
Programowanie reformy jednolitej daniny w 2016 r. w świetle koncepcji bazy i nadbudowy

Trudności w programowaniu reform strukturalnych inspirują do poszukiwania nowych pomysłów. To, że reformy podatkowo-składkowe przynoszą duże skutki dystrybucyjne, skłania do refleksji nad możliwością zastosowania koncepcji bazy i nadbudowy Karola Marksa. Prace programowe nad szeroką, kompleksową reformą jednolitej daniny dotyczącej systemu podatkowego i ubezpieczeniowego pokazały, że o powodzeniu reform decyduje debata publiczna na temat tego, kto straci, a kto zyska na zmianach. Jak w takim razie poradzić sobie z tym, że tracący na reformie potrafią lepiej się zmobilizować do jej oprostowania niż zyskujący do jej poparcia? Co zrobić, aby argumenty ekonomiczne, takie jak uwolnienie potencjału rynku pracy, wzmocnienie bazy ubezpieczeń społecznych czy pozytywne efekty struktury dochodów na gospodarkę, nie okazywały się drugorzędne wobec sporu politycznego wokół efektów dystrybucyjnych, które niosą ze sobą reformy strukturalne?

Słowa kluczowe: baza i nadbudowa, ekonomia polityczna reform, jednolita danina, system podatkowy, ubezpieczenia społeczne

Otrzymano: 19.06.2018

Zaakceptowano po recenzjach: 29.07.2019

Wstęp

Zastosowanie pojęć bazy¹ i nadbudowy do rozważań o ubezpieczeniach społecznych nie jest proste. Niedawna 200 rocznica urodzin Karola Marksa zachęca jednak do inspirujących rozważań w wielu obszarach nauk społecznych. Fakt, że pojęcia bazy i nadbudowy nie były dość precyzyjne nawet u niego, jest zarówno wadą, jak i zaletą. Wadą, ponieważ wyklucza rygoryzm badawczy. Zaletą, ponieważ – pod warunkiem zastosowania pewnej wybranej interpretacji tych pojęć – stwarza pole interdyscyplinarnych rozważań w obszarze ekonomii politycznej reform². K. Marks w 1857 r. we *Wstępie do Przyczynku do krytyki ekonomii politycznej*³ pisał, że ekonomiczna struktura społeczeństwa tworzy rzeczywistą bazę, na której wznosi się prawna i polityczna nadbudowa. Wydawałoby się, że w tym sformułowaniu nie ma nic nadzwyczajnego, bowiem z reguły rozgranicza się elementy ekonomiczne tworzące fundamenty (określone przez K. Marksa jako baza) od norm prawno-ekonomicznych (zwanych nadbudową). Przełomowym było jednak dostrzeżenie intensywnego związku między nimi: tego, że baza oddziałuje na nadbudowę⁴, ale też nadbudowa oddziałuje na bazę. Nawet instytucje, które ze swej natury nie mają profilu ekonomicznego⁵, mogą mieć duży wpływ ekonomiczny na ową bazę. Idąc tropem dialektycznych rozważań, właśnie od tego mocnego sprzężenia zwrotnego zależy tempo przechodzenia przez kolejne etapy rozwoju społeczno-gospodarczego.

Te sprzężenia zwrotne i immanentne tarcia między bazą a nadbudową mogą dawać inspirację dla reform strukturalnych, np. w obszarze ubezpieczeń społecznych. Reformy w nadbudowie zwrotnie oddziałują na fundamenty ekonomii: na bazę, która z jednej strony wpływa na tempo wzrostu gospodarczego, a z drugiej – na stosunki produkcji. Co ciekawe, spojrzenie przez pryzmat tej koncepcji ma relatywnie największe znaczenie właśnie w odniesieniu do reform strukturalnych, bo te wymagają uzasadnienia nie tylko dotyczącego wpływu na gospodarkę, ale też modyfikacji struktury dochodów czy zasad podziału produktu krajowego brutto. Im uzasadnienie makroekonomiczne jest trudniejsze, tym spojrzenie przez pryzmat bazy i nadbudowy ma większy sens, zwłaszcza gdy debata publiczna koncentruje się wokół efektów dystrybucyjnych⁶ programowanych reform strukturalnych.

Najczęściej na pierwsze miejsce sporu politycznego wybija się bowiem to, kto zyska, a kto straci przy takich zmianach. Jeżeli następuje nawet niewielka korekta obciążeń od

1 Wg K. Marksa baza to ogół materialnych sił wytwórczych i wynikających z nich stosunków produkcji, charakterystyczny dla danej formacji społecznej.

2 Pojęcie ekonomii politycznej reform definiuje Organizacja Współpracy Gospodarczej i Rozwoju (OECD) jako sposób, w jaki polityczne i instytucjonalne czynniki wpływają na kształt, proces decyzyjny oraz na wdrożenie reform, ale też przeważnie rozważa przyczyny, dlaczego reformy się nie udały.

3 K. Marks, *Wstęp* [w:] *idem, Przyczynki do krytyki ekonomii politycznej, Dzieła wybrane*, Moskwa 1941, <https://www.marxists.org/polski/marks-engels/1859/ekon-pol/00.htm> (19.03.2019).

4 Zmiana podłoża ekonomicznego dokonuje zmian w całej nadbudowie.

5 Np. prawa własności są prawem, a więc częścią nadbudowy, ale regulują stosunki w bazie, czyli podział dochodu, nazywany w marksizmie wyzyskiem.

6 Włączając w to efekty redystrybucji dochodów.

osób bardziej zamożnych do biedniejszych, reforma uznana jest za społeczną, motywowaną politycznie, a w najmniejszym stopniu korzystną ekonomicznie. Dlatego często okres programowania bywa skracany do niezbędnego minimum, które ogranicza tworzenie niepewności co do ostatecznego jej kształtu, po którym rząd albo ją zapowiada, albo się z niej wycofuje nawet przed zaprezentowaniem założeń⁷. Presja czasu sprawia, że w fazie programowania reformy priorytetowe okazuje się policzenie skutków dystrybucyjnych oraz konsekwencji dla finansów publicznych, a nie budowa „szytych na miarę” modeli makroekonomicznych.

Takie właśnie podejście – zwracające uwagę na skutki dystrybucyjne oraz próby określenia sprawiedliwości systemu podatkowego i ubezpieczeniowego – towarzyszyło w 2016 r. pracom zespołu przy Kancelarii Prezesa Rady Ministrów⁸ nad reformą znaną pod nazwą jednolitej daniny⁹. W powszechnej opinii miała ona przynieść ogromne skutki dystrybucyjne. Tym samym stanowiła łatwy cel dla medialnych ataków ze strony tych, którzy obawiali się, że stracą najwięcej¹⁰.

Skutki makroekonomiczne reformy schodziły na dalszy plan, choć intuicja ekonomiczna podpowiadała następujące korzyści/ efekty:

- obniżenie klina podatkowego¹¹ dla niskich dochodów kosztem korekty dla wyższych miało mieć pozytywne skutki na rynku pracy, czyli wzrost zatrudnienia, a tym samym rozwój bazy podatkowej i składkowej;
- wzrost efektywności automatycznych stabilizatorów koniunktury na rynku pracy;
- wzrost konkurencyjności przedsiębiorstw na skutek obniżenia kosztów pracy i zmniejszenia kosztów danin dla osób samozatrudnionych o niższych dochodach w ramach działalności gospodarczej;
- poprawę jakości kapitału ludzkiego wskutek zwiększenia liczby osób pracujących na typowych kontraktach, tzn. umowie o pracę, co pociąga za sobą większy dostęp do szkoleń, programów rozwoju zawodowego czy rynku finansowego (np. dostępność do kredytów mieszkaniowych);
- polepszenie wyniku sektora rządowego i samorządowego ze względu na poprawę bilansu sektora ubezpieczeń społecznych;
- wzmocnienie spójności społecznej w długim okresie;
- poprawę konkurencyjności gospodarki poprzez redukcję kosztów bezpośrednich (liczby godzin pracodawców) i pośrednich (porad prawnych) związanych z rozliczaniem zobowiązań podatkowo-składkowych;

7 Takie zjawisko wystąpiło w okresie programowania jednolitej daniny w 2016 r. Rząd argumentował w grudniu tego roku, że odstępuje od dalszych prac programowych ze względu na wzrost niepewności wśród przedsiębiorców w systemie podatkowym, mimo iż wdrożenie reformy miało być poprzedzone co najmniej rocznym *vacatio legis*.

8 Zespół przy Kancelarii Prezesa Rady Ministrów, zwany dalej również Zespołem KPRM, Zespołem JD.

9 Reforma jednolitej daniny, zwana dalej również JD.

10 Najwięcej obaw było w grupie tzw. liniowców, czyli osób o wyższych dochodach rozliczających się wg liniowego PIT, którzy obawiali się, że łączne obciążenie podatkowo-składkowe od dochodów wyniesie 40 proc., podczas gdy ostatecznie – wg założeń reformy JD – wysokość ta miała wynieść 25 proc.

11 Klin podatkowy jest różnicą między całkowitym kosztem pracy ponoszonym przez pracodawcę a wynagrodzeniem netto zatrudnionego. OECD w swoich analizach porównawczych przedstawia go jako wskaźnik procentowy stanowiący relację tej różnicy do całkowitych kosztów pracy ponoszonych przez pracodawcę.

- zmniejszenie przewagi informacyjnej pracodawcy (umiejętności księgowo) względem pracownika: po uproszczeniu systemu pracownik, uwzględniając wynagrodzenie brutto, byłby w stanie sam sobie skalkulować płacę netto (co dziś jest bardzo skomplikowaną operacją, wymagającą specjalistycznej wiedzy i wielu działań);
- uszczelnienie systemu podatkowego i składkowego;
- zwiększenie efektywności administracji.

Budowa wieloletniego modelu makroekonomicznego – wymagająca czasu oraz dobrze określonego kierunku zmian – nie mogła nadażyć za debatą publiczną wokół koncepcji jednolitej daniny. Dostępny wówczas model Ministerstwa Finansów umożliwiał policzenie jedynie jednorocznych skutków dla finansów publicznych oraz kalibrowanie stawek i progów, czyli skali JD.

Ponadto brak jasnego przedstawienia założeń sprzyjał formułowaniu zarzutów, że w obliczu zapowiedzi znacznych wydatków budżetowych na cele społeczne reforma będzie prowadziła do jawnej lub ukrytej podwyżki podatków, zwłaszcza dla osób o najwyższych dochodach. Potencjalni „tracący” na reformie potrafili się dużo lepiej zmobilizować do sprzeciwu niż „zyskujący”. Występowanie takiego zjawiska również potwierdzają analizy wdrożeń reform strukturalnych, których dokonała OECD w ramach przeglądu w cyklu *Making Reform Happen*¹². Demonizowanie skutków reformy jednolitej daniny, mimo nieujawnienia publicznie jej założeń, spowodowało, że rząd ostatecznie wycofał się z planów tej reformy w grudniu 2016 r., po siedmiu miesiącach prac Zespołu JD¹³.

Celem niniejszego artykułu jest umiejscowienie projektu reformy jednolitej daniny w kontekście rozważań nad relacją pomiędzy bazą i nadbudową. Spojrzenie przez pryzmat tej relacji pokazuje, że efekty redystrybucji dochodów i podziału PKB miały większe znaczenie niż analizy makroekonomiczne. Było to istotne w odniesieniu do ubezpieczeń społecznych, które w większym nawet stopniu koncentrują się na podziale dochodu niż system podatkowy. Metoda podziału PKB w systemie emerytalnym zasadniczo różni się od metody podatkowej. W odróżnieniu od podatku składka nie tylko zasila określone fundusze budżetowe, ale również tworzy uprawnienia emerytalne.

Warto podkreślić, że projekt JD opierał się przede wszystkim na logice ubezpieczeniowej, a nie podatkowej, w tym sensie był odejściem od wcześniejszych prób przygotowania podobnych propozycji reform zwanych jednolitym podatkiem. W programowaniu JD ważne było wzmocnienie systemu ubezpieczeń społecznych, zarówno poprzez zwiększenie przejrzystości systemu dla obywateli według koncepcji „wiem, na co idą moje podatki, a zwłaszcza moje składki”, jak i zmianę paradygmatu w odniesieniu do hierarchii poboru danin publicznych od dochodów osobistych.

Wzmocnieniu przejrzystości miało służyć podkreślanie związku między świadczeniem a składką i uczynienie systemu ubezpieczeniowego jeszcze bardziej ekwiwalentnym, a więc mniej redystrybucyjnym niż obecny. Chociaż obecny system zdefiniowanej składki

12 W. Tomson, *The political economy of reform: lessons from pensions, product markets and labour markets in ten OECD countries*, 2009.

13 P. Wojciechowski, *Epilog jednolitej daniny*, „Rzeczpospolita” 2.02.2017.

z założenia ma redystrybucję eliminować, cały szereg preferencji wprowadzanych w okresie ostatnich 20 lat przynosi odwrotne skutki. Redystrybucję w systemie powszechnym zwiększa nie tylko gwarancja emerytury minimalnej, ale też stosowanie jej poprzez preferencje w obciążeniu składkami różnych kontraktów zatrudnienia, dopłat z budżetu państwa przy istnieniu określonych zbiegów tytułów czy uzupełnienia ustawowego mechanizmu waloryzacji określonymi kwotowo minimami.

Zmiana paradygmatu w hierarchii poboru miała odwrócić tradycyjne uprzywilejowanie podatków (wliczając w to składkę zdrowotną, która ma charakter podatkowy, a nie ubezpieczeniowy) kosztem obowiązku finansowania składek. Chodziło o odejście od logiki, że: podatki trzeba płacić, a składki można płacić, na rzecz logiki: najpierw trzeba płacić składki, a potem podatki. W tej reformie, odwrotnie niż w obecnym systemie¹⁴, priorytetowe stawało się opłacanie części składkowej poprzez upowszechnienie jednolitej daniny wraz z uprzywilejowaniem zasilania funduszy ubezpieczeniowych części JD.

Reforma miała prowadzić do upowszechnienia obecnego systemu ubezpieczeniowego, który indywidualizuje poziom ochrony w sposób jednolity. Planowano, aby każdy wnosił daninę co najmniej na poziomie świadczenia odpowiadającego wysokości ustawowych gwarancji. Z drugiej strony koncepcja indywidualnego konta, czyli zindywidualizowanych korzyści proporcjonalnie do wkładu pracy i zastosowanie jednorodnych zasad, miała uzdrawiać rynek pracy. Tym samym nadbudowa miała wzmocnić bazę ekonomiczną na rynku pracy.

Niniejszy artykuł składa się z czterech części. Pierwsza z nich doprecyzowuje pojęcia bazy i nadbudowy na potrzeby zastosowania ich wobec reform strukturalnych w obrębie ubezpieczeń społecznych. Druga część opisuje „podejście” do programowania reformy JD. Trzecia omawia podstawowe założenia reformy jednolitej daniny przygotowane przez Zespół KPRM wraz z wypracowanymi przez niego parametrami wynikłymi z kalibracji modelu. Czwarta część poświęcona jest wnioskowi w obszarze ekonomii politycznej reform, w tym opisuje, w jakim stopniu miały być realizowane najważniejsze cele reformy oraz sposób rozstrzygnięcia kluczowych dylematów, które pojawiły się w trakcie realizacji projektu JD.

Baza i nadbudowa a ubezpieczenia społeczne

Najbardziej interesujące w rozważaniach dotyczących bazy i nadbudowy jest sprzężenie zwrotne między nimi, które wpływa na instytucjonalne uwarunkowania zarówno tworzenia dochodu narodowego, jak i jego podziału. Struktura podziału dochodu wynika wprost z systemu podatkowego, ubezpieczeń społecznych i innych transferów społecznych. Sama metoda podziału PKB zawsze znajduje się w centrum zainteresowania ekonomistów

¹⁴ O czym świadczą preferencje składkowe dla działalności gospodarczej, zakres dobrowolności wobec niektórych ubezpieczeń oraz sposób rozstrzygnięcia zbiegów tytułów do ubezpieczeń społecznych.

zajmujących się systemami emerytalnymi, ponieważ na niej bazuje umowa międzypokoleniowa. I tak system emerytalny z samej jego istoty dokonuje podziału dochodu między pracujących a emerytów. Ale czy z samej zmiany instytucjonalnej zasady podziału można wyciągnąć wnioski dotyczące ewolucji bazy? Czy modyfikacja np. systemu emerytalnego może mieć wpływ nie tylko na podział dochodu, ale też na rynek pracy i gospodarkę?

Moim zdaniem kształt instytucjonalny systemu emerytalnego ma znaczenie dla wielkości bazy. Na przykład modyfikacja struktury obciążeń dochodów z pracy, czyli tzw. efekty struktury dochodów, ale też większa przejrzystość systemu mogą prowadzić do korzystnej zmiany wywołującej pozytywne skutki ekonomiczne. Nawet modyfikacja niektórych cech systemu emerytalnego może mieć wpływ na bazę. Krzysztof Makarski, Jan Hagemeyer i Joanna Tyrowicz udowadniają, że zmiana systemu zdefiniowanego świadczenia na zdefiniowaną składkę miała pozytywny wpływ na wzrost gospodarczy¹⁵.

Oczywiście nie jest konieczne, aby patrzeć na ubezpieczenia społeczne przez pryzmat bazy i nadbudowy, tym niemniej akurat ta perspektywa intuicyjnie wydaje się pożyteczna. Po pierwsze dlatego, że rozważania o bazie odzwierciedlają prymat myślenia ekonomicznego nad myśleniem o normach instytucjonalnych, czyli nadbudowie. Po drugie ubezpieczenia społeczne są zbiorem norm opisujących repartycyjny sposób przepływów finansowych w państwie, w sensie ekonomicznym określają metodę podziału PKB, choć uzupełnianie są one przez pozaubezpieczeniowe kanały redystrybucji. Po trzecie kluczową motywacją do badania relacji pomiędzy bazą i nadbudową jest istniejące między nimi sprzężenie zwrotne.

Aby ocenić możliwość zastosowania relacji baza–nadbudowa wobec reform strukturalnych w obszarze ubezpieczeń społecznych, potrzebne jest dalsze doprecyzowanie tych pojęć. Definicja bazy bliska jest ekonomicznemu terminowi bazy podatkowej, które oznacza wielkość zasobu, który może być opodatkowany. W odniesieniu do ubezpieczeń społecznych takim przykładem jest naturalnie praca najemna, zwana czasami bazą składkową. Ponieważ w systemie repartycyjnym może nie wystarczać dochodów z tej bazy na pokrycie zobowiązań, dlatego np. Fundusz Ubezpieczeń Społecznych (FUS) może być również zasilany z dochodów pozaskładkowych. Nadmierna „hojność” wydatków na politykę społeczną państwa, bez zwracania uwagi na ubezpieczeniową zasadę proporcjonalności pomiędzy świadczeniami i składkami, może prowadzić do znacznych deficytów w systemie. Wówczas w ujęciu makroekonomicznym system emerytalny stwarza ryzyko dla finansów publicznych.

Równowaga mikroekonomiczna nie przekłada się też na równowagę makroekonomiczną. Cóż z tego, że na poziomie mikro, czyli ubezpieczonego, możemy mówić np. o sprawiedliwości aktuarności¹⁶, skoro system emerytalny na poziomie makro nie bilansuje się ani w krótkim, ani długim okresie.

¹⁵ K. Makarski, J. Hagemeyer, J. Tyrowicz, *Analyzing the efficiency of the pension reform: the role for the welfare effects of fiscal closures*, „Cambridge University Press” 2017, Vol. 21, Special Issues 5, <http://grape.org.pl/article/analyzing-efficiency-pension-reform-role-welfare-effects-fiscal-closures> (19.03.2019).

¹⁶ Wg OECD sprawiedliwość aktuarności (*actuarial fairness*) występuje wtedy, kiedy wartość bieżąca składek w cyklu życia równa jest wartości bieżącej wypłacanych świadczeń w cyklu życia.

W sensie samej repartycji dochodów można co prawda bagatelizować niższą wydolność FUS, argumentując, że skoro państwo i tak jest gwarantem umowy międzypokoleniowej, to wszystko jedno, z jakich dochodów finansuje deficyt funduszy ubezpieczeniowych. Ale sam fakt, że „inne podatki” zasilają FUS, bynajmniej nie burzy koncepcji tak zdefiniowanej bazy – z co najmniej kilku powodów.

Przede wszystkim łatwo wyobrazić sobie systemową zmianę prowadzącą do bieżącego zrównoważenia salda FUS poprzez przesunięcia innych danin publicznych, np. z podatku PIT, w związku z opodatkowaniem analogicznego źródła przychodu z tytułu podlegania ubezpieczeniom społecznym. Ale nawet jeśli FUS finansowany jest trwale z dochodów pozaskładkowych, czyli z tych „innych” podatków, to przecież powstają one również w wyniku aktywności ekonomicznej, której istnienie zależy od dochodów w gospodarce, a te w większości pochodzą z dochodów z pracy, a więc z tego samego czynnika produkcji, który tworzy bazę ekonomiczną ubezpieczeń społecznych¹⁷.

Ponadto ubezpieczenie społeczne to nie tylko emerytura. Inne ubezpieczenia mają naturę mniej ekwiwalentną niż ta w systemie emerytalnym. Fakt, że FUS składa się z różnych funduszy o różnych saldach, wcale nie oznacza, że nie może być innego podziału na te fundusze, zwłaszcza tam, gdzie zacierają się granice między rodzajami ubezpieczeń, tak jak w rencie rodzinnej, gdy jej wysokość jest pochodną świadczenia, które wcześniej otrzymywał zmarły członek rodziny.

Z punktu widzenia finansów ubezpieczeń społecznych ważne jest to, aby poziom oskładkowania bazy, czyli zasobu legalnej pracy, odpowiadał możliwościom finansowym państwa, natomiast drugorzędna wydaje się natura prawna samej składki. Nieważne, czy jest ona tylko udziałem w FUS, czy proporcjonalnym wkładem do tego Funduszu, czy tylko częścią w ogólnym zobowiązaniu państwa, bowiem sens ekonomiczny jest jasno określony przez generalną zasadę proporcjonalności świadczenia do wkładu. Zasada repartycji dochodów w systemie emerytalnym ma znaczenie drugorzędne wobec reguły proporcjonalności.

Repartycja dochodów nie określa zasady podziału, tylko sposób zarządzania przepływem środków między pokoleniami osób pracujących a emerytów. Dlatego wydolność systemu, czyli stopień pokrycia wydatków FUS ze strumienia składek, nie może być podstawą do krytyki samej zasady podziału, ale parametrów tej repartycji, takich jak wiek, staż emerytalny, czy parametrów systemu poboru danin, tj. systemu podatkowego. O ile rozwiązania instytucjonalne dotyczące repartycji oraz systemu podatkowego mają wpływ na wysokość i jakość dochodów składkowych, czyli bazy składkowej, to od rozwiązań dotyczących zasady podziału zależy wielkość podaży legalnej pracy. Niezależnie od tego, że ubezpieczeniowa metoda korzystniejsza niż metoda podatkowa wpływa na tę podaż oraz na gospodarkę, to oddziaływanie zastosowanej metody jest zależne od innych rozwiązań instytucjonalnych dotyczących właśnie repartycji i systemu podatkowego. Bez zmiany tych rozwiązań, a zwłaszcza bez zwiększenia przejrzystości całego systemu poboru danin od dochodów z pracy, trudno liczyć na osiągnięcie możliwie pełnych

¹⁷ Np. podatek VAT ma swoją pośrednią bazę w wydatkowych na konsumpcję dochodach z pracy.

korzyści ekonomicznych z wprowadzenia zasady zdefiniowanej składki na budowę bazy w tym obszarze.

Podjęcie do programowania reformy jednolitej daniny

Analogiczna obserwacja o wpływie rozwiązań instytucjonalnych na bazę ekonomiczną miała istotne znaczenie w wypracowaniu podejścia do programowania jednolitej daniny. I choć w trakcie prac nad reformą nigdy nie rozważano ujęcia z perspektywy rozważań o sprzężeniu zwrotnym między bazą a nadbudową, pojawiały się przymiarki do założeń argumentujące za tym, że zmiana struktury dochodów, jak również uczynienie systemu prostszym, bardziej przejrzystym, ale również w odczuciu społecznym bardziej sprawiedliwym pozytywnie wpłyną na bazę ekonomiczną i gospodarkę. Taki efekt może być wzmocniony, jeśli reforma jest zgodna z oczekiwaniami społecznymi.

Z niepublikowanych analiz opinii publicznej, przeprowadzonych przez jeden z ośrodków i dokonywanych w okresie prowadzenia prac nad reformą na zlecenie Kancelarii Prezesa Rady Ministrów, wynikało, że Polacy spodziewają się niższych, bardziej sprawiedliwych, a także prostszych podatków. O ile niższe podatki są definiowane jako udział dochodów budżetowych z danin od dochodów z pracy w PKB, a możliwość realizacji tego celu zależy przede wszystkim od ograniczeń fiskalnych, o tyle pojęcie „sprawiedliwości” można różnie definiować w kontekście spełnienia zasad powszechności, równości, ale także stosowania przywilejów podatkowych. Na potrzeby reformy JD za poprawę sprawiedliwości podatkowej uznano jednocześnie zwiększenie progresji klina podatkowego, zmniejszenie zróżnicowania obciążeń między różnymi formami zatrudnienia oraz ograniczenie zakresu przywilejów, a w odniesieniu do systemu ubezpieczeń społecznych – uczynienie go bardziej proporcjonalnym i mniej redystrybucyjnym¹⁸.

Celem miał być stan, w którym osoby mniej zarabiające nie ponosiłyby większych obciążeń fiskalnych w procencie swoich przychodów niż osoby o wyższych przychodach. Reforma JD miała na celu zmniejszenie rozpiętości obciążeń, czyli występowania arbitrażu cenowego dla różnych kontraktów pracy. Doświadczenia Zakładu Ubezpieczeń Społecznych wskazują, że nadmierny arbitraż cenowy motywuje do wybierania „tańszych”¹⁹ kontraktów, co sprzyja unikaniu zatrudnienia pracowniczego. Dążenie do ograniczenia arbitrażu między obciążeniami dla różnych kontraktów pracy miało ograniczać pokusę zawierania umów typu B2B z jednoosobową działalnością gospodarczą w grupie

¹⁸ Wbrew powszechnym opiniom w polskim systemie nie ma jednorodnego kierunku redystrybucji np. od osób o wyższych dochodach na rzecz osób o niższych dochodach, bowiem zestaw dostępnych preferencji i przywilejów zmienia ten kierunek na korzyść osób niekoniecznie najbardziej potrzebujących.

¹⁹ W rozumieniu mniej kosztownych dla zatrudniającego.

wysokich dochodów oraz umów cywilnoprawnych w grupie niskich dochodów. Należy zauważyć, że realizacja wyłącznie jednego z tych celów – choćby zwiększenia progresji, bez zwrócenia uwagi na zjawisko arbitrażu – mogła wywoływać niezamierzone efekty. Na przykład wzrost progresji dochodowej tylko dla umów o pracę groził powiększeniem się arbitrażu wobec osób o wysokich dochodach, prowadzących jednoosobową działalność gospodarczą, opodatkowanych 19-procentowym PIT.

Szczegółowe dążenia reformy JD były jasno określone i zbieżne z wcześniejszymi rekomendacjami organizacji międzynarodowych:

1. Wzrost progresji dochodowej klina podatkowego.

OECD od wielu lat podkreśla konieczność zwiększenia progresji dochodowej klina podatkowego w rekomendacjach zawartych w cyklicznych przeglądach ekonomicznych Polski. Zmniejszenie obciążeń podatkowo-składkowych jest bowiem najbardziej skuteczne wobec osób o niższych dochodach. Aby jednak tego dokonać w Polsce, gdzie 80 proc. zawartości klina podatkowego stanowią składki na ubezpieczenia społeczne, konieczna jest zmiana jego struktury pod kątem możliwości obniżenia nie tylko jego części podatkowej, ale również składkowej. I takie właśnie podejście zostało zastosowane w JD, w wyniku czego klin podatkowy miał być obniżony o około 4 pkt proc.

2. Zmniejszenie zróżnicowania (arbitrażu) w wysokości obciążeń różnych kontraktów pracy.

Komisja Europejska w swoich rekomendacjach w ramach Semestru Europejskiego zwraca uwagę na konieczność wyeliminowania nadmiernego zróżnicowania obciążeń dla różnych kontraktów pracy, sprzyjającego znacznemu dualizmowi rynku pracy. Na tle całej Unii Europejskiej Polska jest wyjątkowa pod względem ilości form zatrudnienia, które różnią się nie tylko zakresem regulacji kodeksowych, ale przede wszystkim wysokością obciążeń składkowych. Negatywną konsekwencją tego zróżnicowania klinów podatkowych jest zawieranie umów pozornych, cywilnoprawnych oraz rozpoczynania prowadzenia działalności gospodarczej przez zatrudnianych w celu zmniejszenia obciążenia fiskalnego pracy. Skutkuje to mniejszymi wpływami do FUS, ale również niższymi świadczeniami w przyszłości. Dlatego reforma JD dokonywała ujednoczenia stawek procentowych dla różnych kontraktów.

3. Wzmocnienie systemu ubezpieczeń społecznych, rozumiane jako zwiększenie poziomu ochrony w tym systemie.

Wzmocnienie systemu ubezpieczeń społecznych, a zwłaszcza zasady proporcjonalności, na której zbudowany został polski system emerytalny, było wspierane przez wszystkie wiodące organizacje międzynarodowe. Skoro praca jest tym szczególnym czynnikiem produkcji, od którego zależy poziom ochrony ubezpieczeniowej, ale również stabilność systemu emerytalnego opartego na repartycji dochodów, to kluczowe znaczenie ma wielkość i jakość bazy rozumianej jako możliwy do oskładkowania zasób tego czynnika produkcji. To spostrzeżenie było główną przyczyną oparcia reformy JD na koncepcji ubezpieczeniowej, a nie podatkowej.

Prymat systemu ubezpieczeniowego miał również prowadzić do zwrócenia uwagi, że dla pracownika składki są jednak ważniejsze niż podatki, od nich bowiem zależą przyszłe indywidualne świadczenia. Ale wzmocnienie tego przekonania powinno iść w parze z uczynieniem systemu mniej redystrybucyjnym, to znaczy podążać w kierunku ujednoczenia zasad dla wszystkich, co w konsekwencji miało też zwiększyć poczucie sprawiedliwości jego uczestników. Reforma JD w zamierzeniu autorów miała zbudować przekonanie obywateli, że wprowadzenie jednolitej daniny nie ma celu fiskalnego, lecz zmniejszenie istniejącej „niesprawiedliwości” wynikającej z wykorzystywania nadmiernie rozbudowanych przywilejów i preferencji, które odbiegają od celów polityki społecznej.

4. Znaczne ujednoczenie i uproszczenie systemu podatkowo-składkowego.

Ujednoczenie i uproszczenie systemu podatkowo-składkowego wychodzi naprzeciw rekomendacjom organizacji międzynarodowych, zwłaszcza rekomendacjom Banku Światowego, zawartym w corocznych raportach *Doing Business*. Jasne i przejrzyste prawo zmniejsza ryzyko podatkowe zarówno po stronie państwa, jak i podatnika/ ubezpieczonego. Analiza biznesowa zrealizowana w ramach projektu JD pokazała ogromne korzyści z ujednoczenia i uproszczenia systemu na poziomie od 70 do 90 proc. wszystkich parametrów (ulg, wyłączeń, progów, stawek, zbiegów, operacji). Proste podatki ograniczają ryzyko zaburzeń i niezamierzonych efektów, ale także umożliwiają uzyskanie zysku z synergii kosztowej – w wyniku konsolidacji administracji w zakresie poboru danin, kontroli oraz egzekucji należności. Model JD miał być prosty, przejrzysty, dostosowany do funkcji społecznych i fiskalnych.

Warto zwrócić uwagę na fakt, że czynnikiem uproszczenia było ujednoczenie (np. stawek między kontraktami bądź eliminacja ulg i wyłączeń), ale mogło ono być zrealizowane tylko pod warunkiem zastosowania szerokiego oraz kompleksowego podejścia. Efekt sumaryczny stopniowej realizacji mniejszych reform częściowych zawartych w jednolitej daninie (np. degressywna kwota wolna, „mały ZUS”, zniesienie ograniczenia podstawy wymiaru składek na ubezpieczenie emerytalne i rentowe) za każdym razem powinien być mniej efektywny. W mocno skomplikowanych i współzależnych systemach realizacja reform częściowych sprzyja powstawaniu niezamierzonych efektów. Z kolei próby ich korygowania i uszczelniania jeszcze bardziej komplikują system. Ten mechanizm prowadzi do zwiększania, a nie zmniejszania złożoności systemu, czyniąc go coraz mniej sterownym, czyli wywołuje skutki odwrotne do zamierzonych. Dlatego po przekroczeniu pewnego trudnego do zdefiniowania poziomu złożoności korzystniej jest dokonywać kompleksowych transformacji zamiast ciągu reform częściowych. Tylko przemyślana, dobrze zaprojektowana reforma może uprawniać do postawienia tezy, że budowanie prostszego, bardziej logicznego oraz przejrzystego systemu będzie w długim okresie korzystnie oddziaływać na bazę składkową i gospodarkę.

Najtrudniejszym elementem w projektowaniu docelowego modelu JD były kwestie wynikające z wzajemnego przenikania się, ale i z odrębności systemów podatkowego

oraz ubezpieczeniowego. Jednorodny pobór jednolitej daniny od dochodów z pracy był zaprojektowany w taki sposób, aby nie utracić odrębności środków z przeznaczeniem na poszczególne rodzaje ubezpieczeń. Środki miały być „znaczony” i dzielone według ściśle określonych reguł „ufunduszowania”²⁰, tak aby nie stracić charakteru ubezpieczeniowego lub podatkowego. I tak jednolita danina miała być dzielona na część liniową, która zawierała wyłącznie składki na ubezpieczenia społeczne, i część progresywną, która miała zasilać dochody państwa, ale również według reguł ufunduszowania uzupełniać niedobory funduszy ubezpieczeniowych.

Zastosowane podejście nie było oparte na żadnej wcześniej weryfikowanej metodzie badawczej, tylko wspierało budowę modelu, który służył kalibracji parametrów oraz wypracowaniu założeń do reformy dla realizacji tych celów. Różniło się to od tradycyjnych metod programowania reform co najmniej z dwóch powodów. Po pierwsze było niezwykle kompleksowe, obejmujące wiele obszarów. Po drugie większość parametrów była wynikowa do przyjętych założeń, czyli szczegółowych celów reformy i ograniczeń (takich jak np. założenie neutralności budżetowej). Najważniejszą innowacją w programowaniu obok kompleksowego podejścia do reformy jednolitej daniny było „wynikowe” określenie skali JD w wyniku kalibracji modelu. Do tego potrzebne było – poza ustaleniem celów oraz zakresu badanych przepływów finansowych i struktur dochodowych – również narzucenie ograniczeń w modelu.

Stawki i progi były skalibrowane po przyjęciu następujących trzech ograniczeń:

- 1) zmniejszenia lub co najwyżej utrzymania wielkości arbitrażu między formami zatrudnienia;
- 2) zwiększenia lub co najmniej zachowania konkurencyjności systemowej;
- 3) utrzymania neutralności budżetowej.

Ograniczenie dotyczące arbitrażu między obciążeniami dla różnych kontraktów pracy miało zmniejszać pokusę wypierania zatrudnienia pracowniczego poprzez np. działalność gospodarczą w grupie wysokich dochodów lub umów cywilnoprawnych w obszarze niskich dochodów. Przyjęto założenie, że obciążenia dla umów nietypowych nie powinny być niższe niż 2,5-krotne w procencie dochodu od tych dla umów o pracę.

Z kolei ograniczenie dotyczące zachowania, czyli niepogorszenia konkurencyjności systemowej Polski, wymusiło przygotowanie kalkulatorów porównawczych dla najbardziej korzystnych jurysdykcji podatkowych. Z przeprowadzonych symulacji wynikło, że polski system podatkowo-składkowy dla działalności gospodarczej po reformie byłby bardziej konkurencyjny niż wszystkie obecne systemy krajów ościennych.

Zachowanie neutralności fiskalnej, czyli zerowego skutku dla finansów publicznych w pierwszym roku wdrożenia reformy²¹, było najważniejszą kłamrą spinającą całą reformę. Przy tym ograniczeniu skalibrowano system tak, aby było 85 proc. „zyskujących” i 15 proc. „tracących” podatników.

20 „Ufunduszowanie” polegało na zastosowaniu określonej prawem reguły podziału środków między poszczególne fundusze ubezpieczeniowe i podatkowe.

21 W kolejnych latach oczekiwany był dodatni wynik dla finansów publicznych wskutek działania korzystnych efektów struktury.

Do 85 proc. „zyskujących” należeli:

- pracownicy z wynagrodzeniem miesięcznym brutto poniżej 14,8 tys. zł;
- przedsiębiorcy z dochodem miesięcznym poniżej 9,6 tys. zł netto w ramach działalności gospodarczej wnoszący pełne składki na ubezpieczenia społeczne;
- przedsiębiorcy na ryczałcie od przychodów ewidencjonowanych i karty podatkowej wnoszący pełne składki na ubezpieczenia społeczne;
- służby mundurowe, sędziowie i prokuratorzy;
- emeryci i renciści;
- pośrednio zyskiwali również pracodawcy z tytułu mniejszych kosztów zatrudnienia pracowników nieprzekraczających progu 2,5-krotności przeciętnego wynagrodzenia, powyżej którego nie są obowiązani do finansowania składki emerytalnej i rentowej.

Do 15 proc. „tracących” należeli:

- pracodawcy zatrudniający pracowników o miesięcznych zarobkach przekraczających 2,5-krotność przeciętnego wynagrodzenia;
- pracownicy z wynagrodzeniem miesięcznym brutto powyżej 14,8 tys. zł;
- zatrudnieni (większość osób) na umowach cywilnoprawnych;
- samozatrudnieni w ramach działalności gospodarczej z dochodem miesięcznym powyżej 9 tys. zł netto, finansujący pełne składki na ubezpieczenia społeczne;
- samozatrudnieni w ramach działalności gospodarczej, którzy obecnie mają preferencyjne składki na ubezpieczenia społeczne, lub korzystający ze zbiegów z innymi tytułami do ubezpieczeń społecznych, w wyniku czego uzyskują wyłączenia z obowiązku wnoszenia składek.

Podstawowe założenia reformy jednolitej daniny z 2016 r.

W wyniku kalibracji parametrów jednolitej daniny przy użyciu modelu Ministerstwa Finansów przyjęto pewne założenia oraz została zaproponowana skala JD, opisane w niepublikowanych opracowaniach Zespołu KPRM reformy jednolitej daniny.

Przyjęto powszechność JD. Jednolita danina z założenia miała mieć charakter powszechny, czyli co do zasady obejmować wszystkie typy aktywności zawodowej podlegające ubezpieczeniom społecznym i opodatkowaniu podatkiem PIT, w tym przychody uzyskiwane z zatrudnienia i działalności gospodarczej. Ponadto JD mieli być objęci emeryci i renciści. Miały być wprowadzone trzy formy JD rządzące się częściowo odmiennymi zasadami: pierwsza i podstawowa dla aktywności zawodowej, druga dla działalności gospodarczej, a trzecia dla emerytów oraz rencistów.

Spod reżimu jednolitej daniny mieli jednak być wyłączeni w szczególności: rolnicy, bezrobotni niepobierający zasiłku, świadczeń integracyjnych lub stypendiów, duchowni, prokuratorzy, sędziowie, funkcjonariusze służb mundurowych oraz żołnierze zawodowi. Wyłączenia te wynikały przede wszystkim ze zróżnicowań występujących w systemach

zabezpieczenia społecznego tych grup lub ze względu na fakt podlegania i finansowania z budżetu państwa składki jedynie na ubezpieczenie zdrowotne. Poza jednolitą daniną miały być również opodatkowane te źródła dochodów, które dotychczas podlegały temu podatkowi, ale nie stanowiły podstawy wymiaru składek na ubezpieczenia społeczne, np. nagrody jubileuszowe. Miały one być opodatkowane podatkiem ryczałtowym, według określonych stawek procentowych.

Podstawową grupą objętą jednolitą daniną miały być osoby aktywne zawodowo. Ta grupa miała uwzględniać wszystkie dotychczasowe formy zatrudnienia, w tym: umowę o pracę, umowę zlecenia, umowę agencyjną, umowę o świadczenie usług. Aktywność zawodową należy utożsamiać nie tylko z działalnością zapewniającą środki utrzymania, ale z samym faktem posiadania źródeł dochodu. Dodatkowe podgrupy, które dotychczas nie były objęte systemem ubezpieczeń społecznych, to:

- osoby wykonujące umowy o dzieło, z tym że nadal umowa o dzieło zawarta z własnym pracodawcą lub wykonywana na rzecz własnego pracodawcy podlegałyby obciążeniom składkowym jak ze stosunku pracy;
- członkowie zarządu spółek sprawujący funkcję wyłącznie na podstawie powołania;
- wspólnicy wieloosobowych spółek z ograniczoną odpowiedzialnością;
- studenci do 26 roku życia oraz uczniowie zatrudnieni na podstawie umów cywilnoprawnych.

Konstrukcja JD miała być także powiązana z przychodem uzyskiwanym przez osoby aktywne zawodowo. Zgodnie z definicją przyjętą na gruncie ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych za przychód uznać należy otrzymane lub pozostawione do dyspozycji w danym okresie rozliczeniowym pieniądze oraz wartości pieniężne, uzyskiwane świadczenia w naturze i inne nieodpłatne świadczenia. Jednocześnie w nowym systemie miał zostać zachowany podział na przychody wchodzące do podstawy wymiaru składki, jak i te, które do niej się nie zaliczają.

JD dzieliła się na dwie części: liniową i progresywną. Zachowanie charakteru ubezpieczeniowego składkowej części JD miało polegać na tym, że danina zawiera w sobie dwa elementy: liniowy, odpowiadający wysokości składek na ubezpieczenia społeczne, które będą podlegać zaewidencjonowaniu na indywidualnych kontaktach ubezpieczonych, oraz progresywny, będący częścią podatkową.

Część progresywna JD podlegała podzieleniu według ustalonych reguł (tzw. reguł „ufunduszowania”), m.in. na finansowanie: ochrony zdrowia, Funduszu Pracy (FP), Funduszu Gwarantowanych Świadczeń Pracowniczych (FGŚP), jednostek samorządu terytorialnego, jak również na uzupełnienie finansowania systemu ubezpieczeń społecznych. W części liniowej wysokość składek na ubezpieczenia społeczne nadal miała być uzależniona od dwóch czynników, tj. podstawy wymiaru składek oraz stopy składki. Założono, że w momencie wdrażania jednolitej daniny nie będzie już pobierana składka na ubezpieczenie zdrowotne jako konsekwencja planowanego wówczas upowszechnienia ubezpieczenia zdrowotnego w Polsce bazującego na stałym miejscu zamieszkania.

Jednolita danina zakładała ujednoczenie w części ubezpieczeniowej. JD płacona byłaby od wszystkich przychodów i przewidywała kumulowanie tych będących wynikiem

aktywności zawodowej oraz działalności gospodarczej. Oznaczało to, że na gruncie ubezpieczeń społecznych następowało zniesienie zbiegów tytułów ubezpieczeń emerytalnego i rentowych. Wyjątkiem od tej zasady miał być zbieg tytułu ubezpieczenia (poza budżetowy) z takim finansowanym przez budżet państwa (budżetowy). Oznaczało to, że każdy inny, poza budżetowy tytuł ubezpieczenia wyłączał tytuł ubezpieczenia, w którym przewidziane jest finansowanie składek przez budżet państwa.

Określono też stawki składek na ubezpieczenia społeczne jako procent wynagrodzenia brutto w części liniowej oraz zasady ufunduszowania w części progresywnej (tylko do użytku wewnętrznego). Pozostawiało się podział ubezpieczeń według rodzaju chronionego ryzyka, tj. na ubezpieczenie emerytalne, rentowe, chorobowe i wypadkowe. Zachowana była również zasada finansowania składek przez płatnika, jak i przez ubezpieczonego. Wprowadzało się jednak modyfikację obecnie obowiązującego porządku prawnego w zakresie finansowania składek na ubezpieczenia społeczne dla aktywności zawodowej. Ulegały zmniejszeniu obciążenia po stronie pracodawcy o 0,61 proc., a po stronie pracownika o 3,71 proc. Przyjmowało się, że finansowanie FP i FGŚP powinno odbywać się w ramach części progresywnej JD.

Tabela 1. Stawki jednolitej daniny od dochodów z pracy w części liniowej: przed i po reformie

Składki finansowane przez ubezpieczonego (stawki krańcowe w % wynagrodzenia brutto)	Przed reformą	Po reformie jednolitej daniny
Emerytalna	9,76%	7,30%
Rentowa	1,50%	0,25%
Chorobowa	2,45%	2,45%
Łącznie składki ubezpieczonego	13,71%	10,00%

Składki finansowane przez płatnika (stawki krańcowe w % wynagrodzenia brutto)	Przed reformą	Po reformie jednolitej daniny
Emerytalna	9,76%	12,22%
Rentowa	6,50%	6,58%
Wypadkowa	1,80%	1,20%
FGŚP	0,10%	0,00%
FP	2,45%	0,00%
Łącznie składki płatnika	20,61%	20,00%
Łącznie składki pracodawcy i ubezpieczonego	34,32%	30,00%

Źródło: niepublikowane opracowanie Zespołu KPRM z 2016 r.

Stopa składek na ubezpieczenie emerytalne, rentowe oraz chorobowe miała być stała dla wszystkich ubezpieczonych, natomiast składka wypadkowa nadal mogła pozostać zróżnicowana i ustalana dla danego płatnika składek w zależności od częstotliwości wypadków przy pracy oraz chorób zawodowych w branży i u danego przedsiębiorcy.

Zachowany miał być obecnie obowiązujący przedział stóp dla składki wypadkowej, tj. od 0,4 proc. do 8,12 proc. Zasady ustalania wysokości miały również być zachowane, ponieważ obowiązujące mechanizmy określania wysokości stopy składki na ubezpieczenie wypadkowe zapewniają adekwatność ponoszonych kosztów przez pracodawcę do wielkości przedsiębiorstwa oraz ryzyka związanego z rodzajem działalności gospodarczej, np. dla płatnika składek zgłaszającego do ubezpieczenia wypadkowego nie więcej niż 9 ubezpieczonych miało to być 1,2 proc.

Po wprowadzeniu reformy płatnik składek miał finansować składkę emerytalną w wysokości 12,22 proc. (która byłaby ewidencjonowana na koncie indywidualnym), natomiast dla ubezpieczonego byłoby to 7,3 proc. (odprowadzane i ewidencjonowane na subkoncie oraz koncie w Otwartych Funduszach Emerytalnych – OFE). Podział składki odprowadzanej do OFE oraz na subkonto w Zakładzie Ubezpieczeń Społecznych pozostawał bez zmian.

Przewidywano również zniesienie rocznego ograniczenia podstawy wymiaru składek na ubezpieczenie emerytalne i rentowe. Nie oznaczało to jednak, że składki byłyby wnoszone ponad próg trzydziestokrotności przeciętnego miesięcznego wynagrodzenia. W nowym systemie składkę miał zastąpić podatek, a składka naliczana i ewidencjonowana na kontach ubezpieczonych byłaby nadal do wysokości progu. Nadwyżka powyżej tego progu miała być podatkiem.

Nowe stawki krańcowe w ramach części progresywnej JD miały wynosić odpowiednio dla przychodów miesięcznych z poszczególnych przedziałów:

- od 0 zł do 667 zł – 0 proc. (stanowiło to uwzględnienie kwoty wolnej od podatku w wysokości 8 tys. zł rocznie),
- od 667 zł do 8 tys. zł – 19 proc.,
- powyżej 8 tys. zł – 29 proc.

Tabela 2. Skala jednolitej daniny w części progresywnej

Miesięczne wynagrodzenie brutto (w zł)	Jednolita danina w części progresywnej (% wynagrodzenia brutto)	Jednolita danina w części liniowej (% wynagrodzenia brutto)	Łączna jednolita danina pracownika (% wynagrodzenia brutto)	Jednolita danina pracodawcy (% wynagrodzenia brutto)
0-667	0% (kwota wolna)	10%	10%	20%
667-8000	19%	10%	29%	20%
>8000	29%	10%	39%	20%

Źródło: niepublikowane opracowanie Zespołu KPRM z 2016 r.

Przewidziane było utrzymanie następujących ulg podatkowych, które mogły być odliczane z części progresywnej klina:

- ulgi na dzieci – na dotychczasowych zasadach,
- rozliczenia rodzica samotnie wychowującego dziecko – ulga do wysokości 912 zł (jako dodatkowa kwota wolna),

- wspólnego rozliczenia małżeństw – ulgi do wysokości podwójnej kwoty wolnej, maksymalna korzyść 912 zł, w przypadku gdy jeden z małżonków nie pracuje (wówczas – 556 zł).

W ramach działalności gospodarczej utrzymano jej rozszerzone pojęcia na gruncie systemu ubezpieczeń społecznych, tj. nieograniczanie definicji wyłącznie do przedsiębiorców będących osobami fizycznymi. Pozostać miała definicja działalności pozarolniczej jako pojęcia szerszego, które obejmuje także inne formy działalności, które ze względu na swój charakter uzasadniają włączenie ich do powszechnego systemu zabezpieczenia społecznego.

W założeniach JD zaproponowano rozwiązania dla działalności gospodarczej w dwóch wariantach: lekko progresywnym lub liniowym. Podstawą wymiaru składek dla obu wariantów był dochód.

W wariancie progresywnym zalecana była też skala, która odpowiadała połowie stawek przewidzianych dla aktywności zawodowej. Stworzenie tej skali polegało na zastosowaniu specjalnego współczynnika $\alpha = 50$ proc. (zob. tabela 3). Oznaczało to, że stawki krańcowe dla działalności gospodarczej były skorygowane o ten parametr i odpowiednio niższe niż dla umów o pracę.

Tabela 3. Skala jednolitej daniny od dochodów dla osób prowadzących działalność gospodarczą

Początek przedziału	Koniec przedziału	Stawka jednolitej daniny dla $\alpha = 50\%$
0	2000	Kwota ryczałtowa w zł miesięcznie
2000	8000	$24,5\% = (19\% + 10\% + 20\%) \times 50\%$
>8000		$29,5\% = (29\% + 10\% + 20\%) \times 50\%$

Źródło: niepublikowane opracowanie Zespołu KPRM z 2016 r.

W wariancie liniowym preferowanym przez autora rozwiązaniem miała być jedna liniowa stawka daniny, zawierająca wszystkie składki i podatki, skalibrowana na poziomie 25 proc. (dawała ona taki sam skutek dla finansów publicznych co powyższa skala podatkowa przy $\alpha = 45$ proc.). W obu wariantach minimalna wielkość daniny w ujęciu kwotowym miała wynieść 600 zł, co wówczas odpowiadało około połowie wysokości składek na ubezpieczenia społeczne od minimalnego wymiaru podstawy na składkę emerytalną oraz rentową dla działalności gospodarczej. Jednocześnie miała pozostawać możliwość odliczania kosztów (opodatkowany dochód, a nie przychód tak jak w innych formach zatrudnienia). Bez zmian miały pozostać trzy warianty opodatkowania działalności gospodarczej: karta podatkowa, ryczałt oraz podatek dochodowy na zasadach ogólnych.

Służby mundurowe, sędziowie i prokuratorzy generalnie pozostawali poza JD. Przewidywało się jednak dla tej grupy osób również podniesienie kwoty wolnej od podatku, tak aby wysokość podatku była taka sama jak część progresywna klina dla aktywności zawodowej.

Tabela 4. Skala jednolitej daniny w części progresywnej dla osób pozostających poza systemem ubezpieczeń społecznych

Początek przedziału	Koniec przedziału	Jednolita danina
0	667	0%
667	8000	19%
8000		29%

Źródło: niepublikowane opracowanie Zespołu KPRM z 2016 r.

Emeryci i renciści to grupa osób, która miała podlegać JD wyłącznie w części progresywnej klina. Jej wysokość miała być taka sama jak dla aktywności zawodowej. Dodatkowo przewidziane było stopniowe podwyższenie kwoty wolnej, w pierwszym roku wdrożenia do wysokości 4800 zł, a potem stopniowo podnoszona w okresie 3 do 4 lat do poziomu 8000 zł rocznie.

W przypadku łączenia emerytury z aktywnością zawodową lub pozarolniczą działalnością gospodarczą przewidziane było opodatkowanie tych dodatkowych tytułów, zarówno w części liniowej, jak i progresywnej JD na zasadach ogólnych. Jednocześnie zakładało się, że prawo do najniższej emerytury przysługiwać będzie ubezpieczonemu legitymującemu się 25-letnim – jednakowym dla kobiet i mężczyzn – okresem ubezpieczenia.

Tabela 5. Skala podatkowa JD dla emerytów i rencistów

Początek przedziału	Koniec przedziału	Jednolita danina
0	400	0%
400	8000	19%
8000		29%

Źródło: niepublikowane opracowanie Zespołu KPRM z 2016 r.

W założeniach reformy znalazło się też włączenie Funduszu Emerytur Pomostowych (FEP) do FUS. Wobec coraz niższej prognozowanej wydolności FEP i planowanego uzupełniania finansowania systemu ubezpieczeń społecznych częścią progresywną JD nie wydaje się celowe utrzymywanie odrębności tego funduszu. Tym bardziej, że ze względu na rosnące wypłaty emerytur pomostowych nie będzie już nadwyżek, które można byłoby lokować w obligacjach Skarbu Państwa lub na rachunkach bankowych. Ponadto emeryturę pomostową należałoby traktować jak świadczenie emerytalne.

Najważniejszym założeniem reformy JD było zapewnienie zintegrowanego poboru od dochodów z pracy. Płatnicy mieli wpłacać łączną daninę za pomocą jednego standardowego polecenia przelewu do jednej instytucji. W związku z efektem synergii oczekiwano uszczelnienia systemu i zwiększenia jego efektywności.

Przed instytucją pobierającą JD należało postawić następujące warunki:

- posiadanie scentralizowanego oraz zautomatyzowanego systemu rozliczania, ewidencji należności oraz innych zdarzeń dla celów podatkowych i ubezpieczeniowych;
- prowadzenie rozliczeń w układzie księgowym z dobową aktualizacją stanu należności na kontach;
- obsługiwanie jedną wpłatą jednolitej daniny (preferowane wprowadzenie jednego, indywidualnego i niezmiennego rachunku płatnika służącego dokonywaniu płatności z tytułu jednolitej daniny);
- księgowanie, rozliczanie i ewidencjonowanie na różnym poziomie szczegółowości (ryzyka, źródła finansowania itp.);
- posiadanie systemu weryfikacji danych na etapie sporządzania dokumentów zgłoszeniowych i rozliczeniowych;
- zapewnienie prowadzenia ewidencji i indywidualnych kont podatkowo-ubezpieczeniowych w układzie zapewniającym waloryzację składek, ustalanie prawa oraz wysokości świadczeń;
- posiadanie rozwiązania umożliwiającego systemowe prowadzenie postępowań wyjaśniających dotyczących danych niezbędnych przy ustalaniu prawa do świadczeń, a także obsługi korekt dokumentów zgłoszeniowych i rozliczeniowych;
- zapewnienie udostępniania uprawnionym instytucjom zewnętrznym informacji zawartych na kontach oraz w zasobach, najlepiej poprzez interfejsy wymiany danych;
- doświadczenie w poborze różnorodnych należności, ich podziału i dystrybucji na rzecz różnych instytucji sektora finansów publicznych.

Docelowo, w horyzoncie kilku lat, przewidywano, że powinna istnieć jedna instytucja pobierająca wszystkie daniny i podatki – podobnie jak to obecnie funkcjonuje w Danii czy Kanadzie.

Wnioski z ekonomii politycznej reform strukturalnych na podstawie jednolitej daniny

Podczas prac programowych można było zaobserwować trudności typowe dla reform strukturalnych.

Po pierwsze skutki makroekonomiczne reform strukturalnych są trudne do zmierzenia.

Po drugie skoro przeważnie efekty ekonomiczne reform pojawiają się dopiero w średnim lub dłuższym okresie czasu, to trudno znaleźć polityczną motywację do ich wdrożenia w jednej kadencji Sejmu.

Po trzecie reformy te kojarzą się z efektami dystrybucyjnymi, w związku z tym zainteresowanie opinii publicznej koncentruje się na krótkoterminowych skutkach mikroekonomicznych: kto zyska, a kto straci w krótkiej perspektywie.

Po czwarte ze względu na niskie zaufanie do państwa oraz awersję do ryzyka uwaga w debacie publicznej koncentruje się na kosztach reformy, co często prowadzi do demonizowania skutków reform, stąd pochodzi określenie, iż są one „kosztowne” politycznie.

Po piąte komunikowanie założeń reformy jest tym trudniejsze, im większa jest skala modyfikacji i uproszczeń, ponieważ i tak należy wytłumaczyć, co się zmieni wobec dotychczasowego systemu, a im obecny system jest bardziej skomplikowany, tym objaśnienie istoty zmian staje się bardziej złożone.

Na podstawie tych doświadczeń można wyciągnąć następujące rekomendacje wobec programowania reform strukturalnych w obszarze podatkowym i ubezpieczeń społecznych.

1. Punktem wyjścia do rozpoczęcia prac powinna być dobra analiza systemu i oczekiwań społecznych.
2. Ponieważ panuje przekonanie, że polski system jest skomplikowany, nieefektywny oraz niesprawiedliwy, to przed kolejnymi próbami reform konieczna jest pogłębiona diagnoza poziomu redystrybucji poprzez analizę progresji i arbitrażu.
3. Redystrybucję należy również badać tam, gdzie jej nie widać (ulgi, zbiegi, wyłączenia, preferencje), i dokonywać oceny, czy pełni ona istotną rolę społeczną. A jeśli tak, to czy możliwe jest uproszczenie systemu, tak aby tej roli nie utracić.
4. Uzyskanie nawet nieznacznie większej progresji jest niemożliwe bez konsolidacji podatkowo-składkowej z restrukturyzacją daniny, a samą progresję budować lepiej skalą podatkową, a nie degresywną kwotą wolną, bo to zbliża stawki efektywne do krańcowych.
5. Badanie arbitrażu konieczne jest zarówno z perspektywy optymalizacji, jak też konkurencyjności systemu podatkowo-składkowego.
6. Prymat metody ubezpieczeniowej nad podatkową potrzebny jest po to, aby dobrze skalkulować wysokość przyszłych świadczeń w sposób sprawiedliwy (tzn. proporcjonalny do wkładu pracy i taki sam dla wszystkich), a także aby zaprojektować regułę ufunduszowania, która powinna zachęcać do podejmowania legalnej pracy.
7. Budowa modelu wieloletniego jest niezwykle trudna, ale ważna dla uwiarygodnienia występowania korzystnych efektów makroekonomicznych w długim okresie.
8. Ocena rozwiązania biznesowego powinna towarzyszyć programowaniu, aby w trakcie przygotowania założeń reformy weryfikować na bieżąco realność wdrożenia zmian.
9. Ponieważ powodzenie reformy zależy w największym stopniu od społecznej akceptacji efektów dystrybucyjnych, to konieczne jest prezentowanie skali i kierunku obecnej redystrybucji wobec redystrybucji po reformie.
10. Kluczowa dla powodzenia reformy jest dobrze przygotowana komunikacja społeczna, która zneutralizuje naturalną tendencję do demonizowania skutków reformy.

Rozważania o bazie i nadbudowie mogą inspirować do specyficznego spojrzenia na reformy strukturalne. Doświadczenia prac nad jednolitą daniną potwierdzają znane zjawiska z ekonomii politycznej reform o tym, że wraz z pojawieniem się dużych efektów dystrybucyjnych proponowanych zmian potrzebne jest niestandardowe podejście i stworzenie nowatorskich narzędzi wspomagających proces programowania i debaty publicznej. W obliczu wyzwań demograficznych oraz zmian na rynku pracy ważne jest zwrócenie uwagi na to, aby zmiany instytucjonalne wspierały rozwój bazy ekonomicznej, jak również to, aby istniejąca dziś nadbudowa nie hamowała rozwoju bazy. Należy mieć nadzieję, że pewne opisane tu doświadczenia okażą się pomocne w programowaniu kompleksowych reform strukturalnych w obszarze ubezpieczeń społecznych i podatków.

dr Paweł Wojciechowski

ŹRÓDŁA

- Makarski K., Hagemeyer J., Tyrowicz J., *Analyzing the efficiency of the pension reform: the role for the welfare effects of fiscal closures*, „Cambridge University Press” 2017, Vol. 21, Special Issues 5, <http://grape.org.pl/article/analyzing-efficiency-pension-reform-role-welfare-effects-fiscal-closures> (19.03.2019).
- Marks K., *Wstęp* [w:] *idem, Przyczynek do krytyki ekonomii politycznej, Dzieła wybrane*, Moskwa 1941, <https://www.marxists.org/polski/marks-engels/1859/ekon-pol/00.htm> (19.03.2019).
- Olofsgård A., *The Political Economy of Reform: Institutional Change as a Tool for Political Credibility*, Washington 2003, <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/9232> (19.03.2019).
- Tomson W., *The political economy of reform: lessons from pensions, product markets and labour markets in ten OECD countries*, 2009.
- Wojciechowski P., *Epilog jednolitej daniny*, „Rzeczpospolita” 2.02.2017.

Programming the reform of a single tax in 2016 in the light of the concept of base and superstructure

Difficulties in designing structural reforms inspire one to seek out new ideas. The fact that tax and social insurance contributions reforms bring large distributional effects prompts reflection on the possibility of using Karl Marx's concept of the base and the superstructure. Designing a comprehensive reform of the single tax and insurance system showed that the success of any reform is determined by the public debate on who will lose and who will benefit from the proposed changes. How to deal with the fact that the losers are better mobilized to protest than the winners are to come out to show their support? How to steer the debate so that economic arguments (such as unlocking the potential of the labor market, strengthening the social insurance base or the positive effects of income structure on the economy) do not get drowned out by the political dispute over the distributional effects brought about by structural reforms.

Key words: base and superstructure, the economic policy of reform, uniform tax, tax system, social insurance