

AKADEMIA LEONA KOŹMIŃSKIEGO

Seria „Alerty” prezentuje w syntetyczny sposób wyniki badań nad przedsiębiorczością prowadzone w Centrum Przedsiębiorczości Akademii Leona Koźmińskiego oraz wnioski dla polityki gospodarczej.

Alert numer 11/3 - 2018/CP/ALK

Warszawa, wrzesień 2018 roku.

Jerzy Cieślik

Samozatrudnieni jako adresaci polityki wspierania przedsiębiorczości i systemu ubezpieczeń społecznych *

1. Samozatrudnieni a fundamenty polityki przedsiębiorczości

To jakie prawa i obowiązki mają samozatrudnieni z tytułu funkcjonowania w obrocie gospodarczym, jak są opodatkowani i jakie składki ZUS płacą jest pochodną fundamentalnych zasad, na których opiera się polityka wspierania przedsiębiorczości. Powinny one bazować na solidnych podstawach naukowych i wiarygodnych danych empirycznych. W praktyce często ważniejsze są względy ideologiczne a także tzw. prawdy obiegowe, głęboko zakorzenione w świadomości społecznej, postrzegane jako „oczywista oczywistość” i nie podlegające weryfikacji. Spróbujmy to zilustrować na przykładzie dwóch szeroko rozpowszechnionych poglądów:

- Im więcej przedsiębiorców (osób parających się działalnością gospodarczą) tym lepiej dla gospodarki i społeczeństwa

Aktywność przedsiębiorcza to kwintesencja kapitalizmu i gospodarki wolnorynkowej, blokowana w dobie realnego socjalizmu. To oczywisty fundament zmian ustrojowych, jakie nastąpiły po 1989 r. Stąd zasada, że „im więcej przedsiębiorców tym lepiej” nie wydaje się budzić wątpliwości. Tymczasem międzynarodowe badania porównawcze pokazują, że w zdrowej, rozwiniętej gospodarce udział przedsiębiorców wśród ludności aktywnej ekonomicznie (stopa przedsiębiorczości) powinien być optymalny a więc nie za mały ale i nie za duży. To optimum w danym kraju zależy od osiągniętego poziomu rozwoju ale także od czynników o charakterze kulturowym. Wspomniane badania wskazują także, że w Polsce w wymiarze ilościowym stopa przedsiębiorczości jest zbliżona do optymalnej. Natomiast w porównaniu do bliskich nam kulturowo wysoko rozwiniętych krajów Europy Zachodniej niedostateczna jest jakość sektora przedsiębiorstw w wymiarze techniczno-organizacyjnym oraz jeśli chodzi o skalę działania¹. W świetle powyższych ustaleń, dążenie do dalszego zwiększania liczby osób parających się działalnością gospodarczą w Polsce nie ma racjonalnego uzasadnienia.

- Nowopowstałe firmy są zakładane z myślą o rozwoju i zatrudnieniu pracowników w przyszłości

To przekonanie silnie zakorzenione w świadomości społecznej, będące kwintesencją pozytywnego myślenia o przedsiębiorcach, stanowi koronny argument by zachęcać do zakładania nowych firm zwłaszcza w okresie wysokiego bezrobocia. Ludzie, którzy znajdą zatrudnienie we własnych firmach nie ustawią się w kolejce po zasiłki dla bezrobotnych. Jeśli w przyszłości sami zostaną pracodawcami to będzie to dodatkowa korzyść dla gospodarki. Ten sposób myślenia znajduje odzwierciedlenie w publicystycznych metaforach pakietu ulg dla początkujących przedsiębiorców w ramach Konstytucji Biznesu: „pas startowy” lub „rozbiegówka”. Tymczasem badania empiryczne pokazują, że zdecydowana większość (2/3) założycieli startupów nie ma zamiaru się nigdzie „rozbiegać” i traktuje samozatrudnienie jako docelowy model biznesowy. Wśród pozostałych, którzy ewentualnie rozważają zatrudnienie pracowników w przyszłości, występuje zjawisko nadmiernego optymizmu. W efekcie spośród 250 – 300 tys. osób rozpoczynających w Polsce każdego roku działalność gospodarczą, mniej niż 10% ma szansę zostać pracodawcami w przyszłości. Podobne tendencje obserwujemy w innych krajach.

¹ Szczupłe ramy niniejszego opracowania nie pozwalają na szczegółowe uzasadnienie powyższych tez. Zainteresowanych odsyłam do monografii J. Cieślik, *Przedsiębiorczość, polityka, rozwój*, SEDNO, Warszawa, 2014, rozdział III.

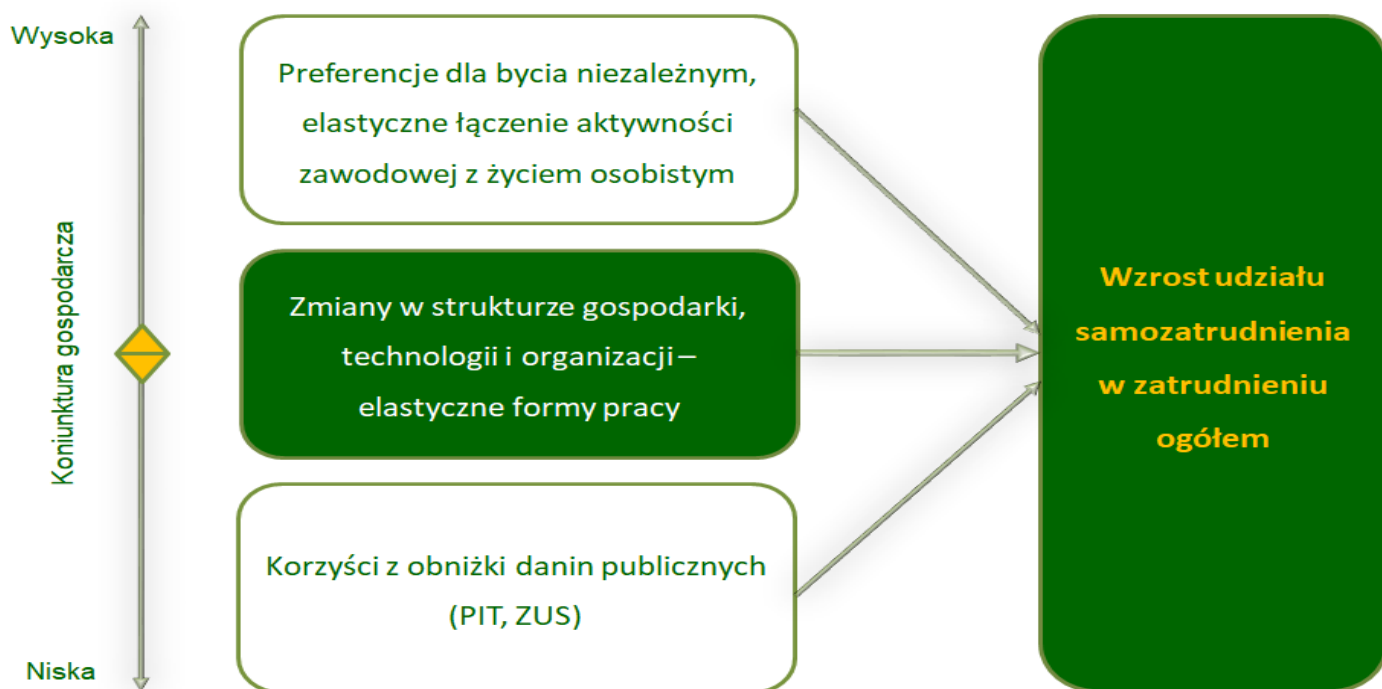
AKADEMIA LEONA KOŹMIŃSKIEGO

2. Wzrost roli samozatrudnienia we współczesnych rozwiniętych gospodarkach

Prawdziwym wyzwaniem dla współczesnej polityki przedsiębiorczości i szerszej polityki społeczno- gospodarczej w krajach wysoko rozwiniętych jest szybki wzrost liczby osób prowadzących działalność gospodarczą (pracujących na własną rękę), którzy nie zatrudniają pracowników najemnych i taki stan traktują jako trwały. Tradycyjnie ta grupa była postrzegana jako najsłabszy segment przedsiębiorczości, dominujący w krajach zacofanych. Tymczasem w okresie ostatnich 20 lat w wielu krajach najwyżej rozwiniętych samozatrudnieni albo inaczej „wolni strzelcy” stanowili najbardziej dynamiczny segment siły roboczej. Wiąże się to z rozwojem usług, ale także rozwojem kooperacyjnych form działalności biznesowej, w tym zwłaszcza outsourcingu (Diagram 1). Podobnie stosowanie elastycznych form zatrudnienia skłania do wyboru pracy na własny rachunek, nawet jeśli nie jest to wymagane przez kontrahenta. Tak będzie w przypadku pracy zdalnej prowadzonej z domu. Ze względu na praktyczne kwestie, takie jak rozliczenie kosztów zakupu komputera czy kosztów bieżących, bardziej efektywne może się okazać zarejestrowanie działalności gospodarczej.

W okresie gorszej koniunktury i znaczącego poziomu bezrobocia występują dodatkowe bodźce do poszukiwania możliwości obniżenia obciążeń podatkowych i ZUS dla samozatrudnionych jak i pracodawców. Z kolei w warunkach niskiego bezrobocia i łatwego znalezienia pracy wiele osób, także o wysokich kwalifikacjach, preferuje samozatrudnienie, gdyż daje to większą autonomię oraz pozwala elastycznie łączyć aktywność zawodową z życiem rodzinnym czy realizacją własnych zainteresowań i hobby.

Diagram 1. Czynniki wzrostu samozatrudnienia we współczesnej gospodarce

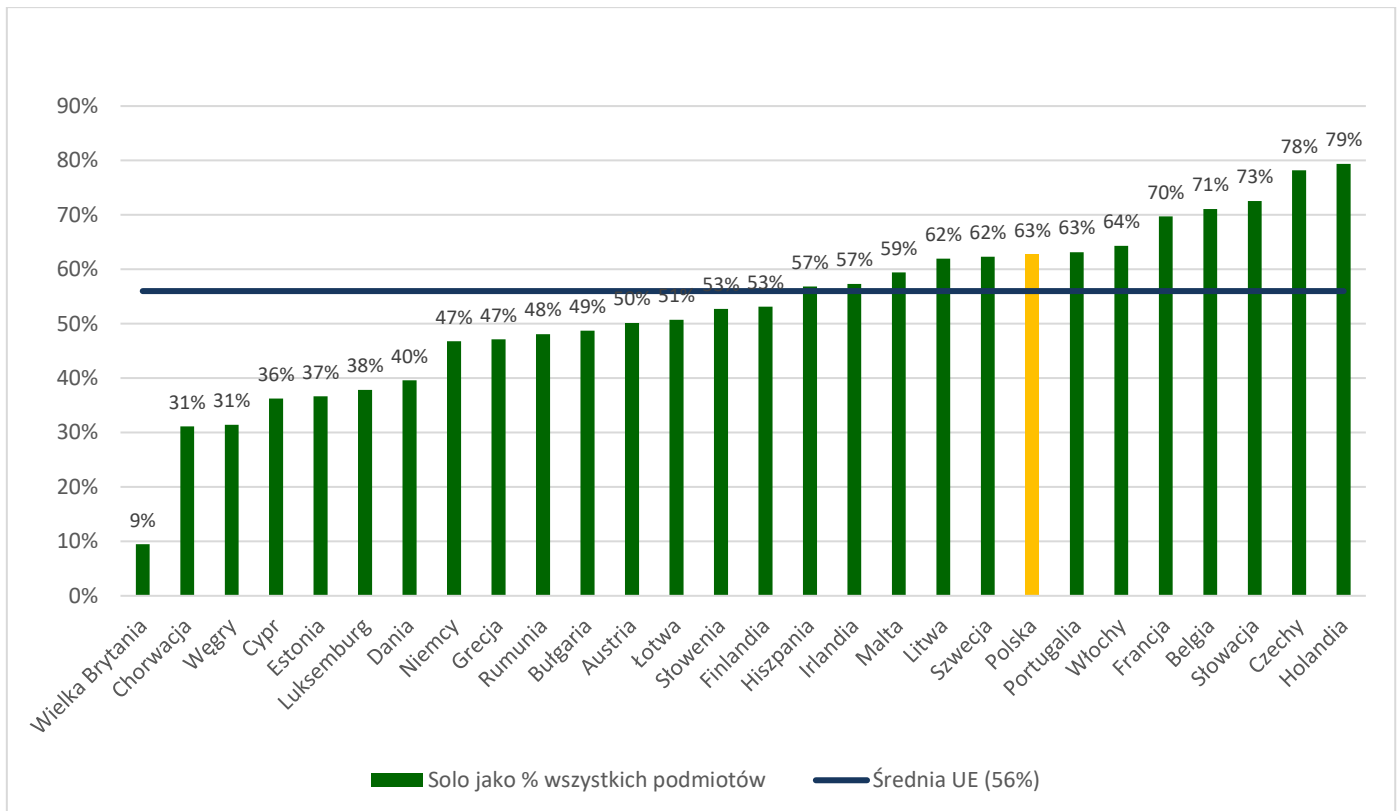


Źródło: Opracowanie własne.

AKADEMIA LEONA KOŹMIŃSKIEGO

Powyższe zmiany znajdują odzwierciedlenie w strukturze podmiotów prowadzących działalność gospodarczą w formie zarejestrowanej (Diagram 2). W krajach Unii Europejskiej 56% zarejestrowanych firm funkcjonuje bez pracowników i udział ten stale rośnie.

Diagram 2. Przedsiębiorstwa bez pracowników (solo) jako % wszystkich podmiotów w 2016 r. (tylko podmioty zarejestrowane)

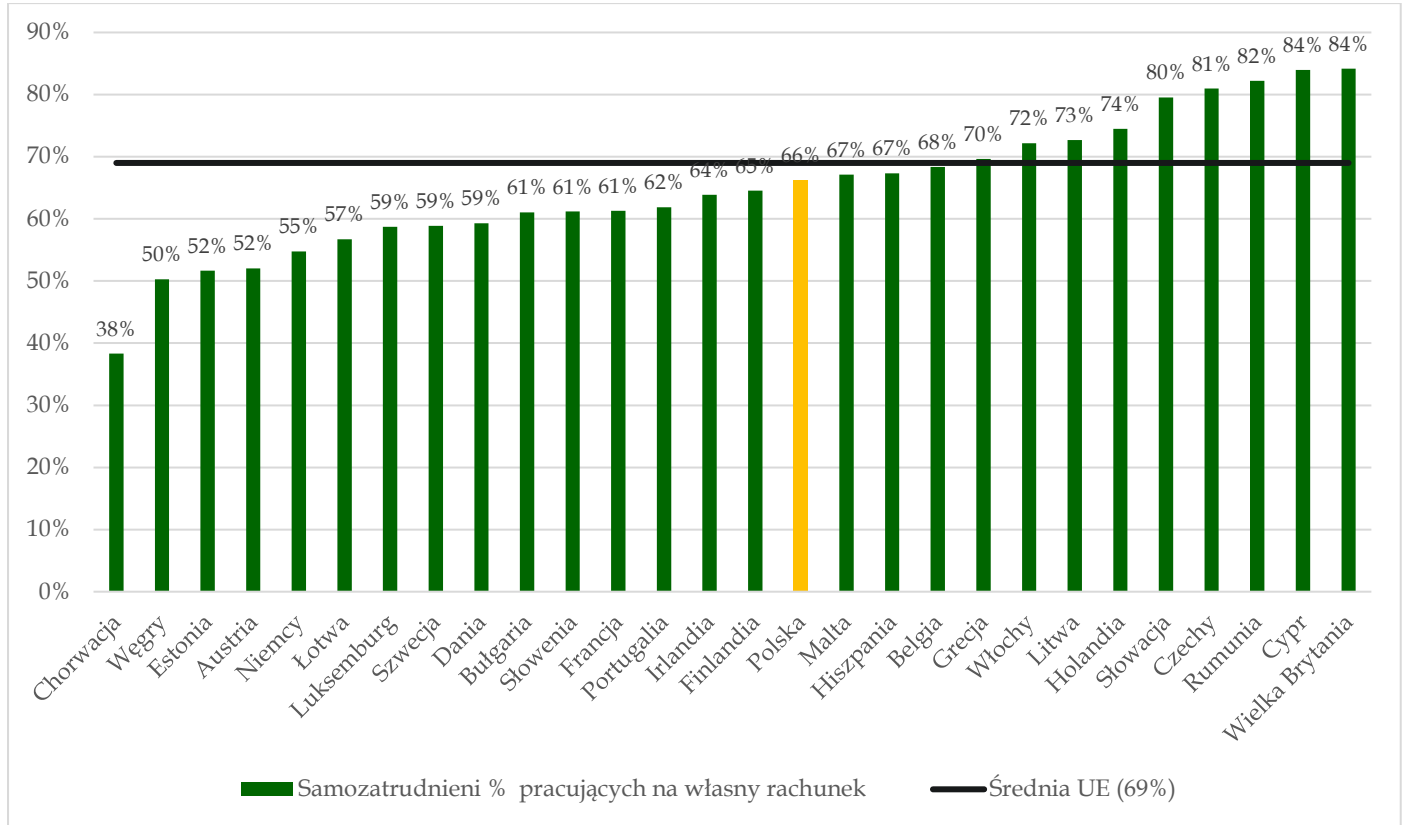


Źródło: Obliczenia własne na podstawie danych Eurostat.

Jeśli chodzi o różnice między poszczególnymi krajami bardziej przydatne są dane statystyczne dotyczące aktywności ekonomicznej ludności (BAEL), bo eliminują skutki różnic w przepisach dotyczących obowiązku rejestracji działalności gospodarczej (Diagram 3). Tu udział samozatrudnionych jest jeszcze wyższy – średnia dla UE wynosi 69%. Polska jest nieco poniżej tej średniej (66%). Wśród krajów o wyższym od średniego udziale samozatrudnienia znajdują się kraje śródziemnomorskie (Cypr, Grecja, Włochy), gdzie samozatrudnione jest silnie zakorzenione kulturowo ale także kraje przechodzące transformację ustrojową (Czechy, Litwa, Słowacja, Rumunia). O tym, że wysoki udział samozatrudnienia nie jest tylko udziałem krajów słabiej rozwiniętych świadczą przykłady takich krajów jak Belgia, Holandia czy Wielka Brytania a poza kontynentem europejskim Stany Zjednoczone, gdzie udział samozatrudnionych wśród prowadzących działalność gospodarczą jest bliski 80%. Jednak z perspektywy kraju doganiającego, jakim jest Polska, trzeba brać pod uwagę fakt, że wspomniane kraje mają silny segment dużych korporacji, najczęściej wysoko umiędzynarodowionych a także silny segment firm małych i średnich. W takiej sytuacji samozatrudnienie stanowi jedynie uzupełnienie, niejako bufor na rynku pracy w okresach gorszej koniunktury. My jesteśmy dopiero w trakcie budowania silnego sektora średnich i dużych firm z kapitałem krajowym.

AKADEMIA LEONA KOŹMIŃSKEGO

Diagram 3. Samozatrudnieni jako % wszystkich pracujących na własny rachunek w 2017 r.

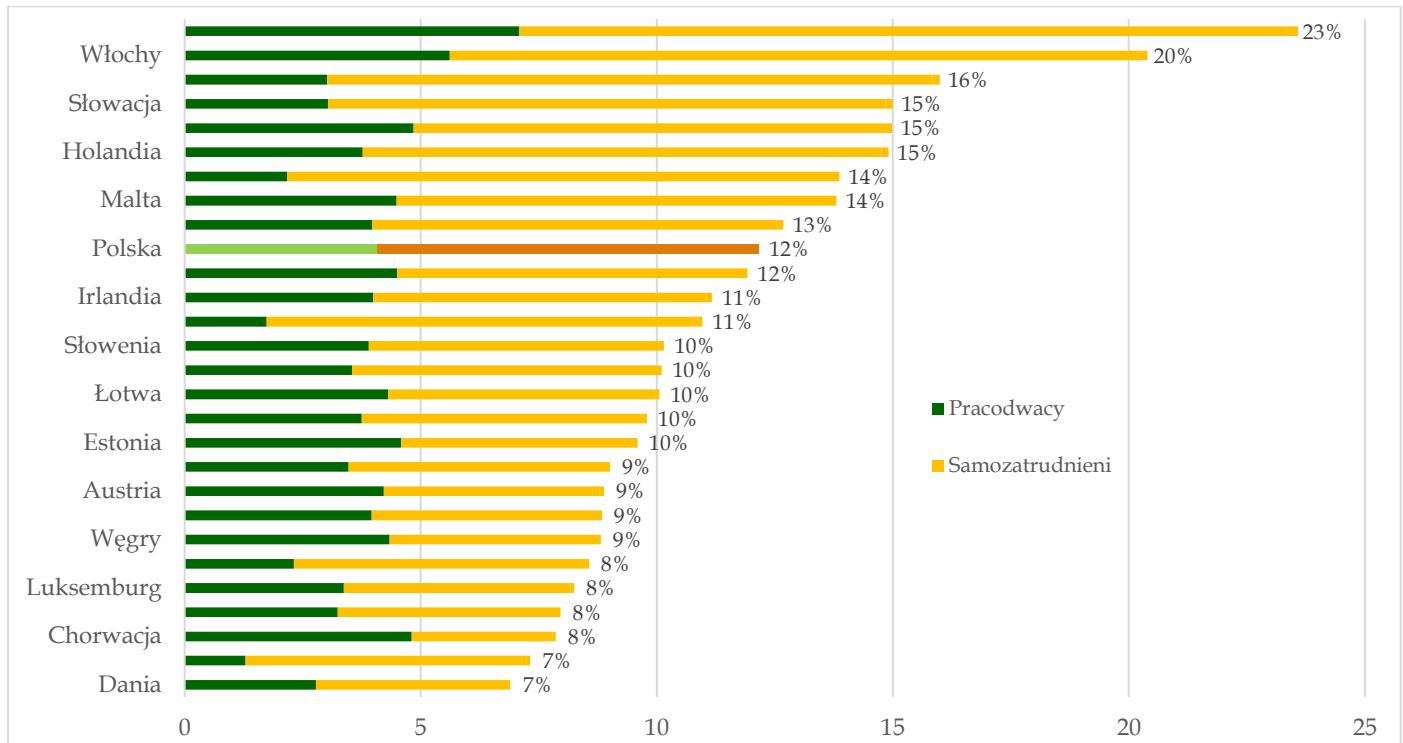


Źródło: Obliczenia własne na podstawie danych Eurostat (BAEL –LFS).

Powyższe zmiany w strukturze prowadzących działalność gospodarczą przekładają się na różnice w stopie przedsiębiorczości między krajami, mierzoną % udziałem osób prowadzących działalność gospodarczą w ogólnej liczbie zatrudnionych (z wyłączeniem rolnictwa). Jak ilustruje Diagram 4, różnice w stopie przedsiębiorczości w obrębie Unii Europejskiej są bardzo duże ale w znacznym stopniu wynikają ze zróżnicowanej roli samozatrudnienia. Generalnie, kraje o najwyższej stopie przedsiębiorczości to takie, które jednocześnie mają wysoki udział samozatrudnienia wśród osób prowadzących działalność gospodarczą. Gdyby wziąć pod uwagę tylko pracodawców skala rozpiętości byłaby znacznie niższa.

AKADEMIA LEONA KOŹMIŃSKIEGO

Diagram 4. Pracodawcy i samozatrudnieni jako % wszystkich pracujących w 2017r. (BAEL z wyłączeniem rolnictwa)



Źródło: Obliczenia własne na podstawie danych Eurostat.

3. ZUS dla osób prowadzących działalność gospodarczą – ewolucja systemu i jego skutki

Korzenie współczesnego oskładkowania ZUS dla osób prowadzących działalność sięgają 1999 r. i wprowadzonej w tym czasie kompleksowej reformy systemu ubezpieczeń społecznych. Brak możliwości weryfikacji faktycznych dochodów osiąganych przez zdecydowaną większość podmiotów gospodarczych, prowadzących działalność na bardzo niewielką skalę spowodował, że zdecydowano się na minimalny ryczałt odpowiadający wysokości składek osoby zatrudnionej osiągającej dochód w wysokości 60% średniego miesięcznego wynagrodzenia w gospodarce. Z czasem wprowadzono szereg ulg (Diagram 5). Najpierw był to tzw. mały ZUS I, czyli znacznie zmniejszone składki obowiązujące przez pierwsze dwa lata prowadzenia działalności. W ostatnich dwóch latach wprowadzono dodatkowe ulgi: działalność nierejestrowaną, całkowite zwolnienie z ZUS przez pierwsze 6 miesięcy oraz wchodzący w 2019 r. „mały ZUS II”, obowiązujący przez 3 dodatkowe lata. Trzeba jednak mieć na uwadze, że tzw. „normalny ZUS” również zawiera element ulgi dla tych przedsiębiorców, których dochody przekraczają 60% średniego miesięcznego wynagrodzenia, bowiem w przeciwieństwie do pracowników etatowych płacących składki proporcjonalnie do dochodów, mogą oni ograniczyć się tylko do minimalnego ryczałtu i w przygniatającej większości tak właśnie robią.

AKADEMIA LEONA KOŹMIŃSKIEGO

Diagram 5. ZUS dla przedsiębiorców – paleta ulg w ramach Konstytucji Biznesu

RODZAJ ULGI	Działalność nierejestrowana	Zwolnienie z ZUS	Mały ZUS I	Mały ZUS II	„Normalny” ZUS
OKRES OBOWIĄZYWANIA	Nieograniczony	6 miesięcy	2 lata	3 lata	Nieograniczony
PRÓG SKALI DZIAŁALNOŚCI	Przychód 1050 PLN miesięcznie	Brak	Brak	Przychód 5550 PLN miesięcznie (2019 r.)	Brak

Źródło: Opracowanie własne

Wieloletnie stosowanie ulg w oskładkowaniu ZUS dla przedsiębiorców i rozszerzenie palety tych ulg w ostatnim okresie rodzi liczne negatywne skutki uboczne. **Po pierwsze**, nastąpił znaczący wzrost korzyści z arbitrażu a więc powstała zachęta do odejścia od umów o pracę na rzecz jednoosobowej działalności gospodarczej. Bardzo konkretną korzyścią jest zwolnienie z ZUS w fazie działalności nierejestrowanej i w ciągu pierwszych 6 miesięcy prowadzenia zarejestrowanej działalności. Łączny okres ulgowy zwiększył się z 2 do 5,5 lat (nie licząc działalności nierejestrowanej), tak więc skumulowane korzyści z przejścia na działalność gospodarczą mogą być pokaźne. Dodatkowy silny bodziec do przejścia na samozatrudnienie zostanie uruchomiony, jeśli w 2019 r. będzie ostatecznie zniesiony górny próg naliczania składek ZUS dla zatrudnionych na umowę o pracę o rocznych dochodach przekraczających 30-krotność średniego miesięcznego wynagrodzenia. Przy wynagrodzeniu etatowym brutto 15 tys. miesięcznie (180 tys. rocznie) korzyści z przejścia na działalność gospodarczą mogą wynieść 50 tys. w skali rocznej i to przy założeniu „normalnego” ZUS, bez dodatkowych ulg.

Po drugie, w środowisku osób, którzy prowadzą bądź prowadzili w przeszłości działalność gospodarczą ukształtowało się generalnie negatywne nastawienie do składek ZUS jako niechcianej daniny publicznej, którą trzeba maksymalnie ograniczać, przeznaczając możliwie najniższą część dochodów na poczet przyszłej emerytury. W ciągu 20 lat funkcjonowania obecnego systemu corocznie rozpoczynało działalność w Polsce 250 – 300 tys. osób, z których tylko nieliczni utrzymali się na rynku. Można oszacować, że w całym tym okresie przygodę z własnym biznesem miało ponad 5 mln osób. To wcale pokaźna grupa, biorąc pod uwagę fakt, że w całym sektorze przedsiębiorstw pracuje ok. 10 mln osób. O skali takich negatywnych postaw niech świadczy fakt, że mniej niż 1% osób prowadzących działalność gospodarczą decyduje się na dobrowolne podwyższenie składki ZUS, powyżej obowiązującego ryczału. Aktualnie mamy w Polsce wielu przedsiębiorców, którzy osiągają bardzo wysokie dochody. Naturalnym odruchem byłoby dobrowolne zwiększenie płaconych składek, by uzyskać godziwą

AKADEMIA LEONA KOŹMIŃSKIEGO

emeryturę w przyszłości, do wysokości odpowiadającej 2,5-krotnej średniego miesięcznego wynagrodzenia a więc górnego pułapu naliczania składek ZUS dla zatrudnionych na podstawie umowy o pracę. Według danych Ministerstwa Finansów z takiej możliwości skorzystało w 2015 r. 149 przedsiębiorców.

Po trzecie, w rachunku ekonomicznym samozatrudnionych uwzględniane są przede wszystkim doraźne korzyści z tytułu obniżonych składek ZUS, natomiast negatywny skutek w postaci obniżonej emerytury w przyszłości pozostaje jako bliżej nieokreślona „zmienna rezydualna”, o wadze bliskiej zera. Najbardziej jest to widoczne w procesie przechodzenia z etatu na samozatrudnienie i świadczenie usług dla tej samej firmy o zbliżonym zakresie. W praktyce rzadko jest to przymusowe „wypychanie” pracownika na samozatrudnienie. Pracodawca pokazuje pracownikowi skalę bieżących korzyści z obniżki podatku i składek ZUS oraz formułę podzielenia się tymi korzyściami. Dla pracownika to zazwyczaj atrakcyjna propozycja, bo nie bierze pod uwagę negatywnych skutków w postaci obniżonej emerytury w przyszłości. W aktualnej sytuacji na rynku pracy, inicjatorami przejścia na samozatrudnienie są coraz częściej sami pracownicy, zwłaszcza przedstawiciele poszukiwanych zawodów. Paradoksalnie, ten sposób myślenia jest wzmacniany przez rządową promocję systemu ulg w ramach „pasa startowego”, gdzie o negatywnych skutkach wpływających na wysokość przyszłej emerytury mówi się mimochodem i na marginesie. To rodzi oczywisty dysonans z uruchamianym obecnie programem pracowniczych planów kapitałowych (PPK). O jego powodzeniu zadecyduje bowiem to, na ile uda się przekonać znaczącą część osób aktywnych zawodowo do rezygnacji z części bieżących dochodów na rzecz wyższej emerytury w przyszłości.

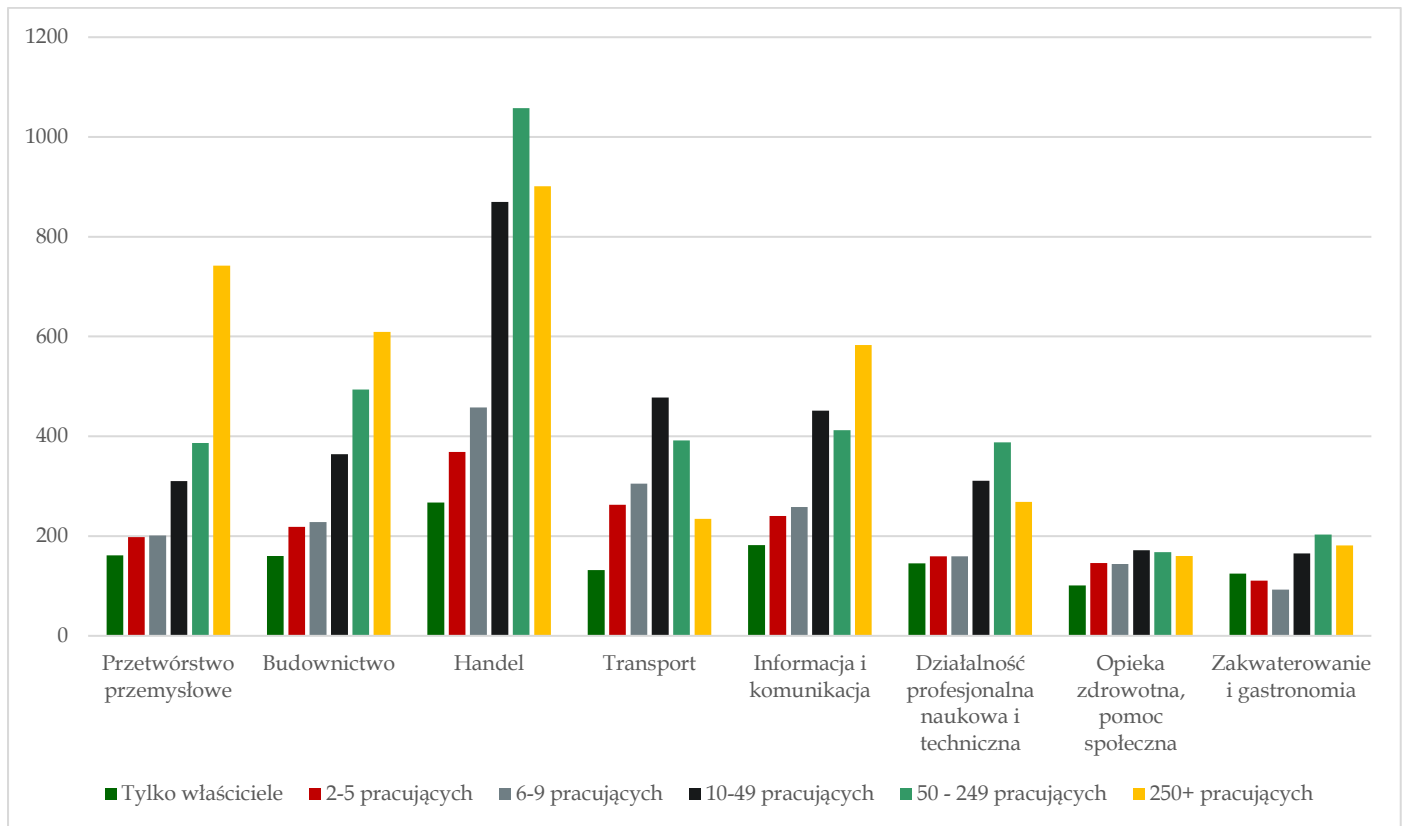
Po czwarte, w wyniku rozszerzenia palety ulg w oskładkowaniu działalności gospodarczej zwiększy się liczba osób, które prowadzą bądź prowadziły w przeszłości działalność gospodarczą, a które nie zgromadzą odpowiedniego kapitału początkowego, by wypłacić emeryturę w zagwarantowanym ustawowo minimalnym wymiarze. W najgorszej sytuacji będą ci, którzy nie będą mieli wymaganego stażu pracy i liczby okresów składkowych, by nabyć uprawnienie do minimalnej emerytury. W tym kontekście szczególnie niebezpieczne jest korzystanie z bezskładkowych ulg, jak działalność nierejestrowana, 6-miesięczne zwolnienie z ZUS czy zawieszanie działalności gospodarczej na dłuższy okres. Doświadczenie pokazuje, dalece nie wszystkim prowadzącym działalność gospodarczą udaje się zgromadzić oszczędności mogące w wystarczającym stopniu uzupełnić kilkusetzłotowe emerytury. W przyszłości należy się liczyć z frustracją tej grupy emerytów, którzy mogą się czuć oszukani przez państwo, które zachęcało ich do podejmowania działalności gospodarczej i do korzystania z ulg w opłaceniu składek ZUS.

Po piąte, rozszerzenie palety ulg w oskładkowaniu ZUS dla początkujących przedsiębiorców w ramach polityki „pasa startowego” albo „rozbiegówki” faktycznie wspiera samozatrudnienie i rachityczną działalność gospodarczą (RDG), czyli działalność prowadzoną na niewielką skalę, o niskim wyposażeniu technicznym, niskiej produktywności i ograniczonych ambicjach rozwojowych właścicieli. Jak uzasadnialiśmy wcześniej oczekiwanie, że początkujący przedsiębiorcy – beneficjenci ulg – szybko rozwiną skrzydła, nie odzwierciedla realiów współczesnej gospodarki. Preferencje dla rachitycznej działalności gospodarczej budzą szczególne zastrzeżenia, wobec znacznego zróżnicowania produktywności pracy w Polsce i nieproporcjonalnie dużego, w porównaniu do krajów najwyżej rozwiniętych, zaangażowania pracujących w mało wydajnych podmiotach gospodarczych, głównie w mikroprzedsiębiorstwach². Bardziej pogłębiona analiza pokazuje jednak, że istotne różnice w produktywności występują także w obrębie mikroprzedsiębiorstw, gdzie najniższą produktywność odnotowują podmioty nie zatrudniające pracowników najemnych (solo) (Diagram 6). W takiej sytuacji, zachęcanie do samozatrudnienia prowadzi wprost do obniżenia dynamiki wzrostu PKB. Tak będzie wtedy jeśli doświadczony informatyk, zachęcony ulgami, uruchomi jednoosobową działalność gospodarczą zamiast zatrudnić się w już istniejącej dużej firmie IT, gdzie jego produktywność będzie ponad trzykrotnie wyższa.

² Por. Łaszek, A., Trzeciakowski, R. (2018) *Tylko 5,6 mln osób wytwarza połowę polskiego PKB*. FOR Analiza 8/2018. <https://for.org.pl/pl/a/6105,analiza-8/2018-tylko-5-6-mln-osob-wytwarza-polowe-polskiego-pkb>.

AKADEMIA LEONA KOŹMIŃSKEGO

Diagram 6. Roczne przychody na 1 pracującego w 2015 r. według branż i klas wielkości przedsiębiorstw (tys. PLN)



Źródło: Obliczenia własne na podstawie danych GUS.

4. ZUS dla przedsiębiorców – kierunki zmian

Po dwudziestu latach funkcjonowania obecnego systemu ZUS dla przedsiębiorców sytuacja dojrzała do generalnych zmian porządkujących ten system. Proponowane kierunki i zasady takiej reformy to:

- Jako podstawową zasadę należy przyjąć, że składki na ZUS odprowadzane przez przedsiębiorców powinny pozwalać na zgromadzenie kapitału początkowego, który zapewniłby przyszłą emeryturę przynajmniej w zagwarantowanym ustawowo minimalnym wymiarze. To oznacza, że wszelkie ulgi w składkach ZUS dla przedsiębiorców nie powinny uszczuplać kapitału początkowego indywidualnego przedsiębiorcy w stopniu uniemożliwiających wypłatę minimalnej emerytury w przyszłości. Poza wyjątkowymi sytuacjami, uzasadnionymi względami społecznymi, nie ma uzasadnienia, by osoby decydujące się na nisko dochodową działalność gospodarczą były ciężarem dla przyszłych pokoleń. Zwłaszcza, gdy mają alternatywę polegającą na zatrudnieniu w już istniejących firmach i odprowadzaniu wyższych składek ZUS.
- System ulg w składkach ZUS dla osób rozpoczynających działalność gospodarczą powinien być oparty na instrumentach zwrotnych. Obecnie mamy do czynienia z bardzo szczególną formą finansowania tych ulg, gdzie podstawowym źródłem jest gromadzony przez przedsiębiorcę kapitał początkowy. Jednocześnie niższe wpłaty składek zwiększają kwotę dotacji z budżetu, potrzebną by zapewnić wypłatę bieżących świadczeń emerytalnych. Ulgi oparte na instrumentach zwrotnych są szeroko stosowane we wspieraniu fazy rozruchu nowych podmiotów gospodarczych (np. nisko- lub nieoprocentowane pożyczki na start) i nie ma uzasadnienia, by składki ZUS były tu wyjątkiem. Zatem, zamiast zwalniać bądź obniżać składki ZUS dla początkujących przedsiębiorców należałoby im otworzyć możliwość odroczenia płatności składek do czasu aż rozwiną skrzydła. Po tym okresie będą musieli wyrównać niedopłacone składki a faktycznie uzupełnić własny kapitał początkowy, przynajmniej do wysokości gwarantującej minimalną emeryturę. Będzie to atrakcyjne rozwiązanie dla myślących poważnie o większej firmie

AKADEMIA LEONA KOŹMIŃSKIEGO

zaś skutecznie zniechęci tych, których jedynym pomysłem na jednoosobowy biznes jest zaoszczędzenie na ZUS i na podatkach. Na nich czekają miejsca pracy w już istniejących, bardziej produktywnych przedsiębiorstwach, które chcą się dynamicznie rozwijać.

- Wdrożenie prawie 20 lat temu, ryczałtowego systemu oskładkowania ZUS dla przedsiębiorców następowało w określonych warunkach techniczno-organizacyjnych, gdzie możliwości kontroli faktycznie uzyskiwanych dochodów małych przedsiębiorców przez aparat skarbowy i ZUS były bardzo ograniczone. Uznano zatem, że lepiej oprzeć cały system na ryczałcie. Obecnie aparat państwowy dysponuje znacznie lepszymi możliwościami technicznymi i organizacyjnymi, o czym świadczą osiągnięcia w egzekwowaniu podatków (w szczególności VAT). Należy zatem rozważyć odejście od ryczałtowych form oskładkowania ZUS dla działalności gospodarczej na rzecz kryterium dochodowego, podobnie jak w przypadku osób zatrudnionych na podstawie umowy o pracę.
- Przy tak radykalnej zmianie systemu oskładkowania ZUS dla osób prowadzących działalność gospodarczą można pójść o krok dalej i wrócić do idei ujednoczenia obciążeń publicznych dla wszystkich form aktywności ekonomicznej. Chodzi o koncepcję „Jednolitej daniny”, autorstwa dr P. Wojciechowskiego. Paradoksalnie fakt, że mamy w społeczeństwie wielomilionową armię byłych i aktualnych przedsiębiorców, którzy są generalnie niechętni składkom ZUS, może być tu dodatkowym argumentem. Skoro ta znacząca grupa nie postrzega szczególnego związku między opłacaniem składek ZUS a przyszłą emeryturą i traktuje składki jako dodatkowy „podatek”, włączenie składek do „Jednolitej daniny” będzie dla nich naturalne i w pełni zrozumiałe.

5. Potrzebna zmiana paradygmatu

Jak uzasadnialiśmy na wstępie, podstawowe założenia, na których opiera się polityka wspierania przedsiębiorczości w Polsce odzwierciedlają bardziej postawy ideologiczne a także obiegowe sądy a nawet iluzje niż rzeczywiste procesy zachodzące w gospodarce. Jeśli myślimy o radykalnych zmianach, o których mowa wyżej, to niezbędne jest przewartościowanie sposobu myślenia w dwóch podstawowych kwestiach:

- Kto jest przedsiębiorcą, a w tym kontekście czy samozatrudnieni to przedsiębiorcy?

Aktualnie poruszamy się ramach dychotomii: pracownicy najemni – przedsiębiorcy, którzy ich zatrudniają. Jednak jeśli chodzi o samozatrudnionych mamy ewidentnie do czynienia z legislacyjnym „rozdwójaniem jaźni”. Na gruncie ustawy „Prawo przedsiębiorców” z 6 marca 2018 r. nie ulega wątpliwości, że samozatrudnieni, prowadzący działalność gospodarczą to przedsiębiorcy. Ale wczytując się w zapisy „Ustawy o zmianie ustawy o związkach zawodowych oraz niektórych innych ustaw” uchwalonej 5 lipca 2018 r. widać wyraźnie zamysł związkowców by „przytulić” samozatrudnionych do siebie. Wprowadzono mianowicie kategorię „osoby wykonującej pracę zarobkową”, w której mieszczą się samozatrudnieni i z tego tytułu nabywają pewne uprawnienia pracownicze a w tym możliwość zrzeszania się w związkach zawodowych.

Proponowana zmiana paradygmatu polega na uznaniu, że samozatrudnienie to odrębna forma aktywności ekonomicznej obok pracy najemnej oraz prowadzenia przedsiębiorstwa zatrudniającego pracowników. We współczesnej dyskusji prowadzonej na ten temat w krajach wysoko rozwiniętych, gdzie liczba „wolnych strzelców” wzrasta najszybciej (Wielka Brytania, USA) oni sami są tym żywotnie zainteresowani, tworząc krajowe i międzynarodowe organizacje reprezentujące ich interesy. Generalnie nie chcą być utożsamiani ani z pracownikami ani z przedsiębiorcami uważając, że stanowią trzecią siłę na rynku pracy czy szerzej aktywności zawodowej. W tym kierunku zmiernają rozwiązania legislacyjne w wiodących krajach. Oprócz kwestii podatkowych i ubezpieczeń społecznych pojawiają się nowe wyzwania, jak chociażby kwestie szkoleń czy bezpieczeństwa i higieny pracy samozatrudnionych.

Pochodną powyższej zmiany jest propozycja zmienionej definicji przedsiębiorcy, która powinna obejmować wyłącznie osoby zatrudniające pracowników na podstawie umowy o pracę. Jakkolwiek procesy zachodzące w przedsiębiorstwie wraz z rozszerzeniem skali działania następują w sposób ciągły to nie ulega wątpliwości, że zatrudnienie pierwszego pracownika jest znaczącym, jakościowym etapem, obciążonym wyższym ryzykiem. W przypadku niepowodzenia koszty zamknięcia interesu, uregulowania zobowiązań wobec wierzycieli, w tym pracowników mogą być bardzo poważne. Co innego osoba prowadząca działalność bez pracowników, przy minimalnym zaangażowaniu środków własnych często bez odrębnego lokalu.

AKADEMIA LEONA KOŹMIŃSKIEGO

Z tym wiąże się potrzeba konsekwentnego przestrzegania fundamentalnej zasady, że przedsiębiorca wykonuje działalność gospodarczą w sposób ciągły. Zasada ta została potwierdzona w przepisach ogólnych „Prawa przedsiębiorców” (Art. 3) a następnie została złamana w Art. 23, który daje możliwość samozatrudnionym zarejestrowanym w CEIDG do zawieszenia działalności na czas nieokreślony (wcześniej było to możliwe na okres 24 miesięcy). W nowej definicji przedsiębiorcy ta ewidentna sprzeczność zostałaby wyeliminowana.

- Jaką przedsiębiorczość wspierać?

W świetle wcześniej przedstawionych argumentów, w aktualnej sytuacji gospodarczej adresowanie pakietu ulg, w tym obniżonych składek ZUS, do wszystkich rozpoczynających działalność gospodarczą, nie znajduje uzasadnienia. Tego typu wsparcie powinno być udzielane kandydatom na przedsiębiorców o ujawnionym potencjale rozwojowym – posiadającym własne środki, wiedzę i doświadczenie a także rozsądny biznesplan. Kandydatom, którzy będą w stanie wykorzystać odpowiednio wygładzony i wydłużony „pas startowy”, by szybko rozwinąć działalność na większą skalę. To nie wyklucza szczególnych preferencji dla wybranych grup, gdzie kluczowe będą względy społeczne, np. osób niepełnosprawnych i szerszej osób o nierównym statusie społecznym na rynku pracy.

Trzeba mieć świadomość, że we współczesnej gospodarce, występują silne bodźce przedstawione w p. 2 wyżej, które będą popychały w kierunku samozatrudnienia. W efekcie populacja „wolnych strzelców” w Polsce będzie się szybko zwiększać, podobnie jak w innych krajach wysoko rozwiniętych. Na obecnym etapie rozwoju, przyspieszanie tego procesu, poprzez dodatkowe bodźce i ulgi nie wydaje się uzasadnione.

Podsumowanie

W aktualnej sytuacji demograficznej w Polsce, długofalowa stabilność systemu ubezpieczeń społecznych będzie zależała od tego, w jakim stopniu uda się przekonać obywateli do przeznaczania (odłożenia) większej części bieżących dochodów na poczet przyszłych emerytur. Temu powinny służyć instrumenty ekonomiczno-finansowe ale także działania o charakterze informacyjnym, przekonywujące do zmiany w świadomości i postawach społecznych. Nie bez znaczenia jest właściwa koordynacja i dostosowanie polityk w różnych sferach życia gospodarczego i społecznego, by ten długofalowy priorytet został zachowany. Przedstawione w niniejszym opracowaniu dane i argumenty dowodzą, że w obszarze wspierania przedsiębiorczości mamy do czynienia z ewidentnym dysonansem, bowiem Konstytucja Biznesu nie uwzględniła w dostatecznym stopniu negatywnych konsekwencji dla beneficjentów ulg w zakresie zabezpieczenia emerytalnego. Z tego względu rozpoczęcie prac studialnych przygotowujących do wdrożenia zmian staje się pilną koniecznością.

* Główne tezy niniejszego opracowania zostały zaprezentowane na V Forum Współpracy ZUS, Warszawa, 14.09.2018 r.



Prof. dr hab. Jerzy Cieślik
Dyrektor Centrum Przedsiębiorczości

tel. +48 22 519 21 46

Akademia Leona Koźmińskiego
ul. Jagiellońska 57/59, 03-301 Warszawa
www.cp.kozminski.edu.pl

www.cieslik.edu.pl