

W poszukiwaniu kompromisu wokół problemu umów śmieciowych

1. Elastyczność tak, wypaczenia nie!

To hasło w stylu PRL bardzo pasuje jako slogan dla toczącej się debaty o tzw. problemie umów śmieciowych. Tak – ponieważ elastyczność rynku pracy jest korzystna dla gospodarki. Nie – dla nadużyć polegających na zatrudnianiu na innych, fikcyjnych kontraktach tam, gdzie właściwe jest zatrudnienie na umowę o pracę. Pamiętamy, że w PRL-u hasło „Socjalizm – tak, wypaczenia – nie” wywoływał drwiące uśmiechy, ponieważ w powszechnej opinii to właśnie sama konstrukcja ustroju sprzyjała wypaczeniom. Wydaje się, że z próbą walki z patologią umów śmieciowych przy zachowaniu elastyczności rynku pracy jest podobnie.

Wszyscy piętnują nadużycia w stosowaniu umów śmieciowych. Robią to dziś chórem politycy i ekonomiści. Ale przede wszystkim sami pracownicy. I ci na etacie, i ci na śmieciówkach, zwani polskimi prekariuszami. Wreszcie praktyki te są potępiane zarówno przez związki zawodowe, jak i organizacje pracodawców. A państwo, poza potępieniem, również z patologią walczy, głównie podejmując próby uszczelniania systemu – czyli zmieniając regulacje rynku pracy, podatkowe czy ubezpieczeń społecznych. Duże nadzieje są pokładane w ograniczeniu unikania płacenia składek ZUS przy zawieraniu kilku umów zlecenia poprzez konieczność ich konsolidacji, co ma zostać wdrożone już na początku przyszłego roku. Z kolei Państwowa Inspekcja Pracy wskazuje w swoich raportach na zwiększenie wykrywalności fikcyjnego zatrudnienia. Już co czwarta umowa śmieciowa jest kwestionowana przez inspektorów PIP. Kontrolerzy ZUS z kolei, posiadający dokładniejsze interpretacje prawa, coraz skuteczniej zwalczają nadużycia. Wszystkie te zmiany, choć kierunkowo słuszne, są jednak niewystarczające, dopóki sama konstrukcja systemu nie ulegnie radykalnym zmianom. Nie ma się co łudzić, że skala zjawiska się zmniejszy, jeśli sam system będzie nadal stwarzał – odwrotną do zamierzonej – motywację do omijania kodeksowych form zatrudnienia.

Decydujące znaczenie dla motywacji ma rachunek korzyści i kosztów, a nie np. etyka pracodawców. Pracodawcy przyznają, że świadomie stosują „śmieciówki”, aby wybrać tańsze i bardziej elastyczne rozwiązanie. Główną przyczyną takiego stanu rzeczy jest nadmierne zróżnicowanie obciążeń finansowych pracy (czyli klina podatkowego) różnych form zatrudnienia. W skład klina podatkowego przy umowach o pracę wchodzi podatek dochodowy od osób fizycznych i składki na ubezpieczenia społeczne, w tym składka na ubezpieczenie zdrowotne. Ale już kliny podatkowe innych, nietypowych form zatrudnienia zawierają albo tylko niektóre ze składek, albo podstawa ich naliczania jest limitowana. W rezultacie przeciętny klin w umowie o pracę jest niemal trzykrotnie wyższy niż w przeciętnej umowie cywilnoprawnej. Skala zjawiska nadużyć w stosowaniu nietypowych form zatrudnienia może sięgać nawet od 20 do 30 mld zł rocznie w stosunku do 280 mld zł dochodów budżetowych z tytułu klina podatkowego w 2014 r.

2. Lawina „śmieciówek”

Należy jednak dodać, że bardzo trudno oszacować skalę zjawiska umów śmieciowych. Brak danych statystycznych, a właściwie ich rozproszenie pomiędzy ZUS, MF, MG i GUS uniemożliwia pełniejszą, bardziej kompleksową analizę. Nawet liczba zatrudnionych na umowach innych niż umowa o pracę jest trudna do określenia i waha się od ok. 1 mln do ok. 1,5 mln pracowników (nie wliczając 2–3 mln umów o pracę na czas określony). Problemem jest duża różnorodność form zatrudnienia, ale też rozdrobnienie w ramach każdej z form (np. umów zlecenia), a także fakt, że są one różnie opodatkowane i oskładkowane, a więc gromadzone w różnych rejestrach i zbiorach. Według danych ZUS na umowach zlecenia pracuje obecnie ok. 950 tys. osób. Jeśli dodane zostaną do tego również nieozusowane umowy o dzieło oraz tzw. samozatrudnienie, to szacowana wielkość rynku „śmieciówek” wynosi od 1,2 do 1,4 mln pracowników, co stanowi od 7% (według OECD) do 9% (według Banku Światowego) wszystkich zatrudnionych.

Jednak nie skala zjawiska jest niepokojąca, ale raczej długo utrzymujący się niekorzystny trend. Dynamika wzrostu liczby umów zleceń w ostatnich 4 latach (2011–2014) wyniosła od 7% do 15% rocznie, podczas gdy liczba umów o pracę spadała, najbardziej w 2014 r. o 2,5%. Zatem nawet poprawa koniunktury gospodarczej nie zmieniła trendu na zatrudnianie na „śmieciówkach”. Trudno więc o argumentację, że kryzys wymusił stosowanie elastycznych form zatrudnienia. Tym bardziej, że Polska, będąc liderem wzrostu gospodarczego w okresie ostatnich 7 lat w UE, stała się również liderem w stosowaniu umów terminowych (tzw. chwilówek w odróżnieniu od „śmieciówek”). Co prawda, należy uściślić, że Eurostat nie odróżnia umów czasowych kodeksowych od innych rodzajów umów, ale i tak można założyć, że Polska jest liderem w obu kategoriach – zarówno „śmieciówek”, jak i „chwilówek”. Jeśli chodzi o wszystkie umowy terminowe, to ich udział w polskim rynku pracy wynosi 28,4%. To więcej niż w Hiszpanii, która znajduje się na drugim miejscu z 24%, i dwukrotnie więcej niż średnia unijna (14%). O ile jednak kraje o szybko rosnącym bezrobociu, takie jak Hiszpania, naturalnie uelastyczyły swój rynek pracy poprzez stosowanie umów terminowych, a następnie wprowadziły zachęty finansowe do zwiększania zatrudnienia bezterminowego, to w Polsce symptomy typowe dla polityki uelastyczenia rynku pracy zupełnie rozmiągają się z cyklem aktywności gospodarczej.

Co więcej, polski fenomen wysypu „śmieciówek” coraz mocniej utrwala dualizm rynku pracy, ze wszystkimi negatywnymi konsekwencjami. Rynek pracy staje się coraz mniej sterowalny. Im bardziej rozrasta się rynek fikcyjnych umów, tym bardziej narasta presja konkurencyjna do ich stosowania. To, co miało być wyjątkiem, staje się standardem, zwłaszcza w sektorach usługowych. Jeśli np. w firmach ochroniarskich ponad 70% osób zatrudnionych jest na „śmieciówkach”, to jak można wygrać

przetargi, zatrudniając na umowę o pracę? Dyktat najniższej ceny wymusza stadne zachowania, a firmy, które się nie dostosują, nie mają szansy przetrwać. Konkurencja kosztami pracy pozostaje polską specjalnością. Konkurowanie „śmieciówkami”, leży więc także w interesie pracowników. „Lepsza praca na »śmieciówce« niż żadna”.

3. Zło konieczne

W tym sensie, jeśli „śmieciówki” są złem, to co najwyżej złem koniecznym. Ta zupełnie inna narracja przeciwstawia się tej, która ma piętnować wypaczenia. W obronie elastyczności i miejsc pracy powstają argumenty za stopniowymi, ostrożnymi zmianami, aby nie niszczyć rynku pracy. Dlatego odradza się zbyt gwałtowne zmiany, np. oskładkowania nietypowych kontraktów na poziomie takim, jak umowy o pracę, czyli „w górę”, bo mogłoby to spowodować gwałtowny wzrost bezrobocia.

Jak zatem walczyć z patologią, nie usztywniając nadmiernie rynku pracy? Jak zrównoważyć interesy różnych grup społecznych? Jak znaleźć równowagę między sprawiedliwością a elastycznością? Pamiętając też o tym, że interesy te są niejednorodne i że nietypowe umowy zostały stworzone z myślą o specyficznych grupach zawodowych (np. artystach, mikroprzedsiębiorcach), a o ich stosowaniu przesądza sposób i charakter wykonywanej pracy. Sama różnorodność form kontraktów wynika z potrzeby dostrzeżenia wyjątków od reguły, a więc jeśli będą eliminowane zniekształcenia systemowe, trzeba uważać, aby przy okazji nie wylać dziecka z kąpielą.

Niezależnie od oceny, w jakim stopniu rozrastanie się rynku umów śmieciowych wynika z oczekiwanej elastyczności, a na ile z zaburzeń na rynku pracy, zawsze warto zadać sobie pytanie, w jakim stopniu instytucje te są nadal potrzebne przy zmieniającym się rynku pracy. Wszak zwiększa się udział miejsc pracy w usługach, pracy samodzielnej, różnych form telepracy.

Często podkreśla się, że umowy o dzieło są nadal potrzebne artystom, ale już nie tłumaczom, ponieważ ci pracują właściwie „jak na etacie”, bez indywidualizacji ostatecznego wytworu swojej pracy (tak charakterystycznego przy umowach o dzieło). Uznaje się za celowe wakacyjne umowy cywilnoprawne dla studentów, ale już nie pracowników firm usługowych pracujących „jak na etacie”, tyle że w różnych lokalizacjach. Zrozumiałe wydaje się samozatrudnienie sprzedawcy na targowisku, ale nie prezesa na kontrakcie menedżerskim, na którego podstawie świadczy usługę doradztwa dla spółki, w której jest już zatrudniony na nisko płatną, ale ozusowaną umowę o pracę.

Wszystkie te odstępstwa, które przekształciły się w systemowe anomalie, są symptomem sposobu tworzenia polskiego modelu społecznego przez ostatnich 25 lat. Brak spójności polityk uprawianych przez różne resorty, niewielkie korekty wynikające z przekonania, że na rynku pracy jakoś wszystko się samo ułoży. W rezultacie po-

wstał system niespójny, nieprzejrzysty i niezrozumiały. Trudno zrozumieć dziś sens ekonomiczny zróżnicowania stawek, progów i sposobu określania kosztów uzyskania przychodu. Nadmierna komplikacja i brak przejrzystości ma wysoką cenę. Pracownicy nie wiedzą, co dostają w zamian za opłacane składki. Upowszechnia się mit wysokich składek i niskich emerytur, co zwiększa przyzwolenie na stosowanie „śmieciówek”. Pracodawcy z kolei wskazują na brak konsekwencji państwa, które z jednej strony rzekomo „promuje umowy śmieciowe”, a z drugiej strony kwestionuje ich nadmierne stosowanie. I właśnie to według nich jest przejawem tego, co nazywają „opresyjnością państwa”.

Dlatego, niezależnie od różnych ocen „patologii umów śmieciowych”, należy jednak stale apelować o pogłębioną diagnozę, a nie ferowanie łatwych ocen i fragmentarycznych rozwiązań. Jak mawiał Stanisław Jerzy Lec, „by dojść do źródła, trzeba płynąć pod prąd”. Reformy strukturalne, takie jak reforma klina podatkowego, mają bowiem to do siebie, że są trudne – zarówno w fazie diagnozy, jak i w samym wdrażaniu. Na etapie diagnozy po pierwsze, dlatego że ich zasięg oddziaływania jest znaczny i dotyczy zjawisk mikroekonomicznych milionów niezależnych podmiotów – pracowników i przedsiębiorców. Po drugie, dlatego że wszelkie możliwe reformy naruszają prawa już nabyte wielu interesariuszy o zróżnicowanej skali (wielkość przedsiębiorstw, uzwiązkowienie), co dodatkowo utrudnia osiąganie kompromisów. I co ciekawe, ta grupa społeczna, której reforma dotyczy najbardziej – czyli polskich prekariuszy pracujących na „śmieciówkach” – swojej reprezentacji nie ma. Po trzecie, dlatego że takie reformy wymagają uzgodnień wielu różnych polityk. W tym wypadku polityk rynku pracy, podatkowej, ubezpieczeń społecznych, a te są realizowane przez różne – przeważnie okopane na swoich pozycjach – resorty.

Wątpliwe jest to, aby jakiegokolwiek częściowe rozwiązania były skuteczne wobec znacznego zróżnicowania form zatrudnienia, między którymi działa system naczyń połączonych na rynku pracy. Nie będzie również przełomem oczekiwane oskładkowanie wszystkich umów zlecenia od 1 stycznia 2016 r. Gdy uszczelni się system w jednym miejscu, to przy mocnej presji korzyści fiskalnych nurt przerwie go w innym miejscu. Może nastąpi wówczas wysyp umów o dzieło, które w ogóle nie są oskładkowane? I zamiast zbiegów umów zlecenia trzeba będzie uszczelniać zbiegi umów zlecenia i umów o dzieło. A potem przyjdzie czas na inne formy, np. samozatrudnienie itp. Przykładów optymalizacji podatkowej, zwłaszcza w segmencie wyższych dochodów, jest znacznie więcej. Po tym jak Sąd Najwyższy orzekł, że kontakty menedżerskie powinny być jednak oskładkowane, poszukiwane już są inne rozwiązania. Może spółki zaproponują wynagrodzenie tylko na podstawie powołania do zarządu, zgodnie z kodeksem handlowym, ale bez żadnej umowy. Przynajmniej do czasu, aż pojawi się nowa interpretacja, która uzna to za rozwiązanie pozorne, mające ominąć płacenie składek od wysokich wynagrodzeń.

4. Potrzeba analizy behawioralnej

Wątpliwe jest również to, aby bez analizy motywacji pracowników i pracodawców konstruować sensowne propozycje dotyczące np. struktury klina podatkowego, skoro różna jest skłonność ludzi do płacenia różnych danin publicznych. I tak ludzie chętniej płaciliby składkę zdrowotną czy emerytalną niż np. składkę na fundusz pracy. Dlatego ważne jest kompleksowe podejście uwzględniające analizę behawioralną. W przeciwnym wypadku system oparty na źle skonstruowanych bodźcach będzie przynosił złe rezultaty i generował efekty uboczne. Jeśli będą one nieznaczne, to korekty są możliwe, np. za pomocą systemów inspekcji i kontroli.

Ważne jest, aby system nie opierał się nadmiernie na narzędziach kontroli i kar, bo te powinny mieć tylko charakter uzupełniający. Optymalnie system powinien mieć tak zaprogramowane bodźce, aby „mniej więcej” działał prawidłowo i dawał pozytywne bodźce na rynku pracy. Wnioskiem z analizy powinno być również daleko idące uproszczenie systemu i zwiększenie jego przejrzystości, bowiem proste i przejrzyste systemy gwarantują większą efektywność.

Kluczowy w analizie bodźców jest kompleksowy przegląd klina podatkowego różnych form zatrudnienia w aspekcie porównawczym. Począwszy od określenia różnic w obciążeniach pracy dla różnych grup dochodowych, przez analizę kształtu klinów podatkowych dla różnych form zatrudniania, skończywszy na strukturze tych klinów (czyli zawartości rodzajów podatków i składek) dla różnych form zatrudnienia. Przed przejściem do formułowania rekomendacji, potrzebne będzie określenie najprostszego sposobu wyrównania poziomu bodźców między różnymi formami zatrudnienia oraz dostosowanie kształtu i struktury klina podatkowego do właściwego ustawienia motywacji dla pracodawców i pracowników.

Chociaż debata wokół problemu umów śmieciowych koncentruje się w przeważającym stopniu wokół praw pracowniczych, zwłaszcza zróżnicowania praw pracowników przy ich zwalnianiu, to wydaje się jednak, że główną przyczyną „ucieczki od umów o pracę do »śmieciówek«” jest zróżnicowanie klinów podatkowych dla różnych form zatrudnienia. A mimo to zbyt mało czasu poświęca się gruntownej diagnozie klina podatkowego, i to nie tylko jego wysokości, ale także kształtu i wartości, czyli struktury. Co ciekawe, nawet po pobieżnej analizie pozapłacowych obciążeń pracy można zauważyć, które formy zatrudniania są najtańsze, czyli „najbardziej atrakcyjne” dla poszczególnych grup dochodowych. Z kolei struktura klina jest istotna, ale przede wszystkim dla pracobiorców, dla których ważne jest to, które składki na ubezpieczenia społeczne są za nich opłacane przez płatników.

Prosty rachunek ekonomiczny pokazuje skalę bodźców zachęcających na rzecz umów nietypowych. Korzyści finansowe są znaczące. Klin podatkowy dla umowy o pracę, czyli wysokość obciążeń pozapłacowymi kosztami pracy, jest przeciętnie

prawie dwu-, a nawet trzykrotnie wyższy niż dla innych form zatrudnienia. Ponadto dochodzą do tego różnice w niefinansowych obciążeniach pracodawców, takich jak restrykcje związane ze zwolnieniami czy urlopami pracowników. Naturalnie przy tak dużym zróżnicowaniu, niskim ryzyku „wypadki” pracodawcy i stosunkowo niskich karach, zachęty do tego typu praktyk są niejako wpisane w system.

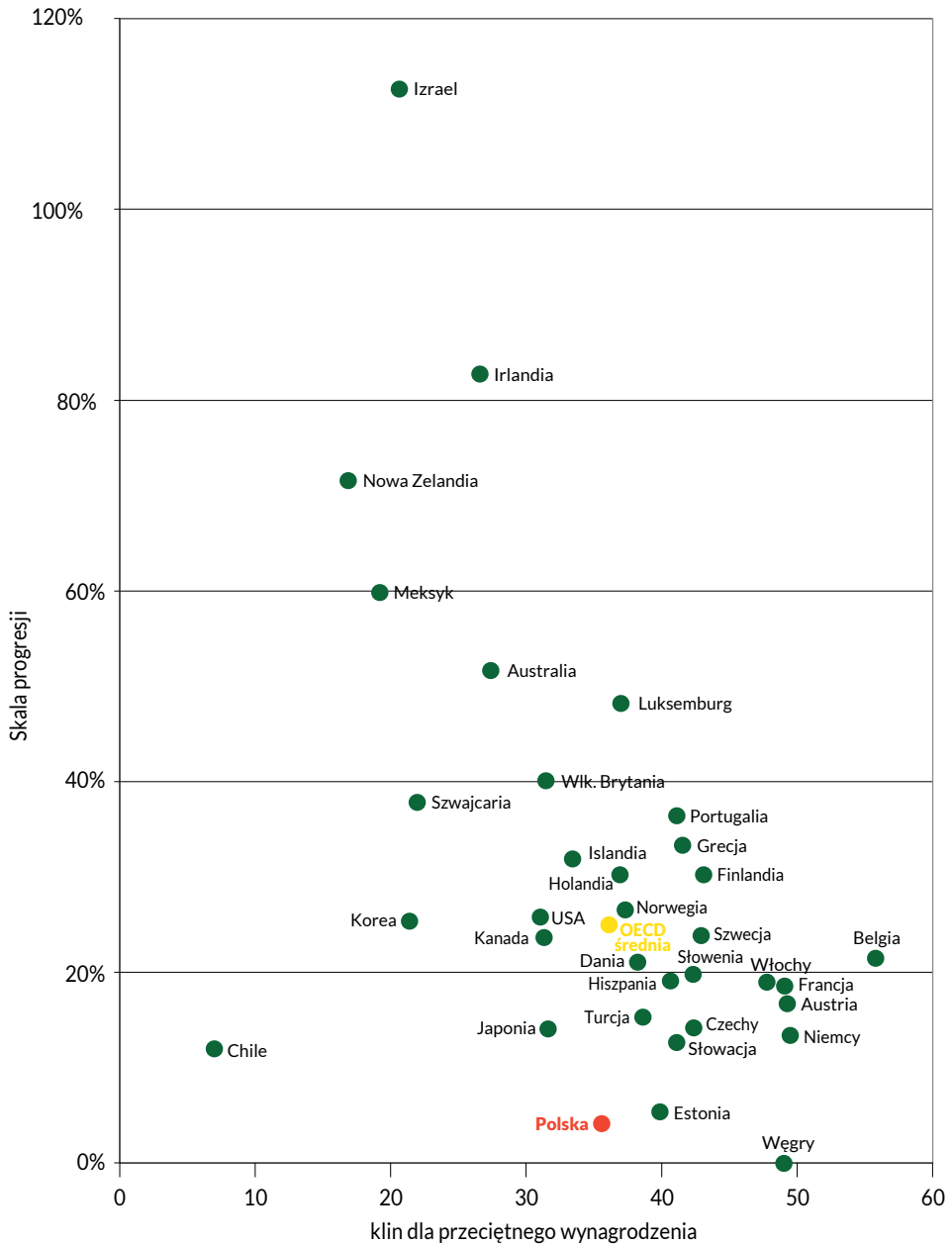
5. Diagnoza klina podatkowego

Analizę zróżnicowań obciążeń pracy można dokonać dla wszystkich form zatrudnienia i rodzajów gospodarstw domowych (np. klina dla osób samotnych lub rodzin). Niemniej jednak nawet z uproszczonej analizy tylko czterech typów klina podatkowego dla osób samotnych wynika, że rozpiętości są na tyle znaczące, iż analiza porównawcza innych gospodarstw domowych nie zmienia ogólnych spostrzeżeń. Porównywane są kliny podatkowe dla:

1. umowy o pracę;
2. umowy zlecenia (20% kosztów uzyskania przychodu, z ograniczonymi składkami ZUS do wysokości minimalnego wynagrodzenia);
3. umowy o dzieło bez przeniesienia praw autorskich (20% kosztów uzyskania przychodu, całkowity brak składek NFZ i ZUS) oraz z przeniesieniem praw autorskich (50% kosztów uzyskania przychodów, całkowity brak składek NFZ i ZUS);
4. samozatrudnienia w ramach działalności gospodarczej (z ograniczonymi, ryczałtowymi składkami na ZUS i NFZ oraz prawem do ulg) opodatkowanego według:
 - a) jednolitej stawki PIT w wysokości 19%,
 - b) skali podatkowej 18% i 32%,
 - c) zryczałtowanym podatkiem od przychodów 3%, 5,5%, 8,5%, 10%, 17%, 20%.

Podstawowy klin umowy o pracę jest bardzo płaski, czyli ma znikomą progresję (zarówno najmniej, jak i najwięcej zarabiające osoby mają procentowo zbliżone obciążenie przychodów podatkiem i składkami). Polska, obok Węgier, ma najmniej progresywny klin podatkowy spośród wszystkich państw OECD (wykres 1). Skala podatkowa 18–32% ma małe znaczenie dla utrzymania progresji ze względu na górne ograniczenia składki emerytalno-rentowej w wysokości progu trzydziestokrotności przeciętnego wynagrodzenia. Powoduje to, że klin jest najpierw lekko progresywny, a następnie, po przekroczeniu progu, degresywny. W swojej strukturze zawiera ponad 2/3 składek na ubezpieczenia społeczne i zaledwie 1/3 podatku PIT. W efekcie niezależnie od tego, jak wysoka zostanie ustalona kwota wolna od podatku, to i tak obciążenia najniższych dochodów będą bardzo wysokie, ponieważ udział składek jest dominujący.

Wykres 1. Skala progresji klina podatkowego dla przeciętnego wynagrodzenia w krajach OECD w 2014 r.



Źródło: OECD, Ministerstwo Finansów (2015)

Drugim klinem poddanym analizie, który najmocniej konkuruje z pracą na etacie, jest klin umów zlecenia. Jest on o ok. 10% niższy dla osób mało zarabiających (do minimalnego wynagrodzenia) i ponad dwukrotnie niższy dla osób o wyższych zarobkach (dwuipółkrotność przeciętnych dochodów). Jest on również progresywno-degresywny, z progresją do wysokości minimalnego wynagrodzenia – ponieważ istnieje konieczność płacenia składek ZUS przynajmniej od tej podstawy, i regresją – powyżej minimalnego wynagrodzenia.

Trzecim klinem, który jest jeszcze atrakcyjniejszy (tańszy), jest klin umów o dzieło, który jest przeciętnie prawie trzykrotnie niższy od klina umów o pracę. Ponieważ nie zawiera on składek ZUS, jako jedyny klin podatkowy ma charakter progresywny, choć progresja jest nieznaczna. Oczywiście, klin umów o dzieło ma dwa warianty w zależności od wysokości kosztów uzyskania przychodów (20% i 50%, jeśli przeniesione są prawa autorskie).

Wreszcie czwartym klinem, również tańszym w stosunku do klina umowy o pracę, jest klin działalności gospodarczej osób pracujących na samozatrudnieniu. Ten klin, ze względu na konieczność opłacania ryczałtowego ZUS od 60% przeciętnego wynagrodzenia, ma z kolei charakter mocno regresywny. Wynosi on bowiem prawie 70% dla osób o dochodach w wysokości minimalnego wynagrodzenia, a potem stopniowo spada dla osób o wysokich dochodach – do ok. 30% dla osób rozliczających się przez PIT według skali podatkowej i do ok. 20% tych, którzy wybrali liniowy PIT w wysokości 19%.

Nawet po pobieżnym przeglądzie wymienionych cech klinów podatkowych różnych form zatrudnienia można wyciągnąć następujące wnioski (wykres 2):

Po pierwsze, rozpiętość zróżnicowania klinów podatkowych jest znaczna i w niektórych przedziałach dochodowych jest nawet siedmiokrotna, np. dla osoby samozatrudnionej w stosunku do osoby pracującej na umowie o dzieło. Z kolei z dochodami w wysokości ok. 20 tys. zł miesięcznie osoby na umowach o dzieło mają taki sam klin, co osoby samozatrudnione.

Po drugie, zdecydowanie najdroższym zatrudnieniem (z punktu widzenia wysokości klina podatkowego) jest zatrudnienie na umowę o pracę. Przy dochodach przekraczających 20 tys. zł netto rocznie wszystkie inne formy są korzystniejsze.

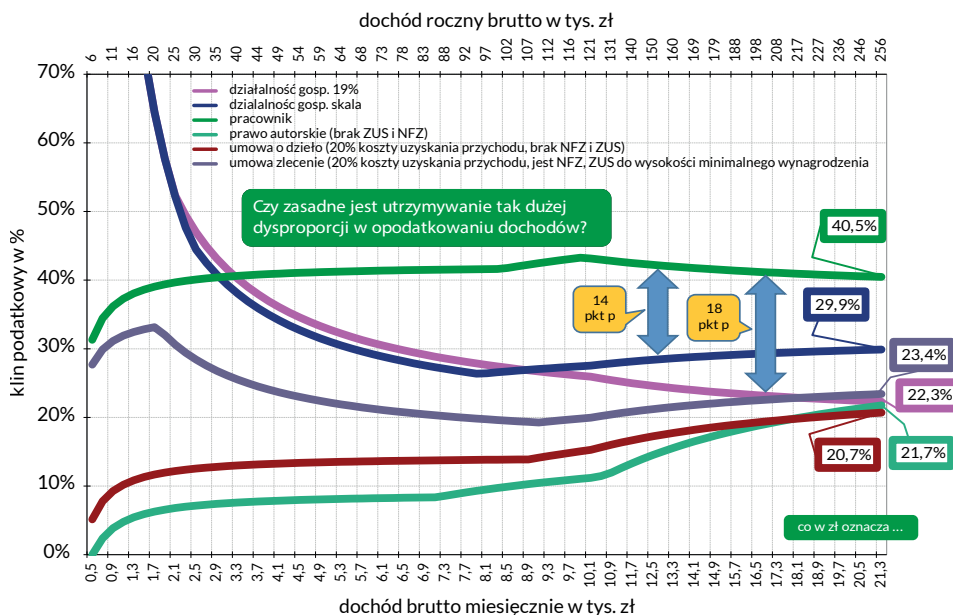
Po trzecie, dla osób mało zarabiających najtańszym rozwiązaniem jest zatrudnienie na umowach zlecenia lub o dzieło. Zresztą tak się dzieje również dlatego, że przy tych umowach nie obowiązuje minimalne wynagrodzenie. Osoby te z reguły zarabiają najmniej. Szacuje się, że przeciętnie zarabiają ok. 40% mniej niż osoby zatrudnione na etacie i w pewnym stopniu te umowy cywilnoprawne stanowią substytut (też niezamierzony) dla umów o pracę na część etatu.

Po czwarte, w segmencie osób o wysokich dochodach powyżej 100 tys. zł rocznie wzrasta atrakcyjność dochodów z działalności wykonywanej osobiście, zarówno tych działających w różnych formach samozatrudnienia, jak i umów cywilnoprawnych.

Dla grupy osób z dochodem powyżej 200 tys. zł rocznie udział dochodów z tego źródła wynosi ponad 30%.

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 nieoskładkową doradcą, którą powszechnie nazywa się kontraktem menedżerskim w formie umów o dzieło. Prawdopodobnie po zakwestionowaniu tej praktyki przez Sąd Najwyższy w miejsce kontraktów menedżerskich pojawi się inna propozycja obejścia płacenia wysokich składek ZUS. Wiele spółek rozważa już wypłatę wysokich wynagrodzeń bez jakiegokolwiek umowy, tylko na podstawie powołania do składu zarządu. Nie jest jasne, czy taka formuła nie zostanie zakwestionowana przez kontrolerów ZUS, jako kolejna próba obejścia płacenia składek od wynagrodzenia.

Wykres 2. Klin podatkowy 2015 (w %).



Źródło: Ministerstwo Finansów (2015)

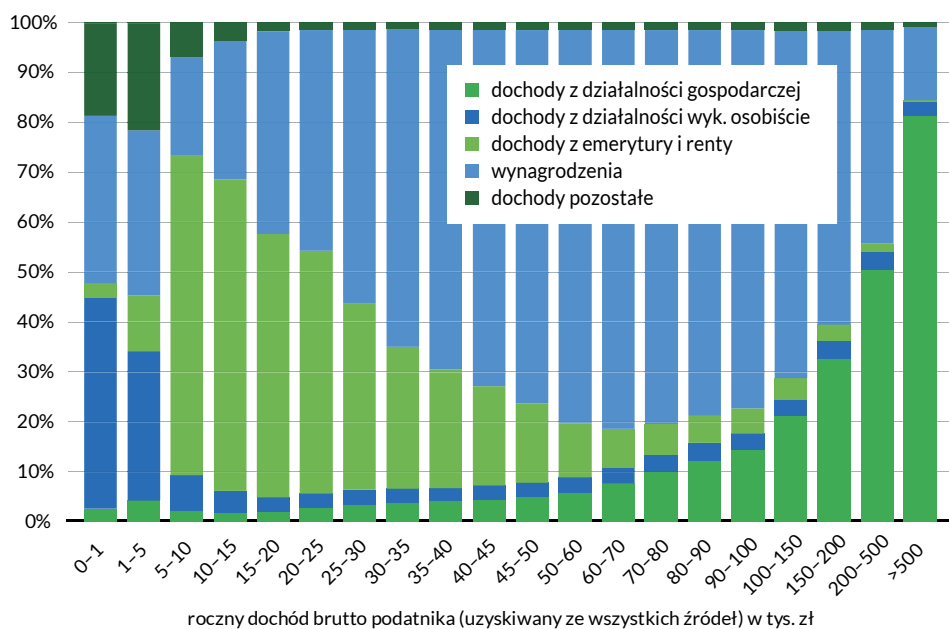
Po piąte, mocno zaburzające dla rynku pracy są te elementy klinów podatkowych, które powodują regresję. Jest ona największa dla klina działalności gospodarczej, która wynika z usztywnienia obciążenia na poziomie tzw. minimalnego ZUS, czyli opłacania składek od wysokości co najmniej minimalnego wynagrodzenia. W najpopularniejszej formie zatrudnienia – umowach o pracę – klin jest „garbaty”, tzn. początkowo lekko progresywny, a następnie regresywny. Regresję wywołuje górny limit poboru składki emerytalno-rentowej w wysokości trzydziestokrotności przeciętnego

wynagrodzenia, który nie równoważy nawet efektu wzrostu obciążeń z tytułu przejścia z 18% do 32% stawki PIT. Oba efekty – czyli ograniczenie trzydziestokrotności i przejście z pierwszej do drugiej skali podatkowej – wzajemnie się znoszą w wysokości obciążeń podatkowo-składkowych i mamy do czynienia z łagodną degresją klina umów o pracę.

Po szóste, kliny podatkowe różnią się nie tylko zawartością składek na ubezpieczenie społeczne, ale również wysokością kosztów uzyskania przychodu. A i te są albo kwotowe, tak jak w umowie o pracę, albo procentowe, tak jak w umowach cywilnoprawnych.

Ze zróżnicowania klinów podatkowych dla różnych form zatrudnienia wynikają racjonalne wybory zarówno pracodawców, jak i pracowników (wykres 3). Inaczej mówiąc, paradoksalnie, to kształt klina podatkowego oraz jego wysokość i zawartość ma decydujące znaczenie dla wyboru formy umowy, a nie sposób i charakter zatrudnienia.

Wykres 3. Struktura dochodów podatkowych (wykres na podstawie danych zeznań za 2011 r.)



Źródło: Ministerstwo Finansów (2015)

Dlatego też trudno się dziwić, że liczba pracowników zatrudnionych na „śmieciówkach” lawinowo rośnie w ostatnich latach. Zasadnicze różnice pomiędzy klinami podatkowymi różnych form zatrudnienia zachęcają do optymalizacji, nawet po

uwzględnieniu ryzyka „wpadki” pracodawców przy zakwestionowaniu umów przez ZUS i PIP. Dziś kary PIP dla pracodawców za fikcyjne umowy są zdecydowanie za niskie na tle praktyk unijnych. Mandat inspektorów nie może przekroczyć 5 tys. zł, a sądy mogą wymierzyć grzywnę do wysokości 30 tys. zł, ale i tak wyroki są z reguły dużo łagodniejsze. Z kolei dolegliwość kontroli ZUS jest znacznie wyższa, ale też skala kontroli bardziej ograniczona. Skoro kontrole PIP i ZUS obejmują nie więcej niż 3% wszystkich podmiotów gospodarczych, to stosunkowo małe ryzyko ewentualnej „wpadki” zachęca do naginania lub lekceważenia przepisów.

Z drugiej strony, pozafinansowe elementy zapewne też mają znaczenie na wybór formy zatrudnienia. Umowy o pracę są najmniej elastyczne, ale też należy pamiętać, że ogólnie polski rynek pracy na tle innych państw unijnych jest dość elastyczny. Potwierdza to wskaźnik OECD EPL (*Employment Protection Legislation*), który mierzy restrykcyjność regulacyjną na rynku pracy. Owszem, obciążenia wynikające z uzasadnienia zwolnienia pracownika czy przewlekłość postępowań w sądach pracy mogą zachęcać np. do podpisywania umów na czas określony z krótszym okresem wypowiedzenia bez podania przyczyny, ale wydaje się, że te różnice wcale nie są przesądzające. Z drugiej strony, polski system podatkowy, wliczając system ubezpieczeń społecznych, jest „mało sprawiedliwy”, na co składa się nie tylko zbyt mała progresywność, a nawet degresywność (zwłaszcza przy samozatrudnieniu), ale również słaba przejrzystość prawa (relatywnie odległa pozycja Polski w rankingu „Doing Business” Banku Światowego) i stosunkowo liberalne podejście w zakresie formalnych uwarunkowań przestrzegania prawa (OECD), co uderza w najslabszych, najmniej wykształconych, a zatem najbiedniejszych i najbardziej bezbronnych pracowników.

6. Umowy śmieciowe to problem wszystkich

Skutki występowania zjawiska umów śmieciowych można podzielić na mające wpływ na pracowników, na pracodawców i na państwo. Umowy śmieciowe stanowią problem wszystkich wymienionych, ale z innych powodów, dlatego potrzebne jest lepsze rozróżnienie perspektywy pracownika, pracodawcy oraz państwa. O ile pracodawcy są postrzegani jako naturalni promotorzy tańszych, bardziej elastycznych form zatrudnienia, należy wątpić w ich zadowolenie z konieczności działań na granicy prawa. Większość pracodawców opowiada się za kompromisem pomiędzy formami zatrudnienia. Kluczowa jest dla nich przejrzystość i zapewnienie pewnej ciągłości uprawnień pracowników między formami. Zbyt duży jest bowiem przeskok między umowami cywilnoprawnymi a umowami o pracę. Dlatego jednym z rozwiązań – promowanym m.in. przez Bank Światowy – jest tzw. model jednolitego (jednego, ang. *single*) kontraktu. Byłby on formą pogodzenia uprawnień pracowników w spo-

sób jednolity, czyli np. uzależniający długość okresu wypowiedzenia wyłącznie od stażu, a nie od formy zatrudnienia.

Pracownicy z kolei są niewątpliwie postrzegani jako ofiary syndromu „śmieciówek”. Prekariusze zatrudnieni na podstawie umów śmieciowych są dziś pracownikami drugiej kategorii, a w przyszłości mają duże szanse stać się głównymi klientami pomocy społecznej albo co najwyżej emerytami drugiej kategorii. A to za sprawą znacznych dysproporcji w poziomie zabezpieczenia społecznego. Jakkolwiek niewiele jest analiz obrazujących ten stan, na szczególną uwagę zasługuje analiza Instytutu Badań Strukturalnych (IBS) wskazująca na bardzo istotny wpływ zatrudnienia śmieciowego również na wysokość przyszłych emerytur. Według szacunków IBS emerytury będą średnio niższe o ok. 18% od przeciętnej, ale nawet o 45% niższe w segmencie osób o najniższych dochodach. Efekt śmieciowych emerytur, jako rezultat śmieciowego zatrudnienia, może z kolei stwarzać ryzyko dla stabilności systemu emerytalnego. W tym sensie „za »śmieciówki« zapłacimy wszyscy”.

Państwo również odczuwa skutki problemu. Przede wszystkim jako gwarant systemu. Po pierwsze, syndrom umów śmieciowych stwarza ryzyko dla systemu emerytalnego, bo państwo gwarantuje jego wypłacalność. Po drugie, państwo albo w przyszłości stanie w obliczu wyższych kosztów pomocy społecznej wynikających z rosnącego zjawiska biedy na emeryturze albo z dopłat do emerytur minimalnych, których waloryzacja będzie musiała być hojniejsza niż pozostałych rent i emerytur. Będzie to prowadziło do faktycznej realizacji postulatu filaru „zerowego” w systemie powszechnym, a więc będzie wywierana większa presja na wprowadzenie koncepcji emerytury obywatelskiej. Po trzecie, problem umów śmieciowych pogłębia i petryfikuje dualizm rynku pracy, który ma negatywne skutki społeczno-ekonomiczne. Wśród tych najczęściej omawiane są te niewymierne, jak skutki niepewności zatrudnienia dla poziomu spójności społecznej. Po czwarte, państwo również płaci wysoką cenę za skomplikowany i nieprzejrzysty system generujący wydatki z tytułu represyjnego dochodzenia należności podatkowych i składkowych, a także koszty pośrednie usług prawnych czy księgowych. Trudno zrozumieć sens różnicowania wielkości podstaw wynikających ze stosowania różnych umów, różne progi w różnych częściach systemu, różne ograniczenia kwotowe. Ponadto brak spójności i przejrzystości ma wysoką cenę. Jest nim niższe zaufanie do instytucji państwa, niższa efektywność poboru danin, większe koszty administracyjne związane z inspekcją i kontrolą. Efektem syndromu „śmieciówek” jest również pogłębiające się poczucie, że zjawisko to jest szkodliwe społecznie, nie wnosi żadnej wartości ekonomicznej, a państwo sobie z nim nie radzi. Wszystko to obniża poziom zaufania do państwa i spójności społecznej.

7. W poszukiwaniu kompromisu

W zasadzie nikt nie jest zadowolony z nasilenia problemu umów śmieciowych, może poza firmami oferującymi tzw. outsourcing pracowniczy, polegający na pozornym zatrudnieniu w celu ominięcia płacenia wyższych składek ZUS. Ale aby osiągnąć kompromis między różnymi formami zatrudnienia, należałoby przyjąć następujące założenia kompleksowej reformy. Poniższe wyliczenie pokazuje, na czym mogłaby polegać próba takiego całościowego rozwiązania, którego głównym celem jest jednocześnie zmniejszenie zróżnicowania obciążeń różnych form zatrudnienia, ujednoczenie i uproszczenie systemu oraz stworzenie większej progresji we wszystkich formach.

1. Punktem wyjścia jest próba oszacowania neutralności budżetowej, w taki sposób, aby ogólne dochody podatkowo-składkowe stanowiły podobną wielkość po reformie, czyli ok. 210 mld zł po wliczeniu ok. 180 mld zł obecnych dochodów podatkowo-składkowych i od 20 do 30 mld zł utraconych dochodów z powodu z fikcyjnego zatrudnienia.
2. Konieczne jest ujednoczenie zasad oskładkowania wszystkich form zatrudnienia, analogicznie do systemu podatkowego, czyli od przychodu w sensie podatkowym i od analogicznie liczonej podstawy wymiaru w systemie ubezpieczeń społecznych. W miejsce ryczałtowych form opodatkowania wprowadzone byłyby procentowe stawki wraz z odpowiednio ustalonymi kwotami wolnymi (dalej: k.w.) oraz koszty uzyskania przychodów (dalej: k.u.p.), które pomniejszają przychody podatkowe w sposób jednolity dla wszystkich form.
3. Jeśli nie jest możliwe ujednoczenie k.w. i k.u.p., to redukcję dysproporcji między tymi wielkościami dla różnych form można osiągnąć także w inny sposób, np. podnosząc k.u.p. (a nie kwoty wolne!), ale dla umów o pracę tak, aby zrównać sumę k.w. + k.u.p. dla różnych form zatrudnienia, np. dla umów zlecenia i dla umów o pracę. I tak, miesięczny k.u.p. w umowie o pracę powinien zostać podniesiony do kwoty 480 zł, czyli ok. czteropółkrotnie, aby był porównywalny z k.u.p. w wysokości 20% dla przeciętnej umowy zlecenia. W ten sposób roczna suma k.w. (3091 zł) i k.u.p. wyniosłaby ok. 8800 zł (= 3091 zł + 480 zł x 12 mies.), a więc byłaby zbliżona do minimum socjalnego.
4. K.w., obok k.u.p., byłaby zastosowana w całym rachunku podatkowo-składkowym we wszystkich formach zatrudnienia, poza tymi prowadzącymi działalność gospodarczą na zasadach opodatkowania ryczałtowego.
5. We wszystkich formach należy wyeliminować degresywność klina i uprościć rozliczenia podatkowo-składkowe poprzez jednocześnie:
 - a) zastosowanie jednolitej podatko-składki z hojną progresją budowaną za pomocą k.w. (wraz z k.u.p.), a nie przy pomocy stawek podatkowych;

- b) wobec umów o pracę jednoczesne wyeliminowanie drugiego 32% progu podatkowego (85 528 zł) wraz ze zniesieniem ograniczenia składki emerytalno-rentowej (118 770 zł), tzw. trzydziestokrotności – z tym, że nadal składki na indywidualnych kontach emerytalnych ewidencjonowane byłyby tylko do wysokości trzydziestokrotności przeciętnego wynagrodzenia, a powstała w ten sposób nadwyżka (od 6 do 8 mld zł rocznie) zasilaby Fundusz Rezerwy Demograficznej;
 - c) aby zmniejszyć obciążenia budżetowe wynikające z budowania progresji dochodowej poprzez relatywnie hojną kwotę wolną, warto zastosować degresywną kwotę wolną, czyli kwotę wolną – malejącą wraz ze wzrostem dochodów np. do zera na poziomie trzydziestokrotności przeciętnego wynagrodzenia (ok. 10 000 zł);
 - d) umożliwienie osobom prowadzącym działalność gospodarczą wyboru w sprawie opodatkowania według stawek ryczałtowych odpowiednio skorygowanych w dół w okresie przejściowym.
6. W zakresie konwergencji praw pracowniczych różnych form raczej powinno się uelastycznić umowy kodeksowe, np. przez eliminowanie trudności zwolnienia pracowników w czteroletnim okresie przedemerytalnym, wraz z rozważnym usztywnieniem (ale tylko) umów nietypowych, np. przez zastosowanie koncepcji jednolitego kontraktu.

Reasumując, niewątpliwą korzyścią debaty toczącej się wokół problemu umów śmieciowych jest to, że temat w końcu wypłynął. I to nie tylko za sprawą skali zjawiska, ale też za sprawą emocji, jakie wywołują takie potoczne terminy jak „śmieciówki”, „chwilówki” czy „prekariusze”, bez odnoszenia się do zasadności użycia tych słów wobec osób, które pragną mieć jakąkolwiek pracę, choćby tymczasową. Aby jednak nie skończyło się „tak jak zwykle” przy próbach realizacji ambitnych, ale bardzo skomplikowanych reform i aby uniknąć niezamierzonych efektów wynikających ze zbyt pochopnych, często cząstkowych rozwiązań, potrzebne jest kompleksowe podejście, bazujące m.in. na głębszej analizie motywacji pracowników i pracodawców.

Punktem wyjścia powinna stać się analiza różnic w klinach podatkowych różnych form zatrudnienia. Zróżnicowanie obciążeń podatkowo-składkowych jest zdecydowanie największe w segmencie osób o najniższych dochodach. Tu kumulują się wszystkie problemy: wysokie bezrobocie, dualizm rynku pracy, ucieczka do szarej strefy spowodowana m.in. zbyt wysokim klinem podatkowym w relacji do wysokości świadczeń społecznych. Tu zatem powinny kumulować się efekty rozwiązań takich jak wysokość kwoty wolnej czy kosztów uzyskania przychodu, które to mogłyby zwiększyć progresję klina podatkowego – pod warunkiem spojrzenia przez pryzmat obciążeń podatkowych i składkowych, czyli łącznej nie tylko wysokości, ale i struktury tych obciążeń.

Celem reformy powinno być wyeliminowanie bodźców, które sprzyjają naginaniu prawa czy nadużyciom, ale tak, aby zrównoważyć potrzeby elastyczności i sprawiedliwości. W rozwiązaniu problemu umów śmieciowych kluczowa jest reforma klina podatkowego, która powinna sprzyjać konwergencji różnych typów umów. Typowe umowy o pracę powinny być tańsze, a umowy nietypowe droższe. Przy mniejszych możliwościach arbitrażu maleje chęć szukania dróg optymalizacji podatkowej. Punkt ciężkości powinien być położony na promocję umowy typowej przez zwiększenie jej atrakcyjności dla pracodawców (tańsze, elastyczniejsze) oraz pracowników (wyższa progresywność, wysoka łączna suma kosztów uzyskania przychodów i kwoty wolnej, kolejność pobierania składek). Wreszcie rozwiązania systemowe powinny być prostsze, a regulacje bardziej przejrzyste tak, aby bodźce były skutecznie odbierane przez uczestników rynku pracy. Reforma ta jest bardzo trudna, dlatego pośpiech nie jest dobrym doradcą. Istotna jest pogłębiona diagnoza, ale również rozpoznanie interesów i wola poszukiwania kompromisu.

*dr Paweł Wojciechowski – główny ekonomista ZUS;
tekst wyraża wyłącznie opinię autora, a nie instytucji, dla której pracuje*