Grzegorz W. Kołodko, Jacek Tomkiewicz

Sprzeczności w systemie podatkowo-składkowym i ich przezwyciężanie

Streszczenie: Celem artykułu jest przedstawienie zasadniczych problemów występujących przy konstruowaniu systemu emerytalnego w Polsce. Pretekstem do podjęcia tematu była propozycja wycofania się z zapisu o limicie składek wpłacanych na ubezpieczenie społeczne. Posługując się argumentacją teoretyczną, przeglądem literatury i analizą podstawowych danych o bieżącym stanie finansów publicznych, autorzy wskazują, jakie skutki powoduje manipulowanie zasadami określającymi funkcjonowania systemu emerytalnego. O ile w krótkim okresie rezygnacja z limitu opłacanych składek poprawia saldo finansów publicznych i zmniejsza nierówności dochodowe, to w dłuższym okresie prowadzi do dodatkowych napięć w finansach publicznych i pogarsza wskaźniki spójności społecznej.

Słowa kluczowe: system emerytalny, nierówności dochodowe, stabilność finansów publicznych, progresja podatkowa

Overcoming the contradictions of the tax system and pension contributions

Summary: The purpose of this article is to present the basic problems arising when constructing the pension system in Poland. The pretext to take up the subject was the proposal to withdraw from the limit on social security contributions. Using theoretical arguments, literature review and analysis of basic data on the current state of public finances, the authors indicate the effects of manipulation in the principles of the functioning of the pension. While in the short term giving up the limit of paid contributions improves the balance of public finances and reduces income inequalities, in the long run it leads to additional tensions in public finances and worsens social cohesion indicators.

Keywords: pension system, income inequalities, public finance stability, tax progression

JEL H23, H55, H68, J32

Sprawność każdego systemu finansów publicznych – pobieranie podatków, realizowanie transferów i ponoszone wydatki – zawsze należy oceniać przez pryzmat dwóch fundamentalnych funkcji, jakie system ten musi sprawować. Z jednej strony, ma on sprzyjać spójności społecznej, która przejawia się w poczuciu sprawiedliwości społecznej, szerokiej dostępności do usług publicznych, akceptacji ekonomicznie uzasadnionych nierówności w podziale dochodów i majątków, integracji rozmaitych grup społeczno-kul-

turowych oraz wzajemnym zaufaniu państwa i podmiotów gospodarczych, zarówno gospodarstw domowych jak i przedsiębiorców. Z drugiej strony, system musi sprzyjać formowaniu się kapitału, czyli oszczędzaniu i inwestowaniu, bez czego nie ma rozwoju. Chodzi nie tylko o kapitał rzeczowy, w tym infrastrukturę, i finansowy, lecz również o kapitał ludzki i społeczny.

Idealnej sytuacji w tym zakresie nie ma nigdzie na świecie, są wszakże systemy, które są jej bliższe niż to, co dotychczas udało nam się ukształtować w Polsce. Doskonalenie istniejącego systemu (są gorsze) to proces permanentny (Kołodko, 2019b; Postuła, 2017). Nic zatem dziwnego, że od czasu do czasu różne jego wątki wybijają się na plan pierwszy. Podobnie jest obecnie i dlatego warto na niektóre z nich zwrócić szczególną uwagę.

Spór o 30-krotność

Funkcjonowanie systemu emerytalnego jest wyjątkowo skomplikowane, bo do typowo konfliktowej sytuacji, z jaką mamy do czynienia w systemie finansów publicznych (strumień płaconych podatków i otrzymywanych transferów oraz dóbr publicznych jest różny dla poszczególnych podmiotów i grup społecznych), dochodzi jeszcze redystrybucja w czasie. Nie tylko więc kto inny płaci składki/podatki, a kto inny otrzymuje świadczenia, lecz także występuje przesunięcie dokonywanych transferów o co najmniej jedno pokolenie.

Warto przypomnieć podstawowe argumenty, które skłoniły ustawodawcę do wprowadzenia ograniczenia opłacania składek. Limit 30-krotności został zaordynowany wraz z reformą systemu emerytalnego w 1998 roku (Ustawa, 1998). Oznacza on, że: *Roczna podstawa wymiaru składek na ubezpieczenia emerytalne i rentowe* w danym roku kalendarzowym nie może być wyższa od kwoty odpowiadającej trzydziestokrotności prognozowanego przeciętnego wynagrodzenia miesięcznego w gospodarce narodowej na dany rok kalendarzowy (ZUS, 2018).

Wprowadzając taki limit, zdecydowano się na system zdefiniowanej składki, w którym przyszłe świadczenie wynika z wielkości składek odprowadzanych w czasie aktywności zawodowej (Góra, 2001, 2003). Polska poszła tutaj w ślad za większością krajów członkowskich Organizacji Współpracy Gospodarczej i Rozwoju, OECD, gdzie upowszechnił się model zdefiniowanej składki, który ma szereg przewag w stosunku do systemu zdefiniowanego świadczenia, gdzie wysokość emerytury zależy od czynników innych niż suma odprowadzonych świadczeń. Mogą to być między innymi staż pracy, wysokość ostatniego wynagrodzenia czy też charakter wykonywanego zawodu.

Zalety takiego systemu to:

1. Swoista sprawiedliwość pojmowana na zasadzie: dostaje się tyle, ile się wpłaca.
2. Ograniczanie szarej strefy, bo tylko będąc oficjalnie zatrudnionym i płacąc składki, odkłada się w systemie na emeryturę.
3. Promowanie dłuższej aktywności zawodowej po osiągnięciu wieku emerytalnego, bo im dłużej się pracuje i odprowadza składki, tym wyższe jest przyszłe świadczenie.
4. Pewne zabezpieczenie przed zmianami demograficznymi, gdyż wydłużanie prognozowanej długości życia automatycznie zmniejsza bieżące świadczenia, które wynikają z ilorazu zgromadzonych składek i prognozowanej ilości miesięcy życia, które pozostały od momentu przejścia na emeryturę.

Trzeba wszakże pamiętać o ograniczeniach modelu opartego o zdefiniowaną składkę:

1. Repartycyjne finansowanie systemu powoduje napięcia w sytuacji, gdy kolejne pokolenie pracujących jest znacząco mniej liczne niż poprzednie, ponieważ stosunkowo duży strumień świadczeń wynikający z liczby pracujących w poprzednim pokoleniu, a tym samym wartość odprowadzonych składek, będzie musiał być finansowany przez znacznie mniejszą liczbę aktywnych zawodowo w przyszłości.
2. System zdefiniowanej składki ze swej natury nie zawiera mechanizmu redystrybucji, czyli nierówności dochodowe wśród pracujących automatycznie przekładają się na strukturę dochodową przyszłych emerytów.
3. Pole manewru w manipulowaniu podstawowymi parametrami, takimi jak wiek emerytalny czy wysokość bieżących składek, zmienia tylko strukturę przepływów finansowych w czasie, ale stopień zbilansowania systemu nie ulega zmianie. Wyższe składki płacone dzisiaj zwiększają obecnie dochody Funduszu Ubezpieczeń Społecznych, FUS, ale jednocześnie determinują wyższe świadczenia w przyszłości.
4. Podobnie jest w przypadku podniesienia wieku emerytalnego. Bieżąca sytuacja się poprawia, bo pracujemy dłużej i odprowadzamy składki, a jednocześnie mniej osób pobiera świadczenie. Oznacza to jednak znacznie wyższe wydatki w kolejnym okresie. Więcej odłożonych składek – co wynika z dłuższego okresu aktywności zawodowej – przekłada się automatycznie na wyższe świadczenia, które dodatkowo rosną, skoro podnoszony jest wiek emerytalny. Tym samym spada liczba miesięcy życia pozostałych po przejściu na emeryturę.

Zdając sobie sprawę z tych cech systemu zdefiniowanej składki, przyjęto dwa istotne rozwiązania ograniczające jego wady:

- ustalono instytucję emerytury minimalnej, której poziom przysługuje tym, którzy przepracowali określoną ilość lat (25 dla mężczyzn i 20 dla kobiet), nawet gdy iloraz zgromadzone składki/ilość miesięcy na emeryturze daje mniejszą kwotę niż ustalana administracyjnie emerytura minimalne (Chłoń-Domińczak, Strzałecki, 2013);
- wprowadzono mechanizm 30-krotności.

Mnożnik 30 był wyznaczony dość arbitralnie – równie dobrze mogło to być na przykład 25 lub 40, aczkolwiek autorzy tej propozycji brali pod uwagę konsekwencje jego wysokości tak dla stanu finansów publicznych, jak i nierówności w podziale dochodów różnego typu gospodarstw domowych. Składki są więc nie tyle dochodem państwa, ile swoistą pożyczką udzielną mu przez płacących składki, którą trzeba zwrócić, gdy pracownik zostaje emerytem. Forsując takie rozwiązanie argumentowano, że nie należy obciążać składkami wysokich wynagrodzeń, aby potem nie wypłacać bardzo wysokich emerytur.

System zdefiniowanej składki ma charakter kapitałowy (dostanę tyle, ile wpłaciłem), ale jest finansowany repartycyjnie, opierając się na solidarności międzypokoleniowej. To pokolenia obecnie pracujące i zarobkujące składają się na obecnie wypłacane emerytury, które uzyskują ci, którzy kiedyś w podobny sposób utrzymywali poprzednie pokolenie emerytów. Jeśli więc dziś zwiększylibyśmy sumę wpłaconych składek, a pracujących w stosunku do emerytów w przyszłości będzie mniej – a tak właśnie się stanie wskutek nieuchronnych procesów demograficznych – to zafundowalibyśmy naszym dzieciom

i wnukom trudną przyszłość; nieliczni pracujący musieliby finansować liczne i w rosnącej liczbie przypadków wysokie, niekiedy bardzo, emerytury.

O ile więc odejście od kryterium 30-krotności w krótkim czasie poprawiłoby saldo sektora finansów publicznych, to w dłuższej perspektywie powstałyby dodatkowe napięcia w finansach państwa. A przecież już nam ich nie brakuje. Wszystkie te argumenty ekonomiczne z pewnością były brane pod uwagę przy decyzji rządu o wycofaniu się z zamysłu likwidacji 30-krotności, lecz zasadniczo uczyniono to z przyczyn politycznych. Napięcia w ramach rządzącego ugrupowania sprawiły, że rząd zwątpił w szanse przegłosowania już przedłożonego projektu ustawy w Sejmie. *Suma summarum* dobrze się stało, że zaniechano tej zmiany, bo likwidacja obowiązujących zasad niosłaby nie tylko pozytywy, lecz również wiele skutków negatywnych. Co więcej, tak istotnych korekt w systemie zabezpieczenia społecznego nie należy dokonywać pośpiesznie tylko dlatego, że w przyszłorocznym budżecie już brakuje kilku miliardów złotych.

Likwidacja górnego limitu, po przekroczeniu którego wynagrodzenie nie byłoby już oskładkowane, miała dwa cele. Po pierwsze, chodziło o dodatkowe wpływy do systemu finansów publicznych. Jeśli całość wynagrodzenia, bez względu na jego wysokość, jest obłożona składkami, to FUS notuje wyższe dochody z tytułu składek płaconych przez pracownika i pracodawcę; szacuje się, że byłoby to około 7,2 mld złotych w roku 2020. Tym samym, dotacja z budżetu państwa do strukturalnie deficytowego FUS automatycznie się obniża. Zabieg ten wpływa pozytywnie na saldo budżetu państwa poprzez niższe wydatki, a nie wyższe dochody. Dochody budżetów centralnego, samorządów i Narodowego Funduszu Zdrowia, NFZ, wręcz spadają, jako że składki na ubezpieczenie społeczne podlegają odliczeniu od dochodu, więc oskładkowanie wszystkich wynagrodzeń zmniejsza podstawę naliczania podatku od dochodów osobistych i składki zdrowotnej. Można szacować, że budżet państwa zyskałby netto około 5 mld złotych w roku 2020, na co składa się niższa dotacja dla FUS i niższe wpływy z podatku od dochodów osobistych, PIT.

Po drugie, limit 30-krotności powoduje, że Zakład Ubezpieczeń Społecznych, ZUS, nie musi wypłacać bardzo wysokich emerytur osobom uprzednio bardzo dużo zarabiającym. Aktualnie około 370 tysięcy pracowników osiąga dochody powyżej tak wyznaczonego pułapu. Gdyby płacili co miesiąc składki ZUS od swoich niekiedy bardzo wysokich dochodów, z czasem uzyskiwaliby także bardzo wysokie świadczenia emerytalne, niekiedy nawet kilkadziesiąt razy większe od świadczeń najniższych, z wszystkimi tego konsekwencjami tak dla strony rozchodowej systemu finansów publicznych, jak i dla wzrostu skali nierówności dochodowych w społeczeństwie. O ile takie sytuacje można tolerować w przypadku prywatnych kapitałowych systemów emerytalnych, gdzie zbyt duże dysproporcje niwelować może stosowny system opodatkowania dochodów osobistych, trudniej jest je akceptować w odniesieniu do systemów państwowych.

Należy jednak pamiętać, że pułap 30-krotności powoduje, iż system podatkowo-składkowy jest degresywny. Jeśli wynagrodzenie przekracza w ciągu roku 30-krotność średniej płacy, to miesięczny dochód rozporządzalny się zwiększa, bo nie płaci się już składek na ZUS. Składki te były odliczane od opodatkowywanego dochodu, zatem teraz – gdy już nie są – rośnie obciążenie progresywnym PIT. W efekcie mamy system, w którym jest przedział, w którym im się więcej zarabia, tym niższe jest względne obciążenie otrzymy-

Tablica 1 **Płace zatrudnionych na umowę o pracę według zasad obowiązujących w 2019 roku**

Roczna płaca brutto	Roczna płaca netto	PIT i składki w % wynagrodzenia brutto
60 000	42 660	28,9
120 000	83 474	30,4
156 000	104 255	33,2
168 000	113 030	32,7*
180 000	119 970	33,4
240 000	158 370	34,0

* spadek

Źródło: obliczenia własne na podstawie obowiązujących przepisów.

wanego wynagrodzenia. Po przekroczeniu 30-krotności (w roku 2019 było to 142 950 złotych) wynagrodzenie nie jest już oskładkowane, a jedynie opodatkowane podatkiem od dochodów osobistych.

Stworzyliśmy przeto system podatkowo-składkowy, który preferuje lepiej zarabiających. Są oni niżej opodatkowani, gdyż mogą wybrać samozatrudnienie ze stałym nominalnym ZUS i liniowym PIT, a gdy są na etacie, korzystają z dobrodziejstwa 30-krotności.

Dla zarobków powyżej 30-krotności skala obciążeń podatkiem od dochodów osobistych oraz składkami spada, a rośnie znowu dopiero w przypadku znacznie wyższych dochodów, gdzie coraz wyższą wagę ma progresywny PIT, czyli skumulowany dochód przekracza najwyższy próg podatkowy.

Cały system fiskalny jest degresywny, gdy uwzględnimy podatki pośrednie, które obciążają w większym stopniu ludność o niższych dochodach, która wydaje na bieżąco relatywnie większą część swoich dochodów dyspozycyjnych (niekiedy wręcz całość, bo nie są w stanie cokolwiek zaoszczędzić), każdorazowo płacąc integralnie związany z wydatkami podatek od wartości dodanej, VAT, lub akcyzę. Badania uwzględniające skłonność do konsumpcji różnych grup dochodowych potwierdzają, że system podatkowy w Polsce jest degresywny. Skala względnego obciążenia składkami oraz podatkami PIT i VAT szczególnie mocno spada wśród prowadzących działalność gospodarczą (Kuzińska, 2002; Tomkiewicz, 2016).

Likwidacja limitu płatności składek na pierwszy rzut oka wydaje się sensowna, bo zwiększa dochody publiczne i zmniejsza degresywność systemu podatkowego. Jednak kompleksowe spojrzenie, przy wydłużeniu czasowej perspektywy analizy, pokazuje, że sytuacja nie jest tak oczywista. W długim okresie stan finansów publicznych mógłby się pogorszyć.

Przy okazji warto pamiętać także o niższych wpływach samorządów (byłoby to około 600 mln złotych w 2020 roku) i NFZ. Dodatkowymi negatywnymi skutkami finansowymi dla niektórych części systemu finansów publicznych, których wielkość trudno oszacować, byłyby także:

- mniejsze wpływy z tytułu podatku od dochodów przedsiębiorstw, CIT, likwidacja limitu płacenia składek oznaczałaby bowiem wyższy koszt dla przedsiębiorstw, a tym samym niższą podstawę opodatkowania;
- wyższe wydatki instytucji publicznych związane z kosztami płacowymi ponoszonymi na zatrudnianie pracowników.

Podobny problem, czyli krótkookresowe korzyści i długookresowe koszty, występuje w przypadku zróżnicowania

dochodów. Przy likwidacji 30-krotności nierówności dochodowe spadłyby na krótką metę, bo wysokie dochody byłyby silniej oskładkowane, co zmniejszałoby dochody rozporządzalne osób z wynagrodzeniami powyżej tejże 30-krotności. W przyszłości wszakże otrzymaliby oni istotnie wyższe emerytury, co implikowałoby znaczące nierówności tym bardziej, że w tym samym czasie zaczną przechodzić na emerytury ci, którzy część życia przepracowali na tzw. śmieciówkach, odprowadzając niewielkie składki.

Warto też zwrócić uwagę, że odejście od stosowania zasady 30-krotności wpłynęłoby na wzrost kosztów osobowych wskutek zwiększenia kwot, które pracodawcy musieliby odprowadzać do ZUS. Dotyczy to w szczególności kosztów związanych z zatrudnianiem wysokiej klasy, a więc i znacząco wysoko opłacanych specjalistów. Z tego powodu dobrze zarządzane firmy bynajmniej nie upadłyby, ale relatywnie zmniejszyłyby się zyski ich właścicieli. Trudno jednoznacznie określić, jaki byłby końcowy efekt takiej redystrybucji dochodów dla inwestycji w całej gospodarce narodowej, gdyż kapitał formowałby się w innych miejscach i był także gdzie indziej i przez kogo innego inwestowany. Warto ten aspekt sprawy dogłębniej zbadać.

Filary dobrego systemu

Dobry system składkowo-podatkowy oparty musi być na kilku założeniach. Przede wszystkim trzeba troszczyć się o długofalową i dynamiczną równowagę społeczno-gospodarczą. Emerytury mają pozwalać godnie żyć przy względnie zbilansowanych finansach publicznych. Nie można straszyć ludzi, że ZUS zbankrutuje, bo nie zbankrutuje. Jest to prawnie niemożliwe i politycznie nie do zaakceptowania. Możliwe, niestety, jest ziszczenie się scenariusza, w którym gros środków publicznych zamiast na edukację, naukę, kulturę, ochronę zdrowia i środowiska trafiać będzie musiał na finansowanie systemu emerytalnego. To erodowałoby spójność społeczną oraz szkodziło akumulacji kapitału, co w rezultacie spowalniałoby ogólne tempo rozwoju i w konsekwencji utrudniało bądź wręcz uniemożliwiało poprawę dobrobytu. Należy zatem z jednej strony racjonalizować strukturę wydatków publicznych – chociażby poprzez miarkowanie marnotrawnych wydatków zbrojeniowych czy weryfikację źle zaadresowanych transferów socjalnych – z drugiej zaś poszukiwać dodatkowych dochodów, które nie zwiększają zobowiązań państwa w przyszłości (Kołodko, 2019a).

Zasadniczą rolą systemu finansów publicznych jest gromadzenie i alokacja środków niezbędnych do finansowania dóbr i usług publicznych oraz korekta rynkowego rozkładu dochodów, który prowadzi do społecznie nieakceptowanych nierówności dochodowych i, z biegiem czasu, majątkowych (Tomkiewicz, 2017). Jest to zagadnienie nie tylko etyczne, lecz także związane z efektywnością gospodarowania, przeciwko której obracają się nadmierne nierówności dochodowe (Fischer, 1999; Kolodko, 1999; Malinowski, 2016; Tanzi, Chu, Gupta, 1999). Podstawą systemu podatkowego muszą być podatki pośrednie, zwłaszcza VAT, oraz progresywny podatek dochodowy od osób fizycznych, PIT.

W toku tych rozważań nie można gubić z pola widzenia kilku istotnych wątków. Po pierwsze, ważne jest, ile mamy progów i jakie są stawki podatkowe, ale nie mniej istotne jest objęcie systemem zdecydowanej większości grup dochodowych. Najwyższy próg podatkowy przekracza obecnie zaledwie około 3 proc. podatników, co nie pokrywa się z faktycznym rozkładem dochodów. Innymi słowy, wielu spośród tych, którzy *de facto* zarabiają względnie dużo, nie jest objętych progresywnym podatkiem. Tutaj

należy poszukiwać dodatkowych dochodów publicznych. Powinny one też zasilać budżety samorządów, ponieważ rosnąca skala ich zadań wymaga rosnących dochodów.

Po drugie, nie wolno ulegać iluzji, że problem rozwiązywałoby jednoczesne z likwidacją 30-krotności wprowadzenie emerytury maksymalnej. Takie rozwiązanie jest wątpliwe z punktu widzenia prawnego (prawo nie działa wstecz; podejmując pracę i płacąc składki nabyto prawo do emerytury opartej na uiszczonych składkach). Ponadto, powodowałoby ono chaos w systemie, gdyż różne osoby otrzymywałyby świadczenie wyliczane na różne sposoby. Nierówności dochodowe należy korygować progresywnym PIT, a nie rozmaitymi manipulacjami psującymi system.

Po trzecie, bieżące dochody systemu emerytalnego trzeba zapewniać poprzez jego upowszechnienie. Nie można więc tolerować „śmieciówek" skoro w rzeczywistości pracownik zatrudniony jest na etacie. Wszystkim wynagrodzeniom powinny towarzyszyć składki na ZUS.

Po czwarte, nie są ekonomicznie uzasadnione zabiegi intencjonalnie wspierające przedsiębiorczość, jak na przykład tzw. mały ZUS. Przecież składki na ZUS to nie tylko przyszłe emerytury lecz również udział w finansowaniu bieżących świadczeń. Nie ma zatem powodu, aby przedsiębiorcy płacili mniej niż pracownicy. Nade wszystko zaś trzeba zdawać sobie sprawę z tego, że regulowana przez przedsiębiorcę część składki ZUS to ani haracz ani dobroczynność, tylko cześć zapłaty za zatrudnioną siłę roboczą. To integralna część płacy, czyli ceny siły roboczej, której wartość w warunkach gospodarki rynkowej wyznaczają koszty jej reprodukcji w całym cyklu życiowym, łącznie z wiekiem poprodukcyjnym.

I wreszcie, po piąte, trzeba wspierać długoterminowe oszczędzanie. Z tego punktu widzenia Pracownicze Plany Kapitałowe są godnym wsparcia rozwiązaniem instytucjonalnym, bo zachęcają do powstawanie dodatkowego strumienia długoterminowych oszczędności, które mogą być podstawą kluczowych inwestycji. Oczywiście, kluczowe jest tu zadbanie o skuteczny publiczny nadzór nad prywatnymi funduszami zarządzającymi gromadzonymi oszczędnościami i ich odpowiednia regulacja.

Nie można bezkrytycznie ulegać poglądowi, że system PPK zmniejsza bieżące dyspozycyjne dochody pracowników i pracodawców. Tak, oszczędności ze swej istoty to nieskonsumowany dochód, ale PPK to rodzaj słusznie wymuszanych dodatkowych oszczędności, skoro gospodarstwa domowe z własnej woli nie są skłonne odkładać więcej. Z czasem środki te – z nawiązką, o ile będę opłacalnie lokowane, a w dynamicznie zrównoważonej gospodarce na długą metę tak właśnie się dzieje – będą finansować konsumpcję, natomiast doraźnie w gospodarce narodowej podnosi się skłonność do oszczędzania i rośnie pula środków, z których będzie można czerpać na finansowanie rozwoju.

Od lat wskazuje się, że polska gospodarka cierpi na zbyt niską w stosunku do potrzeb rozwojowych stopę akumulacji (EBRD, 2004; Hausner, 2013; Kołodko, 2007). Pełną tego faktu świadomość ma także rząd (Strategia, 2017). Krajowe oszczędności i inwestycje, które są prawie równe (bilans rachunku obrotów bieżących i kapitałowych wynosi w 2019 roku około 0,7 proc.) na poziomie około 18 proc. PKB, to znacznie mniej niż w przypadku krajów, które odnotowały jakościowy skok rozwojowy. Odnosi się to do aktualnie już bardziej zaawansowanych w rozwoju gospodarek azjatyckich (World Bank, 1993), jak i krajów posocjalistycznej transformacji (EBRD, 2019). Także

w Polsce stopa inwestycji bywała już znacznie wyższa niż obecnie, wyższy bowiem był zarówno względny poziom krajowych oszczędności, jak i dopływ inwestycji zagranicznych (Kołodko, Tomkiewicz, 2019).

Wielomat skutków likwidacji 30-krotności

Tak oto problem jest wielce skomplikowany, szukamy bowiem twórczego kompromisu między sprzecznymi interesami: nas samych jako obecnych pracowników i przyszłych emerytów, zatrudnionych i przedsiębiorców, zamożniejszych ubożsych, płacących składki i je otrzymujących, budżetów centralnego i samorządów, długu publicznego aktualnego i obciążającego następne pokolenia, okresu doraźnego i perspektywicznego.

Nie ma tu odpowiedzi idealnej, gdyż szukamy rozwiązania nie tyle równania matematycznego – i tak już dostatecznie złożonego – ile wielomatu ekonomiczno-społeczno-politycznego.

Neologizm „wielomat" – w odróżnieniu od prostej alternatywy w rodzaju dylematu albo-albo czy też bardziej już skomplikowanego trylematu, gdzie wybór dwu z trzech opcji wyklucza już tę trzecią – wprowadzamy tu dla podkreślenia wielopłaszczyznowości rozbudowanej przestrzeni dokonywanego wyboru. W ekonomii szczególnie znane są dwa trylematy – oczywisty Roberta Mundella, który odnosi się do zależności między kursem walutowym, stopą procentową i produkcją (Begg, Dornbusch, Fischer, Vernasca, 2014) oraz dyskusyjny Daniego Rodrika, która rozważa zależności między demokracją, zaawansowaną globalizacją i suwerennością państw (Rodrik, 2011). Natomiast omawiany wielomat wymaga uwzględnienia kilkunastu czynników o różnej sile oddziaływania, w odmiennych horyzontach czasowych, z niejednakowymi konsekwencjami finansowymi, gospodarczymi, społecznymi, kulturowymi, demograficznymi i politycznymi. Preferencje w polityce gospodarczej dla dobrych stron konkretnych czynników determinują ujemne konsekwencje dla innych.

Przykładowo, prosta likwidacja dotychczas obowiązującego limitu 30-krotności płacy średniej jako maksymalnych wynagrodzeń za pracę obciążonych obligatoryjną składką ZUS ma swoje dobre strony w postaci pewnego zmniejszenia nierówności dochodowych oraz określonej poprawy bieżącego stanu finansów publicznych, ale kosztem wzrostu tych nierówności i pogorszenie bilansu finansów publicznych w dłuższym horyzoncie czasowym. Przy okazji pogarsza się położenie finansów budżetów samorządów lokalnych. Rosną też koszty przedsiębiorców.

Trzeba zatem wystrzegać się ujęć krótkookresowych i wybiórczości – niekiedy tendencyjnej – w podejmowaniu tego zagadnienia. Wyłącznie kompleksowe i dynamiczne ujęcie problemu może stwarzać szanse na jego poprawne rozwiązanie, o czym trzeba pamiętać szukając optimum w tej materii. Szukając, choć znaleźć go się nie uda. Rzecz w tym, by zbliżać się do niego w możliwie największym stopniu. Występujące w tej wielowymiarowej przestrzeni sprzeczności pomiędzy rozmaitymi skutkami podejmowanych działań można przedstawić zbiorczo – por. tablica 2.

Oczywiście, powyższe oceny są nieostre, a tym samym muszą być dyskusyjne. Czy zaiste relatywnie niższe dochody wysoko opłacanych fachowców skutkować będą, *ceteris paribus*, emigracją niektórych z nich i w ślad za tym, względnym spadkiem podaży ich usług na krajowym rynku pracy? Tak być może, ale nie musi. Zależy to od wielu innych czynników, przede wszystkim zaś od tego, czy w kontekście kulturowym i rodzinnym zechcą oni wyjeżdżać oraz czy za granicą zgłaszane będzie zapotrzebowanie na ich zatrud-

Tablica 2 **Wielomat skutków likwidacji limitu 30-krotności prognozowanego przeciętnego wynagrodzenia miesięcznego w gospodarce narodowej jako podstawy wymiaru składek na ubezpieczenia emerytalne i rentowe**

Sfera skutków	doraźnie/okres krótki	długofalowo/okres długi
bilans państwowych finansów publicznych	+	-
budżety samorządów	-	-
dochody wysoko opłacanych kadr	-	+
rozpiętość dochodów ludności	+	-
koszty produkcji i świadczenia usług	-	n
inflacja	-	n
podaż wysokokwalifikowanej siły roboczej	n	-
spójność społeczna	-	+

+ zmiana korzystna; – zmiana niekorzystna; n wpływ neutralny

Źródło: opracowanie własne.

nienie na lepszych warunkach płacowych. Czy faktycznie wzrosną koszty produkcji i w ślad za tym inflacja? To zależy, gdyż zamiast pchnięcia ogólnych kosztów w górę wskutek podrożenia robocizny (i w ślad za tym próbami przenoszenia tego na wzrost cen sprzedawanych produktów i usług) spaść mogą zyski przedsiębiorców. To z kolei spowodowałoby alternatywę: niższa konsumpcja właścicieli kapitału czy mniejsze prywatne inwestycje? W ramach tego wielomatu, każda bez mała odpowiedź rodzi następne pytanie.

Warto przeto poważnie – ze społeczną troską, ale i z technokratyczną odpowiedzialnością, z polityczną powagą, ale i z rachunkową precyzją – dyskutować o docelowym systemie podatkowo-składkowym. Wiele zagadnień udało się w Polsce podczas ustrojowej transformacji pomyślnie rozwiązać, niejednokrotnie lepiej niż w innych krajach stojących w obliczu podobnych wyzwań (Kołodko, Tomkiewicz, 2019; Piątkowski, 2019; Kolodko, 2020), w czym z pewnością pomógł relatywnie lepszy punkt startu do pełnokrwistej transformacji trzy dekady temu (Kolodko, Rutkowski, 1991). Niestety, wciąż nie można tego powiedzieć o systemie emerytalnym. Ze względu na zmieniające się uwarunkowania społeczne i gospodarcze, w szczególności determinanty demograficzne i finansowe, system taki nie może być sztywny, ustalany raz na zawsze. Musi on podlegać testowaniu w praktyce i okresowej weryfikacji, aby możliwie dobrze pełnił przypisywane mu zasadnicze funkcje – sprzyjanie spójności społecznej i formowaniu się kapitału. Nie można go wszakże zmieniać zbyt często, a już na pewno nie wolno tego czynić pochopnie, pod wpływem doraźnych ekonomicznych trudności i emocjonalnego politycznego impulsu.

Bibliografia:

1. Begg D., Dornbusch R., Fischer S., Vernasca G. (2014), *Makroekonomia*, Warszawa, Polskie Wydawnictwo Ekonomiczne.
2. Chłoń-Domińczak A., Strzałecki P., (2013), *The minimum pension as an instrument of poverty protection in the defined contribution pension system – an example of Poland*, "Journal of Pension Economics and Finance", Vol. 13(3), s. 326-250.
3. EBRD (2004), *Transition Report: Infrastructure*, London, EBRD, https://www.ebrd.com, dostęp 1.XII.2019.

4. EBRD (2019), *Transition Report: Better Governance, Better Economies*, London, EBRD, https://www.ebrd.com, dostęp 1.XII.2019.
5. Fischer S. (1999), *A View from the IMF*, *w*: Tanzi, V., Chu, K., Gupta, S. (red.), *Economic Policy and Equity*, Washington, DC, International Monetary Fund, s. 13-18.
6. Góra M. (2001), *Nowy system emerytalny w Polsce – wpływ na krótko- i długoterminowe perspektywy gospodarki i rynków finansowych*, „Zeszyty BRE Bank-Case", Nr 57, Centrum Analiz Społeczno-Ekonomicznych CASE.
7. Góra M. (2003), *System emerytalny*, Warszawa, Polskie Wydawnictwo Ekonomiczne.
8. Hausner J. (red.) (2013), *Konkurencyjna Polska. Jak awansować w światowej lidze gospodarczej*, Kraków, Fundacja Gospodarki i Administracji Publicznej.
9. Kolodko G.W. (1999), *Equity Issues in Policymaking in Transition Economies*, w: Tanzi, V., Chu, K., Gupta, S. (red.), *Economic Policy and Equity*, Washington, DC, International Monetary Fund, s. 150-188.
10. Kołodko G.W. (2007), *Sukces na dwie trzecie. Polska transformacja ustrojowa i lekcje na przyszłość*, „Ekonomista", Nr 6, s. 799-836.
11. Kołodko G.W. (2019a), *Program dla Polski*, „Rzeczpospolita", 9 października, s. A28, http://tiger.edu.pl/Program_dla_Polski.pdf; dostęp 1.XII.2019.
12. Kołodko G.W. (2019b), *Nowy pragmatyzm – ekonomia i polityka gospodarcza dla lepszej przyszłości*, „Biuletyn Polskiego Towarzystwa Ekonomicznego", nr 4(87), s. 29-39.
13. Kolodko G.W. (2020), *Economics and Politics of Post-Communist Transition to Market and Democracy: The Lessons from Polish Experience*, "Post-Communist Economies", Vol. 31(3).
14. Kołodko G.W., Tomkiewicz J. (2014), *Repartycyjny i kapitałowy system emerytalny: synergia czy antagonizm?*, „Kwartalnik Nauk o Przedsiębiorstwie", nr 2(30), s. 5-13.
15. Kołodko G.W., Tomkiewicz J. (red.) (2019), *Strategia dla Polski. Ćwierć wieku później*, Warszawa, Wydawnictwo Naukowe PWN.
16. Kolodko G.W., Rutkowski M. (1991), *The Problem of Transition from a Socialist to a Free Market Economy: The Case of Poland*, "The Journal of Social, Political and Economic Studies", Vol. 16(2), s. 159-79.
17. Kuzińska H., (2002), *Rola podatków pośrednich w Polsce*, Warszawa, Wydawnictwo WSPiZ im. Leona Koźmińskiego.
18. Malinowski G.B. (2016), *Nierówności i wzrost gospodarczy. Sojusznicy czy wrogowie*, Warszawa, Wydawnictwo Naukowe PWN.
19. Piątkowski M. (2019), *Europejski lider wzrostu. Polska droga od ekonomicznych peryferii do gospodarczego sukcesu*, Warszawa, Wydawnictwo Poltext.
20. Postuła M. (2017), *Finanse publiczne w architekturze globalnej gospodarki. Teoria a polska praktyka gospodarcza*, Warszawa, Difin.
21. Rodrik D. (2011), *The Globalization Paradox: Democracy and the Future of the World Economy*, New York, London, W.W. Norton & Company.
22. Strategia (2017), *Strategia na rzecz odpowiedzialnego rozwoju do roku 2020*, Warszawa, Rada Ministrów.
23. Tanzi V., Chu K., Gupta S. (red.) (1999), *Economic Policy and Equity*, Washington, DC, International Monetary Fund.
24. Tomkiewicz J. (2016), *Tax System in Poland – Progressive or Regressive?,* "Master of Business Administration. Central Europe", No. 2, s. 107-122.
25. Tomkiewicz J. (2017), *Dynamika i struktura dochodów w warunkach globalizacji*, Warszawa, Wydawnictwo Naukowe PWN.
26. Ustawa (1998), *Ustawa z dnia 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych*, Warszawa, Sejm RP, http://prawo.sejm.gov.pl.

27. World Bank (1993), *The East Asian Miracle: Economic Growth and Public Policy*, Oxford and New York, Oxford University Press.
28. ZUS (2018), *Przekroczenie rocznej podstawy wymiaru składek na ubezpieczenia emerytalne i rentowe*, Warszawa, Zakład Ubezpieczeń Społecznych, https://www.zus.pl.

Prof. dr hab. **Grzegorz W. Kołodko**, Dyrektor Centrum Badawczego Transformacji, Integracji i Globalizacji TIGER w Akademii Leona Koźmińskiego w Warszawie, kolodko@tiger.edu.pl
Dr hab. **Jacek Tomkiewicz**, Dyrektor Naukowy Centrum Badawczego Transformacji, Integracji i Globalizacji TIGER i profesor w Akademii Leona Koźmińskiego w Warszawie, tomkiewj@tiger.edu.pl