Elżbieta Rafalska

Ministerstwo Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej

Prekariat w perspektywie wyzwań i zadań stojących przed Ministerstwem Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej

1. Czym jest prekariat? Kim są prekariusze?

Mianem prekariatu socjologowie określają subklasę społeczną, której powstanie jest traktowane jako dysfunkcja ładu społeczno-ekonomicznego. Cechą łączącą przedstawicieli tej grupy jest permanentny brak stabilności finansowej. Brak bezpieczeństwa materialnego i niepewność jutra utrudniają przedstawicielom tej klasy planowanie swojego życia w dłuższej perspektywie, w szczególności uniemożliwiają podejmowanie długoterminowych zobowiązań finansowych, co skutkuje m.in. odsuwaniem decyzji o usamodzielnieniu się, zakładaniu rodziny.

Pojęcie prekariatu zostało po raz pierwszy użyte przez francuskich socjologów w latach 80. ubiegłego stulecia. Odnosiło się początkowo do pracowników tymczasowych, w szczególności sezonowych. Mimo że obecnie tymczasowość zatrudnienia nie wypełnia w całości znamion prekariatu, wciąż stanowi jego kluczowy element.

Pojęcie prekariatu jest ściśle związane z utrzymującym się, względnie trwałym podziałem na rynku pracy – zwanym segmentacją lub dualizmem – na pracowników stałych, etatowych,

którzy cieszą się większą stabilnością zatrudnienia, obwarowaną okresem wypowiedzenia, a także przewidywalną ścieżką kariery, oraz pozostałych – pracujących w nietypowych formach zatrudnienia – na umowach cywilnoprawnych, jako samozatrudnieni lub w szarej strefie. Pracujący na umowach nietypowych, w odróżnieniu od osób świadczących pracę w oparciu o umowy kodeksowe, nie mają bowiem dostępu do szerokiego katalogu praw zagwarantowanych Kodeksem pracy – począwszy od przepisów określających podstawowe zasady bezpieczeństwa, poprzez odpłatny urlop wypoczynkowy, aż do regulacji dotyczących czasu pracy.

2. Jaka jest skala zjawiska?

Polska jest krajem o wyjątkowo wysokim udziale pracujących w oparciu o umowy czasowe w ogóle zatrudnionych. W roku 2015 udział umów czasowych wyniósł 28 proc. i był najwyższy wśród krajów UE28 (średnia dla UE28 w roku 2015 wyniosła 14,2 proc.). Problem umów czasowych jest szczególnie powszechny wśród najmłodszych pracowników. Umowa czasowa jest podstawą świadczenia pracy dla ponad 2/3 (72,7 proc.) osób do 25. roku życia, jednak analizując dane Eurostatu należy mieć na uwadze, że obejmują one wszystkie osoby pracujące na czas określony (*temporary contracts*), niezależnie od tego, czy jest to stosunek pracy, czy też praca świadczona na podstawie jednej z niestandardowych form zatrudnienia.

W związku z powyższym, mówiąc o skali zjawiska prekariatu, lepiej korzystać z krajowych danych uwzględniających tę specyfikę. Najświeższe szacunki GUS na temat zawierania umów nietrwałych mówią o 1,3 mln osób w gospodarce narodowej, z którymi w roku 2014 została podpisana umowa zlecenia lub o dzieło, a które nie były nigdzie zatrudnione na podstawie stosunku pracy. Oznacza to zmniejszenie liczby takich osób o ok. 50 tys. (7 proc.)

w stosunku do roku 2013. Należy zaznaczyć, że metodologia, zgodnie z którą GUS dokonuje powyższych szacunków, nie jest upubliczniona.

Jednocześnie, przy okazji gromadzenia danych w ramach kwartalnych badań ankietowych BAEL, GUS przeprowadził w IV kwartale 2014 roku badanie modułowe pt. „Pracujący w nietypowych formach zatrudnienia”¹, którego wyniki opublikował w styczniu 2016 roku. W okresie objętym badaniem (pierwsze 9 miesięcy 2014 roku) wykonywanie jakiejkolwiek pracy w ramach nietypowych form zatrudnienia zadeklarowało 1 087 tys. osób, co stanowiło 6,9 proc. ogółu wszystkich pracujących, z czego 700 tys. osób (4,4 proc. ogółu pracujących) wykonywało taką pracę jako swoją pracę główną. Pracujący w oparciu o umowy cywilnoprawne to jeszcze mniejsza zbiorowość (ok. 587,3 tys.), bowiem pozostałe 16,1 proc. z tych 700 tys. stanowią samozatrudnieni. Jest to więc blisko dwukrotnie mniej, niż wynikałoby z przywołanych wyżej szacunków GUS, stąd trudności w jednoznacznym wskazaniu skali zjawiska, któremu należy przeciwdziałać.

Warto również mieć na uwadze, że poza statystykami GUS częstym źródłem szacunków skali zatrudnienia na podstawie umów cywilnoprawnych są informacje Ministerstwa Finansów dotyczące rozliczenia podatku dochodowego od osób fizycznych. Wskazują one liczbę podatników, którzy uzyskali w danym roku dochody wyłącznie z jednego źródła. Zgodnie z najbardziej aktualnymi danymi liczba podatników, którzy uzyskiwali dochody wyłącznie z działalności wykonywanej osobiście, o której mowa w art. 13 ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych, w roku 2014 wyniosła 1 015 tys., w porównaniu z 974 tys. osób rok wcześniej².

¹ Por. GUS, *Pracujący w nietypowych formach zatrudnienia*, notka informacyjna z 27.01.2016, Warszawa, s. 1–8, <http://stat.gov.pl/obszary-tematyczne/rynek-pracy/opracowania/pracujacy-w-nietypowych-formach-zatrudnienia,11,1.html> (2.01.2017).

² Liczba podatników, dla których praca wykonywana osobiście stanowiła jedyne źródło dochodu, na podstawie danych Ministerstwa Finansów w latach 2002–2014 przedstawia załącznik 1.

Opierając się na danych Ministerstwa Finansów, należy mieć na uwadze, że katalog osób wymienionych w ustawie obejmuje także inne osoby niż pracowników na umowach zlecenia oraz o dzieło, w tym te, które wybierają taką formę zatrudnienia z własnej woli, otrzymując przy tym godziwe wynagrodzenie.

Jednak w oparciu o przywołane powyżej badanie modułowe GUS można stwierdzić, że przeważająca część osób pracujących w pracy głównej na umowach cywilnoprawnych (80,2 proc.) pracowała w takiej formie nie z własnego wyboru. Odsetek ten był najwyższy wśród osób pracujących na umowę-zlecenie (84,3 proc.). Wśród osób pracujących w oparciu o pozostałe umowy cywilnoprawne odsetek ten był znacząco niższy, ale i tak wysoki (65,4 proc.).

Biorąc pod uwagę samozatrudnionych, w przypadku 51,3 proc. osób z tej grupy to pracodawca uzależnił powierzenie pracy od założenia przez nich działalności gospodarczej, natomiast pozostałe 48,7 proc. osób podjęło decyzję o takiej formie wykonywania pracy samodzielnie (pracodawca nie żądał od nich założenia działalności gospodarczej lub było to dla nich bardziej korzystne niż inna forma zatrudnienia). Łącznie osoby pracujące w pracy głównej na umowach cywilnoprawnych bez możliwości wyboru innej formy zatrudnienia oraz osoby samozatrudnione, zmuszone przez pracodawcę do podjęcia takiej formy zatrudnienia, stanowiły 3,3 proc. ogółu pracujących (ok. 0,5 mln osób).

3. Gdzie leży źródło problemu?

Popularność umów czasowych wśród polskich pracodawców wzrosła w czasie globalnego kryzysu na rynkach finansowych w latach 2007–2011. Zgodnie z raportem NBP³ z 2012 roku polscy przed-

³ Instytut Ekonomiczny NBP, *Kwartalny raport o rynku pracy*, IV kwartał 2012.

siębiorcy w czasie spowolnienia gospodarczego i związanej z tym niepewności wykorzystywali szereg instrumentów, których celem było tzw. przechowanie zatrudnienia, by w fazie oczekiwanego ożywienia mieli możliwość szybszego, mniej kosztownego zwiększenia produkcji bez ponoszenia kosztów nowej rekrutacji zespołu. Przedsiębiorcy przystosowując się do skutków spowolnienia gospodarczego, dostosowywali charakterystyki umów z pracownikami, dzięki czemu obecnie mogą regulować zatrudnienie w sposób elastyczny, w zależności od aktualnej koniunktury⁴. Problem polega na tym, że pomimo obserwowanej poprawy sytuacji gospodarczej pracodawcy niechętnie rezygnują z osiągniętej struktury umów, przez co umowy cywilnoprawne stały się w Polsce podstawową ścieżką wejścia na rynek pracy zarówno dla osób młodych, jak i tych, które próbują odzyskać zatrudnienie po okresie bezrobocia lub nieaktywności.

Również badania CBOS z 2015 roku⁵ wskazują, że pracownicy zatrudnieni na umowach cywilnoprawnych są zmuszeni do wyboru tej formy zatrudnienia. Z drugiej strony, blisko 60 proc. deklaruje, że nie chciałaby zmienić formy zatrudnienia, jeśli oznaczałoby to spadek ich dochodów rozporządzalnych, ponadto ponad połowa (53 proc.) deklaruje zadowolenie z tej formy zatrudnienia. Zapewne wynika to z faktu, że pracownicy wolą otrzymywać „na rękę więcej”, choć jednocześnie nie chcą funkcjonować poza ochroną praw pracowniczych i zabezpieczenia społecznego wynikającego z umowy o pracę.

⁴ Indeks prawnej ochrony zatrudnienia (*Employment Protection Legislation, EPL*), publikowany przez OECD, dowodzi, że Polska charakteryzuje się przeciętnie wysokim stopniem ochrony przed zwolnieniami pracowników zatrudnionych na podstawie umów na czas nieokreślony, przy jednocześnie relatywnie elastycznych regulacjach w przypadku umów czasowych – stopień ochrony przed zwolnieniem pracowników na umowach na czas określony jest niemal dwukrotnie niższy od średniej dla krajów OECD (wartości indeksu EPL 2013).

⁵ CBOS, *Sytuacja zawodowa Polaków*, Komunikat z badań nr 147/2015.

Ze względu na niejednoznaczne oceny nietypowych form zatrudnienia przez samych pracowników kluczowym wyzwaniem jest ograniczenie przypadków nadużywania stosowania tych umów. W 2014 roku problem zawierania umów cywilnoprawnych w warunkach właściwych dla stosunku pracy dotyczył prawie 15 proc. umów cywilnoprawnych skontrolowanych przez Państwową Inspekcję Pracy (PIP) i 19 proc. kontrolowanych pracodawców i przedsiębiorców. Według PIP główną przyczyną łamania prawa w tym zakresie było dążenie do maksymalnego ograniczania pozapłacowych kosztów pracy.

4. Cechy wyróżniające prekariuszy

Jeśli za kryterium przynależności do prekariuszy przyjmiemy fakt zatrudnienia na czas określony, to dane statystyczne wskazują, że liczba zatrudnionych w ramach nietypowych form zatrudnienia jest zjawiskiem coraz bardziej powszechnym we wszystkich kategoriach wykształcenia, poza osobami z wykształceniem wyższym oraz we wszystkich grupach zawodowych, poza grupą kierowników i specjalistów⁶.

Udział pracujących na czas określony jest szczególnie wysoki wśród zatrudnionych w relatywnie niewielkich zakładach pracy oraz przy pracach sezonowych. Niezależnie od aktualnego statusu edukacyjnego, sektora gospodarki czy wcześniejszych doświadczeń zawodowych główną cechą charakterystyczną prekariuszy jest ich wiek – najwyższy udział pracujących na umowach czasowych jest w skrajnych grupach wieku – absolwentów wchodzących na rynek pracy oraz studentów i uczniów łączących aktywność zawodową z kontynuowaniem edukacji, a także osób starszych, które łączą

⁶ A. Kiersztyn, J. Dzierzgowski, *Portret zatrudnionego na czas określony: wyniki analiz ilościowych*, w: *Zatrudnienie na czas określony w polskiej gospodarce. Społeczne i ekonomiczne konsekwencje zjawiska*, red. M. Bednarski, K. W. Frieske, Warszawa 2012.

pracę na umowach zlecenia z pobieraniem świadczenia (przed) emerytalnego czy rentowego⁷.

Poza niestabilnością zatrudnienia oraz ograniczonym dostępem do praw pracowniczych cechą charakterystyczną prekariuszy są relatywnie niskie zarobki. Według opracowania Kancelarii Prezesa Rady Ministrów z 2015 roku⁸ średnie miesięczne dochody osób pracujących na umowach cywilnoprawnych w roku 2015 wynosiły około 1,6 tys. zł netto, podczas gdy przeciętne zarobki osób zatrudnionych na umowach o pracę na czas nieokreślony sięgały 2,6 tys. zł netto, a pracujących na umowach kodeksowych na czas określony 2,2 tys. zł. Najwyższymi zarobkami charakteryzowali się przedsiębiorcy. Według tych samych badań osoby te przeciętnie zarabiały 3,9 tys. zł netto. Najniższe wynagrodzenia – ok. 1,5 tys. zł netto – otrzymywały osoby, które pracowały na czarno.

5. Działania Ministerstwa Rozwoju, Pracy i Polityki Społecznej na rzecz zmniejszenia skali zjawiska prekariatu

Duży udział nietrwałego zatrudnienia oraz związana z tym częsta rotacja pracowników zniechęcają obie strony stosunku pracy do inwestycji w podnoszenie kwalifikacji, a to z kolei, wraz z niskimi wynagrodzeniami, hamuje innowacyjność polskich przedsiębiorstw. Dostrzegając zagrożenia płynące z segmentacji rynku

⁷ Wśród osób pracujących w wieku do 24. roku życia 16 proc. wszystkich pracujących to osoby zatrudnione na umowach cywilnoprawnych. Wśród osób w wieku 25–34 lat zatrudnieni na umowach cywilnoprawnych stanowią 6 proc. Drugą grupą wiekową pracującą na podstawie umowy cywilnoprawnej są osoby po 65. roku życia. Blisko 12 proc. spośród nich zatrudnionych jest w oparciu o ten typ umowy. P. Poławski, *Generacja prekariuszy na polskim rynku pracy*, „Polityka Społeczna” 462 (2012) nr 9, s. 16–23.

⁸ B. Więckowska, *Źródła dochodów a składkowanie na ubezpieczenia społeczne*, Kancelaria Prezesa Rady Ministrów, <http://www.zus.pl/seminariaprognoz/seminariaprognozy/3%C5%BAr%C3%B3d%C5%82adochd%C3%3-wask%C5%82adkowanie.pdf> (2.01.2017).

pracy zarówno dla obywateli, jak i dla gospodarki, MRPiPS podejmuje działania, których celem jest zniechęcenie pracodawców do nadmiernego, czasem niezgodnego z prawem, wykorzystywania umów czasowych, poprzez zmniejszenie dysproporcji w kosztach zatrudnienia w oparciu o kodeksową umowę o pracę oraz u umowę cywilnoprawną.

5.1. Ozusowanie umów zleceń

Pierwszym krokiem na rzecz ograniczenia skali nadużywania umów cywilnoprawnych na rynku pracy było wprowadzenie obowiązku odprowadzania składek od wszystkich umów zleceń do wysokości co najmniej minimalnego wynagrodzenia za pracę. Przepisy obowiązują od początku 2016 roku.

5.2. Syndrom pierwszej dniówki

W maju br. została przyjęta ustawa o zmianie ustawy – Kodeks pracy, która zobowiązuje pracodawcę do potwierdzania na piśmie warunków zawartej z pracownikiem umowy o pracę przed dopuszczeniem pracownika do pracy. Obecnie pracodawca jest obowiązany pisemnie potwierdzić pracownikowi, z którym wcześniej zawarł umowę o pracę w innej formie niż pisemna, warunki tej umowy najpóźniej do końca pierwszego dnia pracy pracownika, co sprzyja nadużyciom ze strony nieuczciwych pracodawców. Zmiany w przepisach zaczęły obowiązywać z dniem 1 września 2016 roku.

5.3. Minimalna stawka godzinowa za pracę

Obecnie procedowany jest projekt ustawy o zmianie ustawy o minimalnym wynagrodzeniu za pracę oraz niektórych innych ustaw, który m.in. wprowadza minimalną stawkę godzinową za pracę dla umów zleceń oraz umów o świadczenie usług w ramach

samozatrudnienia. Minimalna stawka godzinowa w wysokości ponad 12 zł będzie obowiązywać od 2017 roku. Jej wysokość będzie corocznie waloryzowana o wskaźnik wzrostu minimalnego wynagrodzenia za pracę (miesięcznego). Projekt zlikwiduje także możliwość ustalania wynagrodzenia dla osób z krótkim stażem zawodowym (poniżej 1 roku) na poziomie 80 proc. obowiązującego minimalnego wynagrodzenia. Ponadto, dodatek za pracę w porze nocnej nie będzie wliczany do wynagrodzenia minimalnego.

5.4. Sytuacja pracowników tymczasowych

W konsultacjach społecznych są obecnie projektowane zmiany dotyczące sytuacji pracowników tymczasowych. Celem projektowanych zmian jest podniesienie standardów pracy tymczasowej – warunków zatrudnienia pracowników tymczasowych i bezpieczeństwa prawnego pracodawców użytkowników, korzystających z agencji pracy tymczasowej.

Propozycje najistotniejszych zmian to m.in: określenie maksymalnego okresu wykonywania pracy tymczasowej przez pracownika na rzecz danego pracodawcy (maksymalnie 18 miesięcy w okresie 36 kolejnych miesięcy), objęcie ustawą także osób wykonujących pracę tymczasową na podstawie umowy prawa cywilnego, wprowadzenie wysokich kar za nielegalne prowadzenie usług świadczonych przez agencje zatrudnienia oraz za naruszanie prawa wobec osób zatrudnianych za ich pośrednictwem lub zatrudnianych jako pracownicy tymczasowi.

5.5. Poprawa sytuacji pracowników o najniższych zarobkach

Kwota minimalnego wynagrodzenia za pracę w 2017 roku, obliczona zgodnie z zasadami określonymi w art. 5 ww. ustawy, powinna wynosić co najmniej 1 862,00 zł. Mając na uwadze aktualną sytuację społeczno-gospodarczą, MRPiPS zaproponowało przyjęcie

wysokości minimalnego wynagrodzenia w 2017 roku w wysokości 1920 zł (wzrost w stosunku do obowiązującego o 3,8 proc., relacja do wynagrodzenia przeciętnego wyniosłaby ok. 45,2 proc.). Propozycja została skierowana do rozpatrzenia przez Stały Komitet Rady Ministrów, który zdecydował zaproponować partnerom społecznym na Radzie Dialogu Społecznego⁹, aby minimalne wynagrodzenie za pracę w 2017 roku wynosiło 2000 zł brutto. Przyjęcie tej propozycji oznaczałoby wzrost płacy minimalnej aż o 8,15 proc. (150 zł) w stosunku do płacy minimalnej w 2016 roku. Kwota ta stanowiłaby 47 proc. prognozowanego na 2017 rok przeciętnego wynagrodzenia w gospodarce narodowej. Tak znaczące podwyższenie płacy minimalnej wpłynie także na wysokość stawki godzinowej za pracę, która wynosić będzie wówczas blisko 13 zł.

6. Strategia na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju

Powyższe rozwiązania są niewątpliwie korzystne dla pracujących, szczególnie dla prekariuszy, jednak z punktu widzenia pracodawców stanowią wzrost kosztów pracy. W związku z tym istnieje zagrożenie, że pomimo dobrej sytuacji społeczno-ekonomicznej część miejsc pracy, szczególnie tych o niskiej produktywności, niewymagających wysokich kwalifikacji, zostanie przeniesiona do szarej strefy. Receptę na potencjalną ucieczkę do szarej strefy będzie stanowił pakiet działań na rzecz rozwoju przedsiębiorczości, przygotowywany w ramach prac międzyresortowego zespołu ds. małych i średnich przedsiębiorstw w związku z pracami nad Strategią Odpowiedzialnego Rozwoju, którego prace koordynowa-

⁹ Zgodnie z ustawą z dnia 10 października 2002 roku o minimalnym wynagrodzeniu za pracę Rada Ministrów jest zobowiązana, w terminie do dnia 15 czerwca br., przedstawić Radzie Dialogu Społecznego propozycję wysokości minimalnego wynagrodzenia w 2017 roku. Proponowana kwota będzie przedmiotem negocjacji z partnerami społecznymi w okresie 30 dni od dnia otrzymania propozycji.

ne są przez Ministerstwo Rozwoju. Celem projektowanych działań jest zmniejszenie barier administracyjno-formalnych, które często stanowią znaczący koszt dla małych firm.