

Kapitał w Polsce w XXI wieku

**REGULACJE W SŁUŻBIE  
NAJSILNIEJSZYCH:  
PRACA I KAPITAŁ**

Karol Muszyński  
Tomasz Janyst

---

© Fundacja Kaleckiego

Fundacja Kaleckiego  
ul. Madalińskiego 42/20a  
02-540 Warszawa  
www.kalecki.org  
e-mail: fundacja@kalecki.org



---

Raport zrealizowany z Narodowym Bankiem Polskim  
w ramach programu edukacji ekonomicznej.

**NBP** Narodowy Bank Polski

ISBN 978-83-942912-0-4

Warszawa 2015

# Spis treści

---

<b>Streszczenie</b>	<b>2</b>
<b>Wprowadzenie</b>	<b>3</b>
Redystrybucja i predystrybucja	3
Podatki a równość i efektywność	4
Polska jako gospodarka rynkowa zależna	5
<b>Regulacje prawa i rynku pracy</b>	<b>7</b>
Segmentacja świata pracy	7
Sztywność prawa pracy	8
Koszty pracy i klin podatkowy	9
Regulacje pracy i nierówności	10
<b>Regulacje kapitału i kwestie podatkowe</b>	<b>14</b>
Podatki dochodowe	14
Podatki majątkowe i podatek od dochodów kapitałowych	16
Podatki pośrednie	17
<b>Podsumowanie</b>	<b>19</b>
<b>Bibliografia</b>	<b>20</b>

# Streszczenie

---

Obowiązujące regulacje pracy oraz kapitału w Polsce sprawiają, że w nieproporcjonalnym stopniu obciążone są podmioty słabsze na rynku. Wynika to w znacznej mierze z faktu, że Polska ma cechy gospodarki rynkowej zależnej, której przewagą komparatywną są niskie koszty pracy, łatwość dostosowywania zatrudnienia do zmiennego popytu oraz otoczenie instytucjonalne sprzyjające inwestycjom zagranicznym.

Wysoki udział niestandardowych form zatrudnienia oraz brak stabilności silniej dotyka osoby o najniższej pozycji na rynku pracy:

- 28,4% polskich pracowników pracuje na umowach terminowych, co jest najwyższym wskaźnikiem w całej Unii Europejskiej;
- Prawie 85% umów terminowych oraz niemal 50% samozatrudnienia nie wynika z woli pracownika, lecz jest wymuszonych przez pracodawcę;
- Klin podatkowy na umowach kodeksowych jest na wysokim poziomie dla najmniej zarabiających, co wpływa na stosowanie niestandardowych form zatrudnienia;
- Połowa pracodawców nie przestrzega prawa pracy, w szczególności w odniesieniu do regulacji dotyczących elastycznego dostosowywania zatrudnienia do zmiennych potrzeb rynkowych lub bezpośrednio w kwestiach płacowych. Dramatycznie rośnie liczba przypadków zawierania umów cywilnoprawnych z naruszeniem prawa pracy, tj. w sytuacji, gdy powinna być zawarta umowa o pracę – z 8,8% w 2008 r. do 19% w 2014 r.

System podatkowy w Polsce ma charakter regresywny, co oznacza, że lepiej zarabiający i bogatsi podatnicy, płacą relatywnie niższe podatki:

- Prawie 2/3 wpływów do budżetu państwa pochodzi z podatków konsumpcyjnych, obciążających w większym stopniu gorzej zarabiającą część społeczeństwa, u której konsumpcja zajmuje proporcjonalnie większą część dochodu;
- Podatek PIT jest de facto liniowy. Mimo że w Polsce istnieją dwie stawki PIT – 18% i 32%, wyższą stawkę płaci jedynie około 2% podatników;
- Kwota wolna od podatku jest znacznie niższa niż minimum socjalne;
- System podatkowy sprzyja powiększaniu już istniejących majątków poprzez względnie niskie opodatkowanie przychodów z kapitałów pieniężnych, brak podatku katastralnego i brak podatku spadkowego w tzw. zerowej grupie podatkowej.

# Wprowadzenie

Niniejsze opracowanie ma na celu odniesienie tez Thomasa Piketty'ego do polskich regulacji pracy i kapitału. Wykorzystywane będzie socjologiczne ujęcie w tradycji „wariantów kapitalizmu” (ang. varieties of capitalism) podkreślające, że Polska należy do gospodarek rynkowych zależnych (ang. dependent market economies). To ujęcie posłuży jako tło do analizy relacji między poszczególnymi zestawami rozwiązań instytucjonalnych, odnoszących się do regulacji pracy oraz kwestii podatkowych. Opracowanie zarysuje ogólną strukturę tych relacji, nie odnosi się do całości istotnych kwestii. Przedstawione zostaną ustalenia badań naukowych oraz analiza danych zastanych.

Tezą opracowania jest, że struktura regulacji pracy oraz kapitału w Polsce w sposób nieproporcjonalny obciąża osoby i podmioty słabsze na rynku. Regulacje rozumiane jako specyficznie funkcjonujący układ instytucji faworyzują pracodawców w relacjach z pracownikami, osoby lepiej zarabiające i lepiej wykształcone wobec osób gorzej wykształconych i gorzej zarabiających, silniejszych przedsiębiorców kosztem mniejszych. W odróżnieniu od Piketty'ego, autorzy opracowania chcą położyć silny nacisk nie tylko na konieczność redystrybucji dóbr powstałych w wyniku działań rynkowych, ale także takiego tworzenia rozwiązań instytucjonalnych, które minimalizowałyby powstawanie nierówności u źródła.

Opracowanie składać się będzie z wprowadzenia teoretycznego (opisującego pojęcia redystrybucji i predystrybucji, zarysującego relację między podatkami a nierównościami i efektywnością gospodarczą oraz ukazującego Polskę w ujęciu wariantów kapitalizmu), rozdziału dotyczącego pracy (koncentrującego się na zagadnieniu segmentacji świata pracy) oraz rozdziału odnoszącego się do kwestii podatkowych.

## REDYSTRYBUCJA I PREDYSTRYBUCJA

Thomas Piketty zwraca uwagę na rosnącą dysproporcję między „kapitałem” a „pracą”, analizując przede wszystkim czynniki związane ze stopą

zwrotu z obu tych elementów, dziedziczeniem oraz kwestiami podatkowymi. Francuski ekonomista widzi rozwiązanie przede wszystkim w odpowiedniej konstrukcji systemu podatkowego.

*Opodatkowanie nie jest kwestią techniczną. Jest kwestią wybitnie polityczną i filozoficzną, niewątpliwie najważniejszą spośród wszystkich.<sup>1</sup>*

Piketty postuluje, aby podatki służyły przede wszystkim jako metoda redystrybucji nierówno powstających w ramach kapitalizmu zysków. Podejście zastosowane w niniejszym opracowaniu wychodzi z założenia, że do prowadzenia egalitarnych polityk publicznych równie istotny jest „predystrybucyjny”, jak i „redystrybucyjny” charakter regulacji. Predystrybucja<sup>2</sup> odnosi się do koncepcji głoszącej, że państwo powinno zapewniać dostęp do określonych usług publicznych i tworzyć system instytucjonalny w celu zapobiegania lub ograniczenia powstawania nierówności zanim one wystąpią, zamiast walki, poprzez system podatków i ulg, z już powstałymi nierównościami, jak dzieje się to w reżimie „redystrybucji”<sup>3</sup>. Predystrybucja w dyskursie akademicko-publicystycznym związana jest głównie z myśleniem o politykach publicznych nastawionych na dostępność określonych usług publicznych. Należy ją jednak potraktować jako szerszy postulat głoszący, że tworząc określony system regulacji, można zapewnić bardziej egalitarne rezultaty, przez co zmniejszy się konieczność późniejszej redystrybucji dóbr, ponieważ pierwotna dystrybucja przyniesie równiejszy podział już na początku<sup>4</sup>. Jako przykład można uznać inwestowanie w wysokiej jakości powszechne usługi edukacyjne, zrównujące szanse osób pochodzących z rodzin o różnym statusie materialnym, czy też zwiększenie wynagrodzenie minimalnego, wymuszającego równiejszy podział dochodu przed jego opodatkowaniem. Regulacje mogą również w rozmaity sposób rozdzielać koszty transakcyjne, zmuszając poszczególne podmioty do ich ponoszenia i przyczyniając się do bardziej egalitarnych rezultatów<sup>5</sup>. W tym sensie określone przepisy można potraktować jako dystrybuujące spo-

<sup>1</sup> Tłumaczenie własne: T. Piketty, *Le capital au XXI<sup>e</sup> siècle*, Paryż 2013, s. 794.

<sup>2</sup> J. Hacker, *The institutional foundations of middle-class democracy*, Policy Network, 2011; dostęp: [http://www.policy-network.net/pno\\_detail.aspx?ID=3998&title=The+institutional+foundations+of+middle-class+democracy](http://www.policy-network.net/pno_detail.aspx?ID=3998&title=The+institutional+foundations+of+middle-class+democracy).

<sup>3</sup> Piketty nie zaniedbuje tego podejścia całkowiec, wyrażając silne poparcie dla np. inwestycji publicznych w edukację. Równocześnie postulowane przez niego rozwiązania (progresywny podatek dochodowy, globalny podatek od kapitału, podatki spadkowe) mają jednak silnie „redystrybucyjny” charakter.

<sup>4</sup> Część badaczy, np. Anthony B. Atkinson, mówi po prostu o „dystrybucji” i „redystrybucji”, patrz np. A. B. Atkinson, *Inequality, What can be done?*, Harvard University Press, 2015.

<sup>5</sup> A. K. Dixit, *The Making of Economic Policy. A Transaction-Cost Politics Perspective*, The MIT Press, 1996; patrz także R. H. Coase, *Firma, rynek i prawo*, Wolters Kluwer, Warszawa 2013, s. 106–7.

teczny dobrobyt poprzez zapewnianie autonomii jednostki (np. regulacje czasu pracy) czy pewnego poziomu bezpieczeństwa (np. stabilność zatrudnienia). Nie oznacza to oczywiście, że opodatkowanie nie odgrywa tu istotnej roli.

## PODATKI A RÓWNOŚĆ I EFEKTYWNOŚĆ

Podatki pełnią funkcje fiskalne, regulacyjne i stymulacyjne, wpływając na zachowania podatników, ich dochód i majątek. Mogą odgrywać również istotną rolę w zmniejszaniu nierówności poprzez redystrybuowanie dóbr. Źle skonstruowany system podatkowy może jednak wywierać negatywny wpływ na gospodarkę, powodować zmniejszenie podaży pracy lub rozwój szarej strefy, wynikający z chęci uniknięcia wysokich danin publicznych.

Jedną z najlepszych analiz zależności między równością a efektywnością gospodarczą przedstawił w 1975 r. Arthur Okun w książce *Equality and Efficiency: The Big Tradeoff*<sup>6</sup>. Okun przekonywał, że transfery od bogatych do biednych są podobne do przenoszenia wody przez ciekającym wiadrem – część z transferowanych środków zostaje utracona.

Podobne zagadnienie było przedmiotem zainteresowań teorii optymalnego opodatkowania, zapoczątkowanej w 1972 r. przez Franka Ramseya, którą rozwijali tacy badacze jak Anthony Atkinson, Robert Barro, Peter Diamond, James Mirrlees oraz Joseph Stiglitz. Ich analizy skupiały się wokół pytania postanowionego przez Ramseya: „Problem, którym proponuję się zająć, jest następujący: dany przychód podatkowy ma być zebrany za pomocą proporcjonalnych podatków na kilku lub wszystkich zastosowaniach dochodu, podatki z różnych zastosowań będą prawdopodobnie [określone] według różnych stawek; jak te stawki powinny być ukształtowane, aby zmniejszenie użyteczności było minimalne?”<sup>7</sup>. Problem ten dotyczył pierwotnie opodatkowania towarów, ale analizą objęto także podatki dochodowe, koncentrując się na wpływie opodatkowania na poziom konsumpcji oraz podaży pracy.

Według Mirrleesa rząd, prowadząc politykę redystrybuującą dobra od jednostek o wysokiej produktywności do jednostek o niższej

produktywności, może sprawić, że jednostki ograniczą swoją wysoką produktywność w celu obniżenia poziomu opodatkowania, co może wywołać negatywne skutki dla całej gospodarki<sup>8</sup>. Do podobnych wniosków doszedł Stiglitz, który podkreślał, że podczas konstruowania systemu podatkowego należy brać pod uwagę skłonność do podejmowania pracy w różnych grupach społecznych i nakładać wyższe podatki na grupy, w których elastyczność podaży pracy jest mniejsza<sup>9</sup>. Zbyt wysokie podatki w grupach o najwyższych dochodach mogą spowodować spadek aktywności zawodowej i nie przynieść efektu fiskalnego w postaci zwiększonych wpływów podatkowych.

W świetle nowszych badań zależność między poziomem opodatkowania i podażą pracy jest bardziej zniuansowana i zależy m.in. od takich czynników jak płeć, wiek, czy osiągnięte zarobki. Dla osób o wysokich zarobkach poziom opodatkowania pracy nie wpływa znacząco na jej podaż (aczkolwiek może mieć wpływ na zmianę rezydencji podatkowej); poziom opodatkowania ma też większe znaczenie dla decyzji o podjęciu pracy przez kobiety niż przez mężczyzn oraz przez osoby starsze niż przez młodsze<sup>10</sup>. Choć obaj ekonomiści popierają redystrybucję poprzez system podatkowy, zwracają uwagę, że zbyt wysoki poziom opodatkowania może mieć negatywny wpływ na gospodarkę.

Na gruncie teorii ekonomicznych można jednak znaleźć uzasadnienia dla większej redystrybucji poprzez progresywne opodatkowanie jednostek o wysokich dochodach w sposób, który nie wpływa negatywnie na efektywność gospodarczą.

Po pierwsze, dochody najlepiej zarabiających nie zawsze są wyłącznie wynikiem działania konkurencyjnych sił rynkowych, wynagradzających produktywność i użyteczność, ale często mają charakter renty ekonomicznej wynikającej z monopolu lub innych niedoskonałości rynkowych<sup>11</sup>, której opodatkowanie w dowolnej stawce nie wiąże się z negatywnymi skutkami dla gospodarki w kategoriach efektywności, a co więcej – może być zachętą do bardziej produktywnego wykorzystania kapitału. Za wysokim opodatkowaniem rent ekonomicznych przemawiają więc zarówno argumenty równościowe, jak i efektywność gospodarcza.

<sup>6</sup> A. Okun, *Equality and Efficiency: The Big Tradeoff*, Brookings Institution Press 1975.

<sup>7</sup> F. Ramsey, *A Contribution to the Theory of Taxation*, „Economic Journal” 1927 [za:] P. Kulawczuk, *Paradoksalne oddziaływanie progresji podatkowej na dobrobyt społeczny i skuteczność wyborczą*, „Ekonomista” nr 3/2006, s. 372.

<sup>8</sup> J. Mirrlees, *An Exploration in the Theory of Optimum Income Taxation*, „The Review of Economic Studies” 38(2), 1971, s. 175–208.

<sup>9</sup> J. E. Stiglitz, *Pareto Efficient and Optimal Taxation and the New Welfare Economics*, NBER Working Paper, nr 2189, 1987, s. 60.

<sup>10</sup> *Tax by Design: The Mirrlees Review* [red.] J. Mirrlees, Oxford University Press 2011, s. 49–53.

<sup>11</sup> J. Bivens, L. Mishel, *The Pay of Corporate Executives and Financial Professionals as Evidence of Rents in Top 1 Percent Incomes*, „Journal of Economic Perspectives”, 27(3), 2013, s. 57.

Po drugie, podatki progresywne mogą stanowić swego rodzaju ubezpieczenie na wypadek złej koniunktury gospodarczej. W czasie wzrostu gospodarczego przychody z podatków są względnie wysokie, zaś w czasie recesji maleją. Wówczas rządy mogą być zmuszone do dokonywania kosztownych interwencji gospodarczych, np. poprzez stymulowanie nowych inwestycji lub zwiększoną aktywność na polu polityk rynku pracy. Podatek progresywny pozwala na zachowanie większej konsumpcji podczas recesji, gdyż w mniejszym stopniu obciąża gorzej zarabiającą część społeczeństwa<sup>12</sup>.

### KORZYSTNE OGRANICZENIA

Badacze z nurtu „wariantów kapitalizmu” zwracają uwagę na to, że regulacje ograniczające zachowania maksymalizujące zysk mogą odgrywać pozytywną, stymulującą rolę gospodarczą<sup>13</sup>. Dotyczy to w szczególności zachowań, które są opłacalne dla pojedynczych aktorów w krótkim okresie. I tak na przykład, obniżanie wynagrodzeń i uelastycznianie trybu pracy może być racjonalne z punktu widzenia pojedynczego przedsiębiorcy, lecz długofalowo może zniszczyć motywację pracowników do poprawiania swoich kompetencji i wywołać społeczny kryzys zaufania, przyczyniający się do długoterminowego spadku dynamiki rozwoju gospodarczego. Sztywniejsze prawo pracy czy presja płacowa mogą przymusić pracodawców do poszukiwania innych strategii – zamiast koncentracji na obniżaniu kosztów pracy i uelastycznianiu zatrudnienia, mogą skoncentrować się na zwiększaniu produktywności, wytwarzaniu produktów o wyższej wartości dodanej i innowacji oraz potraktować pracowników jako istotne „aktywa”, a nie jako koszt. Ustalenia te są zbliżone z wynikami badań empirycznych<sup>14</sup>.

## POLSKA JAKO GOSPODARKA RYNKOWA ZALEŻNA

Teoretyczne podejście wariantów kapitalizmu służy do analiz komparatystycznych gospodarek. Systematyzuje gospodarki poszczególnych krajów w oparciu o istnienie specyficznych mechanizmów koordynacji, dzięki którym dana gospodarka osiąga przewagi komparatywne i lepsze rezultaty gospodarcze w porównaniu z gospodarkami pozbawionymi tych mechanizmów<sup>15</sup>. Jako elementy istotne przy analizie wymieniane są między innymi<sup>16</sup>: stosunki przemysłowe (sposób określania płac, siła związków zawodowych oraz związków pracodawców, negocjacje zbiorowe), system edukacji i szkolenia zawodowego, zarządzanie przedsiębiorstwami oraz dostępem do kapitału (sposób finansowania przedsiębiorstw, rola rynków kapitałowych, dominująca forma prowadzenia działalności gospodarczej), relacje między firmami wewnątrz tego samego sektora (do jakiego stopnia firmy w danym sektorze są skłonne do kooperacji/konkurencji) oraz zagadnienia związane z pracownikami (prawa pracy, relacje pracownik-pracodawca).

Polska w ujęciu „wariantów kapitalizmu” klasyfikowana jest, razem z pozostałymi państwami Europy Środkowo-Wschodniej, jako gospodarka rynkowa zależna<sup>17</sup>. Przewagą komparatywną gospodarek rynkowych zależnych są niskie koszty pracy, relatywnie dobrze wykształcona siła robocza, łatwość dostosowywania poziomu zatrudnienia do zmiennego popytu oraz otoczenie instytucjonalne sprzyjające inwestycjom zagranicznym (m.in. dzięki specjalnym strefom ekonomicznym i prawu podatkowemu<sup>18</sup>). Przewagi komparatywne tych gospodarek ujawniają się w sektorach takich jak outsourcing, produkcja przemysłowa oraz przetwórstwo przemysłowe o niskiej wartości dodanej (głównie produkcja przy taśmie montażowej<sup>19</sup>). Poziom innowacyjności tych państw jest bardzo niski, ponieważ nowe rozwiązania są implementowane głównie poprzez transfer innowacji z państw gospodarczego „centrum” dokonujący się w ob-

<sup>12</sup> L. Burman, *Taxes and Inequality*, „Tax Law Review”, 66(4), 2013, s. 582.

<sup>13</sup> W. Streeck, *Beneficial Constraints: On the Economic Limits of Rational Voluntarism* [w] *Contemporary Capitalism. The Embeddedness of Institutions* [red.] J. R. Hollingsworth, R. Boyer, s. 197-219.

<sup>14</sup> H. Zhou, R. Dekker, A. Kleinknecht, *Flexible Labor and Innovation Performance: Evidence from Longitudinal Firm-Level Data*, „ERIM Report Series Research in Management”, styczeń 2010, dostęp: <http://repub.eur.nl/pub/18037>; A. Kleinknecht, F. N. van Schaik H. Zhou, *Is flexible labour good for innovation? Evidence from firm-level data*, „Cambridge Journal of Economics”, 38, 2014, s. 1207-1219.

<sup>15</sup> A. Nölke, A. Vliegenthart, *Enlarging the Varieties of Capitalism: The Emergence of Dependent Market Economies in East Central Europe*, „World Politics”, 61, 2009, s. 670-702.

<sup>16</sup> P. A. Hall, D. Soskice, *Varieties of Capitalism: The Institutional Foundations of Comparative Advantage*, Oxford University Press, 2011, s. 7.<sup>8</sup> J. Mirrlees, *An Exploration in the Theory of Optimum Income Taxation*, „The Review of Economic Studies” 38(2), 1971, s. 175-208.

<sup>17</sup> A. Nölke, A. Vliegenthart, *Enlarging the Varieties...*

<sup>18</sup> Patrz: A. Gromada, K. Golik, T. Janyst, *Czy jesteśmy gospodarką poddostawcy? Kapitał zagraniczny w Polsce*, Warszawa 2015.

<sup>19</sup> K. Jasiecki, *Kapitalizm po polsku. Między modernizacją a peryferiami Unii Europejskiej*, Warszawa 2013; Z. Matkowski, R. Rappacki, M. Próchniak, *Porównanie wyników gospodarczych w latach 2004-2014: Polska na tle UE i wybranych rynków wschodzących* [w] *Polska. Raport o Konkurencyjności 2015. Innowacje a pozycja konkurencyjna polskiej gospodarki w latach 2007-2014* [red.] M. Weresa, Warszawa 2015, s. 11-46.

rębie filii międzynarodowych firm. Dla gospodarek rynkowych zależnych istotny jest średni poziom sztywności prawa pracy, który z jednej strony umożliwia łatwe dostosowywanie poziomu zatrudnienia do zmiennego, międzynarodowego popytu, z drugiej zaś strony zapobiega zbyt szybkiemu rozwiązywaniu stosunków pracy w celu zapobiegania upadkowi „linii montażowych” w ramach globalnego łańcucha wartości.



# Regulacje prawa i rynku pracy

## SEGMENTACJA ŚWIATA PRACY

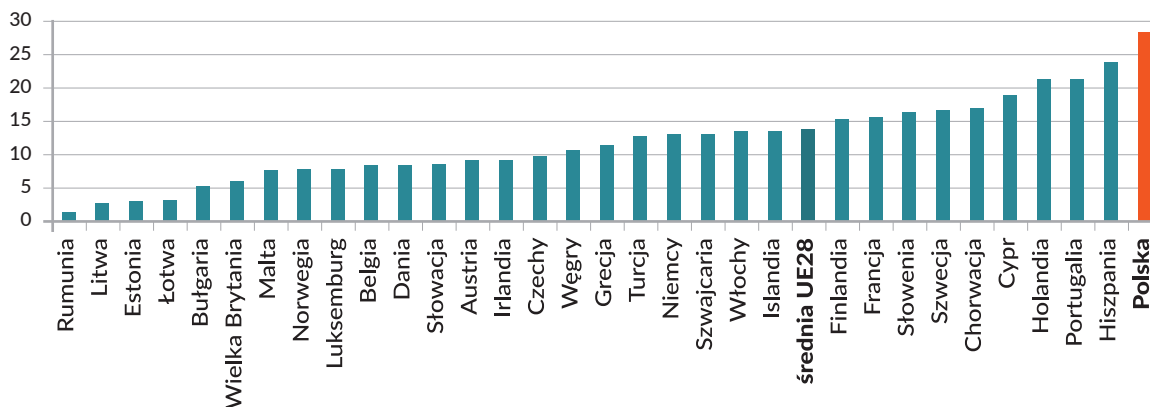
Polska posiada specyficzne regulacje pracy, które przyczyniły się do bardzo silnej segmentacji rynku pracy w ostatnich latach. Dynamika rozwoju niestandardowych form zatrudnienia w Polsce była największa spośród krajów OECD w ostatnich latach<sup>20</sup>. Równocześnie zwracano uwagę, że niemal cały wzrost zatrudnienia po 2001 r. miał miejsce na niestandardowych formach zatrudnienia<sup>21</sup>. Należy przy tym pamiętać, że w okresie bezpośrednio po transformacji Polska notowała również wysokie poziomy zatrudnienia niestandardowego, w szczególności w formie samozatrudnienia.

Praca w Polsce może być świadczona w wielu formach (umowa o pracę na czas określony, umowa o pracę na czas nieokreślony, umowy cywilnoprawne – o dzieło i umowa zlecenie, samozatrudnienie, praca tymczasowa), które często zachodzą na siebie, jeżeli chodzi o zakres – w szczególności dotyczy to umów kodeksowych, umowy zlecenia i samozatrudnienia. Powoduje to, że 28,4% polskich pracowników pracuje na umowach terminowych, co jest najwyższym wskaźnikiem w całej Unii Europejskiej,

około 5% pracuje wyłącznie na umowach cywilnoprawnych<sup>22</sup>, a 22% jest samozatrudnionych. Prawie 85% umów terminowych<sup>23</sup> oraz niemal 50% samozatrudnienia<sup>24</sup> nie wynika z woli pracownika, lecz jest wymuszonych przez pracodawcę. Dodatkowo, ponad 5% społeczeństwa w wieku produkcyjnym pracuje w szarej strefie, której wielkość przekracza średnią dla krajów gospodarczo rozwiniętych<sup>25</sup>.

Segmentacja rynku pracy jest zwykle spowodowana sztywnością prawa pracy, wysokim klinem podatkowym lub wysokimi kosztami pracy na umowach standardowych. Zwracano jednak uwagę, że te czynniki mogą tłumaczyć segmentację rynku pracy w Polsce jedynie w ograniczonym zakresie<sup>26</sup>.

WYKRES 1: UDZIAŁ UMÓW UMÓW TERMINOWYCH W ZATRUDNIENIU JEST NAJWYŻSZY W EUROPIE



Źródło: Dane Eurostatu 2014

<sup>20</sup> L. Hipp, J. Bernhardt, J. Allmendinger, *Institutions and the prevalence of nonstandard employment*, „Socio-Economic Review”, 13(2), 2015, s. 351-377.

<sup>21</sup> Bank Światowy 2001-2012; H. Ingham, M. Ingham, *Job creation and labour market flexibility: miracle or mirage on the Polish labour market?*, „Industrial Relations Journal”, 42(4), 2011, s. 339-357.

<sup>22</sup> Dane są tu bardzo rozbieżne, patrz P. Arak, P. Lewandowski, P. Żakowiecki, *Fikcja zatrudniania w Polsce – propozycje wyjścia z impasu*, IBS Policy Paper 01/2014, s. 5-6.

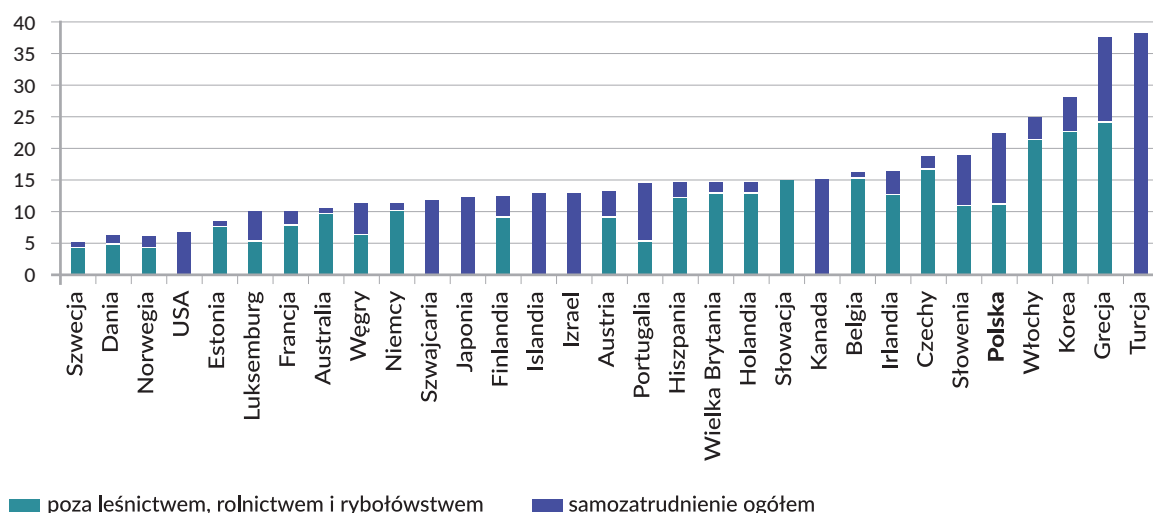
<sup>23</sup> Bank Światowy 2012.

<sup>24</sup> Global Entrepreneurship Monitor 2014.

<sup>25</sup> D. Andrews, A. Caldera Sánchez, Å. Johansson, *Towards a Better Understanding of the Informal Economy*, OECD Economics Department Working Papers, nr. 873, 2011.

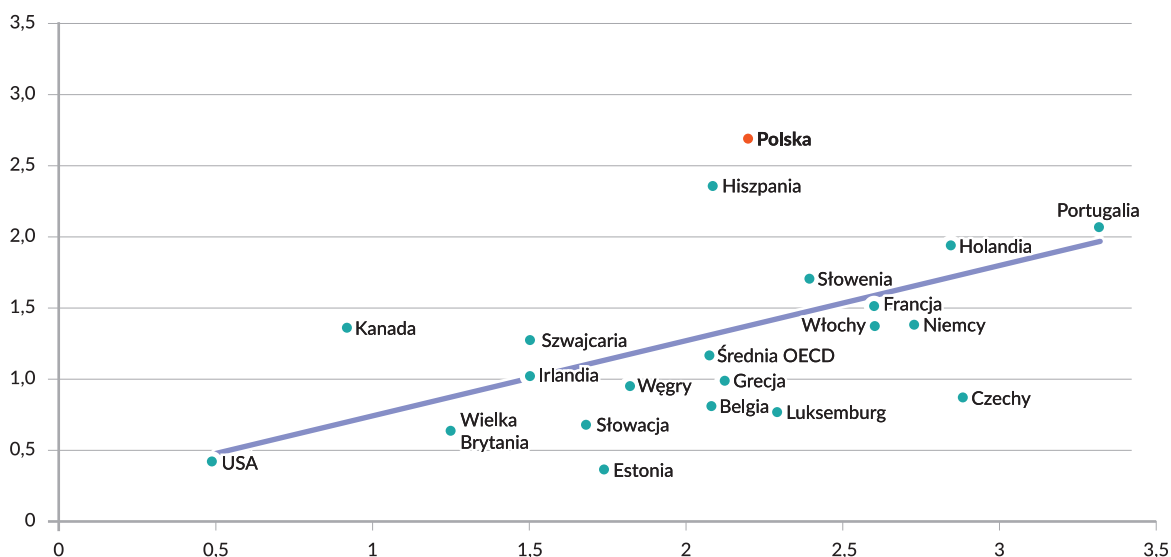
<sup>26</sup> H. Boulhol, *Making the Labour Market Work Better in Poland*, OECD Economics Department Working Papers, nr. 1124, 2014.

WYKRES 2: UDZIAŁ SAMOZATRUDNIENIA JEST BARDZO WYSOKI, CHOĆ WYNIKA W DUŻEJ MIERZE Z WYSOKIEGO ODSETKA SAMOZATRUDNIONYCH W ROLNICTWIE, LEŚNICTWIE I RYBOŁÓWSTWIE



Źródło: Dane Eurostatu 2014

WYKRES 3: ZALEŻNOŚĆ MIĘDZY SZTYWNOŚCIĄ PRAWA PRACY MIERZONĄ INDEKSEM EPL (EMPLOYMENT PROTECTION LEGISLATION) A UDZIAŁEM UMÓW TERMINOWYCH. UDZIAŁU UMÓW TERMINOWYCH NIE MOŻNA WYJAŚNIĆ JEDYNIĘ SZTYWNOŚCIĄ PRAWA PRACY



Źródło: Dane OECD 2012

## SZTYWNOŚĆ PRAWA PRACY

Sztywność regulacji zatrudnienia określa się zwykle przy pomocy indeksu OECD EPL (Employment Protection Legislation), syntetycznego wskaźnika opisującego restrykcyjność przepisów dotyczących zwalniania pracowników oraz wykorzystywania umów terminowych. Polska sytuuje się wśród krajów o przeciętnej sztywności regulacji prawa pracy, co jest typową charakterystyką gospodarek rynkowych zależnych. Indeks EPL dla Polski wypada przeciętnie nawet w odniesieniu do pozostałych państw Europy-Środkowo Wschodniej. Badacze z nur-

tu wariantów kapitalizmu zwracają uwagę, że kluczowa dla gospodarek rynkowych zależnych jest jednak zdolność do dostosowywania poziomu zatrudnienia do zmiennego popytu. W tym zakresie regulacje prawne w Polsce są bardzo elastyczne, na co składa się:

- jedna z najbardziej liberalnych definicji niezgodnego z prawem rozwiązania umowy o pracę;
- niskie koszty zwalniania pracowników i relatywnie krótkie okresy wypowiedzenia<sup>27</sup>;
- stosunkowo liberalne regulacje dotyczące zwolnień grupowych;
- szerokie rozpowszechnienie umów na czas

<sup>27</sup> Deloitte, *International Employment Law Redundancy and termination in Europe*, 2013.

określony cechujących się: krótkim, 2-tygodniowym okresem wypowiedzenia; ograniczonym obowiązkiem dotyczącym sporządzenia uzasadnienia wypowiedzenia (co do zasady – brak takiego obowiązku); aż do niedawna - brakiem ograniczeń co do górnego okresu, na jaki zawarta może być taka umowa<sup>28</sup>;

- e) bardzo liberalne regulacje dotyczące umów cywilnoprawnych, których nie obejmują kodeksowe regulacje dotyczące wynagrodzenia minimalnego, czasu pracy, okresu wypowiedzenia i które są jedynie w ograniczonym zakresie oskładkowane.

Przy analizie sztywności prawa pracy należy zauważyć, że stopień jego przestrzegania w Polsce jest bardzo niski. Połowa pracodawców<sup>29</sup> nie przestrzega niektórych przepisów prawa pracy. Naruszenia są szczególnie szeroko rozpowszechnione w odniesieniu do regulacji dotyczących elastycznego dostosowywania zatrudnienia do zmiennych potrzeb rynkowych (m.in. regulacje czasu pracy, w tym nadgodzin) lub bezpośrednio w kwestiach płacowych (nie wypłacanie lub nieterminowe wypłacanie wynagrodzenia). Warto zwrócić uwagę, że w ostatnich latach drastycznie zwiększyła się również liczba przypadków zawierania umów cywilnoprawnych z naruszeniem prawa pracy, tj. w sytuacji gdy powinna być zawarta umowa o pracę – z 8,8% w 2008 r. do 19% w 2014 r. Państwowa Inspekcja Pracy gromadzi również dane dotyczące „kreatywnego” wykorzystywania niektórych przepisów prawa, np. zawierania umów na czas określony na bardzo długi okres. 32% umów na czas określony jest zawieranych na okres powyżej 3 lat<sup>30</sup>, co pokazuje, że służą one często jako rozwiązanie mające na celu omijanie przepisów dotyczących okresu wypowiedzenia i obowiązku sporządzenia uzasadnienia przy wypowiedzaniu umów na czas nieokreślony. Badania socjologiczne pokazują, że umowy na czas określony są często stosowane w celu „dyscyplinowania” pracowników<sup>31</sup>.

## KOSZTY PRACY I KLIN PODATKOWY

Polska należy do krajów o stosunkowo niskich kosztach pracy. W 2014 r. godzinowe koszty pracy wyniosły w Polsce 8,4 euro, niższe koszty odnotowano jedynie w Bułgarii, Rumunii, Litwie, Łotwie i Węgrzech.

Istotnym czynnikiem związanym z segmentacją rynku pracy w ostatnich latach były wzrosty wynagrodzenia minimalnego. Wynagrodzenie minimalne w latach 2007-2014 zostało podniesione w Polsce z poziomu 35% przeciętnego wynagrodzenia do 44%<sup>32</sup>. Choć Polska nie ma bardzo wysokiego wynagrodzenia minimalnego w porównaniu do innych krajów, sytuacja na rynku pracy oraz bardzo duża różnica między klinem podatkowym<sup>33</sup> występującym na różnych umowach powodowały, że wzrosty te wpływały na segmentację rynku pracy. Pracodawcy mogą więc na skutek rosnącego wynagrodzenia minimalnego „wypychać” pracowników na formy zatrudnienia nie objęte przepisami dotyczącymi wynagrodzenia minimalnego, aby uniknąć ponoszenia kosztów zwiększonych wynagrodzeń. Badania wskazują, że dotyczy to przede wszystkim osób najniższych na rynku pracy<sup>34</sup>. Tego typu rozwój sytuacji pokazuje, że wzrost miesięcznego wynagrodzenia minimalnego może mieć dla wielu pracowników negatywne konsekwencje i sugeruje, że lepszym sposobem na zwiększenie wynagrodzeń osób najniższej zarabiających byłoby podniesienie kwoty wolnej od podatku, a także wprowadzanie minimalnej stawki godzinowej niezależnej od rodzaju stosowanej umowy.

Klin podatkowy w Polsce jest przeciętny w porównaniu do innych państw OECD<sup>35</sup> i niższy od większości państw UE. Zwraca się uwagę, że konstrukcja systemu ulg jest wyjątkowo niekorzystna dla osób najniższych na rynku pracy, co powoduje, że klin jest najwyższy dla osób najniższej zarabiających oraz wychowujących samotnie dzieci<sup>36</sup>. Równocześnie, klin ten jest bardzo zróżnicowany w zależności od rodzaju umów, które są stosowane przez strony, co przyczynia się do rozwoju niestandardowych form

<sup>28</sup> 22 lutego 2016 r. wejdzie w życie nowelizacja przewidująca górny okres zatrudnienia na podstawie umów o pracę na czas określony zawieranych między tymi samymi stronami stosunku pracy (33 miesiące) oraz nowe zasady wypowiedzania umów na czas określony, zrównujące okresy wypowiedzenia z umowami na czas nieokreślony.

<sup>29</sup> PIP 2014.

<sup>30</sup> PIP 2014.

<sup>31</sup> *Zatrudnienie na czas określony w polskiej gospodarce. Społeczne i ekonomiczne konsekwencje zjawiska* [red.] M. Bednarski, K. W. Frieske, IPISS, Warszawa 2012.

<sup>32</sup> GUS 2014.

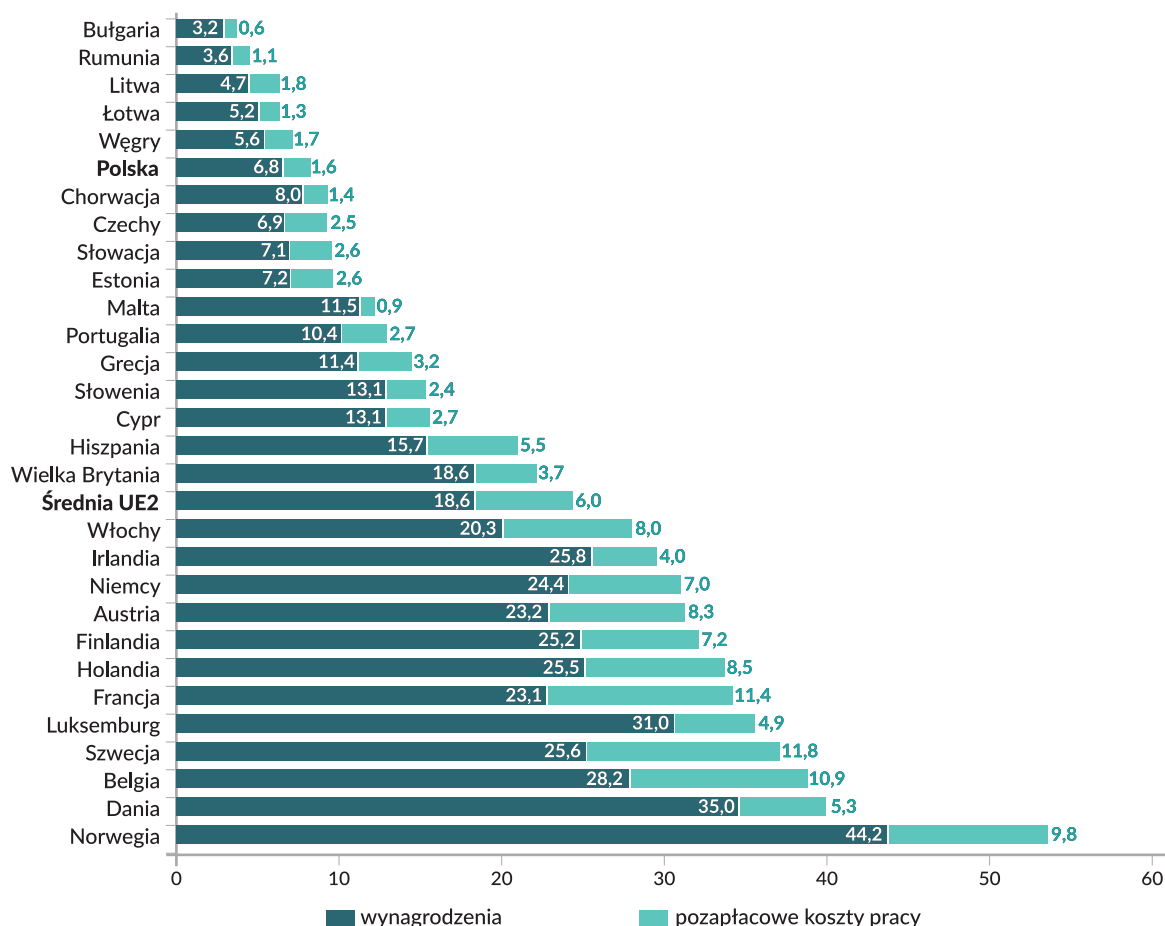
<sup>33</sup> Klin podatkowy definiuje się jako różnicę między całkowitymi kosztami pracodawcy a wynagrodzeniem netto („na rękę”) pracownika.

<sup>34</sup> P. Lewandowski, A. Kamińska, *The effects of minimum wage on a labour market with high temporary employment*, IBS Working Paper 7/2015.

<sup>35</sup> OECD Taxing Wedges 2015.

<sup>36</sup> Np. L. Morawski, M. Myck, *Klin-ing up – effects of Polish tax reforms on those in and on those out*, „Labour Economics”, 17(3), 2010, s. 556-566.

WYKRES 4: GODZINOWE KOSZTY PRACY Z PODZIAŁEM NA WYNAGRODZENIA I POZAPŁACOWE KOSZTY PRACY W EURO



Źródło: Dane Eurostatu 2014

zatrudnienia. W szczególności, stosowanie umów cywilnoprawnych zamiast umów kodeksowych jest często atrakcyjne finansowo dla obu stron<sup>37</sup>.

Na segmentację rynku pracy wpływa również słaba pozycja przetargowa pracowników, spowodowana przez m.in. poziom bezrobocia, słabość związków zawodowych i niski stopień uzwiązkowienia, które sprawiają, że pracownicy często nie mają wyboru i muszą akceptować pracę na umowach nie zapewniających im stabilności<sup>38</sup>.

## REGULACJE PRACY I NIERÓWNOŚCI

Wykorzystanie niestandardowych form zatrudnienia silnie różnicuje pracowników pod względem dochodów (osoby na umowach niestandardowych zarabiają przeciętnie mniej), bezpieczeństwa i higieny pracy, stabilności zawodowej (krótsze okresy wypowiedzenia lub ich brak), dostępu do uprawnień socjalnych i eme-

rytalnych, a także do systemu finansowego (mniejsza szansa na uzyskanie kredytu).

Niestandardowe formy zatrudnienia dotyczą w Polsce przede wszystkim osób młodszych i gorzej wykształconych. Badania POLPAN<sup>39</sup> pokazują, że w okresie między 2008 a 2013 r. wśród pracowników mających od 21 do 24 lat odsetek zatrudnionych na umowach na czas nieokreślony spadł z 32,9% do 26,5%, na umowach na czas określony – z 50,6% do 41%, zaś procent osób zatrudnionych w pozostałych formach i przy pracach dorywczych wzrósł z 16,5% do 32,5%. Wśród osób z wykształceniem podstawowym i gimnazjalnym odsetek umów niestandardowych w 2013 r. wyniósł 23,1%, natomiast wśród osób z wykształceniem wyższym – tylko 6,6%. Niestandardowe formy zatrudnienia nie stanowią również wstępu do stabilnego zatrudnienia, jak często podnosi się w dyskusjach na temat elastyczności pracy<sup>40</sup>.

Niestandardowe formy zatrudnienia zwykle łączą się z następującymi konsekwencjami dla pracowników:

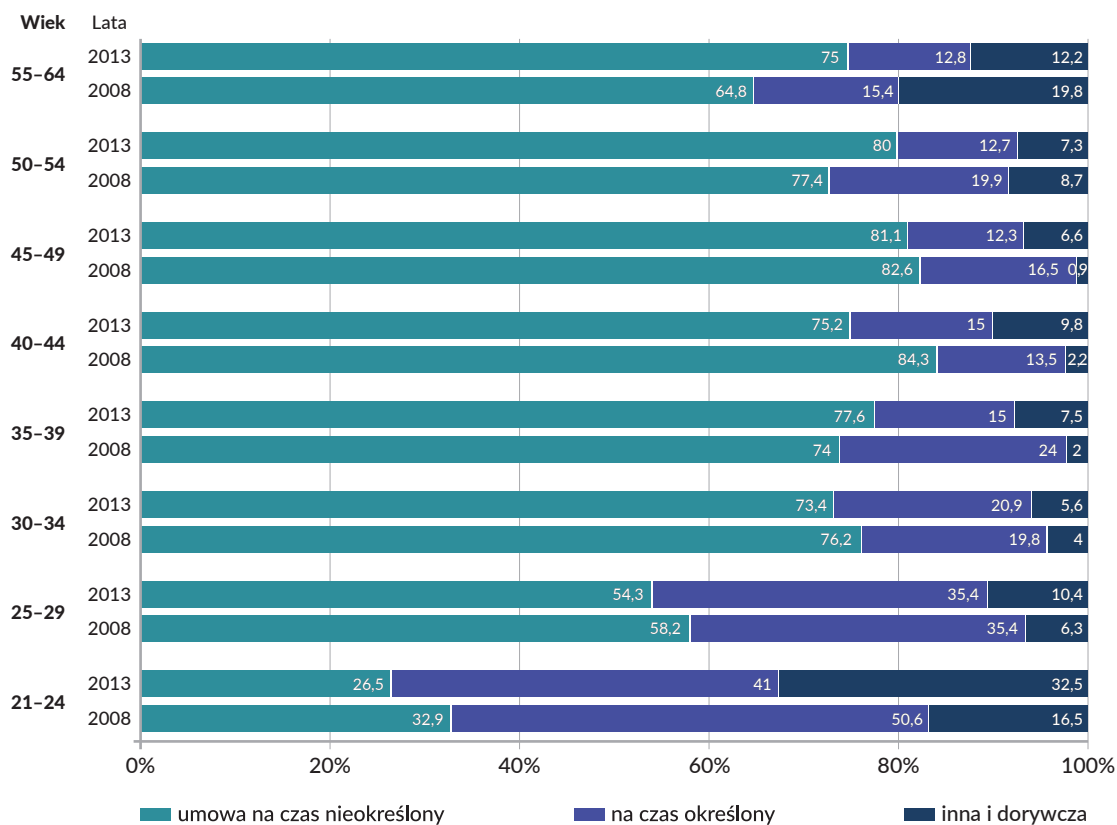
<sup>37</sup> P. Arak, P. Lewandowski, P. Żakowiecki, *Fikcja zatrudniania...*

<sup>38</sup> E. Giermanowska, *Ryzyko elastyczności czy elastyczność ryzyka. Instytucjonalna analiza kontraktów zatrudnienia*, WUW, Warszawa 2013.

<sup>39</sup> POLPAN 2008/2013.

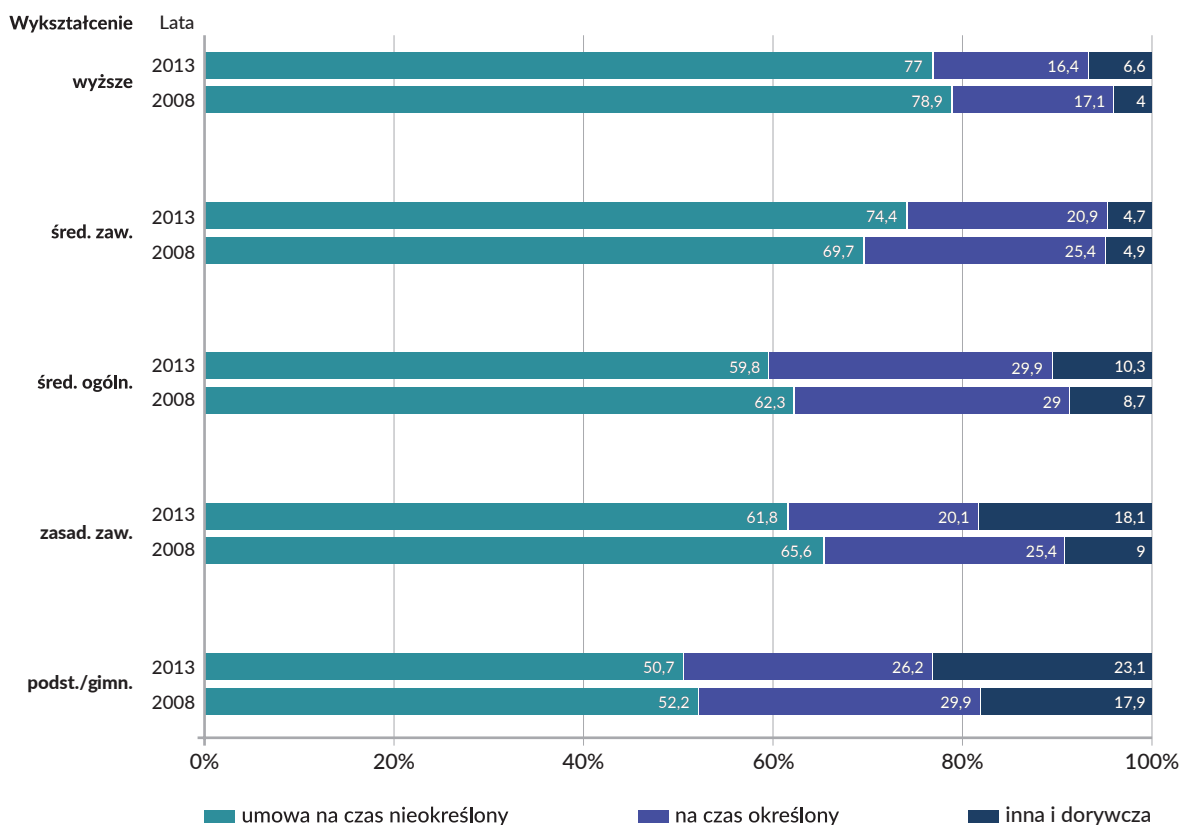
<sup>40</sup> A. Kiersztyn, *Niepewność zatrudnienia. Kto jej doświadcza? Czy to stan chwilowy?*, 2014.

WYKRES 5: UDZIAŁ RÓŻNYCH FORM ZATRUDNIENIA W POSZCZEGÓLNYCH GRUPACH WIEKOWYCH W 2008 I 2013 R.



Źródło: POLPAN 2008/2013

WYKRES 6: UDZIAŁ RÓŻNYCH FORM ZATRUDNIENIA WEDŁUG POZIOMU WYKSZTAŁCENIA W 2008 I 2013 R.



Źródło: POLPAN 2008/2013

## 1. Niższe wynagrodzenia

Pracownicy na kontraktach terminowych (umowach na czas określony i umowach cywilnoprawnych) zarabiają średnio mniej za godzinę pracy niż pracownicy na umowach na czas nieokreślony. Przeciętna luka płacowa za godzinę pracy między umowami terminowymi a umowami na czas nieokreślony wynosi 30-35%, chociaż w niektórych grupach wiekowych dochodzi nawet do 55%<sup>41</sup>. Mniej od pracowników zatrudnionych na umowach na czas nieokreślony zarabiają zarówno pracownicy na umowach na czas określony jak i ci zatrudnieni na umowach cywilnoprawnych, nieobjętymi przepisami o wynagrodzeniu minimalnych.

W związku z tym osoby pracujące na umowach terminowych są narażone na znacznie większe ryzyko ubóstwa. Notowany w Polsce wysoki odsetek pracujących ubogich przynajmniej częściowo wynika z rozpowszechnienia umów terminowych<sup>42</sup>.

## 2. Brak stabilizacji zawodowej

Okres wypowiedzenia umowy na czas określony jest znacznie krótszy niż umów na czas nieokreślony i wynosi dwa tygodnie. Dodatkowo, wypowiedzenie umowy na czas określony co do zasady nie wymaga uzasadnienia. Umowy cywilnoprawne oraz samozatrudnienie nie posiadają natomiast ustawowo regulowanych terminów wypowiedzenia.

Sytuacja osób pracujących na umowach terminowych charakteryzuje się więc mniejszą stabilnością. Osoby pracujące na umowach na czas określony lub cywilnoprawnych są zagrożone w znacznie większym stopniu bezrobociem<sup>43</sup>. Równocześnie, stopień przejścia od kontraktów terminowych do zatrudnienia na czas nieokreślony należy do najniższych w Europie<sup>44</sup>. Jedynie 36,1% spośród osób, które w 2008 r. pracowały na umowach niestandardowych, w 2013 r. posiadało umowę na czas nieokreślony, 4,9% prowadziło własną działalność gospodarczą, zaś 59% pracowało na umowach na czas określony, cywilnoprawnych, w szarej strefie lub było bezrobotne<sup>45</sup>.

## 3. Brak prawa do płatnego urlopu wypoczynkowego oraz brak regulacji dotyczących czasu pracy (nie dotyczy umów na czas określony)

Pracownicy zatrudnieni na umowach cywilnoprawnych oraz samozatrudnieni nie mają ustawowego prawa do płatnego urlopu. Nie odnoszą się do nich również przepisy dotyczące maksymalnych dobowych norm pracy, minimalnego nieprzerwanego odpoczynku, a także dodatków przewidzianych za pracę w godzinach nadliczbowych lub w porze nocnej.

## 4. Mniejsza szansa na uczestniczenie w organizowanych szkoleniach

Pracodawcy mniej chętnie organizują szkolenia dla pracowników zatrudnionych na umowach terminowych, co jest szczególnie istotne ze względu na to, że tacy pracownicy są przeciętnie gorzej wykształceni<sup>46</sup>. Mniejsze inwestycje w szkolenia pogarszają ich szanse na wyjście z niekorzystnej pozycji na rynku pracy.

## 5. Ryzyka zdrowotne i związane z bezpieczeństwem i higieną pracy

Wobec pracowników na umowach cywilnoprawnych i samozatrudnionych stosuje się zasady bhp w ograniczonym zakresie.

## 6. Ograniczony dostęp do niektórych świadczeń

Dotyczy to między innymi prawa do urlopu i zasiłku macierzyńskiego<sup>47</sup>, zasiłku opiekuńczego oraz zasiłków dla bezrobotnych.

## 7. Brak (umowy o dzieło) lub ograniczone oskładkowanie (umowy zlecenia)

Skutkuje ograniczoną ochroną w przypadku wystąpienia ryzyka socjalnego lub zdrowotnego, a także będzie stanowić narastający problem z punktu widzenia systemu emerytalnego.

<sup>41</sup> OECD, *Inequality in labour income – What are its drivers and how can it be reduced?*, OECD Economics Department Policy Notes, 8, 2012; A. Dias da Silva, A. Turrini, *Precarious and less well-paid? Wage differences between permanent and fixed-term contracts across the EU countries*, European Economy Economic Papers 544, 2015; J.-M. Fournier, I. Koske, *The determinants of earnings inequality evidence from quantile regressions*, OECD Journal: Economic Studies, 2012.

<sup>42</sup> P. Lewandowski, A. Kamińska, *In-Work Poverty in Poland: Diagnosis and Possible Remedies*, IBS-World Bank Group, 2015; M. Wójcik-Żołądek, *Bieda pracujących. Zjawisko working poor w Polsce*, „Studia BAS”, 36(4), 2013, s. 159–178; CBOS, *Pracujący biedni*, BS/182/2008.

<sup>43</sup> Diagnoza Społeczna 2013.

<sup>44</sup> OECD Employment Outlook 2014.

<sup>45</sup> POLPAN 2008/2013.

<sup>46</sup> OECD, *Skills Outlook. Youth, Skills and Employability*, 2015.

<sup>47</sup> 25 czerwca 2015 r. uchwalono rządowy projekt zakładający wprowadzenie minimalnej wysokości wypłaty zasiłku macierzyńskiego oraz proponowanego świadczenia rodzicielskiego między innymi dla osób zatrudnionych na podstawie umów cywilnoprawnych.

## **8. Ograniczony dostęp do członkostwa w związkach zawodowych**

Pracownicy na umowach cywilnoprawnych i samozatrudnieni nie mogli wstępować do związków zawodowych. W czerwcu 2015 r. Trybunał Konstytucyjny orzekł, że przepisy te są sprzeczne z konstytucją i ratyfikowanymi umowami międzynarodowymi.

## **9. Trudności i ograniczenia w dostępie do rynku finansowego**

Banki mniej chętnie przyznają kredyty osobom pracującym na umowach terminowych<sup>48</sup>. Jest to szczególnie istotne ze względu na brak systemowej polityki mieszkaniowej w Polsce.

<sup>48</sup> *Zatrudnienie na czas określony...*

# Regulacje kapitału i kwestie podatkowe

Podejście wariantów kapitalizmu podkreśla, że gospodarki rynkowe zależne charakteryzują się regulacjami podatkowymi korzystnymi dla przedsiębiorców, w szczególności zagranicznych<sup>49</sup>. Równocześnie, gospodarki rynkowe zależne nie dokonały całkowitego demontażu instytucji osłonowych i usług publicznych. Wydatki rządowe ujmowane jako procent produktu krajowego brutto sytuują się w Polsce na średnio-niskim poziomie w porównaniu do pozostałych krajów Unii Europejskiej (41,8% PKB w 2014 r. przy średniej europejskiej 48,1%<sup>50</sup>). Poziom wydatków publicznych na cele socjalne sytuuje się na średnim poziomie w porównaniu do krajów OECD i jest względnie stabilny na poziomie ok. 20%<sup>51</sup>. Nawet przy istnieniu strukturalnego deficytu oznacza to, że podatki w Polsce nie mogą być bardzo niskie. Podatki obciążają w większym stopniu osoby i podmioty słabsze. Polski system podatkowy jest w znacznym stopniu regresywny – najbogatsze 10% polskiego społeczeństwa osiąga 33,9% wszystkich dochodów gospodarstw domowych, a płaci 28,3% wszystkich podatków<sup>52</sup>. Oznacza to, iż pozostałych 90% gospodarstw domowych osiąga 66,1% wszystkich dochodów, a wpłaca do budżetu 71,7% podatków.

## PODATKI DOCHODOWE

Obecnie stawki podatków dochodowych na świecie wykazują względnie niską progresję. W krajach OECD odnotowuje się od lat 80. spadek najwyższych stawek podatków dochodowych od osób fizycznych, wówczas często wynoszących ponad 65%. W 2011 r. było to już 41,5%<sup>53</sup>. Warto podkreślić, że mimo spadku najwyższych stawek podatkowych, średnie obciążenie z tytułu opodatkowania dochodu osób fizycznych wzrosło<sup>54</sup>, co oznacza, że obciążenia podatkowe są w większym stopniu ponoszone przez gorzej zarabiających.

Polskę na tle innych krajów europejskich pod względem podatków dochodowych od osób fizycznych cechują dwie rzeczy: faktyczna liniowość tego podatku oraz bardzo niska kwota wolna od opodatkowania.

W Polsce istnieją dwie stawki PIT – 18% (do wysokości 85 528 zł) i 32% (płatna od dochodu powyżej 85 528 zł). Wyższą stawkę w Polsce płaci jedynie około 2% podatników. Oznacza to, że PIT jest de facto liniowy. Częściowo wpływa na to również duża skala samozatrudnienia (wiele spośród najlepiej zarabiających osób jest samozatrudnionych<sup>55</sup>), w ramach którego

TABELA 1: NISKA KWOTA WOLNA OD PODATKU

państwo	przeciętne roczne wynagrodzenie brutto (w EUR)	kwota wolna od podatku (w EUR)	kwota wolna od podatku jako % przeciętnego rocznego wynagrodzenia
Polska	10123	751	7,4%
Czechy	11333	917	8,1%
Belgia	46464	7090	15,3%
Niemcy	45952	8354	18,2%
Hiszpania	26161	5151	19,7%
Litwa	9317	3000	32,2%
Wielka Brytania	44202	15193	34,4%

Źródło: obliczenia własne na podstawie Eurostat 2015 oraz KPMG Tax Cards

<sup>49</sup> Problem ten dokładniej omówiony jest w: A. Gromada, K. Golik, T. Janyst, *Czy jesteśmy gospodarką poddostawcy? Kapitał zagraniczny w Polsce*, Warszawa 2015.

<sup>50</sup> Eurostat 2014.

<sup>51</sup> OECD 2015.

<sup>52</sup> Obliczenia na podstawie danych OECD: S. A. Hodge, *No Country Leans on Upper-Income Households as Much as U.S.*, dostęp: <http://taxfoundation.org/blog/no-country-leans-upper-income-households-much-us>.

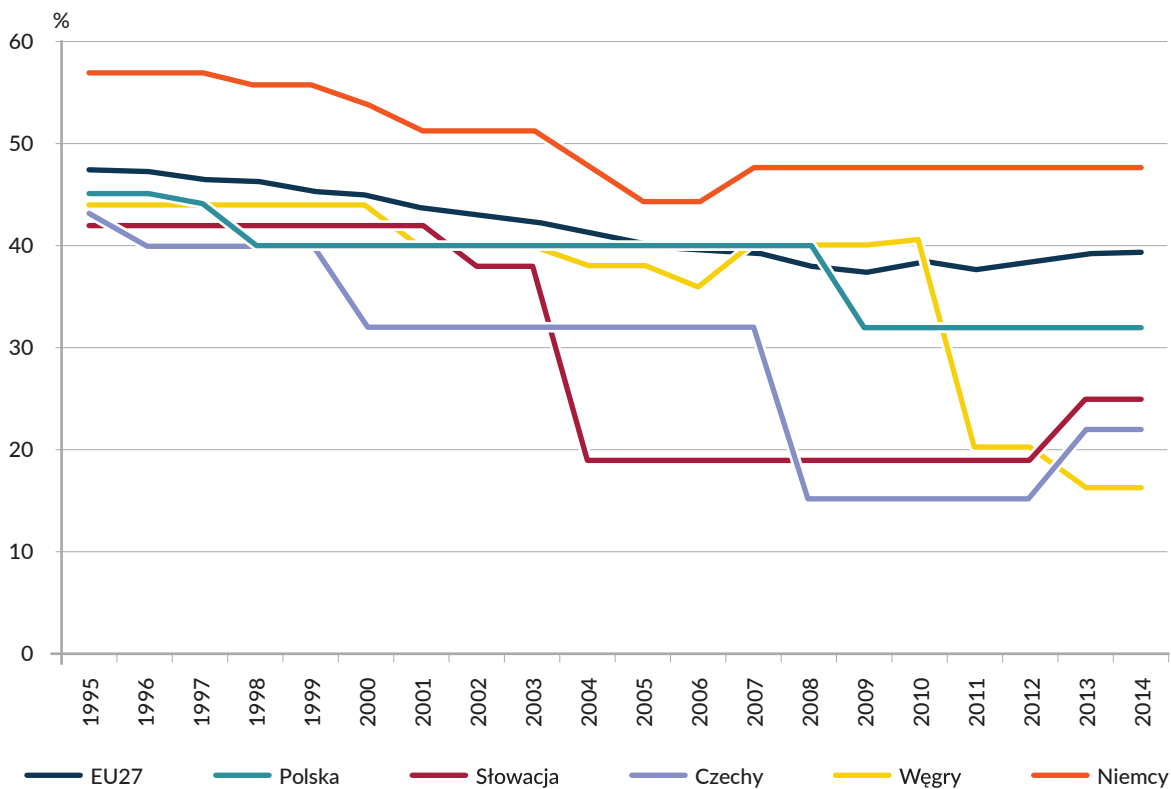
<sup>53</sup> OECD, *Tax Reform Trends in OECD Countries*, 2011.

<sup>54</sup> OECD, *Taxing Wages*, 2014.

<sup>55</sup> Patrz: GUS, *Budżety gospodarstw domowych*, 2013.

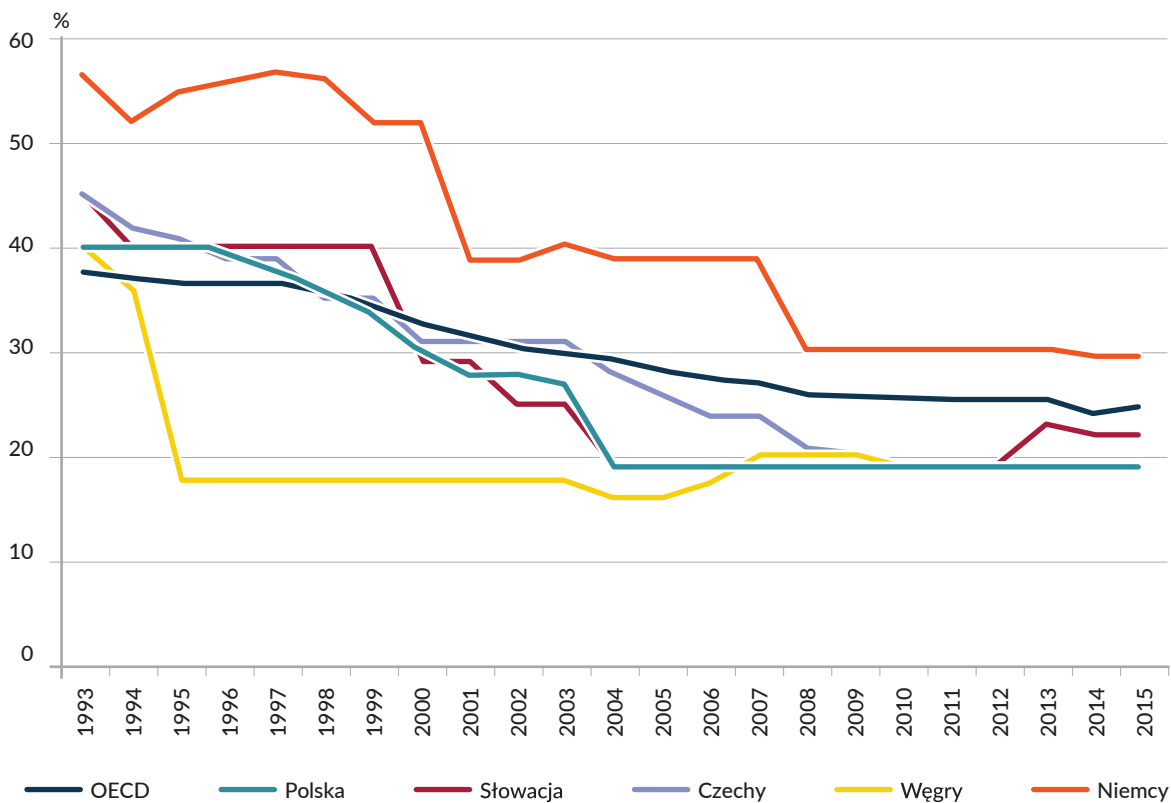


WYKRES 7: ZMIANY NAJWYŻSZEJ STAWKI PODATKU DOCHODOWEGO OD OSÓB FIZYCZNYCH W LATACH 1995-2014 (%)



Źródło: POLPAN 2008/2013

WYKRES 8: ZMIANY NAJWYŻSZEJ STAWKI PODATKU DOCHODOWEGO OD OSÓB PRAWNYCH (CIT)



Źródło: Dane OECD 2015

odprowadza się niższy niż wyższa stawka PIT, 19% podatek CIT. W kontekście faktycznej linowości pozapłacowych kosztów pracy oraz niewielkiego zakresu ulg i zwolnień podatkowych, zwiększa to regresywność polskiego systemu podatkowego oraz sprawia, że klin podatkowy jest bardzo wysoki dla najstabilniej zarabiających<sup>56</sup>.

Na regresywność szczególnie oddziałuje bardzo niska kwota wolna od podatku, która jest w Polsce znacznie niższa niż minimum socjalne, co stanowiło podstawę skargi Rzecznika Praw Obywatelskich do Trybunału Konstytucyjnego. Trybunał w wyroku z dn. 28 października 2015 roku orzekł, że przepisy ordynacji podatkowej określające kwotę wolną od podatku są niezgodne z konstytucją w zakresie w jakim nie przewidują mechanizmu korygowania kwoty wolnej gwarantującego co najmniej minimum egzystencji. Obecne przepisy tracą moc 30 listopada 2016 roku.

Drugim najczęściej stosowanym rodzajem podatku dochodowego jest podatek dochodowy od osób prawnych (CIT), który globalnie również wykazuje tendencje spadkowe. W latach 80-tych w większości krajów OECD najwyższe stawki CIT wynosiły ponad 45%<sup>57</sup>, zaś w 2015 r. średnią stawką CIT w tej grupie było 24,8%<sup>58</sup>. Poza stawkami nominalnymi CIT, obniżeniu ulegają także stawki realne. W Polsce przy nominalnej stawce 19% realna stawka CIT w 2013 r. wynosiła ok. 17%<sup>59</sup>, a w 2009 r. według niektórych danych 13,6%<sup>60</sup>. Oba wspomniane trendy – obniżenie najwyższych stawek PIT oraz obniżki stawek realnych CIT – sprzyjają powstawaniu nierówności.

## PODATKI MAJĄTKOWE I PODATEK OD DOCHODÓW KAPITAŁOWYCH

Podatkami majątkowymi nazywamy podatki związane z prawami własności. Do najpopularniejszych rodzajów podatków majątkowych należą podatki od posiadania majątku (np. nieruchomości) i podatki od przyrostu majątku (np. od darowizny czy spadku).

Według Piketty'ego progresywny podatek od kapitału jest instrumentem lepiej odpowiadającym naszym czasom niż zaprojektowany na potrzeby XX wieku progresywny podatek dochodowy<sup>61</sup>. Osoby fizyczne uzyskujące wysokie dochody, które kwalifikowałyby je do najwyższych progów podatkowych, często otrzymują te dochody nie z wysoko opodatkowanej pracy, ale z nisko- bądź wręcz nieopodatkowanego kapitału<sup>62</sup>. Zdaniem francuskiego ekonomisty, wprowadzenie progresywnego podatku od kapitału wywarłoby nie tylko znaczny efekt fiskalny, ale mogłoby także wpłynąć na zachowania właścicieli kapitału, zachęcając ich do jego aktywnego inwestowania z korzyścią dla całej gospodarki<sup>63</sup>.

Formą podatku majątkowego jest podatek katastralny uzależniony od wartości fiskalnej nieruchomości. Taki podatek istnieje w większości krajów Unii Europejskiej i zależy od cen rynkowych nieruchomości (Austria, Holandia, Niemcy, Wielka Brytania), kwoty zadeklarowanej przez podatnika (Irlandia), bądź urzędowej wyceny (Francja, Hiszpania, Grecja). W Polsce podatek katastralny nie funkcjonuje. Opodatkowanie nieruchomości zależy od powierzchni gruntu bądź powierzchni użytkowej budynku, ich wartość nie wpływa zaś na poziom opodatkowania.

Szeroko wykorzystywanym podatkiem majątkowym jest podatek spadkowy, mogący istotnie wpływać na zmniejszanie nierówności poprzez ograniczanie akumulacji kapitału w rodzinnych fortunach. W Unii Europejskiej podatek spadkowy funkcjonuje w 15 krajach, nie występuje w Austrii, Estonii, Łotwie, Portugalii, Słowacji, Rumunii, Szwecji i na Cyprze oraz Malcie<sup>64</sup>. Najwyższy podatek płacony jest w Belgii i wynosi 22%. W Polsce, w zależności od grupy podatkowej, stawka wynosi 3%, 7% lub 12%. Przeprowadzona w 2006 r. reforma ustawy o podatku od spadków i darowizn zwolniła z podatku osoby pozostające w pierwszym stopniu pokrewieństwa ze spadkodawcą.

Podatki od dochodów kapitałowych funkcjonują w większości krajów Unii Europejskiej,

<sup>56</sup> A. Gromada, K. Golik, T. Janyst, *Czy jesteśmy gospodarką poddostawcy? Kapitał zagraniczny w Polsce*, Warszawa 2015.

<sup>57</sup> OECD, *Tax Reform Trends in OECD Countries*, 2011.

<sup>58</sup> KPMG, *Corporate Taxes Table*, 2015.

<sup>59</sup> Ministerstwo Finansów, *Informacja dotycząca rozliczenia podatku dochodowego od osób prawnych za 2013 rok*.

<sup>60</sup> D. Chen, J. Mintz, U.S. *Effective Corporate Tax Rate on New Investments: Highest in the OECD*, Tax and Budget 2010, s. 2, [http://www.cato.org/sites/cato.org/files/pubs/pdf/tbb\\_62.pdf](http://www.cato.org/sites/cato.org/files/pubs/pdf/tbb_62.pdf)

<sup>61</sup> T. Piketty, *Kapitał w XXI wieku*, Warszawa 2015, s. 584.

<sup>62</sup> Np. w Stanach Zjednoczonych najlepiej zarabiające 20% społeczeństwa osiągnęło ponad 94% całkowitych długoterminowych zysków kapitałowych, w tym najlepiej zarabiające 0,1% osiągnęło ich ponad 46%. Dochody kapitałowe są formą dochodu bardzo skoncentrowaną w najlepiej zarabiającej części społeczeństwa (Tax Policy Center 2010).

<sup>63</sup> Wprowadzenie podatku od kapitału postulował też Michał Kalecki. M. Kalecki, *A Theory of Commodity, Income and Capital Taxation*, The Economic Journal, 47(187), s. 444–450.

<sup>64</sup> Copenhagen Economics, *Study on inheritance taxes in EU member states and possible mechanisms to resolve problems of double inheritance taxation in the EU*, 2010, s. 17–19.

<sup>65</sup> K. Judd, *Redistributive Taxation in a simple perfect foresight model*, „Journal of Public Economics”, 28, 1985.

<sup>66</sup> C. Chamley, *Optimal Taxation of Capital Income in General Equilibrium with Infinite Lives*, „Econometrica”, 54(3), 1986, s. 619.

<sup>67</sup> J. Stiglitz, *Some Aspects of the Taxation of Capital Gains*, „Journal of Public Economics”, 21, 1983, s. 280.

mimo wątpliwości co do ich roli i skuteczności, wyrażanych m.in. przez takie osoby jak Kenneth Judd<sup>65</sup>, Christine Chamley<sup>66</sup> czy Joseph Stiglitz<sup>67</sup>, wskazujących na ich potencjalny negatywny wpływ na efektywność alokacji kapitału, stabilność rynków finansowych czy wysokość pensji. Stopa opodatkowania dochodów kapitałowych jest najniższa w Bułgarii (10%), a najwyższa w Niemczech, Hiszpanii, Francji, Włoszech – ponad 30%. W ciągu ostatnich lat podatki od zysków kapitałowych były w Europie sukcesywnie obniżane. W 1995 r. średnia stawka tego podatku wynosiła 35%, zaś w 2014 r. – tylko 22,9%<sup>68</sup>. W Polsce przychody z kapitałów pieniężnych są opodatkowane od 2002 r. zryczałtowanym podatkiem dochodowym w wysokości 19%, co stanowi niższą stawkę niż średnia w Unii Europejskiej. Opodatkowaniu podlegają m.in. odsetki od wkładów oszczędnościowych i środków na rachunkach bankowych, odsetki i dyskonta od papierów wartościowych, w tym obligacji, dywidendy i innych przychodów z tytułu udziału w zyskach osób prawnych.

Dodatkowo istotną formą opodatkowania jest podatek pośredni od gromadzenia kapitału, obejmujący wkłady kapitałowe do spółek i przedsiębiorstw. Brak podatków pośrednich od kapitału w Polsce wynika z regulacji europejskich, które traktują je (za wyjątkiem pewnych, bardzo ograniczonych przypadków) jako naruszające swobodę przepływu kapitału. Preambuła dyrektywy Rady Unii Europejskiej 2008/7/WE stwierdza, że:

*w interesie rynku wewnętrznego leży ujednoczenie prawodawstwa dotyczącego podatków pośrednich od gromadzenia kapitału, tak aby w możliwie największym stopniu wyeliminować czynniki, które mogą zakłócać warunki konkurencji lub utrudniać swobodny przepływ kapitału. Konsekwencje gospodarcze podatku kapitałowego są niekorzystne dla łączenia i rozwoju przedsiębiorstw; takie konsekwencje są szczególnie szkodliwe przy obecnej koniunkturze gospodarczej, w której istnieje potrzeba uznania wspierania inwestycji za nadrzędny priorytet. Najlepszym rozwiązaniem w tym celu byłoby zniesienie podatku kapitałowego.*

Dyrektywa jednoznacznie opowiada się przeciwko podatkom od gromadzenia kapitału, opierając się na dyskusyjnym założeniu, że opodatkowanie kapitału ogranicza inwestycje. Piketty z kolei dostrzega w podatku od kapitału nie tylko narzędzie do zmniejszania nierówności, ale także zwiększania efektywności kapitału poprzez motywowanie jego aktywnego inwestowania<sup>69</sup>.

## PODATKI POŚREDNIE

Regresywność polskiego systemu podatkowego wynika częściowo z dużego udziału podatków pośrednich (w 2013 r. dochody z podatku od towarów i usług stanowiły 40,6% budżetu państwa<sup>70</sup>). Przesuwanie kluczowej roli w budżecie z podatków bezpośrednich (przede wszystkim dochodowych) na pośrednie (przede wszystkim VAT i akcyza) jest międzynarodowym trendem. W Polsce na taki model zdecydowano się po transformacji ze względu na niepewność dotyczącą wydolności finansowej przedsiębiorstw i związaną z tym niepewności dochodów z CIT. Dodatkowym argumentem było to, że podatki pośrednie są mniej zauważalne dla obywatela i mniej podatne na wahania koniunktury niż podatki dochodowe, przez co stanowią stabilniejsze źródło dochodów dla budżetu<sup>71</sup>. Podatki pośrednie są niemal zawsze regresywne, gdyż obejmują nie dochody, a konsumpcję, która w stosunku do dochodu rozporządzalnego jest większa u osób mniej zamożnych. W przypadku najbiedniejszych 20% społeczeństwa (I kwintyl) wydatki przekraczają nawet dochód rozporządzalny (Wykres 9).

Szczególnie dotkliwa jest regresywność VAT-u. Dla 10% najuboższych gospodarstw domowych VAT stanowi 16,3% dochodów, natomiast dla najbogatszych 10% – jedynie 6,8% dochodów<sup>72</sup>. W ostatnich latach istotnie zmieniły się również stawki VAT, coraz mocniej obciążając osoby mniej zamożne. W latach 1995-2009 przeciętne obciążenie VAT-em dla gospodarstw domowych pracowników wzrosło z 4,85% do 8,14% (o 67%), dla emerytów i rencistów z 4,39% do 7,98% (o ponad 80%), natomiast dla osób pracujących na własny rachunek – z 5,95% do 8,62% (tylko o 45%)<sup>73</sup>. Podniesienie stawek VAT w 2011 r. z 3%, 7% i 22% na 5%, 8% i 23% tylko pogłębiło regresywność tego podatku<sup>74</sup>. Na skutek tych zmian obciążenie podatkiem VAT najuboższego decyla wzrosło o 0,8%, natomiast najbogatszego decyla – tylko o 0,3%.

<sup>68</sup> Eurostat, *Taxation trends in the European Union*, 2014.

<sup>69</sup> T. Piketty, *Kapitał w XXI wieku*, Warszawa 2015, s. 660

<sup>70</sup> NIK, *Zwalczanie oszustw w podatku od towarów i usług*, 2013.

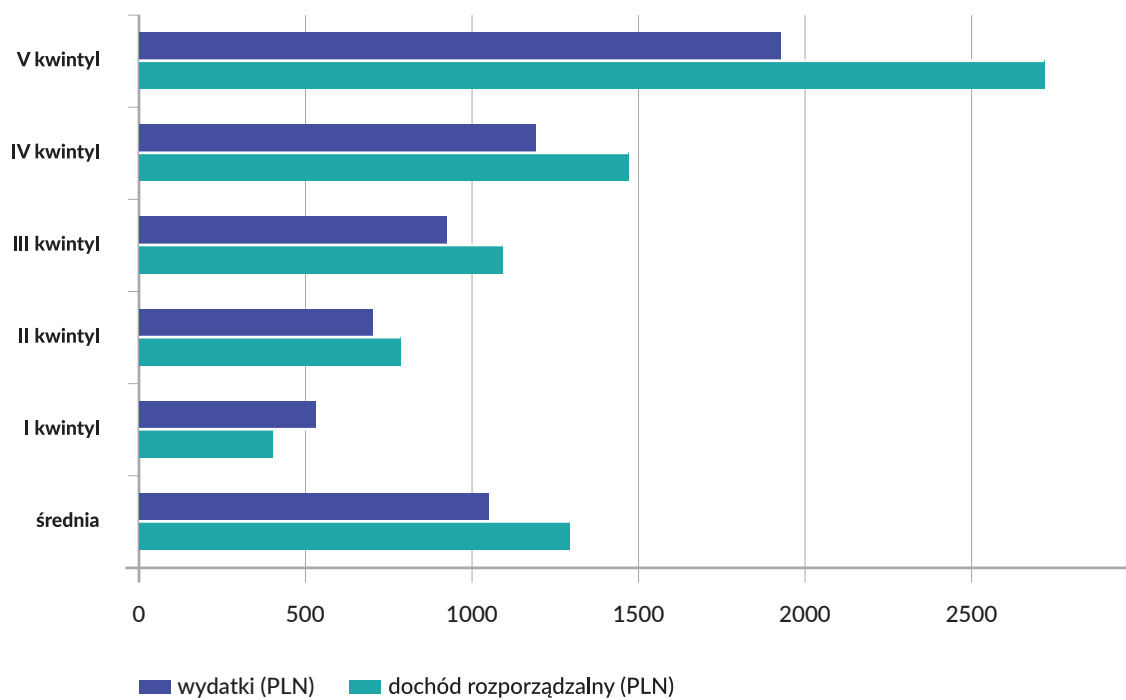
<sup>71</sup> H. Kuzińska, *Podatki to sprawa polityczna* [w:] *Podatki. Przewodnik Krytyki Politycznej*, Warszawa 2011, s. 153.

<sup>72</sup> M. Myck, M. Kundera, M. Najsztub, M. Oczkowska, *VAT w wydatkach gospodarstw domowych: konsekwencje zmian systemu i zróżnicowanie obciążeń względem struktury demograficznej*, Raport Przedwyborczy CenEA 26/02/2015.

<sup>73</sup> B. Dobrowolska, W. J. Rogalski, *Redystrybucyjne konsekwencje opodatkowania konsumpcji polskich gospodarstw domowych podatkiem VAT według grup społeczno-ekonomicznych w latach 1995-2009*, „Współczesne problemy ekonomiczne: wybrane zagadnienia teoretyczne a praktyka gospodarcza”, 129, 2013, s. 135-144.

<sup>74</sup> M. Myck, M. Kundera, M. Najsztub, M. Oczkowska, *VAT w wydatkach...*

WYKRES 9: STOSUNEK WYDATKÓW DO DOCHODU ROZPORZĄDZALNEGO



Źródło: GUS, Budżety gospodarstw domowych w 2013 r.

# Podsumowanie

## REGULACJE PRACY

Należy stwierdzić, że kodeksowe przepisy prawa pracy w Polsce nie są bardzo elastyczne i co do zasady we właściwy sposób dystrybuują ryzykiem gospodarczym. Podejmowane są co prawda kroki zmierzające do przeniesienia części ryzyka gospodarczego z pracodawców na pracowników (takie jak możliwość wydłużania okresów rozliczeniowych), skala ich stosowania nie jest jednak bardzo duża.

Elastyczność i związany z nią brak bezpieczeństwa, występujące na polskim rynku pracy, spowodowane są zarówno istnieniem tworzących silne motywacje finansowe alternatywnych rozwiązań prawnych oraz „kreatywnym” wykorzystywaniem (np. poprzez zawieranie umów na czas określony na bardzo długi czas) i nieprzestrzeganiem prawa pracy (np. zawieranie umów cywilnoprawnych w sytuacji, gdy powinna być zawarta umowa o pracę; niepłacenie pracownikom za nadgodziny; naruszanie przepisów dotyczących czasu pracy).

Na skutek istnienia wysokiego klina podatkowego dla najmniej zarabiających zarówno pracodawcy, jak i pracownicy mogą stosować niestandardowe formy zatrudnienia, aby uniknąć wysokiego opodatkowania. Umowy cywilnoprawne i samozatrudnienie służą faktycznie jako alternatywy dla umów kodeksowych.

Powstała w wyniku tej struktury instytucjonalnej sytuacja braku stabilności w sposób nieproporcjonalny dotyka osób o najsłabszej pozycji na rynku pracy, pogarszając dodatkowo ich sytuację, szkodząc mobilności i perspektywom zawodowym, a także bezpieczeństwu w wypadku wystąpienia ryzyka socjalnego. W ten sposób nie jest realizowany „predystrybucyjny” charakter regulacji.

## KWESTIE PODATKOWE

Podatki w Polsce są średnio-niskie w porównaniu do innych krajów rozwiniętych. Struktura polskiego prawa podatkowego w nieproporcjonalny sposób obciąża jednak uboższe i gorzej zarabiające osoby. Faktyczna liniowość podatku dochodowego od osób fizycznych, bardzo niska kwota wolna od podatku i niewielki zakres ulg sprawiają, że progresja tego podatku jest niewielka. Podatek dochodowy od osób prawnych jest w Polsce niski na tle innych krajów Unii Europejskiej. Brak podatku katastralnego i ograniczony zakres stosowania podatku spadkowego ułatwiają akumulację kapitału wśród najbogatszych rodzin i przyczyniają się do wzrostu nierówności.

Budżet publiczny w Polsce jest finansowany przede wszystkim z najbardziej regresywnego podatku VAT, który obciąża rodziny zarabiające najmniej niemal trzykrotnie bardziej niż rodziny zarabiające najlepiej.

Powoduje to, że w Polsce redystrybucja ma „odwrócony” charakter – następuje od biedniejszej części społeczeństwa do bogatszej.

# Bibliografia

- D. Andrews, A. Caldera Sánchez, Å. Johansson, *Towards a Better Understanding of the Informal Economy*, OECD Economics Department Working Papers, nr. 873, 2011.
- A. B. Atkinson, *Inequality, What can be done?*, Harvard University Press, 2015.
- P. Arak, P. Lewandowski, P. Żakowiecki, *Fikcja zatrudnienia w Polsce – propozycje wyjścia z impasu*, IBS Policy Paper 01/2014.
- J. Bivens, L. Mishel, *The Pay of Corporate Executives and Financial Professionals as Evidence of Rents in Top 1 Percent Incomes*, „Journal of Economic Perspectives”, 27(3), 2013.
- H. Boulhol, *Making the Labour Market Work Better in Poland*, OECD Economics Department Working Papers, nr. 1124, 2014.
- L. Burman, *Taxes and Inequality*, „Tax Law Review”, 66(4), 2013.
- CBOS, *Pracujący biedni*, BS/182/2008.
- C. Chamley, *Optimal Taxation of Capital Income in General Equilibrium with Infinite Lives*, „Econometrica”, 54(3), 1986.
- R. H. Coase, *Firma, rynek i prawo*, Wolters Kluwer, Warszawa 2013.
- Copenhagen Economics, *Study on inheritance taxes in EU member states and possible mechanisms to resolve problems of double inheritance taxation in the EU*, 2010.
- Deloitte, *International Employment Law Redundancy and termination in Europe*, 2013.
- A. Dias da Silva, A. Turrini, *Precarious and less well-paid? Wage differences between permanent and fixed-term contracts across the EU countries*, European Economy Economic Papers 544, 2015.
- A. K. Dixit, *The Making of Economic Policy. A Transaction-Cost Politics Perspective*, The MIT Press, 1996.
- B. Dobrowolska, W. J. Rogalski, *Redystrybucyjne konsekwencje opodatkowania konsumpcji polskich gospodarstw domowych podatkiem VAT według grup społeczno-ekonomicznych w latach 1995-2009*, „Współczesne problemy ekonomiczne: wybrane zagadnienia teoretyczne a praktyka gospodarcza”, 129, 2013, s. 135–144.
- Eurostat, *Taxation trends in the European Union*, 2014.
- J.-M. Fournier, I. Koske, *The determinants of earnings inequality evidence from quantile regressions*, OECD Journal: Economic Studies, 2012.
- E. Giermanowska, *Ryzyko elastyczności czy elastyczność ryzyka. Instytucjonalna analiza kontraktów zatrudnienia*, WUW, Warszawa 2013.
- A. Gromada, K. Golik, T. Janyst, *Czy jesteśmy gospodarką poddostawcy? Kapitał zagraniczny w Polsce*, Warszawa 2015.
- J. Hacker, *The institutional foundations of middle-class democracy*, Policy Network, 2011; dostęp na: [http://www.policy-network.net/pno\\_detail.aspx?ID=3998&title=The+institutional+foundations+of+middle-class+democracy](http://www.policy-network.net/pno_detail.aspx?ID=3998&title=The+institutional+foundations+of+middle-class+democracy)
- P. A. Hall, D. Soskice, *Varieties of Capitalism: The Institutional Foundations of Comparative Advantage*, Oxford University Press, 2011.
- L. Hipp, J. Bernhardt, J. Allmendinger, *Institutions and the prevalence of nonstandard employment*, „Socio-Economic Review”, 13(2), 2015, s. 351–377.
- S. A. Hodge, *No Country Leans on Upper-Income Households as Much as U.S.*, dostęp: <http://taxfoundation.org/blog/no-country-leans-upper-income-households-much-us>
- H. Ingham, M. Ingham, *Job creation and labour market flexibility: miracle or mirage on the Polish labour market?*, „Industrial Relations Journal”, 42(4), 2011, s. 339–357.
- K. Jasiołkowski, *Kapitalizm po polsku. Między modernizacją a peryferiami Unii Europejskiej*, Warszawa 2013.
- K. Judd, *Redistributive Taxation in a simple perfect foresight model*, „Journal of Public Economics”, 28, 1985.
- M. Kalecki, *A Theory of Commodity, Income and Capital Taxation*, The Economic Journal, 47(187), s. 444–450.
- A. Kleinknecht, F. N. van Schaik, H. Zhou, *Is flexible labour good for innovation? Evidence from firm-level data*, „Cambridge Journal of Economics”, 38, 2014, s. 1207–1219.
- A. Kiersztyn, *Niepewność zatrudnienia. Kto jej doświadcza? Czy to stan chwilowy?*, 2014.

- P. Kulawczuk, *Paradoksalne oddziaływanie progresji podatkowej na dobrobyt społeczny i skuteczność wyborczą*, „Ekonomista”, 3, 2006
- H. Kuzińska, *Podatki to sprawa polityczna* [w:] *Podatki. Przewodnik Krytyki Politycznej*, Warszawa 2011.
- P. Lewandowski, A. Kamińska, *In-Work Poverty in Poland: Diagnosis and Possible Remedies*, IBS-World Bank Group, 2015.
- P. Lewandowski, A. Kamińska, *The effects of minimum wage on a labour market with high temporary employment*, IBS Working Paper 7/2015.
- G. Mankiw, *Defending the One Percent*, „Journal of Economic Perspectives” 27(3), 2013.
- J. Mirrlees, *An Exploration in the Theory of Optimum Income Taxation*, “The Review of Economic Studies” 38(2), 1971.
- L. Morawski, M. Myck, *Klin-ing up – effects of Polish tax reforms on those in and on those out*, „Labour Economics”, 17(3), 2010, s. 556–566.
- M. Myck, M. Kundera, M. Najsztub, M. Oczkowska, *VAT w wydatkach gospodarstw domowych: konsekwencje zmian systemu i zróżnicowanie obciążeń względem struktury demograficznej*, Raport Przedwyborczy CenEA 26/02/2015.
- NIK, *Zwalczanie oszustw w podatku od towarów i usług*, 2013.
- A. Nölke, A. Vliegenthart, *Enlarging the Varieties of Capitalism: The Emergence of Dependent Market Economies in East Central Europe*, „World Politics”, 61, 2009.
- OECD, *Inequality in labour income – What are its drivers and how can it be reduced?*, OECD Economics Department Policy Notes, 8, 2012.
- OECD, *Skills Outlook. Youth, Skills and Employability*, 2015.
- OECD, *Taxing Wages*, 2014.
- A. Okun, *Equality and Efficiency: The Big Tradeoff*, Brookings Institution Press 1975.
- Polska. *Raport o Konkurencyjności 2015. Innowacje a pozycja konkurencyjna polskiej gospodarki w latach 2007-2014* [red.] M. Weresa, Warszawa 2015.
- W. Streeck, *Beneficial Constraints: On the Economic Limits of Rational Voluntarism* [w] *Contemporary Capitalism. The Embeddedness of Institutions* [red.] J. R. Hollingsworth, R. Boyer, s. 197–219.
- J. E. Stiglitz, *Pareto Efficient and Optimal Taxation and the New Welfare Economics*, NBER Working Paper, np. 2189, 1987.
- J. Stiglitz, *Some Aspects of the Taxation of Capital Gains*, „Journal of Public Economics”, 21, 1983.
- Tax by Design: The Mirrlees Review* [red.] J. Mirrlees, Oxford University Press 2011.
- H. R. Varian, *Redistributive Taxation as Social Insurance*, „Journal of Public Economics”, 14, 1980.
- Zatrudnienie na czas określony w polskiej gospodarce. Społeczne i ekonomiczne konsekwencje zjawiska* [red.] M. Bednarski, K. W. Frieske, IPISS, Warszawa 2012.
- H. Zhou, R. Dekker, A. Kleinknecht, *Flexible Labor and Innovation Performance: Evidence from Longitudinal Firm-Level Data*, “ERIM Report Series Research in Management”, styczeń 2010, dostęp: <http://repub.eur.nl/pub/18037>
- M. Wójcik-Żołądek, *Bieda pracujących. Zjawisko working poor w Polsce*, „Studia BAS”, 36(4), 2013, s. 159–178

