

Warszawa, 30 marca 2020 r.

Komunikat FOR 11/2020: Rządowa pomoc dla firm – skomplikowana, uznaniowa i spóźniona

- Obecnie najważniejszym wyzwaniem jest utrzymanie miejsc pracy oraz wsparcie osób, które z powodu koronawirusa i działań mających ograniczyć skalę epidemii w Polsce nie mogą pracować. Z jednej strony wymaga to wsparcia firm, które płacą swoim pracownikom, ale, pozbawione przychodów, same są zagrożone bankructwem. Z drugiej strony potrzebna jest pomoc dla osób, które pracowały na nietypowych formach zatrudnienia i z dnia na dzień straciły pracę.
- Rząd w projekcie „tarczy antykryzysowej” uwzględnia oba wyzwania, przeznaczając w związku z nimi kwotę ok. 25 mld zł. Należy zaznaczyć, że podawana przez rząd kwota 212 mld zł wprowadza w błąd, ponieważ sumuje bardzo różne instrumenty (np. przesunięcie podatku o 2 miesiące, bezzwrotne dotacje oraz kredyty bankowe). Faktyczne wydatki publiczne przewidziane w ustawie o „tarczy” mają wynieść ok. 70 mld zł, z czego na ten rok przewidziano kwotę ok. 30-40 mld zł.
- Kluczowa jest nie wielkość wydatków, lecz ich efektywność. Licytacja na zwiększenie skali wsparcia oznaczać będzie gwałtowny wzrost długu publicznego i problemy finansów publicznych. Dlatego tak ważne jest przestrzeganie reguł fiskalnych, które w czasie kryzysu dają rządzącym większe pole manewru, a jednocześnie zwiększają wiarygodność państwa. Przy ograniczonych dostępnych środkach kluczowe będzie ich dobre wykorzystanie.
- Proponowane przez rząd narzędzia wsparcia dla pracujących są niepotrzebnie skomplikowane, a jednocześnie wcale nie kierują pomocy tylko do najbardziej dotkniętych skutkami epidemii. Skomplikowane wymogi są szczególnie problematyczne z powodu niejasności w już obowiązujących przepisach podatkowo-składkowych czy Kodeksu pracy. Ponadto obecna sytuacja wymaga ograniczenia kontaktów międzyludzkich, co utrudnia relacje na linii obywatel-administracja. Najważniejsze instrumenty proponowane przez rząd to:
 - Świadczenie postojowe dla osób pracujących na umowach cywilnoprawnych i samozatrudnionych (jednorazowo 2080 zł, może być przyznane dwukrotnie); najważniejszym warunkiem jest spadek przychodów w poprzednim miesiącu o 15%. Z powodu opóźnień w płatnościach i świadomego przesuwania rachunków część potrzebujących może otrzymać wsparcie dopiero w maju, podczas gdy szybciej będą mogły z niego skorzystać osoby, które są w stanie przesunąć część przychodów.

- Zwolnienie z ZUS na 3 miesiące samozatrudnionych o przychodach poniżej trzykrotności przeciętnego wynagrodzenia. Ponieważ jako kryterium wybrano przychód, ze zwolnienia skorzysta np. informatyk o przychodach 14 tys. zł miesięcznie, które jednocześnie są jego dochodem, nie zakwalifikuje się sklepikarz o przychodach 20 tys. zł miesięcznie, z których tylko ułamek stanowi dochód.
- Zwolnienie z ZUS pracowników firm zatrudniających do 9 osób. Kryterium wielkości firmy oznacza, że skorzystają na nim przedsiębiorstwa zatrudniające 8 osób, nawet jeśli mogą teraz normalnie pracować, podczas gdy nie zakwalifikuje się do wsparcia zatrudniająca 10 osób restauracja zamknięta z powodu pandemii. Największym paradoksem jest to, że firmujące te rozwiązania Ministerstwo Rozwoju wprost karze przedsiębiorstwa, które w ciągu ostatnich miesięcy zwiększyły zatrudnienie.
- Dopłaty do etatów. Firmy, niezależnie od wielkości zatrudnienia, będą mogły skorzystać z dopłat do etatów. Pierwszą niepotrzebną komplikacją jest rozbicie tego na dwa różne programy, jeden finansowany z Funduszu Pracy, drugi z Funduszu Gwarantowanych Świadczeń Pracowniczych. Drugim problemem jest kryterium spadku przychodów. Dla firm, które wystawiają fakturę po zakończeniu prac albo na koniec miesiąca będzie to pułapka – wystawić fakturę za marzec i liczyć, że klient zapłaci, czy nie wystawić, żeby spełnić kryteria programów rządowych?

We wszystkich programach, poza zwolnieniem mikroprzedsiębiorców z ZUS, problemem będzie czas potrzebny administracji na zweryfikowanie wniosków, co opóźni pomoc dla firm i samozatrudnionych.

- FOR proponowało skuteczniejsze rozwiązanie – udzielenie wsparcia teraz przez przesunięcie składek ZUS dla chętnych samozatrudnionych oraz firm i przeprowadzenie weryfikacji w późniejszym okresie. Dla najbardziej dotkniętych pandemią i ograniczeniami niezbędnymi do jej zwalczania pomoc byłaby bezzwrotna, pozostali byliby zobowiązani do jej spłaty.
- Pakiet zmian w prawie gospodarczym jest znacznie szerszy i zawiera wiele bardziej szczegółowych regulacji, z których część jest słuszna, ale są też propozycje bardzo wątpliwe. Wśród pozytywnych zmian podatkowych należy wymienić przesunięcie wielu terminów płatności oraz odroczenie wejścia w życie podatku od sprzedaży detalicznej, błędem natomiast jest pomysł wprowadzenia podatku cukrowego już za 3 miesiące. Wśród pożądanych zmian regulacyjnych można wymienić wydłużenie pozwoleń na pracę dla cudzoziemców, ułatwienia w pracy zdalnej czy poszerzenie zasiłków opiekuńczych. Wprost szkodliwe jest wprowadzenie możliwości kontroli cen i marż, dążenie do ograniczenia dostępu do kredytu osób o niskich dochodach i ingerencja w prywatne umowy najmu. Brakuje również likwidacji zakazu handlu.

FOR przystąpiło do powołanego w zeszłym tygodniu z inicjatywy Pracodawców RP Centrum Monitoringu Sytuacji Gospodarczej (CMSG), które będzie przyglądać się sytuacji gospodarczą oraz działaniu proponowanych przez rząd narzędzi. Niniejszy tekst powstał także w oparciu o konsultacje z ekspertami, w tym z ekspertami z organizacji współpracujących w ramach Centrum.

Najważniejsze propozycje rządu dotyczą podatków, składek na ubezpieczenia społeczne i dopłat do etatów:

- **Świadczenie postojowe** dla osób pracujących na umowach cywilnoprawnych i samozatrudnionych (jednorazowo 2080 zł, może być przyznane dwukrotnie); najważniejszym warunkiem jest spadek przychodów w poprzednim miesiącu o 15%. Z powodu opóźnień w płatnościach i świadomego przesuwania rachunków część potrzebujących może otrzymać wsparcie dopiero w maju, podczas gdy szybciej będą mogły z niego skorzystać osoby, które są w stanie przesunąć część przychodów.
- **Zwolnienie z ZUS na 3 miesiące** o przychodach poniżej trzykrotności przeciętnego wynagrodzenia. Ponieważ jako kryterium wybrano przychód, ze zwolnienia skorzysta np. informatyk o przychodach 14 tys. zł miesięcznie, które jednocześnie są jego dochodem, natomiast nie zakwalifikuje się sklepikarz o przychodach 20 tys. zł miesięcznie, z których tylko ułamek stanowi dochód.
- **Zwolnienie z ZUS pracowników firm zatrudniających do 9 osób.** Kryterium wielkości firmy oznacza, że skorzystają na nim przedsiębiorstwa zatrudniające 8 osób, nawet jeśli mogą teraz normalnie pracować, podczas gdy nie zakwalifikuje się do wsparcia zatrudniająca 10 osób restauracja zamknięta z powodu pandemii. Największym paradoksem jest to, że firmujące te rozwiązania Ministerstwo Rozwoju wprost karze przedsiębiorstwa, które w ciągu ostatnich miesięcy zwiększyły zatrudnienie. Dowody empiryczne ze świata jasno pokazują, że preferencje ze względu na liczbę pracujących hamują wzrost przedsiębiorstw i prowadzą do strat widocznych w skali całej gospodarki¹. Lepsza byłaby pomoc dla wszystkich przedsiębiorstw na utrzymanie miejsc pracy rozliczona *ex post*, co proponujemy w FOR².
- **Dopłaty do etatów.** Firmy, niezależnie od wielkości zatrudnienia, będą mogły skorzystać z dopłat do etatów. Pierwszą niepotrzebną komplikacją jest rozbitcie tego na dwa różne programy, jeden finansowany z Funduszu Pracy, drugi z Funduszu Gwarantowanych Świadczeń Pracowniczych. Drugim problemem jest kryterium spadku przychodów. Dla firm, które wystawiają fakturę po zakończeniu prac albo na koniec miesiąca będzie to pułapka – wystawić fakturę za marzec i liczyć, że klient zapłaci, czy nie wystawić, żeby spełnić kryteria programów rządowych?

Istotnym problemem wiążącym się z proponowanym przez rząd wsparciem jest kryterium spadku obrotu. Chociaż trudno w ustawach znaleźć prawną definicję obrotu, to na podstawie interpretacji można przyjąć, że „definicja obrotu odnosi się do **wielkości przychodu netto ze sprzedaży towarów, produktów, operacji finansowych oraz usług**”³. Przychód powstaje

¹ Trzeciakowski, R., Łaszek, A. (2016), *Jak nie obniżać podatków, czyli CIT 15% dla MSP*, Analiza 9/2016, Forum Obywatelskiego Rozwoju, <https://for.org.pl/pl/a/3958,analiza-92016-jak-nie-obnizac-podatkow-czyli-cit-15-dla-msp>.

² Łaszek, A., Trzeciakowski, R., Zieliński, M. (2020), *Teraz pomoc dla pracowników, a jej rozliczenie po pandemii*, Komunikat 9/2020, Forum Obywatelskiego Rozwoju, <https://for.org.pl/pl/a/7655,komunikat-9/2020-teraz-pomoc-dla-pracownikow-a-jej-rozliczenie-po-pandemii>.

³ Zakład Ubezpieczeń Społecznych (2016), *Pojęcie „obrotu” w rozumieniu Decyzji nr 181 w związku ze stanowiskiem Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej*, <https://www.zus.pl/pracujacy/pracujacy-w-ue-eog-szwajcarii/delegowanie/pojecie-obrotu>.

w chwili wystawienia faktury, a nie otrzymania płatności. W 2019 roku przeciętny termin płatności w relacjach między przedsiębiorcami wynosił 26 dni⁴. Można przypuszczać, że, przewidując problemy z płynnością w najbliższej przyszłości, część przedsiębiorców już zaniechała płatności na rzecz dostawców po to, by zwiększyć swoje salda gotówkowe. Te płatności mogą jednak dotyczyć dostaw zrealizowanych i zafakturowanych jeszcze w lutym albo na początku marca. Firma, która nie doświadczyła spadku przychodów w lutym czy marcu, może mieć zatem problemy z wyegzekwowaniem płatności. To jednak nie daje jej możliwości ubiegania się o pomoc z „tarczy antykryzysowej”.

Drugim problemem jest to, kiedy większe firmy będą mogły ubiegać się o pomoc. „Tarcza antykryzysowa” zakłada, że o dopłaty do wynagrodzeń z FGŚP przedsiębiorcy będą mogli ubiegać się dopiero wtedy, gdy ich obroty spadną o co najmniej 15% w skali dwóch miesięcy albo o 25% w skali miesiąca. Po tym okresie przedsiębiorca będzie musiał złożyć wniosek i poczekać na jego rozpatrzenie (którego czas ze względu na liczbę wniosków i ograniczenia w działalności urzędów może istotnie się wydłużyć). Oznacza to, że przedsiębiorcy mający problemy z wypłatą wynagrodzeń już teraz otrzymają wsparcie dopiero za kilka miesięcy.

Ponadto pragniemy podkreślić, że kluczowa jest nie wielkość wydatków, lecz ich efektywność. Licytacja na zwiększenie skali wsparcia oznaczać będzie gwałtowny wzrost długu publicznego i problemy finansów publicznych. Dlatego tak ważne jest przestrzeganie reguł fiskalnych, które w czasie kryzysu dają rządzącym większe pole manewru, a jednocześnie zwiększają wiarygodność państwa. Przy ograniczonych dostępnych środkach kluczowe będzie ich dobre wykorzystanie. Dobra koniunktura gospodarcza na świecie w ostatnich 5 latach znacznie poprawiła sytuację finansów publicznych w Polsce i na świecie. Jednak deficyt finansów publicznych oczyszczony z wahań cyklicznych w tym czasie praktycznie w Polsce się nie zmienił (szósty najwyższy na 28 państw członkowskich UE na koniec 2019 roku). Zadłużenie Polski może na koniec 2020 roku sięgnąć progu ostrożnościowego 55% PKB – wszystko będzie zależało od rodzaju i długości działań podejmowanych do zwalczenia epidemii i utrzymania miejsc pracy. Odpływ kapitału z rynków wschodzących i Polski do „bezpiecznych przystani” w krajach rozwiniętych wskazuje, że nasze możliwości działania są znacznie ograniczone w stosunku do Stanów Zjednoczonych czy strefy euro.

Niestety rząd tylko połowicznie zastosował się do uznanego przez większość ekonomistów zalecenia, by nie wprowadzać w czasie kryzysu nowych podatków. Nowe podatki dodatkowo ograniczają i tak słabnącą aktywność gospodarczą, utrudniając utrzymanie miejsc pracy. Ponadto warunki epidemiologiczne ograniczają zdolność firm i administracji do dostosowania się do zupełnie nowych obciążeń.

⁴ Intrum (2019), European Payment Report 2019, <https://www.intrum.com/publications/european-payment-report-2019/>.

- Dlatego pozytywnie oceniamy odejście od wprowadzenia w tym roku **podatku od sprzedaży detalicznej**, który od początku ocenialiśmy negatywnie jako wybiórczo uderzający w jeden sektor gospodarki⁵.
- Jednocześnie zdecydowanie negatywnie oceniamy podtrzymanie planów wprowadzenia w tym roku **podatku cukrowego**. Niewycofanie się z niego pomimo kryzysu epidemiologicznego wskazuje, że podatek ten ma najwyraźniej cel fiskalny, a nie zdrowotny. Jednocześnie podatki cukrowe na świecie są płacone głównie przez najbiedniejszych, ponieważ konsumują oni najwięcej napojów słodzonych – naszym zdaniem dodatkowe obciążanie tej grupy w momencie nieuniknionego wzrostu bezrobocia to fatalny pomysł. W osobnej analizie wskazywaliśmy również na wiele innych problemów z projektem podatku cukrowego, np. nieoparte naukowo obciążenie napojów słodzonych słodzikami⁶.

Pozytywnie oceniamy możliwość **odliczenia od dochodu (przychodu) darowizn** przekazanych na przeciwdziałanie COVID-19 – odliczeniu będą podlegały darowizny pieniężne lub rzeczowe (w pełnej wysokości), przekazane podmiotom wykonującym działalność leczniczą, a także Agencji Rezerw Materiałowych oraz Centralnej Bazie Rezerw Sanitarno-Przeciwepidemicznych.

Nasza ocena proponowanych przez rząd zmian regulacyjnych jest mieszana. Za bardzo pozytywne uważamy zmiany dotyczące cudzoziemców i pracy zdalnej, natomiast skrajnie negatywnie oceniamy likwidację branży pożyczkowej i możliwość kontroli cen:

- Najbardziej pozytywnym, chociaż spóźnionym, rozwiązaniem jest **wydłużenie praw pobytu i pracy cudzoziemców** do 30 dni po odwołaniu stanu epidemii. Przed ujawnieniem projektu ustawy w piątek 27 marca cudzoziemcy nie mieli jednak żadnego zapewnienia ze strony rządu, że takie wydłużenie zostanie wprowadzone. W połączeniu z niepotrzebnym wobec transmisji poziomej epidemii zamknięciem granic rząd wystął wcześniej do cudzoziemców wiadomość, że nie są już w Polsce mile widziani, doprowadzając do panicznych wyjazdów wielu z nich, wielokrotnego wzrostu cen transportu na Ukrainę i gigantycznych kolejek na granicach.
- Poprawa **elastyczności czasu pracy**. Po pierwsze, rozszerzenie grupy osób mogących wykonywać pracę zdalnie o funkcjonariuszy poszczególnych służb i organów niezatrudnionych na umowę o pracę. Po drugie, umożliwienie pracodawcom bardziej elastycznych zasad ustalania pracownikom czasu pracy i modyfikacji warunków zatrudnienia w celu zachowania miejsc pracy. W szczególności ograniczenie nieprzerwanego odpoczynku dobowego i tygodniowego i wprowadzenie systemu równoważnego czasu pracy bez konieczności spełnienia przesłanek z Kodeksu pracy.
- Zmiany w **zasilkach opiekuńczych**. W szczególności poszerzenie sytuacji, w których przysługiwać będzie zasiłek opiekuńczy, o niemożność sprawowania opieki przez nianię

⁵ Zieliński, M., Łaszek, A. (2016), *Dodatkowy podatek od handlu – szkodliwy i nieuzasadniony*, Analiza 1/2016, Forum Obywatelskiego Rozwoju, <https://for.org.pl/pl/a/3769,Analiza-12016-Podatek-od-sprzedazy-detalicznej-szkodliwy-i-nieuzasadniony>.

⁶ Trzeciakowski, R. (2020), *Podatek cukrowy to podatek od biednych*, Analiza 2/2020, Forum Obywatelskiego Rozwoju, <https://for.org.pl/pl/a/7633,analiza-2/2020-podatek-cukrowy-to-podatek-od-biednych>.

lub dziennego opiekuna, jak również wprowadzenie elastycznego mechanizmu wydłużenia okresu ich pobierania.

Niestety projekt ustawy przewiduje także wiele szkodliwych zmian i zaniechań:

- Wprowadzenie możliwości **kontroli cen i marż** produktów medycznych i dóbr pierwszej potrzeby gospodarstw domowych jest skrajnie nieodpowiedzialne. Czas epidemii nie zmienia podstawowych zasad ekonomii – ustalanie cen maksymalnych poniżej cen rynkowych prowadzi do braków towarów i rozrostu czarnego rynku.
- Dodatkowe **ograniczenia dla krótkoterminowych pożyczek** mogą odciąć najbiedniejszych od dostępu do kredytu w momencie, kiedy tracą oni źródła dochodów. Głośny artykuł naukowy pokazuje na przykładzie trzęsień ziemi w Kalifornii, że krótkoterminowe pożyczki mogą spełniać pozytywną rolę w okresach katastrof naturalnych, kiedy wiele osób traci płynność finansową⁷. Za taką katastrofę należy uznać też czas epidemii. Ograniczenia legalnej branży pożyczkowej będą wpędzać najbardziej zdesperowane osoby w ramiona mafii lichwiarskich.
- Przedłużenie na dotychczasowych warunkach **czasu obowiązywania umów najmu** do dnia 30 czerwca 2020 r. na podstawie oświadczenia woli najemcy. Od lat najem jest w Polsce dyskryminowany przez regulacje niekorzystne zarówno dla najemców, jak i właścicieli⁸. Teraz rząd dodatkowo podważa zaufanie, ingerując w prywatne umowy.
- Brak zniesienia **zakazu handlu w niedziele**. Jego likwidacja ułatwiłaby rozładowanie kolejek w sklepach i spowolniła transmisję wirusa. Niemniej pozytywnie oceniamy czasową rezygnację z zakazu wykonywania czynności związanych z handlem w niedziele dotyczących rozładowywania, przyjmowania i ekspozycji towaru pierwszej potrzeby oraz powierzania pracownikowi lub zatrudnionemu wykonywania takich czynności.

⁷ Morse, A., (2011), *Payday lenders: Heroes or villains?*, Journal of Financial Economics 102(1):28-44, <https://www.sciencedirect.com/science/article/abs/pii/S0304405X11000870>.

⁸ Trzeciakowski, R., *Rynek mieszkaniowy – zamiast państwowych subsydiów, lepsze reguły gry*, Kultura Liberalna, 23.02.2020, <https://kulturaliberalna.pl/2020/02/23/trzeciakowski-mieszkania-ceny-polska-warszawa/>; Rubaszek, M. (2018), *Zadbajmy o rozwój prywatnego rynku najmu mieszkań*, Analiza 2/2018, Forum Obywatelskiego Rozwoju, <https://for.org.pl/pl/a/5874,analiza-2/2018-zadbajmy-o-rozwoj-prywatnego-ryнку-najmu-mieszkan>; Trzeciakowski, R. (2017), *Umowa najmu instytucjonalnego ułatwi Polakom wynajem mieszkań*, Analiza 11/2017, Forum Obywatelskiego Rozwoju, <https://for.org.pl/pl/a/5432,analiza-11/2017-umowa-najmu-instytucjonalnego-ulatwi-polakom-wynajem-mieszkan>.

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, wyczerpanego, 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

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



Rafał Trzeciakowski

Ekonomista

e-mail: rafal.trzeciakowski@for.org.pl



Marcin Zieliński



Ekonomista

e-mail: 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 · www.for.org.pl

 /FundacjaFOR ·  @FundacjaFOR