

OPINIA EKONOMICZNA

Sprawność każdego systemu finansów publicznych – pobieranych podatków, realizowanych transferów i ponoszonych wydatków – 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-kulturowych 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 o kapitał nie tylko rzeczowy (w tym infrastruktury

wynagrodzenie nie byłoby już oskładkowane, miała dać dodatkowe wpływy do systemu finansów publicznych. Jeśli całość wynagrodzenia, bez względu na jego wysokość, jest obłożona składkami, to Fundusz Ubezpieczeń Społecznych notuje wyższe dochody z tytułu składek płatnych przez pracownika i pracodawcę. 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 budżetu centralnego i samorządów wręcz spadają, jako że składki na ubezpieczenie społeczne podlegają odliczeniu od dochodu, więc oskładkowanie wszystkich wynagrodzeń zmniejsza podstawę naliczania podatku od dochodów osobistych, PIT.

Pułap 30-krotności powoduje, że system podatkowo-składkowy jest degresywny. Jeśli wynagrodzenie przekra-

pozycyjnych (niekiedy wręcz całość, bo nie są w stanie czegokolwiek zaoszczędzić), każdorazowo płacąc integralnie związany z wydatkami podatek od wartości dodanej VAT lub akcyzę.

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 optymistyczna. W długim okresie stan finansów publicznych mógłby się pogorszyć.

**Gdzie ta solidarność**

System zdefiniowanej składki ma charakter kapitałowy (dostanę tyle, ile wpłaciłem), ale jest finansowany repartytywnie, opierając się na solidarności międzypokoleniowej. To pokolenia obecnie pracujące i zarobkujące składają się na obecnie wyplaca-

na krótką metę nierówności dochodowe by spadły, 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, bo w tym samym czasie zaczęłyby przechodzić na emerytury ci, którzy część życia przepracowali na tzw. śmieciówkach, odprowadzając niewielkie składki.

Dobry system w tej materii musi być oparty 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 prawie niemożliwe i politycznie nie do zaakceptowania.

Możliwe, niestety, jest ziszczenie się scenariusza, w

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 ulegajmy takim pokusom jak propozycja likwidacji 30-krotności przy jednoczesnym wprowadzeniu emerytury maksymalnej. Takie rozwiązanie jest wątpliwe z punktu widzenia prawnego (prawo nie działa wstecz; przez podjęcie pracy i płacenie składek nabyte zostało prawo do emerytury opartej na uiszczonych składkach) i powoduje chaos w systemie, bo oznacza, że różne osoby

widzenia pracownicze plany kapitałowe są godnym wsparcia rozwiązaniem instytucjonalnym. Nie można bezkrytycznie ulegać pogładowi, że zmniejsza ono bieżące dyspozycyjne dochody pracowników i pracodawców. Tak, oszczędności w swej istocie to nieskonsumowany dochód, ale PPK to rodzaj dodatkowych oszczędności, słusznie wymuszanych, skoro gospodarstwa domowe z własnej woli nie są skłonne odkładać więcej.

Z czasem środki te z niewązką będą finansować konsumpcję, a w międzyczasie w gospodarce narodowej podnosi się skłonność do oszczędzania i rośnie pula środków, z której będzie można czerpać na finansowanie rozwoju.

**Potrzebny twórczy kompromis**

Tak oto problem jest bardzo skomplikowany, szukamy bowiem twórczego kompromisu między sprzecznymi

# Trzydziestokrotność została, problemy nie zniknęły

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

**Bitwa o limit składek**

Wycofanie się z zamysłu likwidacji tzw. 30-krotności wynikało z przyczyn czysto politycznych. Napięcia w ra-



DARBIŃSKI

cza 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 opodatkowanego dochodu, zatem teraz – gdy już nie są – rośnie obciążenie progresywnym PIT. W efekcie im więcej się zarabia, tym niższe jest względne obciążenie otrzymywanego wynagrodzenia.

GRZEGORZ W. KOŁODKO, JACEK TOMKIEWICZ

Warto poważnie – ze społeczną troską, ale i z technokratyczną odpowiedzialnością – dyskutować o docelowym systemie podatkowo-składkowym.



MAT. PIAS

ne 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 niż dzisiaj – 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 wysokie emerytury. O ile więc odejście od zasady 30-krotności w krótkim czasie poprawiłoby saldo sektora finansów publicznych, to w dłuższej perspektywie powstałyby dodatkowe napięcia w finansach państwa. A przecież już teraz ich nie brakuje.

Przy okazji warto pamiętać także o samorządach i ich niższych wpływach z PIT. Budżet państwa netto wprawdzie by zyskał (spadek wydatków byłby wyższy niż zmniejszenie się dochodów), ale samorządy straciłyby podwójnie, zanotowałyby bowiem niższe dochody z tytułu udziałów w PIT i wyższe wydatki wynikające z roli pracodawców.

Podobnie jest w przypadku zróżnicowania dochodów. Przy likwidacji 30-krotności

którym gros środków publicznych zamiast na edukację, naukę, kulturę, ochronę zdrowia i środowiska, będzie musiał trafiać na finansowanie systemu emerytalnego. To erodowałoby spójność społeczną oraz szkodziło akumulacji kapitału, co w rezultacie spowalniałoby ogólne tempo rozwoju i w konsekwencji utrudniałoby bądź wręcz uniemożliwiałoby 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.

**Filary dobrego systemu**

Zasadniczą rolą systemu finansów publicznych jest korekta rynkowego rozkładu dochodów, który prowadzi do społecznie nieakceptowanych nierówności dochodowych, a z biegiem czasu majątkowych. Podstawą systemu podatkowego muszą być podatki pośrednie, zwłaszcza VAT, oraz progresywny podatek dochodowy od osób fizycznych, PIT.

Po pierwsze, ważne jest, ile mamy progów i jakie są stawki podatkowe, ale nie mniej

miałoby świadczenie wyliczane na różne sposoby. Nierówności dochodowe należy korygować progresywnym PIT, a nie rozmaitymi manipulacjami psującymi system.

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

Po czwarte, nieuzasadnione ekonomicznie są 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-owskiej to ani haracz, ani dobroczynność, tylko część 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

interesami: nas samych jako obecnych pracowników i przyszłych emerytów, zatrudnionych i przedsiębiorców, zamożniejszych i uboższych, płacących składki i je otrzymujących, budżetów centralnego i samorządowego, długu publicznego aktualnego i obciążającego następnego po-

” Nierówności dochodowe należy korygować progresywnym PIT, a nie manipulacjami psującymi system

kolenia, okresu doraźnego i perspektywicznego. Warto więc poważnie – ze społeczną troską, ale i z technokratyczną odpowiedzialnością – dyskutować o docelowym systemie podatkowo-składkowym. Tym bardziej o taką debatę trzeba zabiegać. /©©

Autorz są profesorami ekonomii, Centrum Badawcze Transformacji, Integracji i Globalizacji TIGER w Akademii Leona Koźmińskiego w Warszawie

” Nie ulegajmy pokusom likwidacji 30-krotności i wprowadzenia emerytury maksymalnej. To wątpliwe prawnie i powoduje chaos w systemie

mach rządzącego ugrupowania sprawiły, że rząd zwątpił w szanse przegłosowania sprawy w Sejmie. Summa summarum to dobrze, bo likwidacja obowiązujących zasad niosłaby za sobą nie tylko pozytywne, lecz także 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