



O pracy w rządach Zjednoczonej Prawicy rozmawiamy z profesorem Marcinem Zielenieckim, ekspertem Komisji Krajowej NSZZ „Solidarność”

Aktywna polityka społeczna

- Przez pięć ostatnich lat pracował Pan jako wiceminister w rządach Prawa i Sprawiedliwości, najpierw Beaty Szydło, później Mateusza Morawieckiego. W Ministerstwie Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej odpowiadał Pan za różne elementy polityki społecznej, między innymi za system ubezpieczeń społecznych, czyli przede wszystkim emerytury. Jak Pan ocenia swoją pracę w rządzie?

- Czuję satysfakcję z tych kilku ostatnich lat. Po pierwsze bardzo ciekawe doświadczenie, bo z bliska miałem możliwości obserwować pracę rządu. Brałem udział w wypracowywaniu i wdrażaniu projektów, które zmieniły politykę społeczną w Polsce. Brałem udział w pracach rządów, które charakteryzowały się i charakteryzują się dużą wrażliwością społeczną i prowadzą bardzo aktywną politykę społeczną.

Oprócz obniżenia wieku emerytalnego podniesionego przez rząd PO-PSL, udało się poprawić sytuację polskich emerytów i rencistów. Przede wszystkim najniższa emerytura została bardzo mocno podwyższona, od 1 marca ta najniższa emerytura będzie wynosić 1200 złotych, a startowaliśmy z poziomu nieco ponad 800 złotych w roku 2015. Daje to wzrost o ponad 30 procent, jest to bezprecedensowa dynamika wzrostu. Można powiedzieć, że nasi poprzednicy podwyższali najniższe świadczenia emerytalno-rentowe, ale tylko o wskaźnik waloryzacji, więc świadczenia rosły z roku na rok w stopniu bardzo niewielkim. Ponadto udało się wprowadzić tzw. emerytury matczyne, które dotyczą rodziców, w większości kobiet, choć zdarzają się również mężczyźni, którzy podjęli się trudu wychowania co najmniej czwórki dzieci. W niektórych przypadkach odbyło się to kosztem nabycia prawa do emerytury w kwocie najniższego świadczenia.

Miałem okazję pracować nad tym projektem ustawy, a następnie nadzorować jej wdrażanie. Również nadzorowałem proces przygotowywania i wdrażania projektu ustawy przyznającej świadczenia w kwocie 500 złotych osobom, które mają orzeczoną niezdolność do samodzielnej egzystencji. Inne projekty to e-składka i e-zwolnienia. Dzięki nim poziom usług świadczonych przez Zakład Ubezpieczeń Społecznych został dostosowany do standardów, do których przywykliśmy, korzystając chociażby z usług bankowych.

Emerytury stażowe

- Wciąż nierozwiązana jest jednak sprawa emerytur powiązanych ze stażem.

- Idea tzw. emerytur stażowych wydaje się atrakcyjna, bo zakłada uelastycznienie procesu przechodzenia na emeryturę. Umożliwia zakończenie aktywności zawodowej przed osiągnięciem wieku emerytalnego zwłaszcza osobom, które wcześniej rozpoczęły swoją przygodę z rynkiem pracy i które pracowały i podlegały ubezpieczeniom społecznym w sposób nieprzerwany przez wiele lat. Zwłaszcza w przypadkach długotrwałego wykonywania prac ciężkich, uciążliwych czy prac w szczególnych warunkach organizm pracownika odmawia posłuszeństwa jeszcze przed osiągnięciem wieku emerytalnego.

Warto pamiętać o tym, że z uwagi na uwarunkowania gospodarcze oraz związane z rynkiem pracy odsetek osób legitymujących się długim okresem ubezpieczenia jest zdecydowanie większy wśród pracowników, którzy rozpoczęli swoją karierę zawodową w latach siedemdziesiątych i osiemdziesiątych aniżeli wśród osób młodszych. W przyszłości liczba pracowników, którym długi staż umożliwił będzie przejście na emeryturę jeszcze przed osiągnięciem wieku emerytalnego, będzie spadać.

Z drugiej strony mamy jeden z najniższych wieków emerytalnych w Unii Europejskiej. W

nowym systemie emerytalnym prawo do emerytury nie zależy od osiągnięcia stażu. Stary system emerytalny, czyli ten, który obejmował osoby urodzone przed 1 stycznia 1949 roku, jest systemem uważanym za korzystniejszy, jeżeli chodzi o wysokość świadczeń. Jednak nawet w tym systemie prawo do emerytury bez względu na wiek przysługiwało tylko dwóm kategoriom pracowników: górnikom, którzy dzisiaj mają prawo do emerytury bez względu na wiek na niezmiennych zasadach, i nauczycielom. Nawet tam nie każdy, kto osiągnął długi okres ubezpieczenia, mógł skorzystać z emerytury stażowej. Następnym problemem to wysokość ewentualnych emerytur stażowych. Obecnie system mamy taki, że moment przejścia na emeryturę mocno wpływa na wysokość świadczenia. Jeżeli przechodzimy wcześniej, to mamy przed sobą jeszcze relatywnie długi okres życia, co powoduje, że nasze świadczenie jest niższe. Oczywiście, można powiedzieć, że to byłoby uprawnienie, z którego można skorzystać albo nie. W wielu wypadkach pracownicy, którzy spełnili warunki nabycia prawa do emerytury odczuwają jednak presję na odejście z pracy. Są oczywiście także uwarunkowania związane z rynkiem pracy, na którym potrzebni są dziś doświadczeni pracownicy.

- A czy są jakieś pomysły, by zachęcić pracowników, aby pozostali dłużej na rynku pracy, oczywiście jeśli tego chcą?

- Dzisiaj tendencja jest taka, że tzw. wskaźniki aktywności zawodowej osób w wieku okołoemerytalnym rosną. To jest zjawisko, które wynika z prostych zasad ekonomii. Wysokość świadczeń emerytalnych (wynoszą przeciętnie nieco ponad 2200 zł brutto) zachęca osoby, które chciałyby zachować relatywnie wyższy poziom życia, do aktywności zawodowej również po osiągnięciu wieku emerytalnego.

Oczywiście ważnych jest w tym kontekście również wiele innych czynników, przede wszystkim te, które związane są z sytuacją na rynku pracy. Można powiedzieć, że historycznie mamy najlepszą sytuację na rynku pracy po rozpoczęciu transformacji ustrojowej. Nie ma żadnego problemu z tym, żeby znaleźć ofertę pracy. Mamy niską stopę bezrobocia, więc to też zachęca do łączenia pobierania świadczenia emerytalnego z pracą. Wydaje mi się, że obecnie nie ma potrzeby korekty obowiązujących rozwiązań.

Najniższa emerytura brutto 2002– 2020 (w złotych)



Minimalne miesięczne wynagrodzenie brutto w Polsce w latach 2000–2020 (w złotych)



Wsparcie dla rodzin

- Najbardziej spektakularnym osiągnięciem rządu Beaty Szydło było wprowadzenie 500 plus, które zmieniło, już chyba na zawsze, podejście do polityki społecznej.

- Pamiętam spotkania z samorządowcami, w tym w Urzędzie Wojewódzkim w Gdańsku, a był to okres, kiedy byliśmy już po miesiącu bardzo intensywnej pracy opracowywania projektu ustawy o 500 plus. Na tych spotkaniach dominowały głosy przedstawicieli samorządu terytorialnego, że to na pewno się nie uda. Oni nie wierzyli, często słyszałem: pan nam opowiada takie rzeczy, to science fiction

- Słynne byłego ministra: „pieniędzy nie ma i nie będzie...”. Prawdę mówiąc, program ten był zaskoczeniem dla wszystkich. Po dwudziestu kilku latach, gdy zwykli ludzie słyszeli, że na nic nie ma pieniędzy, nagle przychodzi rząd PiS i mówi, że da im pieniądze na wychowanie dzieci.

- My wiedzieliśmy, że pieniądze będą, wszystko było dokładnie policzone. Prace nad projektem rozpoczęły się jeszcze w 2015 roku. A już 1 kwietnia 2016 roku ustawa weszła w życie i program zaczął obowiązywać. Od samego początku pieniądze zaczęły trafiać do rodzin. No i nie ukrywam, że odczuwam dużą satysfakcję, bo przecież brałem bezpośredni udział we wdrażaniu tej ustawy. Ta nasza intensywna praca przyniosła bardzo dobre efekty. Zmieniło to sposób postrzegania polityki społecznej i w ogóle polityki, gdyż ludzie odwykli od tego, że władze publiczne mogą interesować się ich losem, że mogą robić coś, co ich los poprawi. Generalnie ludzie byli przyzwyczajeni do tego, że zostali pozostawieni sami sobie i że mają sobie radzić bez wsparcia państwa.

Lepszy los pracowników

- Za obecnego rządu udało się zrealizować postulat „Solidarności” i wprowadzić przepisy ograniczające tzw. syndrom pierwszej dniówki.

- Pamiętam jak dziś, że jeszcze za rządów poprzedniej koalicji byłem zaproszony na posiedzenie Komisji Polityki Społecznej w Sejmie, po to, żeby przedstawić problem, z którym borykał się wówczas rynek pracy. Sprowadzało się to do tolerowania przez ustawodawcę nadużyć w zatrudnianiu pracowników na czarno i formalizowania tego zatrudnienia dopiero wówczas, gdy trafiała do zakładu pracy kontrola Państwowej Inspekcji Pracy. Przepisy przewidywały, że do końca pierwszej doby pracownika w pracy trzeba mu wręczyć pisemne potwierdzenie warunków zawartej umowy o pracę. Okazywało się niekiedy, że nagle duża grupa pracowników zatrudniona u takiego pracodawcy jest pierwszy dzień w pracy. Sama

korekta tego przepisu i wyeliminowanie tej luki było oczywistością.

- Jednak lobby nieuczciwych pracodawców było silne.

- Korekta przepisu polegająca na wprowadzeniu wymogu podpisania umowy przed podjęciem przez pracownika pracy spotykała się z dużym oporem. Pamiętam nerwowe reakcje posłów dzisiejszej opozycji, którzy przekonywali, że to są jakieś absurdalne rozwiązania, że rynek pracy powinien być elastyczny, że te rozwiązania usztywniają relacje, że przez tego typu propozycje zmniejszy się poziom zatrudnienia. Przepis został wprowadzony, nic złego się nie wydarzyło, co znajduje potwierdzenie w sprawozdaniu głównego inspektora pracy. Tak więc tzw. syndrom pierwszej dniówki został w znacznym stopniu wyeliminowany.

- Udało się również wprowadzić przepisy ograniczające nadużywanie umów na czas określony.

- Przepis, który generował bardzo wiele nadużyć, wywoływał trudności interpretacyjne, to art. 25¹ kodeksu pracy w poprzednim brzmieniu. Miał on ograniczyć nadużywanie umowy o pracę na czas określony jako podstawy zatrudnienia. Przyjmował zasadę 2 plus 1, czyli dopuszczał możliwość zawarcia dwóch terminowych umów o pracę na następujące po sobie okresy, trzecia była traktowana jako umowa na czas nieokreślony. Mieliśmy do czynienia z dość powszechnym nadużywaniem tej regulacji, polegającym albo na zawieraniu bardzo długookresowych umów, albo przerywaniem tego cyklu kolejnych umów o pracę okresem pozostawania bez pracy, czy pracy na innej podstawie, np. umowy cywilnoprawnej. Następnie kontynuowano to zatrudnienie na czas określony.

Byliśmy, niestety, niechlubnym liderem w rankingu państw członkowskich Unii Europejskiej, gdzie zatrudnia się pracowników w największej liczbie na podstawie tzw. umów śmieciowych. Dzisiaj sytuacja uległa poprawie, w tym rankingu spadliśmy na drugą pozycję, wyprzedziła nas Hiszpania, wskaźnik poziomu około 28 procent spadł do nieco ponad 24 procent. Średnia unijna to 14 procent. Tak więc jest jeszcze sporo do zrobienia. W trakcie tych ostatnich czterech lat udało się wprowadzić nowy mechanizm, mianowicie mechanizm określający maksymalną długość okresu zatrudnienia na podstawie kolejnych umów na czas określony i ten maksymalny okres wynosi dzisiaj 33 miesiące. Dzięki temu liczba umów na czas określony spada.

- Udało się również wprowadzić minimalną stawkę godzinową i znacznie podnieść minimalne wynagrodzenie. Pamiętamy te umowy za cztery złote...

- To kolejny przykład regulacji, która przyczyniła się do uporządkowania sytuacji na rynku pracy. Przypomnę, że jeszcze w 2015 roku występowało zjawisko zatrudniania pracowników na podstawie umów cywilnoprawnych za bardzo niskie stawki. Dotyczyło to zwłaszcza dwóch sektorów: ochrony mienia i osób oraz usług sprzątania. Wprowadzenie minimalnej stawki za godzinę pracy, powiązane z minimalnym wynagrodzeniem, ograniczyło patologie w tym zakresie.

- No i płaca minimalna, która też nagle wystrzeliła.

- W 2015 roku minimalne wynagrodzenie wynosiło 1750 złotych brutto. A od 1 stycznia br. mamy 2600 złotych, co daje niemalże postulowane przez „Solidarność” 50 procent przeciętnego wynagrodzenia.

- Przez lata słyszeliśmy, że wzrost płacy minimalnej spowoduje wzrost bezrobocia...

- ...upadek wielu pracodawców, zawali się gospodarka, system gospodarczy tego nie wytrzyma, dokładnie to samo było przy stawce godzinowej. Okazało się, że pracodawcy są w stanie zapłacić minimalną, a nawet więcej, czego przykłady mamy w handlu.

- Wzrost płacy minimalnej ma wpływ na wzrost kosztów usług. Znam przykład firmy ochroniarskiej, gdzie wzrost stawki usługi jest tłumaczony wzrostem płacy minimalnej. Może my, jako konsumenci, powinniśmy się pogodzić z tym, że tam, gdzie są usługi, to musi to więcej kosztować?

- To jest oczywistość, że zwiększenie stawki minimalnego wynagrodzenia powoduje wzrost kosztów pracy wykonywanej przez pracowników najniżej zarabiających. Nie możemy patrzeć na wynagrodzenia wyłącznie w kategoriach kosztu i dążyć do tego, żeby ten koszt maksymalnie ograniczyć. Trzeba patrzeć na nie w szerszej perspektywie. Kodeks pracy gwarantuje pracownikom prawo do godziwego wynagrodzenia. W tych kategoriach trzeba postrzegać stopniowe podwyższanie minimalnego wynagrodzenia. Zresztą obserwujemy, że wzrost minimalnego i przeciętnego wynagrodzenia przekłada się na konsumpcję. Rozwój gospodarczy, który obserwujemy, to także wynik istotnego wzrostu konsumpcji.

- Jednak wzrost płacy minimalnej powoduje, że w niektórych branżach następuje spłaszczenie wynagrodzeń, że pensja w przedsiębiorstwach na wielu stanowiskach zaczyna się zrównywać z minimalną.

- Dlatego zadbaliśmy również o to, żeby przy ustalaniu minimalnego wynagrodzenia nie był uwzględniany dodatek za pracę w nocy oraz dodatek stażowy, co istotne jest w przypadku

pracowników legitymujących się relatywnie dłuższym stażem. Zdarzało się, że przychodził młody pracownik i dostawał tyle samo co pracownik bardziej doświadczony, mający dodatek stażowy. Teraz to się zmieniło.

Kodeksy do dyskusji

- Pomówmy o sprawie, której nie udało się przez ostatnie lata załatwić, a mianowicie o nowym kodeksie pracy.

- Miałem przyjemność kierować komisją kodyfikacyjną, która pracowała nad dwoma projektami kodeksów pracy i właściwie swoje zadanie spełniła. W krótkim półtorarocznym okresie przygotowała projekty, które przekazała ministrowi rodziny, pracy i polityki społecznej. Nie udało się w tym sensie, że pomysł rekodyfikacji prawa pracy nie został zakończony przyjęciem stosownych aktów normatywnych. Nie traktuję jednak tego jako porażki. Propozycje rozwiązań legislacyjnych zaproponowanych przez komisję miały być przedmiotem szczegółowych i pogłębionych dyskusji, z istotnym udziałem partnerów społecznych, do czego jednak na razie nie doszło. Ale propozycje komisji kodyfikacyjnej to dorobek, do którego można sięgnąć teraz i w przyszłości.

- Czy więc w najbliższym czasie uda się uporządkować prawo pracy?

- Idea rekodyfikacji indywidualnego prawa pracy i kodyfikacji zbiorowego prawa pracy nie pojawia się dzisiaj w dyskursie publicznym. Nie sprzyja temu m.in. dobra sytuacja na rynku pracy. Ekonomia wymusza równowagę interesów pracowników i pracodawców na rynku pracy. W opracowanych przez nas projektach są też takie propozycje, które nie budzą kontrowersji partnerów społecznych i udałoby się bez większego problemu wprowadzić je do obecnie obowiązującego kodeksu pracy. Na przykład propozycje dotyczące trybów polubownych rozwiązywania sporów ze stosunku pracy.

Mamy, co prawda, w obecnym kodeksie pracy przepisy dotyczące tzw. komisji pojednawczych, które mogą być tworzone w zakładach pracy, jednak przepisy te właściwie są martwe. A przecież jest potrzeba pojednawczego rozwiązywania sporów i zawierania ugód między pracownikiem i pracodawcą. W naszym projekcie są propozycje, które ten postulat realizują. Z tego co wiem, nie budzą kontrowersji ani związków zawodowych, ani organizacji pracodawców. Są w nim też rozwiązania bardzo dyskusyjne, których wprowadzenie do projektu, przede wszystkim kodeksu indywidualnego prawa pracy, spowodowało, że właściwie odrzucono całą ideę kodyfikacji, ale to też jest materiał do dyskusji.

Trzeba pamiętać o tym, że propozycje komisji kodyfikacyjnej miały charakter kompleksowy i całościowy. Na przykład w propozycjach dotyczących stosunków pracy znalazły się propozycje uelastycznienia niektórych form zatrudniania, ale w innych obszarach komisja się opowiedziała za większą stabilizacją zatrudnienia i za większą ochroną takiego klasycznego stosunku pracy. Te propozycje wydawały się dość zbalansowane, ale ocena każdego pojedynczego elementu z osobna mogła wywoływać krytykę ze strony albo związków zawodowych, albo organizacji pracodawców. W rezultacie cała idea rekodyfikacji upadła. Myślę, że dorobek komisji kodyfikacyjnej warto poddać pod poważną dyskusję na przykład w ramach Rady Dialogu Społecznego i że byłoby możliwe osiągnięcie porozumienia co do tego, które elementy projektów obu kodeksów można by było wykorzystać.

- Pojawia się w przestrzeni publicznej taka teza, że może warto by było rozmawiać o zmianie przepisów o czasie pracy.

- Czas pracy to jest materia dość kontrowersyjna, gdzie ścierają się różne interesy pracodawców i pracowników. Przypomnę, że kwestią, która przed 2016 rokiem była mocno krytykowana przez związki zawodowe, była sprawa okresów rozliczeniowych czasu pracy. Stworzono możliwość przyjęcia okresu rozliczeniowego czasu pracy wynoszącego nawet 12 miesięcy i to często w takich systemach pracy, które są bardzo uciążliwe, np. system równoważnego czasu pracy. Wydaje się, że prosta kalka dyrektywy unijnej bez jakiegś głębszej refleksji i bez stworzenia barier ograniczających możliwość nadużywania kompromituje tę regulację. Warto podjąć dyskusję nad ewentualną korektą przepisów o czasie pracy.

- Wracając do spraw związanych z polubownym rozwiązywaniem konfliktów na styku pracodawca - pracownicy. Wciąż nie ma rozwiązań, które zachęcałyby do negocjowania układów zbiorowych pracy.

- Jak już mówiłem, komisja kodyfikacyjna przygotowała dwa projekty ustaw. I o ile w mediach propozycje zawarte w projekcie kodeksu indywidualnego prawa pracy były krytykowane, oceniane jako kontrowersyjne, to projekt zbiorowego prawa pracy wydawał się bardziej wyważony. Są w nim propozycje zmierzające do ożywienia praktyki zawierania układów zbiorowych pracy czy w ogóle szerzej - prowadzenia rokowań zbiorowych.

- A nie można wprowadzić tylko tej części dotyczącej zbiorowego prawa pracy?

- Dlaczego nie. To są osobne projekty aktów prawnych i nie ma problemu, żeby rozdzielić nad nimi pracę. Generalnie komisja wyszła z założenia, że dzisiejsza regulacja jest zbyt sztywna, z tego powodu zniechęca pracodawców, aby negocjować i zawierać układy

zbiorowe pracy, bo w przypadku pogorszenia się kondycji ekonomicznej przedsiębiorstwa bardzo trudno się z nich wycofać. Komisja zaproponowała rozwiązania, które mają charakter uelastyczniający. Uważam, że układy zbiorowe pracy są szansą dla związków zawodowych i dzisiaj nie są one w wystarczającym stopniu wykorzystywane jako instrument w ogóle zachęcający do zrzeszania się w związkach zawodowych i wpływania na warunki pracy w zakładach pracy i branżach.

O pracownikach w Unii Europejskiej

- Na początku stycznia wrócił Pan do Komisji Krajowej „Solidarność”. Czym będzie się Pan zajmować w Związku?

- Obecnie głównie zajmuję się opiniowaniem projektów aktów normatywnych z obszaru ubezpieczeń społecznych. Wiele wskazuje na to, że będę również reprezentował „Solidarność” w Europejskim Komitecie Ekonomiczno-Społecznym w kolejnej pięcioletniej kadencji, która rozpocznie się 1 października br.

Co by było, gdyby...

- Aby docenić to, co zaszło się w ciągu minionych pięciu lat, warto zadać sobie pytanie, jak wyglądałaby sytuacja różnych grup społecznych, gdyby nie zmiana ekipy rządzącej?

- Można by się pokusić nawet o jakieś matematyczne wyliczenia. Ile by wynosiła minimalna emerytura lub renta, gdyby przez ostatnie cztery lata wzrastała tylko o wskaźnik waloryzacji. Ile wynosiłoby minimalne wynagrodzenie, gdyby wzrastało tylko w sposób określony w ustawie o minimalnym wynagrodzeniu. Jaka byłaby wysokość wsparcia otrzymywanego przez osoby niepełnosprawne czy matki, które wychowały czworo lub więcej dzieci.

Co prawda poprzednia władza sporadycznie, zwłaszcza wówczas, gdy zbliżały się wybory, decydowała się na wypłacenie jednorazowych dodatków do emerytur i rent oraz zastosowanie mechanizmu waloryzacji kwotowo-procentowej, nie dbała jednak w należyty sposób o osoby o najniższych dochodach. I to powinno być dla nich powodem do wyrzutów sumienia. Sytuacja tych osób w okresie rządów Zjednoczonej Prawicy uległa znaczącej poprawie.

Rozmawiała: Małgorzata Kuźma

Marcin Zieleniecki

prawnik i nauczyciel akademicki, doktor habilitowany nauk prawnych, profesor nadzwyczajny Uniwersytetu Gdańskiego, ekspert Komisji Krajowej NSZZ „Solidarność”, w latach 2015–2020 podsekretarz stanu w Ministerstwie Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej.