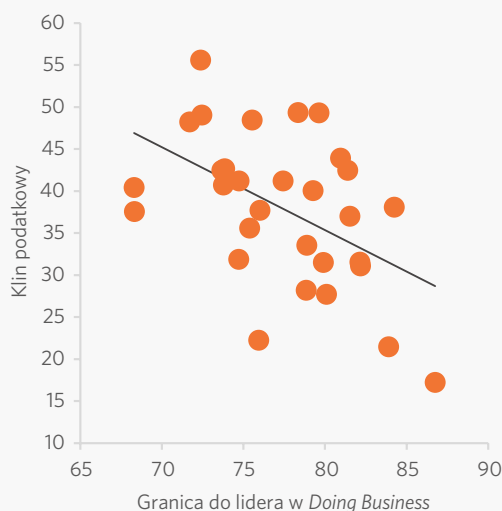
²⁵Jak argumentuje PIP (2015), pracodawcy dążą do maksymalnego ograniczenia dodatkowych kosztów związanych z zatrudnieniem na podstawie umowy o pracę, np. w zakresie kosztów szkoleń, profilaktycznych badań lekarskich, składek na ubezpieczenie społeczne. Ponadto przedsiębiorcy niejednokrotnie kierują się chęcią osiągnięcia większego zysku kosztem oszczędności na świadczeniach pieniężnych, które przysługiwałyby osobom zatrudnionym na podstawie umowy o pracę (np. z tytułu dodatkowych składników wynagrodzenia za pracę w godzinach nadliczbowych, dodatku za pracę w porze nocnej, wynagrodzenia za czas urlopu wypoczynkowego, należności z tytułu podróży służbowych, wynagrodzenia za czas niewykonywania pracy, za który pracownik zachowuje prawo do wynagrodzenia). Kolejną przyczyną, dla której przedsiębiorcy wybierają zatrudnienie na podstawie umów cywilnoprawnych, jest brak konieczności stosowania norm ochronnych kodeksu pracy, np. w zakresie czasu pracy, wynagrodzenia za pracę, przepisów o wypowiedzaniu umów o pracę (ochrony przed wypowiedzeniem umowy o pracę, obowiązku zachowania okresu wypowiedzenia umowy i konsultacji ze związkami zawodowymi).

Wśród krajów rozwiniętych współwystępuje za to wysoki klin podatkowy i wysoka sztywność prawa pracy (mierzona przez OECD wskaźnikiem EPL). Polska ma dosyć niski klin podatkowy na tle innych krajów, ale jednocześnie stosunkowo trudno zwalnia się u nas pracowników – indeks EPL ma wartość 2,2 pkt, co oznacza, że nasze prawo jest równie restrykcyjne co w Belgii, Austrii, Danii, Turcji czy Norwegii. Dla porównania najbardziej elastyczne jest prawo dotyczące stosunków pracy w USA – gdzie wskaźnik restrykcyjności przyjmuje wartość 0,5 pkt. Co ciekawe, Węgry, które mają znacznie wyższy klin od Polski (49 proc. wobec 35,6 proc.), mają jednocześnie stosunkowo przyjazne pracodawcom prawo pracy – EPL ma wartość tylko 1,45 pkt.

WYSOKI KLIN TO MNIEJSZA KONKURENCYJNOŚĆ GOSPODARKI

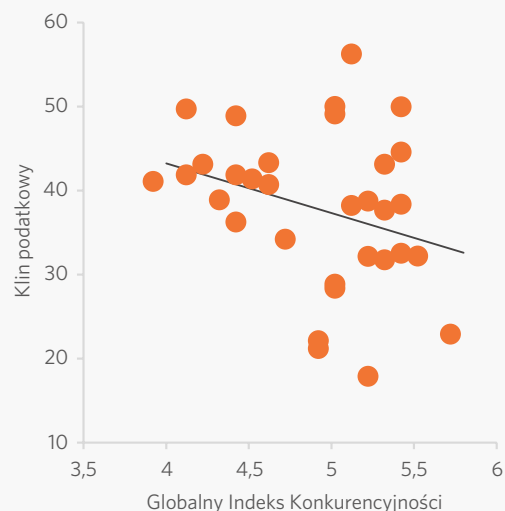
Klin podatkowy jest mniejszy w krajach o bardziej konkurencyjnych gospodarkach (OECD, 2012). Według indeksu Banku Światowego najlepszym miejscem do prowadzenia firmy spośród krajów OECD jest Nowa Zelandia (indeks pokazuje, jak daleko od lidera łatwości prowadzenia biznesu znajduje się dany kraj). Klin podatkowy w tym kraju także należy do najniższych wśród krajów rozwiniętych – wynosi 17,2 proc. Druga w *Doing Business* jest Korea, która ma klin na poziomie 21,4 proc. Najmniej przyjazna firmom jest Grecja z klinem 40,4 proc. Zależność między klinem a pozycją w rankingu *Doing Business* jest umiarkowanie silna, ale

Zależność między wartością wskaźnika granicy do lidera *Doing Business* (*Distance to Frontier*, w punktach) a klinem podatkowym w krajach OECD w 2014 r. (proc.)



Źródło: Opracowanie własne na podstawie OECD i World Bank.

Zależność między wartością Globalnego Indeksu Konkurencyjności (pkt.) a klinem podatkowym w krajach OECD w 2014 r. (proc.)



Źródło: Opracowanie własne na podstawie OECD i World Economic Forum.

dużo słabszy jest związek między pozapłacowymi kosztami pracy i konkurencyjnością gospodarki mierzoną przez Światowe Forum Ekonomiczne (WEF). To pozwala sądzić, że w krajach o niższych kosztach pracy łatwiej prowadzi się firmy, a gospodarki są bardziej atrakcyjne dla zagranicznych inwestorów.

NIESPÓJNE PODEJŚCIE DO KLINA W POLSCE POWODUJE WYŻSZE KOSZTY ADMINISTRACYJNE

Zróznicowanie klina i sposób jego poboru przez państwo powoduje koszty administracyjne, których można uniknąć. Polscy przedsiębiorcy i eksperci są przekonani, że nasz kraj nieefektywnie wydaje środki publiczne – gorszą opinię o finansach publicznych mają inwestorzy tylko w ośmiu krajach spośród 34 członków OECD. Przeciętna ocena efektywności wydatkowania publicznych pieniędzy wynosi w Polsce 2,9 pkt przy średniej OECD²⁶ 3,6 pkt. i liderze mającym 5,1 pkt. Jednym z powodów przekonania o nieefektywności wydatków, ale też faktycznej złej alokacji środków jest istnienie w Polsce stosunkowo kosztownego systemu rozliczania danin publicznych.

W dużym uproszczeniu w Polsce istnieją cztery instytucje rozliczające daniny publiczne od dochodów: ZUS, NFZ, urzędy skarbowe oraz Ministerstwo Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej²⁷. Cztery piąte klina podatkowego od umowy o pracę przechodzi przez ZUS, który później transferuje środki do funduszy celowych w Zakładzie (do Funduszu Ubezpieczeń Społecznych²⁸ i Funduszu Rezerwy Demograficznej), do NFZ, a także do Funduszu Pracy i Funduszu Gwarantowanych Świadczeń Pracowniczych zarządzanego przez resort rodziny. Innym strumieniem finansowym są podatki pobierane przez urzędy skarbowe, które wchodzi w skład budżetu państwa.

ZUS i urzędy skarbowe, obok swoich głównych zadań, służą do poboru danin i generują koszty administracyjne wynikające z wykonywania bardzo podobnych i powtarzalnych działań. ZUS zatrudnia blisko 46,2 tys. osób, a urzędy skarbowe około 38,6 tys. Koszt funkcjonowania Zakładu to 4,1 mld zł rocznie, co przekłada się na blisko 2,1 proc. wszystkich środków, którymi dysponuje, a urzędy skarbowe kosztują budżet 3,1 mld zł, co przekłada się na mniej więcej 1,1 proc. wszystkich dochodów z PIT²⁹. System ubezpieczeń społecznych, w przeciwieństwie do systemu podatkowego, to znacznie więcej niż system poboru danin publicznych³⁰.

Polska administracja podatkowa jest jedną z najdroższych wśród wszystkich krajów OECD. Pobór podatków bez składek na ubezpieczenie społeczne w 2013 r. (to najświeższe dane) kosztował 1,6 proc. wpływów podatkowych. Drożej jest tylko w Japonii (1,74 proc. wpływów). Na drugim biegunie jest Szwajcaria, gdzie

²⁶ Co ciekawe, najlepszą opinię mają Nowozelandczycy – średnia ocen 5,1 na 7 punktów, a klin podatkowy wynosi tam 17,2 proc. Równie dobrze myślą o swoim ministrze finansów Czesi – średnia ocen 5 pkt (drugie miejsce w OECD), ale klin podatkowy wynosi w tym kraju 42,6 proc. Najgorszą opinię o wydatkach publicznych mają przedsiębiorcy z Włoch – średnia ocen 1,9 i ostatnie miejsce w OECD (tuż przed nimi jest Grecja).

²⁷ W przypadku rolników rolę tę odgrywiają tylko KRUS i urzędy skarbowe, a w wypadku służb mundurowych – MSW, MON lub Ministerstwo Sprawiedliwości i urzędy skarbowe.

²⁸ W ramach FUS wyodrębnione jest pięć funduszy: emerytalny (z niego finansowane są emerytury), rentowy (z niego finansowane są m.in. renty z tytułu niezdolności do pracy, szkoleniowe, rodzinne i wydatki na prewencję rentową, zasiłki pogrzebowe), chorobowy (są z niego finansowane m.in. zasiłki chorobowe i macierzyńskie), wypadkowy (są z niego finansowane m.in. renty wypadkowe, koszty prewencji wypadkowej) oraz rezerwowy (może być wykorzystany na uzupełnienie niedoborów funduszy rentowego, chorobowego i wypadkowego).

²⁹ Dla porównania KRUS kosztuje rocznie około 3,6 proc. środków, którymi zarządza, a NFZ, który nie musi rozliczać pracowników i przedsiębiorców, a jedynie zarządzać aktywami – tylko 1,1 proc. budżetu.

³⁰ ZUS, który zarządza tym systemem, wypłaca około 20 rodzajów świadczeń, otrzymuje co miesiąc składki od 1,8 mln pracodawców, transferuje część środków do OEE, NFZ etc., prowadzi fundusze celowe, waloryzuje świadczenia ubezpieczonym, kontroluje zwolnienia lekarskie, a także wydaje orzeczenia o niezdolności do pracy.

wystarcza na ten cel 0,29 proc. wpływów netto. W Szwecji jest to 0,39 proc., w Estonii – 0,40 proc. W Czechach to koszt 1,31 proc., a na Węgrzech – 1,15 proc. (Chądzyński & Osiecki, 2016).

Od lat osiłą budowy systemów IT w ZUS jest zintegrowana platforma oparta na indywidualnych kontaktach i związku między świadczeniami a składką. To wartość uniwersalna, stabilizująca przepływy finansowe państwa. Zintegrowany system KSI, administrowany przez ZUS, zapewnia stabilność dla ponad jednej trzeciej przepływów finansowych państwa, w tym indywidualnej obsługi płatników, rencistów i emerytów. Działania fiskusa w ostatnich latach, w związku z informatyzacją procesu rozliczania podatków dochodowych, prowadzą do tego, że urzędnicy skarbowi w większym stopniu koncentrują się na kontrolach (m.in. przez wyspecjalizowane urzędy skarbowe), a nie na decyzjach podatkowych czy rozliczaniu podatków i weryfikacji ich należnego poziomu. Gdyby za rozliczanie klina podatkowego odpowiadała tylko jedna agencja publiczna (najlepiej ZUS ze względu na rozbudowane interfejsy systemów e-Płatnik dla firm zatrudniających mniej niż 100 pracowników i Interaktywny Płatnik Plus dla większych podmiotów gospodarczych), to koszty administracyjne zostałyby pomniejszone.

Każda konsolidacja wywołuje synergię kosztową, ale ta zależy od tego, czy trzeba by było modernizować istniejące systemy informatyczne. ZUS ma już istniejący system służący do comiesięcznego rozliczania składek – dodanie do niego kolejnego pola z zaliczką na podatek dochodowy nie wiązałoby się z dużym kosztem modernizacji systemu IT (już dzisiaj ZUS rozlicza środki dla OFE czy te trafiające do NFZ), a ograniczyłoby koszty działania urzędów skarbowych i zapewne zapotrzebowanie na etaty w tych instytucjach. Dodatkowo administracja podatkowa mogłaby się koncentrować na uszczelnianiu systemu podatkowego, a nie na rachunkowości.

KONSTRUKCJA KLINA POWODUJE NIEWŁAŚCIWE KIEROWANIE TRANSFERÓW SPOŁECZNYCH

W zależności od celu systemu podatkowo-składkowego można uzyskać różne efekty redystrybucyjne, np. wsparcia rodzin³¹, małżeństw, artystów, pracujących³² czy też osób najuboższych. Ci ostatni w Polsce nie otrzymują korzyści podatkowych. Od 2008 r. kwota wolna od podatku pozostaje na niezmiennym poziomie 3091 zł. Od tego czasu ceny wzrosły w Polsce o 13,8 proc., a przeciętne wynagrodzenie w gospodarce wzrosło nominalnie o 24,1 proc. W efekcie podatkiem obciążony jest więc coraz większy odsetek dochodów (Myck, Kundera, & Oczkowska, 2013). W 2015 r. Trybunał Konstytucyjny uznał, że kwota wolna od podatku w Polsce powinna zawierać mechanizm waloryzujący oraz ma wynosić przynajmniej tyle ile minimum socjalne dla poszczególnych grup społecznych³³. Oznacza to, że preferencja podatkowa dla rodziny powinna być inna niż dla osoby samotnej, czyli efektywnie te grupy dochodowe powinny mieć różne kliny podatkowe.

³¹ Od 2015 r. ulga na dzieci wynosi: na pierwsze dziecko 1,1 tys. zł rocznie na drugie dziecko 1,1 tys. zł; na trzecie 2 tys. zł na czwarte i każde kolejne – 2,7 tys. zł rocznie. Przy wychowywaniu dwójki lub więcej dzieci wysokość uzyskanego dochodu nie ma znaczenia, ale osoby wychowujące jedno dziecko obowiązują limit dochodu (56 tys. zł dla osób niebędących w związku małżeńskim i 112 tys. dla rozliczających się wspólnie).

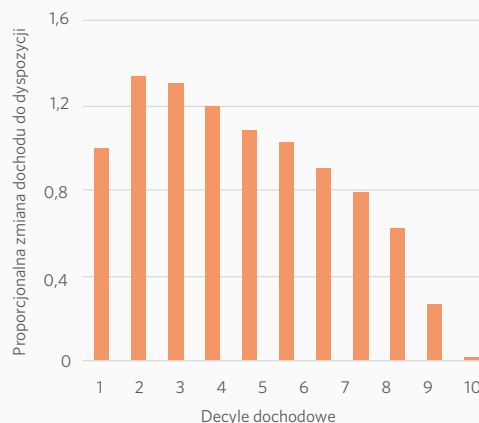
³² Za pomocą kosztów uzyskania przychodu.

³³ Obliczane przez Instytut Pracy i Spraw Socjalnych.

Według think tanku CenEA podniesienie kwoty wolnej od podatku o 40 proc. przyniosłoby zbliżone korzyści wszystkim gospodarstwom domowym. Najwięcej nominalnie mogłyby zyskać bogatsze rodziny, a proporcjonalnie – najbiedniejsze (Myck, Kundera, Najsztub & Oczkowska, 2015). W gospodarstwach lepiej sytuowanych wzrasta bowiem odsetek osób pracujących i rozliczających się w systemie PIT. Ich dochody zwiększyłyby się przeciętnie o 35-38 zł miesięcznie, podczas gdy w rodzinach biedniejszych około 27 zł. Proporcjonalnie najwięcej zyskałyby jednak gospodarstwa uboższe, ponieważ ich dochód do dyspozycji wzrósłby o 1,3 proc., w wypadku bogatszych o 0,3 proc.³⁴.

Ponadto około jednej trzeciej rodzin nie korzystało z ulg prorodzinnych, bo miało zbyt niskie dochody. Z wyliczeń CenEA z 2013 r. wynika, że choć w przypadku rodzin z jednym dzieckiem odsetek rodzin w pełni wykorzystujących ulgę jest stosunkowo wysoki (76,1 proc.), to spada on do poziomu 67,6 proc. w przypadku rodzin z dwójką dzieci, a w przypadku rodzin 3+ wynosi tylko 30,8 proc. Wśród rodzin z dwójką dzieci aż 17,7 proc. rodzin posiadających dochód do opodatkowania korzystało z mniej niż połowy odpisu podatkowego na dzieci, a w przypadku rodzin 3+ odsetek ten wynosił 43,3 proc. Sytuacja rodzin wielodzietnych uległa poprawie po tym, jak powiększono ulgi rodzinne w 2015 r.

Proporcjonalna zmiana miesięcznego dochodu do dyspozycji gospodarstw domowych w podziale na dochodowe grupy decylowe w wyniku podniesienia kwoty wolnej od podatku o dwie piąte (proc.)



Źródło: Myck i inni (2015).

ŚWIADCZENIA SPOŁECZNE, SZARA STREFA A KLIN PODATKOWY

Według Instytutu Badań nad Gospodarką Rynkową wartość szarej strefy w 2016 r. wyniesie 399 mld zł, czyli o 31 mld zł więcej niż w minionym roku (Fundowicz, Łapiński, Peterlik & Wyżnikiewicz, 2016). Także w relacji do PKB wytwarzana w gospodarce cienia wartość dodana wzrosła – z 19,2 proc. do 19,7 proc. Instytut zwraca też uwagę na problem możliwego wpływu programu 500 plus³⁵ na szarą strefę na rynku pracy. Tak znaczący dopływ gotówki może w przypadku wielu osób zmienić dotychczasowe zachowania na rynku pracy. Po pierwsze, legalnie zatrudnione osoby będą bardziej skłonne do ukrywania części swoich dochodów, by znaleźć się poniżej progu, od którego przysługuje świadczenie na pierwsze dziecko. Po drugie, środki te zmniejszą motywację do poszukiwania legalnej pracy i zwiększą skłonność do podejmowania krótkookresowej,

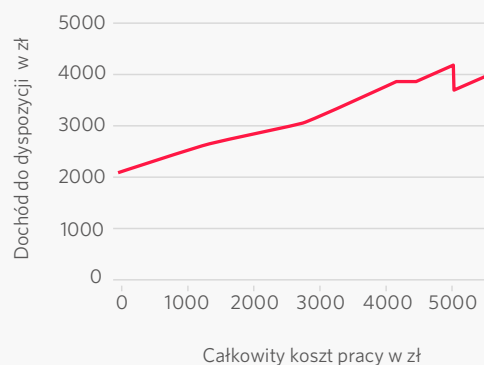
³⁴ Analitycy przeprowadzili też symulację zmian dotyczących stawek podatkowych. Straty sektora finansów publicznych wynikające z redukcji drugiej stawki na poziomie 32 proc. byłyby stosunkowo niewielkie. Np. na obniżeniu jej do 31 proc. gospodarstwa zyskałyby około 0,2 mld zł rocznie, przy czym korzyści odniosłyby tylko te najbogatsze. Ale obniżenie stawki podstawowej z 18 proc. do 17 proc. oznaczałoby wzrost dochodów do dyspozycji gospodarstw domowych o 5,4 mld zł rocznie. Także w tym wypadku im zamożniejsza rodzina, tym większe korzyści.

³⁵ Od kwietnia 2016 r. rodzice mogą się starać o dodatek w wysokości 500 zł na dziecko. Zgodnie z programem rodzice dwójki i więcej dzieci mogą otrzymać 500 zł na każde z nich, ale wsparcie na pierwsze dziecko przysługuje tylko rodzicom z miesięcznymi dochodami poniżej 800 zł netto na członka gospodarstwa domowego. Ministerstwo Rodziny planuje po trzech latach weryfikację wysokości wsparcia i wprowadzenie waloryzacji świadczenia wychowawczego.

okazyjnej pracy na czarno. Dodatkowe dochody w postaci pieniędzy rządowych spowodują bowiem, że dorabianie w szarej strefie stanie się dla wielu osób wystarczające.

Michał Myck (2016) z CenEA argumentuje, że program 500 plus wprowadza także znaczną progresję w klinie świadczeniowo-podatkowym³⁶ dla osób zarabiających więcej niż 5 tys. zł w gospodarstwie domowym. Dlatego dyskutując o klinie trzeba brać pod uwagę system świadczeń społecznych, które są bodźcami do pozostawania na rynku pracy lub odchodzenia z niego. Dochody netto gospodarstwa używane do ilustracji klina powinny uwzględniać dochody z zatrudnienia i finansowe wsparcie gospodarstw w ramach systemu świadczeń (świadczenia rodzinne, dodatki mieszkaniowe, pomoc społeczną i program 500 plus). Na wykresie widać linię pokazującą, jaką wielokrotnością dochodu do dyspozycji są całkowite koszty pracy. Widać, że dochody rosną, a koszty pracy maleją dzięki systemowi wsparcia polityki społecznej, ale na poziomie dochodów 5 tys. zł istotnie spadają dochody gospodarstwa domowego z powodu punktowego odcięcia świadczenia wychowawczego przez próg 800 zł dochodu na osobę w rodzinie³⁷. Taka konstrukcja klina świadczeniowo-podatkowego może demotywować do podejmowania aktywności zawodowej, podczas gdy w zwykłym klinie podatkowym zwiększenie progresji podatkowo-składkowej może działać motywująco do podejmowania pracy.

Koszty pracy i dochody do dyspozycji małżeństwa z dwójką dzieci, jedna osoba pracuje (według stanu prawnego na 2016 r.)



Źródło: Myck (2016).

PODSUMOWANIE

Polska jest idealnym kandydatem do reformy klina podatkowego, ponieważ za pomocą zmiany jego kształtu może osiągnąć wyższy wskaźnik zatrudnienia i powiększyć bazę podatkową (por. OECD, 2015a). Obecne zróżnicowanie klina podatkowego w przypadku różnych form pracy często stosowanych przez pracodawców powoduje niższe dochody sektora finansów publicznych. Dodatkowo, ze względu na zbyt niską kwotę wolną od podatku i niskie koszty uzyskania przychodu dla umów o pracę w porównaniu z innymi formami zatrudnienia oraz charakter świadczeń rodzinnych przyjmujących postać ulg podatkowych, klin powoduje, że transfery społeczne nie trafiają do tych, którzy tego najbardziej potrzebują. Charakter klina podatkowego w Polsce, czyli jego niska progresywność, sprawia, że najbiedniejszym zostaje proporcjonalnie mniej pieniędzy na rękę niż bogatszym, ponadto powoduje przechodzenie do szarej strefy. Klin podatkowy jest także przyczyną nadużywania umów cywilnoprawnych. Ponadto odpowiada za niższą konkurencyjność gospodarki i przyjazność kraju dla biznesu. Nie ma rozwiązań podatkowo-składkowych bezwzględnie dobrych i bezwzględnie złych, ale zróżnicowanie klina podatkowego w Polsce wymaga skonsolidowanej reformy, która zmniejszyłaby także koszty administracyjne po stronie państwa i przedsiębiorców. W kolejnym kroku zmian warto też zastanowić się nad reformami systemu świadczeń społecznych, które by uzupełniały zmiany w klinie podatkowym.

³⁶ Mówimy tu o klinie podatkowym po uwzględnieniu dochodów ze świadczeń społecznych w rodzinie. Jest to klin koncentrujący się na dochodzie do dyspozycji w którym progresja podatkowo-składkowa wzrasta m.in. przez progi dochodowe uprawniające do świadczeń.

³⁷ Klin należałoby rozumieć szerzej, tj. przynajmniej wraz ze świadczeniami typu 500 plus, bo tylko łączne rozpatrywanie podatków, składek i świadczeń pozwoli na skonstruowanie instrumentów oddziałujących na zatrudnienie i dzietność. W kolejnym kroku należałoby dokonać przeglądu ulg podatkowych (klina podatkowo-składkowego) i świadczeń oraz ujednoczyć te instrumenty.

3. Jak reformuje się klin podatkowy i prawo pracy w Polsce oraz w innych krajach

W pierwszych dwóch częściach raportu przedstawiliśmy problemy polskiego państwa i gospodarki związane z wysokością, kształtem i wielością form klina podatkowego. Ponieważ podatki stanowią zaledwie jedną piątą wysokości klina, jego zmiana to nie tylko zadanie dla ministra finansów, lecz dla całego rządu. Reforma powinna objąć wszystkie elementy klina, czyli zarówno podatki, jak i składki społeczne, które trafiają do różnych państwowych funduszy celowych, i dążyć do tego, by stał się bardziej jednolity. Konieczna jest zmiana podejścia z perspektywy wielu punktowych reform na rzecz horyzontalnych zmian, które uwzględniają ciężar dla płatnika, a później tworzą optymalny kształt systemu podatkowo-składkowego.

POLSKA MA DOŚWIADCZENIE W REFORMOWANIU KLINA

Klin podatkowy w latach 90. był relatywnie wysoki. Dla osoby samotnie się rozliczającej, która otrzymywała przeciętne wynagrodzenie, wynosił w latach 1993-2000³⁸ od 42 do 45 proc. To oznacza, że kształtował się na stabilnym, ale wysokim poziomie na tle krajów OECD. W 1993 r. klin w Polsce wynosił przeciętnie 44,1 proc. i był wyższy niż w Czechach (42,6 proc.) Austrii (40 proc.), czy Grecji (35,3 proc.). Polska miała wtedy klin podatkowy zbliżony do Szwecji, gdzie wynosił 45,6 proc.

Najważniejsza modyfikacja klina była związana z reformą emerytalną. Do końca 1998 r. składki były odprowadzane od funduszu wynagrodzeń podlegającego oskładkowaniu, a nie od wynagrodzeń każdego pracownika z osobna. Zmiana wprowadzająca składki indywidualne na fundusz emerytalny (19,52 proc.), rentowy (13 proc.), chorobowy (2,45 proc.), wypadkowy (1,62 proc.³⁹), pracy (2,45 proc.) i ubezpieczenie zdrowotne (7,5 proc.) utrzymała się w prawie niezmienionej formie do dzisiaj. Klin zmniejszyła reforma z 1999 r., wprowadzająca nowe zasady działania ZUS i sposób naliczania m.in. świadczeń emerytalnych. Ponadto od 1998 r. rząd zmniejszył najniższą stawkę podatku PIT z 21 do 19 proc. W efekcie o ile w 1999 r. klin od przeciętnego dochodu sięgał 43 proc.,

³⁸ W 1989 r. pobierano składki społeczne w wysokości 38 proc. W 1990 r. składkę podwyższono do 43 proc. i dołożono 2 proc. składki na Fundusz Pracy. W 1991 r. składka wzrosła do 45 proc. W 1993 r. podwyższono składkę na Fundusz Pracy do 3 proc., a w 1994 r. wprowadzono składkę na Fundusz Gwarantowanych Świadczeń Pracowniczych w wysokości 0,5 proc. (w 1995 r. obniżono ją do 0,2 proc.). Wraz z ubruttowieniem płac w związku z wejściem w życie ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych (PIT) z początkiem 1992 r. składki zaczęto naliczać od płacy brutto. W 1992 r. wprowadzono trzy stawki podatku: 20, 30 i 40 proc. Dodatkowo w latach 1994-1996 obowiązywała stawka 21 proc., która została zmniejszona w 1998 r. do 19 proc. Warto jednak pamiętać, że w tych latach istniało wiele ulg podatkowych zmniejszających indywidualny ciężar opodatkowania pracy, np. mieszkaniowa.

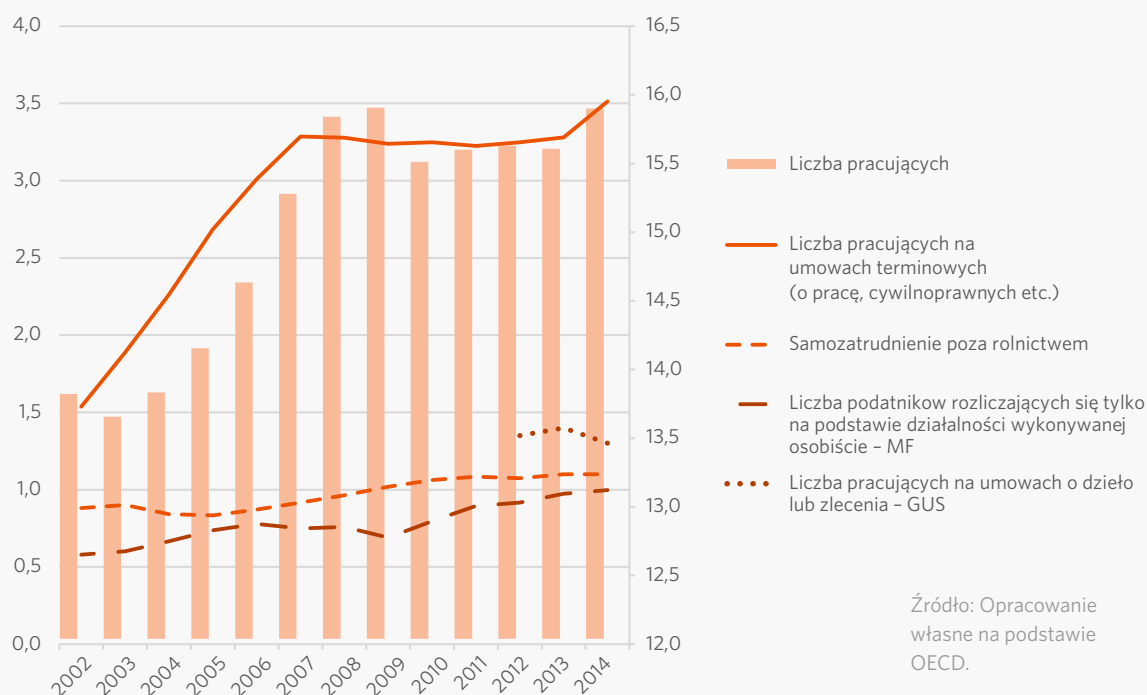
³⁹ W późniejszych latach uzależniono jej wysokość od wypadkowości branży.

o tyle w 2000 r. wynosił już tylko 38,2 proc.⁴⁰. Natomiast należy pamiętać, że obniżanie stawek PIT przy braku zmian składek do ZUS zmniejszyło udział podatków w klinie.

W latach 2001-2006 rosła wysokość składki zdrowotnej z 7,75 proc. do 9 proc.⁴¹ (z czego 7,75 proc. jest nadal odliczane od podstawy opodatkowania). Ten wzrost klina podatkowego bez zmian w innych składkach i podatkach widać na wykresie poniżej. W lipcu 2007 r. składka na ubezpieczenie rentowe została zmniejszona z 13 proc. do 10 proc. wynagrodzenia, a od początku 2008 r. wynosiła już tylko 6 proc. W konsekwencji ZUS wymagał wyższej dotacji budżetowej, by móc nadal wypłacać świadczenia. Ponadto reforma była źle skierowana, bo liniowo obniżona składka rentowa nie zmniejszyła klina podatkowego dla najmniej zarabiających. W 2009 r. zmniejszyło się opodatkowanie pracy – najniższa stawka podatkowa spadła z 19 do 18 proc., a 30 i 40 proc. zastąpiła jedna stawka 32 proc.

Od 2012 r. po okresie czterech lat spadku klina podatkowy znowu się podniósł – składka rentowa z 6 proc. wzrosła do 8 proc. Jak pokazują Michał Myck i Leszek Morawski (2009), reforma z lat 2007-2008 obniżyła opodatkowanie pracy o 6 pkt proc. (z 41,6 proc. do 35,7 proc.). To więcej niż można było uzyskać przez wprowadzenie liniowego PIT na poziomie 15 proc.: wówczas klin wyniósłby 39,6 proc.

Wysokość klina dla przeciętnego wynagrodzenia w Polsce, średnia w krajach OECD w latach 1993-2014 oraz wskaźnik zatrudnienia w wieku 15-64 lat w Polsce (proc.)



Źródło: Opracowanie własne na podstawie OECD.

⁴⁰ Pod koniec lat 90. rząd AWS-UW przygotował kompleksową reformę podatkową, której celem było stopniowe wprowadzenie 22-proc. podatku liniowego.

⁴¹ Docelowo składka miała wynosić 11 proc.

Żadna z przeprowadzonych w tych latach reform nie miała jednak na celu całościowej reformy klina, a była raczej wynikiem sektorowego podejścia do dochodów ZUS, polityki rodzinnej (głównie chodziło o ulgi na dzieci, które zwiększono w ostatniej dekadzie), budżetu państwa i ewentualnej dotacji do ZUS po obniżce składek czy też niewystarczających nakładów na zdrowie. Można powiedzieć, że te częściowe reformy wbiły się w popyt i podaż pracy, ponieważ mimo relatywnie wysokiego wzrostu gospodarczego nie generowały zadowalającego wzrostu legalnego zatrudnienia. Reforma klina podatkowego jest podstawową zmianą, która powoduje wzrost wskaźnika zatrudnienia (IMF, 2015) – m.in. w Grecji dzięki reformom klina wskaźnik zatrudnienia wzrósł o 1,5-3,5 pkt. proc. (IMF, 2011).

Myck i Morawski (2009) postulują zintegrowane podejście do reform składek i podatków. Wielu ekspertów i polityków, którzy proponują reformę samych podatków, m.in. wprowadzenie liniowego PIT, nie bierze pod uwagę, że rozwiązanie to dla pewnych grup dochodowych będzie niekorzystne i dlatego da niższy efekt dochodowy niż w przypadku zmian np. w składkach społecznych. Na potrzebę bardziej kompleksowego podejścia do klina podatkowego w Polsce zwracali też uwagę eksperci pracujący dla Programu Narodów Zjednoczonych ds. Rozwoju (2004), Jarosław Neneman i Radosław Piwowarski (2004), oraz Paweł Wojciechowski (2008, 2015a).

Pora więc pójść o krok dalej w propozycjach reform podatkowo-składkowych i zastanowić się, jak poprawić system poboru składek i podatków od pracy.

JAK ZBUDOWAĆ OPTYMALNĄ PROPORCJĘ PODATKÓW I PARAPODATKÓW?

Zasady dobrego systemu podatkowego sformułował już ojciec nowożytnej ekonomii – Adam Smith (1776). Wśród najważniejszych wymieniał :

- równość – opodatkowanie proporcjonalne do zdolności podatkowej płatnika;
- pewność – odpowiednio wczesne powiadomienie podatnika o tym, jakie podatki i w jaki sposób ma płacić;
- dogodność – respektowanie interesu podatnika w trakcie poboru podatków;
- taniść wymiaru i poboru – zapewnienie jak najniższych kosztów związanych z tymi czynnościami.

Dodatkowo warto wspomnieć o teorii malejącej użyteczności krańcowej dochodów (por. Begg, Fisher, Vernasca & Dornbusch, 2014), która jest podstawą tworzenia nowoczesnych systemów podatkowych⁴². 100 zł dodatkowego dochodu ma zupełnie inną wartość (użyteczność) dla kogoś, kto zarabia 1000 zł miesięcznie, niż dla tego, kto zarabia 10 tys. zł. Malejąca krańcowa użyteczność kolejnych jednostek dochodu sprawia, że progresja podatkowa nie jest aż tak uciążliwa dla lepiej zarabiających jak dla tych, którzy zarabiają mniej. Argumenty te przemawiają za progresywnym opodatkowaniem wyższych dochodów.

⁴² Sam Milton Friedman był zwolennikiem wprowadzenia negatywnego podatku dochodowego, czyli określonej kwoty dochodów dla nisko zarabiających, poniżej której otrzymywaliby oni świadczenie pieniężne od państwa – dzisiaj rozwiązanie takie jest stosowane np. w Izraelu, a w Polsce funkcję tę pełnią ulgi na dzieci.

Państwo dzisiaj odpowiada za pomoc obywatelom w określonych sytuacjach, które w przeszłości należały do sfery prywatnej. Państwa w XXI w. odpowiadają za ryzyko socjalne⁴³, czyli za zdarzenia, które stają się przyczyną znacznego pogorszenia sytuacji materialnej jednostki czy rodziny, a powstają na skutek utraty lub zmniejszenia możliwości zdobycia środków utrzymania czy zapewnienia minimum socjalnego. Czynnikiem ryzyka socjalnego mogą być: choroba, choroba zawodowa, wypadek przy pracy, niepełnosprawność, utrata pracy, choroba lub śmierć jedyne go żywiciela rodziny, urodzenie dziecka, podeszły wiek itp. We wszystkich tych sytuacjach obywatel oczekuje pomocy państwa i dlatego system składek społecznych, które nas ubezpieczają na wypadek wystąpienia takiego ryzyka, w tak dużym stopniu obciąża dochody.

Jarosław Neneman i Radosław Piwowarski (2004) uważają, że współcześnie system podatkowy i składkowy musi uwzględniać następujące zasady:

1. zasadę korzyści – obywatele powinni płacić podatki proporcjonalnie do korzyści, które osiągają z konsumpcji dóbr publicznych;
2. zasadę możliwości zapłaty – wysokość podatku powinna być uzależniona od możliwości jego zapłaty przez podatnika;
3. sprawiedliwość poziomą – równe traktowanie osób, które znajdują się w takiej samej sytuacji materialnej;
4. sprawiedliwość pionową – osoby w lepszej sytuacji materialnej płacą większe podatki niż osoby w gorszej sytuacji;
5. niskie koszty poboru – powinny być sprowadzone do minimum;
6. nieuchronność opodatkowania – by podatnik nie starał się uniknąć czy ominąć podatku;
7. neutralność – system podatkowy nie powinien zniekształcać alokacji dokonującej się na rynku, szczególnie nie powinien negatywnie wpływać na decyzje dotyczące podaży pracy i kapitału;
8. dogodność dla podatników – system powinien być prosty, przejrzysty i zrozumiały dla podatników.

Spełnienie wszystkich tych postulatów, które są często sprzeczne, w praktyce jest bardzo trudne do osiągnięcia. Dysponując jednak takim katalogiem, łatwiej jest wskazać miejsca, w których obecny system daleko odbiega od ideału. Dzięki temu można ustalić najważniejsze kierunki działań dla reformatora.

JAK REFORMOWAĆ KLIN PODATKOWY?

Żadne z państw nie wypracowało idealnego modelu, który wszyscy mogą kopować, ale warto uwzględnić przykłady ostatnich reform, które mogą być przydatne dla Polski. Wiele rządów i wielu ekspertów zastanawia się nad reformą systemów poboru danin, podatków i składek, a także regulacji prawa pracy, bezpośrednio związanych z klinem. Interesujące pomysły na reformy pochodzą z Wielkiej Brytanii, Belgii, Słowacji i Włoch, nowe idee proponowano w ostatnich latach także w Polsce.

⁴³ Ryzyko socjalne to prawdopodobieństwo wystąpienia zdarzenia losowego lub innego, które powoduje konieczność podjęcia interwencyjnych działań, wynikających z przyjętego w danym państwie zakresu działań w ramach zabezpieczenia społecznego. Więcej na ten temat w Konwencji 102 Międzynarodowej Organizacji Pracy.

REFORMA SKŁADEK I PODATKÓW W WIELKIEJ BRYTANII

Brytyjska partia konserwatywna i kilka londyńskich think tanków (Adam & Loutzenhiser, 2007) od kilku lat rozważają włączenie składek społecznych do podatków (Seely, 2015). To przykład synergicznego podejścia do reformy klina podatkowego, ale podyktowanego głównie korzyściami wynikającymi z wyższych zysków budżetu i ograniczenia kosztów administracyjnych po stronie państwa.

Zwolennikiem tej zmiany jest George Osborne (Elliott, 2015), jeden z najważniejszych polityków torysów, minister finansów i pierwszy zastępca Davida Camerona w obecnym rządzie Wielkiej Brytanii (*Chancellor of the Exchequer i First Secretary of State*). Osborne nie przewiduje kosztów reformy, a jedynie zyski. Rozwiązanie to było jednym z elementów programu wyborczego torysów w 2015 r., a Osborne zgłaszał już tę propozycję, wchodząc do rządu w 2011 r. i podczas prac nad budżetem w 2013 r., – do końca zeszłego roku trwały konsultacje publiczne kształtu reformy.

Obecnie w Wielkiej Brytanii są trzy progi podatku dochodowego (*income tax*): 20 proc. (dla zarobków do 31,785 tys. funtów rocznie), 40 proc. (od 31,786 tys. do 150 tys. funtów), 45 proc. (dla zarabiających powyżej 150 tys. funtów). Kwota wolna od podatku wynosi 10,6 tys. funtów rocznie i wzrośnie w roku podatkowym 2016-2017 do 11 tys. W tym samym roku podniesiony zostanie także próg drugiej stawki podatkowej (40 proc.) – do 43 tys. funtów.

W nieco inny sposób naliczane są składki społeczne (*national insurance*) uprawniające m.in. do pobierania emerytury państwowej, czy świadczeń rodzinnych. Składki zaczyna się opłacać od 155 funtów miesięcznego dochodu⁴⁴. Do 815 funtów stawka wynosi 12 proc., a dla zarobków powyżej tej sumy – 2 proc.

Rządowe Biuro Upraszczenia Podatków (*Office of Tax Simplification*) dostało od ministra finansów zadanie przygotowania raportu o możliwych ścieżkach reformy, który ma być opublikowany w połowie 2016 r. Do końca 2015 r. Biuro zbierało opinie obywateli, księgowych czy przedsiębiorców o możliwych modelach uproszczenia systemu (*Office of Tax Simplification, 2015*).

Główny problem to różnice w podatkach i składkach wynikające z definicji dochodów i sposobu naliczania dla pracowników i samozatrudnionych. Dodatkowo podatek dochodowy jest obliczany co roku i podatnik dopłaca lub uzyskuje zwrot potrąconych zaliczek. Składki społeczne obliczane są za każdym razem, gdy ktoś dostaje wypłatę, i nie ma możliwości ich zwrotu. Nie wiadomo też, w jaki sposób zostałyby rozwiązany problem samozatrudnionych, którzy do tej pory płacili składki społeczne na zasadzie ryczałtu (podobnie jak w Polsce). Stworzenie nowego systemu oznaczałoby modyfikację kwoty wolnej od podatku, zmianę stawek podatkowych – podniesienie ich krańcowego poziomu (przez wyższe poleganie na stawkach podatkowych, a nie na kwocie wolnej od podatku) oraz zmianę systemu poboru podatku składki.

Prawdopodobnym scenariuszem zmian jest wprowadzenie reformy w dwóch krokach. Najpierw nastąpiłoby zrównanie przedziałów dla podatków i składek społecznych (w przypadku tych ostatnich oznaczałoby to wprowadzenie

⁴⁴ Korzystając z wyników badań ekonomii behawioralnej, w niektórych krajach wprowadzono zasadę sekwencyjnego opłacania składek, od tych najbardziej atrakcyjnych (zdrowotna lub emerytalna) do najmniej atrakcyjnych dla obywateli (podatek dochodowy). Może być ciekawym pomysłem dla reform w Polsce, ale wymaga większej świadomości obywateli, a skomplikowanie systemu wyboru dla obywateli najczęściej wiąże się z niezrozumieniem decyzji, jaką mają podejmować, np. wybierając sposób oszczędzania na emeryturę (por. Beshears, Choi, Laibson, & Madrian, 2011).

progresji, bo składki społeczne są w Wielkiej Brytanii degresywne). Drugim krokiem reformy byłoby stworzenie progów nowego podatku, np. 0, 12, 32, 42 i 52 proc. (Insley, 2010).

Politycznym wyzwaniem przy wprowadzaniu takiej reformy jest związane z nią zmniejszenie kwoty wolnej od podatku lub jej likwidacja, co oznacza podniesienie podatków dla najuboższych Brytyjczyków oraz podniesienie wysokości danin płaconych przez emerytów, którzy normalnie nie muszą już płacić składki społecznej. Instytut Studiów Fiskalnych (*Institute for Fiscal Studies*) sugeruje wprowadzenie ulgi podatkowej dla emerytów. Rekomenduje też, by państwowa emerytura była uzależniona nie od płacenia podatku składki, lecz od okresu zamieszkania w Wielkiej Brytanii lub od czasu, który upłynie od otrzymania obywatelstwa (Mirrlees et al., 2011).

Połączenie składki i podatków zmniejszyłoby koszty przedsiębiorstw. Firma doradcza KPMG oszacowała, że księgowość to około 20 proc. kosztów prowadzenia biznesu w Wielkiej Brytanii (KPMG, 2006). Główny problem dla firm to osobne comiesięczne rozliczanie podatków i składek, konieczność sprawdzania historii ich płacenia przez pracownika oraz tego, czy odprowadza płatności związane z dodatkowym zatrudnieniem. Jedna trzecia przedsiębiorców zleca obsługę księgową wyspecjalizowanym firmom.

Konieczna byłaby też zmiana systemu informatycznego. Reforma powinna przynieść redukcję kosztów poboru płatności, ale oszczędności zostaną zmniejszone przez koszty zmian technologicznych. Rząd brytyjski zbudował za kilka miliardów funtów dwa odrębne systemy informatyczne do zbierania podatków i składek. Wprowadzenie nowego rozwiązania oznaczałoby konieczność modyfikacji systemu obsługi podatków.

Zmiana hipotetycznie przyniosłaby za to większą przejrzystość podatków. Większość Brytyjczyków nie wie na jakich zasadach oraz, jakiej dokładnie wysokości są płacone przez nich podatki i składki, bo rozliczają ich pracodawcy. Torysom zależy na tym, by dzięki reformie zwiększyć wiedzę przeciętnego wyborcy o podatkach. Nowe rozwiązanie może być odebrane jako ich podniesienie, dlatego rząd chce przygotować kampanię informacyjną i zaczyna dyskusję nie od gotowego rozwiązania, lecz od konsultacji.

W Wielkiej Brytanii składki społeczne już od 40 lat trafiają do budżetu, tak jak podatki. Propozycja ministerstwa finansów jest więc konsekwencją ewolucji systemu zabezpieczenia społecznego w tym kraju.

OSKŁADKOWANIE PRÁCA NA DOCHODU W SŁOWACJI

W 2004 r. Słowacja wprowadziła jedną stawkę podatku PIT (a także CIT i VAT) wynoszącą 19 proc. Stała się przez to punktem odniesienia dla wielu polskich polityków i pierwszym krajem OECD z liniowym podatkiem dochodowym. Efektywny klin podatkowy ze względu na składki społeczne potrącanie od dochodów (41,2 proc.) jest tam jednak wyższy niż w Polsce (35,6 proc. dla osoby zarabiającej przeciętną krajową).

Po 2010 r. Bratysława podniosła stawki podatkowe CIT i VAT, co szeroko opisali analitycy OECD (Remeta, Perret, Jareš & Brys, 2015). Przede wszystkim jednak Słowacja w 2013 r. wprowadziła progresję w PIT. Dochody do 40,441 tys. euro są opodatkowane 19-proc. stawką PIT, a powyżej objęte są stawką 25-proc. Kwota wolna od podatku jest niska i wynosi zaledwie 43 euro, a małżonkowie nie mogą się wspólnie rozliczać. Podatki stanowią jedną czwartą klina podatkowego

– składki społeczne na różne ubezpieczenia, podobnie jak w Polsce, stanowią większość klina podatkowego. Po poborze 2,25 średniej krajowej składki społeczne przestają być potrącane od dochodów.

Słowacja miała odmienny poziom klina podatkowego przy preferencyjnych umowach dla nisko płatnych i nisko produktywnych prac sezonowych, tzw. *práca na dochodu* (PnD). Umowy wprowadzone po to, by zwiększyć elastyczność pracy, miały klin podatkowy o połowę niższy od typowej umowy o pracę (Remeta et al., 2015). W 2012 r. na Słowacji na takiej umowie pracował prawie co piąty pracownik – około 18 proc. zatrudnionych (Inštitút Zamestnanosti, 2013). PnD była zawierana poza stosunkiem pracy i miała szereg udogodnień dla pracodawcy: możliwość wypowiedzenia umowy bez odprawy i okresu wypowiedzenia, brak uregulowania urlopu, nieobowiązywanie wynagrodzenia minimalnego i określonego czasu pracy. Roczne zarobki osób zatrudnionych w ten sposób mieściły się najczęściej w przedziale 1,2-3,6 tys. euro., a 90 proc. kontraktów była zawierana na kwoty niższe niż 200 euro. Osoby czerpiące dochody z tytułu tych prac mogły być zarejestrowane w urzędach pracy jako bezrobotni, jeżeli suma ich miesięcznych zarobków nie przekraczała 140 euro⁴⁵.

Oskładkowanie PnD było częścią szerszej reformy ubezpieczeń społecznych wprowadzającej m.in. wyższe oskładkowanie samozatrudnionych i rozszerzającej płacę minimalną na dorywcze formy zatrudnienia.

Po zmianach, od 2013 r., zakres oskładkowania PnD jest zależny od rodzaju pracownika i formy zatrudnienia:

- Umowy osób niebędących studentami lub emerytami i otrzymujących wynagrodzenie regularnie (co miesiąc) objęto wszystkimi typami składek, to znaczy: na ubezpieczenie chorobowe, wypadkowe, od bezrobocia, składką emerytalną, rentową i zdrowotną. Łączne obciążenie składkami wynosi obecnie 13,4 proc. płacy brutto po stronie pracownika i 35,2 proc. po stronie pracodawcy.
- Umowy osób otrzymujących wynagrodzenie nieregularnie objęto składkami z pominięciem składek na ubezpieczenie zdrowotne i od bezrobocia. Łączne obciążenie składkami wynosi obecnie 11 proc. płacy brutto po stronie pracownika i 32,8 proc. po stronie pracodawcy.
- Umowy emerytów objęto jedynie składkami emerytalnymi w wysokości 4 proc. Dla osób na wcześniejszych emeryturach składki uwzględniają dodatkowo ubezpieczenie zdrowotne, a obciążenie wynosi 8 proc. płacy brutto po stronie pracownika i 10 proc. po stronie pracodawcy.
- Umowy osób uczących się są zwolnione ze składek, o ile miesięczny dochód nie przekracza 66 euro w przypadku uczniów do 18. roku życia lub 155 euro w przypadku studentów do 26. roku życia. Zarobki powyżej tych kwot są objęte składkami emerytalną i na ubezpieczenie wypadkowe, wynoszącymi 7 proc. zarobków powyżej 66 euro brutto po stronie pracownika i 17 proc. po stronie pracodawcy.

Efektywnie klin podatkowy dla PnD i umów o pracę stał się bardzo zbliżony (Remeta et al., 2015).

⁴⁵ W Polsce można np. do określonego poziomu dochodów pracować na umowę o dzieło, a gdy się zakłada firmę z dotacji z urzędu pracy, można uzyskiwać dochody na umowę o dzieło, bo trzeba przedstawiać urzędowi tylko informacje o tym, że się nie opłaca składek społecznych.

W 2005 r. 14 proc. pracowników pracowało na tych kontraktach, a późniejszy wzrost ich popularności był związany ze zmniejszeniem odsetka pracujących na podstawie umowy o pracę. Po zmianach w 2013 r. odsetek zatrudnionych na PnD spadł do 8 proc.

Według ankiety przeprowadzonej przez słowacki think tank INESS wśród 1000 pracodawców 75 proc. firm zredukowało liczbę godzin zleczanych zatrudnionym na PnD, 10 proc. rozwiązało umowy, a 4 proc. zastąpiło PnD umowami o pracę (Dinga, 2013). Według ekspertów z INESS niektórzy pracodawcy zaczęli płacić część wynagrodzeń „pod stołem”, zwiększając obroty w szarej strefie. Zmiany w poziomie klina podatkowego odczuli pracownicy, na których został przeniesiony koszt składek, co zmniejszyło ich wynagrodzenia.

Ponadto od 2013 r. Słowacja podniosła wysokość składek społecznych płaconych przez samozatrudnionych, ponieważ podobnie jak w Polsce wielu z nich pracuje dla jednego pracodawcy i unika opodatkowania pracy. Klin podatkowy dla samozatrudnionych był niższy nawet o 25 pkt proc. od tego dla zatrudnionych na umowę o pracę. Rząd szacował, że około jednej trzeciej z nich była pozornie samozatrudniona (Remeta et al., 2015). Po podniesieniu zasad naliczania ryczałtowych składek społecznych od dochodów samozatrudnionych różnica w klinie w porównaniu z umowami o pracę zmniejszyła się do około 10 pkt. proc. Odsetek samozatrudnionych się jednak nie zmniejszył, wręcz przeciwnie – rósł do połowy 2015 r.

Ze względu na stosunkowo wysokie opodatkowanie pracy na Słowacji Międzynarodowy Fundusz Walutowy zachęca ten kraj do dalszych reform zmniejszających klin dla najmniej zarabiających (IMF, 2016), by podnieść prognozy wzrostu gospodarczego. Oznacza to, że reforma obciążająca składkami PnD i zwiększająca płatności samozatrudnionych może w długim terminie nie przenieść pozytywnych rezultatów dla gospodarki, choć zwiększy dochody budżetu państwa. Sam klin podatkowy dla przeciętnego pracownika jest na Słowacji znacznie wyższy niż średnia OECD, dlatego ten kraj w jeszcze większym stopniu niż Polska powinien rozważyć jego skonsolidowaną reformę.

OBNIŻENIE SKŁADEK SPOŁECZNYCH I UPROSZCZENIE PODATKÓW W BELGII

Belgia ma najwyższy klin podatkowy w Unii – 55,6 proc. przy średniej 43,4 proc. Podatki stanowią jedną trzecią klina, a składki społeczne pozostałą część. W najbliższych latach czekają ten kraj zmiany zarówno w składkach, jak i podatkach ze względu na wysokie opodatkowanie pracy, które nie sprzyja wzrostowi zatrudnienia. Jak argumentował belgijski rząd, wysoki klin zmniejsza szanse na to, że gospodarka będzie mogła sobie poradzić z problemem starzejącego się społeczeństwa (Deloitte, 2015).

Obecnie w Belgii jest pięć stawek podatku dochodowego wynoszących: dla dochodów do 8,68 tys. euro – 25 proc., do 12,36 tys. euro – 30 proc., do 20,6 tys. euro – 40 proc., do 37,75 tys. euro – 45 proc., a powyżej tej kwoty – 50 proc. Kwota wolna od podatku wynosi 7,07 tys. euro. Dodatkowo, w Belgii istnieje system ulg podatkowych dla osób, które mają dzieci, efektywnie powiększająca dwukrotnie kwotę wolną przy czwórce i większej liczbie dzieci. Ponadto kwota wolna jest co roku waloryzowana. Dochody pracowników objęte są także składkami społecznymi, które wynoszą 33 proc., i nie ma górnego limitu ograniczającego ich wysokość. To oznacza, że klin podatkowy jest bardzo progresywny.

Duża reforma podatków ogłoszona jesienią 2015 r. zakłada, że kwota wolna od podatku w 2019 r. wzrośnie do poziomu 8,4 tys. euro w 2019 r. Ponadto znacząco zmienia się stawki podatkowe. Zniknie stawka 30-proc., a 45-proc. będzie miała zmieniony zakres. Usuwanie 30-proc. stawki odbędzie się w dwóch fazach: najpierw w 2016 r. minimalny dochód objęty tą stawką zostanie podniesiony z 8,71 tys. euro do 10,8 tys., a w 2018 r. stawka 30 proc. przestanie istnieć i dochód do 12,4 tys. euro będzie objęty 25-proc. stawką PIT. Dla podatników, którzy nie skorzystają na obniżce stawki podatkowej (m.in. ze względu na prawa do świadczeń społecznych), mają powstać dodatkowe ulgi podatkowe. Minimalny dochód, który jest objęty 45-proc. stawką podatkową, ma być podniesiony do 21,29 tys. euro w 2018 r., a w kolejnym roku – do 21,88 tys. euro.

Zmiana zakresów i stawek podatku PIT w Belgii w latach 2015-2019 (tys. euro)				
	2015	2016	2018	2019
25 proc.	0 - 8,71	0 - 10,8	0 - 12,4	0 - 12,4
30 proc.	8,71 - 12,4	10,8 - 12,4		
40 proc.	12,4 - 20,66	12,4 - 20,66	12,4 - 21,29	12,4 - 21,88
45 proc.	20,66 - 37,87	20,66 - 37,87	21,29 - 37,87	21,88 - 37,87
50 proc.	> 37,87	> 37,87	> 37,87	> 37,87

Źródło: VGD (2016).

Ponadto Belgię czekają zmiany w składkach społecznych, które mają spaść przeciętnie z poziomu 33 proc. do 25 proc. Rząd przedstawił następujący przykład wysokości składek dla pracownika z 1,5 tys. euro dochodu. Jego składki w 2015 r. wyniosą 17,3 proc., w 2016 r. – 13 proc., w 2018 r. – 12,6 proc., a w 2019 r. już tylko 10,9 proc. Dla osoby zarabiającej 3,3 tys. euro składki wynoszą 26,7 proc. dochodu, w 2016 r. będą wynosić 25,6 proc., a w 2018 r. – 25 proc. (Deloitte, 2015). Reforma klina podatkowego w Belgii jest jedną z najbardziej oczekiwanych wśród wszystkich państw OECD i Unii ze względu na wysokie pozapłacowe koszty pracy w tym kraju.

WPROWADZENIE CONTRATTO A TUTELE CRESCENTI WE WŁOSZACH

Jeszcze w 2014 r. 70 proc. nowo zawieranych kontraktów o pracę było umowami tymczasowymi (IMF, 2014), a Włochy od wielu lat nie mogły sobie poradzić z wysokim bezrobociem wśród młodych i dualizmem rynku pracy⁴⁶ (Garibaldi & Taddei, 2013) oraz z wielością form zatrudniania pracowników dopuszczalnych według prawa pracy (Boeri, Garibaldi & Moen, 2015). Ekonomisci od wielu lat prowadzą debatę nad wprowadzeniem *single contract* (jednego kontraktu), który ograniczałby dualizm rynku pracy, uelastyczniając zasady zwalniania pracowników na umowach bezterminowych i z czasem podnosząc uprawnienia osób na umowach terminowych⁴⁷.

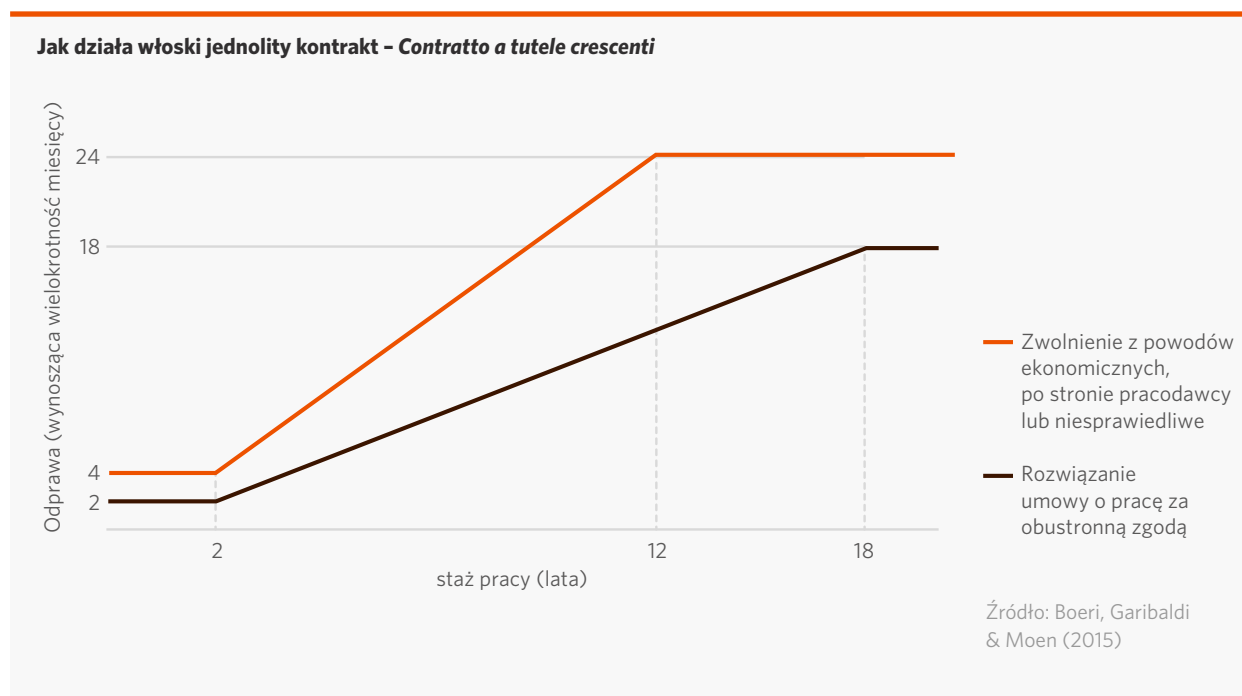
⁴⁶ Czyli podziałem rynku pracy na pracujących na umowy na czas określony i nieokreślony.

⁴⁷ W dyskusji na temat wprowadzenia tego rozwiązania brali udział m.in. Giuseppe Casale, Adalberto Perulli (2014), Nicolas Lepage-Saucier, Juliette Schleich, Étienne Wasmer (2013) oraz Tito Boeri (2013; 2013; 2011).

Single contract próbowano wprowadzić we Francji w 2005 r., w 2012 r. włoska reforma prawa pracy upraszczająca przepisy i ograniczająca liczbę typów umów miała w konsekwencji prowadzić do nowego rodzaju umowy o pracę. W tym samym roku w Hiszpanii wprowadzono nowy typ kontraktów dla małych przedsiębiorców, a Włochy po latach debat w 2015 r. zdecydowały się na tak daleko idącą reformę prawa pracy.

Rząd Matteo Renziego wprowadził w marcu 2015 r. reformę pracy – tzw. *Jobs Act* (Politi, 2015), który zawiera szereg zmian w skomplikowanym włoskim prawie (występuje w nim kilkadziesiąt różnych typów umów). Najważniejsze punkty reformy to:

- Nowy rodzaj umowy na czas nieokreślony *contratto a tutele crescenti*, na podstawie, którego pracodawca nie ma obowiązku wypłaty odprawy w przypadku zwolnienia jednego pracownika, chyba że zwolnienie z pracy wynika z dyskryminacji lub zostało zakomunikowane tylko ustnie. W przypadku niezgodnego z prawem zwolnienia pracownik może otrzymać odprawę w wysokości dwukrotności miesięcznego wynagrodzenia za każdy rok pracy, ale nie więcej niż czterokrotność (patrz wykres). Przed reformą mógł dostać nawet równowartość wynagrodzenia za trzy lata pracy plus czas trwania sporu przed sądem pracy. Obecnie pracownik nie może być także przywrócony do pracy decyzją sądu. W przypadku firm zatrudniających mniej niż 15 pracowników odprawa jest dwukrotnie niższa. Oznacza to, że po reformie zwalnianie pracowników jest łatwe, nawet jeżeli mają umowę na czas nieokreślony (Boeri et al., 2015). Dodatkowo w 2015 r. wprowadzono zachętę fiskalną dla zatrudniania pracowników na umowach na czas nieokreślony w postaci ulgi w koniecznych do zapłacenia składkach społecznych przez pracodawcę w wysokości 8,06 tys. euro.



- Łatwiejsze zatrudnienie na umowach tymczasowych. *Jobs Act* umożliwia pracodawcy zatrudnianie wyższego odsetka pracowników na umowach na czas określony. Do tej pory w zakładach pracy był limit 20 proc. załogi, który może pracować na takich zasadach. Reforma go zniósła.

- Bardziej korzystne *minijobs*. We Włoszech w 2003 r. wprowadzono bony zatrudnieniowe używane do wynagradzania pracowników na poziomie 7,5 euro netto za godzinę pracy (zmiana weszła w życie dopiero w 2008 r.). To forma zatrudnienia dla pracowników wykonujących nisko produktywne prace sezonowe lub dodatkowe, która była wzorowana na niemieckich reformach z początku lat 2000. Po zmianie z 2015 r. maksymalne wynagrodzenie roczne pracownika na takiej umowie wzrosło z 5 tys. do 7 tys. euro, co oznacza, że maksymalny czas zatrudnienia wzrósł z około 4 do 6 miesięcy. Pracownicy na takich kontraktach mają ograniczone prawa do świadczeń społecznych, a składki społeczne opłacane przez pracodawców są minimalne.

Według wstępnych wyników włoskiego eksperymentu *single contract* nie podniósł zatrudnienia, a także nie ograniczył stosowania umów na czas określony i nietypowych form zatrudnienia. W 2015 r. zatrudnienie na umowach na czas określony utrzymało się na stabilnym poziomie, a podobnie jak w poprzednich latach wzrósł odsetek pracujących na umowach terminowych. Oznacza to, że nawet zachęty finansowe wpisane w pierwszy rok działania nowego prawa nie spełniły pokładanych nadziei. Głównym problemem jest to, że zmiana uelastyczyła umowy na czas nieokreślony, ale jednocześnie nie ograniczyła możliwości zatrudniania na innych zasadach, a wręcz je ułatwiła, co nie poprawiło sytuacji na rynku pracy zarówno młodych, jak i osób 50+ wpadających w bezrobocie (Fana, Guarascio & Cirillo, 2015). Najważniejszą wadą włoskiej propozycji reformy, która może przesądzić o jej niepowodzeniu, jest to, że nie towarzyszyła jej zmiana klina podatkowego, który we Włoszech jest na stosunkowo wysokim poziomie na tle innych krajów OECD, zmniejszając bazę podatkową pracowników.

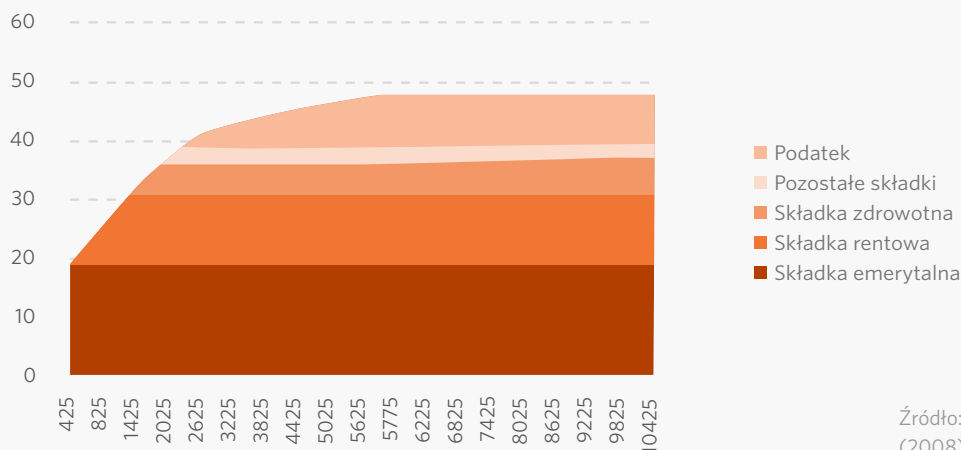
POMYSŁY NA WPROWADZENIE „JEDNEGO KONTRAKTU” I REFORMY KLINA W POLSCE

W 2014 r. Instytut Badań Strukturalnych zaproponował wprowadzenie zmian w polskim prawodawstwie: *single contract* w miejsce obecnych umów o pracę na czas nieokreślony i określony, likwidację umów o dzieło i zlecenia, wprowadzenie administracyjnych uproszczeń w prowadzeniu mniejszych firm w postaci „kodeksu dla małych firm” oraz reformę klina podatkowego przez podniesienie podstawowej stawki podatkowej PIT o 2 pkt proc. i znaczne zwiększenie kwoty wolnej od podatku (Arak et al., 2014).

W poprzednich latach inną reformę klina proponował Paweł Wojciechowski (2008). Istotą jego pomysłu było uliniwienie podatku składki (dziś klin jest i tak bardzo „płaski”) wraz ze stworzeniem znaczącej (czyli znacznie większej niż obecnie) progresji w skonsolidowanym klinie podatkowo-składkowym przez możliwie najtańsze rozwiązanie dla budżetu. Oznaczałoby to traktowanie nadwyżki powyżej trzydziestokrotności odprowadzanych składek społecznych jako dochodów podatkowych – około 6 mld zł dodatkowych dochodów według wyliczeń ZUS z 2005 r. (Wojciechowski, 2015b). Rozwiązaniu temu towarzyszyłaby degresywna kwota wolna, która tworzy znaczną progresję dochodową. Małaby wraz ze wzrostem dochodów w rodzinie, bo byłaby ulgą obniżającą podstawę opodatkowania, uwzględniając liczbę członków rodziny. Wzór na kwotę wolną dla każdej rodziny wyglądałby następująco: $KW = N \times 500 \text{ zł} - 20 \text{ proc.}$ sumy dochodów osób pracujących w rodzinie, gdzie N = liczba członków rodziny, a KW = kwota wolna. Dla singla wyglądałoby to tak: $KW = 500 - 20 \text{ proc.}$ sumy dochodów. Koncepcja była wypracowana w kancelarii premiera w roku 2006 r.

i opisywana wcześniej przez Roberta Gwiazdowskiego (2007). Dodatkowo Wojciechowski argumentuje za konsolidacją poboru danin za pomocą jednego transferu do ZUS zamiast kilku do urzędów skarbowych i Zakładu z weryfikacją podczas rozliczenia rocznego. Celem takiej reformy byłoby zwiększenie podaży pracy (zatrudnienia poza szarą strefą) i obniżenie klina dla osób o niskich dochodach przez znaczne zwiększenie progresji za pomocą kwoty wolnej. Co kluczowe, zmiana oznaczała zachowanie systemu zdefiniowanej składki w przypadku emerytur.

Wprowadzenie liniowego klina podatkowego z użyciem degresywnej kwoty wolnej od podatku wynoszącej 500 zł minus 20 proc. sumy dochodów podatnika



Źródło: Wojciechowski (2008).

W 2015 r. pomysł reformy klina powrócił do centrum debaty publicznej, ale w jednym z najgorszych możliwych momentów, czyli podczas kampanii wyborczej. Odchodząca od władzy partia zaproponowała daleko idące zmiany w podatkach oraz prawie pracy, które jednak nie miały szans na wejście. Propozycja zmian zawierała m.in. wprowadzenie pewnego rodzaju *single contract* i całkowitą reformę klina podatkowego (Platforma Obywatelska, 2015).

Istotą tej propozycji, podobnie jak w koncepcji Wojciechowskiego, jest jednolity podatek (podatko składka) i stworzenie znacznej progresji dochodowej od 10 do 39,5 proc. Szczegóły tej propozycji nie były znane: nie wiadomo, jak ta progresja miałaby być tworzona, ale z nieoficjalnych rozmów z Ministerstwem Finansów wynika, że również byłaby zastosowana degresywna kwota wolna, a kalibrowanie systemu byłoby wynikowe. Ministerstwo Finansów nie podzieliło się jednak wzorem na uzyskane wartości klina podatkowego.

Dodatkowo według propozycji specjalna agencja publiczna otrzymywałaby pieniądze od firm i rozdzielą je na odpowiednie składki według tradycyjnego schematu – podobnie jak było na początku transformacji gospodarczej. Indywidualne konta emerytalne w ZUS nadal by istniały – reforma oznaczałaby zmianę interfejsu do systemu podatkowo-składkowego zarówno dla podatników, jak i płatników. Ponadto przestałyby istnieć ulgi podatkowe, które wliczone byłyby w klin dla różnych grup podatników.

Na tym rozwiązaniu najwięcej zyskaliby najbiedniejsi. W przypadku małżeństwa z dwójką dzieci, w którym jedno z rodziców otrzymuje wynagrodzenie minimalne, klin podatkowy spadłby o blisko 18 pkt. proc., a dochody netto rodziny wzrosłyby o 5 tys. zł rocznie. Przeciętne małżeństwo z dwójką dzieci zyskałoby

3-3,5 tys. zł rocznie. Największe korzyści nominalne osiągnęłyby osoby o zarobkach 9-11 tys. zł brutto miesięcznie – nawet kilkanaście tys. zł. rocznie. Najmniej skorzystaliby ci, których dochody kształtują się nieznacznie powyżej średniej krajowej – w ich przypadku spadek klina podatkowego wyniesie nie więcej niż 1-2 pkt. proc.

Klin podatkowy dla różnych grup społecznych po reformie proponowanej w 2015 r.							
Model rodziny	Zarobki miesięczne brutto pracujących rodziców						
	minimalna	2,5 tys.	3,5 tys.	4 tys.	5 tys.	7 tys.	10 tys.
Singiel	35,5	38	39,5	39,5	39,5	39,5	39,5
1+1 samotny rodzic	26,5	31,5	35,5	36,5	38	39,5	39,5
2+1 pracuje jedno z rodziców	17	25,5	31	32,5	35	37,5	39,5
2+1 pracują oboje rodzice	31	35	36,5	38,5	39,5	39,5	39,5
2+2 pracuje jedno z rodziców	10	19	26,5	28,5	31,5	35,5	38
2+2 pracują oboje rodzice	26,5	31,5	35,5	36,5	38	39,5	39,5
2+3 pracuje jedno z rodziców	10	12,5	21,5	24,5	28,5	33	36,5
2+3 pracują oboje rodzice	21,5	28,5	33	34,5	36,5	39	39,5

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych Ministerstwa Finansów.

Klin podatkowy zwiększyłby się dla mniej niż 1 proc. najbogatszych podatników. Spośród osób samotnych wyższe podatki zapłaciliby ci, których dochód brutto wynosi obecnie nieco ponad 30 tys. zł miesięcznie. W wypadku małżeństw z dwójką dzieci próg wyniósłby prawie 60 tys. zł łącznych dochodów. Wzrost podatków dla najbogatszych byłby efektem planowanego zniesienia regresywności systemu podatkowego na końcu skali. Wyższe podatki zapłaciłyby też osoby zatrudnione obecnie na umowę zlecenia, które zarabiają więcej niż dwukrotność średniej krajowej.

Wprowadzenie proponowanej zmiany przy pozostawieniu minimalnej możliwości stosowania umów o dzieło i zlecenia doprowadziłoby do tego, że więcej pracowników przechodziłoby na samozatrudnienie, którego nie dotknęłaby zmiana klina podatkowego. Dodatkowo ta reforma klina kosztowałaby sektor finansów publicznych co najmniej 10,2 mld zł.

Reformie towarzyszyłaby zmiana prawa pracy. Zgodnie z tą propozycją umowy o pracę na czas określony i nieokreślony oraz umowy zlecenia i o dzieło na czas dłuższy niż miesiąc zostałyby zastąpione przez jedną umowę prawa pracy. Wraz z trwaniem kontrakt stopniowo nabierałoby cech umowy na czas nieokreślony. Zmiany dotyczyłyby nowo zawieranych kontraktów – trwające już umowy, np. na czas nieokreślony, byłyby regulowane dotychczasowymi przepisami. Nowe rozwiązanie nie oznaczałoby zlikwidowania umów cywilnoprawnych, lecz znacząco ograniczyłoby ich stosowanie. Po zmianach nadal można byłoby zatrudniać pracowników na okres próbny do trzech miesięcy.

Stopniowo rosłoby przywileje pracowników: w pierwszym roku pracy przysługiwałoby im dwutygodniowy okres wypowiedzenia, a wymiar urlopu byłby proporcjonalny do stażu – 1,5 dnia za miesiąc pracy. W okresie od roku do trzech lat pracy osoba zatrudniona w przypadku odejścia miałaby miesięczny okres wypowiedzenia, a w razie zwolnienia przez pracodawcę – trzy miesiące. Pracownikowi przysługiwałoby 20 dni urlopu. Po trzech latach pracy zatrudniony uzyskiwałby

trzymiesięczne wypowiedzenie i 26 dni urlopu. Pracujący ponad trzy lata byłiby odpowiednikami dzisiejszych zatrudnionych na umowach na czas nieokreślony – zyskiwaliby prawo odprawy w razie bankructwa firmy.

Warto też wspomnieć o postulatach Związku Przedsiębiorców Prywatnych i Centrum im. Adama Smitha, które proponują opodatkowanie funduszu płac na poziomie 25 proc. przy jednoczesnej likwidacji podatku od dochodów osobistych i wszelkich składek. Gdyby propozycja ZPP weszła w życie, to 25-proc. podatek od płacy minimalnej liczony byłby od kwoty 2112 zł, a to oznacza, że pensja netto pracownika wzrosłaby z 1286 zł do 1584 zł (przy całkowitym koszcie zatrudnienia na poziomie 2630 zł). Propozycja ZPP zdaniem autorów mogłaby być neutralna dla budżetu – dotychczasowy poziom dochodów zostałby zachowany dzięki ujednoczeniu stawki VAT na poziomie 16 proc. (ZPP, 2015).

PODSUMOWANIE

Eksperti w różnych krajach dotkniętych problemami rynku pracy (niekorzystnym kształtem klina i dualizmem rynku pracy), a także coraz częściej politycy widzą konieczność reform opodatkowania pracy. Polska radykalnie obniżyła klin podatkowy od 2000 r. i ma doświadczenia w jego zmianach w latach 2007-2008, kiedy wprowadzono kolejne reformy składek społecznych i podatków, ale nie były one neutralne dla sektora finansów publicznych. Dalszą drogą obniżenia klina podatkowego będzie obecnie podążać Belgia, Włochy zreformowały prawo pracy, ułatwiając zwalnianie pracowników zatrudnionych bezterminowo. Słowacja oskładkowała swoje tzw. umowy śmieciowe, a od kilku lat w Polsce eksperci proponują zmianę prawa pracy, tak by wprowadzić *single contract* i radykalnie zmienić kształt klina podatkowego, co pozwoliłoby w jednolity sposób pobierać daniny publiczne od dochodu z preferencją dla osób najuboższych. Czas na to, by przygotować w kraju skonsolidowaną reformę klina podatkowego.

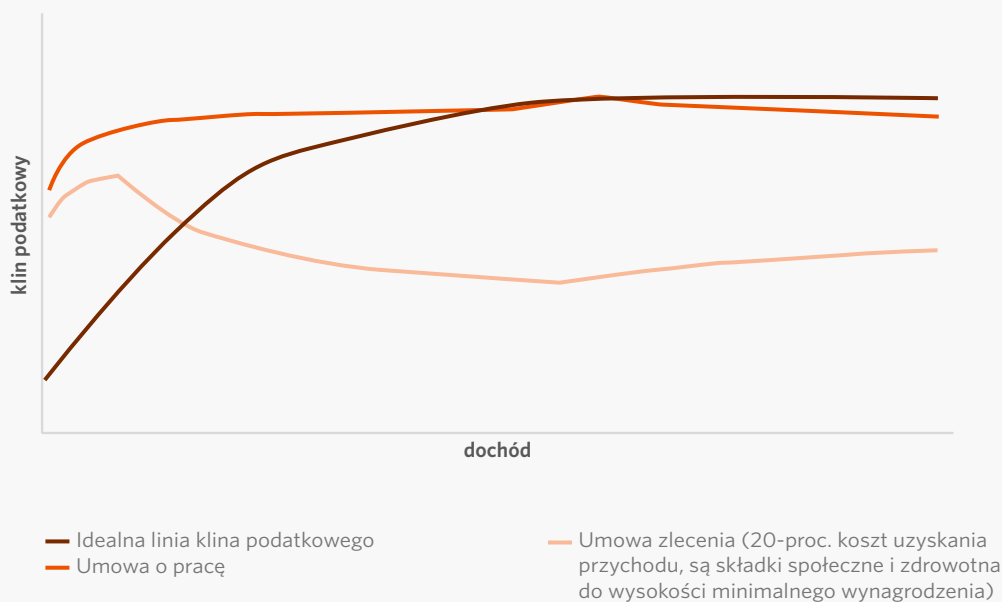
4. Skonsolidowana reforma podatków i prawa pracy

W poprzednich rozdziałach opisaliśmy problemy związane z klinem podatkowym w Polsce, a także sposoby w jaki różne kraje w ostatnich latach reformują swoje systemy prawa pracy oraz podatkowo-składkowe. Także Polsce potrzebna jest skonsolidowana reforma podatkowo-składkowa i prawa pracy, bo bez zmian obu elementów nie uda się uzyskać efektu wyższego zatrudnienia i lepszej jakości miejsc pracy⁴⁸.

Do tej pory polskie rządy podchodziły jednostronnie do reform rynku pracy – najczęściej zmieniając wysokość składek społecznych, modyfikując kodeks pracy, a rzadziej reformując system podatkowy. To dobrze, że system podatkowy

⁴⁸ Wysokiej jakości miejsca pracy to według Międzynarodowej Organizacji Pracy takie, które realizują zasady prawa pracy postulowane przez tę instytucję, m.in. gwarantujące ochronę praw pracowników, równe traktowanie oraz oferujące maksymalny poziom ochrony i godności osobistej.

Jak powinien wyglądać idealny klin podatkowy



Źródło: Opracowanie własne.

podlega rzadszym zmianom, ale to oznacza też, że pomimo trwającej od ćwierć wieku debaty o podatkach w Polsce tak naprawdę rzadko je zmienialiśmy. Dzisiaj nadszedł moment na dyskusję zarówno o podatkach, jak i o składkach, a nie tylko o prawie pracy czy kontrolach PIP.

W przypadku reformy klina podatkowego musi być zastosowane podejście z góry na dół (*top-down*), a nie oddolne (*bottom-up*). Musimy najpierw określić cel, czyli kształt klina, przynajmniej ogólne cechy, graniczne poziomy, a dopiero potem dostosować do niego elementy składowe i parametry. Poniżej garść rekomendacji, jak spróbować dojść do tego idealnego schematu.

REKOMENDACJE DLA SKONSOLIDOWANEJ REFORMY PODATKÓW I SKŁADEK

W przypadku prac prostych i osób nisko zarabiających w Polsce często stosuje się inne niż stosunek pracy formy zatrudnienia, które objęte są niższym klinem podatkowym. Jedna piąta takich prac według PIP (2015) ma znamiona umowy o pracę. Ponadto według danych Ministerstwa Finansów w 2014 r. przeciętna kwota dochodu (pomniejszonego o odliczone składki na ubezpieczenia społeczne) uzyskana z tytułu działalności wykonywanej osobiście (w tym umów o dzieło i zlecenia) przez osoby, które uzyskiwały dochody wyłącznie z tego tytułu, wyniosła 9,74 tys. zł rocznie, czyli 811 zł miesięcznie (łącznie 32,2 mld zł). Była zatem dużo niższa niż kwota uzyskiwana przeciętnie przez pracowników najemnych (około 60,8 tys. rocznie i 5,07 tys. zł miesięcznie). Problemy te zostały szeroko opisane w rozdziale pierwszym i drugim raportu, w których pokazujemy podatkowe antymotywacje na rynku pracy (por. Wojciechowski, 2015a).

Wiele krajów takich jak Belgia czy Wielka Brytania stopniowo obniża opodatkowanie pracy. W ostatnich latach Polska podąża tą samą ścieżką, ograniczając pozapłacowe koszty pracy, ale w przyszłości powinna się skoncentrować na skonsolidowanej reformie zarówno podatków, jak i składek społecznych. Punktem wyjścia powinna być próba oszacowania neutralności budżetowej

w taki sposób, aby ogólne dochody podatkowo-składkowe stanowiły podobną wielkość po reformie, czyli około 210 mld zł – po wliczeniu około 180 mld zł obecnych dochodów podatkowo-składkowych i od kilkunastu do 30 mld zł utraconych wpływów z powodu fikcyjnego zatrudnienia.

Po pierwsze, trzeba powołać zewnętrzny zespół, który opracuje założenia reformy klina podatkowego. Rząd powoływał już zewnętrzne grupy eksperckie do spraw opracowania reform strukturalnych. W 2016 r. zrobił to już minister zdrowia, który powołał kilka zespołów, które mają za zadanie przygotować m.in. reformę systemu finansowania ochrony zdrowia, zasad refundacji leków itp. Ponadto minister nauki i szkolnictwa wyższego zorganizował konkurs na przygotowanie reformy szkolnictwa wyższego, do którego mogą zgłaszać się niezależne zespoły eksperckie. Komisja Europejska po to, by przygotowywać projekty skomplikowanych reform, przewidziała budżet na lata 2017-2020 (*Structural Reform Support Programme for the period 2017 to 2020*), który wynosi 150,4 mln euro dla wszystkich państw członkowskich (European Commission, 2015). Ministrowie rodziny, finansów lub rozwoju (a najlepiej Kancelaria Prezesa Rady Ministrów) mogliby zawnioskować do Komisji o środki na powołanie takiego zespołu. Dzięki temu miałby budżet na prace studyjne, wyliczenia i stworzenie różnych wariantów reformy.

Po drugie, do przeliczenia neutralności zmian dla sektora finansów publicznych trzeba połączyć bazy danych Ministerstwa Finansów, ZUS i NFZ. Jakikolwiek zmiany w każdym z elementów klina – w składkach społecznych, składce zdrowotnej i w podatkach – spowodują efekty dla dochodów sektora finansów publicznych. Konieczne jest przeprowadzenie możliwie precyzyjnych wyliczeń, za pomocą różnych dostępnych narzędzi, by skonstruować możliwie optymalny kształt klina podatkowego. By to zrobić, Kancelaria Prezesa Rady Ministrów, Ministerstwo Finansów, Ministerstwo Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej lub Ministerstwo Rozwoju muszą dostać te zbiory danych i prawną zgodę od GIODO na dokonanie analizy ilościowej wpływu jakichkolwiek zmian parametrów (kwoty wolnej, kosztów uzyskania przychodu) na dochody polskich rodzin, a także dochody sektora finansów publicznych.

Po trzecie, uprośćmy składki wchodzące w skład klina. Ze względu na system zdefiniowanej składki należy pozostawić składkę emerytalną na poziomie 19,52 proc. dochodu, ale warto zastanowić się nad wprowadzeniem daniny będącej połączeniem wszystkich pozostałych składek i podatku dochodowego od osób fizycznych, umownie nazwanej podatko składką. Podział podatko składki między pracodawcę a pracownika byłby kwestią wtórną, bo nawet przy połączeniu dochodów z podatko składki nadal można by kierować część z nich do różnych funduszy celowych. Można je transferować nawet w tych samych proporcjach, co dzisiaj. Zmiana taka wychodziłaby także naprzeciw zamierzeniom Ministerstwa Zdrowia, które planuje wprowadzenie budżetowego finansowania systemu, co oznaczałoby likwidację NFZ i podporządkowanie ministrowi zdrowia środków zbieranych przez ZUS w ramach składki na ubezpieczenie zdrowotne.

Po czwarte, ustalmy jedną podstawę opodatkowania i oskładkowania klina. Obecne przeliczanie klina podatkowego ze zmieniającymi się podstawami oskładkowania i opodatkowania oraz z możliwością odliczenia składki zdrowotnej od przychodu utrudnia podatnikowi zrozumienie, w jaki sposób płaci daniny

publiczne. Wielu ekspertów i pracowników mówi m.in. o tym, że „państwo zabiera połowę” dochodów, podczas gdy w rzeczywistości ten odsetek jest znacznie niższy. Oprócz księgowych i ekonomistów nikt jednak nie umie samodzielnie wyliczyć sobie płacy netto w arkuszu kalkulacyjnym. Taka reforma oznaczałaby, że należy zmienić wysokość składek pobieranych przez system ubezpieczeń społecznych i proporcjonalnie potrącać składki.

Po piąte, skonsolidujmy instytucje poboru danin publicznych. W ZUS i urzędach skarbowych pracuje blisko 90 tys. osób, które zajmują się w dużej części bardzo podobnymi zadaniami. Dodatkowo obie instytucje służą jako wielka kasa rozliczeniowa. Przy reformie klina warto wyłączyć funkcje kontroli skarbowej z urzędów skarbowych i zostawić je pod nadzorem ministra finansów. Cała administracja odpowiedzialna za rozliczenia i odpowiadanie na pytania podatników powinna w takim modelu być włączona do ZUS. To instytucja dokonująca więcej transferów finansowych, a także mająca większy dorobek w kontaktach z przedsiębiorcami, przez co jest lepszym kandydatem do tego, by zostać główną agencją poboru danin publicznych, niż urzędy skarbowe.

Przy takim systemie, formularz PIT zawierający łączne zeznanie podatkowo-składkowe byłby bardzo prosty, miałby jedną stronę i trzy rubryki: dochód brutto, kwota wolna na podatnika i dzieci oraz podatek. Rozliczenie roczne podatko składki służyłoby też weryfikacji naliczonych danin, podobnie jak dzisiaj rozliczenie podatkowe. Nie byłoby też problemu z tym, by rozliczenie mogli wykonywać pracodawcy, tak jak robią to dzisiaj dla części podatników zatrudnionych tylko w jednym miejscu.

Po szóste i najważniejsze, wprowadźmy progresywny klin podatkowy, korzystając z wachlarza możliwych rozwiązań. To, jakich konkretnych instrumentów rząd użyłby do przygotowania reformy klina jest kwestią wtórną, bo zmianę można wprowadzić, modelując kwotę wolną, koszty uzyskania przychodu i likwidując limit 30-krotności przeciętnego wynagrodzenia dla pobierania składek społecznych. Konieczne jest jednak skonsolidowane podejście. Poniżej lista opcji, z których może skorzystać rząd:

- Degresywna kwota wolna dla podatko składki. To nie jest tylko postulat ekspercki, lecz także prawny wymóg po decyzji Trybunału Konstytucyjnego z 2015 r. Sędziowie zdecydowali, że kwota wolna od podatku powinna być zróżnicowana i odzwierciedlać minimum egzystencji, za jakie jest w stanie przeżyć dana osoba. Instytut Pracy i Polityki Społecznej – ośrodek badawczy podległy ministrowi rodziny – co roku liczy minimum egzystencji⁴⁹, które wskazuje, ile musi wynosić dochód na osobę w rodzinie, by mogła ona przeżyć w ciągu miesiąca, kupując podstawowy koszyk produktów. Minimum egzystencji dla singla to obecnie 6,53 tys. zł rocznie, ale dla rodziny trzyosobowej to już 5,29 tys. zł na osobę w gospodarstwie domowym⁵⁰.

Wprowadzenie degresywnej kwoty wolnej polega na tym, że im wyższe

⁴⁹ Minimum egzystencji, zwane także minimum biologicznym, wyznacza poziom zaspokojenia potrzeb konsumpcyjnych, poniżej którego występuje biologiczne zagrożenie życia człowieka. Kategoria ta jest uznawana za dolną granicę ubóstwa. Liczy się ją dla wybranych typów gospodarstw domowych od 1981 r.

⁵⁰ Należy jednak pamiętać, że bardzo często całe rodziny rozliczają podatek – około 52 proc. Polaków rozlicza się wspólnie z małżonkiem a 3 proc. korzystało z możliwości rozliczenia się z dzieckiem (CBOS, 2013), a 45 proc. samodzielnie.

zarobki, tym mniejsza kwota wolna od podatku. W miejsce ryczałtowych form objęcia składkami na ubezpieczenia społeczne wprowadzone byłyby procentowe stawki wraz z odpowiednio ustalonymi kwotami wolnymi, które pomniejszają przychody podatkowe w sposób jednolity dla wszystkich form zatrudnienia. W ten sposób kieruje się korzyści z obniżki klina podatkowego nie do wszystkich, tylko do ludzi o najniższych dochodach.

Jak takie rozwiązanie mogłoby wyglądać w praktyce? Chodzi o zastosowanie modelu brytyjskiego (proponowanego w 2006 r. przez kancelarię premiera, a którego zwolennikiem jest obecnie m.in. Ministerstwo Rozwoju), w którym od pewnego progu dochodów kwota wolna od podatku już nie przysługuje. Jeżeli zdecydować się na kwotę wolną na poziomie 6,5 tys. zł waloryzowaną co roku przeciętnym wzrostem minimum egzystencji, to takim progiem może być przeciętne wynagrodzenie w gospodarce narodowej, ale z uwzględnieniem np. liczby członków w rodzinie. Koszty podwyżki kwoty wolnej do takiego poziomu to 7-9 mld zł rocznie.

- Ograniczenie kosztów uzyskania przychodu. Są to wydatki, jakie ponosi podatnik w celu uzyskania przychodu z poszczególnego źródła. Mogą wynosić ryczałtowo od 20 do 50 proc. dochodu podlegającego opodatkowaniu i w zamyśle ustawodawcy miały służyć do stworzenia preferencji podatkowych dla artystów i osób, które wykonują osobiście jakąś działalność autorską – tłumaczą książki czy piszą teksty. Jak pokazaliśmy w raporcie 112 tys. osób o zarobkach powyżej 100 tys. zł korzysta z umów przewidujących wyższe koszty uzyskania przychodu do ograniczania klina i płacenia podatków w drugim progu podatkowym. Preferencja ta obniża także klin podatkowy dla umów o dzieło dla kilkudziesięciu tysięcy pracowników do poziomu zaledwie 9 proc., czyli do poziomu czterokrotnie niższego niż płaci pracownik zatrudniony na umowie o pracę. Warto zastanowić się nad zmianą tej preferencji podatkowej, która w Polsce coraz rzadziej ma związek z działalnością artystyczną.

Można też rozważyć ujednoczenie kwot wolnych i kosztów uzyskania przychodu, tak by zredukować dysproporcje między klinem podatkowym dla różnych form zatrudnienia. Jeżeli tego by się nie udało zrobić, można np. podnieść koszty uzyskania przychodu tylko dla umów o pracę, aby zrównać sumę kwot wolnych i kosztów uzyskania przychodu dla różnych form zatrudnienia, np. dla umów zlecenia i dla umów o pracę. Miesięczny koszt uzyskania przychodu w umowie o pracę mógłby zostać podniesiony do 480 zł, czyli czteropięćkrotnie, aby był porównywalny z kosztem uzyskania przychodu w wysokości 20 proc. dla przeciętnej umowy zlecenia. W ten sposób roczna suma kwot wolnych (3091 zł) i kosztów uzyskania przychodu wyniosłaby ok. 8800 zł⁵¹, a więc byłaby zbliżona do minimum egzystencji (Wojciechowski, 2015b).

- Rezygnacja z górnego limitu dochodu, od którego opłaca się składki emerytalne. Składki na ubezpieczenia emerytalne i rentowe oblicza pracodawca i przekazuje je do ZUS aż do momentu osiągnięcia kwoty rocznej podstawy wymiaru składek. Limit wynosi 30-krotność przeciętnego prognozowanego na dany rok wynagrodzenia w gospodarce narodowej – w 2016 r. 121,65 tys. zł. Od nadwyżki przychodów pracownika, liczonych narastająco od początku roku ponad ten limit, nie nalicza się składek na ubezpieczenia emerytalno-rentowe.

⁵¹ 3091 zł + 480 zł x 12 miesięcy.

Ograniczenie to nie obowiązuje natomiast w stosunku do składek na ubezpieczenia chorobowe i wypadkowe.

Ten element klina powoduje jego degresywny charakter – powyżej tej kwoty zarobków składki przestają być naliczane, co oznacza, że osoba bardzo dobrze zarabiająca proporcjonalnie płaci mniej niż otrzymująca wynagrodzenie minimalne. W 2014 r. 344 tys. osób przekroczyło limit 30-krotności dochodów. Środki, obecnie nie trafiające do Funduszu Ubezpieczeń Społecznych, mogłyby być dodatkowymi dochodami sektora finansów publicznych, które nie powodują powstawania zobowiązań emerytalno-rentowych.

Jeżeli rząd nie będzie chciał zwiększać koniecznych wydatków wynikających z wypłaty wyższych świadczeń emerytalnych w przyszłości liczonych na podstawie zasady zdefiniowanej składki, to warto się zastanowić, czy dochodów z ograniczenia 30-krotności nie przeznaczyć, w ramach solidarnościowego elementu systemu emerytalnego, jako dotacji do Funduszu Rezerwy Demograficznej. Istniejący limit powoduje też dodatkowe problemy dla pracowników osiągających dochody u różnych pracodawców. Płatnicy mają obowiązek po jego osiągnięciu zaprzestać opłacania składek, ale w wypadku zatrudnienia w kilku miejscach to na pracowniku ciąży obowiązek poinformowania o tym pracodawców. Dodatkowy zysk dla sektora finansów publicznych z tego rozwiązania to od 6 do 8 mld zł.

- Ograniczenie korzystania z umów zlecenia i o dzieło. Od początku 2016 r. rząd ograniczył zachęty fiskalne dla zatrudniania pracowników na umowach zlecenia, podnosząc minimalny poziom oskładkowania w wypadku zbiegów kilku umów do poziomu płacy minimalnej. W poprzednich latach pracodawcy wykorzystywali manewr polegający na zawieraniu kilku umów z jedną osobą do ograniczania pozapłacowych kosztów pracy, by płacić pełne składki społeczne tylko od jednej umowy, np. na 50 zł. Dodatkowo rząd planuje objąć umowy zlecenia godzinową płacą minimalną i przymusić pracodawców do prowadzenia ewidencji czasu pracy. To rozwiązanie dosyć represyjne w stosunku do pracodawców – bardziej korzystne mogłoby być wprowadzenie maksymalnego możliwego dochodu do uzyskania na podstawie umowy o dzieło i zlecenia, np. na poziomie minimum socjalnego⁵², czyli 13 tys. zł brutto w ciągu roku (w przypadku jednoosobowego gospodarstwa domowego). Innym rozwiązaniem byłoby pobieranie od osób zatrudnionych na takich umowach zamiast podatku najpierw składki emerytalnej oraz pokrywanie z budżetu w formie podatku negatywnego innych składek na ubezpieczenia społeczne i podatku dochodowego.

Oprócz tego nie powinno być żadnych dodatkowych preferencji podatkowo-składkowych przy zatrudnianiu pracowników na umowę zlecenia, oprócz tych wynikających z ograniczonego stosowania prawa pracy. Umowy o dzieło i zlecenia, podobnie jak w innych krajach, mogą nadal odgrywać w Polsce istotną rolę przy zatrudnianiu pracowników w pracach nisko produktywnych (*minijobs*), ale po okresie przejściowym wejścia innych rekomendacji w życie warto zastanowić się nad objęciem także ich pełnym wymiarem podatkoskładki, bo osoby nisko zarabiające i tak będą płacić niższe podatki i składki.

⁵² Czyli minimum dochodów, które danemu gospodarstwu pozwala na uczestnictwo w życiu społecznym, pojechanie na tanie wakacje i opłacenie rachunków, ale już nie na kredyty hipoteczne.

REKOMENDACJE DLA REFORMY PRAWA PRACY

Wykorzystanie powyższych rekomendacji może pomóc nisko zarabiającym i jednocześnie sprawić, że system podatkowo-składkowy będzie bardziej progresywny i przez to bardziej solidarny. Problem w tym, że tak ogólne założenia wymagają daleko idącego uszczegółowienia, by wprowadzić w życie reformę. Wiele konkretnych, m.in. dotyczących wysokości podatku-składki, musi zostać wyliczona bezpośrednio na bazie deklaracji PIT. Reformie klina musi także towarzyszyć reforma prawa pracy dążąca do uelastycznienia umów o pracę.

SINGLE CONTRACT W POLSCE

Zmiana kodeksu pracy z 2015 r. upodobiła umowy na czas określony i nieokreślony, jeżeli chodzi o okresy wypowiedzenia oraz łatwość zwalniania pracowników. Można powiedzieć, że to prawie *single contract*, czyli jeden typ umowy o pracę, który przewiduje stopniowo rosnące koszty zwalniania pracowników. Po 22 lutego 2016 r. z jednym pracownikiem można podpisać tylko trzy umowy na czas określony, które łącznie będą mogły trwać maksymalnie 33 miesiące. Kolejną ważną zmianą jest odejście od krótkiego, zawsze dwutygodniowego okresu wypowiedzenia umowy na czas określony. Okresy wypowiedzenia będą takie same jak w przypadku umów na czas nieokreślony, czyli dwa tygodnie – przy zatrudnieniu poniżej sześciu miesięcy, miesiąc – przy stażu pracy wynoszącym co najmniej sześć miesięcy, trzy miesiące – przy zatrudnieniu w danej firmie przez co najmniej trzy lata.

Ponadto polskie prawo, w odróżnieniu od innych państw, w których postulowany jest *single contract*, nie gwarantuje odpraw przy zwalnianiu pracownika (Arak et al., 2014). Warunki indywidualnej umowy mogą przewidywać taką sumę, ale pracownikowi zwalnianemu przez pracodawcę lub za porozumieniem stron przysługuje jedynie ekwiwalent za niewykorzystany urlop. Problemem są rosnące w nierównych odstępach czasu dodatkowe uprawnienia pracownika wynikające ze stażu pracy – szczególnie w ciągu pierwszego roku zatrudnienia. Warto się zastanowić, czy tych regulacji bardziej nie ujednolicić, bo Polska ma problem z zatrudnianiem pracowników na umowach na czas określony.

Single contract jest próbą odpowiedzi na problem nadużywania umów na czas określony. Polska jest liderem pracy tymczasowej w Europie – 28,3 proc. zatrudnionych pracuje na umowach tymczasowych. Za Polską plasują się Hiszpania z 24 proc. i Portugalia z 21,4 proc. Przeciętnie w Unii 14 proc. zatrudnionych pracuje tymczasowo, np. w Niemczech – 13,1 proc. Dodatkowo w Polsce umowy o pracę są często zastępowane przez umowy cywilnoprawne (o dzieło i zlecenie), które mają niższe pozapłacowe koszty pracy – pracuje na nich około 6-7 proc. zatrudnionych⁵³.

⁵³ Do tego dochodzi wysoki wskaźnik poziomu stresu w pracy (*job strain*), czyli odsetek osób, które deklarują wysoką presję w miejscu pracy oraz małe wsparcie ze strony pracodawców, by spełnić wymagania. Wśród 32 krajów tylko w dwóch – w Turcji i Grecji – sytuacja pod tym względem była gorsza niż w Polsce. W Polsce około 53 proc. pracujących pracowało w stresujących warunkach, podczas gdy średnia dla krajów OECD to 36 proc., a w krajach skandynawskich 15-25 proc. (OECD, 2014).

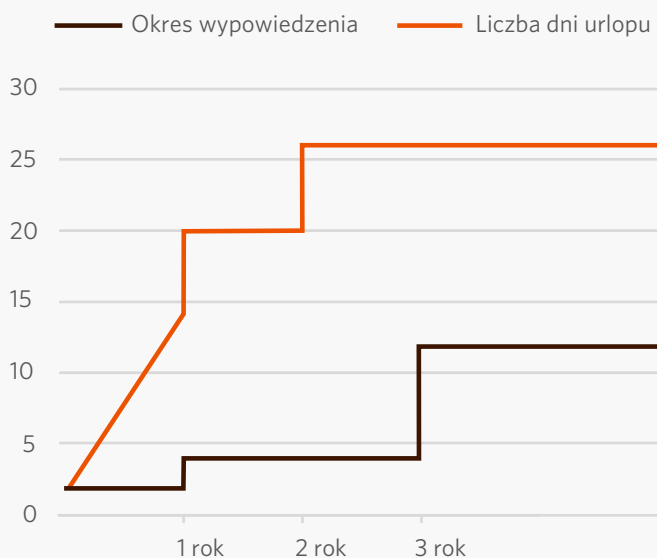
JAK MOŻE WYGLĄDĄĆ WPROWADZENIE JEDNEGO KONTRAKTU W ŻYCIU?

Po pierwsze, umowy o pracę na czas określony i nieokreślony zostałyby zastąpione przez jedną umowę prawa pracy. Wraz z trwaniem kontrakt stopniowo nabrałyby cech umowy na czas nieokreślony. Zmiany dotyczyłyby nowo zawieranych kontraktów – trwające już umowy byłyby regulowane dotychczasowymi przepisami. Nowe rozwiązanie nie oznacza zlikwidowania umów cywilnoprawnych, ale znacząco ogranicza ich stosowanie. Po zmianach nadal można byłoby zatrudniać pracowników na okres próbny do trzech miesięcy, tak jak obecnie.

Po drugie, przywileje pracowników by stopniowo rosły. W pierwszym roku pracy przysługiwałby im dwutygodniowy okres wypowiedzenia, a wymiar urlopu byłby proporcjonalny do stażu – 1,5 dnia za miesiąc pracy. W okresie od roku do trzech lat pracy osoba zatrudniona w przypadku odejścia miałaby miesięczny okres wypowiedzenia, ale w razie zwolnienia przez pracodawcę. Pracownikowi przysługiwałoby 20 dni urlopu. Po trzech latach pracy, tak jak obecnie, zatrudniony uzyskiwałby trzymiesięczne wypowiedzenie i 26 dni urlopu. Pracujący ponad trzy lata byłiby odpowiednikami dzisiejszych zatrudnionych na umowach na czas nieokreślony.

Dodatkowo powinno się dążyć do ograniczenia preferencji tworzonych dla niektórych grup pracowników, jak 80 proc. płacy minimalnej dla osób rozpoczynających karierę zawodową (to zmienia obecnie rząd). Należałoby też

Okres wypowiedzenia i liczba dni urlopu po wprowadzeniu *single contract* ze względu na staż pracy



Źródło: Opracowanie własne.

zlikwidować preferencję oznaczającą, że pracodawca zatrudniający studenta nie musi w ogóle płacić składek społecznych. Warto też ograniczyć okres ochronny czterech lat w przypadku zwalniania pracowników przed osiągnięciem wieku emerytalnego.

Główny cel reformy, czyli ułatwienie przejścia pracujących z umów na czas określony na nieokreślony, powinien zostać osiągnięty w przeciągu kilku lat od wprowadzenia zmiany. Doświadczenia z Włoch pokazują, że pracodawcy niechętnie zmieniają swoje przyzwyczajenia, dlatego postulowane jest ograniczenie stosowania umów cywilnoprawnych przez maksymalną sumę, na jaką można je zawierać w ciągu roku.

WADY I ZALETY SKONSOLIDOWANEJ REFORMY KLINA PODATKOWEGO

Daleko idąca reforma klina na papierze może się wydawać atrakcyjna, ale jako element pragmatycznej polityki może się okazać nierealna do przeprowadzenia. Warto zastanowić się nad zaprezentowanymi argumentami za zmianami i przeciw nim.

Argumenty za wprowadzeniem skonsolidowanej reformy klina:

- + wzrost zatrudnienia (prorozwojowy), który byłby dynamicznym efektem reformy, podczas gdy przytłaczająca większość zmian strukturalnych ukierunkowana jest na wydajność/produktywność pracy, a nie wzrost zatrudnienia;
- + zwiększenie możliwości oddziaływania stawkami podatkowo-składkowymi na procesy w obrębie rynku pracy – po konsolidacji klina decyzje dotyczące struktury i wielkości stawek dotyczą jednocześnie obu dotychczasowych części klina, tj. podatkowej i składkowej;
- + uproszczenie procedur administracyjnych po stronie pracodawców i instytucji oraz ograniczenie kosztów w średnim i długim terminie;
- + ograniczenie możliwości unikania opodatkowania oraz arbitralnego określania poziomu płaconych podatków i składek;
- + solidarność pionowa i pozioma systemu podatków i składek społecznych;
- + obywatel miałby kontakt tylko z jedną agencją poboru danin publicznych, tak samo płatnik składek i podatków np. przez system e-Płatnik ZUS;
- + podwyższenie świadomości obywateli co do podatków i składek, które są pobierane przez państwo – przeprowadzenie zmiany będzie wymagało edukacji ekonomicznej przez proces kampanii społecznych kierowanych do różnych grup społecznych;
- + brak konieczności tworzenia systemu informatycznego dla poboru podatków i składek, jeżeli zadaniem tym zająłby się ZUS w ramach kompleksowego systemu informatycznego;
- + rząd miałby łatwiejszy dostęp do dochodów sektora finansów publicznych transferowanych normalnie do funduszy celowych, których przeznaczenie mogłoby zmienić według woli politycznej większości parlamentarnej.

Argumenty przeciwko reformie:

- przy likwidacji albo znacznym ograniczeniu umów zlecenia i o dzieło pracownicy korzystający z tych form zatrudnienia mieliby obniżone dochody netto;
- byłaby to jedna z najtrudniejszych reform podatkowo-składkowych od przeszło ćwierć wieku, wymagałaby dużej odwagi politycznej po stronie rządu;
- wprowadzenie reformy najpewniej wymagałoby w dłuższym terminie reformy ubezpieczeń społecznych, co wiązałoby się z kolejnymi daleko idącymi zmianami negatywnie odbieranymi przez wyborców;
- każda zmiana klina wiązałaby się z powstaniem grupy beneficjentów i poszkodowanych, chyba że rząd zdecydowałby się na obniżenie podatku i dopłacanie do świadczeń uzyskiwanych przez część podatników – w średnim terminie niemożliwe ze względu na deficyt budżetowy i stosunkowo wysoki poziom zadłużenia Polski;
- długi okres przejściowy przechodzenia z obecnych typów umów i zasad oskładkowania i opodatkowania;

- nie wiadomo, jakie konsekwencje w zachowaniu podatników będzie miała taka zmiana – najczęściej ludzie wyszukują luk w systemie, w tym wypadku byłoby nią samozatrudnienie; w takiej sytuacji konieczna byłaby kolejna reforma zbliżająca opodatkowanie samozatrudnienia;
- system poboru danin publicznych musiałby zostać stworzony na nowo, gdyby poborem podatków i składek miały się zajmować urzędy skarbowe;
- rząd mógłby łatwiej zmieniać przeznaczenie wydatkowania środków dostępnych dla systemu ubezpieczeń społecznych i ochrony zdrowia, a także obniżyć dostępność środków normalnie zarezerwowanych w funduszach celowych.

Decyzja o tym, czy w Polsce powinna zostać przeprowadzona skonsolidowana reforma klina podatkowego powinna zostać poprzedzona długą debatą publiczną, która zwiększyłaby odsetek osób zainteresowanych zmianą. Do jej rozpoczęcia konieczne są dobra diagnoza i synteza, bo ludzie nie wiedzą jakie płacą efektywne podatki, ponadto trzeba mieć na uwadze neutralność zmian dla sektora finansów publicznych. Ważnym czynnikiem do wzięcia pod uwagę są koszty przejścia z jednego systemu do drugiego. Zmiana byłaby prostsza, gdyby istniał konsens między partiami co do kierunku reform, ale od lat 90. nie było podobnej sytuacji.

REFORMIE MUSI TOWARZYSZYĆ KAMPANIA SPOŁECZNA

Polacy mają gorszą niż przeciętnie w państwach OECD wiedzę ekonomiczną dotyczącą rozliczania podatków, zasad działania systemu emerytalnego i zasad rządzących inwestycjami finansowymi. Dlatego tak ważne jest, by wprowadzanym zmianom towarzyszyła kampania informacyjna⁵⁴.

Według badań agencji ratingowej Standard & Poor's jedynie 42 proc. Polaków rozumie podstawowe pojęcia z zakresu finansów, takie jak inflacja czy procent składany (odsetki powiększone o kapitalizację kapitału). Przeciętny wynik na świecie jest jeszcze niższy i wynosi 33 proc., ale już w Europie jest wyższy – 52 proc. Najlepiej wyedukowani ekonomicznie są Skandynawowie – aż 71 proc. z nich nie miało problemu z wyjaśnieniem działania prostych mechanizmów rządzących światem finansów. Wskaźnik Polski jest także jednym z najniższych w Europie Środkowo-Wschodniej, np. w Czechach wynosi on 58 proc., na Węgrzech 54 proc., a na Słowacji 48 proc. (Kaper, Lusardi & van Oudheusden, 2015)⁵⁵.

- Problem klina podatkowego jest bardzo specjalistyczny i techniczny w swojej naturze, dlatego trzeba zacząć od tworzenia platformy do dyskusji. Żeby rozpocząć zmiany, trzeba najpierw ten temat wprowadzić do debaty publicznej.

⁵⁴ Przynajmniej od dekady OECD, której Polska jest krajem członkowskim od końca 1996 r., stara się wpłynąć na rządy krajów członkowskich, by wypracowały i wprowadziły w życie narodowe strategie edukacji finansowej. Do rekomendacji tej zastosowało się już 15 z 34 krajów członkowskich tej organizacji, m.in. Czechy, Irlandia, Japonia, Holandia, Hiszpania, Portugalia, Słowenia, Stany Zjednoczone, Wielka Brytania.

⁵⁵ Według ostatniego badania OECD na temat stanu edukacji finansowej na świecie Polska znalazła się na ostatnich miejscach w średniej ocenie wskaźnika poziomu wiedzy ekonomicznej wśród 14 uczestników tego projektu. Niski odsetek poprawnych odpowiedzi widoczny był przede wszystkim w zakresie rozumienia podejmowanego ryzyka i relacji ryzyko-zwrot. Poprawnych odpowiedzi udzieliło jedynie 48 proc. polskich respondentów, podczas gdy w Czechach 81 proc., w Niemczech 79 proc., w Wielkiej Brytanii 77 proc., a na Węgrzech 86 proc. (Atkinson & Messy, 2012).

Wtedy cel może być bardziej ogólny. Kolejne kroki to przygotowanie merytoryczne, zgromadzenie dostępnej wiedzy na temat problemu: badań, skali, przyczyn, konsekwencji. Podobnie robi rząd Wielkiej Brytanii, dyskutując z przedsiębiorcami o połączeniu składek i podatków, by rewolucyjny pomysł wykuł się w debacie i został w niej zweryfikowany. Ten raport jest jednym z kroków do stworzenia takiej platformy.

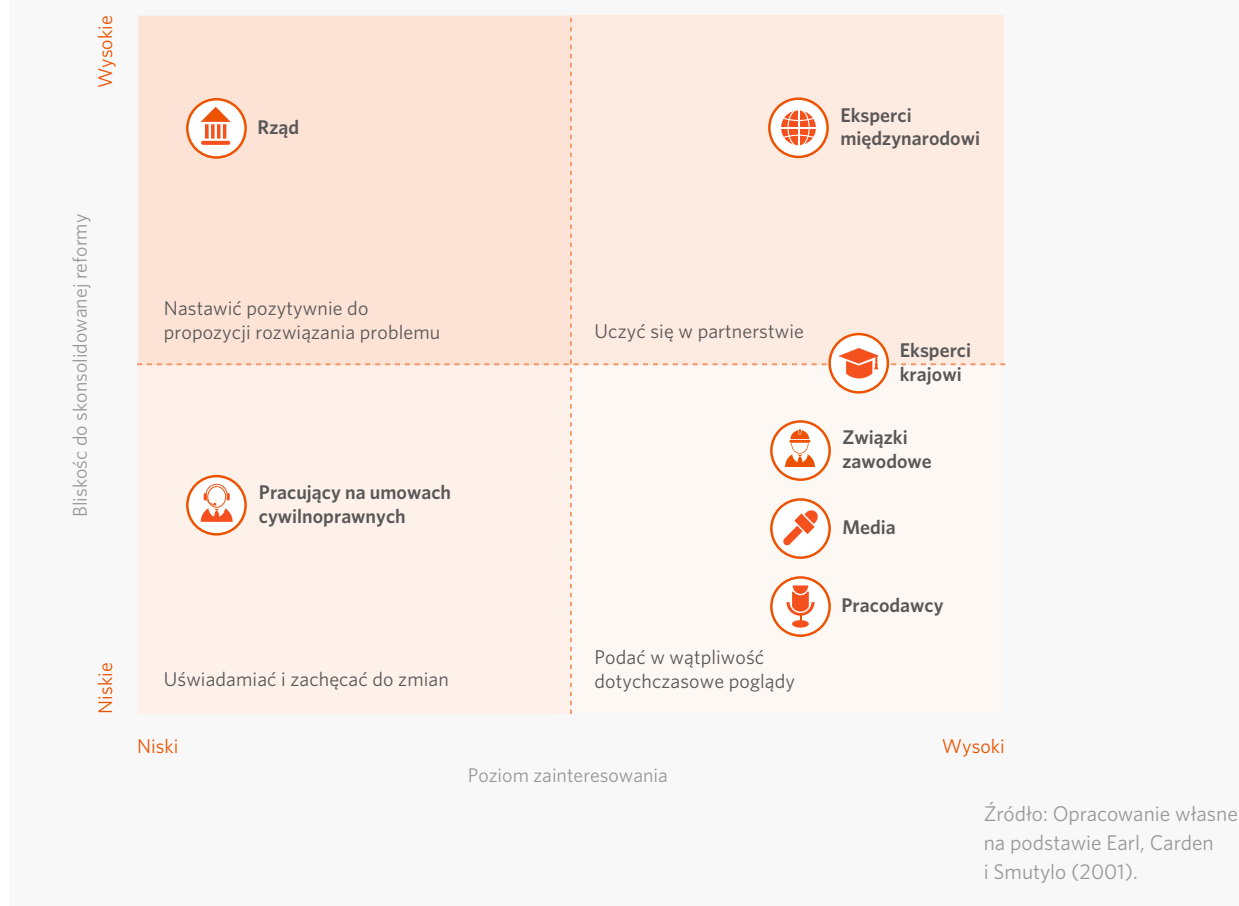
- Trzeba znaleźć grupę docelową. Należy zastanowić się, na jakiej grupie się skupić w kampanii, do kogo mówić. Nawet jeśli takich możliwych grup jest wiele, trzeba wybierać te, które będą kluczowe – to pracownicy na umowach zlecenia, osoby na umowach na czas określony, pracujący w szarej strefie, ludzie mało zarabiający i przedsiębiorcy.
- Konieczny jest lider polityczny projektu. Kampania na rzecz zmiany musi mieć silnego lidera, który będzie występował w mediach, organizował konferencje, debaty i odpowiadał na pytania – to byłoby jego zadanie na co najmniej rok w trakcie przygotowywania takiej zmiany. Kandydatem na takiego lidera mógłby być konstytucyjny minister finansów, rozwoju lub rodziny lub sam premier i wraz ze swoją kancelarią. Lider musi mieć oddelegowanego do zadania wiceministra, który w jego imieniu będzie faktycznie koordynować pracę nad takim projektem – od prac nad założeniami po podpisanie ustawy przez prezydenta.
- Za komunikację muszą odpowiadać specjaliści. Jeżeli administracja nie ma kompetencji do przygotowania komunikatów łatwych do zrozumienia przez przeciętnego podatnika, to powinna skorzystać z usług firm doświadczonych w tym obszarze. Do przeprowadzenia kampanii społecznej potrzebne są duże pieniądze. Kampania ze spotami telewizyjnymi i radiowymi oraz billboardami widocznymi na ulicach może kosztować kilka milionów złotych. Koszt takiej inwestycji może się jednak zwrócić dzięki temu, że reforma zostałaby pozytywnie przyjęta przez obywateli.

JAK PRZEKONAĆ GRUPY INTERESU DO SKONSOLIDOWANEJ REFORMY

Pracodawcy chcą obniżki, a związki zawodowe podwyżki klina. Każda podwyżka składek lub podatku dochodowego będzie się spotykać ze sprzeciwem pracodawców. Nieco inaczej na zmiany klina patrzą związki zawodowe, które mają świadomość, że jest on zbyt wysoki dla najuboższych, i chciałyby większej progresji podatkowej, która zwiększyłaby dochody budżetowe, by uzupełniać niedobory w funduszach celowych lub przeznaczać środki na wyrównywanie dochodów najuboższych. W poprzednich latach związki wypowiadały się też pozytywnie m.in. o reformach podnoszących wysokość składki rentowej (OPZZ, 2011).

Jak pokazują dane CBOS, sami zainteresowani, czyli pracujący na umowach cywilnoprawnych, w większości nie chcieliby zmieniać formy zatrudnienia – przede wszystkim dlatego, że mogłoby to obniżyć ich wynagrodzenie na rękę. Nie widzą dodatkowych korzyści wynikających z odkładania składek na ubezpieczenia społeczne, ponieważ nie znajdują się na razie w grupach wieku o podwyższonym ryzyku korzystania z ochrony zdrowia, systemu rentowego z tytułu niezdolności do pracy czy pobierania świadczeń emerytalnych.

Matryca AIIM (Alignment, Interest and Influence Matrix) skonsolidowanego podejścia do reformy klina podatkowo-składkowego w Polsce



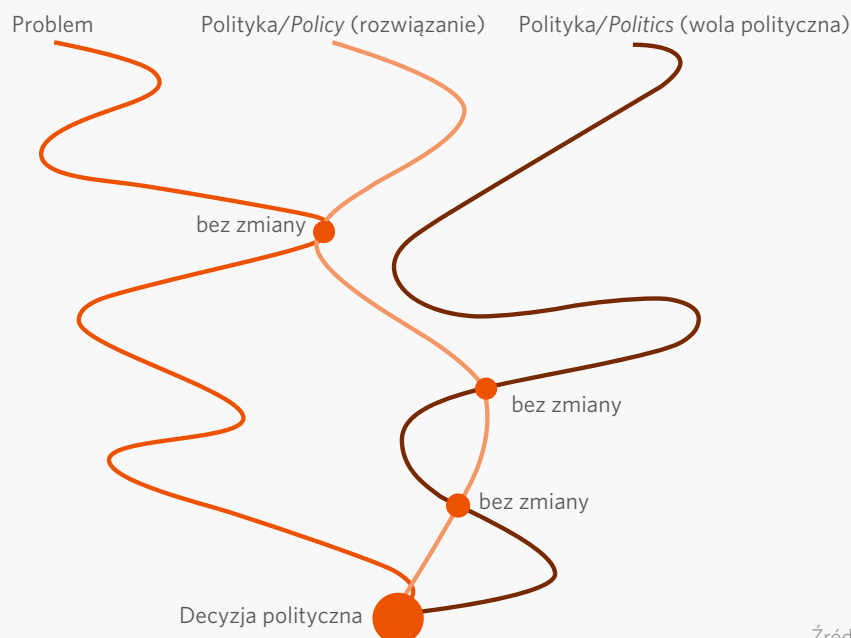
Patrząc z perspektywy ekonomii politycznej reformy, stworzyliśmy matrycę interesariuszy w zależności od poziomu ich zainteresowania reformą klina i zbieżnością poglądów co do tego, że powinien być reformowany w sposób skonsolidowany. Najbliżej reformy są eksperci międzynarodowi m.in. pracujący dla OECD, Banku Światowego czy ONZ. Ich doświadczenie i setki tysięcy publikacji badawczych z projektów realizowanych w wielu krajach pozwalają dzielić się wiedzą z innymi krajami. Doświadczenie ekspertów m.in. z pozytywnie kojarzonego w polskiej prasie OECD mogłoby być korzystne dla stworzenia zrębów reformy. Misja ekspertów z OECD na zaproszenie bliskich podjęcia decyzji o reformach polityków mogłaby ułatwić *agenda setting*⁵⁶, czyli zainteresowanie mediów, opinii publicznej oraz interesariuszy. Rząd musiałby jednak być entuzjastycznie nastawiony do reformy, a to wymaga przekonania kilku kluczowych polityków przez ekspertów krajowych i międzynarodowych. Żeby zaszła zmiana muszą się spotkać trzy strumienie polityki (patrz graf na następnej stronie).

Kolejną grupą społeczną, której należy uświadomić możliwe korzyści wynikające ze zmian, są osoby pracujące na umowach cywilnoprawnych – trzeba im pokazać, co może przynieść zmiana statusu ich zatrudnienia. Nieco trudniejsze zadanie może dotyczyć związków zawodowych, pracodawców i mediów oraz części ekspertów krajowych, którzy pomimo tego, że są zainteresowani problematyką klina podatkowego, mają silnie uformowane poglądy dotyczące

⁵⁶ Teoria porządku dziennego – media wpływają w bardzo dużym stopniu na kształtowanie się opinii publicznej, ukierunkowując uwagę widzów na pewne wydarzenia, a ignorując pozostałe. Wpływając na to, czym się interesują media, można wpłynąć na poparcie dla reformy.

postulowanych reform – inne niż podejście skonsolidowane. By przekonać te grupy interesu, trzeba wygenerować wiele danych, które pomogą w jasny sposób opowiedzieć o korzyściach zmian mediom, a także przedstawić ocenę skutków regulacji partnerom społecznym.

Matryca AIIM (Alignment, Interest and Influence Matrix) skonsolidowanego podejścia do reformy klina podatkowo-składkowego w Polsce



Źródło: Kingdon (1984).

PODSUMOWANIE

W Polsce trzeba obniżyć klin podatkowy dla osób najuboższych i w większym stopniu uzależnić jego wysokość od dochodów, a także zlikwidować jego niekorzystne zróżnicowanie wynikające z różnych form zatrudnienia. Bez tego nie ma mowy o naprawie rynku pracy. Celem tego raportu jest zaproponowanie spójnego systemu podatkowego, który byłby przyjazny dla podatników, oraz reformy prawa pracy. Wiąże się to także ze zmianą horyzontu działania: system musi stanowić długookresową wizję funkcjonowania państwa w gospodarce, a nie być tylko odzwierciedleniem krótkookresowych pomysłów zmieniających się ministrów finansów.

Skonsolidowana reforma klina wymaga kilku lat na jej przygotowanie i wprowadzenie, a okres przejściowy byłby szczególnie uciążliwy dla przedsiębiorców, którzy zatrudnialiby pracowników w starym i nowym systemie prawnym. Decyzja o kształcie systemu podatkowego i ubezpieczeń społecznych jest w gruncie rzeczy wyborem politycznym, dokonywanym w ramach reguł funkcjonowania demokratycznego państwa prawa. Zależność między politykami, ich wyborcami, grupami różnych lobby, stanowi główne ograniczenie we wprowadzeniu efektywnych, lecz niepopularnych politycznie rozwiązań.

W skrócie reforma ta skonsolidowałaby obecne rozłączne reformy wprowadzające program 500 plus (i cele polityki rodzinnej), podniesienie kwoty wolnej do 8000 zł (postulowane przez rząd i Trybunał Konstytucyjny) oraz uproszczenie systemu podatkowego (którego domagają się przedsiębiorcy). Co najważniejsze, dzięki tworzeniu niższej progresji dochodowej byłaby ukierunkowana na wzrost zatrudnienia. Z pewnością zyskaliby pracodawcy, bo uproszczenie w sposobie naliczania wynagrodzenia oznacza redukcję kosztów w kadrach i płacach, a także uwolnienie dodatkowego kapitału firm na rzecz wzrostu ich skali działania. O czym nie należy zapominać, chodzi o zmianę, która nie dla każdego jest jasna, dlatego tak istotna jest część komunikacyjna reformy.

Po powołaniu zespołu rządowo-ekspertskiego i wykonaniu prac studyjnych tej wielkiej zmiany podatkowo-składkowej warto zastanowić się nad kolejnymi reformami m.in. dotyczącymi stawek VAT, klina świadczeniowo-składkowego, czyli całego systemu wsparcia dla rodzin w Polsce. Najpierw trzeba wykonać pierwszy i to on bywa najtrudniejszy.

Bibliografia

- Adam, S., & Loutzenhiser, G. (2007). Integrating Income Tax and National Insurance: An Interim Report. London: Institute for Fiscal Studies. Pobrano z: <http://www.ifs.org.uk/wps/wp2107.pdf>
- Arak, P., Lewandowski, P., & Żakowiecki, P. (2014). Fikcja zatrudniania w Polsce – propozycje wyjścia z impasu. Warszawa: Instytut Badań Strukturalnych. Pobrano z: <http://ibs.org.pl/publications/fikcja-zatrudniania-w-polsce-propozycje-wyjscia-z-impasu-piotr-arak-piotr-lewandowski-piotr-zakowiecki/>
- Atkinson, A., & Messy, F.-A. (2012). Results of the OECD / International Network on Financial Education (INFE) Pilot Study. Paris: OECD. Pobrano z: http://www.oecd-ilibrary.org/finance-and-investment/measuring-financial-literacy_5k9csfs90fr4-en
- Batyra, A., & Sneessens, H. R. (2010). Selective Reductions in Labor Taxation: Labor Market Adjustments and Macroeconomic Performance. Bonn: IZA. Pobrano z: <http://ftp.iza.org/dp5013.pdf>
- BCC. (2011). Badania nad przedsiębiorstwem. Warszawa: BCC.
- Begg, D., Fisher, S., Vernasca, G., & Dornbusch, R. (2014). Makroekonomia. Warszawa: Polskie Wydawnictwo Ekonomiczne.
- Beshears, J., Choi, J. J., Laibson, D., & Madrian, B. C. (2011). Behavioral economics perspectives on public sector pension plans. *Journal of Pension Economics & Finance*, 10(2), 315–336. doi:10.1017/S1474747211000114
- Boeri, T. (2011). Institutional Reforms and Dualism in European Labor Markets. In O. Ashenfelter & D. E. Card (red.), *Handbook of Labor Economics Volume 4B* (Vol. 4, pp. 1173–1236). Amsterdam: North Holland. doi:10.1016/S0169-7218(11)02411-7
- Boeri, T., Garibaldi, P., & Moen, E. R. (2013). The Economics of Severance Pay IZA Discussion Papers 7455. Bonn: IZA.
- Boeri, T., Garibaldi, P., & Moen, E. R. (2015). Graded security from theory to practice. London: Centre for Economic Policy Research. Pobrano z: http://www.cepr.org/sites/default/files/policy_insights/PolicyInsight82.pdf
- Boeri, T., & van Ours, J. (2013). *The Economics of Imperfect Labor Markets: Second Edition*. Princeton: Princeton University Press.
- Bukowski, M., Kowal, P., Lewandowski, P., & Zawistowski, J. (2005). Struktura i poziom wydatków i dochodów sektora finansów publicznych a sytuacja na rynku pracy. Doświadczenia międzynarodowe i wnioski dla Polski. Warszawa: Narodowy Bank Polski. Pobrano z: https://www.nbp.pl/publikacje/materialy_i_studia/strukturasfp.pdf
- Carone, G., Immervoll, H., Salomäki, P., Paturot, D., & Salomäki, A. (2004). Indicators of Unemployment and Low-Wage Traps (Marginal Effective Tax Rates on Employment Incomes). Paris: OECD. Pobrano z: <http://www.oecd.org/social/soc/30975741.pdf>
- Casale, G., & Perulli, A. (2014). *Towards the Single Employment Contract*. Geneva: ILO.
- CBOS. (2010). Polacy o prowadzeniu biznesu. Warszawa: CBOS. Pobrano z: http://www.cbos.pl/SPISKOM.POL/2010/K_158_10.PDF
- CBOS. (2013). Polacy o PIT-ach i urzędach skarbowych. Warszawa: CBOS. Pobrano z: http://www.cbos.pl/SPISKOM.POL/2013/K_074_13.PDF
- CBOS. (2014). Podatkowe dylematy Polaków. Warszawa: CBOS.
- CBOS. (2015a). Czy pracujący na tzw. umowach śmieciowych skłonni są do zmiany formy zatrudnienia? Warszawa: CBOS. Pobrano z: <http://www.cbos.pl/PL/publikacje/news/2015/37/newsletter.php>
- CBOS. (2015b). Forma zatrudnienia a poglądy społeczno-polityczne. Warszawa: CBOS. Pobrano z: http://www.cbos.pl/SPISKOM.POL/2015/K_140_15.PDF

- Chądzyński, M., & Osiecki, G. (2016, 21 marca). Cena tańszego fiskusa. Dziennik Gazeta Prawna. Warszawa.
- Coady, D. (2006). Indirect Tax and Public Pricing Reforms. In A. Coudouel & S. Paternostro (red.), *Analyzing the Distributional Impact of Reforms*. Washington D.C.: World Bank.
- Czubkowska, S. (2014, 16 lipca). Przekręt na outsourcingu pracowniczy. 25 tys. osób bez opłaconych składek ZUS. Dziennik Gazeta Prawna. Warszawa.
- Deloitte. (2015). *Tax Shift Agreement Pre-draft law reinforcing job creation and spending power*. Brussels: Deloitte.
- Dinga, J. (2013). Zmrzačení dohodári. Bratislava: INESS. Pobrano z: <http://www.iness.sk/stranka/8882-Zmrzaceni-dohodari.html>
- Dolenc, P., & Laporšek, S. (2010). Tax Wedge On Labour And Its Effect On Employment Growth In The European Union. Prague: Prague Economic Papers. Pobrano z: <https://www.vse.cz/polek/download.php?jnl=pep&pdf=381.pdf>
- Earl, S., Carden, F., & Smutylo, T. (2001). Outcome Mapping. Building learning and reflection into development programs. Ottawa: IDRC. Pobrano z: <http://www.idrc.ca/EN/Resources/Publications/Pages/IDRCBookDetails.aspx?PublicationID=121>
- Elliott, L. (2015, 26 czerwca). Time to look at national insurance, the ultimate stealth tax. The Guardian. London. Pobrano z: <http://www.theguardian.com/business/economics-blog/2015/jul/26/time-to-look-at-national-insurance-the-ultimate-stealth-tax>
- Elmeskov, J., Martin, J. P., & Scarpetta, S. (1998). Key Lessons For Labour Market Reforms: Evidence From OECD Countries' Experience. *Swedish Economic Policy Review*, 5(2), 205-252. doi:10.2139/ssrn.181273
- Eurobarometer. (2014). *Business' attitudes towards corruption in the EU*. Brussels: European Commission.
- European Commission. (2006). *Macroeconomic Effects of a Shift From Direct to Indirect Taxation: A Simulation for 15 EU Member States*. Brussels: European Commission. Pobrano z: <http://www.oecd.org/tax/tax-policy/39494151.pdf>
- European Commission. (2015). *Proposal for a regulation of the European Parliament and of the council on the establishment of the Structural Reform Support Programme for the period 2017 to 2020 and amending regulations (EU) No 1303/2013 and (EU) No 1305/2013*. Brussels: European Commission.
- European Commission. (2016). *European Economic Forecast Winter 2016*. Luxembourg: European Commission. Pobrano z: http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/eeip/pdf/ip020_en.pdf
- EY. (2016). *Wzrost przedsiębiorstw przez wzrost płac*. Warszawa: EY.
- Fana, M., Guarascio, D., & Cirillo, V. (2015). Labour market reforms in Italy: evaluating the effects of the Jobs Act. ISI Growth. Pobrano z: http://www.isigrowth.eu/wp-content/uploads/2015/12/working_paper_2015_5.pdf
- Fundowicz, J., Łapiński, K., Peterlik, M., & Wyżnikiewicz, B. (2016). Szara strefa w polskiej gospodarce w 2016 roku. Warszawa: Instytut Badań nad Gospodarką Rynkową. Pobrano z: [http://www.ibngr.pl/content/download/2173/20176/file/Szara strefa 2016.pdf](http://www.ibngr.pl/content/download/2173/20176/file/Szara%20strefa%202016.pdf)
- Garibaldi, P., & Taddei, F. (2013). Italy: A dual labour market in transition Country case study on labour market segmentation. Geneva: ILO. Pobrano z: http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_emp/---ifp_skills/documents/publication/wcms_218971.pdf
- GUS. (2015a). *Praca nierejestrowana w Polsce w 2014 roku*. Warszawa: GUS. Pobrano z: file:///Users/piotrarak/Downloads/praca_nierejestrowana_w_polsce_w_2014_roku.pdf
- GUS. (2015b). *Wybrane zagadnienia rynku pracy. Dane za 2014 rok*. Warszawa: GUS. Pobrano z: <http://stat.gov.pl/obszary-tematyczne/rynek-pracy/pracujacy-zatrudnieni-wynagrodzenia-koszty-pracy/wybrane-zagadnienia-ryнку-pracy-dane-za-2014-rok,9,3.html>
- GUS. (2016). *Pracujący w nietypowych formach zatrudnienia*. Warszawa: GUS. Pobrano z: <http://stat.gov.pl/obszary-tematyczne/rynek-pracy/pracujacy-zatrudnieni-wynagrodzenia-koszty-pracy/pracujacy-w-nietypowych-formach-zatrudnienia,11,1.html>

- Guza, Ł. (2015, 11 stycznia). Płaca minimalna w 2016 do poprawki. Będzie 12 złotych dla zleceniobiorców? Dziennik Gazeta Prawna. Warszawa. Pobrano z: <http://praca.gazetaprawna.pl/artykuly/916861,placa-minimalna-w-2016-12-zlotych-dla-zleceniobiorcow.html>
- Gwiazdowski, R. (2007). Podatek progresywny i proporcjonalny: doktrynalne przesłanki, praktyczne konsekwencje. Warszawa: Wydawnictwo Uniwersytetu Warszawskiego.
- Herbst, M., & Sobotka, A. (2014). Mobilność społeczna i przestrzenna w kontekście wyborów edukacyjnych. Warszawa: Instytut Badań Edukacyjnych.
- Idea Bank. (2012). Mikroprzedsiębiorcy oceniają warunki do prowadzenia biznesu. Warszawa: Idea Bank Tax Care. Pobrano z: http://mistrzbranzy.pl/public/artykuly-sponsorowane/32/1369/32_1369_78.pdf
- IMF. (2011). Greece. Fourth review under the stand-by arrangement and request for modification and waiver of applicability of performance criteria. Washington D.C.: International Monetary Fund.
- IMF. (2014). Italy 2014 Article IV Consultation – Staff Report. Washington D.C.: International Monetary Fund. Pobrano z: <http://www.imf.org/external/pubs/ft/scr/2014/cr14283.pdf>
- IMF. (2015). Fiscal policy and long-term growth. Washington D.C.: International Monetary Fund. Pobrano z: <http://www.imf.org/external/np/pp/eng/2015/042015.pdf>
- IMF. (2016). Slovak Republic 2015. Staff Report for the 2015 IV Article Consultation. Washington D.C.: International Monetary Fund. Pobrano z: <https://www.imf.org/external/pubs/ft/scr/2016/cr1613.pdf>
- Insley, J. (2010, November 10). UK tax system is costly and inequitable, says Mirrlees Review. The Guardian. London. Pobrano z: <http://www.theguardian.com/money/2010/nov/10/uk-tax-system-mirrlees-review>
- Inštitút Zamestnanosti. (2013). Štatistiky dohôd o vykonaní práce na Slovensku. Bratislava. Pobrano z: <http://www.iz.sk/>
- Kaper, L., Lusardi, A., & van Oudheusden, P. (2015). Financial Literacy Around the World: Insights from the Standard & Poor's Ratings Services Global Financial Literacy Survey. Standard & Poor's Ratings Services. Pobrano z: http://gflec.org/wp-content/uploads/2015/11/Finlit_paper_16_F2_singles.pdf
- Kingdon, J. W. (1984). Agendas, alternatives, and public policies. Boston: Little, Brown.
- KPMG. (2006). Administrative Burdens – HMRC Measurement Project. London: KPMG.
- Lehmann, E., Lucifora, C., Moriconi, S., & Van der Linden, B. (2014). Beyond the Labour Income Tax Wedge: The Unemployment-Reducing Effect of Tax Progressivity. Bonn: IZA. Pobrano z: <http://ftp.iza.org/dp8276.pdf>
- Lepage-Saucier, N., Schleich, J., & Wasmer, É. (2013). Moving towards a single contract? Pros, cons and mixed feelings. Paris: OECD.
- Lewicki, G., & Arak, P. (2015). Polski prekariat. Pressje, 40-41. Pobrano z: <http://pressje.pl/teki/wiecej>
- Ministerstwo Administracji i Cyfryzacji. Długookresowa Strategia Rozwoju Kraju. Polska 2030. Trzecia Fala Nowoczesności. Projekt z 9 marca 2012 r. (2012). Warszawa: Ministerstwo Administracji i Cyfryzacji.
- Ministerstwo Finansów. (2015a). Informacja dotycząca rozliczenia podatku dochodowego od osób fizycznych za 2014 rok. Warszawa: Ministerstwo Finansów. Pobrano z: <http://www.finanse.mf.gov.pl/documents/766655/2970107/Informacja>
- Ministerstwo Finansów. (2015b). Klin podatkowy w Polsce. Warszawa: Ministerstwo Finansów.
- Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej. (2005). Opodatkowanie pracy i wynagrodzenie minimalne wpływ na rynek pracy w Polsce. Warszawa: Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej. Pobrano z: http://www.mpips.gov.pl/userfiles/File/mps/analizy_i_raporty/opodatkowanie_pracy.pdf
- Ministerstwo Rozwoju Regionalnego. (2012). Średniookresowa Strategia Rozwoju Kraju. Warszawa: Ministerstwo Rozwoju Regionalnego.

- Mirrlees, J., Adam, S., Besley, T., Blundell, R., Bond, S., Chote, R., ... Poterba, J. (2011). Tax by Design. London: Oxford University Press. Pobrano z: <http://www.ifs.org.uk/docs/taxbydesign.pdf>
- Myck, M. (2016). Polityka podatkowo-świadczeniowa i finansowe bodźce na rynku pracy. Warszawa: CenEA.
- Myck, M., Kundera, M., Najsztab, M., & Oczkowska, M. (2015). Przedwyborcze miliardy: jak je wydać i skąd je wziąć. Szczecin: CenEA. Pobrano z: <http://www.cenea.org.pl/Badania/Research/iiraportprzedwyborczy.html>
- Myck, M., Kundera, M., & Oczkowska, M. (2013). Raport Mikrosymulacyjny CenEA. Finansowe wsparcie rodzin w Polsce: obecny system i przykłady modyfikacji w systemie podatkowym. Szczecin: CenEA.
- Myck, M., & Morawski, L. (2009). "Klin"-ing up: effects of Polish tax reforms on those in and on those out. Szczecin: CenEA. Pobrano z: <http://www.cenea.org.pl/Working-Paper-Series/Publications/CenEA-Working-Paper-Series/wp0509/menu-id-45.html>
- Neneman, J., & Piwowarski, R. (2004). Jaki system podatkowy. Warszawa: CASE – Centrum Analiz Społeczno-Ekonomicznych. Pobrano z: http://www.case-research.eu/upload/publikacja_plik/3839112_podatki-www.pdf
- Nickell, S. (1997). Unemployment and Labor Market Rigidities: Europe versus North America. *Journal of Economic Perspectives*, 11(3), 55-74. doi:10.1257/jep.11.3.55
- Nickell, S., Jones, P., & Quintini, G. (2002). A Picture of Job Insecurity Facing British Men. *The Economic Journal*, 112, 1-27.
- NIK. (2015). Koordynacja polityki rodzinnej w Polsce. Warszawa: NIK. Pobrano z: <https://www.nik.gov.pl/plik/id,9100,vp,11306.pdf>
- OECD. (2006). Boosting jobs and incomes. Paris: OECD. Pobrano z: <http://www.oecd.org/els/emp/36889821.pdf>
- OECD. (2012). Addressing the Competitiveness Challenges in Germany and the Euro Area. Paris: OECD. Pobrano z: <http://www.oecd.org/about/publishing/October-2012-Germany-euro-area-competitiveness-challenges.pdf>
- OECD. (2013). Poland: Implementing Strategic-State Capability. Paris: OECD. Pobrano z: http://www.keepeek.com/Digital-Asset-Management/oecd/governance/poland-implementing-strategic-state-capability_9789264201811-en#page14
- OECD. (2014). OECD Employment Outlook 2014. Paris: OECD. Pobrano z: http://www.oecd-ilibrary.org/employment/oecd-employment-outlook-2014/a-reduced-job-strain-index-for-32-oecd-countries_empl_outlook-2014-graph36-en
- OECD. (2015a). Economic Policy Reforms 2015: Going for Growth. Paris: OECD.
- OECD. (2015b). Taxing Wages 2015. Paris: OECD. Pobrano z: <http://www.oecd.org/ctp/tax-policy/taxing-wages-20725124.htm>
- OECD. (2016). Taxing Wages 2016. Paris: OECD.
- Office of Tax Simplification. (2015). Alignment of Income Tax and National Insurance. London: Office of Tax Simplification.
- Onet.pl. (2015). W '14 w administracji rządowej 8,5 tys. osób na umowach cywilnoprawnych. Onet.pl. Pobrano z: <http://biznes.onet.pl/praca/w-14-w-administracji-rzadowej-8-5-tys-osob-na-umowach-cywilnoprawnych/4q9vb8>
- OPZZ. (2011). Związek chwali i ostrzega. Warszawa: Nowy Obywatel. Pobrano z: <http://nowyobywatel.pl/2011/12/15/zwiazek-chwali-i-ostrzega/>
- Pasternak-Malicka, M. (2013). Mentalność i moralność podatkowa a reakcje gospodarstw domowych na obowiązek podatkowy. *Modern Management Review*, XVIII(1). Pobrano z: <http://doi.prz.edu.pl/pdf/zim/44>
- PIP. (2015). Sprawozdanie z działalności Państwowej Inspekcji Pracy w 2014 roku. Warszawa: Państwowa Inspekcja Pracy. Pobrano z: http://www.pip.gov.pl/pl/f/v/133794/sprawozdanie_2014.pdf

- Platforma Obywatelska. (2015). Polska Przyszłości. Warszawa: Platforma Obywatelska.
- Politi, J. (2015, August 12). New World of Work: Italy's Renzi seeks to create new middle. Financial Times. London. Pobrano z: <http://www.ft.com/intl/cms/s/2/555212c8-1400-11e5-abda-00144feabdc0.html#axzz3yFBNYmIF>
- PolskieRadio.pl. (2015). Polska służba zdrowia wymaga natychmiastowego leczenia. Warszawa: PolskieRadio.pl. Pobrano z: <http://www.polskieradio.pl/42/4393/Artykul/1440825,Polska-sluzba-zdrowia-wymaga-natychmiastowego-leczenia>
- PwC. (2016a). Praca w UE - podatki i składki. Polska na tle Europy, Warszawa: PwC.
- PwC. (2016b). Paying Taxes 2016. PwC, World Bank. Pobrano z: <https://www.pwc.com/gx/en/paying-taxes-2016/paying-taxes-2016.pdf>
- Remeta, J., Perret, S., Jareš, M., & Brys, B. (2015). Moving Beyond the Flat Tax - Tax Policy Reform in the Slovak Republic. Paris: OECD Publishing. Pobrano z: <http://dx.doi.org/10.1787/5js4rtzr3ws2-en>
- Rzemek, M. (2016, 25 stycznia). ZUS nie da się nabrać na fikcyjny etat w Anglii. Dziennik Gazeta Prawna. Warszawa.
- Sąd Najwyższy. (2015). Orzeczenie o sygnaturze II UK 333/12 z dnia 6 czerwca 2015 r. Warszawa. Pobrano z: [http://www.sn.pl/sites/orzecznictwo/Orzeczenia3/II UK 333-12.pdf](http://www.sn.pl/sites/orzecznictwo/Orzeczenia3/II%20UK%20333-12.pdf)
- Schneider, F. (2015). Size and Development of the Shadow Economy of 31 European and 5 other OECD Countries from 2003 to 2015: Different Developments. Linz: Johannes Kepler University. Pobrano z: <http://www.econ.jku.at/members/Schneider/files/publications/2015/ShadEcEurope31.pdf>
- Seely, A. (2015). National Insurance contributions: an introduction. London: House of Commons Library.
- Smith, A. (1776). Badania nad naturą i przyczynami bogactwa narodów. Warszawa: Wydział Nauk Ekonomicznych Uniwersytetu Warszawskiego.
- Sobociński, M. (2014). Polityka rodzinna w Polsce. W stronę zrównoważonego modelu. Warszawa: Instytut Spraw Publicznych. Pobrano z: <http://www.isp.org.pl/publikacje,1,834.html>
- Torgier, B., & Schneider, F. (2007). What shapes attitudes toward paying taxes? Evidence from multicultural European countries. Social Science Quarterly, 88(2), 443-470. doi:10.1111/j.1540-6237.2007.00466.x
- UNDP Poland. (2004). W trosce o pracę. Raport o Rozwoju Społecznym Polska 2004. Warszawa. Pobrano z: http://www.unic.un.org.pl/nhdr/nhdr2004/nhdr2004_pl.pdf
- VGD. (2016). VGN Pan-China Newsletter. Brussels: VGD.
- Więckowska, B. (2012). Źródła dochodów a składkowanie na ubezpieczenia społeczne. Warszawa: Kancelaria Prezesa Rady Ministrów. Pobrano z: [http://www.zus.pl/seminariaprognozy/seminariaprognozy/3. %C5%BAr%C3%B3d%C5%82a dochod%C3%B3w a sk%C5%82adkowanie.pdf](http://www.zus.pl/seminariaprognozy/seminariaprognozy/3.%C5%BAr%C3%B3d%C5%82a%20dochod%C3%B3w%20a%20sk%C5%82adkowanie.pdf)
- Wojciechowski, P. (2008). Strategia: Proste Podatki w świetle reformy finansów publicznych. Warszawa: Ministerstwo Finansów.
- Wojciechowski, P. (2015a). Podatkowe antymotywacje rynku pracy. Retrieved January 22, 2016, from <http://www.obserwatorfinansowy.pl/forma/rotator/podatkowe-antymotywacje-rynku-pracy/>
- Wojciechowski, P. (2015b). W poszukiwaniu kompromisu wokół problemu umów śmieciowych. Ubezpieczenia Społeczne. Teoria I Praktyka, 3(126). Pobrano z: http://www.zus.pl/files/Ubezpieczenia_spoeczne_3_2015.pdf
- ZPP. (2015). Ustawa Dzierżawskiego. Nowy ład podatkowy. Zarys koncepcyjny nowego systemu podatkowego w zakresie podatków bezpośrednich oraz pośrednich. Warszawa: ZPP.
- ZPP. (2016). Bariery prowadzenia działalności gospodarczej w Polsce. Warszawa: ZPP.
- ZUS. (2013). Prognoza wpływów i wydatków Funduszu Emerytalnego do 2060 roku. Warszawa: ZUS. Pobrano z: http://www.zus.pl/bip/pliki/Prognoza_fundusz_emerytalny_2015_2060.pdf