

Pełne dochody - niepełne składki

Zbieg tytułów do ubezpieczeń
społecznych i konsekwencje dla
systemu ubezpieczeń społecznych



Pełne dochody - niepełne składki

Zbieg tytułów do ubezpieczeń
społecznych i konsekwencje
dla systemu ubezpieczeń
społecznych.



Instrat Policy Paper 07/2020

Michał Hetmański

Damian Iwanowski

Bartłomiej Skowron

Marcin Wroński

Rekomendujemy cytowanie:

Iwanowski, D., Hetmański, M., Skowron, B., Wroński, M. (2020). *Pełne dochody - niepełne składki. Zbieg tytułów do ubezpieczeń społecznych i konsekwencje dla systemu ubezpieczeń społecznych*. In: *Strat Policy Paper 07/2020*.

Kontakt: Damian Iwanowski |
damian.iwanowski@instrat.pl

Projekt okładki: Ilya Naumenko,
Paulina Mazurek
Zdjęcia, ikony: Camille Chen, EVG Culture,
Freepik
Skład: Kinga Bafeltowska, Paulina Mazurek

ISBN 978-83-959296-1-8

Warszawa, grudzień 2020

© Wszelkie prawa zastrzeżone.

Zakład Ubezpieczeń Społecznych.



Wszelkie błędy są nasze.

Stosuje się zwyczajowe zastrzeżenia.

Dziękujemy za cenne uwagi i komentarze ekspertkom i ekspertom współpracującym z Fundacją Instrat.

Publikacja nie wyraża poglądów ani stanowiska Zakładu Ubezpieczeń Społecznych zarówno jako instytucji, jak i jej przedstawicieli.

Publikacja dostępna do pobrania pod adresem:
www.instrat.pl/zbieg-raport-zus

Skróty i objaśnienia

FUS	Fundusz Ubezpieczeń Społecznych
KAS	Krajowa Administracja Skarbowa
MF	Ministerstwo Finansów
OECD	Organizacja Współpracy Gospodarczej i Rozwoju
NFZ	Narodowy Fundusz Zdrowia
PIP	Państwowa Inspekcja Pracy
ZUS	Zakład Ubezpieczeń Społecznych

Akty prawne zdefiniowane w Bibliografii.

Spis treści

Skróty i objaśnienia	4
Spis treści	5
Główne wnioski	6
Wprowadzenie	10
1. Dualizm rynku pracy w Polsce	13
1.1. Przegląd form zatrudnienia	13
1.2. Rola zatrudnienia czasowego	15
1.3. Równoważenie sprawiedliwości społecznej z elastycznością zatrudnienia	17
1.4. Wpływ dualizmu rynku pracy na rozwój gospodarczy	18
2. Zbieg tytułów do ubezpieczeń społecznych	21
2.1. Prezentacja zjawiska	22
3. Studia przypadków obrazujące konsekwencje wyłączających się tytułów do ubezpieczenia społecznego	43
3.1. Zatrudnieni	43
3.2. Przedsiębiorcy jako płatnicy	47
3.3. Kontrola płatników składek	48
4. Analiza porównawcza	51
4.1. Konsekwencje wynikające ze zbiegu tytułów do ubezpieczeń w krajach EU/EFTA	51
4.2. Podsumowanie	57
5. Rekomendacje	58
Bibliografia	61

Główne wnioski

 **ponad
1 mln
zatrudnionych***

dotyczy problem zbiegu tytułów do ubezpieczeń społecznych, który uprawnia do odprowadzania składek na ubezpieczenia społeczne w niepełnym wymiarze - to średnio 6,4% wszystkich zatrudnionych.

 **średnio prawie
7,5 tys. zł
miesięcznie****


zarabiają ubezpieczeni ze zbiegiem tytułów do ubezpieczeń społecznych - to ok. 50% więcej niż wynosi przeciętne wynagrodzenie w gospodarce narodowej (2019)**.

 **aż
2/3
tej grupy**

to osoby powyżej 40. roku życia, najczęściej osiągające wynagrodzenie powyżej średniej krajowej.

 **ponad
350 tys.
ubezpieczonych**

ze zbiegającymi tytułami do ubezpieczeń społecznych pracuje w sektorach gospodarki istotnie dotkniętych skutkami pandemii COVID-19 - zdrowiu i ochronie socjalnej, handlu oraz kulturze i rozrywce.

 **tylko 1
kraj UE/EFTA**

pozwała, żeby umowa, która generuje dla zatrudnionego największy dochód nie polegała obowiązkowi odprowadzenia składek - tym krajem jest Polska.

 **prawie 20
punktów
procentowych**

wynosi różnica pomiędzy efektywnym obciążeniem dochodu*** daninami publicznymi u osób o najwyższych (ok. 20%) i najniższych (ok. 40%) dochodach - świadczy to o niespotykanej w skali europejskiej degresywności i niesprawiedliwości systemu podatkowo-składowego w Polsce.

* przez zatrudnionego rozumiemy osobę odprowadzającą ubezpieczenie zdrowotne

** dane dotyczą 87% wszystkich ubezpieczonych ze zbiegiem tytułów do ubezpieczeń społecznych i przychodów z tytułu umowy o pracę, zlecenia lub sumy tychże, a nie np. pozarolniczej działalności gospodarczej

*** w raporcie słowo dochód odnosi się do wynagrodzenia brutto i jest stosowany w odniesieniu do zróżnicowania w wysokości osiąganego wynagrodzenia, zaś słowo przychód odnosi się do podstawy wymiaru składek na ubezpieczenia społeczne

- Polska należy do grona krajów UE/OECD, które od końca lat dziewięćdziesiątych XX wieku poszły drogą liberalizacji rynku pracy, postrzeganej jako czynnik wspierający wzrost gospodarczy. Jednym z objawów elastycznego rynku pracy jest wysoki odsetek osób zatrudnionych na umowach czasowych, samozatrudnionych lub fikcyjnie samozatrudnionych.
- Charakterystyczną cechą polskiego systemu podatkowo-składkowego jest jego **degresywność** - im wyższy jest osiągnany dochód, tym niższe jest jego efektywne obciążenie daninami publicznymi. Mimo, iż nominalne stawki podatkowe i składkowe wskazują na liniowość lub lekką progresywność systemu, szereg jego elementów sprawia, iż część dochodów nie podlega opodatkowaniu lub oskładkowaniu w pełnym wymiarze (Sawulski, 2019; Chrostek et al., 2019). Obecny system jest w praktyce sprzeczny z **konstytucyjną zasadą sprawiedliwości społecznej**.
- Jednym z takich wyłączeń umożliwiających płacenie niższych składek jest sytuacja, w której zatrudniony osiąga przychód z co najmniej dwóch różnych tytułów do ubezpieczeń społecznych, ale tylko od jego części odprowadzane są składki w pełnym wymiarze. Najczęstszym przykładem jest współwystępowanie przychodu z umowy o pracę oraz umowy zlecenia.
- **Zbieg tytułów do ubezpieczeń społecznych** stanowi istotny element dualnego rynku pracy - z definicji nie jest złym lub niepożądanym zjawiskiem. Zapisana w polskim prawodawstwie możliwość odprowadzania niższych składek w sytuacji osiągania przychodów z dwóch lub więcej umów jest rozwiązaniem niespotykanym w skali europejskiej. Co prawda obecna sytuacja dzięki obniżeniu kosztów pracy generuje **krótkoterminowe korzyści finansowe** dla zatrudnianych i zatrudniających, ale w praktyce sprawia problemy wszystkim uczestnikom systemu ubezpieczeń społecznych związane z **obciążeniem zatrudnionych nadmiernym ryzykiem socjalnym**, zaś płatników dodatkowym wysiłkiem związanym z naliczaniem, odprowadzaniem i kontrolą odprowadzanych składek.
- Na podstawie danych z systemu informatycznego ZUS definiujemy cztery najczęściej występujące typy zbiegów tytułów do ubezpieczeń społecznych. **Łącznie ok. 6,4% zatrudnionych, czyli ponad 1 milion osób w Polsce osiąga przychód na podstawie więcej niż jednej umowy, w przypadku których występuje zbieg tytułów do ubezpieczeń społecznych**, który generuje możliwość odprowadzenia niższego wymiaru składek od części przychodu. Odsetek ten kształtuje się do 2012 roku na stosunkowo stabilnym poziomie (lekki spadek od 2016 roku po reformie z 2014 roku).
- Najczęstsze przypadki to łączenie umowy o pracę z umową zlecenia lub umowy o pracę z pozarolniczą działalnością gospodarczą. Te dwa przypadki stanowią ok. 87% ze wszystkich przypadków zbiegu.

- Analiza danych pokazuje, że ok. $\frac{2}{3}$ z ponad 1 miliona osób ze zbiegiem tytułów do ubezpieczeń społecznych jest powyżej 40 roku życia. Przeważnie osiągają one dochody powyżej tzw. średniej krajowej. W przypadku dwóch najpopularniejszych tytułów ze zbiegiem tytułów do ubezpieczeń społecznych to **średnie wynagrodzenie sięga nawet 7,5 tys. złotych, czyli nawet 50% więcej niż dla całej populacji**¹.
- **Zbieg tytułów do ubezpieczeń społecznych jest szczególnie często występującym zjawiskiem w branżach odczuwających największe skutki kryzysu wywołanego pandemią koronawirusa.** To przede wszystkim Opieka zdrowotna i pomoc społeczna (Seksja PKD: Q - 160 tys. ubezpieczonych) oraz Handel hurtowy i detaliczny; naprawa pojazdów samochodowych (Seksja PKD: G - 110 tys. ubezpieczonych). Pod względem częstotliwości występowania to zjawisko jest charakterystyczne dla branży kultury, rozrywki i rekreacji (sekcja PKD: R), gdzie według szacunków może ono dotyczyć nawet jednej trzeciej wszystkich ubezpieczonych.
- Potencjalna reforma skierowana na objęcie dochodu z tej grupy składkami na ubezpieczenia społeczne bez wyłączeń miałaby **pozytywny wpływ na przyrost środków na indywidualnym koncie w ZUS** oraz zwiększały poziom ochrony socjalnej zatrudnionych w sytuacji choroby i wypadków w pracy.
- Trwający kryzys COVID-19 wystawia osoby zatrudnione w wielu sektorach gospodarki na konieczność skorzystania ze świadczeń społecznych, m.in. zasiłku chorobowego oraz zasiłku dla bezrobotnych, co obrazuje korzyści płynące z zabezpieczenia społecznego dla ubezpieczonych.
- Ewentualna zmiana sposobu naliczania składek dla największej grupy zatrudnionych ze zbiegiem tytułów do ubezpieczeń (powyżej 40. roku życia), miałaby pozytywny wpływ na wartość oczekiwanych świadczeń emerytalnych - składki odprowadzone w ostatnich latach przed osiągnięciem wieku emerytalnego stanowią dla Ubezpieczonych ostatnią szansę na zwiększenie emerytury.
- Rachunek korzyści wynikających z odprowadzania niższych składek od osiąganego przychodu zestawionych z kosztami ponoszonymi przez wszystkich uczestników systemu w krótkim i długim terminie jest niejednoznaczny. Część zatrudnionych, ponosi niebagatelne koszty związane z istnieniem tej luki w systemie. To przede wszystkim mniejszy zapis na indywidualnym koncie w ZUS i tym samym niższa oczekiwana emerytura, ale też brak lub ograniczony dostęp do świadczeń - ubezpieczenia chorobowego i wypadkowego.

1 Średnia dotyczy dochodów z umowy o pracę lub zlecenia, lub ich sumy, a nie dotyczy dochodów z pozarolniczej działalności gospodarczej.

- Istotny koszt ponoszą również płatnicy składek (pracodawcy), którzy wystawieni są na ryzyko kontroli prawidłowości naliczonych świadczeń. Co prawda dzięki poprawie efektywności systemu kontroli ich liczba spadła, ale ryzyko rewizji naliczonych składek od przychodu osiąganego przy zbiegu tytułów do ubezpieczeń społecznych pozostaje wysokie dopóki przepisy umożliwiają płacenie niższych składek od części przychodu.
- Wyniki porównania międzynarodowego wskazują, że **nadużycie czasowych form zatrudnienia lub samozatrudnienia jest charakterystyczne dla rynków pracy Europy Środkowo-Wschodniej lub krajów południa UE**. Jednak Polska wypada wyjątkowo na tle krajów UE/EFTA z wyżej opisanym elementem systemu pozwalającym na objęcie jedynie części przychodu w pełnym wymiarze składek na ubezpieczenie społeczne. Podobne cechy systemu zidentyfikowano jako istniejące w przeszłości w Słowenii lub dziś na Malcie.
- **Potencjalna reforma mająca na celu ujednoczenie zasad naliczania i odprowadzania składek dla zatrudnionych ze zbiegiem tytułów do ubezpieczeń społecznych powinna być skierowana na poprawę dostępu do świadczeń społecznych i urzeczywistnienie konstytucyjnej zasady sprawiedliwości społecznej.**

Wprowadzenie

Celem niniejszego opracowania jest określenie przyczyn i skutków występowania zjawiska potocznie określanego jako zbieg tytułów do ubezpieczenia - współwystępujących tytułów do odprowadzania składek na ubezpieczenia społeczne. W szczególnych przypadkach obecne prawodawstwo umożliwia nieodprowadzanie składek na ubezpieczenia społeczne od drugiej i pozostałych umów podatnika lub ubezpieczonego w niepełnym wymiarze. Takie rozwiązanie generuje istotne oszczędności i obniża efektywne koszty zatrudnienia, ale niesie za sobą wiele negatywnych konsekwencji dla wszystkich uczestników systemu podatkowo-składkowego.

Powszechność występowania zbiegu tytułów do ubezpieczeń społecznych to jeden z istotnych objawów dualnego rynku pracy czyli takiego, na którym występują dwa segmenty. Z jednej strony istnieje grupa pracowników posiadających stabilne zatrudnienie (umowa o pracę w przypadku Polski), a z drugiej liczna grupa pracowników na mało stabilnych umowach czasowych (w debacie publicznej bywająca określana jako prekariat). Jest to model charakterystyczny dla Polski oraz krajów Europy Południowej (Hiszpania, Portugalia, Włochy).

Elastyczność rynku pracy stała się istotnym i definiującym elementem polskiego kapitalizmu - jej objawem jest powszechne korzystanie z umów cywilnoprawnych (których nie reguluje kodeks pracy) lub istnienie fikcyjnego samozatrudnienia. Efektywna degresywność systemu podatkowo-składkowego wynika przede wszystkim z szeregu cech systemu (podatku liniowego dla osób prowadzących pozarolniczą działalność gospodarczą, tzw. zasady trzydziestokrotności, braku wielu progów podatkowych), ale też istnienia przepisów pozwalających na opłacanie niższego wymiaru składek od zbiegających (współwystępujących) tytułów do ubezpieczeń społecznych z wielu umów, np. umowy o pracę oraz umowy zlecenia. Istnienie zbiegu tytułów do ubezpieczeń społecznych nie jest zjawiskiem nietypowym dla innych krajów, ani negatywnym z definicji.

Nadużywanie elastycznych form zatrudnienia lub istnienie fikcyjnego samozatrudnienia sprawia, że konsekwencje płacenia niższych składek stały się istotne systemowo i wymagają interwencji. Równoważenie elastyczności rynku pracy ze sprawiedliwością społeczną w czasie rozpoczynającej się recesji gospodarczej wymaga zatem podjęcia kroków skierowanych na poprawę sytuacji ekonomicznej najstabiliej zarabiających oraz uproszczenie systemu dla płatników (zatrudniających) i administracji publicznej - Zakładu Ubezpieczeń Społecznych i Ministerstwa Finansów oraz KAS.

Potencjalna reforma skierowana na zabezpieczenie interesu strony społecznej powinna w szczególności uwzględniać sytuację osób młodych (poniżej 30. roku życia), których pozycja startowa na rynku pracy jest definiująca dla ich dobrobytu w przyszłości - zdobytych umiejętności, ciągłego zatrudnienia, osiągniętych zarobków i tym samym świadczenia emerytalnego². Zmiany w zakresie ustalania podstawy wymiaru składek na ubezpieczenia społeczne pozytywnie wpłyną również na ograniczenie ryzyka socjalnego osób zatrudnionych w sektorach borykających się z największymi problemami wynikającymi z pandemii COVID-19.

Opracowanie składa się z następujących części. W pierwszym rozdziale przypominamy najważniejsze cechy dualnego rynku pracy w Polsce i różnice pomiędzy formami zatrudnienia - umową o pracę a umowami cywilnoprawnymi. Wskazujemy na charakterystyczne elementy systemu, które sprawiają, że Polska odstaje od innych krajów UE i OECD pod kątem elastyczności rynku pracy i efektywnych poziomów obciążenia pracy składkami i podatkami, oraz jak wpływa to na realizację konstytucyjnej zasady sprawiedliwości społecznej.

W rozdziale drugim szczegółowo opisujemy występowanie oraz konsekwencje zbiegu tytułów do ubezpieczeń społecznych. Na podstawie danych ZUS, definiujemy cztery najczęściej występujące typy zbiegów tytułów do ubezpieczeń drugiego stopnia. Prezentujemy kluczowe charakterystyki tej grupy ubezpieczonych według płci oraz wieku i w rozkładzie dochodowym po decylach. Zestawiamy te informacje ze stanem wiedzy o degresywności systemu podatkowo-składkowego w Polsce prezentowanym w literaturze (Sawulski, 2019) oraz danych Ministerstwa Finansów (Chrostek et al, 2019).

W rozdziale trzecim dla zobrazowania wyzwań i problemów z jakimi mierzą się wszyscy uczestnicy systemu (zatrudnieni, pracodawcy, administracja publiczna) prezentujemy studia przypadków i dane dot. kontroli wykonywania zadań i obowiązków przez płatników składek dokonywanej przez inspektorów kontroli ZUS.

W rozdziale czwartym próbujemy doszukać się podobieństw do zdefiniowanego w Polsce problemu z konsekwencjami zbiegu tytułów do ubezpieczeń społecznych w innych krajach UE/EFTA. Znajdujemy pewne cechy w Malcie lub w Słowenii, na podstawie których jesteśmy w stanie stwierdzić, że w tych krajach istniał lub istnieje element systemu pozwalający na odprowadzanie składek od niższego wymiaru dla więcej niż jednego tytułu do ubezpieczeń społecznych. Polska jawi się zatem na tym tle jako wyjątek na mapie Europy - jest to efekt niekonsekwentnie

2 Mimo, iż zjawisko zbiegu tytułów do ubezpieczeń społecznych dotyczy głównie osób w wieku 40-50 lat, co zostało przedstawione w dalszej części raportu, to dualizm rynku pracy, pogębiany przez możliwość obniżania podstawy wymiaru składek na ubezpieczenia, w największym stopniu determinuje kariery zawodowe osób wkraczających na rynek pracy. Młode osoby rozpoczynające zaczynają zatrudnienie w oparciu o niestałe formy zatrudnienia w porównaniu z osobami pracującymi w oparciu o stałe formy zatrudnienia osiągają przeciętnie w skali życia niższe dochody, wolniej podnoszą posiadane kwalifikacje oraz częściej wpadają w bezrobocie (Kiersztyn, 2020). W tym sensie istotne jest zapewnienie młodym na rynku pracy odpowiedniej pozycji startowej, która definiuje przebieg ich kariery zawodowej.

i fragmentarycznie prowadzonej polityki względem adaptowania przepisów do realiów gospodarczych.

W ostatnim rozdziale, piątym, formułujemy rekomendacje dot. potencjalnej reformy mającej na celu przeciwdziałanie dalszemu pogłębianiu różnic na rynku pracy pomiędzy zatrudnionymi na różnych formach (umowa o pracę versus umowy cywilnoprawne i samozatrudnienie). Wskazujemy na konieczność przeprowadzenia pogłębionych analiz dot. korzyści dla poszczególnych uczestników systemu, fiskalnego efektu reformy, uproszczenia systemu rozliczeniowego i kontrolnego, ale i możliwego spadku popytu na pracę. Podsumowujemy rekomendacjami z zakresu ekonomii politycznej.

1. Dualizm rynku pracy w Polsce

1.1. Przegląd form zatrudnienia

W Polsce domyślną i najpowszechniejszą formą zatrudnienia jest stosunek pracy zawierany na podstawie umowy o pracę, która może zostać zawarta na czas określony lub nieokreślony. Umowa o pracę na czas nieokreślony jest pożądana przez wielu pracujących, ponieważ zapewnia ona stabilność zatrudnienia oraz różnorakie prawa pracownicze. Kodeks pracy, tworzący podstawy regulacyjne dotyczące stosunku pracy i definiujący m.in. prawa pracownicze, nie odnosi się jednak do pozostałych, bardzo powszechnych form zatrudnienia - umowy zlecenia i umowy o dzieło (por. tabela 1).

Te dwie formy zatrudnienia powinny być (w zamierzeniu ustawodawcy) stosowane do prac mniej typowych tj. takich, w których bardziej niż stałe zaangażowanie w określoną działalność liczy się osiągnięcie konkretnego rezultatu i brak jest podporządkowania wykonawcy zlecającemu pracę. W ich przypadku aktem prawnym regulującym warunki zatrudnienia jest kodeks cywilny, przyznający zatrudnionemu dużo węższy wachlarz praw niż w przypadku kodeksowej umowy o pracę. Osoba zatrudniona na podstawie **umowy cywilnoprawnej** nie ma m.in. prawa do urlopu wypoczynkowego, nie ma możliwości zrzeszania się w związkach zawodowych i dochodzenia swoich praw w sądzie pracy. Co więcej, pracodawca do wypowiedzenia umowy nie musi podawać powodu, a jeśli nie przewidziano inaczej w umowie, jej wypowiedzenie nie musi być poprzedzone okresem wypowiedzenia.

Tabela 1. Porównanie charakterystyk umowy o pracę, umowy zlecenie i umowy o dzieło.

Cecha stosunku między zatrudnionym a zatrudniającym	Umowa o pracę*	Umowa zlecenie	Umowa o dzieło
Obowiązuje kodeks pracy	✓	✗	✗
Ubezpieczenia społeczne (emerytalne, rentowe, chorobowe, wypadkowe i zdrowotne)	✓	✓**	✗***
Wynagrodzenie minimalne	✓	✓	✓
Prawo do płatnego urlopu	✓	✗	✗
Unormowany czas pracy	✓	✗	✗
Możliwość przystąpienia do związku zawodowego	✓	✗	✗
Okres wypowiedzenia	✓	✗	✗

Źródło: opracowanie własne Instrat.

* Umowa o pracę na czas określony lub nieokreślony.

** Ubezpieczenie chorobowe jest dobrowolne w przypadku umowy zlecenie.

*** Wyjątek: umowa o dzieło jest zawarta lub wykonywana na rzecz własnego pracodawcy – wtedy dla celów ubezpieczeń wykonujący tą umowę jest traktowany jako pracownik (art. 8 ust. 2a ustawy systemowej).

Z punktu widzenia kosztu finansowego pracodawcy najistotniejszą różnicą pomiędzy formami zatrudnienia jest kwestia ich opodatkowania i oskładkowania. Umowa o pracę jest objęta pełnym wymiarem składek, podczas gdy w przypadku umowy zlecenia nie ma obowiązku odprowadzania składek na ubezpieczenie chorobowe³ (a w przypadku uczniów i studentów do 26 roku życia także pozostałych składek), a umowa o dzieło w ogóle nie jest objęta obowiązkowymi ubezpieczeniami⁴. Konsekwencją nie-odprowadzania składek emerytalnych jest ograniczenie wysokości świadczeń przyszłych emerytów, ale też i pogłębianie deficytu Funduszu Ubezpieczeń Społecznych.

Istnienie na rynku pracy różnych form zatrudnienia daje pracodawcom elastyczność, która jest dla nich atrakcyjna, ponieważ pozwala dostosować poziom zatrudnienia do aktualnych warunków rynkowych i charakteru świadczonej pracy. Problem pojawia się gdy umowy cywilnoprawne i fikcyjne samozatrudnienie (będące de facto inną formą zatrudnienia) są stosowane do prac które powinny być objęte umową o pracę. W ten sposób pracodawcy dążą do minimalizacji ponoszonych przez siebie kosztów oraz unikania obowiązków nakładanych na nich przez kodeks pracy. Zatrudnieni muszą liczyć się z większym prawdopodobieństwem utraty pracy z racji braku ochrony przed zwolnieniem wynikającej z kodeksu pracy. Ponadto w przypadku części elastycznych umów występują nadużycia - Państwowa Inspekcja Pracy (2018) zdiagnozowała nieprawidłowości w stosowaniu umów cywilnoprawnych w przypadku 13% kontroli w 2017 roku.

3 Ubezpieczenie chorobowe bywa mylone z ubezpieczeniem zdrowotnym. Z ubezpieczenia chorobowego jest wypłacany: zasiłek chorobowy, zasiłek opiekuńczy, świadczenie rehabilitacyjne oraz zasiłek macierzyński. Z kolei osobie opłacającej ubezpieczenie zdrowotne przysługują świadczenia zdrowotne finansowane przez NFZ, których celem jest zachowanie zdrowia, ochrona przed skutkami chorób i leczenie.

4 Wyjątek: patrz przypis do Tabeli 1.

Kodeks pracy (art. 22) jasno określa cechy charakterystyczne stosunku pracy – są nimi:

- osobiste świadczenie pracy przez pracownika, tylko przez osobę fizyczną,
- świadczenie pracy na rzecz pracodawcy i pod jego kierownictwem, przy czym koniecznym elementem tego stosunku jest
- podporządkowanie pracownika, świadczenie pracy w miejscu i czasie wyznaczonym przez pracodawcę,
- odpłatność.

Rynek pracy z dużym odsetkiem umów czasowych, który to występuje w Polsce, określane jest mianem dualnego. Na rynku pracy tego typu kształtują się dwie grupy pracowników. Ci objęci stosunkiem pracy korzystają z szeregu przywilejów, w tym prawa do ochrony przed zwolnieniem czy prawem do urlopu. Z kolei pozostałe osoby wykonujące pracę na podstawie umów czasowych lub fikcyjnie samozatrudnieni są gorzej usytuowani, bo nie podlegają ochronie przed zwolnieniem i nie obejmują ich inne prawa pracownicze w rozumieniu kodeksu pracy. Ta grupa obejmuje przede wszystkim osoby młode (zwłaszcza w wieku 15-24, ale także 25-34, w większym stopniu kobiety niż mężczyźni) i starsze (55+), a także pracowników o niższych kwalifikacjach i wykształceniu. W większości przypadków wybór mniej stabilnej formy zatrudnienia nie był wśród nich dobrowolny (World Bank, 2014).

samozatrudnieni

Zjawisko opisane powyżej dotyczy znacznej liczby pracujących w Polsce. Na koniec 2018 r. szacunkowa liczba osób samozatrudnionych wyniosła około 1,3 mln⁵. Tyle samo było osób z którymi zawarta została umowa zlecenie lub umowa o dzieło, a które nie były nigdzie zatrudnione na podstawie stosunku pracy (GUS, 2019b). Wszyscy pracownicy z tych grup muszą liczyć się z mniejszą stabilnością zatrudnienia, która w długim okresie prowadzi zazwyczaj do przepracowania mniejszej liczby lat w trakcie kariery zawodowej. Konsekwencją jest mniejsza suma odłożona na indywidualnych kontach prowadzonych przez ZUS, która przekłada się na niższą emeryturę.

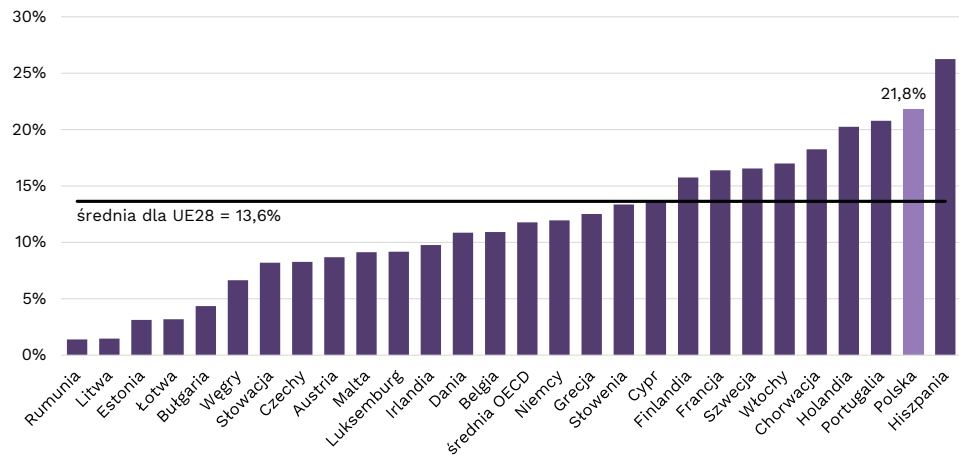
1.2. Rola zatrudnienia czasowego

Udział zatrudnienia czasowego na polskim rynku pracy wzrastał od początku XXI wieku do kryzysu finansowego lat 2007-2009, kiedy ustabilizował się na poziomie około 25-27%. Odsetek ten jest wyższy dla m.in. pracowników z wykształceniem podstawowym, bo osiąga w tej grupie nawet 40%. Jest to aktualnie druga najwyższa wartość w krajach Unii Europejskiej (por. wykres 1). Według danych OECD odsetek Polaków

⁵ Według szacunków dokonanych na podstawie danych BAEL GUS, ok. 9% ze wszystkich samozatrudnionych może należeć do grona osób z tzw. fikcyjnym samozatrudnieniem, czyli takim gdzie przedsiębiorca (prowadzący pozarolniczą działalność gospodarczą) pracuje dla jednego lub głównie jednego klienta (Sawulski, 2019).

zatrudnionych na umowach czasowych niemal podwoił się od 2001 roku.

Wykres 1. Odsetek osób zatrudnionych na umowach czasowych w krajach Unii Europejskiej w 2019 roku.



Źródło: opracowanie własne InStat na podstawie danych OECD (2020), Temporary employment (indicator). doi: 10.1787/75589b8a-en.

Wykres nie obejmuje samozatrudnionych.

* dane za rok poprzedni lub ostatni możliwy

Oprócz samej stabilności zatrudnienia także szereg innych czynników wpływa na sytuację, w której to pracownicy zatrudnieni na czas określony w większości przypadków należą do mniej uprzywilejowanego segmentu dualnego rynku pracy. Po uwzględnieniu różnic wynikających z czynników zewnętrznych (takich jak wiek, płeć poziom edukacji czy lokalizacja) zarabiają oni średnio 15% mniej niż pracownicy zatrudnieni na czas nieokreślony. Dodatkowo osoby, które deklarują że nie wybrały tej formy zatrudnienia dobrowolnie zarabiają 20% mniej, a ci którzy pracują na czas określony z własnej woli zarabiają o 4% więcej niż stali pracownicy (World Bank, 2014). Pokazuje to, że grupa osób pracujących na umowach czasowych jest bardzo zróżnicowana. Zaliczają się do niej zarówno ci wykonujący proste czynności (niewymagające wykształcenia, np. w sektorach handel, hotelarstwo i gastronomia), którzy nie mają wyboru z powodu słabej pozycji negocjacyjnej) jak i cenieni na rynku pracy freelancerzy (np. programiści), dla których taka forma zatrudnienia jest atrakcyjna i dobrowolna. Niemniej jednak około 80% osób na umowach tymczasowych nie wybrało ich z własnej woli i wolałoby stałe zatrudnienie (World Bank, 2014). Inne problemy związane z postępowaniem tego trendu to m.in. trudności w zapewnieniu ciągłości pracy i ograniczenie kształtowania się relacji społecznej pomiędzy pracownikiem a organizacją i związana z tym rosnąca alienacja.

Wzrost popularności zatrudnienia czasowego wiąże się także z upowszechnieniem mieszania różnych form zatrudnienia. Bywa, że pracownicy zatrudniani na podstawie umów czasowych bądź fikcyjnie samozatrudnieni, ze względu na optymalizację kosztów pracodawcy, są zatrudniani w sposób mieszany. Przykładami mogą być: użycie jednocześnie umowy o pracę i umowy cywilnoprawnej, użycie kilku umów

cywilnoprawnych lub łączenie któregoś z tych rodzajów umów z umową o świadczeniu usług przez jednoosobową działalność gospodarczą. Ostatecznie jednak koszty tego typu rozwiązania ponoszą zatrudnieni, a gros korzyści jest po stronie zatrudniającego. To pracownik jednak w przyszłości doświadcza niższych świadczeń emerytalnych z racji odprowadzania mniejszych składek.

1.3. Równoważenie sprawiedliwości społecznej z elastycznością zatrudnienia

Wyłączające się tytuły od płacenia składek zmniejszają faktyczną ochronę ubezpieczeniową pracownika. Sytuacja, w której pracownik uzyskujący taki sam dochód, ale w oparciu o kilka umów, może liczyć na niższe wsparcie socjalne i emeryturę od pracownika zatrudnionego wyłącznie w oparciu o umowę o pracę, jest daleka od sprawiedliwości. Istnienie elastycznych form zatrudnienia i możliwość ich powszechnego stosowania jest elementem gospodarki rynkowej, jednakże ich nadużywanie narusza konstytucyjną zasadę sprawiedliwości społecznej.

Użycie umów cywilnoprawnych powinno zostać ograniczone do sytuacji, w których jest uzasadnione przez nieregularny lub tymczasowy charakter wykonywanej pracy. Praca wykonywana w sposób regularny i odpowiadający cechom opisanym w kodeksie pracy powinna być faktycznie regulowana przez kodeks pracy – osiągnięcie tego rezultatu bez zmian legislacyjnych w zakresie liczby i cech stosunków zatrudnienia jest możliwe przede wszystkim poprzez zwiększenie uprawnień inspektorów Państwowej Inspekcji Pracy o przekształcenie na drodze decyzji administracyjnej umowy cywilnoprawne w umowy o pracę, co zdaniem Głównego Inspektora Pracy mogłoby poprawić efektywność kontroli PIP w powyższym zakresie (Żebrowski, 2019). Powszechnie używane kryteria związane z ustalaniem wystąpienia stosunku pracy opierają się na ocenie czy wykonawca jest podporządkowany zlecającemu lub czy pozostaje od niego w bezpośredniej ekonomicznej zależności (Ichino, 1996).

Zmiany prawne w zakresie tytułów ubezpieczeń były podejmowane wielokrotnie. Ustawa o zmianie ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych z dnia 23 października 2014 r. (Dz.U. poz. 1831) rozszerzyła grono osób podlegających ubezpieczeniom obowiązkowym w zbiegu wykonywania umowy cywilnoprawnej lub współpracy z kolejnymi umowami cywilnoprawnymi, ustanawiając że decydującym kryterium w zakresie podlegania (lub nie) ubezpieczeniu emerytalnemu i rentowemu jest podstawa wymiaru składek w danym miesiącu nie niższa niż minimalne wynagrodzenie.

W wyniku tej zmiany jeżeli dochodzi do zbiegu kilku tytułów do ubezpieczeń, ustawodawca unika sytuacji, którą wielokrotnie w rozstrzygnięciach sądów wskazywano jako unikanie przez płatnika obowiązku opłacania składek z zawieranych umów i zgłaszania ich do ubezpieczenia (Olszewska, 2017). Konieczne są jednak dalsze zmiany zmierzające ku rozwiązaniu problemów wyłączających się tytułów do ubezpieczeń, uwzględniają perspektywy wszystkich uczestników systemu. Istotną ceną nadużycia elastycznych form zatrudnienia i zbiegów tytułów do ubezpieczeń społecznych dzisiaj są niższe emerytury w przyszłości i brak świadczeń krótkookresowych (wypadkowe, chorobowe).

1.4. Wpływ dualizmu rynku pracy na rozwój gospodarczy

Dualny rynek pracy składa się z dwóch znacząco różniących się segmentów. Lepszy segment oferuje stabilne zatrudnienie, przyzwoite płace i szanse awansu zawodowego. Gorszy obfituje w umowy krótkoterminowe (umowy o pracę na czas określony, umowy cywilnoprawne i zlecenia z agencji pracy tymczasowej), niższe płace i gorsze warunki rozwoju dla zatrudnionych. Dualny rynek pracy – a konkretniej duży odsetek umów tymczasowych – pociąga za sobą konsekwencje zarówno dla pojedynczych pracowników jak i ogólnych wyników makroekonomicznych w gospodarce. Poczynając od pracy Saint-Paula (1996), upowszechnienie krótkookresowych umów pracowniczych w krajach europejskich została dobrze udokumentowana przez ekonomistów w ciągu ostatnich 30 lat. Klasa społeczna, która pracuje w warunkach niepewności zatrudnienia na nisko wynagradzanych stanowiskach została określona przez G. Standinga (2011) jako prekariat.

prekariat

Kiersztyn (2020) wskazuje, że w Polsce jedna trzecia absolwentów w ostatnich latach doświadczyła problemów ze znalezieniem zatrudnienia z umową o pracę na czas nieokreślony. Ponadto przedłużającą się niepewność zatrudnienia dotyka przede wszystkim osoby o słabszej pozycji na rynku pracy: kobiety, gorzej wykształconych, wykonujących prostsze prace, co dodatkowo umacnia podziały klasowe. World Bank (2014) szacuje, że nawet kontrolując po typowych determinantach płacy jak np. wiek, płeć czy sektor, pracownicy na umowach tymczasowych zarabiali w Polsce w 2011 roku o 15% mniej w porównaniu do pracowników na umowach na czas nieokreślony.

Główną przyczyną powstawania dualnego rynku pracy jest różnica kosztów ponoszonych przez pracodawcę pomiędzy zatrudnieniem osoby na umowę na czas określony i nieokreślony. Powyższe koszty nie mają jedynie charakteru pieniężnego jak np. wyższe składki ubezpieczeniowe lub odprawy w przypadku umowy o pracę. Przykładem innych obciążeń dla pracodawców mogą być koszty proceduralne związane ze zwolnieniami osób na umowach bezterminowych np. możliwość

zaskarżenia nieuczciwego zwolnienia do sądu pracy. Gdy zatrudnianie na umowę krótkotrwałą staje się relatywnie atrakcyjniejsze od umów na czas nieokreślony, firmy decydują się na większą liczbę pracowników pierwszego typu. Zachowanie takie może być racjonalne z punktu widzenia firmy redukującej wydatki na kadrę pracowniczą, jednakże niesie ona sobą konsekwencje, które rozlewają się na całą gospodarkę.

Trwanie w tymczasowym zatrudnieniu może wpływać negatywnie na dobrostan jednostki w szereg różnych sposobów. Subiektywnie odczuwane poczucie bezpieczeństwa zatrudnienia jest znacznie niższe dla pracowników na umowach tymczasowych w porównaniu do pracowników na umowach na czas nieokreślony. Ponadto brak jest dowodów na wyższe płace pracowników z większą niepewnością zatrudnienia, co mogłoby stanowić rodzaj rekompensaty za podjęcie wyższego ryzyka. Zazwyczaj sytuacja jest odwrotna – pracownicy na umowach tymczasowych doświadczają mniejszej stabilności zatrudnienia i otrzymują niższe płace (OECD, 2014). W konsekwencji praca na czas określony przyczynia się do problemów zdrowotnych i zwiększa ryzyko depresji (Quesnel-Vallee, 2010). Czasowe zatrudnienie może istotnie wpływać również na rodziny tak pracujących. Auer i Danzer (2016) wskazują, że w Niemczech zatrudnienie powoduje odsuwanie przez kobiety narodzin pierwszego dziecka i zmniejsza łączną liczbę dzieci.

Z punktu widzenia teorii ekonomii rozpowszechnienie tymczasowych form zatrudnienia może mieć dwojaki wpływ na produktywność gospodarki. Z jednej strony elastyczniejsze formy zatrudnienia przyczyniają się do efektywniejszej realokacji pracowników do najbardziej produktywnych sektorów (Hopenhayn and Rogerson, 1993). Ułatwiają też początkującym pracownikom zdobycie orientacji na rynku pracy i zbudowanie sieci kontaktów. Umowy czasowe spełniają swoją rolę gdy służą jako „pomost” mniej doświadczonym pracownikom i pozwalają im zdobyć doświadczenie zawodowe, które następnie przekształci się w umowy.

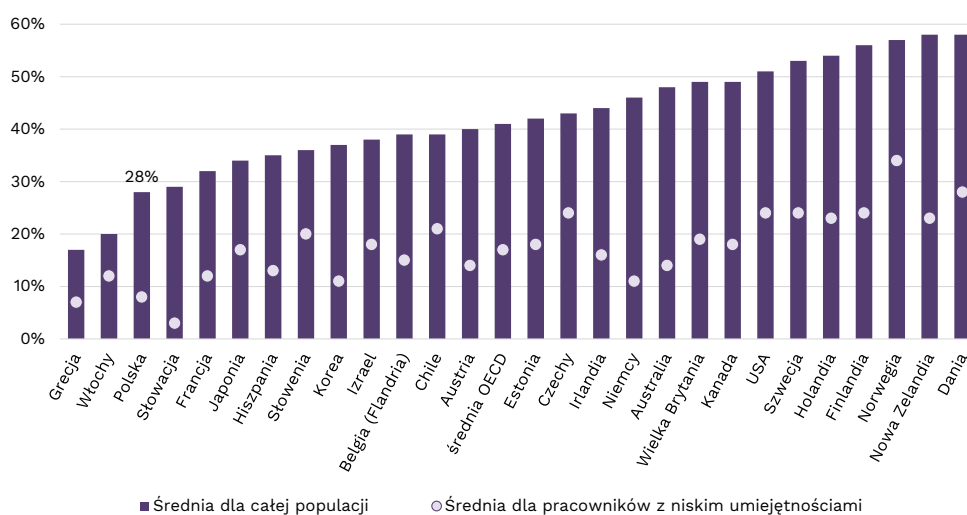
Badania empiryczne (poza nielicznymi wyjątkami) potwierdzają, że w przypadku bezrobotnych akceptacja tymczasowego zatrudnienia nie zmniejsza szans na zatrudnienie w oparciu o umowę bezterminową później (OECD, 2014). Niemniej jednak Garcia-Perez et al. (2014), odwołując się do doświadczeń Hiszpanii, wskazują, że obecność elastycznych form zatrudnienia wpływa negatywnie na szanse na stałe zatrudnienie w przypadku młodych osób. Dekadę temu, w prawie wszystkich europejskich krajach, dla których były dostępne dane, mniej niż 50% pracowników pracujących na umowach czasowych było zatrudnionych na stałe 3 lata później (OECD, 2014). Wynik ten wskazuje na małe przenikanie się dwóch segmentów rynku pracy.

Negatywne konsekwencje dla osób na umowach tymczasowych powoduje nie tylko (relatywnie) niski koszt takich umów dla pracodawców, ale także wysoki koszt umów na czas nieokreślony. Centano i Novo (2014) pokazują na przykładzie Portugalii, że zwiększenie ochrony zatrudnienia pracowników na umowach spowodowało obniżenie pensji osób na umowach tymczasowych i nowo zatrudnionych na umowę na czas

nieokreślony. Firmy starały się zrównoważyć wyższe koszty wynikające ze zwiększonej ochrony pracy właśnie poprzez redukcję wynagrodzeń dla pracowników o słabszej pozycji negocjacyjnej. Przypadek ten pokazuje, że każda reforma zwiększająca ochronę lepiej sytuowanego segmentu rynku pracy powinna wziąć pod uwagę również potencjalnie negatywne konsekwencje dla drugiego segmentu, które prowadzić mogą do większej nierówności.

Powszechność tymczasowych form zatrudnienia ma również inne negatywne strony. Belot et al. (2007) argumentują, że umowy tego typu skłaniają firmy do mniejszych inwestycji w szkolenie pracowników, co wpływa na niższy wzrost produktywności gospodarki. Umowy czasowe mogą stanowić pułapkę dla pracowników, którzy przeplatają krótkoterminowe zatrudnienie z bezrobociem. Raport OECD (2014) pokazuje, że pracownicy na umowach czasowych mają średnio o 14% mniejsze szanse na uzyskanie szkolenia opłaconego przez pracodawcę. Cabrales et al. (2014) argumentują, że mniejsza liczba szkoleń w miejscu pracy (z angielskiego *on-the-job training*) przekłada się na gorsze umiejętności kognitywne pracowników. Zmniejszenie wysokiego odsetka umów czasowych w Polsce może przyczynić się do poprawy szkolenia pracowników, a w konsekwencji większych umiejętności i szybszego wzrostu gospodarczego. Jest to istotne wyzwanie, ponieważ Polska jest jednym z krajów OECD, gdzie szkolenie pracowników w miejscu pracy zachodzi najrzadziej (por. Wykres 2) – w 2015 roku mniej niż 30% zatrudnionych otrzymało szkolenie w miejscu pracy.

Wykres 2. Odsetek pracowników szkolących się w miejscu pracy – w krajach OECD w 2015 roku.



Źródło: opracowanie własne Instrat na podstawie danych OECD (2017).

2. Zbieg tytułów do ubezpieczeń społecznych

Wśród pracowników dominuje postrzeganie składek na ubezpieczenie społeczne jako podatków, tj. kosztu, który nigdy nie zwraca się na poziomie osobistym, co najwyżej finansuje dobro wspólne. Ze względu na niski poziom zaufania do systemu ubezpieczeń społecznych w Polsce (moralność fiskalną), nadszarpnięty m.in. częstymi zmianami w obszarze systemu emerytalnego, możliwość uzyskania świadczeń z systemu nie jest przez wiele osób postrzegana jako możliwa lub nawet pożądana (Perek-Białas, 2017). W związku z powyższym, pracownicy często godzą się na wybór takich form zatrudnienia, które pozwolą na bezpośrednio i krótkoterminowe obniżenie wymiaru płaconych danin publicznych, bez rozważania ryzyk socjalnych, na które się w ten sposób eksponują (Uścińska, 2013).

Specyficznym i rzadko dostrzeganym elementem systemu podatkowo-składkowego jest występowanie tzw. **zbiegu tytułów do ubezpieczeń społecznych**, czyli współwystępujących (zbiegających się) u jednego podatnika co najmniej dwóch tytułów do ubezpieczeń społecznych, pochodzącego z różnych źródeł przychodu (umów). Zjawisko to wynika z wysokiego różnicowania form pracy i zatrudniania według form kodeksowych i pozakodeksowych.

Zbieg tytułów do ubezpieczeń społecznych
- definicja

W kolejnych częściach opracowania definiujemy najczęściej występujące typy zbiegu tytułów do ubezpieczeń - to przede wszystkim umowa o pracę połączona z umową zlecenia oraz umowa o pracę połączona z prowadzeniem pozarolniczej działalności gospodarczej.

Należy podkreślić, że zjawisko zbiegu tytułów do ubezpieczeń społecznych nie jest zjawiskiem negatywnym z definicji albo niewystępującym w innych krajach. Dopiero istnienie wyłączeniowych tytułów do ubezpieczeń społecznych, stanowi istotną innowację polskiego systemu podatkowo-składkowego w porównaniu z badanymi krajami (rozdział 4). W określonych przypadkach zbieg tytułów do ubezpieczeń generuje korzyść w postaci niższej podstawy do odprowadzania składek - leży ona zarówno po stronie zatrudniającego, jak i zatrudnionego. Jest ona jednak obciążona szeregiem innych konsekwencji, które kolejno omawiamy.

Co ważne, upowszechnienie elastycznych form zatrudnienia nie musi się wiązać z istnieniem wyłączeniowych tytułów do ubezpieczeń społecznych. Dowolność zawierania umów każdego typu może iść w parze

z pełnym ich oskładkowaniem. Takie rozwiązanie pomogłoby się cieszyć zatrudnionym wyższymi emeryturami oraz pełniejszą ochroną socjalną bez kompromisu dla elastyczności stosunku zatrudnienia, która jest istotna dla zatrudniającego.

A co z umowami o dzieło?

O ile nie wskazano inaczej, w niniejszym opracowaniu nie odnosimy się do umów o dzieło w kontekście zbiegu tytułów do ubezpieczeń społecznych. Przychód z umowy o dzieło co do zasady nie generuje obowiązku składowego - z punktu widzenia systemu ubezpieczeń społecznych są one zatem "niewidoczne"⁶. To samo dotyczy umów zleceń ze studentami poniżej 26. roku życia.

2.1. Prezentacja zjawiska

W przypadku zatrudnienia pracownika na więcej niż jednym etacie, tj. na dwóch lub więcej umowach o pracę, składki do ZUS są obowiązkowo odprowadzane od sumy przychodu. Z obydwu stosunków pracy płatnicy (pracodawcy) mają obowiązek zgłoszenia i odprowadzenia wszystkich ubezpieczeń społecznych oraz zdrowotnych. Przychód stanowiący podstawę wymiaru składek do ZUS w tym przypadku oblicza się sumując wynagrodzenie ze wszystkich umów o pracę, ale każdy pracodawca odprowadza składki samodzielnie. Nie występują tu jednak wyłączone tytuły do ubezpieczeń społecznych.

Odmiennie wygląda sytuacja w przypadku łączenia umowy o pracę z pozostałymi formami zatrudnienia, tj. umową zlecenie, a także z prowadzeniem działalności gospodarczej lub łączenia dwóch różnych umów zleceń. Poniższa tabela przedstawia połączenia różnych form zatrudnienia, których stosowanie powoduje zbieg tytułów do ubezpieczeń społecznych pozwalające na obniżenie wysokości płaconych składek na ubezpieczenia społeczne.

⁶ Wyjątek stanowi umowa o dzieło zawarta z pracodawcą, z którym zawarto umowę o pracę - patrz Tabela 1.
Więcej o pozostałych istniejących w Polsce tytułach ubezpieczeń oraz formach zatrudnienia i niuansach wynikających z ich współwystępowania w opracowaniu Ministerstwa Finansów z 2019 roku (Chrostek et al., 2017).

Tabela 2. Sytuacje, w których występuje zbieg tytułów do ubezpieczenia społecznego.

Bazowa forma zatrudnienia	Dodatkowa forma zatrudnienia	Opłacanie składek na ubezpieczenia społeczne od części przychodów*
Umowa o pracę	Umowa o pracę	Nie**
Umowa o pracę	Umowa zlecenia	Tak***
Umowa o pracę	Pozarolnicza działalność gospodarcza	Tak
Umowa zlecenia	Umowa zlecenia	Tak***
Umowa zlecenia	Pozarolnicza działalność gospodarcza	Tak
Pozarolnicza działalność gospodarcza	Pozarolnicza działalność gospodarcza	Tak
Pozarolnicza działalność gospodarcza	Pozarolnicza działalność gospodarcza	Tak (ubezpieczenia społeczne) Nie (ubezpieczenie zdrowotne)

* Zjawisko zbiegu tytułów do ubezpieczenia zdrowotnego co do zasady nie prowadzi do zmniejszenia podstawy wymiaru odprowadzania składek, ale istnieje szereg przypadków, gdzie obowiązek odprowadzania składek jest wyłączone (np. urlop wychowawczy, status ucznia lub studenta poniżej 26. roku życia, bezrobotnego, pobieranie świadczeń z pomocy społecznej).

** Z wyjątkiem przychodów zwolnionych ze składek, np. nagród jubileuszowych, świadczeń socjalnych z zakładowego funduszu świadczeń socjalnych.

*** Pod warunkiem, że wynagrodzenie z pierwszej umowy jest wyższe niż wynagrodzenie minimalne.

Źródło: Opracowanie własne Instraat na podstawie przeglądu obowiązujących przepisów oraz poradników i danych ZUS (2019a, 2019b, 2020a). Szczegółowy opis wyjątków w tekście oraz przypisach.

Obecnie obowiązujące przepisy pozwalają na odprowadzanie składek na ubezpieczenia społeczne za ubezpieczonego mającego umowę o pracę z wynagrodzeniem co najmniej równym minimalnemu oraz umowę (lub umowy) zlecenia, tylko za pierwszy z tych strumieni przychodu. Podobne zasady obowiązują w wypadku osób osiągających przychód z tytułu więcej niż jednej umowy zlecenia lub z umowy zlecenia i pozarolniczej działalności gospodarczej. Jeśli przychód z pierwszej umowy zlecenia jest nie niższy niż wynagrodzenie minimalne, to nie generuje obowiązku odprowadzania składek na ubezpieczenie społeczne od przychodu z kolejnych tytułów (umowy zlecenia, pozarolniczej działalności gospodarczej)⁷.

Obniżenie wysokości płaconych składek sprawia, że wartość przyszłej emerytury ulega obniżeniu i ograniczony lub uniemożliwiony jest dostęp do świadczeń krótkookresowych (tzw. wypadkowe, chorobowe). Dla ubezpieczonego w wypadku którego występuje zbieg tytułów do ubezpieczeń wynikających z jednoczesnego zatrudnienia na podstawie umowy o pracę oraz umowy zlecenia długookresowa utrata dochodów z tytułu niższej emerytury jest wyższa niż krótkookresowa oszczędność z tytułu niższych składek, ponieważ całość, bądź znaczna część krótkookresowej oszczędności przejmowana jest przez zleceniodawcę⁸.

7 Podstawą wymiaru do odprowadzenia składek na ubezpieczenia społeczne w przypadku pozarolniczej działalności gospodarczej jest wartość deklarowana, nie niższa 60% prognozowanego średniego miesięcznego wynagrodzenia na dany rok.

8 Osobom zatrudnionym na podstawie umowy zlecenia, których dochód z tytułu umowy o pracę przekracza wynagrodzenie minimalne, zleceniodawca może zaoferować niższe wynagrodzenie brutto niż zlecenioborcom, którzy z wynagrodzenia brutto z tytułu umowy zlecenia opłacają składki na ubezpieczenie emerytalne. Nawet jeżeli założyć, że korzyść po stronie zlecenioborcy jest w całości przekazywana zlecenioborcy (otrzymuje od wynagrodzenie netto wyższe o składki na ubezpieczenie społeczne) to wciąż zleceniodawca odnotowuje korzyść, ponieważ zleceniodawca opłaca połowę składek na ubezpieczenie emerytalne.

W celu oszacowania wpływu obecnych zasad opłacania składek na ubezpieczenie emerytalne w wypadku zbiegu tytułów do ubezpieczeń wynikających z jednoczesnego zatrudnienia na podstawie umowy o pracę i umowy zlecenia na wysokość przyszłej emerytury przeprowadzono prostą symulację. Porównano w niej sytuacje dwóch pracowników, z których pierwszy uzyskuje medianowe wynagrodzenia z tytułu umowy o pracę (3967 zł) oraz medianowe wynagrodzenia z tytułu umowy zlecenia (984 zł) - rozkład dochodów osób, w wypadku których występuje zbieg tytułów do ubezpieczenia omówiono w dalszej części pracy. Drugi pracownik uzyskuje ten sam dochód z tytułu umowy o pracę. Obaj pracownicy są dwudziestopięcioletnimi mężczyznami, którzy weszli na rynek pracy. Przed przejściem na emeryturę przepracują 40 lat⁹. Założono, że wynagrodzenia w gospodarce rosną o 2% rocznie, a waloryzacja składek na ubezpieczenie społeczne wynosić będzie 4%¹⁰. Przyjęto, że przeciętna długość trwania życia osoby w wieku 65 lat wydłuży się z 217 miesięcy (dane na 2019 r.) do 250 miesięcy.

Przy przyjętych założeniach wysokość emerytury drugiego z pracowników (osiągającego taki sam dochód z tytułu umowy o pracę) będzie o 25% większa niż wysokość emerytury pierwszego z pracowników. Wartość stopy zastąpienia (relacja wysokości emerytury do wysokości ostatniego wynagrodzenia) drugiego z pracowników, będzie o 9 pkt. proc. niższa. Ponownie pojawia się kwestia nazewnictwa - nie sam zbieg tytułów do ubezpieczeń społecznych jest problemem, tylko niepełne opłacenie składek w sytuacji gdy on występuje.

Otrzymane wyniki są zależne od przyjętych założeń. Niezależnie jednak od przyjętych założeń wysokość emerytury pracownika w wypadku, którego z racji występowania zbiegu tytułów do ubezpieczeń nie są odprowadzane składki od pełnego przychodu jest niższa niż wysokość emerytury pracownika osiagającego ten sam dochód z tytułu umowy o pracę.

Powyżej omówiono najczęściej występujący typ zbiegu tytułów do ubezpieczeń społecznych. W wypadku pozostałych typów zbiegu tytułów do ubezpieczeń różnice są mniejsze, co w większości wynika z preferencyjnych zasad opłacania składek przez osoby prowadzące pozarolniczą działalność gospodarczą. Informacje na temat pozostałych typów zbiegów tytułów do ubezpieczeń przedstawione są w dalszej części tekstu.

2.1.1. Zbieg tytułów do ubezpieczeń społecznych jako szczególna konsekwencja dualizmu rynku

W wyniku postępującej segmentacji rynku pracy w Polsce, tj. dualizmu,

⁹ W rzeczywistości staż pracy przechodzących na emeryturę jest niższy, co wynika z występowania okresów bezrobocia oraz ewentualnych okresów ograniczonej zdolności do pracy. Uwzględnienie tego w symulacji wymagałoby przyjęcia założeń, w których dokładnie latach pracownicy nie świadczą pracy i nie osiagają dochodu, co oznaczałoby znaczne skomplikowane symulacji.

¹⁰ Założony wzrost płac oraz wartość wskaźnika waloryzacji są niższe niż odnotowane w Polsce w ostatnich latach. Oznacza to, że przyjęte założenia mają konserwatywny charakter.

upowszechnione zostało stosowanie tymczasowych form zatrudnienia oraz ich stosunkowo swobodnego łączenia. Taka sytuacja, wraz z rosnącym przyzwoleniem społecznym na stosowanie atypowych stosunków zatrudnienia, powoduje wzrost liczby osób z więcej niż jednym tytułem do ubezpieczeń społecznych (Wojciechowski, 2019).

Na podstawie przeglądu z Tabeli 2 (cztery przypadki z zaznaczonym "Tak" w ostatniej kolumnie) oraz danych ZUS identyfikujemy cztery typy zbiegu tytułów do ubezpieczeń społecznych pozwalających na odprowadzanie składek w niepełnym wymiarze:

- 1) ubezpieczenie z tytułu umowy o pracę oraz umowy zlecenia;
- 2) ubezpieczenie z tytułu umowy o pracę oraz pozarolniczej działalności gospodarczej;
- 3) ubezpieczenie z tytułu umowy zlecenia oraz kolejnej umowy zlecenia;
- 4) ubezpieczenie z tytułu umowy zlecenia oraz pozarolniczej działalności gospodarczej.

We wszystkich czterech omawianych typach zbiegu tytułów do ubezpieczeń wartość emerytury osoby, w wypadku której występuje zbieg tytułów do ubezpieczeń jest niższa niż wartość emerytury osoby, w wypadku której zbieg tytułów do ubezpieczeń nie występuje. Dodatkowo obniża to poziom ochrony społecznej pracowników zatrudnionych na więcej niż jednej umowie i/lub wykonujących działalność gospodarczą w formie samozatrudnienia.

W ostatnich latach rząd wprowadził zmiany regulacyjne w celu ograniczenia korzystania z umów zlecenia. Reforma z października 2014 roku ograniczyła od początku 2016 r. arbitraż pomiędzy formami zatrudnienia - wprowadzono minimalny poziom podstawy wymiaru składek na ubezpieczenia społeczne w wypadku zbiegu kilku umów na poziomie wynagrodzenia minimalnego. Pracodawcy stracili w ten sposób bodźce do zatrudniania pracowników na wielu umowach cywilnoprawnych jednocześnie. Przed tą reformą, nadmiernie wykorzystywano możliwości polegające na zawarciu kilku umów z jedną osobą do obniżenia kosztów pracy w zakresie składek, aby płacić pełne składki społeczne tylko od jednej umowy opiekującej na znacznie niższą kwotę od płacy minimalnej (np. kilkaset złotych brutto). Rok później, czyli od początku 2017 r. zaczęła natomiast obowiązywać godzinowa płaca minimalna w odniesieniu do umów zlecenia (art. 734 Kodeksu cywilnego) lub umów o świadczenie usług do których stosuje się przepisy o zleceniu (art. 750 Kodeksu cywilnego).

2.1.2. Zbieg tytułów do ubezpieczeń społecznych w świetle danych ZUS

W poniższej części raportu omówiono skalę występowania zbiegu tytułów do ubezpieczeń społecznych. Powstała ona w oparciu o dane z systemu informatycznego ZUS - część z nich dzięki pogłębionym charakterystykom

demograficznym) rzuca nowe światło na zjawisko występowania zbiegu tytułów do ubezpieczeń społecznych.

Umowy o dzieło, które co do zasady nie są objęte obowiązkiem oskładkowania, nie były do tej pory identyfikowane przez system informatyczny ZUS. Tym samym „perspektywa” ZUS jako jednej z instytucji systemu podatkowo-składkowego nie odzwierciedlała całości zjawiska istnienia współwystępujących źródeł dochodu, a jedynie zbiegu tytułów do ubezpieczeń. Więcej o rozbieżnościach w zakresie liczby i charakterystyki danych typów zatrudnienia znajduje się w Ramce 2 „Poszerzyć horyzont widzenia”.

Według stanu na dzień 31 grudnia 2019 r. zbieg tytułów do ubezpieczeń społecznych występował u 1,074 mln osób. Oznacza to, że zbieg tytułów do ubezpieczeń występował u 6,4% osób ubezpieczonych w ubezpieczeniu zdrowotnym, które to stanowi najlepszy punkt odniesienia - jest ono odprowadzane od największej liczby form zatrudnienia i stanowi w literaturze dot. polskiego systemu podatkowo-składkowego uniwersalny punkt odniesienia do mierzenia liczby zatrudnionych w gospodarce¹¹. Wskaźnik ten pozostaje na relatywnie stałym poziomie - w 2012 roku wynosił on 6,2%, wzrósł do 6,8% w 2015 roku i spadł do obecnego poziomu m.in. w wyniku reformy z października 2014 r. (patrz: Ramka 1). Liczba przypadków zbiegu tytułów do ubezpieczeń społecznych jest zbieżna z liczbą przypadków zbiegu oszacowanych przez Ministerstwo Finansów dla lat 2016-17.

Suma podstaw składek ubezpieczenia zdrowotnego osób, w wypadku których występował zbieg tytułów do ubezpieczenia wyniosła 8,1 mld zł¹². Podsumowując - co piętnasty pracujący w Polsce pracuje na podstawie więcej niż jednej umowy, zarabiając średnio 7 571 zł brutto rocznie z tytułu umowy o pracę, zlecenia lub obu z nich (wyłączając dochód z działalności gospodarczej). Dowodzi to, że zbieg tytułów do ubezpieczeń jest istotnym zjawiskiem w systemie zabezpieczenia społecznego i dotyczy stosunkowo dużej części pracowników osiągających w zdecydowanej większości ponadprzeciętne dochody.

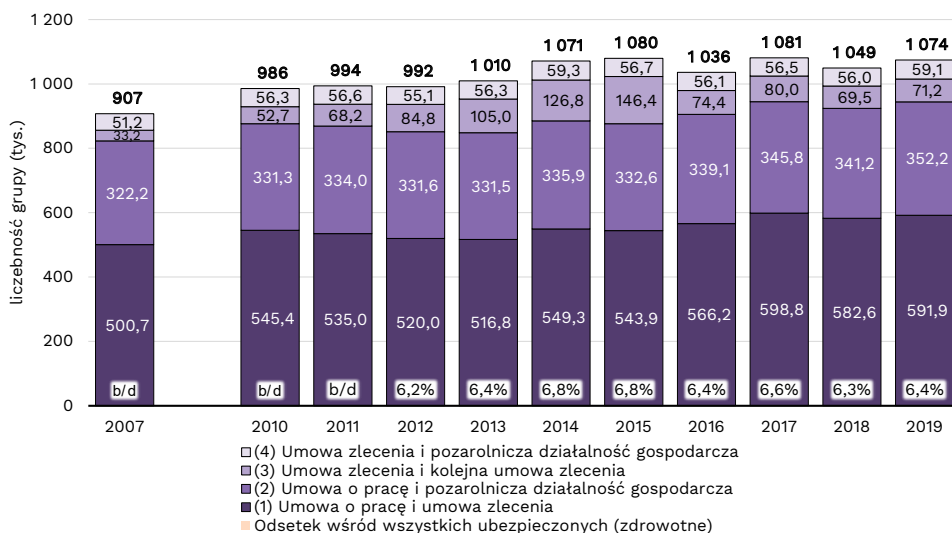
Powyższe typy zbiegu tytułów do ubezpieczeń określamy mianem zbiegów tytułów do ubezpieczeń drugiego stopnia. Poza zbiegami tytułów do ubezpieczeń drugiego stopnia istnieją również zbiegi tytułów do ubezpieczeń stopnia trzeciego (np. pracownik zatrudniony na umowy o pracę, jednocześnie prowadzi pozarolniczą działalność gospodarczą i jest zatrudniony na podstawie umowy zlecenia) i wyższych. Jest ich jednak niewiele. Osoba, w wypadku której występuje trzykrotny i wyżej krotny zbieg tytułów do ubezpieczeń została zakwalifikowana do każdego z występującego w jej wypadku przypadków zbiegu tytułów do ubezpieczeń drugiego stopnia.

¹¹ Zgodnie z danymi opublikowanym w Portalu Statystycznym ZUS liczba ubezpieczonych w ubezpieczeniu zdrowotnym wyniosła w 2019 r. 16,7 mln osób. Liczba ta nie jest tożsama z liczbą osób mających prawo korzystać ze świadczeń finansowanych przez NFZ: nie uwzględnia ona emerytów i członków rodzin osób ubezpieczonych. Tym samym, nie jest to miara obrazująca liczbę uprawnionych do świadczeń zdrowotnych, ale za to odzwierciedla stan zatrudnienia lepiej od liczby osób w ubezpieczeniach emerytalnym i rentowych.

¹² Suma obliczona dla obu tytułów.

Na poniższym wykresie zaprezentowano liczbę przypadków każdego z czterech wyżej wymienionych typów zbiegu tytułów do ubezpieczeń w latach 2007, 2010-2019.

Wykres 3. Liczba osób, w wypadku których występuje zbieg tytułów do ubezpieczeń społecznych wg danych ZUS.



Źródło: opracowanie własne Instrat na podstawie danych z systemu informatycznego ZUS. Brak danych o liczbie osób z ubezpieczeniem zdrowotnym za lata 2007, 2010, 2012 uniemożliwia wskazanie odsetka jaki stanowią wszyscy ubezpieczeni ze zbiegiem tytułów do ubezpieczeń społecznych wśród całej populacji z ubezpieczeniem zdrowotnym (oznaczenie "b/d" na dole słupków). Stan na koniec roku kalendarzowego.

W 2019 r. ponad połowa, bo 55,1% wszystkich przypadków zbiegu tytułów do ubezpieczeń to zbieg tytułów do ubezpieczeń wynikających z jednoczesnego zatrudnienia na podstawie umowy o pracę oraz umowy zlecenia. W takim wypadku jeżeli podstawa składek na ubezpieczenie społeczne jest co najmniej równa pensji minimalnej nie odprowadza się składek na ubezpieczenie społeczne od przychodu osiągniętego na podstawie umowy zlecenia. Taka sytuacja zachodzi w przypadku prawie wszystkich osób jednocześnie zatrudnionych na podstawie umowy o pracę oraz umowy zlecenia.

Przy takiej konfiguracji umów, stawki na ubezpieczenie społeczne odprowadzane są zwykle od umowy o pracę zawartej na poziomie minimalnego lub nieznacznie wyższego wynagrodzenia, zaś pozostała część wynagrodzenia wypłacana jest z pominięciem składek na podstawie umowy zlecenia. Szczegółowe przedstawienie studium przypadku zatrudnienia w oparciu o umowę o pracę oraz umowę zlecenia znajduje się w rozdziale 3.

Drugi najczęściej występujący zbieg tytułów do ubezpieczeń wynikający z objęcia ubezpieczeniem z tytułu umowy o pracę i pozarolniczej działalności gospodarczej odpowiadał natomiast za 32,1% przypadków zbiegu tytułów do ubezpieczeń.

Pierwsze dwa typy zbiegu tytułów do ubezpieczeń odpowiadają za 87,8% wszystkich przypadków zbiegu tytułów do ubezpieczeń, co jasno wskazuje na ich dominujące znaczenie.

Trzeci typ zbiegu tytułów do ubezpieczeń wynikający z zatrudnienia na podstawie więcej niż jednej umowy zlecenia odpowiadał za zaledwie 6,6% wszystkich przypadków zbiegu tytułów do ubezpieczeń. Występowanie tego typu zbiegu tytułów do ubezpieczeń stało się dużo mniej powszechne na przestrzeni ostatnich lat z powodu wprowadzenia od początku 2016 roku obowiązku odprowadzania składek na ubezpieczenia społeczne od sumy przychodów ze wszystkich umów zlecenia u jednego pracodawcy. Wcześniej z ponad 1 miliona definiowanych przez ZUS przypadków zbiegu tytułów do ubezpieczeń, trzeci typ zbiegu stanowił aż 14% przypadków, zaś od czasu wspomnianej reformy (początek 2016 r.) jego częstotliwość spadła dwukrotnie, bo do poziomu poniżej 7% ogółu grupy (patrz: Ramka 1).

Czwarty typ zbiegu tytułów do ubezpieczeń wynikający z objęcia ubezpieczeniem z tytułu umowy zlecenia oraz pozarolniczej działalności gospodarczej odpowiadał natomiast za 5,5% przypadków zbiegu tytułów do ubezpieczeń. Najrzadsze występowanie tego połączenia wynika z faktu, iż niesie ono za sobą najmniejszy potencjał na zmniejszenie stawek.

W latach 2015–2019 liczba przypadków zbiegu tytułów do ubezpieczeń społecznych pierwszego typu (umowa o pracę i umowa zlecenie) wzrosła o 8,8%. Liczba przypadków zbiegu tytułów do ubezpieczeń drugiego typu (umowa o pracę i pozarolnicza działalność gospodarcza) wzrosła o 5,9%. Liczba przypadków zbiegu tytułów do ubezpieczeń czwartego typu (umowa zlecenia i pozarolnicza działalność gospodarcza) wzrosła o 5%. W wypadku każdego z trzech wyżej wymienionych typów zbiegu tytułów do ubezpieczeń suma podstaw składek na ubezpieczenie zdrowotne w analizowanym okresie wzrosła o 25–30%. Spadek liczby przypadków zbiegu tytułów do ubezpieczeń nastąpił jedynie wypadku zbiegu wynikającego z zatrudnienia na podstawie więcej niż jednej umowy zlecenia, co jest konsekwencją reformy, która weszła w życie z początkiem 2016 r. (patrz: Ramka 1).

Ramka 1. Przełamanie nadmiernej optymalizacji składkowej.

W przeszłości skutecznie została wprowadzona reforma ograniczająca negatywne konsekwencje zbiegów tytułów do ubezpieczeń.

Ustawa z dnia 23 października 2014 r. o zmianie ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych oraz niektórych innych ustaw sprawiła, że od 1 stycznia 2016 roku każdy zatrudniony na umowę zlecenie jest zobowiązany do odprowadzania składek na ubezpieczenia społeczne przynajmniej od przychodu równego wynagrodzeniu minimalnemu.

Mierzalne efekty zmiany prawa

Do końca 2015 r. osoba objęta więcej niż jedną umową zlecenia odprowadzała składki na ubezpieczenia społeczne jedynie z tytułu umowy zawartej jako pierwsza. Dla zleceniodawców stwarzało to bodziec do fikcyjnego podziału dochodu z jednej umowy zlecenia na większą liczbę umów, co pozwalało zredukować obciążenie składkowe. Od początku 2016 r. obowiązują natomiast inne zasady zbiegu tytułów do ubezpieczeń. W wyniku przeprowadzonej reformy liczebność trzeciego typu zbiegu spadła o ok. połowę z 146,4 tys. w 2015 roku do 74,4 tys. ubezpieczonych w 2016 roku, po czym ustabilizowała się tym poziomie.

Szybkość spadku liczby zbiegu tytułów do ubezpieczeń wynikających z pozostawania stroną więcej niż jednej umowy zlecenia oraz skala redukcji jasno wskazują, że w wielu wypadkach zatrudnienie na więcej niż jedną umowę zlecenia było narzędziem służącym zleceniodawcom do redukcji obciążeń składkowych.

Aspekty demograficzne

Blisko 60% osób, w przypadku, których występuje zbieg tytułów do ubezpieczeń ze względu na jednoczesne objęcie ubezpieczeniem z tytułu umowy o pracę i umowy zlecenia to kobiety. W trzech pozostałych typach zbiegu tytułów do ubezpieczeń udział kobiet w liczbie osób, w przypadku, których następuje zbieg tytułów do ubezpieczeń jest mniejszy, bo wynosi 41-43%. Udział obu płci w całkowitej liczbie przypadków zbiegu tytułów do ubezpieczeń jest porównywalny (kobiety: 50,5%; mężczyźni 49,5%).

Przyczyny tego zjawiska są powszechnie opisane w literaturze. Kobiety podlegają dyskryminacji na rynku pracy, często otrzymują niższe wynagrodzenie niż mężczyźni za tę samą pracę, posiadając często te same umiejętności. Zgodnie z danymi Eurostatu wynagrodzenia kobiet w Polsce w 2018 r. były blisko o 8,8% niższe niż wynagrodzenia mężczyzn (Eurostat, 2020). Skorygowane (uwzględniające różnicowanie charakterystyk kobiet i mężczyzn) szacunki luki płacowej w Polsce wskazują, że kobiety zarabiają o 20% mniej niż zarabiali by mężczyźni o tych samych cechach (Magda et al., 2015).

Emerytury kobiet są istotnie niższe niż emerytury mężczyzn. Średnia wysokość emerytur wypłacanych przez Zakład Ubezpieczeń Społecznych w marcu 2020 r. wyniosła 2 002,66 zł w wypadku kobiet oraz o prawie połowę więcej, bo aż 2 992, 13 zł w wypadku mężczyzn (ZUS, 2020b). Obecne zasady opłacania składek na ubezpieczenie w wypadku zbiegu tytułów do ubezpieczeń są czynnikiem zwiększającym nierówność emerytur kobiet i mężczyzn.

Sytuacja osób w wieku 50+ na rynku pracy jest gorsza niż osób młodszych. Osoby w tym wieku stanowią 29,4% wszystkich osób objętych

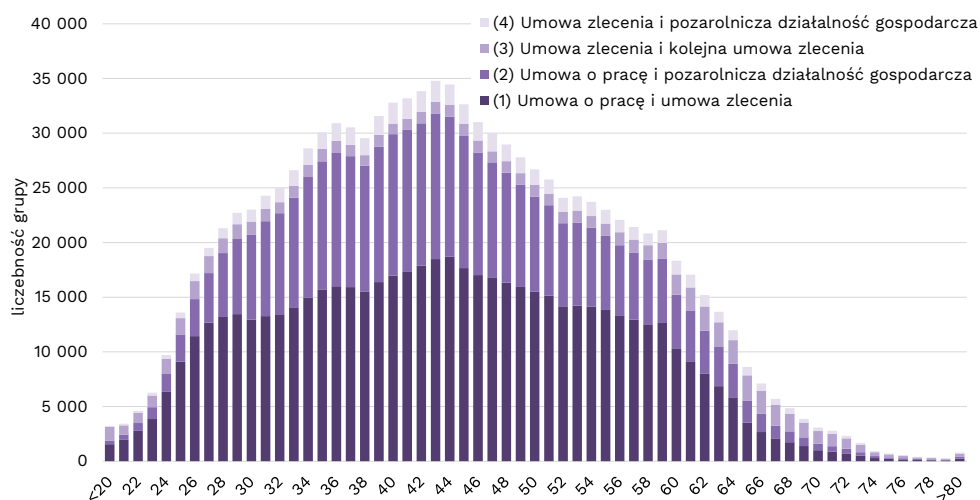
ubezpieczeniem zdrowotnym. Udział osób w wieku 50+ w liczbie osób, w przypadku których zachodzi zbieg tytułów do ubezpieczeń jest zdecydowanie wyższy. W wypadku pierwszego typu zbiegu tytułów do ubezpieczeń (umowa o pracę i umowa zlecenia) wynosi 32,8%, w wypadku trzeciego typu zbiegu tytułów do ubezpieczeń (umowa zlecenia i kolejna umowa zlecenia) wynosi 52%, w wypadku czwartego typu zbiegu tytułów do ubezpieczeń (umowa zlecenia i pozarolnicza działalność gospodarcza) 37,1%. Jedynie w wypadku drugiego typu zbiegu tytułów do ubezpieczeń (umowa o pracę i pozarolnicza działalność gospodarcza) udział osób w wieku 50+ jest nieznacznie niższy (28,4%) niż ich udział w liczbie osób objętych ubezpieczeniem zdrowotnym (29,4%).

Ze względu na wysoki udział osób w wieku 50+ w liczbie przypadków zbiegu tytułów do ubezpieczeń obecne zasady opłacania składek emerytalnych w przypadku zbiegu tytułów do ubezpieczeń są szczególnie szkodliwe dla starszych pracowników. Przyczyniają się do obniżenia ich emerytur w okresie, w którym dodatkowo odprowadzone składki mają najistotniejszy wkład.

Problem zatrudnienia na czas określony oraz zatrudnienia na umowach cywilnoprawnych w szczególności dotyczy osoby młode. Udział osób poniżej 30 roku życia w liczbie osób, w przypadku których zachodzi zbieg tytułów do ubezpieczeń jest porównywalny do udziału osób poniżej 30 roku życia w populacji. Oznacza to, że osoby w wieku poniżej 30 roku życia nie są ponadprzeciętnie często zatrudniane w wielu formach zatrudnienia jednocześnie.

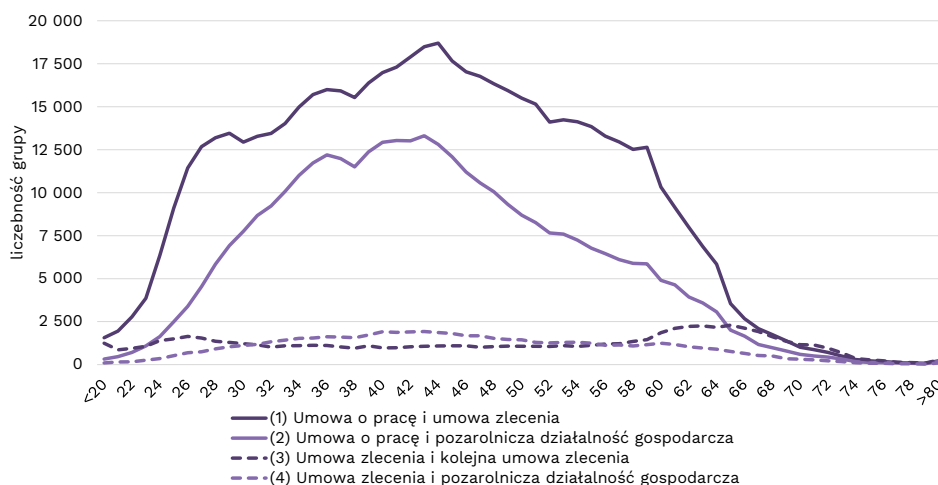
Poniższe dwa wykresy obrazują rozkład wieku osób na zidentyfikowanych powyżej typach zbiegu tytułów do ubezpieczeń.

Wykres 4. Liczba i typ przypadków zbiegu tytułów do ubezpieczeń zidentyfikowanych przez ZUS - struktura wiekowa osób, ujęcie sumaryczne dla wszystkich typów zbiegu tytułów do ubezpieczeń społecznych, 2019.



Źródło: opracowanie własne Instrat na podstawie danych z systemu informatycznego ZUS. Stan na koniec każdego roku kalendarzowego.

Wykres 5. Liczba i typ przypadków zbiegu tytułów do ubezpieczeń zidentyfikowanych przez ZUS - struktura wiekowa osób, w podziale na poszczególne typy zbiegu tytułów do ubezpieczeń, 2019.

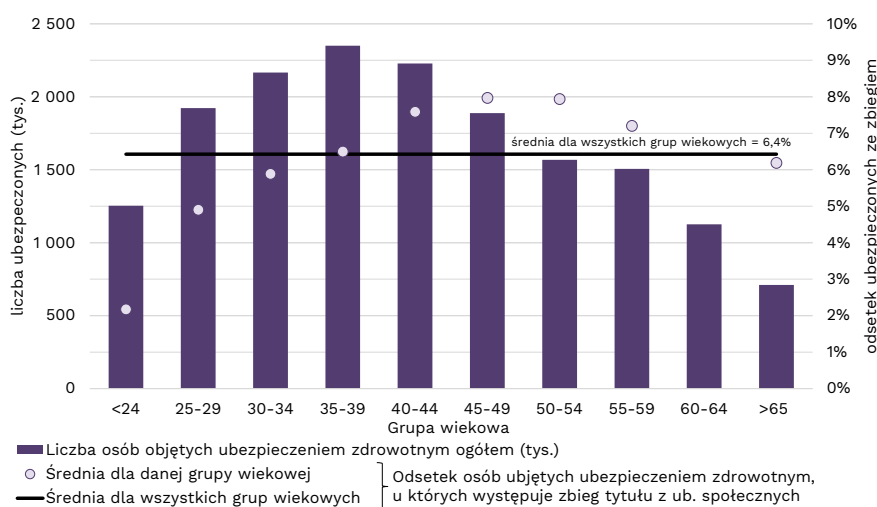


Źródło: opracowanie własne Instrat na podstawie danych z systemu informatycznego ZUS.
Stan na koniec każdego roku kalendarzowego.

Studenci poniżej 26. roku życia są zwolnieni z obowiązkowych ubezpieczeń społecznych, w związku z tym liczebność osób ze zbiegiem tytułów do ubezpieczeń społecznych wśród młodych jest w oczywisty sposób niższa.

Aby jednak w pełni zobrazować zjawisko występowania zbiegu tytułów do ubezpieczeń społecznych i ukazania różnicy tej subgrupy z resztą populacji ubezpieczonych konieczne jest porównanie z całą grupą ubezpieczonych. Prezentujemy to zjawisko na poniższym wykresie.

Wykres 6. Liczba i odsetek występowania tytułów do ubezpieczeń zidentyfikowanych przez ZUS - struktura wiekowa osób w odniesieniu do całej populacji osób pracujących z ubezpieczeniem zdrowotnym, 2019.



Źródło: opracowanie własne Instrat na podstawie danych z systemu informatycznego ZUS.
Stan na koniec roku kalendarzowego. Przez zbieg rozumiemy cztery powyżej zidentyfikowane typy współwystępujących tytułów do ubezpieczeń społecznych. Średnia dla sumy wszystkich czterech typów zbiegu.

Jasno wynika z powyższego wykresu, że **zbieg tytułów do ubezpieczeń społecznych jest zjawiskiem charakterystycznym dla osób powyżej 40. roku życia** - powyżej tego progu wiekowego występuje ok. $\frac{2}{3}$ wszystkich przypadków zbiegu tytułów do ubezpieczeń społecznych. Z analizy danych za 2019 rok wynika, że największy odsetek na poziomie sięgającym nawet 8% (powyżej średniej równej 6,4% - dla wszystkich osób z czterema typami zbiegu) jest obecny w grupie wiekowej 45-49 lat. W grupie osób młodych odsetek ten kształtuje się znacznie poniżej średniej, bo na poziomie poniżej 5%.

Wskazuje to na niedostrzegany do tej pory w literaturze obraz segmentacji rynku pracy. Jak wskazano w rozdziale pierwszym to osoby młode na rynku pracy są w nie uprzywilejowanej pozycji, bo upowszechnienie umów cywilnoprawnych i czasowych form zatrudnienia negatywnie odbija się na ich ogólnej pozycji (stabilność zatrudnienia, dostęp do usług publicznych, ochrona praw socjalnych). Z powyższej analizy wynika, to osoby dorosłe stanowią największą grupę (ok. $\frac{2}{3}$) osób z tzw. zbiegiem.

Zestawiając powyższy fakt z informacją o ponadprzeciętnym wynagrodzeniu ubezpieczonych ze zbiegiem tytułów do ubezpieczeń społecznych w porównaniu do reszty zatrudnionych oraz faktem, że to ok. 40. roku życia osiąga się szczyt dochodów, wskazujemy, że **skala utraconych zapisów na indywidualnych kontach w ZUS może być istotna**. Odprowadzone składki w ostatnich latach przed osiągnięciem wieku emerytalnego są w szczególności cenne dla przyrostu oczekiwanego świadczenia emerytalnego, więc tym większa istnieje konieczność podjęcia przez prawodawcę tego tematu.

Dostęp do danych zagregowanych, a nie jednostkowych, umożliwia wstęp do oceny potencjalnych efektów reformy. Jednak już dzięki tej uproszczonej analizie można ocenić, że to wprost osoby najwięcej zarabiające osiągają dochód w ramach nachodzących na siebie tytułów do ubezpieczeń społecznych. Prowadzi nas to do wniosku, że obok grupy samozatrudnionych, ubezpieczeni ze zbiegiem tytułów do ubezpieczeń społecznych w nieproporcjonalnie niski sposób dokładają się do wspólnego systemu ubezpieczeń społecznych, na co pozwalają obecnie obowiązujące przepisy. To kolejny przykład braku realizacji konstytucyjnej zasady sprawiedliwości społecznej.

Zbieg tytułów do ubezpieczeń w różnych sekcjach PKD

Liczba przypadków zbiegu tytułów do ubezpieczeń oraz udział liczby przypadków zbiegu tytułów do ubezpieczeń w liczbie zatrudnionych istotnie różnią się pomiędzy sekcjami PKD. Na wykresie 7 przedstawiono liczbę przypadków zbiegu tytułów do ubezpieczeń wg sekcji PKD. Dane przedstawiono wg. stanu na rok 2018, ponieważ dane o liczbie zatrudnionych wg sekcji PKD za rok 2019 nie są dostępne w momencie publikacji niniejszego opracowania. Ze względu na brak danych umożliwiających identyfikację wszystkich osób z ubezpieczeniem zdrowotnym (16,6 mln osób w 2018 r.) wg kodu PKD nie podajemy dokładnych częstotliwości

najczęściej
występująca grupa –
zatrudnieni w opiece
zdrowotnej i pomocy
społecznej – ok. 160
tys. ubezpieczonych

występowania zbiegu tytułów do ubezpieczeń społecznych w danej branży. Dostępny podział z danych GUS dotyczy jedynie zatrudnionych (11,5 mln osób w 2018 roku), czyli zbioru mniejszego - przede wszystkim o osoby prowadzące pozarolniczą działalność gospodarczą. Tym samym jego użycie jako mianownika prowadzi do przeszacowania udziału - niemniej jednak komentujemy poniżej wyniki wartości absolutnych w odniesieniu do **szacowanej** częstotliwości.

Pod względem liczby przypadku zbiegu tytułów do ubezpieczeń liderem jest sekcja PKD Q - Opieka zdrowotna i pomoc społeczna, w której występuje 160,3 tys. przypadków zbiegu tytułów do ubezpieczeń. Tym samym jest ona liderem pod względem liczb nominalnych, zaś nasze szacunki pozwalają określić na istotnie wysokie relatywny udział (ubezpieczonych ze zbiegiem tytułów) względem wszystkich zatrudnionych i ubezpieczonych pracujących w tej branży. Wysoka liczba ubezpieczonych ze zbiegiem tytułów do ubezpieczeń społecznych jest prawdopodobnie konsekwencją częstego łączenia zatrudnienia u wielu pracodawców, co jest charakterystyczne ze względu na braki kadrowe w tej branży (NIK, 2016) (częsty przypadek: pielęgniarka pracująca w kilku szpitalach). W wypadku tej sekcji PKD zbieg tytułów do ubezpieczeń najczęściej wynika z łączenia zatrudnienia na podstawie umowy o pracę z zatrudnieniem na podstawie umowy zlecenia (88,8 tys. przypadków), jednakże stosunkowo częste jest również łączenie zatrudnienia na podstawie umowy o pracę z prowadzeniem pozarolniczej działalności gospodarczej (56,7 tys. przypadków).

Liczba zbiegów tytułów do ubezpieczeń jest ponadto szczególnie wysoka w sekcjach:

- N) Działalność w zakresie usług administrowania i działalność
- G) wspierająca - 152,4 tys.
Handel hurtowy i detaliczny, naprawa pojazdów samochodowych,
- M) włączając motocykle - 109,7 tys.
Działalność naukowa, profesjonalna i techniczna - 101,1 tys.
- K) Działalność finansowa i ubezpieczeniowa - 97,5 tys

Pięć powyżej wskazanych sekcji odpowiada za 55% liczby przypadków zbiegu tytułów do ubezpieczeń społecznych.

Szacowana częstotliwość występowania zbiegu tytułów do ubezpieczeń (zdefiniowana jako: liczba przypadków zbiegu tytułów do ubezpieczeń społecznych podzielona przez liczbę zatrudnionych - patrz powyższe zastrzeżenie) **jest szczególnie wysoka w sekcjach:**

- R) Działalność związana z kulturą, rozrywką i rekreacją
- K) Działalność finansowa i ubezpieczeniowa
- S) Pozostała działalność usługowa
- N) Działalność w zakresie usług administrowania i działalność wspierająca
- M) Działalność naukowa, profesjonalna i techniczna
- Q) Opieka zdrowotna i pomoc społeczna

Dane o liczbie zbiegów tytułów do ubezpieczeń oraz liczbie zatrudnionych wg. sekcji PKD pozwalają stwierdzić, że zbieg tytułów do ubezpieczeń rzadko występuje w sekcjach PKD:

- A) Rolnictwo, leśnictwo, łowiectwo i rybactwo
- B)+C)+D)+E) Górnictwo i wydobywanie + Przetwórstwo przemysłowe + Wytwarzanie i zaopatrywanie w energię elektryczną...+ Dostawa wody...¹³
- C) Przetwórstwo przemysłowe

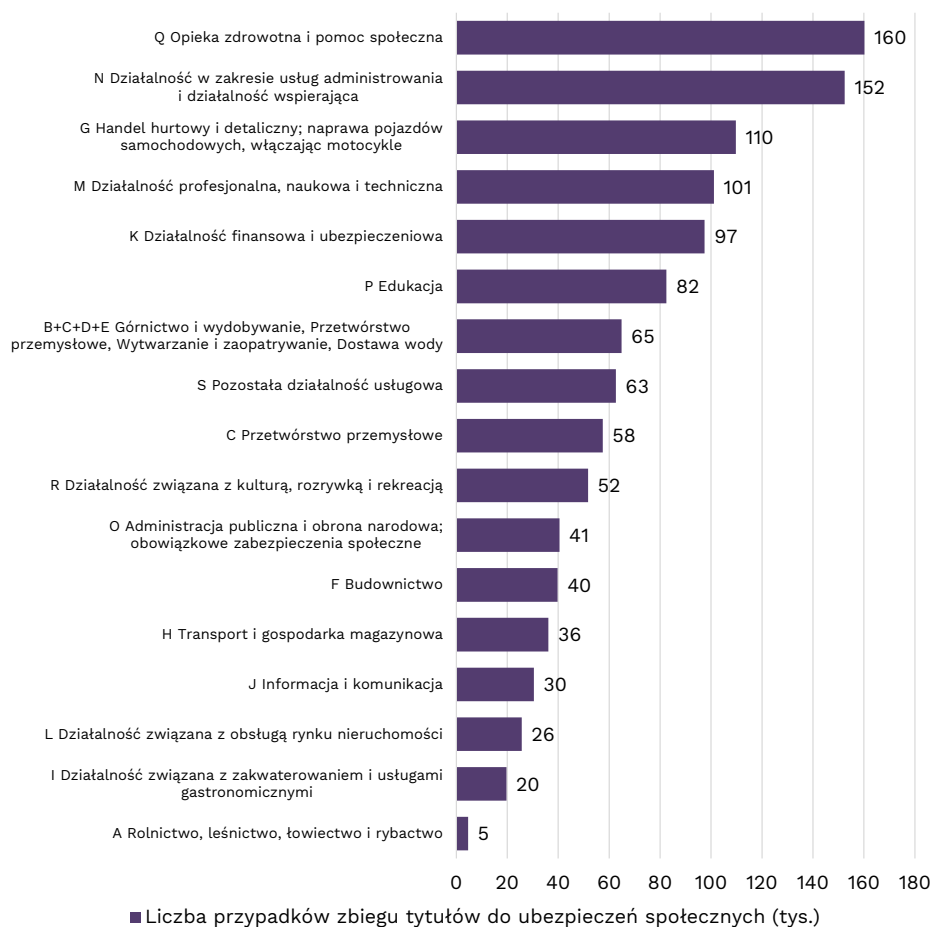
Jak omówiono w niniejszym opracowaniu najczęstszym przypadkiem zbiegu tytułów do ubezpieczeń jest zbieg tytułów do ubezpieczeń wynikających z jednoczesnego zatrudnienia na podstawie umowy o pracę oraz umowy zlecenia. W 2018 r. odpowiadał on za 582,6 tys. z 1049,4 tys. (55%) wszystkich przypadków zbiegu tytułów do ubezpieczeń. **Istnieją jednak sekcje PKD, w których dominującym przypadkiem zbiegu tytułów do ubezpieczeń jest zbieg tytułów wynikających z jednoczesnego zatrudnienia na podstawie umowy o pracę oraz prowadzenia pozarolniczej działalności gospodarczej.** Są to sekcje:

- G) Handel hurtowy i detaliczny, naprawa pojazdów samochodowych, włączając motocykle
- H) Transport i gospodarka magazynowa
- J) Informacja i komunikacja
- M) Działalność naukowa, profesjonalna i techniczna.

Poniższy wykres obrazuje częstotliwość występowania zbiegu tytułów do ubezpieczeń społecznych w poszczególnych sekcjach PKD.

¹³ Ze względu na niewielką liczbę zatrudnionych w sekcjach PKD B, D, E w publikacjach GUS dane podawane są łącznie dla sekcji B,C,D,E.

Wykres 7. Liczebność grupy ubezpieczonych ze zbiegiem tytułów do ubezpieczeń społecznych według branży (kod PKD) w 2019 roku.



Źródło: opracowanie własne Instrat na podstawie danych z systemu informatycznego ZUS. Stan na koniec roku kalendarzowego. Przez zbieg rozumiemy cztery powyżej identyfikowane typy współwystępujących tytułów do ubezpieczeń społecznych. Średnia dla sumy wszystkich czterech typów zbiegu.

Co istotne, największa szacowana częstotliwość występowania zbiegów odpowiada sekcjom gospodarki, które w ponadprzeciętny sposób obciążone zostały konsekwencjami lockdownu oraz trwającej pandemii COVID-19. Szacuje się, iż w drugim kwartale 2020 roku instytucje kultury i przemysł rozrywkowy zaliczył spadek przychodów o połowę (Miasto Kraków, 2020), produkt krajowy brutto w sekcji handlu spadł o -12.4% rok do roku (GUS, 2020), zaś warunki pracy przedstawicieli zawodów medycznych uległy bezprecedensowemu pogorszeniu (PZWL Wydawnictwo Lekarskie, 2020).

sektory najbardziej dotknięte skutkami lockdownu oraz kryzysem ekonomicznym

Ramka 2. Poszerzyć horyzont widzenia.

Różnice między dostępem do danych o podatnikach i ubezpieczonych z perspektywy Ministerstwa Finansów oraz Zakładu Ubezpieczeń Społecznych. Jak poszerzyć zakres analiz?

Aby oszacować w pełni skutki reform w systemie podatkowo-składkowym oraz rozkładu obciążeń, należy uwzględnić zarówno perspektywę ZUS, jak i administracji skarbowej (KAS/MF), które przez lata miały różny, dostęp do danych o podatnikach i ubezpieczonych oraz odprowadzonych przez nich daninach publicznych. Taka asymetria jest częstym zjawiskiem w systemach podatkowo-składkowych.

Ze względu na charakterystykę wybranych typów zatrudnienia, dane ZUS nie mogą odzwierciedlać istotnej liczby przypadków (współ) występowania różnych form zatrudnienia. Obok **rolniczej** działalności gospodarczej jedną z nich jest powszechnie stosowana umowa o dzieło, która co do zasady (patrz Tabela 1) nie podlega żadnym obowiązkowi składkowemu. Istotne wyzwanie analityczne stanowi również ulga dla młodych w PIT obowiązująca od 1 sierpnia 2019 r. Zgodnie z przepisami od początku 2021 r. ZUS będzie miał dostęp do informacji o umowach o dzieło. Analogicznie, administracja skarbowa również nie miała dostępu do wszystkich danych o odprowadzonych przez ubezpieczonych składkach. Jednym z przykładów są dane o składkach z tytułu umowy o pracę oraz umowy zlecenia jako podkategoria “działalność wykonywana osobiście” - z punktu widzenia administracji skarbowej odprowadzone przez ubezpieczonego składki ujęte były zbiorczo, bez rozróżnienia na typ umowy oraz płatnika, który je odprowadził.

Ograniczenie tej asymetrii było tylko jednym z przykładów pokrycia rosnącego zapotrzebowania po stronie administracji publicznej na ocenę skali zjawiska współwystępowania umów cywilnoprawnych oraz wielowymiarowej oceny rozkładu obciążeń podatkowo-składkowych.

W latach 2015-2016 zjawisko to zostało dostrzeżone przez Ministerstwo Finansów oraz Komitet Ekonomiczny Rady Ministrów w procesie opracowywania koncepcji tzw. jednolitej daniny, czyli reformy mającej na celu ujednoczenie wysokości obciążeń podatkowo-składkowych z wielu form zatrudnienia (Wojciechowski, 2019). W ramach przygotowań do opracowania założeń do reformy przeprowadzono nowelizację dwóch ustaw, która umożliwiła dwustronną wymianę informacji o podatnikach (Ustawa z dnia 6 października 2016 r. o zmianie ustawy o urzędach i izbach skarbowych oraz ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych). Jej efektem było powstanie łączonej bazy danych o odprowadzonych składkach i podatkach, którą opracował zarówno ZUS, jak i MF.

Po dokonanej wymianie informacji pomiędzy obiema instytucjami, Departament Polityki Makroekonomicznej MF przeprowadził transformację danych ubezpieczeniowych do postaci analitycznej. Transformacja obejmowała m.in. agregację do danych rocznych, wyznaczenie kategorii

ubezpieczonych oraz wyodrębnienie zbiegów tytułów ubezpieczeń. Ponadto utworzono rejestr podmiotów, aby efektywnie identyfikować podmioty w obu bazach danych.

Połączenie baz danych wyposażyło administrację publiczną w narzędzia pozwalające na wielowymiarową analizę zjawiska dualizmu na rynku pracy (różnych form zatrudnienia) i rozkładu obciążeń daninami publicznymi oraz nierówności dochodowych w społeczeństwie (Chrostek et al., 2019). Dzięki niej, prowadzona ocena skutków regulacji jest w stanie w dokładniejszy niż przedtem sposób odzwierciedlać korzyści i koszty dla poszczególnych grup zatrudnionych potencjalnie objętych reformą. W szczególności ma to znaczenie dla osób zatrudnionych tylko na umowach o dzieło, które ZUS będzie identyfikował od 2021 r.

Dalsze upraszczanie i uszczelnianie systemu podatkowego, w celu poprawy sytuacji ubezpieczonych na emeryturze oraz upowszechnienia dostępu do opieki zdrowotnej wpisuje się w zakres rekomendacji Komisji Europejskiej (Semestr Europejski, 2020). W 2019 roku, Komisja Europejska również wystosowała rekomendacje dot. likwidacji utrzymujących się przeszkód dla bardziej trwałych form zatrudnienia (Semestr Europejski, 2019). Przygotowanie odpowiednich zmian prawnych wymaga jednak pogłębionej, wielowymiarowej oceny skutków regulacji, która jest możliwa dzięki redukcji asymetrii i wymianie informacji pomiędzy administracją skarbową a ZUS.

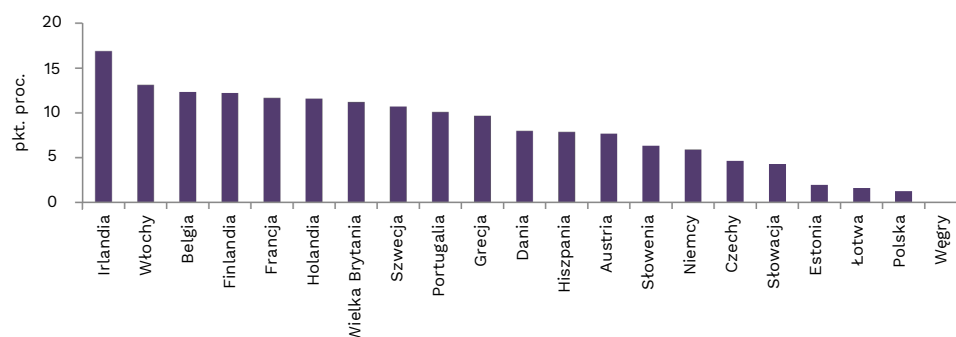
Poszerzyć horyzont widzenia

Rekomenduje się dalsze rozszerzenie zakresu analiz dot. sytuacji dochodowej gospodarstw domowych / osób fizycznych z uwzględnieniem danin publiczno-prawnych poprzez umożliwienie analizy danych także przez zewnętrzne instytucje badawcze, w tym państwowe instytuty badawcze, uczelnie oraz fundacje naukowe. Konieczna ku temu jest dalsza nowelizacja prawa (jak w 2016 roku), która precyzowałaby zakres, warunki i tryb udostępnienia zagregowanych lub jednostkowych **zanonimizowanych** danych na potrzeby badawcze i doradcze pomiędzy instytucjami sektora publicznego oraz poza jego obszar. Bezprzeczenie konieczne przy takiej reformie byłoby: wzmocnienie kompetencji oraz zasobów osobowych administracji publicznej w obszarze analityki danych oraz utrzymanie standardów bezpieczeństwa, zastosowanie dobrych praktyk w zakresie udostępniania danych statystycznych (Europejski Kodeks Praktyk Statystycznych, 2017) oraz określenie standardów udostępniania danych o wysokiej wartości i danych badawczych w rozumieniu unijnej dyrektywy o otwartych danych.

Zbieg tytułów do ubezpieczeń społecznych – rozkład względem osiągniętego dochodu oraz relacja do klina podatkowo-składkowego

Standardem w Unii Europejskiej jest progresywny charakter systemu podatkowego. Obciążenia podatkowo-składkowe (klin podatkowy) osób o wyższych dochodach są wyższe niż obciążenia osób o niższych dochodach. W państwach UE klin podatkowy dla niskich płac jest średnio o 8 punktów procentowych niższy niż klin podatkowy dla wyższych płac (Sawulski, 2019). Różnica ta w Polsce jest nie tylko poniżej średniej, ale też należy do najniższych w Europie, co jest miarą wyjątkowego braku progresywności systemu danin publicznych. Poniższy wykres obrazuje to zjawisko.

Wykres 8. Różnica w wysokości klina podatkowego między wysokimi i niskimi zarobkami.



Źródło: opracowanie własne na podstawie IBS (Sawulski, 2019) i danych OECD.

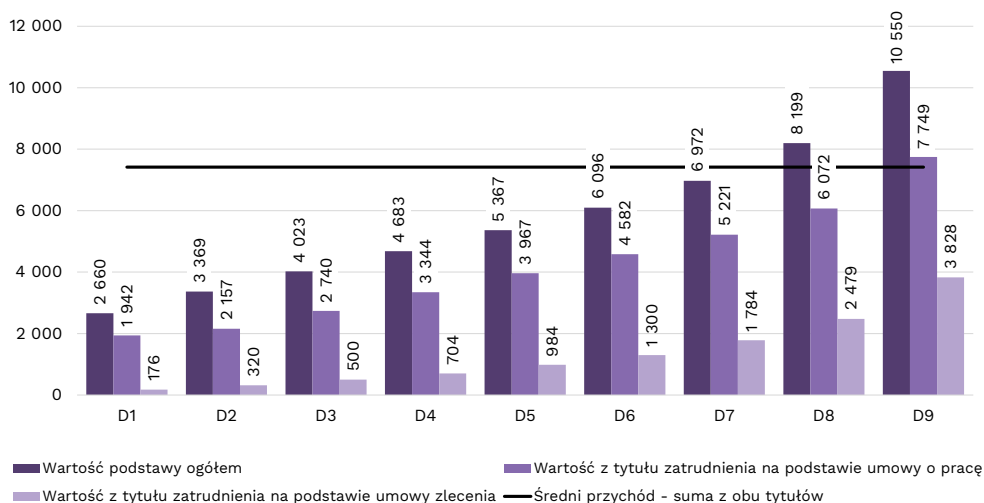
Uwagi: Wysokie zarobki zdefiniowano jako równowartość 167% średniej płacy, a niskie zarobki jako 67% średniej płacy. Obliczenia dla 2017 roku dla bezdzietnego singla zatrudnionego na umowie o pracę. Dane dla państw UE należących do OECD (pominięto Luksemburg).

Degresywny system podatkowy

Klin podatkowy w Polsce jest regresywny, co jest sytuacją wyjątkową w Unii Europejskiej. W Polsce osoby o wysokich dochodach płacą niższe podatki i składki niż osoby o niskich dochodach. W wypadku osób osiągających dochód na podstawie umowy o pracę klin podatkowy jest liniowy – taki sam dla osób otrzymujących niskie i wysokie wynagrodzenie. Regresywność systemu podatkowo-składkowego w Polsce w znacznej mierze wynika z wyjątkowo korzystnych zasad opodatkowania i oskładkowania dochodów z działalności gospodarczej (Arak 2015; Sawulski, 2019).

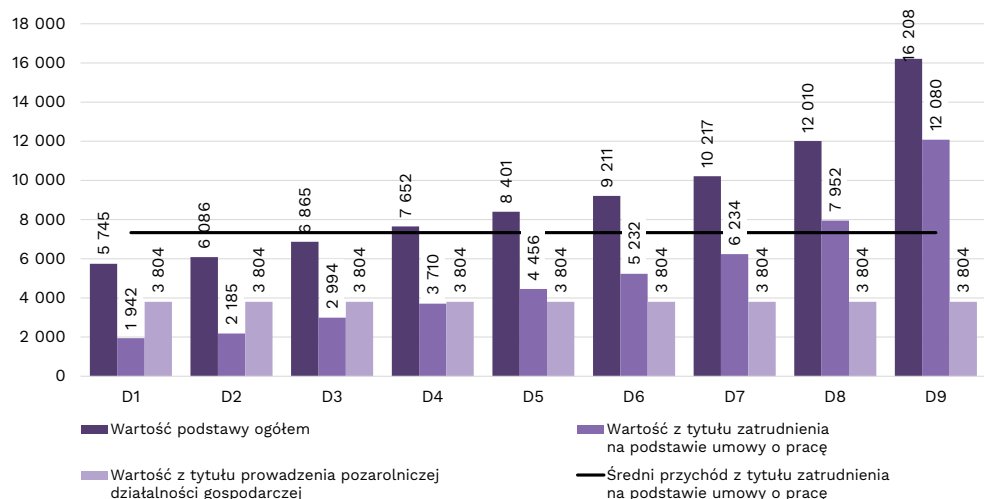
Informacje o wysokości podstaw składek na ubezpieczenie zdrowotne za 2019 rok przedstawiono na wykresach 9-12.

Wykres 9. Rozkład wysokości podstawy składki na ubezpieczenie zdrowotne według decyli (zł) - zbieg tytułów do ubezpieczeń wynikających z jednoczesnego zatrudnienia na podstawie umowy o pracę oraz umowy zlecenia, 2019.



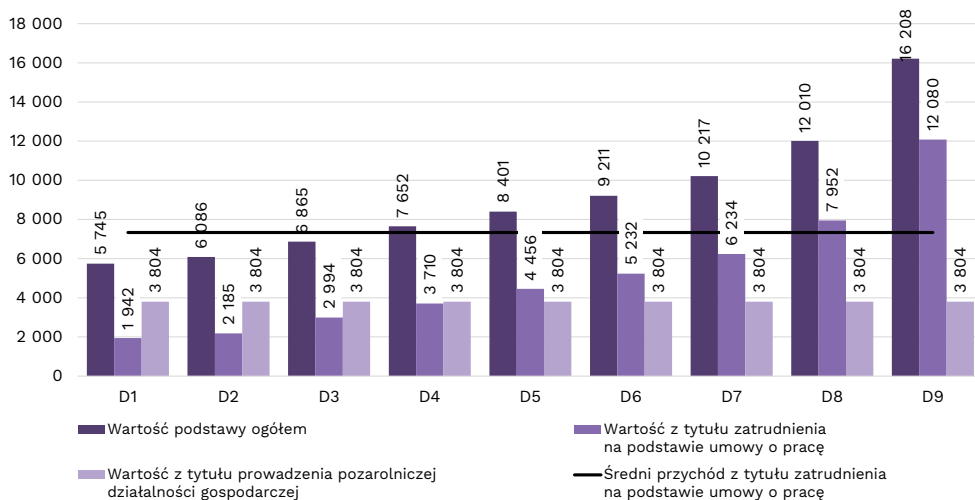
Źródło: opracowanie własne Instrat na podstawie danych z systemu informatycznego ZUS, dane w ujęciu miesięcznym.
Wartość średniej przeliczono, aby przejść z podstawy wymiaru do ubezpieczenia zdrowotnego do wartości przychodu. Wartości w ramach decyli nie sumują się.

Wykres 10. Rozkład wysokości podstawy składki na ubezpieczenie zdrowotne według decyli (zł) – zbieg tytułów do ubezpieczeń społecznych wynikających z jednoczesnego zatrudnienia na podstawie umowy o pracę oraz prowadzenia pozarolniczej działalności gospodarczej, 2019.



Źródło: opracowanie własne Instrat na podstawie danych z systemu informatycznego ZUS, dane w ujęciu miesięcznym.
Średnia dotyczy jedynie przychodu z tytułu bycia pracownikiem i tym samym nie uwzględnia dochodu z pozarolniczej działalności gospodarczej - jest zaniżona. Wartość średniej przeliczono, aby przejść z podstawy wymiaru do ubezpieczenia zdrowotnego do wartości przychodu. Wartości w ramach decyli nie sumują się. Trzeci słupek (wartość z tytułu bycia osobą prowadzącą pozarolniczą działalność gospodarczą) osiąga w każdym decylnie wartość 3 804 zł, czyli 75% przeciętnego wynagrodzenia w danym roku (przedsiębiorcy płacą składki zdrowotne od takiej samej kwoty, nieprogressywnie względem dochodu).

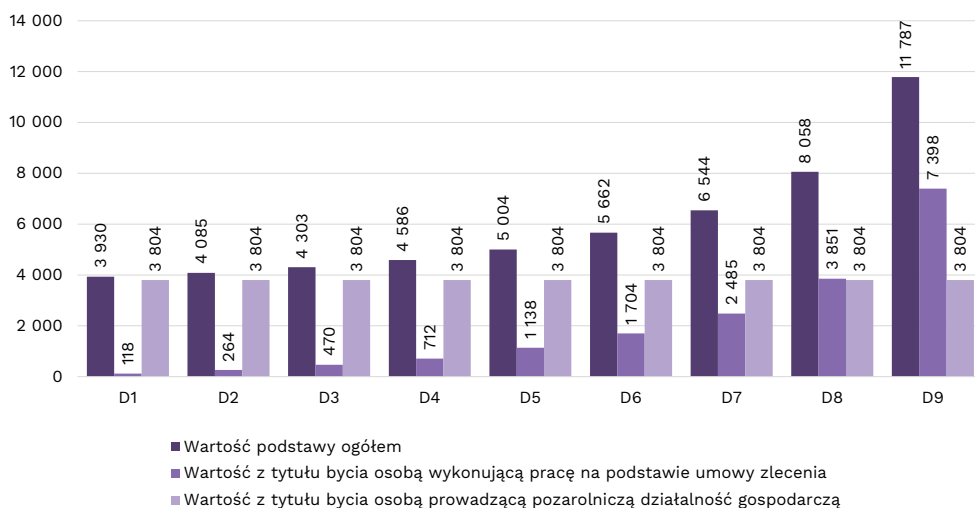
Wykres 11. Rozkład wysokości podstawy składki na ubezpieczenie zdrowotne według decyli (zł) - zbieg tytułów do ubezpieczeń wynikających z jednoczesnego zatrudnienia na podstawie więcej niż jednej umowy zlecenia, 2019.



Źródło: opracowanie własne Instrat na podstawie danych z systemu informatycznego ZUS, dane w ujęciu miesięcznym.

Brak informacji o liczbie umów lub stosunków zatrudnienia per osoba. Wartość średniej przeliczono, aby przejść z podstawy wymiaru składki na ubezpieczenie zdrowotne do wartości przychodu.

Wykres 12. Rozkład wysokości podstawy składek na ubezpieczenie zdrowotne według decyli (zł) - zbieg tytułów do ubezpieczeń wynikających z jednoczesnego zatrudnienia na podstawie więcej niż jednej umowy zlecenia.



Źródło: opracowanie własne Instrat na podstawie danych z systemu informatycznego ZUS, dane w ujęciu miesięcznym.

Trzeci słupek (wartość z tytułu bycia osobą prowadzącą pozarolniczą działalność gospodarczą) osiąga w każdym decylnie wartość 3 804 zł, czyli 75% przeciętnego wynagrodzenia w danym roku (przedsiębiorcy płacą składki zdrowotne od takiej samej kwoty, nieprogressywnie względem dochodu).

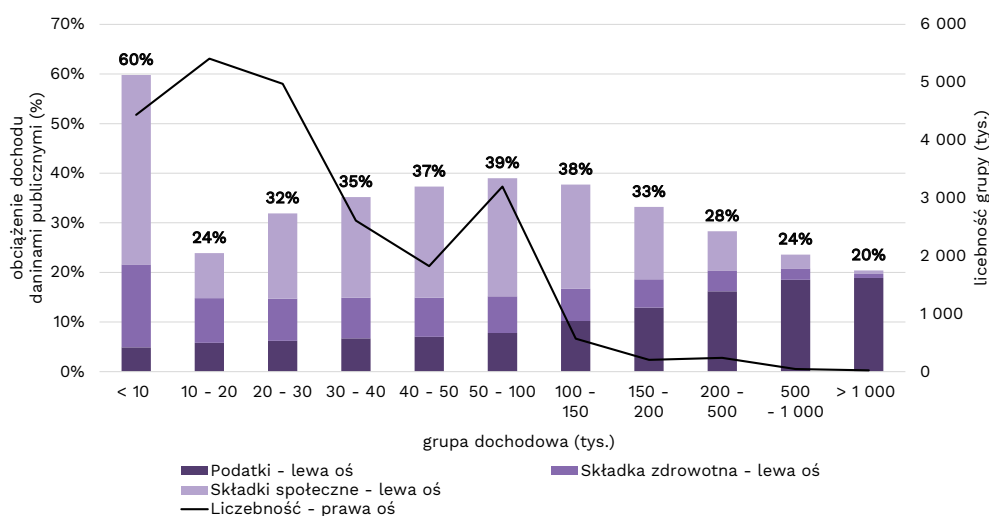
Jak wynika z powyższych wykresów, w przypadku pierwszych dwóch typów zbiegów (łącznie 87% przypadków całej grupy zbiegów) suma wynagrodzenia z tytułu umowy o pracę oraz zlecenia (pierwszy typ zbiegu)

oraz tylko umowy o pracę (drugi typ zbiegu) wynosi znacznie więcej niż w całej populacji zatrudnionych. W obu tych przypadkach **przeciętne miesięczne wynagrodzenie wynosi prawie 7,5 tys. zł - to ponad 50% niż średnia krajowa**. Świadczy to o tym, że **ubezpieczeni ze zbiegiem tytułów do ubezpieczenia są bardziej zamożną grupą niż reszta populacji** i potencjalna reforma mająca na celu objęcie całości ich dochodów składkami co do zasady nie wpłynęłaby na sytuację mniej zamożnych osób.

Obowiązujące zasady opłacania składek na ubezpieczenia społeczne w przypadku zbiegu tytułów do ubezpieczeń społecznych premią osoby lepiej zarabiające umożliwiając im oraz zatrudniającym ich obniżenie wysokości składek na ubezpieczenie społeczne. Osoba otrzymująca ten sam przychód z tytułu zatrudnienia na podstawie umowy o pracę płaci wyższe składki niż osoba osiągająca ten sam przychód z umowy o pracę (warunek: wynagrodzenie minimalne) oraz innych tytułów. Sytuacja taka jest nie do pogodzenia z konstytucyjną zasadą sprawiedliwości społecznej.

Powyższe statystyki nie obrazują w pełni zjawiska dualizmu rynku pracy oraz niesprawiedliwości społecznej z nim związanej, a jedynie rozkład częstotliwości występowania zbiegu tytułów do ubezpieczeń społecznych umożliwiających odprowadzanie niższych składek jako przyczyny do istnienia nierówności - zarówno dochodowych, jak i w dostępie do usług publicznych czy prawa do pobierania świadczenia emerytalnego. Jak wynika z danych z połączonej bazy danych APOD, rozkład efektywnych obciążeń podatkowych i składkowych (sumy tychże) stanowi miarę degresywności systemu podatkowo-składkowego w Polsce i tym samym nadrzędnej przyczyny do występowania nierówności społecznych w Polsce (Chrostek et al., 2019; Bukowski & Novokmet, 2018). Poniższy wykres obrazuje degresywność systemu danin publicznych z rynku pracy.

Wykres 13. Średnie obciążenie podatkowo-składkowe względem dochodu brutto, 2016.



Źródło: opracowanie własne InStrat na podstawie danych Ministerstwa Finansów (Chrostek et al., 2019) (Tabela 48). Lewa oś pokazuje efektywne obciążenie podatkowo-składkowe per grupę dochodową brutto (wartości arbitralne, proc.). Prawa oś pokazuje liczebność danej grupy dochodowej (tys.).

Jak wynika z danych MF, system podatkowo-składkowy jest w Polsce niejednolity - w pewnej części rozkładu jest progresywny, ale od pewnego pułapu dochodu jest degresywny. Przy wartości rocznego dochodu brutto na poziomie niewiele powyżej granicy górnego progu podatkowego (85 528 zł brutto rocznie), efektywne obciążenie daninami publicznymi osiąga maksimum (ok. 38%), a dalej wraz ze wzrostem dochodu spada. Spadek ten jest również niejednolity - w przypadku zatrudnionych na podstawie umowy o pracę obciążenie jeszcze rośnie do poziomu 30-krotności przeciętnego wynagrodzenia (art. 19 ustawy systemowej), ale później spada aż do osiągnięcia dochodu brutto na poziomie 1 mln zł, kiedy z powrotem wzrasta. Zasada trzydziestokrotności dotyczy jednak pracowników, a nie prowadzących pozarolniczą działalność gospodarczą, zaś danina solidarnościowa obowiązuje w obu tych formach.

Efektywna degresywność systemu podatkowo-składkowego wynika z istotnej różnicy pomiędzy stopą opodatkowania i oskładkowania pomiędzy pierwszą a drugą oraz trzecią grupą rozkładu z powyższego wykresu. Spowodowana jest w dużej mierze przez ponadprzeciętne występowanie grup podatników, które zarówno zaniżają, jak i zawyżają wartość względem całej populacji. W szczególności istotne są następujące czynniki: w pierwszej grupie występują osoby, które osiągają dochód przez jedynie kilka miesięcy w roku lub bardzo niskie wynagrodzenie przez cały rok i korzystają w pełni z kwoty wolnej od podatku; ponadto w pierwszych dwóch grupach znajduje się istotna liczba emerytów, którzy z natury nie odprowadzają składki emerytalnej od osiąganego przychodu i tym samym ich świadczenie jest również obciążone niższymi daninami. Osoby prowadzące pozarolniczą działalność gospodarczą mają niezależny od wielkości (deklarowanego) dochodu brutto wymiar składek na ubezpieczenia społeczne oraz zdrowotne (ryczałt) i tym samym ich stopa obciążenia daninami jest istotnie wyższa jeśli ich dochód jest niski.

Efektywnie około miliona podatników cieszy się pozycją, w której po przekroczeniu pewnego pułapu dochodu (m.in. dzięki tzw. trzydziestokrotności - patrz wyżej) ich średnioważona stopa obciążenia daninami publicznymi spada i konverguje do ok. 20% na skutek ryczałtowych składek na ubezpieczenia społeczne oraz zdrowotne w przypadku pozarolniczej działalności gospodarczej oraz liniowe opodatkowanie PIT. Co istotne, w najbogatszych dwóch grupach dochodowych osiąga ona wartość niższą niż przy dochodach w okolicy wartości wynagrodzenia minimalnego (powyżej 32%). **Różnica ta (powyżej 10 pkt. proc.) jest miarą niesprawiedliwości społecznej i powinna służyć jako ostrzeżenie przed długoterminowymi skutkami braku reformy, który może spowodować dalsze narastanie nierówności dochodowych w społeczeństwie i tym samym hamować mobilność społeczną i wzrost gospodarczy.**

3. Studia przypadków obrazujące konsekwencje wyłączenia się tytułów do ubezpieczenia społecznego

Obecne regulacje związane z tytułami do ubezpieczeń społecznych oraz wynikającymi z nich obowiązkami płacenia składek generują szereg niekorzystnych konsekwencji dla zatrudnionych (ubezpieczonych), płatników (pracodawców) oraz Zakładu Ubezpieczeń Społecznych. Przedstawione poniżej studia przypadków pokazują rodzaje negatywnych zjawisk oraz sytuacje, w których one występują.

3.1. Zatrudnieni

Wykorzystywanie zbiegu tytułów do ubezpieczeń w celu zmniejszenia wysokości opłacanych składek może w pierwszej kolejności przynieść negatywne konsekwencje dla ubezpieczonych. Niepełne składki przekładają się bezpośrednio na wzrost ryzyka socjalnego z powodu mniejszej ochrony i/lub utraty uprawnień do określonych świadczeń. Obecne przepisy prawa pozwalają również na istnienie niesprawiedliwości w zakresie kontrybuowania do systemu przez osoby o wyższych dochodach, na skutek czego całkowite obciążenie składkowo-podatkowe pracy w Polsce jest degresywne (Sawulski, 2019).

Pracownik branży IT w dużym mieście zatrudniony w firmie outsourcingowej - oskładkowanie jedynie części przychodu.

Możliwość odstąpienia od płacenia składek na ubezpieczenie społeczne od części przychodów w konsekwencji zbiegu tytułów do ubezpieczeń jest wykorzystywana przez niektórych pracowników o dużych dochodach (np. programiści łączący umowę o pracę z pozarolniczą działalnością gospodarczą). Tacy pracownicy otrzymują pełną ochronę socjalną, jednak nie odprowadzają sprawiedliwej części swojego przychodu wynikającej z otrzymywanych wynagrodzeń. Jak wykazały analizy danych administracyjnych z połączonej bazy danych APOD, klin podatkowy w Polsce zmniejsza się wraz ze wzrostem dochodów, w szczególności

w odniesieniu do działalności gospodarczej (Chrostek et al., 2019; patrz Wykres 12). Wykorzystując istnienie zbiegów tytułów do ubezpieczeń społecznych w celu zmniejszenia pozapłacowych kosztów pracy, pracownicy o wysokich dochodach pogłębiają zjawisko dualizmu na rynku pracy, przecząc zasadzie solidarności społecznej stanowiącej podstawę systemu ubezpieczeń społecznych w Polsce (Żukowski, 2014).

Pracownik budowlany - wypadek przy pracy na jednej z umów bez ubezpieczenia

Zgodnie z danymi Państwowej Inspekcji Pracy, budownictwo jest sektorem, w którym istnieje największe upowszechnienie stosowania umów cywilnoprawnych zamiast umów o pracę (PIP, 2019). Ze względu na charakter pracy, tj. częste zatrudnienie na więcej niż jednej budowie, wielu pracodawców stara się ograniczyć pozapłacowe koszty pracy poprzez wykorzystanie korzystnej dla nich możliwości odprowadzania niższych składek od niepełnego wymiaru przychodu podlegającego oskładkowaniu. Budownictwo jest jednak również jednym z sektorów, w którym najczęściej występują wypadki przy pracy, przed konsekwencjami których chroni ubezpieczenie wypadkowe oraz ubezpieczenie rentowe.

Zatrudnieni są zachęceni lub wręcz zmuszani do fikcyjnego zatrudnienia na kilku różnych umowach, często w różnych spółkach jedynie w celu minimalizowania wartości płaconych składek od sumy przychodu (Wojciechowski, 2015; Krajewski, 2019). W praktyce wykonują usługi narzecz tego samego przedsiębiorcy. Ze względu na brak przewagi negocjacyjnej i asymetrię informacji oraz brak zorientowania w skomplikowanym systemie podatkowo-składkowym, pracownicy lub zatrudnieni często nieświadomie eksponują się na ryzyko socjalne w przypadku doznania uszczerbku na zdrowiu w trakcie wykonywania obowiązków zawodowych. Dzieje się tak, ponieważ ubezpieczenie wypadkowe oraz rentowe jest ograniczone do osób objętych ubezpieczeniem wypadkowym, w zakresie zatrudnienia, którego dotyczy (Uścińska, 2007). Zatem jeśli pracownik pracując na dwóch budowach (u różnych pracodawców lub na różnych umowach, z których składki odprowadza tylko od jednej) ulegnie wypadkowi w trakcie wykonywania pracy w miejscu pracy gdzie nie był objęty ubezpieczeniem wypadkowym, nie będzie uprawniony do pobierania świadczeń z tytułu leczenia i/lub trwałej niezdolności do pracy.

Artysta emeryt - większość wynagrodzenia w trakcie życia rozliczana w formie wielu umów cywilnoprawnych

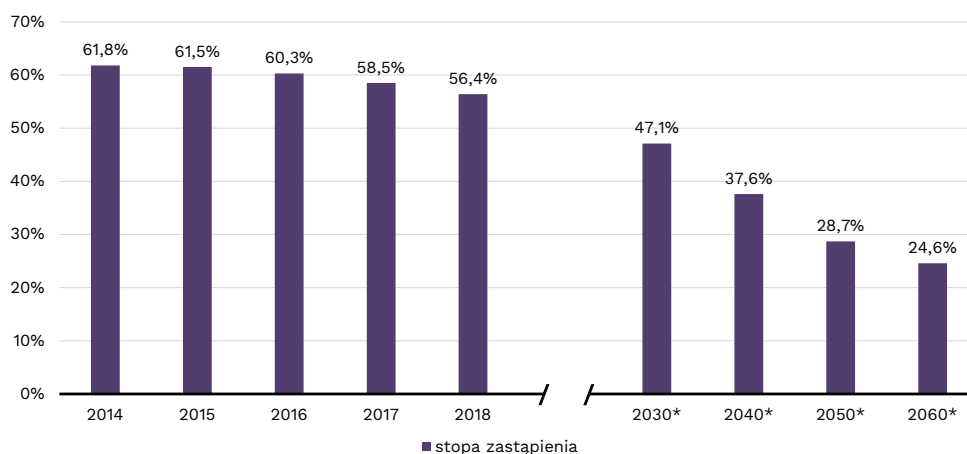
Innym silnie powiązany wymiarem jest moment przejścia na emeryturę osób zatrudnionych na podstawie umów cywilnoprawnych. W mediach regularnie pojawiają się doniesienia o osobach, które przepracowały większość życia na własny rachunek nie osiągnęły oczekiwanej stopy komfortu życiowego. Taka sytuacja to kolejny z przykładów osób

pozbawionych ochrony socjalnej na skutek odprowadzania składek na ubezpieczenie społeczne jedynie od części przychodu. Obowiązujące zasady opłacania składek na ubezpieczenie emerytalne w wypadku zbiegu tytułów do ubezpieczeń są wysoce szkodliwe dla osób osiągających nie tylko niskie dochody z różnych źródeł (młodzi artyści), ale nawet wysokie dochody ze stałych źródeł, ale tylko na podstawie nieoskładkowanej umowy o dzieło¹⁴.

Powszechnie używaną miarą wysokości emerytury jest wartość stopy zastąpienia zdefiniowanej jako relacja wartości emerytury do wartości ostatniego wynagrodzenia. Zakład Ubezpieczeń Społecznych w ramach przygotowywanych prognoz szacuje również wartość stopy zastąpienia w horyzoncie obejmującym kilka dekad. Na wykresie 13 przedstawiono wartość stopy zastąpienia w ostatnich latach oraz prognozowaną przez ZUS jej wartość w 2030/2040/2050/2060.

Prognozowany spadek stopy zastąpienia wynika z tego, że w kolejnych latach rosnąć będzie liczba emerytów objętych nowym systemem emerytalnym, w którym wysokość emerytury uzależniona jest od wartości zapłaconych składek. Po 2040 roku mniej niż 10% emerytów otrzymać będzie emerytury na podstawie systemu opartego na zdefiniowanym świadczeniu. Istotną przyczyną spadku stopy zastąpienia jest również wydłużanie się okresu pobierania emerytury będące konsekwencją wzrostu oczekiwanej długości życia. Obecne zasady opłacania składek na ubezpieczenie emerytalne w wypadku zbiegu tytułów do ubezpieczeń przyczyniają się do spadku stopy zastąpienia. Odnotować należy, że obniżanie się stopy zastąpienia nie jest tożsame ze spadkiem realnej wartości świadczenia. Rozwój gospodarczy sprawia, że mimo gorszej relacji wartości emerytury do wartości ostatniego wynagrodzenia wartość emerytur prawdopodobnie będzie wyższa niż dziś.

Wykres 14. Stopa zastąpienia emerytury w ZUS



*prognoza

Źródło: opracowanie własne Instrat na podstawie danych ZUS.

14 W systemie powszechnym istnieje mechanizm niwelujący – dający możliwość ubezpieczenia się artysty/twórcy (jako osoby prowadzącej pozarolniczą działalność), pod warunkiem pozytywnego zweryfikowania jego działalności przez Komisję ds. Zaopatrzenia Emerytalnego Twórców przy Ministrze Kultury i Dziedzictwa Narodowego. Jest on obciążony istotną wadą, bo wymogiem jest złożenie wniosku przez twórcę/artystę. Innymi słowy, przystąpienie do systemu przez te osoby ma charakter deklaracyjny.

Pełne oskładkowanie przychodów ze wszystkich źródeł przyczyni się do poprawy sytuacji życia osób, w wypadku których występuje zbieg tytułów do ubezpieczeń oraz zmniejszy nierówność przyszłych emerytur. Brak zgromadzenia odpowiedniej wysokości składek na koncie indywidualnym w ZUS skutkuje brakiem zabezpieczenia emerytalnego na poziomie pozwalającym na wypłatę emerytury minimalnej, a nawet koniecznością wsparcia ze strony pomocy społecznej. Ostatecznie może okazać się, że nawet pełne oskładkowanie umów zlecenie (powszechnych wśród np. reżyserów teatralnych, scenografów, kompozytorek) nie zapewni reprezentantom tych zawodów wystarczających emerytur z powodu niskich i nieregularnych zarobków w sektorze kultury. Dlatego też w długiej perspektywie konieczne może być zwiększenie udziału państwa w dotowaniu świadczeń społecznych dla artystów jak ma to miejsce np. w Niemczech (por. Ramka 3).

Ramka 3. Ubezpieczenia społeczne dla artystów i pisarzy w Niemczech

Niemiecki system ubezpieczeń społecznych składa się z pięciu podstawowych funduszy ubezpieczeniowych: emerytalnego, zdrowotnego, opieki długoterminowej, bezrobocia i wypadkowego. Dla większości pracowników uczestnictwo w powyższych pięciu funduszach jest obowiązkowe. Fundusze oparte są na zasadzie repartycyjnej - pracownicy płacą składki, z których wypłacane są świadczenia dla osób w potrzebie.

Ustawa o ubezpieczeniach społecznych dla niemieckich artystów została przyjęta w 1983 roku i od tamtej pory gwarantuje specjalny rodzaj ubezpieczeń dla artystów i pisarzy. Powodem stworzenia oddzielnego systemu ubezpieczeń były relatywnie niskie płace i niestabilność zatrudnienia artystów, które nie zapewniały odpowiedniej ochrony przed utratą zdrowia i ubóstwem w podeszłym wieku. Niemcy nie są jedynym krajem, gdzie istnieje oddzielny system ubezpieczeń społecznych dla artystów. Innym przykładem może być Holandia, gdzie również zdecydowano się potraktować artystów odrębnie od większości zatrudnionych z powodu szczególnej natury pracy w sztuce.

System ubezpieczeń artystów w Niemczech bazuje na założeniu, że są oni zależni od użytkowników ich usług np. marketingowców czy wydawców, co jest relacją podobną do tej łączącej pracownika z pracodawcą. W związku z powyższym firmy, które używają dzieł artystów są zobligowane do wpłat na Fundusz Ubezpieczeń Społecznych Artystów (z niemieckiego Künstlersozialkasse). Dodatkowo państwo zasila fundusz wpłatami, co powodowane jest trudnością ze ściąganiem składek od firm, a także zgodne z ideą państwa dotującego kulturę (mecenat). W konsekwencji samozatrudnieni artyści i pisarze płacą tylko połowę składki zdrowotnej, emerytalnej i opieki długoterminowej.

3.2. Przedsiębiorcy jako płatnicy

Na przedsiębiorcy, tj. płatniku, ciąży szereg obowiązków związanych z opłacaniem składek na ubezpieczenia społeczne od zatrudnianych pracowników. Zapewnienie zgodności z obecnymi regulacjami w tym zakresie wymaga dużych nakładów zasobów, ze względu na konieczność stałego monitorowania statusu składkowego wszystkich zatrudnionych.

Comiesięczna weryfikacja pracowników w zakładzie gastronomicznym - trudności płatników w uzyskaniu koniecznych informacji od ubezpieczonych

Gastronomia jest sektorem gospodarki, w którym powszechnie stosowane są krótkoterminowe umowy cywilnoprawne w celu zatrudniania pracowników. To na przedsiębiorcach ciąży obowiązek zbierania informacji o statusie składkowym pracowników, który jest utrudniony ze względu na fakt, iż nie istnieje prawny obowiązek informowania pracodawcy o dodatkowym zatrudnieniu. Dodatkowo nie istnieje jednolity formularz do zbierania takich danych - każde biuro rachunkowe stosuje odmienny dokument, zaś informacje zbierane na formularzach papierowych muszą następnie zostać przeniesione do Platformy Usług Elektronicznych ZUS.

W opisanym powyżej sposobie działania jest wiele obszarów, w których może wystąpić błąd. Pracownicy często nie zwracają uwagi w trakcie wypełniania formularzy lub nie są świadomi skąd mogą uzyskać informację na temat ich statusu składkowego, co prowadzi do podania nieaktualnych lub niepełnych informacji, co generuje duże ryzyko nieścisłości. Zatrudniony, który wypełnia oświadczenie może nie zdawać sobie sprawy jakie konsekwencje dla jego wynagrodzenia będą miały zawarte w oświadczeniu informacje, co często prowadzi do zaskoczenia w dniu wypłaty.

Obecny stan prawny, w którym poziom skomplikowania przepisów określających wysokość obciążeń składkowych przy zbiegu tytułów do ubezpieczeń społecznych generuje istotne obciążenia administracyjne dla wszystkich uczestników systemu oraz zwiększa koszty działalności przedsiębiorstw. Pełne oskładkowanie wszystkich form zatrudnienia przyczyni się do istotnego zmniejszenia czasu poświęcanego na prawnoksięgową obsługę pracowników, co bezpośrednio przełoży się na zmniejszenie kosztów prowadzenia działalności gospodarczej. Ujednolicenie regulacji dodatkowo pozwoli na zmniejszenie ryzyka działalności gospodarczej i przełoży się na większe bezpieczeństwo dla płatników i przedsiębiorców.

koszty administracyjne po stronie pracodawców

Bezterminowa odpowiedzialność płatników za (nie)odprowadzane składki

W tak skomplikowanym systemie, bazującym na obowiązkowych, ale często mylnie uzupełnianych oraz nieaktualizowanych oświadczeniach pracowników, zdarzają się błędy, które generują negatywne konsekwencje w trakcie kontroli. Inspektorzy kontroli płatników składek ZUS posiadają pełne informacje na temat statusu oraz składek płaconych na rzecz danego pracownika lub zleceniobiorcy. Z powyższych danych jasno wynika np. czy pozostali płatnicy (pracodawcy) zgodnie oświadczeniem pracownika wskazują wynagrodzenie minimalne jako podstawę do oskładkowania czy nie. W przypadku stwierdzenia nieprawidłowości i niedopłaty, to na płatniku (pracodawcy) ciąży odpowiedzialność za odprowadzenie zaległych składek wraz z odsetkami, jednak płatnik w wielu okolicznościach nie dysponuje możliwościami, aby odzyskać zaległe odsetki od zatrudnionego. Pracodawca może wejść na drogę sądową aby odzyskać odpowiednią należność od pracownika, jednak wiąże się to z kosztami i większość pracodawców nie wszczyna postępowań w stosunku do ubezpieczonych w tej sprawie.

Zbieg tytułów do ubezpieczeń społecznych generuje zatem istotne ryzyko składkowe po stronie płatnika. Odpowiedzialność za oświadczenia składane przez pracowników ciąży w praktyce na płatniku, a nie ubezpieczonym. Sytuacja płatników ulegnie zatem poprawie na skutek zmiany regulacji dot. zbiegu tytułów do ubezpieczeń społecznych.

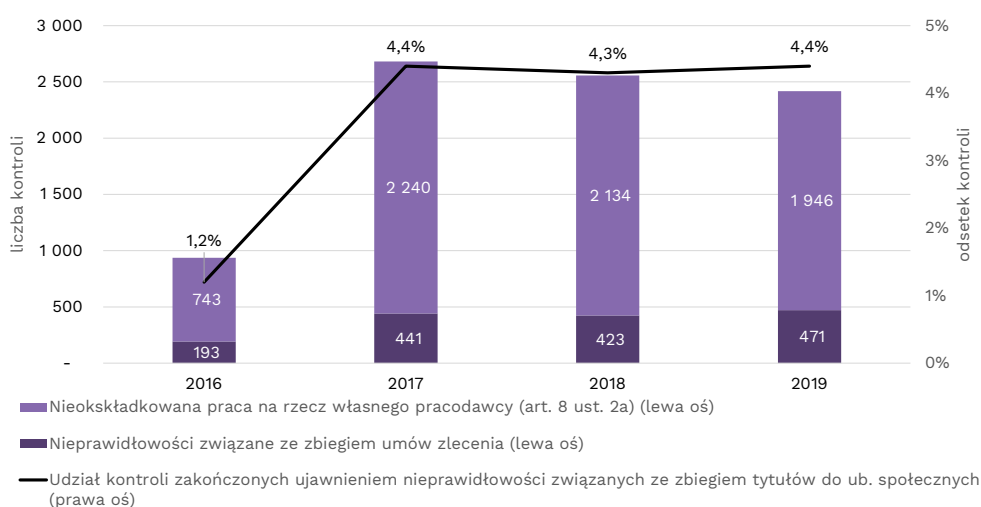
Co więcej, w przypadku kontroli płatników składek ZUS, ustalenie okresu podlegania i podstawy wymiaru oskładkowania nie ulega przedawnieniu po pięciu latach (jak w przypadku należności składkowych). W wyniku wykazania nieprawidłowości związanych z podaniem niewłaściwych informacji przez pracownika lub nieprawidłowego naliczenia składek, powstaje obowiązek zapłaty zaległych składek za okres co do zasady 5 lat. Różnica względem kontroli podatkowej polega jedynie na tym, że moment powstania obowiązku odprowadzenia składek jest równy dniu wydania decyzji, a nie powstania obowiązku.

3.3. Kontrola płatników składek

Ustawa o systemie ubezpieczeń społecznych nie zobowiązuje płatników do wyodrębniania poszczególnych składników przychodu w imiennych raportach rozliczeniowych przekazywanych do ZUS. Zgodnie z art. 41 ust. 3 pkt 4 lit. b ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych, imienny raport miesięczny zawiera dane o kwocie wypłaty brutto, która stanowi podstawę wymiaru składek, uzyskanych u danego płatnika składek. Wypłaty u drugiego, i kolejnych, płatników są brane pod uwagę przy kontroli składek, jednak żaden z płatników nie posiada o nich informacji.

W wyniku kontroli przeprowadzonych przez inspektorów kontroli ZUS, każdego roku identyfikowane są liczne nieprawidłowości związane z niewłaściwym obliczaniem, potrącaniem i opłacaniem składek na ubezpieczenia społeczne. Udział kontroli zakończonych identyfikacją nieprawidłowości w powyższym zakresie wzrósł czterokrotnie w latach 2017-2019 w porównaniu do lat wcześniejszych i wynosi obecnie blisko 5% wszystkich przeprowadzonych kontroli ZUS. Tak duży wzrost wynika m.in. ze zmiany formy organizacji kontroli od początku 2017 roku (polegającej m.in. oparciu inspekcji na ocenie ryzyka), co przyczyniło się do spadku liczby przeprowadzanych kontroli o 25%.

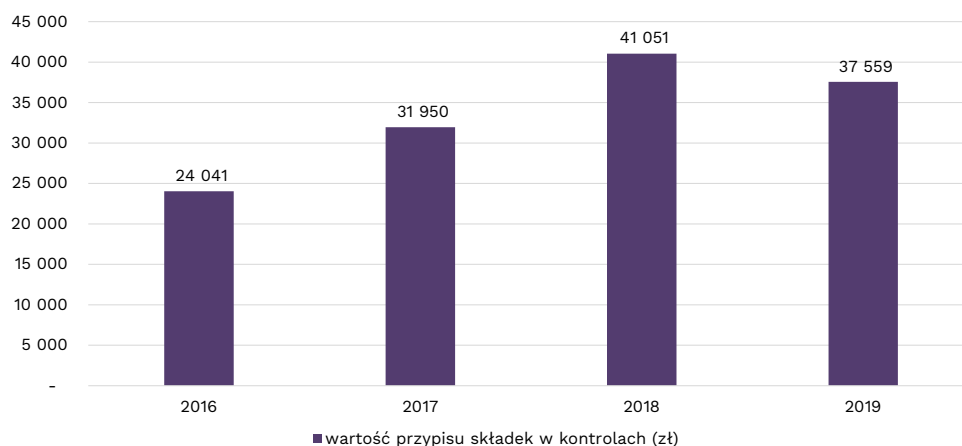
Wykres 15. Liczba kontroli zakończonych identyfikacją nieprawidłowości związanych ze zbiegiem tytułów do ubezpieczeń społecznych związanych z umowami zlecenie oraz pracą na rzecz własnego pracodawcy.



Źródło: opracowanie własne Instraat na podstawie danych z systemu informatycznego ZUS.

Szczególnie istotną kwestią z perspektywy płatników (przedsiębiorców) jest wysokość przypisu składek w wyniku kontroli, w których zidentyfikowano nieprawidłowości związane z rozliczaniem składek za pracowników, w przypadku których występował zbieg tytułów do ubezpieczeń społecznych. Od 2017, było to średnio między 30-40 tys. zł, do opłacenia których wraz z odsetkami zobowiązany był płatnik, a których ewentualna egzekucja od pracowników jest znacznie utrudniona.

Wykres 16. Przeciętna wysokość przypisu składek (zł) w kontrolach zakończonych identyfikacją nieprawidłowości związanych ze zbiegiem tytułów do ubezpieczeń społecznych w latach 2016–2019.



Źródło: opracowanie własne Instrat na podstawie danych z systemu informatycznego ZUS.

W związku z powyższym wprowadzenie regulacji zobowiązujących do opłacania składek od całości uzyskanych przez pracownika przychodów leży również w interesie pracodawców. Mimo stosunkowo niewielkiego podniesienia pozapłacowych kosztów pracy powyższa reforma pozwoliłaby na znaczące ograniczenie ryzyka prowadzenia działalności gospodarczej i zmniejszyła związane z nią koszty administracyjno-księgowe.

4. Analiza porównawcza

Zjawisko negatywnych konsekwencji wynikających ze zbiegu tytułów do ubezpieczeń społecznych nie zajmuje istotnego miejsca w literaturze naukowej dot. rynku pracy oraz systemów zabezpieczenia społecznego. Przykładem może być tutaj Komisja Europejska, która corocznie na swoich stronach publikuje przewodnik po ubezpieczeniach społecznych każdego kraju UE, jednakże nigdzie nie wspomina o zjawisku zbiegu tytułów do ubezpieczeń. Żadna z innych wiodących organizacji międzynarodowych również nie poświęca kwestiom wyłączających się tytułów szczególnej uwagi.

Wynika to z faktu, iż **co do zasady podstawę wymiaru składek w powszechnych systemach zabezpieczenia społecznego stanowi suma wszystkich osiągniętych przychodów, która w wielu krajach jest tożsama z podstawą do opodatkowania wynagrodzenia** (Uścińska 2005; US SSA 2020). Najczęstsze odstępstwa od powyższej zasady dotyczą specjalnych systemów zabezpieczenia społecznego dla szczególnych grup zawodowych (w zależności od kraju - artyści i twórcy, służby mundurowe, duchowni, pracownicy administracji publicznej, sportowcy), które to jednak nie są przedmiotem niniejszego opracowania.

4.1. Konsekwencje wynikające ze zbiegu tytułów do ubezpieczeń w krajach EU/EFTA

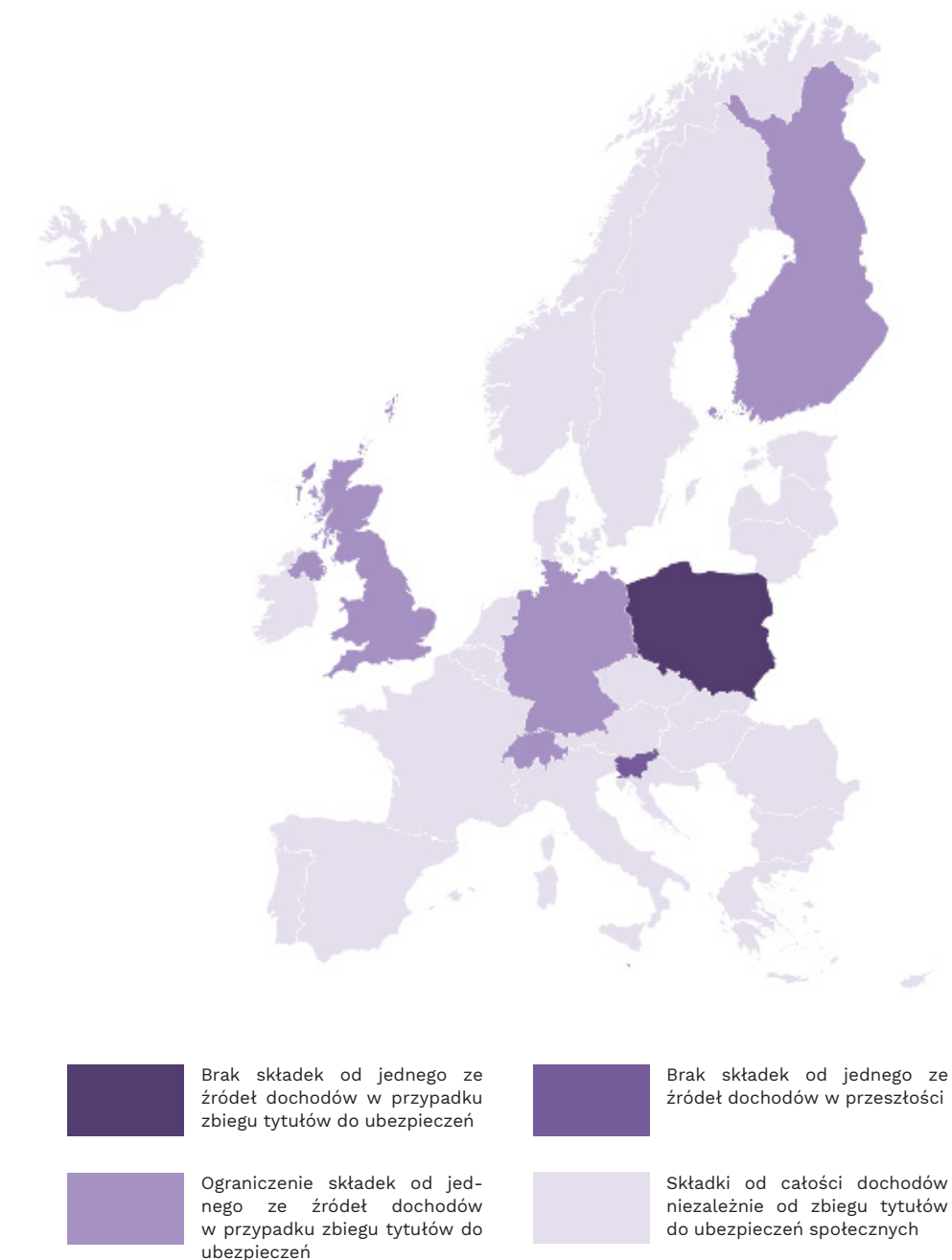
Spośród krajów członkowskich Unii Europejskiej, jedynie w Polsce i na Malcie istnienie równoległych tytułów do ubezpieczeń społecznych pozwalają płacić składki na ubezpieczenia społeczne od niepełnych przychodów, które może być wykorzystywane do arbitrażu pomiędzy formami zatrudnienia (vide Wykres 12). Stanowi to istotną cechę charakterystyczną polskiego rynku pracy, która dodatkowo pogłębia jego dualizm w stopniu niespotykanym w UE. W Polsce występuje trzeci największy odsetek samozatrudnionych (wynoszący 20% wszystkich pracujących w 2019 roku) i drugi największy pracowników na umowach czasowych w UE. W przeszłości podobna sytuacja występowała w Słowenii, jednak na skutek przeprowadzonych w 2009 roku zmian regulacyjnych nie jest to obecnie możliwe.

Regulacje w wybranych państwach EU/EFTA dopuszczają częściowe obniżenie składek na ubezpieczenia społeczne w przypadku jednoczesnego

zatrudnienia na podstawie więcej niż jednej umowy. Dotyczą one jednak ściśle określonych warunków (prace sezonowe, dorywcze) i nie ma prawnej możliwości stosowania ich w odmiennych okolicznościach.

W dalszej części rozdziału opisane przykłady rozwiązań związanych z regulacją świadczeń na rzecz systemu zabezpieczenia społecznego w wybranych krajach UE.

Wykres 17. Możliwość obniżenia wysokości składek na ubezpieczenie społeczne w konsekwencji zbiegów tytułów do ubezpieczeń społecznych.



Źródło: Opracowanie własne Instrat na podstawie danych Mutual Information System on Social Protection, OECD SOCX, przeglądu aktów prawnych oraz odpowiedzi na ankietę rozestaną do instytucji zarządzających systemami zabezpieczenia społecznego w państwach UE/EFTA.

4.1.1 Brak składek od jednego ze źródeł dochodów w przypadku zbiegu tytułów do ubezpieczeń

W poniższej sekcji opisane zostaną profile krajów, w których obowiązujące regulacje pozwalają na uzyskanie istotnego arbitrażu pomiędzy formami zatrudnienia ze względu na obniżenie podstawy do obliczenia składek z powodu zbiegających się tytułów do ubezpieczeń społecznych.

Polska

Arbitraż pomiędzy formami zatrudnienia w Polsce został dokładnie scharakteryzowany we wcześniejszej części opracowania. Obecne przepisy prawne przewidują możliwość odprowadzania składek na ubezpieczenia społeczne w mniejszym wymiarze niż od sumy przychodów w w/w zdefiniowanych przypadkach współwystępujących tytułów do ubezpieczeń społecznych. Jedynie w jednym innym kraju na terenie EU/EFTA podobna sytuacja jest możliwa.

Malta

Zgodnie z zasadami ogólnymi, które dotyczą osób urodzonych po 31.12.1961 i zarabiających więcej niż pensja minimalna (wynosząca w 2020 roku 179.33 EUR tygodniowo) całkowita stawka ubezpieczenia społecznego wynosi 20%. Jest ona rozłożona po równo między pracodawcę i pracownika - odpowiednio po 10%. Stawka jest stała i nie zmienia się w zależności od typu umowy, na podstawie której jest zatrudniona dana osoba, oraz od horyzontu czasowego zatrudnienia (dotyczy zarówno umów terminowych jak i bezterminowych).

Potencjał arbitrażowy występuje niemniej jednak przy okazji łączenia dwóch lub więcej kontaktów o pracę. W takiej sytuacji składkę na ubezpieczenia społeczne płaci się wyłącznie od umowy, z którym związane jest najwyższe wynagrodzenie (Malta Social Security Office, 2018). W przypadku łączenia etatu i samozatrudnienia podatnik zobowiązany jest natomiast do płacenia dwóch rodzajów stawek - opisaną powyżej stawki 20% dla zatrudnionych oraz stawki ubezpieczeń społecznych dla samozatrudnionych wynoszącej 15% przychodu dla większości przedsiębiorców.

Skala zjawiska arbitrażu pomiędzy formami zatrudnienia na Malcie jest trudna do oszacowania z powodu utrudnionego dostępu do danych. Wg danych Eurostat w 2019 roku 3,4% pracowników w gospodarce maltańskiej było zatrudnionych w więcej niż jednym miejscu pracy (5,1% pracowników w Polsce). Mając jednak na uwadze fakt, iż Malta jest małą gospodarką otwartą, konkurencyjność cenowa na rynku pracy może być bardzo istotna, co może znaleźć przełożenie w niektórych sektorach gospodarki na pogorszenie warunków pracy, wywierając presję na wykorzystywanie możliwości ograniczenia płatności składek (Aiginer, Bärenthaler-Sieber, 2014).

Słowenia

(w przeszłości -
zlikwidowane w 2013)

Specyficzny przykład możliwości osiągania arbitrażu występował do pierwszych lat ubiegłej dekady w Słowenii. Niezależnie od wysokości osiąganych przychodów, osoby zatrudnione na co najmniej pół etatu na podstawie umowy o pracę były zwolnione z opłacania składek na ubezpieczenie społeczne z tytułu rolniczej i pozarolniczej działalności gospodarczej (European Commission, 2009). Pozwalało to na efektywne obniżenie podstawy do obliczania składek na ubezpieczenia społecznych do poziomu połowy płacy minimalnej. Dodatkowo, w przypadku łączenia przychodów z pozarolniczej (samozatrudnienie) oraz rolniczej działalności gospodarczej możliwe było zwolnienie z obowiązku płacenia składek od przychodów z działalności rolniczej w sytuacji, gdy były one niższe niż połowa płacy minimalnej.

Zmiany w tym zakresie przyniosła reforma Ustawy o Stosunkach Pracy (Dziennik Urzędowy Republiki Słowenii, nr 21/2013), która weszła w życie 12 kwietnia 2013 r. (Vodopivec, Laporsek, Vodopivec, 2016). Reforma miała na celu zapewnienie odpowiedniej równowagi między bezpieczeństwem zatrudnienia a elastycznością poprzez m.in. zmniejszenie różnicy kosztów związanych z zatrudnieniem na różnych umowach i samozatrudnieniu. Ewaluacja wpływu reformy wskazała, iż udało się założyć osiągnięte cele co przyczyniło się do zwiększenia prawdopodobieństwa uzyskania przejścia na stałe zatrudnienie z umowy na czas określony oraz poprawy dostępności stałej pracy zarówno dla młodych, jak i starszych pracowników.

4.1.2. Ograniczenie składek od jednego ze źródeł dochodów w przypadku zbiegu tytułów do ubezpieczeń

W przytoczonych w poniższej sekcji krajach obowiązują przepisy regulujące kwestie składek na ubezpieczenia społeczne, które pozwalają na częściowe obniżenie daniny na ubezpieczenia społeczne w sytuacji gdy dochody uzyskiwane są na podstawie dwóch różnych umów/samozatrudnienia, z których każde oddzielnie generuje tytuł do ubezpieczeń.

Finlandia

Zgodnie z obowiązującymi w Finlandii regulacjami, będąc jednocześnie zatrudnionym na umowie o pracę oraz samozatrudnionym istnieje możliwość wyboru części przychodu uzyskanego z nierolniczej działalności gospodarczej (10-100%) przekazywanego na cele ubezpieczenia społecznego (Eläketurvakeskus, 2020). Niemniej jednak obowiązkowe jest odprowadzanie składek od obu źródeł przychodu, w tym od całości przychodów osiąganych na podstawie umowy o pracę na podstawie ogólnej stawki (32,52% w 2020 roku). W praktyce wiele osób, które oprócz bycia samozatrudnionymi są pracownikami decyduje się na wybór najniższej możliwej podstawy składek.

Niemcy W wypadku krótkich okresów wykonywania pracy dorywczej, niepowiązanej z przedmiotem głównej umowy o pracę na podstawie której dana osoba posiada tytuł do ubezpieczeń społecznych, nie ma obowiązku opłacania składek od przychodów z pracy pobocznej (Federal Ministry of Labour and Social Affairs, 2020). Praca dorywcza (*geringfügige Beschäftigung*) jest regulowana poprzez definicję pułapu przychodów netto wynosząca od 2013 r. 450 EUR miesięcznie lub 5 400 EUR rocznie. W 2018 roku, definiowaną w ten sposób pracę dorywczą jako drugie, mniejsze źródło przychodów wykazało 2.7 miliona pracowników (Duell, 2018).

Wielka Brytania Przychody poniżej progu 200 GBP tygodniowo nie są oskładkowane. Dotyczy to tak samo pierwszego źródła dochodów (umowa o pracę / samozatrudnienie), jak i kolejnych. Jeśli dany zatrudniony ma więc drugie oraz kolejne źródła dochodu o niewielkiej wartości nie płaci składek na ubezpieczenie społeczne od uzyskanych z ich tytułu przychodów (Pope, Waters, 2016).

Szwajcaria Zgodnie z obowiązującymi w Szwajcarii regulacjami przychody poniżej CHF 2,300 rocznie z pojedynczego źródła są zwolnione z obowiązku opłacania składek (niektóre sektory są wyjęte z tego zwolnienia). Podobnie jak w przypadku Wielkiej Brytanii, istnieje zatem możliwość nie płacenia składek na ubezpieczenie społeczne przy łączeniu niewielkich dochodów ze zróżnicowanych źródeł.

4.1.3. Składki od całości dochodów niezależnie od zbiegu tytułów do ubezpieczeń społecznych

Obowiązek opłacania składek na ubezpieczenie społeczne od całości osiągniętych dochodów, niezależnie od liczby i rodzaju umów i/lub prowadzenia pozarolniczej działalności gospodarczej, eliminuje możliwość arbitrażu pomiędzy formami zatrudnienia związanego ze zbiegami tytułów do ubezpieczeń. Poniżej scharakteryzowano inne niż zbiegi tytułów do ubezpieczeń czynniki wpływające na wysokość stopy składek na ubezpieczenie społeczne.

Austria W ostatnich latach w Austrii wzrasta liczba osób samozatrudnionych, którzy wykorzystują fakt, że ten typ pracy jest oskładkowany w mniejszym stopniu niż pracownicy na typowych umowach. Całkowite obciążenie składkowo-podatkowe dochodów równych średniej krajowej, otrzymywanej na podstawie umowy o pracę przez bezdzietną osobę bez małżeństwa wynosiło w 2019 roku 47.9%, co było czwartym najwyższym wynikiem wśród krajów OECD (OECD, 2019). W przypadku samozatrudnionych, klin jest co najmniej o 10 pkt. proc niższy.

Holandia Holandia również boryka się z problemem fikcyjnego samozatrudnienia, ponieważ ta forma wykonywania działalności zarobkowej jest oskładko-

wana w mniejszym stopniu niż umowa o pracę. W związku z niższym klinem podatkowym pracodawcy nadużywają tej formy świadczenia zatrudnienia, co odbija się na obniżeniu stabilności zatrudnienia oraz redukcji poziomu zabezpieczenia społecznego pracowników (Baker, Gielens, 2018).

Dania W Danii tylko składki na ubezpieczenia emerytalne odprowadzane są na podstawie przychodów osób zatrudnionych - pozostałe ubezpieczenia społeczne finansowane są z dochodów podatkowych państwa. Osoby pracujące łącznie powyżej określonej liczby godzin w miesiącu odprowadzają taką samą kwotę na rzecz swojej przyszłej emerytury (Andersen, Skjodt, 2007). Odprowadzanie tej składki zapewnia tylko podstawową emeryturę, a system skonstruowany jest tak, że istotną rolę odgrywa filar dobrowolny.

Hiszpania Osoby prowadzące działalność na własny rachunek w wieku poniżej 47 lat mogą wybrać poziom składek, które chcą opłacać w ramach ich przedziału dochodowego. Świadczenia z tytułu zabezpieczenia społecznego zależą od opłaconych składek na ubezpieczenie społeczne. Ogólna stawka wynosi 30,3% i jest stosowana do miesięcznej podstawy składki na ubezpieczenie społeczne w wysokości od 944,40 do 4070,10 EUR (Vtyurina, 2020).

W szczególnych okolicznościach dla osób w wieku 47 lat podstawa składki na ubezpieczenie społeczne nie może być wyższa niż 2077,80 EUR miesięcznie. W przypadku osób w wieku 48 lat i powyżej minimalna podstawa składki na ubezpieczenie społeczne wzrasta do 1018,50 EUR miesięcznie, choć w niektórych przypadkach może sięgać nawet 2077,80 EUR miesięcznie (od 1 stycznia 2020 r.).

Węgry Pracujący emeryci nie mają obowiązku płacenia składek ani opłacania podatku składkowego - na Węgrzech część odprowadzana przez pracodawcę i samozatrudnionych jest podatkiem. Samozatrudnieni spełniający określone warunki mogą rozliczać się w ramach systemu KATA, w którym płaci się stałą kwotę niezależnie od dochodu zamiast podatków i składek (w odróżnieniu od systemu KIVA dla dużych przedsiębiorstw). Istnieją regulacje mające uniemożliwiać wykorzystywanie tego w celu stworzenia fikcyjnego zatrudnienia, jednak istnieją informacje o nadużywaniu tego systemu przez zatrudnionych (European Commission, 2013).

4.2. Podsumowanie

Zmiany technologiczne, globalizacja oraz przeobrażenia demograficzne powodują, że coraz więcej osób zatrudnionych jest w sposób niestandardowy. Nastanie tzw. gig economy czyli gospodarki, w której firmy wynajmują kontrahentów do krótkich zadań stanowić będzie wyzwanie dla tradycyjnych systemów zabezpieczeń społecznych. Przykładem takich pracowników mogą być dostawcy jedzenia, którzy podejmują się krótkich zleceń (na podstawie umów cywilnoprawnych) poprzez platformę cyfrową. W obliczu tak dużych, globalnych trendów zmieniających charakter pracy niezbędnym staje się zadbanie o fundamenty systemu ubezpieczeń społecznych i uszczelnienie luk, co przyczyni się do realizacji konstytucyjnej zasady sprawiedliwości społecznej.

Odsetek osób zatrudnionych w Polsce na umowach czasowych bądź samozatrudnionych jest jednym z najwyższych w Europie. W związku z tym dualizm polskiego rynku pracy jest ewenementem na skalę europejską. Do tego stanu rzeczy przyczynia się możliwość unikania oskładkowania z powodu zbiegu tytułów ubezpieczeń, które czynią samozatrudnienie i zatrudnienie na umowach cywilnoprawnych i czasowe znacznie korzystniejszymi dla pracodawców. Odniesienie się tego problemu w momencie szybkich zmian zachodzących na rynkach pracy wydaje się być konieczne dla utrzymania spójności społecznej i przeciwdziałania erozji moralności fiskalnej.

Jak pokazano w niniejszym rozdziale, w niektórych krajach europejskich zachodzi możliwość manipulowania poziomem opłacanych składek na ubezpieczenia społeczne. Niemniej jednak, tylko w Polsce i na Malcie możliwe jest niepłacenie składek od części przychodu w przypadku więcej niż jednej umowy. I tutaj rozwiązanie polskie daje większe pole do unikania składek, ponieważ na Malcie umowa o najwyższym dochodzie jest zawsze oskładkowana, co w przypadku Polski nie musi zachodzić. Pokazuje to, że obecne polskie przepisy zawierają lukę prawną, która jest unikalna dla systemów ubezpieczeń społecznych w Europie. Finalnie koszty tego uchybienia ponoszą pracownicy, których doświadczy słabsza osłona socjalna i niższe emerytury w przyszłości.

5. Rekomendacje

- Współwystępowanie wielu tytułów do ubezpieczeń społecznych stanowi powszechne zjawisko na rynku pracy w Polsce. Nie jest ono z definicji negatywne, bo wynika z konieczności uwzględnienia elastycznych sposobów zatrudniania, skierowanych do np. pracowników tymczasowych.
- Istotne różnice w wysokości stawek składkowych pomiędzy umową o pracę a innymi formami zatrudnienia lub stosunkiem samozatrudnienia, przyczyniły się do upowszechnienia tańszych dla pracodawcy form zawierania umów. Jak wynika z danych ZUS, w 2019 roku ponad 1 milion zatrudnionych otrzymywało wynagrodzenie, w ramach którego zbieg tytułów do ubezpieczeń społecznych w zdecydowanej większości przypadków mógł powodować obniżenie wymiaru składek ubezpieczeń społecznych względem domyślnego, wyższego wymiaru składek.
- Na podstawie danych ZUS określiliśmy, że spośród ponad 1 miliona zatrudnionych ze zbiegiem tytułów do ubezpieczeń społecznych ok. $\frac{2}{3}$ jest powyżej 40. roku życia - w tej grupie występują one ponadprzeciętnie często. Potencjalne objęcie składkami przychodów tej grupy może być szczególnie istotne z punktu widzenia zwiększenia świadczeń emerytalnych tej grupy.
- Analiza porównawcza potwierdziła, że w krajach UE/EFTA występowanie sytuacji zbiegu tytułów do ubezpieczeń społecznych uprawniającego do opłacania składek w obniżonym wymiarze praktycznie nie występuje. Stanowi ono marginalny element zagranicznych systemów podatkowo-składkowych, a jeśli już gdzieś występuje lub występowało (Malta, Słowenia), to trudno tu o bezpośrednie porównanie z polskim rynkiem pracy. Tym samym Polska jawi się jako wyjątek na mapie w zakresie tej funkcji systemu podatkowo-składkowego.
- Aby przeciwdziałać pogłębianiu dualizmu na rynku pracy i wynikającym z niego nierównościom społecznym, konieczne jest ujednoczenie zasad naliczania i wysokości danin publicznych występujących na różnych formach zatrudnienia (umowa o pracę, umowy cywilnoprawne, samozatrudnienie).
- Redukcja zjawiska arbitrażu pomiędzy formami zatrudnienia wymaga zmiany ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych - konieczna jest pogłębiona analiza dot. wpływu potencjalnej reformy na zarówno sektor finansów publicznych, ale i poszczególne grupy zatrudnionych oraz pracodawców.

- Rekomenduje się ujednoczenie podstawy wymiaru składek na ubezpieczenia społeczne w przypadku zaistnienia zbiegu tytułów do ubezpieczeń społecznych do wymiaru, który nie pozwalałby na nieuzasadnione nadużywanie elastycznych form zatrudnienia, w sytuacjach faktycznego istnienia stosunku pracodawca-pracownik.
- Istnienie wielu, nieznacznie różniących się od siebie form zatrudnienia i tym samym różnych wymiarów odprowadzania od nich składek wynika z braku kompleksowego podejścia do rynku pracy po serii reform systemu ubezpieczeń społecznych z końca lat '90 ubiegłego wieku oraz kryzysie gospodarczym lat 2008-2009.
- Okazją do reformy istniejących przepisów tym razem też powinna być recesja gospodarcza - powinna służyć zerwaniu z negatywnym dziedzictwem zliberalizowanego rynku pracy oraz ograniczyć istnienie przywilejów podatkowo-składkowych przypisanych do grup zawodowych i być skierowana na zapewnienie bezpiecznego startu na rynku pracy osobom młodym (do 30. roku życia), wobec których najczęściej nadużywane są umowy cywilnoprawne, w szczególności kobietom.
- Zrównanie wysokości składek w przypadku najbardziej popularnych typów zbiegu tytułów do ubezpieczeń społecznych (1 - umowa o pracę i umowa zlecenia, 2 - umowa o pracę i pozarolnicza działalność gospodarcza) stanowi potencjał do zmian regulacyjnych podnoszących podstawę do składek, ponieważ obejmuje aż 88% zidentyfikowanych przez ZUS zatrudnionych, w odniesieniu do których występuje obniżony wymiar składek.
- Analiza skutków regulacji wymaga uwzględnienia wszystkich aspektów potencjalnej reformy, w tym spadku popytu na pracę, co ma szczególne znaczenie podczas recesji gospodarczej. Spodziewany efekt wyrównania obciążeń daninami publicznymi pociągnąłby za sobą nie tylko efekt substytucyjny (zmiana struktury stosowanych form prawnych zatrudnienia), ale może też wpłynąć na ilościową zmianę popytu na pracę. Byłby on objawiony zarówno pod kątem liczby miejsc pracy (marża intensywna) oraz łącznej liczby przepracowanych godzin (marża ekstensywna).
- Szczegółowo powinien zostać zbadany wpływ na sytuację osób młodych na rynku pracy, co pozwoliłoby dostosować zapisy potencjalnej reformy w celu wsparcia ich pozycji na rynku pracy. Rekomenduje się zatem pogłębienie analizy dot. grupy osób poniżej 30. roku życia, gdyż stanowi ona jedną z najbardziej wyeksponowanych na zjawisko czasowego zatrudnienia grup demograficznych i dlatego powinna zostać szczególnie potraktowana w tej reformie.

- Rekomendowane jest również aby dalsze badania związane z ograniczaniem negatywnych konsekwencji zbiegu tytułów do ubezpieczeń społecznych uwzględniały ryzyko rozwoju szarej strefy na skutek likwidacji lub redukcji arbitrażu pomiędzy formami zatrudnienia. Należy pamiętać, że wybrane grupy zawodowe lub branże szczególnie często są wyeksponowane na stosowanie umów czasowych lub nawet pracę nierejestrowaną. Oferta dla tych grup powinna być szczególnie atrakcyjna i powinna być ukierunkowana na uproszczenie systemu podatkowego oraz prostszego procesu rozliczania podatków i składek (tax compliance).

Bibliografia

- Aiginger K., Bärenthaler-Sieber S., Vogel J. (2014). Competitiveness under new Perspectives. European Commission
- Andersen C., Skjodt P. (2007). Pension Institutions and Annuities in Denmark. World Bank
- Arak, P. (2015). Jak naprawić klin podatkowy w Polsce? Analiza możliwości konsolidacji podatków dochodowych i składek na ubezpieczenia społeczne pod kątem wzrostu zatrudnienia, PI Research, Polityka Insight.
- Auer W., Danzer N. (2016). Fixed-Term Employment and Fertility: Evidence from German Micro Data, CESifo Economic Studies, Volume 62, Issue 4, December 2016, Pages 595–623.
- Baker M., Gielens L. (2018). Making Employment More Inclusive in the Netherlands. OECD Economics Department Working Papers No. 1527
- Belot M. V. K., Boone J., & van Ours J. C. (2007). Welfare improving employment protection. *Economica*, 74, 381-396.
- Bukowski, P., & Novokmet, F. (2018). Inequality in Poland: Estimating the whole distribution by g-percentile 1983-2015 (No. 731). LIS Working Paper Series.
- Cabrales, Antonio; Dolado, Juan J.; Mora, Ricardo. (2014). Dual Labour Markets and (Lack of) On-the-Job Training: PIAAC Evidence from Spain and Other EU Countries, IZA Discussion Papers, No. 8649, Institute for the Study of Labor (IZA), Bonn.
- Centeno, M., Novo A. (2012). Excess Worker Turnover and Fixed-term Contracts: Causal Evidence in a Two-tier System. *Labour Economics*, Vol. 19, pp. 320-328.
- Duell N. (2018). Case Study - Gaps in Access to Social Protection for Mini-jobs in Germany. European Commission.
- Eläketurvakeskus. (2020). Statutory social insurance contributions in Finland in 2020.
- Eurostat (2020). Gender pay gap in unadjusted form (sdg_05_20), Eurostat.
- European Commission. (2009). Social Protection of the Self-employed - International Comparison.
- European Commission. (2013). Tax reforms in EU Member States Tax policy challenges for economic growth and fiscal sustainability.
- European Commission. (2020). Country Report Poland 2020, SWD/2020/520 final.
- Federal Ministry of Labour and Social Affairs. (2020). Social Security at a Glance 2020.
- García-Pérez J.I., Marinescu I., Vall-Castello J. (2014). Can Fixed-Term Contracts Put Low-Skilled Youth on a Better Career Path?. Paper presented at the Elsa Seminar Series, March 2014, OECD, Paris.
- Gatti, R. V., Goraus, K. M., Morgandi, M., Korczyk, E. J., & Rutkowski, J. J. (2014). Balancing Flexibility and Worker Protection. Washington, D.C. : World Bank Group.
- Główny Urząd Statystyczny. (2019a). Struktura wynagrodzeń według zawodów w październiku 2018 roku.
- Główny Urząd Statystyczny. (2019b). Wybrane zagadnienia rynku pracy (liczba osób z minimalnym wynagrodzeniem, „samozatrudnieni”, umowy zlecenia, umowy o dzieło).
- Główny Urząd Statystyczny. (2020). Wstępny Szacunek Produktu Krajowego Brutto w Drugim Kwartale 2020 r.
- Hopenhayn H., Rogerson R. (1993). Job Turnover and Policy Evaluation: A General Equilibrium Analysis. *Journal of Political Economy*, University of Chicago Press, vol. 101(5), pages 915-938, October.
- Ichino, Pietro, 1996. *Il lavoro e il mercato*. Milan: Mondadori.
- International Labour Office. 2012. *Global Employment Trends for Youth: 2012*. ILO, Geneva.
- Kiersztyn A. (2020). Niepewność zatrudnienia młodych dorosłych: analiza sekwencji karier zawodowych, *Studia Bas 2* (62) 2020
- Krajewski, M. (2019). Optymalizacja kosztów zatrudnienia na przykładzie wybranych niepracowniczych tytułów ubezpieczenia społecznego. *Studia BAS*, (2), 109-125.
- Magda, I., Tyrowicz, J., van der Velde, L. (2015). Nierówności płacowe kobiet i mężczyzn. Pomiar, trendy, wyjaśnienia, Instytut Badań Strukturalnych.
- Malta Social Security Office. (2018). *Manual on Social Security Contributions, Benefits and Pensions*.
- OECD. (2014). *OECD Employment Outlook 2014*, OECD Publishing, Paris.
- OECD (2017), *Getting Skills Right: Skills for Jobs Indicators*, Getting Skills Right, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/9789264277878-en>.
- OECD. (2018). *Putting faces to the jobs at risk of automation*, Policy brief on the future of work, OECD Publishing, Paris.
- OECD. (2019) *Taxing Wages 2020*.
- OECD (2020), *Temporary employment (indicator)*. doi: 10.1787/75589b8a-en.
- Olszewska, Małgorzata, 2017. *Zbieg tytułów ubezpieczeń społecznych z tytułu umowy o pracę i z umów cywilnoprawnych*.
- Państwowa Inspekcja Pracy. (2018). *Umowy cywilnoprawne w świetle kontroli PIP*.
- Państwowa Inspekcja Pracy. (2019). *Sprawozdanie z Działalności Państwowej Inspekcji Pracy w 2018 roku*.
- Perek-Biały J. (2017). Zaufanie obywateli do systemu emerytalnego a skłonność do oszczędzania na starość. *Ubezpieczenia społeczne. Teoria i praktyka*.
- PZWL Wydawnictwo Lekarskie. (2020). *Procedury Pielęgniarskie w Obliczu Pandemii*.
- Saint-Paul G. (1996). *Dual labor markets: A macroeconomic perspective*, MIT Press.
- Sawulski, J. (2019). *Kogo obciążają podatki w Polsce?*, IBS Policy Paper, Instytut Badań Strukturalnych.
- Standing G. (2011). *The Precariat: The New Dangerous Class*. Bloomsbury Academic.

- Quesnel-Vallee A., DeHaney S., Ciampi A. (2010). Temporary work and depressive symptoms: A propensity score analysis. „Social Science and Medicine”, vol. 70, no. 12,
- Pope T., Waters T. (2016). A Survey of the UK Tax System. IFS Briefing Note BN09. Institute for Fiscal Studies
- United States Social Security Administration. (2020). Social Security Programs Throughout the World: Europe, 2018
- Uścińska G. (2005). Świadczenia z Zabezpieczenia Społecznego w Regulacjach Międzynarodowych i Polskich. Studium Porównawcze. Instytut Pracy i Spraw Socjalnych
- Uścińska G. (2007). Aktualne Problemy Systemu Zabezpieczenia Społecznego w Polsce. Polityka Społeczna
- Uścińska G. (2013). Ryzyko jako Przesłanka Ochrony w Systemie Zabezpieczenia Społecznego. Polityka Społeczna
- Uścińska G. (2019). Prawo ubezpieczeń społecznych, Zasady, finansowanie, Organizacja.
- Vodopivec M., Laporsek S., Vodopivec M. (2016). Levelling the Playing Field: The Effects of Slovenia's 2013 Labour Market Reform. Komisja Europejska
- Vtyurina S. (2020). Effectiveness and Equity in Social Spending: The Case of Spain. International Monetary Fund Working Paper WP/20/16.
- Wojciechowski, P. (2015). W poszukiwaniu kompromisu wokół problemu umów śmieciowych. Ubezpieczenia Społeczne. Teoria i praktyka, (3), 96-111.
- Wojciechowski, P. (2019). Programowanie reformy jednolitej daniny w 2016 r. w świetle koncepcji bazy i nadbudowy. Ubezpieczenia Społeczne. Teoria i praktyka, (1/2019), 3-23.
- World Bank Group. 2014. Balancing Flexibility and Worker Protection : Understanding Labor Market Duality in Poland. World Bank, Washington, DC.
- Zakład Ubezpieczeń Społecznych. (2019a). Zasady podlegania ubezpieczeniom społecznym i ubezpieczeniu zdrowotnemu oraz ustalania podstawy wymiaru składek, www.zus.pl/pracujacy/system-ubezpieczen-spolecznych-w-polsce/zbieg-tytulow-do-ubezpieczen-spolecznych.
- Zakład Ubezpieczeń Społecznych. (2019b). Zasady podlegania ubezpieczeniom społecznym i ubezpieczeniu zdrowotnemu oraz ustalania podstawy wymiaru składek osób wykonujących pracę na podstawie umów cywilnoprawnych, www.zus.pl/pracujacy/system-ubezpieczen-spolecznych-w-polsce/zbieg-tytulow-do-ubezpieczen-spolecznych.
- Zakład Ubezpieczeń Społecznych. (2020a). Zasady podlegania ubezpieczeniom społecznym i ubezpieczeniu zdrowotnemu oraz ustalania podstawy wymiaru składek osób prowadzących pozarolniczą działalność i osób z nimi współpracujących, www.zus.pl/pracujacy/system-ubezpieczen-spolecznych-w-polsce/zbieg-tytulow-do-ubezpieczen-spolecznych.
- Zakład Ubezpieczeń Społecznych (2020b). Struktura wysokości świadczeń wypłacanych przez ZUS po waloryzacji w marcu 2020 roku, Departament Statystyki i Prognoz Aktuarialnych, Zakład Ubezpieczeń Społecznych, Warszawa.
- Żukowski, M. (2014). Systemy ubezpieczeń społecznych - między solidaryzmem a indywidualizmem. Zakład Ubezpieczeń Społecznych.
- Żebrowski, P. (2019). PIP chce prawa do przekształcania umów cywilnoprawnych w umowy o pracę. Portal www.prawo.pl

Akty prawne

- Ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny (Dz.U. z 2020 r. poz. 1740).
- Ustawa z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych (Dz.U. z 2020 r. poz. 266, z późn. zm.) - dalej: ustawa systemowa.
- Ustawa z dnia 26 czerwca 1974 r. Kodeks pracy (Dz.U. z 2020 r. poz. 1320) - dalej: kodeks pracy.
- Ustawa z dnia 23 października 2014 r. o zmianie ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych (Dz.U. poz. 1831).
- Ustawa z dnia 6 października 2016 r. o zmianie ustawy o urzędach i izbach skarbowych oraz ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych (Dz.U. 2016 poz. 1810).
- Projekt ustawy o otwartych danych i ponownym wykorzystywaniu informacji sektora publicznego, Rządowe Centrum Legislacji, UC47.
- Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2019/1024 z dnia 20 czerwca 2019 r. w sprawie otwartych danych i ponownego wykorzystywania informacji - dalej: unijna dyrektywa o otwartych danych.