

Jerzy KROPIWNICKI

PŁACA MINIMALNA W POLSCE A STANDARDY MIĘDZYNARODOWE

W wysoko rozwiniętych krajach Europy Zachodniej przyjmuje się zasadę odnośnienia płacy minimalnej do dochodu narodowego per capita lub do płacy średniej. W Polsce koncepcje dotyczące powiązania płacy minimalnej z jakąś kategorią płacy wynikającej z funkcjonowania gospodarki konkurowały z koncepcją powiązania jej z jakoś zobiektywizowanym „minimum potrzeb”.

Płaca minimalna (wynagrodzenie minimalne) jako wielkość gwarantowana prawem jest wynikiem przyjęcia koncepcji, iż praca nie jest „towarem jak każdy inny” i rynek nie jest ostateczną instancją w określaniu jej wysokości. Jest ona pochodną koncepcji „płacy godziwej”, szczególnym uprawnieniem pracownika najemnego, konkretyzacją jego praw przyrodzonych w dziedzinie gospodarczej. Jest kategorią mającą silne oparcie w katolickiej nauce społecznej¹.

I. GODZIWE WYNAGRODZENIE JAKO ELEMENT ŁADU SPOŁECZNEGO W NAJWAŻNIEJSZYCH UMOWACH MIĘDZYNARODOWYCH XX W.

1. TRAKTAT WERSALSKI

Znaczenie godziwego wynagrodzenia dla budowy ładu społecznego uznano w dokumencie kończącym I wojnę światową. W preambule do części XIII w art. 427. traktatu pokojowego (tzw. wersalskiego) kończącego I wojnę światową sygnatariusze tego dokumentu wyrazili przekonanie, iż pracownikom winna być zagwarantowana płaca zapewniająca „rozsądny standard życiowy” oraz że zapewnienie płac „adekwatnych z punktu widzenia potrzeb życiowych” jest rzeczą pilną. Część XIII traktatu po utworzeniu Międzynarodowej Organizacji Pracy uczyniono jej konstytucją.

¹ Por. np. L. D y c z e w s k i, *Śluszna i sprawiedliwa płaca w ujęciu katolickiej nauki społecznej*, „Studia i Materiały” 1994, nr 8, *Prawo do płacy godziwej*, s. 36-45, wyd. IPiSS.

2. ONZ – POWSZECHNA DEKLARACJA PRAW CZŁOWIEKA ORAZ MIĘDZYNARODOWY PAKT PRAW GOSPODARCZYCH, SPOŁECZNYCH I KULTURALNYCH

Powstała po II wojnie światowej Organizacja Narodów Zjednoczonych nie tylko uznała Międzynarodową Organizację Pracy za swoją agendę i przez to inkorporowała przyjęte przez nią zasady, ale ponadto uznała za właściwe potwierdzić je własnym dorobkiem. Powszechna Deklaracja Praw Człowieka, przyjęta jako rezolucja Zgromadzenia Ogólnego ONZ 10 XII 1948 roku w Paryżu, stwierdza, iż „Każdy człowiek, który pracuje, ma prawo do otrzymania sprawiedliwego i wystarczającego wynagrodzenia, zapewniającego jemu samemu i jego rodzinie egzystencję godną dostojęstwa ludzkiego, a w razie konieczności do korzystania z innych środków opieki społecznej” (art. XXIII, pkt 3). Prawo do wynagrodzenia za pracę zapewniającego „wszystkim pracownikom przynajmniej [...] przyzwoite utrzymanie dla nich samych i ich rodzin” zostało potwierdzone w art. 7. (ust. a.2.) Międzynarodowego Paktu Praw Gospodarczych, Społecznych i Kulturalnych, przyjętego 16 XII 1966 roku.

W sformułowaniach tych zwraca uwagę:

a) Odwołanie się do godności osoby ludzkiej. Wynagrodzenia nie traktuje się tutaj jako ceny specyficznego towaru – pracy. Stwierdza się, że w określaniu jej wysokości nie wolno abstrahować od tego, iż jest ona źródłem zaspokajania potrzeb życiowych pracownika. Sformułowania przyjęte w dokumentach ONZ silnie korespondują z przyjętymi w katolickiej nauce społecznej stwierdzeniami o prawie człowieka do godnego poziomu życia.

b) Rodzinny charakter płacy. Od każdej płacy, a więc także od płacy najniższej, wymaga się, by zapewniała pracownikowi i jego rodzinie godne „dostojęstwa osoby ludzkiej” warunki życia. Jest to jednocześnie pośrednio upomnienie się o należyte docenienie nie wynagradzanej pracy współmałżonki w domu, a bezpośrednio postuluje się usunięcie przymusu ekonomicznego zarobkowej pracy żon i matek.

c) Powszechny charakter uprawnienia. Sformułowanie „wszyscy pracownicy” musi być rozumiane jako dotyczące wszystkich zatrudnionych w pełnym wymiarze czasu pracy. Nic dziwnego, iż wielu teoretyków, polityków oraz działaczy związkowych i społecznych uważa (podobnie jak autor niniejszego opracowania), iż dla spełnienia tego warunku potrzebne są gwarancje poziomu płacy (wynagrodzenia) minimalnej. Pożądane różnicowanie płac – ze względu na wydajność pracy, zakres odpowiedzialności, rodzaj kwalifikacji i inne cechy istotne z punktu widzenia zasad sprawiedliwego wynagrodzenia – wprowadzać należy powyżej owego poziomu minimalnego, gwarantującego pracownikowi i jego rodzinie skromne, lecz godziwe życie.

d) Brak kryteriów umożliwiających określenie, czy w przypadku konkretnego kraju (lub też pracodawcy) powyższe zalecenia-zobowiązania są wypełniane.

e) Brak określenia wyspecjalizowanego organu kontroli wykonania zaleceń, choć istnieje w tym względzie istotna różnica między „deklaracją praw” a „paktem”. „Deklaracja” stanowi pewnego rodzaju spis intencji, natomiast „pakt” nakłada na państwa obowiązek składania sprawozdań z wykonania jego ustaleń. Ten brak, podobnie jak i poprzedni, można tłumaczyć tym, iż tego rodzaju techniczne kwestie są przedmiotem zainteresowania bardziej wyspecjalizowanej agendy ONZ – Międzynarodowej Organizacji Pracy i są regulowane w jej konwencjach.

3. PŁACA MINIMALNA A EUROPEJSKA KARTA SOCJALNA

Europejska Karta Socjalna (Społeczna) jest jednym z podstawowych dokumentów Rady Europy – organizacji założonej w roku 1949 jako regionalna organizacja ogólnoeuropejska. Rada Europy jest otwarta dla wszystkich demokratycznych państw respektujących przyrodzone prawa człowieka i ma na celu ochronę i umacnianie tych praw. Obecnie należą do niej 32 kraje (w tym również Polska – od roku 1991). Europejska Karta Socjalna, przyjęta w roku 1961, uzupełniona Protokołem dodatkowym w roku 1988, stanowi regionalny odpowiednik wymienionych wyżej dokumentów ONZ.

Podobnie jak one, Europejska Karta Socjalna posługuje się pojęciem „godziwego wynagrodzenia”. W ust. 4. cz. I Karty stwierdza się, iż „wszyscy pracownicy mają prawo do godziwego wynagrodzenia, wystarczającego do zapewnienia im, jak i ich rodzinom, właściwego poziomu życia”.

J. Wratny zwraca uwagę, iż ta część Karty ma charakter deklaracyjny, dotyczący celów polityki państw-sygnatariuszy. Źródło ściśle pojętych zobowiązań dla nich stanowią postanowienia części II. Jednak i w tym względzie państwa korzystają z pewnego zakresu swobody przy wyborze postanowień, którymi chcą się związać, przy obowiązku spełnienia minimalnych wymagań określonych w III części Karty². S. Borkowska stwierdza, Karta nie stanowi podstawy roszczeń pracowniczych, a jedynie zobowiązanie państwa ratyfikującego³.

Wypełnienie owego zobowiązania jest jednak kontrolowane przez odpowiednie organa Rady Europy. Wśród nich szczególnie ważną rolę odgrywają Komitet Niezależnych Ekspertów oraz Komisja Opiniująca Przestrzeganie Zasad Karty Socjalnej. Komisja Opiniująca wyniki swych ustaleń publikuje w postaci raportów. J. Wratny przypomina kłopoty, na jakie natrafiły organa kontrolne Rady przy próbie sprecyzowania kryteriów oceny poziomów płac w poszczególnych krajach. Ich powodem był „krańcowo nieprecyzyjny sposób

² Por. J. Wratny, *Interpretacja prawna pojęcia „płacy godziwej” z polskiej perspektywy*, tamże, s. 18n.

³ Por. S. Borkowska, *Wprowadzenie*, tamże, s. 11.

wysłowienia się w tym przepisie”⁴. Istotnie, stwierdzenia te trudno przełożyć na kryteria oceny sytuacji w poszczególnych krajach – sygnatariuszach Karty. Komitet Niezależnych Ekspertów rozwinął analizę w dwóch kierunkach: z jednej strony podjęta została próba określenia minimum potrzeb gospodarczych, społecznych i kulturowych pracowników i ich rodzin, przy pełnej świadomości, iż są one szersze niż tak czy inaczej rozumiane minimum biologiczne, mają charakter dynamiczny i powinny być widziane w szerszym kontekście społecznym. Z drugiej strony podjęto próbę odniesienia minimalnej płacy godzinowej do wynagrodzenia w gospodarce narodowej. Kwestią sporną było, czy punktem odniesienia powinno być „wynagrodzenie przeważającej części pracowników w danym kraju”, czyli dominanta (wcześniejsza propozycja KNE), dochód narodowy do podziału per capita (propozycja OECD), czy też płaca przeciętna brutto. Ostatecznie uznano, iż płaca godzinowa nie może być niższa niż 68% płacy przeciętnej brutto w danym kraju. Zarówno J. Wratny, jak i S. Borkowska zwracają uwagę, że Komitet Niezależnych Ekspertów uznał, iż należy brać pod uwagę zarówno wynagrodzenie bezpośrednie, pośrednie, jak i świadczenia socjalne, subsydia rodzinne, mieszkaniowe, szkoleniowe i kulturalne, ulgi podatkowe oraz dystrybucję dochodów. Byłaby to więc nie płaca, ani nawet nie wynagrodzenie, lecz dochód rodzinny. Płaca minimalna byłaby więc ważnym, podstawowym, ale nie jedynym składnikiem tak rozumianego wynagrodzenia godzinowego – choć kryterium jego „godziwości” pozostałoby odniesienie do płacy przeciętnej brutto, a nie (co metodologicznie mogłoby się wydać bardziej właściwe) tak czy inaczej definiowanego dochodu narodowego per capita. Być może chodziło o podkreślenie symbolicznego związku z wynagrodzeniem za pracę. Stanowisko KNE podtrzymane zostało przez Komitet Rządowy Rady Europy⁵.

Wspomniany już art. 4 Karty, po wymienieniu pięciu zasad wynagrodzenia godzinowego, stwierdza, że mogą one być realizowane „na drodze czy to swobodnie zawartych układów zbiorowych, czy to prawnie określonych metod ustalania płac, czy to w inny sposób, właściwy dla warunków krajowych”.

II. STANDARDY MIĘDZYNARODOWEJ ORGANIZACJI PRACY

Pojęcie „płaca minimalna” w dokumentach MOP obecne jest od początku istnienia tej organizacji. Pierwszą konstytucją tej organizacji – jak wspomnieliśmy – była część XIII traktatu wersalskiego. Po II wojnie światowej, w roku 1946, zasady w niej zawarte przeniesiono do preambuły nowej Konstytucji

⁴ Wratny, dz. cyt., tamże, s. 21n.

⁵ Por. S. Borkowska, *Prawo do wynagrodzenia godzinowego a negocjowanie*, tamże, s. 72.

MOP i do jej art. 41⁶. Uchwalona dwa lata wcześniej *Deklaracja Filadelfijska w sprawie celów i zadań MOP* popieranie programów gwarantujących „minimalną płacę życiową” uznała za „uroczysty obowiązek MOP”⁷.

Pierwszymi dokumentami w kwestii płacy minimalnej przyjętymi przez Międzynarodową Konferencję Pracy (czyli kongres członków MOP) były Konwencja MOP nr 26 z roku 1928 w sprawie mechanizmu ustalania płacy minimalnej oraz przyjęte w rok później Zalecenie nr 30. Dokumenty te zobowiązują państwa będące stronami Konwencji do ustanowienia zasad ustalania płacy minimalnej dla pracowników handlu oraz tych przemysłów przetwórczych (zwłaszcza pracowników zatrudnionych w systemie nakładczym), w których brak skutecznych metod ustalania jej w układach zbiorowych lub w inny sposób i gdzie płace są wyjątkowo niskie⁸. Konwencja pozostawia stronom dużą swobodę określania metod ustalania i sposobów realizacji płac minimalnych. Zobowiązuje jednak sygnatariuszy do przestrzegania pewnych zasad:

a) podjęcia stosownych konsultacji z przedstawicielami pracowników i pracodawców oraz ze specjalistami – przed wdrożeniem metod ustalania płacy minimalnej;

b) zapewnienia uczestnictwa w procesie regulacji tych płac równej reprezentacji pracodawców i pracowników;

c) zarezerwowania decyzji o zgodzie na obniżanie tych płac do wyłącznej kompetencji władzy państwowej;

d) propagowania stawek płacy minimalnej wśród pracowników i pracodawców oraz kontroli ich przestrzegania i karania za lekceważenie;

e) zapewnienia pracownikom prawa dochodzenia w drodze sądowej (lub innej) rekompensaty bezprawnie obniżonej płacy. Jednocześnie Konwencja nakłada na rządy obowiązek składania rocznych sprawozdań z jej wykonania⁹. W ćwierć wieku później w Konwencji nr 99 z roku 1951 oraz w Zaleceniu nr 89 podobne zasady przyjęto w odniesieniu do płacy minimalnej w rolnictwie¹⁰.

Zalecenia Międzynarodowej Konferencji Pracy nie mają wprawdzie tej mocy wiążącej co Konwencje, ale ich wpływ opiniotwórczy jest znaczny. Stanowią one ważne uzupełnienie i rozszerzenie przyjętych konwencji. Zalecenie

⁶ Por. *Minimum Wages: Wage-Fixing Machinery, Application and Supervision*, International Labour Office 1992, s. 1.

⁷ *Deklaracja Filadelfijska*, cz. III, pkt d, w: *Konwencje Międzynarodowej Organizacji Pracy ratyfikowane przez Polskę*, oprac. M. Seweryński, Warszawa 1983, s. 387.

⁸ Por. Konwencja MOP nr 26 dotycząca ustanowienia metod ustalania płac minimalnych, art. 1.

⁹ Por. tamże, art. 3-5.

¹⁰ Por. Konwencja nr 99 dotycząca metod ustalania płac minimalnych w rolnictwie, w: *Konwencje...*, s. 260-264.

nr 30 z roku 1928 wskazuje m.in. na konieczność objęcia regulacjami przemysłów, w których zatrudnia się kobiety, i stosowania zasady równej płacy za równą pracę oraz by płaca minimalna zapewniała odpowiedni poziom życia¹¹. Zalecenie nr 89/1951, stanowiące uzupełnienie Konwencji nr 99/1951, wskazuje (po raz pierwszy) na kryteria oceny „odpowiedniości” poziomu życia, proponując dwojaki rodzaj odniesienia: do kosztów utrzymania i do wynagrodzenia za prace podobne, zagwarantowanego przez układy zbiorowe w okręgach, gdzie pracownicy są lepiej zorganizowani¹².

Konwencja nr 131/1970 i towarzyszące jej Zalecenie nr 135/1970 zobowiązują państwa członkowskie MOP do objęcia mechanizmem regulacji płac minimalnych wszystkich grup pracowniczych, które potrzebują takiej ochrony. Konwencja ta formułuje w sposób kompleksowy kryteria, które powinny być brane pod uwagę przy określaniu poziomu płac minimalnych. Wymienia się w niej kryteria „bezwzględne”, takie jak potrzeby pracowników i ich rodzin, koszty utrzymania oraz świadczenia z tytułu ubezpieczeń społecznych, a także kryteria „względne”, jak na przykład ogólny poziom płac w kraju i poziom życiowy innych grup społecznych, jak również kryteria makroekonomiczne – wymogi rozwoju gospodarczego i polityki wysokiego zatrudnienia oraz poziom wydajności pracy. Konwencja wprowadza po raz pierwszy wymóg okresowego korygowania poziomu płacy minimalnej¹³.

Raport Komitetu Ekspertów MOP przygotowany na 79. sesję Międzynarodowej Konferencji Pracy odnotowuje, że do płac minimalnych odnoszą się pośrednio także inne dokumenty MOP¹⁴.

III. POLSKA JAKO STRONA UMÓW MIĘDZYNARODOWYCH

Polska była członkiem Ligi Narodów, jest członkiem ONZ i MOP od początku ich istnienia, natomiast Rady Europy od roku 1991. Preambuła traktatu pokojowego (wersalskiego), Konstytucja MOP, Deklaracja Praw

¹¹ Por. L. Florek, M. Seweryński, *Międzynarodowe prawo pracy*, Warszawa 1988, s. 192.

¹² Tamże, s. 193.

¹³ Por. Konwencja nr 131 dotycząca ustalania płac minimalnych, zwłaszcza w odniesieniu do krajów rozwijających się, art. 1-6.

¹⁴ Dotyczy to w szczególności: Konwencji nr 117/1962 w sprawie polityki społecznej (jej podstawowych celów i standardów); Konwencji nr 94/1949 w sprawie przepisów prawa pracy oraz Zalecenia nr 84/1949 w tej samej kwestii; Konwencji nr 95/1949 i Zalecenia 85/1949 w sprawie ochrony wynagrodzenia za pracę; Konwencji nr 100/1951 i Zalecenia 90/1951 w sprawie równego wynagrodzenia mężczyzn i kobiet za pracę jednakowej wartości; Konwencji nr 168/1988 i Zalecenia 176/1988 w sprawie wspierania zatrudnienia i walki z bezrobociem.; Rezolucji podejmowanych przez MOP na sesjach ogólnych, specjalistycznych i regionalnych.

Człowieka ONZ, Pakty Praw – to umowy lub części umów ratyfikowanych przez Polskę, a zatem zobowiązujące nasze władze do podejmowania działań niezbędnych do realizacji wynikających z nich zobowiązań. (Przypomnijmy, że niektórzy polscy prawnicy – w tym zwłaszcza Piotr Daranowski – z dużą odwagą w warunkach stanu wojennego bronili dość radykalnej tezy, iż ratyfikowane umowy międzynarodowe stają się automatycznie częścią prawa wewnętrznego). Dokumenty Ligi Narodów i ONZ z natury rzeczy posługują się sformułowaniami bardzo ogólnymi i nie precyzują kryteriów oceny wysokości płac czy wynagrodzeń, nie ustalają ani instytucji kontrolnych, ani sankcji za łamanie lub nienależyte wywiązywanie się z podjętych zobowiązań. Tym niemniej okazują się ważnymi składnikami cywilizacji, a przez to ważnymi instrumentami w ręku zainteresowanych środowisk oraz wewnętrznej i międzynarodowej opinii publicznej. W dzisiejszych czasach dysponują one znaczną siłą oddziaływania.

Karta Socjalna – traktowana łącznie z uruchomionymi w jej wykonaniu działaniami dla określenia kryteriów oceny poziomu dochodów oraz utworzenia instytucji zobowiązanych do kontroli w oparciu o nie i procedur, jakimi powinny się posługiwać – stanowi w tym względzie inną jakość. Można przewidywać, iż dalsza ewolucja będzie zmierzała w kierunku stworzenia norm dających podstawę dochodzenia roszczeń przez poszczególnych pracowników i przez organizacje pracownicze (zwłaszcza przez związki zawodowe). Polska nie ratyfikowała dotąd Karty.

Polska nie ratyfikowała także większości konwencji MOP zmierzających do skonkretyzowania prawa do minimalnego godziwego wynagrodzenia i środków ochrony tego prawa. Jesteśmy stroną Konwencji nr 95/1949, 99/1951 i 100/1951. Zasadnicza w tym względzie Konwencja nr 131/1970 była przedmiotem analizy władz PRL w 1977 roku. Zdecydowano wówczas odroczyć termin jej ratyfikacji z uwagi na niespełnianie przez Polskę istotnych wymogów Konwencji: braku przepisów ustalających kryteria i metody regulowania poziomu płacy minimalnej, nieobowiązywania płacy minimalnej w sektorze nieuspołecznionym, w tym w rolnictwie¹⁵.

W *Uaktualnionym programie ratyfikacji Konwencji oraz wykonania zaleceń MOP* zawarta jest konkluzja, iż nadal nie spełniamy warunków upoważniających do ratyfikacji wyżej wymienionej Konwencji i do przyjęcia przez Radę Ministrów Zalecenia nr 135/1970. W uzasadnieniu Ministerstwo stwierdza, iż ustalana w Polsce płaca minimalna gwarantuje pokrycie kosztów utrzymania jednej osoby, i to pod warunkiem, że zamieszkuje ona z innymi we wspólnym gospodarstwie domowym. Nie spełnia zatem roli przewidzianej

¹⁵ Por. *Uzasadnienie wniosku o odroczenie decyzji co do ratyfikacji Konwencji nr 131 międzynarodowej Organizacji Pracy dotyczącej ustalania płac minimalnych zwłaszcza w odniesieniu do krajów rozwijających się*, Warszawa 1977.

w Konwencji: nie zapewnia utrzymania rodziny pracownika¹⁶. Ministerstwo wyraziło przekonanie, iż warunki do ratyfikacji Konwencji może stworzyć rozwój gospodarczy kraju¹⁷. Ta konkluzja może budzić zdziwienie, skoro Konwencję nr 131/1970 układano uwzględniając możliwości krajów Trzeciego Świata, często o wiele uboższych od Polski, a wśród tych, które ją ratyfikowały znajdują się m.in.: Boliwia, Kamerun, Egipt, Kenia, Nepal, Niger, Nikaragua, Sri Lanka i Tanzania. Ministerstwo nie wyjaśnia, dlaczego zdaniem urzędników i specjalistów nie można odpowiednio zrewidować płacy minimalnej, a następnie ratyfikować Konwencję. Z oświadczeń i wypowiedzi wynika, że władze obawiają się konsekwencji budżetowych, wzrostu inflacji oraz zagrożenia finansów przedsiębiorstw. W innej pracy starałem się przeprowadzić dowód, iż w dwóch punktach (wzrost inflacji oraz zagrożenie finansów przedsiębiorstwa) obawy są przesadne, a w trzecim (konsekwencje budżetowe) – całkowicie nieuzasadnione¹⁸.

IV. DEFINICJA PŁACY MINIMALNEJ W POLSCE

Płaca minimalna, rozumiana jako najniższy gwarantowany przez państwo poziom wynagrodzenia za pracę w pełnym wymiarze czasu, jest w Polsce znana od kilkudziesięciu lat – choć w tym czasie następowały poważne zmiany definicji tej kategorii, a także sposobu jej ustalania¹⁹.

W latach 1956-1977 płaca minimalna stanowiła zapewniony wszystkim pracownikom poziom najniższego łącznego wynagrodzenia za pracę w pełnym wymiarze czasu. W latach 1977-1981 płaca minimalna była minimalną stawką wynagrodzenia zasadniczego w najniższej kategorii zaszeregowania i służyła przede wszystkim do budowy tabel stawek wynagrodzenia zasadniczego. W okresie od stycznia 1982 roku do lipca 1986 ustalano odrębnie wysokość najniższego wynagrodzenia oraz wysokość najniższej stawki wynagrodzenia zasadniczego. Od lipca 1986 roku do sierpnia 1990 ustalana była tylko wysokość najniższego wynagrodzenia, która była jednocześnie najniższą stawką wynagrodzenia w najniższej kategorii zaszeregowania.

¹⁶ Por. *Uaktualniony program ratyfikacji Konwencji oraz wykonania Zaleceń MOP według stanu na 15 VII 1992*, opracowany w Ministerstwie Pracy i Polityki Socjalnej, przyjęty przez ministra J. Kuronia we wrześniu 1992 r.

¹⁷ Por. tamże.

¹⁸ Mówiąc bez ogródek, wzrost poziomu płacy minimalnej zapewne przyczyniłby się do większego przyrostu wpływów niż wydatków budżetowych – por. J. Kropiwnicki, *Czy stać nas na ratyfikowanie Europejskiej Karty Socjalnej*, „Studia i Materiały” 1994, nr 8, *Prawo do płacy godziwej*, s. 134-156.

¹⁹ Poniższe informacje zawdzięczam J. Chodnickiemu, Dyrektorowi Generalnemu w Ministerstwie Pracy i Polityki Socjalnej.

Od 1 IX 1990 roku płacę minimalną zdefiniowano jako najniższe pełne wynagrodzenie, gwarantowane pracownikom za pełny miesięczny wymiar czasu pracy, niezależnie od poziomu kwalifikacji i zaszelegowań osobistych. Z kwoty najniższego wynagrodzenia wyłączono jedynie nagrody jubileuszowe, odprawy emerytalno-rentowe, nagrody z zysku, wypłaty z nadwyżki bilansowej w spółdzielniach i nagrody z funduszu nagród, tworzonego na podstawie art. 208. par. 6 ustawy prawo spółdzielcze, oraz wypłaty za pracę w godzinach nadliczbowych. Tym pracownikom, których zarobki nie osiągnęły poziomu najniższego gwarantowanego wynagrodzenia, zapewniono wypłacanie, łącznie z wynagrodzeniem, dodatków wyrównawczych. Wcześniej, w wyniku zmiany Kodeksu pracy, uprawnienie do ustalania zasad i poziomu najniższego wynagrodzenia przeniesiono z Rady Ministrów na ministra pracy.

V. ZASADY USTALANIA WYSOKOŚCI NAJNIŻSZEGO UPOSAŻENIA

Obowiązującą od drugiego półrocza 1991 roku metodę wyznaczania poziomu najniższego wynagrodzenia ustalono w wyniku negocjacji ze związkami zawodowymi, przede wszystkim z NSZZ „Solidarność”. Model stanowiący podstawę obliczeń został skonstruowany na bazie prowadzonych przez GUS badań budżetów gospodarstw domowych²⁰. Za punkt wyjścia przyjęto tzw. spożycie niskie, a dokładniej: wydatki 20% najuboższych gospodarstw pracowniczych (wydatki okazały się wyższe od dochodów i w tej sytuacji uznano, że analiza wydatków pozwala lepiej określić poziom i strukturę potrzeb niż analiza dochodów). Od wydatków faktycznie ponoszonych odjęto sumy wydane na tytoń, alkohol oraz na środki transportu prywatnego i ich utrzymanie. (Jak widać w tym przypadku negocjujące strony poczuły w sobie powołanie wychowawcy – i to takiego wychowawcy, który woli karać za palenie papierosów, niż nagradzać za niepalenie.) Przyjmuje się, że wynagrodzenie minimalne powinno uwzględniać stan rodzinny pracownika. W formule zakłada się (zgodnie z danymi statystycznymi), iż na utrzymaniu pracującego pozostaje średnio 3,85 osoby. Zakłada się także, iż z wynagrodzeń pokrywana jest połowa wydatków. Źródłem drugiej połowy miałyby być nagrody, zasiłki rodzinne oraz inne składniki dochodów nie będące elementami płacy. Zważywszy, że niektóre ze świadczeń (np. zasiłki rodzinne począwszy od drugiej połowy 1992 roku) systematycznie tracą swą wartość realną, założenie, iż istnieje owa „druga połowa dochodu” staje się wątpliwe.

²⁰ Formuła, według której dokonuje się obliczenia poziomu najniższego wynagrodzenia, została przedstawiona i omówiona m.in. w: K r o p i w n i c k i, *Czy stać na ratyfikowanie Europejskiej Karty Socjalnej*, s. 142-144.

Mechanizm obrony wynagrodzenia przed skutkami inflacji działa natomiast sprawnie: ocena wzrostu kosztów utrzymania oparta jest na badaniach GUS-u, który co roku dokonuje rewizji bazy obliczeń na podstawie badań budżetów rodzinnych. Pozwala to uwzględnić nie tylko ruch cen, ale i zmianę struktury konsumpcji. W ciągu roku co kwartał dokonuje się waloryzacji wynagrodzenia minimalnego na podstawie szacunków GUS-u i prognoz ministra finansów. Rewizje i korekty są aprobowane przez komisję, w której uczestniczą przedstawiciele rządu (ministra finansów i ministra pracy), związków zawodowych (NSZZ „Solidarność” i OPZZ) oraz (od drugiego półrocza 1994 r.) pracodawców. Przy braku zgody w ramach komisji głos rozstrzygający należy do ministra pracy. Jak dotąd system działał o tyle skutecznie, iż płaca minimalna nie oddalała się od płacy średniej w gospodarce.

VI. WYSOKOŚĆ WYNAGRODZENIA MINIMALNEGO W POLSCE A STANDARDY EUROPEJSKIE

Pominięcia przedmiotowe i inne założenia ograniczające wysokość gwarantowanej płacy minimalnej sprawiły, iż pomimo przyjęcia założenia, że płaca powinna starczyć na utrzymanie pracownika oraz 3,85 osoby pozostającej na jego utrzymaniu, minister pracy miał powód do sformułowania opinii, że wysokość płacy minimalnej gwarantuje pokrycie kosztów utrzymania tylko jednej osoby. Potwierdzają to dokonane przez Zofię Jacukowicz badania. Z jej wyliczeń wynika, że w roku 1992 już nie płaca minimalna, ale nawet przeciętna była niższa o 14% od dochodu niezbędnego do utrzymania średniej rodziny (3,55 osoby z 1,5 osoby pracującej). Podstawą wyliczeń było minimum socjalne obliczane przez Instytut Pracy i Spraw Socjalnych²¹. Oczywiście, gdy okazuje się, że aż 70% zatrudnionych otrzymuje w Polsce dochód niższy od kwoty wyznaczającej dochód niezbędny do zapewnienia utrzymania, to muszą się rodzić pytania dotyczące nie tylko poziomu życia obywateli, ale także wysokości owego minimum. Z chwilą bowiem, gdy do minimum zalicza się coś więcej niż środki gwarantujące przeżycie biologiczne i gdy uwzględnia się także potrzeby kulturowe, to w sposób naturalny pojawia się pytanie o społeczny sens owego minimum. Czy jego wysokość nie staje się kategorią zakorzenioną nie tyle w realnym świecie, co w przekonaniach specjalistów?

Być może te właśnie wątpliwości sprawiły, iż w wysoko rozwiniętych krajach Europy Zachodniej przyjmuje się raczej zasadę odnoszenia płacy minimalnej do dochodu narodowego per capita lub do płacy średniej. W Polsce koncepcje dotyczące powiązania płacy minimalnej z jakąś kategorią płacy

²¹ Por. Z. Jacukowicz, *Płaca godziwa w praktyce. Płaca minimalna*, „Studia i Materiały” 1994, nr 8, *Prawo do płacy godziwej*, s. 90-92.

wynikającej z warunków funkcjonowania gospodarki konkurowały z koncepcją powiązania jej z zobiektywizowanym w jakiś sposób „minimum potrzeb”. Janusz Meller przypomina, iż w roku 1980 dominowało przekonanie o konieczności jednoczesnego odniesienia do obu kategorii, i zarówno NSZZ „Solidarność”, jak i PZPR umieściły w swych programach postulat, by płaca najniższa była zbliżona do minimum socjalnego i nie spadała poniżej jednej drugiej płacy przeciętnej²². Ostatecznie – jak wspomniałem – w roku 1991 przyjęto zasadę konstruowania płacy minimalnej na podstawie minimum liczonego niezależnie od tego, jakie jest wynikiem badań IPISS. Dla porządku odnotujmy, iż wielkość wynagrodzenia minimalnego w stosunku do wynagrodzenia przeciętnego rosła od około 19% w roku 1990 – do około 40% w roku 1992, i od tamtego czasu relacja uległa kilkupunktowym odchyleniom (w górę i w dół) od tej wielkości – jak się wydaje z przyczyn technicznych. W efekcie około 10 punktów różnicy dzieli nas od spełnienia popularnych w Polsce postulatów z lat 1980-1981, a prawie 20% – od kryteriów stosowanych wobec sygnatariuszy Karty Socjalnej²³. Podtrzymuję opinię, iż nie ma istotnego powodu, dla którego nie spełniono dotąd „naszego starego postulatu” i nie określono ścieżki dochodzenia do standardów europejskich.

²² Por. J. Meller, *Płaca godziwa i jej determinanty*, tamże, s. 105.

²³ Por. Kropiwnicki, dz. cyt., tamże, s. 146n (tab. 7 i 8). Zachęcam także Czytelnika do zapoznania się z bardzo ciekawym artykułem W. Kwiatkowskiej dotyczącym m.in. sposobu obrony ekonomicznego i społecznego sensu płacy minimalnej: por. *Indeksacja a płaca godziwa*, tamże, s. 157-168.