

Warszawa, 26 marca 2020 r.

## Komunikat FOR 9/2020: Pomoc dla pracowników teraz, a jej rozliczenie po pandemii

- Pandemia koronawirusa już teraz wywiera ogromny negatywny wpływ na gospodarkę. Jego złagodzenie powinno służyć dwóm celom:
  - wsparciu osób tracących dochody przez to, że nie mogą pracować z powodu pandemii;
  - zapobiegnięciu upadłości firm, które nie mogą funkcjonować z powodu pandemii, żeby po jej zakończeniu ich pracownicy mogli wrócić do pracy.
- Duże różnice w charakterze umów (umowy o pracę, umowy cywilnoprawne i samozatrudnienie) sprawiają, że w branżach dotkniętych epidemią pojawiają się dwa rodzaje zagrożeń:
  - część osób na umowach cywilnoprawnych i samozatrudnionych w branżach dotkniętych pandemią już teraz straciła źródła dochodów.
  - dla firm pozbawionych przychodów wypłacanie osobom zatrudnionym na umowę o pracę wynagrodzeń oraz odprowadzanie od nich składek ZUS i NFZ oraz zaliczek na PIT stwarza ryzyko bankructwa i likwidacji miejsc pracy; zapobiegnięcie temu pozwoli na szybki powrót firm i ludzi do pracy po pandemii, z korzyścią dla pracowników i gospodarki.
- Rząd, przygotowując rozwiązania mające ograniczyć skutki pandemii, dostrzega problemy obu grup, jednak zaproponowane rozwiązania są zbyt skomplikowane. Po pierwsze, polski system podatkowy jest jednym z najbardziej skomplikowanych i czasochłonnych w UE. Z tego powodu dodatkowe modyfikacje w momencie, gdy należy ograniczyć kontakty międzyludzkie, w tym na linii obywatel-administracja, należy uznać za błąd. Po drugie, w tej chwili trudno jednoznacznie wskazać wszystkie osoby i firmy dotknięte kryzysem.
- Lepszym rozwiązaniem od weryfikowania złożonych kryteriów pomocy już teraz byłaby ich ocena po fakcie, wzorowana na pomysłach przedstawionych przez Gregory'ego Mankiwa, jednego z czołowych światowych makroekonomistów. Dlatego proponujemy:
  - Dla osób, które są samozatrudnione lub pracują na umowie cywilnoprawnej, proponujemy miesięczne świadczenie w kwocie 1500 zł, wypłacane przez trzy miesiące. Dla osób, których przychody w 2020 roku spadły o 25% w stosunku do 2019 roku, świadczenie będzie bezzwrotne. Pozostałe osoby zwrócą pobrane świadczenie przy rozliczeniu PIT w kwietniu 2021 roku. Równocześnie samozatrudnieni będą mogli zawiesić płaconie składek ZUS, na tych samych zasadach co pracodawcy.

Fundacja Forum Obywatelskiego Rozwoju – FOR

ul. Ignacego Krasickiego 9A • 02-628 Warszawa • tel. +48 22 628 85 11

e-mail: info@for.org.pl • www.for.org.pl

/FundacjaFOR • @FundacjaFOR



NIP: 521-34-49-293 • REGON: 140924840 • KRS: 0000277658

- Dla osób pracujących na etacie proponujemy ulgi w składkach ZUS, NFZ oraz zaliczkach na PIT płaconych przez pracodawcę. W efekcie koszty pracy czasowo obniżą się o 40%. Pozostałe 60% kosztów pracy będzie zależało od negocjacji pracowników i pracodawców – w niektórych przypadkach pracodawcy wezmą wszystko na siebie, w innych pracownicy będą musieli zgodzić się na tymczasową obniżkę wynagrodzenia – żadne pojedyncze rozwiązanie nie będzie dobre dla wszystkich. Każda firma będzie mogła przesunąć płaconie składek i zaliczek za najbliższe trzy miesiące do końca roku (to samo będzie dotyczyło składek płaconych za samego przedsiębiorcę). Dla firm, których przychody w okresie od października 2019 roku do września 2020 roku spadną o 25% w stosunku do analogicznego okresu roku poprzedniego, składki i opłaty zostaną umorzone.
- Skala wydatków na oba programy będzie zależała od długości pandemii i stanu gospodarki światowej. Wykorzystanie środków z Unii Europejskiej oraz likwidacja trzynastej emerytury (emerytury w obecnej sytuacji są wyjątkowo stabilnym źródłem dochodu, trudno zatem usprawiedliwić wypłacanie dodatkowego świadczenia) pozwoli na sfinansowanie obu działań bez łamania istniejących reguł fiskalnych. Koszt dopłat dla 2 mln osób na umowach cywilnoprawnych i samozatrudnionych to kwota ok. 10 mld zł, natomiast zwolnienia dla osób na etatach to kwota ok. 15–30 mld zł, w zależności od odsetka firm, które skorzystają.
- Konkretnie liczby, w tym warunki umorzenia oraz progi, pozostają do dyskusji, co przełoży się na ostateczne koszty obu programów.

**Jesteśmy świadomi, że pandemia koronawirusa będzie wymagać wielu nadzwyczajnych działań.** Społeczne, gospodarcze i zdrowotne konsekwencje tego prawie całkowitego załamania normalnego życia – zamkniętych szkół i firm, masowych kwarantann i zakazu opuszczania domów – mogą okazać się długotrwałe i bolesne, być może nawet poważniejsze niż żniwo zebrane bezpośrednio przez samego wirusa. Nie wiemy, ile epidemia potrwa w Polsce, ale musimy założyć, że w perspektywie trzech najbliższych miesięcy kluczowym zadaniem będzie wsparcie poszkodowanych osób i firm w taki sposób, żeby gospodarka szybko odbiła bezpośrednio po zakończeniu nadzwyczajnych działań zwalczających epidemię.

## 1. Diagnoza:

- Pandemia dotyka zarówno branże nastawione na rynek krajowy, jak i te nastawione na eksport. W tej chwili nie wiemy dokładnie, które gospodarstwa domowe i przedsiębiorstwa są najbardziej dotknięte ani jakie branże w drugiej połowie roku będą w stanie odrobić straty.
  - Obawy przed zakażeniem oraz rządowe regulacje nastawione na ograniczenie epidemii wstrzymały działanie wielu sektorów gospodarki nastawionych na rynek krajowy. Dotkniętych branż jest bardzo wiele – od restauracji i hoteli przez transport po zakłady fryzjerskie i kluby fitness. W tym samym czasie część branż funkcjonuje w miarę normalnie (np. sieci handlowe, stacje benzynowe, energetyka czy firmy IT).
  - Pandemia wywołała też problemy u naszych głównych partnerów handlowych, co w połączeniu z zamknięciem granic doprowadziło do dużych problemów w sektorach gospodarki nastawionych na rynki zagraniczne – od turystyki przez transport po przetwórstwo przemysłowe. Jednocześnie część przemysłu działa bez większych zakłóceń, tak samo jak np. usługi informatyczne.
- Wpływ pandemii na pracujących w dużym stopniu zależy od tego, na jakiej podstawie prawnej wykonują one swoją pracę.
  - Wiele osób na umowach cywilnoprawnych czy samozatrudnionych straciło możliwość pracy i może zostać pozbawione dochodów.
  - Pracujący na etatach otrzymują wynagrodzenie, jednak w sytuacji, gdy ich pracodawcy nie osiągają przychodów, grozi to bankructwem firm. W rezultacie może okazać się, że po zakończeniu pandemii takie osoby będą musiały szukać nowej pracy.
- W tej chwili niemożliwe jest szybkie stworzenie rzetelnego programu pomocowego precyzyjnie skierowanego do najbardziej potrzebujących. Wielkość wstrząsu sprawia, że liczba kryteriów, jakie trzeba by uwzględnić, jest zbyt duża. Problem dodatkowo pogłębiają skomplikowane przepisy podatkowe i składkowe w Polsce (mamy drugi najbardziej czasochłonny system podatkowy w UE) oraz problemy z administracją (przede wszystkim dublowanie się administracji skarbowej i ZUS). Tworzenie skomplikowanych kryteriów, kiedy kontakty między administracją a podatnikami są utrudnione, trzeba uznać za fatalny pomysł. Jednocześnie szerokie przyznawanie pomocy bez precyzyjnych kryteriów powoduje, że pomoc taka albo będzie za mała dla najbardziej dotkniętych (wszystkim mało i po równo), albo będzie bardzo kosztowna dla finansów publicznych (wszystkim dużo i po równo), co oznaczać będzie wzrost długu publicznego i konieczność ograniczenia wydatków oraz podniesienia podatków w 2021 roku. Dlatego nasze pomysły wzorujemy na propozycji Gregory'ego Mankiwa, znanego makroekonomisty z Harvardu, szefa

doradców ekonomicznych prezydenta Georga W. Busha i autora popularnego podręcznika do ekonomii, aby przeprowadzić weryfikację funduszy pomocowych *ex post*, a nie *ex ante*<sup>1</sup>.

## 2. Rozwiązania dla samozatrudnionych i osób na umowach cywilnoprawnych

- Jako że nie jesteśmy obecnie w stanie precyzyjnie zdefiniować i sprawnie egzekwować kryteriów wsparcia, ich weryfikację proponujemy przesunąć na później, skupiając się teraz na samym udzieleniu wsparcia. Inaczej należy skonstruować program dla osób samozatrudnionych i na umowach cywilnoprawnych, a inaczej dla pracowników na etatach.
- Dla osób, które są samozatrudnione lub pracowały na umowach cywilnoprawnych, proponujemy miesięczne świadczenie w kwocie 1500 zł, wypłacane przez trzy miesiące. Taka wartość świadczenia odpowiada 80% płacy minimalnej netto. Osoby samozatrudnione jednocześnie będą mogły zawiesić składki ZUS, jak opisujemy w następnej części.
- O świadczenie mogłyby wystąpić osoby niezatrudnione na etacie ani nieotrzymujące renty, emerytury lub innego podobnego świadczenia.
- Rozliczenie świadczenia nastąpi w 2021 roku:
  - Dla osób, których przychody w całym 2020 roku spadną o 25% w stosunku do 2019 roku, będzie to pomoc bezzwrotna.
  - Osoby, których dochody w 2020 roku będą nie niższe niż w 2019 roku, pobrane świadczenie zwrócą przy rozliczeniu PIT za 2020 rok, czyli w kwietniu 2021 roku.
  - Osoby, których dochody spadną o mniej niż 25%, będą musiały zwrócić część świadczenia.
  - W całości świadczenie będą musiały zwrócić osoby, które w 2020 roku osiągną dochód powyżej 85 tys. zł, czyli przekroczą drugi próg dochodowy.
- Koszt tego świadczenia dla 2 mln osób to kwota ok. 10 mld zł. Proponujemy sfinansować je z likwidacji trzynastej emerytury. Obecnie świadczenia społeczne są szczególnie stabilnym źródłem dochodów. Z tego powodu niesprawiedliwe byłoby wypłacanie im dodatkowych świadczeń w sytuacji, gdy duża część osób nie z własnej winy nie może pracować. Problem najbiedniejszych emerytów, a tym bardziej rencistów, powinien być rozwiązany dedykowanym wsparciem pomocy społecznej, a nie ogólnym transferem, który transferem bez względu na wysokość otrzymywanych świadczeń emerytalnych i rentowych.

---

<sup>1</sup> Gregory Mankiw, *A Proposal for Social Insurance During the Pandemic*, 23 marca 2020, <https://gregmankiw.blogspot.com/2020/03/a-proposal-for-social-insurance-during.html>.

### 3. Rozwiązania dla osób pracujących na etacie

- Firmy muszą wypłacać wynagrodzenia niezależnie od tego, czy osiągają przychody, czy nie, co w przypadku sektorów szczególnie dotkniętych pandemią tworzy ryzyko fali bankructw. Obecnie pracownik otrzymuje na rękę ok. 60% kwoty płaconej przez pracodawcę. Pozostałe 40% stanowią składki ZUS (zarówno po stronie pracodawcy i pracownika), składki NFZ oraz zaliczki na podatek dochodowy. Przejściowa redukcja klina podatkowego pozwoli utrzymać dochody gospodarstw domowych, jednocześnie redukując koszty firm i zmniejszając ryzyko ich bankructwa. W przypadku osób prowadzących działalność gospodarczą dodatkowym kosztem stałym, niezależnym od sprzedaży, są składki ZUS za właściciela (w jego przypadku PIT jest już mniejszym problemem, bo zależy od dochodu). Dlatego w celu przejściowej redukcji kosztów pracy proponujemy zmiany w składkach ZUS płaconych przez przedsiębiorców oraz w składkach ZUS, NFZ oraz zaliczkach PIT opłacanych za pracowników. Ponieważ w tej chwili nie sposób jest jednoznacznie wskazać, które miejsca pracy są najbardziej zagrożone, proponujemy dać pracodawcom dwie opcje do wyboru:
  - normalne płacenie wymienionych danin;
  - przesunięcie płatności za 3 najbliższe miesiące, powiększonych o 5% ryczałtowej dopłaty, na IV kwartał 2020 roku; takie rozwiązanie pozwoli firmom spłacić zaległości już po zakończeniu obecnej epidemii (jeśli będzie druga fala, to pozostaje mieć nadzieję, że lepiej się do niej przygotowujemy), a podatki i składki trafią do budżetu i ZUS jeszcze w 2020 roku, nie zwiększając tym samym długu publicznego na koniec roku. Dla firm, których przychody w okresie od października 2019 roku do września 2020 roku spadną o 25% w stosunku do analogicznego okresu roku poprzedniego, składki i opłaty zostaną umorzone za pracowników, którzy nie zostali zwolnieni; podobnie jak w przypadku samozatrudnionych i wykonujących pracę w na podstawie umów cywilnoprawnych, firmy których przychody spadły o więcej niż o 5%, ale mniej niż o 25%, musiałyby zapłacić tylko część zaległych podatków i składek.
- Alternatywnie możliwe jest dodanie trzeciej opcji, którą byłoby przesunięcie płatności za 3 miesiące, powiększonych o 10% ryczałtowej dopłaty, na II kwartał 2021 roku. Zaletą dodania takiego rozwiązania jest rozliczanie w normalnym cyklu rocznym, które jest łatwiejsze w raportowaniu. Wtedy jednak w 2020 roku zanotujemy skok długu publicznego, bo część zaległych wpływów budżetowych pojawi się dopiero w 2021 roku.
- Można zaproponować inne warianty ryczałtowej opłaty, łącznie z wariantem odwrotnym – firmy, które by płaciły podatki i składki na bieżąco, mogłyby otrzymać np. 10-procentowe obniżenie zobowiązań. W każdym przypadku, ze względu na dużą niepewność proponujemy wpisać do ustawy z góry zdefiniowane stawki.
- Umorzone podatki i składki proponujemy traktować jako opłacone przez Skarb Państwa.
- Pozostawienie firmom wyboru pozwoli im na podjęcie decyzji najlepiej pasującej do ich sytuacji. Wprowadzenie ryczałtowej opłaty za opóźnienie płatności sprawi, że firmy, które

są w dobrej sytuacji, nie będą niepotrzebnie odwlekać płatności. Jednocześnie ewentualne umorzenie dopiero w 2021 roku pozwoli na wiarygodną ocenę skutków pandemii dla poszczególnych firm w skali całego roku.

- W skali kwartału należności od przedsiębiorstw z wymienionych tytułów (ZUS, NFZ i zaliczki PIT za pracowników) to kwota ok. 60 mld zł. Odpowiedni dobór ryczałtowych dopłat (można rozważyć kwoty większe niż 5% i 10%) sprawi jednak, że firmy, które nie muszą tego robić, nie skorzystają z tej opcji. Ryzyko dla finansów publicznych będzie wiązać się z ewentualnym bankrutem firm przed końcem roku, jednak prawdopodobnie takie firmy bez programu wsparcia upadłyby już wcześniej. Otwarte pozostaje pytanie o to, jaka część firm doświadczy spadku przychodów o więcej niż o 25% i będzie mogła ubiegać się o umorzenie płatności. W zależności od skali problemów w poszczególnych branżach szacujemy faktyczny koszt programu na kwotę między 14 a 28 mld zł (założenia – załącznik 1). Jeśli jednak firm takich będzie bardzo dużo, to bez programu wsparcia ich bankrutstwa i związane z tym negatywne konsekwencje dla finansów publicznych ujawniłyby się o wiele wcześniej.

#### 4. Co w praktyce oznaczają propozycje FOR dla poszczególnych osób?

- **Kelner pracujący na umowie cywilnoprawnej** – po zamknięciu restauracji firma rozwiązała z nim umowę i obecnie nie ma on źródła dochodów. Może on wystąpić o świadczenie w kwocie 1500 zł przez 3 miesiące. Jeśli w całym 2020 roku jego dochody będą niższe o 25% niż w 2019 roku (bo przez 1/4 roku restauracje będą zamknięte), ta pomoc będzie bezzwrotna. Jeśli okaże się, że w drugiej połowie roku jednak uda mu się więcej zarobić i w całym 2020 roku zarobi więcej niż w 2019 roku, to otrzymaną kwotę 4500 zł zwróci przy rozliczaniu PIT za 2020 rok w kwietniu 2021 roku.
- **Samozatrudniony fryzjer** – ma zarejestrowaną działalność i co miesiąc płaci składki ZUS i NFZ w kwocie 1355 zł, a teraz stracił wszystkich klientów. Może on wystąpić o świadczenie w kwocie 1500 zł przez trzy miesiące, jednocześnie odraczając płatność składek ZUS. Jeśli w całym 2020 roku jego przychody i dochody będą o 25% niższe niż w 2019 roku, to składki ZUS zostaną umorzone, a świadczenie 1500 zł bezzwrotne. Jeśli jednak pandemia będzie krótsza i w całym 2020 roku zarobi on tyle samo co w 2019 roku, to zaległe składki ZUS zapłaci on na początku 2021 roku (z dopłatą 10%), a wypłacone świadczenie w kwocie 4500 zł zwróci, rozliczając PIT za 2020 rok.
- **Właściciel kina zatrudniającego 20 osób** – ma zarejestrowaną działalność i co miesiąc płaci składki ZUS i NFZ w kwocie 1355 zł za siebie oraz zatrudnia 20 osób, co miesięcznie kosztuje go 96 000 zł (w tym podatki i składki w kwocie ok. 38 000 zł). Przez trzy miesiące będzie mógł nie płacić składek ZUS i NFZ za siebie oraz podatków i składek za pracowników, co obniży jego miesięczne koszty o prawie 40 000 zł. Jeśli jego przychody w całym 2020 roku spadną o 25% w porównaniu do 2021 roku, ale nie zwolni on żadnego z pracowników, niezapłacone podatki i składki zostaną umorzone (jeśli zwolni on np. jedną osobę, to będzie musiał zapłacić za nią te podatki i składki). Jeśli w skali całego roku okaże się, że jego

przychody jednak nie spadły, to będzie musiał on zapłacić te podatki i składki, powiększone o 10-procentową dopłatę. Przesunięcie płatności składek i podatków o prawie rok będzie więc formą pożyczki.

## 5. Czego nie robić?

- Przygotowując propozycje mające ograniczyć negatywne skutki pandemii koronawirusa nie można zapominać o stanie finansów publicznych. Sami przedsiębiorcy, którzy obecnie apelują o możliwie szeroki zakres działań państwa, powinni pamiętać, że w przypadku dużego wzrostu długu publicznego to im przede wszystkim rząd będzie chciał podnieść w przyszłości podatki.

## Załącznik 1. Założenia szacunkowych kosztów

Sekcja PKD	minimalny odsetek firm z umorzeniem	maksymalny odsetek liczba firm z umorzeniem
Przetwórstwo przemysłowe	25%	50%
pozostały przemysł	25%	50%
Budownictwo	25%	50%
Handel; naprawa poj. samochodowych	25%	50%
Transport i gospodarka magazynowa	25%	50%
Zakwaterowanie i gastronomia	50%	75%
Informacja i komunikacja	10%	25%
Obsługa rynku nieruchomości	25%	50%
Działalność profesjonalna, naukowa	10%	25%
Administrowanie i działalność wspierająca	10%	25%
Edukacja	50%	75%
Opieka zdrowotna i pomoc społeczna	25%	50%
Kultura, rozrywka i rekreacja	50%	75%
Pozostała działalność usługowa	50%	75%
<b>odsetek firm z umorzeniem</b>	<b>23%</b>	<b>46%</b>
<b>ważony wielkością funduszu płac</b>		

*Bez przedsiębiorstw finansowych i rolnictwa*

*Źródło: Szacunki własne FOR na podstawie danych GUS*



### Forum Obywatelskiego Rozwoju

FOR zostało założone w 2007 roku przez prof. Leszka Balcerowicza, aby skutecznie chronić wolność oraz promować prawdę i zdrowy rozsądek w dyskursie publicznym. Naszym celem jest zmiana świadomości Polaków oraz obowiązującego i planowanego prawa w kierunku wolnościowym.

FOR realizuje swoje cele poprzez organizację debat oraz publikację raportów i analiz podejmujących ważne tematy społeczno-gospodarcze, a w szczególności: stan finansów publicznych, sytuację na rynku pracy, wolność gospodarczą, wymiar sprawiedliwości i tworzenie prawa. Z inicjatywy FOR w centrum Warszawy i w Internecie został uruchomiony licznik długu publicznego, który zwraca uwagę na problem rosnącego zadłużenia państwa. Działania FOR to także projekty z zakresu edukacji ekonomicznej oraz udział w kampaniach na rzecz zwiększania frekwencji wyborczej.

### Wspieraj nas!

Zdrowy rozsądek oraz wolnościowy punkt widzenia nie obronią się same. Potrzebują zaplanowanego, wytężonego, skutecznego wysiłku oraz Twojego wsparcia.

Jeśli jest Ci bliski porządek społeczny szanujący wolność i obawiasz się nierozsądnych decyzji polityków udających na Twój koszt Świętych Mikołajów, wesprzyj finansowo nasze działania.

**Wyślij przelew na konto FOR (w PLN): 68 1090 1883 0000 0001 0689 0629**

W sprawie darowizn, możesz się skontaktować:

Patrycja Satora, dyrektor ds. rozwoju FOR

Tel. 500 494 173

[patrycja.satora@for.org.pl](mailto:patrycja.satora@for.org.pl)

**Już dziś pomóż nam chronić wolność - obdarz nas swoim wsparciem i zaufaniem.**

**Wyślij przelew na konto FOR (w PLN): 68 1090 1883 0000 0001 0689 0629**

### KONTAKT DO AUTORÓW



**dr Aleksander Łaszek**

Główny Ekonomista

e-mail: [aleksander.laszek@for.org.pl](mailto:aleksander.laszek@for.org.pl)



**Rafał Trzeciakowski**

Ekonomista

e-mail: [rafal.trzeciakowski@for.org.pl](mailto:rafal.trzeciakowski@for.org.pl)



**Marcin Zieliński**

Ekonomista

e-mail: [marcin.zielinski@for.org.pl](mailto:marcin.zielinski@for.org.pl)

**Fundacja Forum Obywatelskiego Rozwoju – FOR**

ul. Ignacego Krasickiego 9A · 02-628 Warszawa · tel. +48 22 628 85 11

e-mail: [info@for.org.pl](mailto:info@for.org.pl) · [www.for.org.pl](http://www.for.org.pl)

[f/FundacjaFOR](https://www.facebook.com/FundacjaFOR) · [@FundacjaFOR](https://twitter.com/FundacjaFOR)