

## Świadczenia prozatrudnieniowe – krótkie wprowadzenie<sup>1</sup>

(wersja 1.0, 04.05.2016)

Głównym sensem świadczeń prozatrudnieniowych<sup>2</sup> jest zwiększanie korzyści finansowej odnoszonej w wyniku podjęcia pracy. Główną intencją takich rozwiązań jest zwiększanie zatrudnienia wśród osób w wieku produkcyjnym, które są uprawnione do różnych świadczeń pieniężnych w sytuacji braku zatrudnienia lub wychowywania dzieci, np. zasiłki dla bezrobotnych, zasiłki rodzinne.

Można wyróżnić trzy typy świadczeń pieniężnych ze względu na sytuację ich adresata na rynku pracy: 1) świadczenia dla zatrudnionych, 2) świadczenia dla pozostających bez pracy, 3) pozostałe świadczenia niezależne od sytuacji osoby na rynku pracy.

Interesują nas w tym artykule świadczenia należące do pierwszej kategorii. Nie należy ich mylić ze znanymi w Polsce świadczeniami pracowniczymi, do których jest zobowiązany pracodawca. Nie należy ich również mylić ze świadczeniami ubezpieczeniowymi, które wypłacane są osobom zatrudnionym w przypadku wystąpienia czasowej niezdolności do pracy, np. choroby. Mają one zrekompensować utracone zarobki z pracy. Część z nich jest wpłacana po ustaniu zatrudnienia z powodu trwałej niezdolności do pracy z powodu niesprawności lub wieku. Ich zasadnicza łączność z pracą polega na tym, że przysługują na podstawie legalnego i ubezpieczonego w przeszłości zatrudnienia (staż ubezpieczeniowy).

### Uzasadnienia świadczeń prozatrudnieniowych

Osoby niezatrudnione, w szczególności o niskich kwalifikacjach i ubogie w wieku produkcyjnym mogą mieć dochody z różnych świadczeń społecznych (np. ubezpieczeniowych, rodzinnych i z pomocy społecznej). Wiele z nich wymaga potwierdzenia niezdolności do pracy, niemożności jej znalezienia lub wykonywania ze względu na obowiązki opiekuńcze. W związku z tym, gdy osoby w takiej sytuacji pracę podejmą, tracą uprawnienia do tych świadczeń. Straty finansowe z tym związane mogą być przy tym równe lub nawet wyższe niż uzyskane z pracy zarobki. Po przyjęciu założenia, że ludzie zachowują się racjonalnie, ale również przyzwyczajają się do sytuacji życia bez pracy i niskich dochodów, powstaje problem braku lub słabych bodźców do podejmowania zatrudnienia (nazywany pułapką bezrobocia, ubóstwa, bierności zawodowej, świadczeniową<sup>3</sup>).

Założmy, że osoba w określonej sytuacji miała uprawnienia do świadczeń, które łącznie wynosiły 1000 zł. Zaproponowano jej pracę z płacą netto 1200 zł. Przy takich warunkach samo przejście z

---

<sup>1</sup> Tekst powstał w ramach projektu Zakładu Teorii i Metodologii Polityki Społecznej oraz Zakładu Polityki Społecznej w Środowisku Lokalnym działających w Instytucie Polityki Społecznej UW. Wersja przed redakcją i recenzjami.

<sup>2</sup> W języku angielskim: *in-work benefits, employment-conditional benefits* (por. Leppik 2006).

<sup>3</sup> Szacunki pułapki bezrobocia dla Polski w związku ze świadczeniami rodzinnymi zob. Myck, Kundera, Najsztub 2014. W kontekście świadczeń rentowych prowadzono badania nad pułapką świadczeniową (Klyszcz 2011).

niezatrudnienia do zatrudnienia spowoduje wzrost dochodu łącznego tylko o 200 zł.<sup>4</sup> Im większe są dochody ze świadczeń i im bardziej zależą od sytuacji gospodarstwa domowego, tym większe mogą być straty po podjęciu niepewnej i niskopłatnej pracy. Jeżeli zostaną one jednak zrekompensowane to bodźce do pracy w sensie wzrostu dochodu netto po jej podjęciu będą większe. W ekonomii zakłada się, że ludzie reagują na bodźce ekonomiczne, a więc im one są silniejsze, tym bardziej prawdopodobny będzie wybór zatrudnienia. Polityka tego rodzaju jest określana poprzez hasło „uczynić pracę bardziej opłacalną” (*make work pay*, np. Orsini, Bargain 2006).

Działania prozatrudnieniowe w takiej formie i sytuacji mogą oddziaływać na pierwszą część równania, czyli na świadczenia pieniężne dla osób w wieku produkcyjnym oraz na drugą – na niskie płace. Jeżeli świadczenia będą niższe, mniej pewne, to relatywnie mniejsza będzie strata po podjęciu zatrudnienia przy określonej płacy. Można też przyjąć zasadę, że świadczenia będą wycofywane częściowo i stopniowo, a nie w całości i do razu. Ten sam efekt uzyskamy oddziałując na płace, aby były wyższe przy określonej wysokości świadczeń. Część tych rozwiązań spotyka się z krytyką. Obniżki i cięcia świadczeniowe mogą być niepopularne oraz pogłębiają i/lub zwiększają ubóstwo. Z kolei podnoszenie płacy minimalnej napotyka na opór ze strony organizacji pracodawców i argumenty, że zwiększy się bezrobocie wśród osób o niskich kwalifikacjach. W związku z tym niekiedy proponowane są radykalne rozwiązania niezależniące przynajmniej niektóre świadczenia społeczne od wysokości zarobków<sup>5</sup>. Wtedy sytuacja na rynku pracy i wysokość zarobków nie mają wpływu na wysokość świadczeń. Przejście do zatrudnienia, czy wyższe zarobki nie wiążą się z ich utratą. Takie rozwiązanie napotyka również na argumenty krytyczne, gdyż jest droższe dla budżetu.

### **Formy świadczeń prozatrudnieniowych**

Świadczenia prozatrudnieniowe tym się różnią od powyższych działań, że są one nowymi instrumentami. Mogą one mieć formę dodatków do płac dla osób przestających pobierać świadczenia ze względu na podejmowaną pracę (*earnings supplements*, zob. Martinson, Hamilton 2011; *tax credits* w Wielkiej Brytanii)<sup>6</sup>, ale mogą też występować w systemie podatkowym. Jeżeli chodzi o dodatki do niskich płac, to należy odróżnić je od tych, które wypłaca się bezpośrednio przedsiębiorstwom w zamian za zatrudnianie pewnych osób, np. zatrudniającego osobę niepełnosprawną i wypłacający jej 1500 zł otrzymuje refundację w wysokości 750 zł. Świadczenia prozatrudnieniowe mają oddziaływać przede wszystkim na decyzje osób pobierających świadczenia pieniężne, a nie na tych, którzy je zatrudniają. W sensie ekonomicznym mają więc oddziaływać na podaż pracy, a nie na popyt na nią.

Więcej wyjaśnień wymaga forma podatkowa, gdyż podatki z zasady służą do pobierania części zarobków, a nie wypłacania świadczeń. To jednak na gruncie systemu podatkowego powstało jedno z pierwszych rozwiązań interpretowanych jako świadczenia prozatrudnieniowe<sup>7</sup>. Dla ekonomistów podatki (składki do funduszy publicznych) i świadczenia (które nazywane są też transferami) powinny być rozpatrywane łącznie, szczególnie gdy przedmiotem uwagi jest dystrybucja dochodów

---

<sup>4</sup> Jeżeli żyje ona w gospodarstwie domowym z innymi osobami, które też mają świadczenia, to straty mogą być jeszcze większe, a tym samym dochód łączny może się nawet zmniejszyć.

<sup>5</sup> W Polsce próbowano niezależnić renty z tytułu niezdolności do pracy i renty socjalne od zarobków, ale ustawa w tym zakresie została zablokowana przez prezydenckie weto w 2008 r.

<sup>6</sup> Zbliżoną formę ma polski dodatek aktywizacyjny: gdy osoba pobierająca zasiłek dla bezrobotnych samodzielnie znajdzie pracę jest uprawniona do dodatku. Wynosi on 50% zasiłku dla bezrobotnych i wypłacany jest przez krótki okres.

<sup>7</sup> Earned Income Tax Credit wprowadzony w latach 70. w USA (wcześnie oceny zob. Hoffman, Seidman 1990; Alstott 1994), będący później częścią szerszego podejścia w Europie nazywanego aktywną polityką społeczną (por. Rymasa 2013; Karwacki 2010).

gospodarstw domowych. Pobieranie części dochodu ręką podatkową i uzupełnianie dochodu ręką świadczeniową powinno być skoordynowane. Jest to trudne, gdy widzimy albo tylko podatki, albo tylko świadczenia<sup>8</sup>. Ponadto zarówno podatki, jak i świadczenia mają wpływ na rynek pracy. W uproszczeniu podatki dochodowe zwiększają zapłacone koszty pracy, czyli zmniejszają popyt na nią. Z kolei świadczenia zmniejszają presję na podejmowanie lub zwiększanie intensywności pracy, a więc zmniejszają jej podaż. Jeżeli jednak zatrudnienie w społeczeństwie jest kluczowe z wielu względów, to należy oddziaływać w tych dwóch obszarach jednocześnie, co również wymaga koordynacji. Najbardziej oczywistym uzasadnieniem dla koordynacji jest założenie, że świadczenia są finansowane z podatków. Zmiany w jednym segmencie wpływają więc na drugi i odwrotnie.

W jaki sposób podatek dochodowy może mieć również funkcję świadczeniową? Typowe rozwiązania podatkowe to instrumenty zmniejszające dochód do opodatkowania (np. zwolnienia, odliczenia) oraz zmniejszające należny podatek (ulgi)<sup>9</sup>.

W kontekście świadczeniowym istotne są te ostatnie. Załóżmy, że wprowadzono możliwość odliczenia od wymiaru podatku dochodowego 2000 zł po spełnieniu określonych warunków. Porównajmy trzy osoby, które je spełniają, ale jedna nie miała w ogóle dochodu z pracy podlegającego opodatkowaniu, podatek dla drugiej wyniósł 1000 zł, a dla trzeciej 2000 zł. Pierwsza osoba nic nie skorzysta na istnieniu ulgi, druga odliczy tylko połowę, a dopiero trzecia będzie mogła wykorzystać całą ulgę. Odpowiedzią na ten problem są ulgi refundowane (*refundable tax credit*), czyli uwzględniające możliwość zwrotu niewykorzystanego limitu<sup>10</sup>. Ten właśnie zwrot ma charakter świadczenia podatkowego.

Jaki jest związek między ulgami refundowanymi a bodźcami do pracy? Przejście do zatrudnienia to korzyści finansowe wynikające z zarobków i straty w postaci utraconych świadczeń. Jeżeli zarobki są niskie, to po pierwsze, bodźce do pracy będą również mniejsze, a po drugie, ulga nie będzie wykorzystana w pełni. Wprowadzenie nowego świadczenia podatkowego to odpowiedź na te dwa problemy. Już sama ulga powiększa dochód z pracy pozostający podatnikowi, a refundacja niewykorzystanego limitu dodatkowo go zwiększa.

Problem z prozatrudnieniowymi ulgami refundowanymi jest taki, że przy rocznym rozliczeniu podatków mogą mieć większe znaczenie dla utrzymania się z niskich płac niż dla decyzji o podjęciu pracy (Mead 2014). Przynajmniej częściowym rozwiązaniem tego problemu są wspomniane bezpośrednie dodatki do niskich płac, które mogą być wypłacane częściej. Wówczas osobie rozważającej podjęcie pracy łatwiej jest wziąć je pod uwagę.

### **Upowszechnianie świadczeń prozatrudnieniowych i wyniki badań**

Podatkowe świadczenia prozatrudnieniowe były rozwijane w USA. W Europie reformy w tym kierunku zapoczątkowała Wielka Brytania. Od końca lat 90. wspiera je też Organizacja Współpracy Gospodarczej i Rozwoju, choć z zastrzeżeniami, że nie jest to panaceum na problemy rynku pracy (OECD 1998). Kraje zaliczane do modelu kontynentalnego i skandynawskiego rozważają i wprowadzają rozwiązania tego

---

<sup>8</sup> W praktyce odpowiadają za te obszary różne ministerstwa, co utrudnia koordynację.

<sup>9</sup> W przypadku składek na ubezpieczenie społeczne odpowiednikiem byłoby obniżanie składek dla osób o niskich płacach.

<sup>10</sup> Częściowo na ten problem odpowiada polski system podatkowy w przypadku ulgi na dzieci. Gdy podatnik ma za niski dochód, aby w pełni wykorzystać limity, wtedy otrzymuje zwrot części różnicy w wymiarze zapłaconych składek na ubezpieczenie społeczne i zdrowotne.

typu w poprzedniej dekadzie (Bargain, Orsini 2006). W formie podatkowej wprowadziła je m.in. Francja w 2001 r. (*Pour l'Emploi*)<sup>11</sup>, jak również Szwecja w 2007 r.<sup>12</sup>

Jeden z niedawno przeprowadzonych przeglądów badań w czterech krajach (USA, Wielka Brytania, Francja i Nowa Zelandia) wskazuje, że świadczenia prozatrudnieniowe mają pozytywny wpływ na zatrudnienie samotnych rodziców. W USA wykazano jednak, że rozwiązanie to zmniejszyło zatrudnienie kobiet w rodzinach pełnych. Pozostałe problemy polegały na dużych kosztach, słabym adresowaniu do uboższych rodzin, dużej skali wyłudzeń/błędów, niewielkim wpływie na zatrudnienie ogółem, niskim poziomie korzystania przez uprawnionych przynajmniej w pierwszych latach działania. Ponadto niewiele wiadomo o tym, w jakim zakresie świadczenia te zmniejszają problem ubóstwa pracujących (Cousins 2014). W innym przeglądzie wskazywano również na znaczenie kontekstu instytucjonalnego, w którym wprowadzane są świadczenia prozatrudnieniowe, dla ich skuteczności. W krajach ze słabymi związkami zawodowymi i niewielką regulacją rynku pracy mogą mieć one większe znaczenie dla wyników zatrudnieniowych i zwiększania dochodów uboższych rodzin. Nie powoduje to jednak, przynajmniej na razie, aby kraje z silnymi związkami zawodowymi i z dużo bardziej rozwiniętymi regulacjami rynku pracy radziły sobie gorzej w tych obszarach (Kenworthy 2015).

W reakcji na niektóre z tych problemów proponowane są usprawnienia kształtu świadczeń prozatrudnieniowych. Jednym z nich są specjalne dodatki wypłacane pod warunkiem, że oboje rodzice pracują. W ten sposób zwiększane są bodźce do zatrudnienia przede wszystkim dla kobiet w rodzinach pełnych (De Luca, Rossetti, Vuri 2014; Kurowska, Myck, Wrohlich 2015).

---

<sup>11</sup> W 2008 r. rozwiązanie to stało się częścią szerszego pakietu *revenu de solidarité active*, w skrócie RSA (Vlandas 2013).

<sup>12</sup> Przegląd rozwiązań w Europie i poza nią w latach 2000-2010 zob. DICE 2013.

## Literatura

- Alstott A. L. (1994), *The Earned Income Tax Credit and Some Fundamental Institutional Dilemmas of Tax-Transfer Integration*, "National Tax Journal", vol. 47, nr 3.
- Bargain O., Orsini K. (2006), *Beans for Breakfast? How Exportable Is the British Workfare Model?* IZA Discussion Paper No. 2025, March.
- Cousins M. (2014), *In-work benefits: effective social protection or 'Emperor's new clothes'?*, "Journal of European Social Security", vol. 16, nr 2.
- De Luca G., Rossetti C. Vuri D. (2014), *In-work benefits for married couples: an ex-ante evaluation of EITC and WTC policies in Italy*, "IZA Journal of Labor Policy", vol. 3, nr 1.
- DICE Database (2013), *Employment-conditional Benefits, 2000 - 2010*, Ifo Institute, Munich, <http://www.cesifo-group.de/DICE/fb/3mCcrXces>
- Hoffman S. D., Seidman L. S. (1990), *The earned income tax credit: antipoverty effectiveness and labor market effects*, Kalamazoo, W.E. Upjohn Institute for Employment Research.
- Karwacki A. (2010), *Papierowe skrzydła. Rzecz o spójnej polityce aktywizacji*, Toruń, Wydawnictwo UMK.
- Kenworthy L. (2015), *Do Employment-Conditional Earnings Subsidies Work?* ImPROvE Working Paper No. 15/10, Antwerp, Herman Deleeck Centre for Social Policy, University of Antwerp.
- Klyszcz L. (2011), *Pułapka świadczeniowa a aktywność zawodowa i społeczna osób niepełnosprawnych*, Kraków, Fundacja Instytut Rozwoju Regionalnego.
- Kurowska A., Myck M., Wrohlich K. (2015), *Making work pay: increasing labour supply of secondary earners in low income families with children in Poland*, CenEA Working Paper Series WP02/15.
- Leppik L. (2006), *In-work benefits: literature review*, PRAXIS Center for Policy Studies.
- Martinson K., Hamilton G. (2011), *Providing Earnings Supplements to Encourage and Sustain Employment. Lessons from Research and Practice*, MDRC Practitioner Brief, May.
- Mead L. M. (2014), *Overselling the Earned Tax Credit*, "National Affairs", nr 21.
- Myck M., Kundera M., Najsztub M. (2014), *Pułapka bezrobocia i polski system świadczeń rodzinnych: modyfikacje systemu wspierające zatrudnienie rodziców*, Raport Mikrosymulacyjny: 02/14.
- OECD (1998), *Employment Outlook*, Paris, OECD.
- Rymsza M. (2013), *Aktywizacja w polityce społecznej. W stronę rekonstrukcji europejskich welfare states?*, Warszawa, IFiS PAN.
- Vlandas T. (2013), *The politics of in-work benefits: The case of the 'active income of solidarity' in France*, "French Politics", vol. 11, nr 2.