

Zofia Szpringer

Ocena skutków poselskiego projektu nowelizacji ustawy o ograniczaniu różnic w wynagrodzeniach kobiet i mężczyzn¹

Impact assessment of the Deputies' Bill to Amend the Act on Limiting the Gender Pay Gap

Provisions of the bill, inter alia, impose on entrepreneurs information and reporting obligations regarding the difference in remuneration between genders. The instruments proposed in the bill may, but do not have to, lead to a reduction in the gender pay gap, which flows, inter alia, from the fact that most employees in Poland work in micro and small enterprises. The introduction of this statute will produce administrative and financial consequences for employers, the minister competent for labour and the Social Dialogue Council, as well as for employees. Eurostat data show that gender pay gap in Poland is not high when compared to many other EU countries. The bill requires further legislative work.

Keywords: bill, salary, gender equality

Projekt zakłada m.in. nałożenie na przedsiębiorców obowiązków informacyjno-sprawozdawczych dotyczących różnic w wynagrodzeniach pomiędzy płciami. Proponowane w projekcie ustawy instrumenty mogą, ale nie muszą doprowadzić do zmniejszenia różnic w wynagrodzeniach kobiet i mężczyzn, co wynika m.in. z tego, że najwięcej zatrudnionych w Polsce pracuje w mikro i małych przedsiębiorstwach. Wprowadzenie tej ustawy wywrze skutki administracyjne i finansowe dla pracodawców, ministra właściwego ds. pracy i Rady Dialogu Społecznego, a także pracowników. Dane Eurostatu wskazują, iż luka płacowa w Polsce nie jest wysoka w porównaniu z wieloma innymi państwami UE. Projekt wymaga dalszych prac legislacyjnych.

Słowa kluczowe: projekt ustawy, wynagrodzenia, równość płci

Doktor nauk ekonomicznych, naczelnik Wydziału Analiz Społecznych i Ekonomicznych w Biurze Analiz Sejmowych ■
Kancelaria Sejmu, Biuro Analiz Sejmowych, Wydział Analiz Społecznych i Ekonomicznych, WARSZAWA, POLSKA ■
zofia.szpringer@sejm.gov.pl ■ <https://orcid.org/0000-0002-8265-4440>

¹ *Ocena skutków poselskiego projektu ustawy o zmianie ustawy o ograniczaniu różnic w wynagrodzeniach kobiet i mężczyzn* sporządzona 10 maja 2021 r. na zlecenie Zastępcy Szefa Kancelarii Sejmu; BAS-WASiE-1002/21.

Zakres przedmiotowy projektu ustawy

Projektowana ustawa² reguluje instrumenty służące takiemu kształtowaniu przez pracodawców wynagrodzeń, które ogranicza różnice w wynagrodzeniach kobiet i mężczyzn oraz obowiązki organów państwa w tym zakresie (art. 1 ust. 2 projektu ustawy).

Obowiązki wynikające z ustawy nałożone są na pracodawców zatrudniających średniorocznie nie mniej niż 20 pracowników (art. 2 ust. 1), aczkolwiek inni pracodawcy niespełniający tego warunku mogą skorzystać z instrumentów przewidzianych w ustawie i przedstawić informacje na takich samych zasadach jak pracodawcy objęci takim obowiązkiem (art. 2 ust. 2).

Pracodawcy zatrudniający średniorocznie nie mniej niż 20 pracowników są obowiązani sporządzać i przekazywać ministrowi właściwemu do spraw pracy, najpóźniej do dnia 31 marca każdego roku, informację sprawozdawczą zawierającą co najmniej dwa wskaźniki (odpowiednio W1, W2) procentowych różnic w wynagrodzeniach brutto kobiet i mężczyzn w danym przedsiębiorstwie bądź instytucji za ubiegły rok kalendarzowy³. Są oni też zobowiązani do publikacji informacji sprawozdawczej na swojej stronie internetowej. Dodatkowe statystyki (takie jak podział różnic na stanowiska lub uszczegółowienie informacji o różnych składnikach wynagrodzeń) są fakultatywne (art. 3 ust. 1).

Wskazany obowiązek obejmuje informacje o wynagrodzeniach uzyskanych z tytułu umowy o pracę oraz umowy-zlecenia, umowy o świadczenie usług, kontraktów menadżerskich (umowy zawierane między przedsiębiorcą a usługobiorcą, który zobowiązuje się do odpłatnego zarządzania przedsiębiorstwem) w ciągu roku kalendarzowego, za który składane jest sprawozdanie (art. 3 ust. 2).

Wskaźnik W1 oparty jest na przeciętnym miesięcznym wynagrodzeniu brutto, przeliczonym na pełen etat, obejmującym wynagrodzenie zasadnicze pracowników oraz inne, poza wynagrodzeniem zasadniczym, jego składniki w przeliczeniu na etat, na zasadach obliczania wynagrodzenia za urlop wypoczynkowy⁴.

Wskaźnik W2 oparty jest na przeciętnym miesięcznym wynagrodzeniu brutto, przeliczonym na pełen etat, obejmującym: 1) sumę wynagrodzeń osobowych brutto wypłaconych za cały rok (w tym premii regulaminowych oraz premii i na-

² Projekt (sygn. EW-020-492/21) znajduje się w wykazie projektów wniesionych, którym nie został jeszcze nadany numer druku sejmowego. Wnioskodawcą projektu jest grupa posłów KO, Lewica, KP, Polska 2050, przedstawicielem wnioskodawców: poseł B. Nowacka.

³ Sprawozdanie to przekazują za pośrednictwem systemu teleinformatycznego za pomocą formularza udostępnionego przez wymienionego ministra. Wzór formularza minister ma określić w rozporządzeniu. Musi to zrobić w terminie 3 miesięcy od dnia wejścia w życie ustawy – zob. art. 4–5 i 7 projektu.

⁴ Określonych w przepisach wydanych na podstawie art. 173 ustawy z 26 czerwca 1974 r. – Kodeks pracy. Zob. art. 3 ust. 3 projektu.

gród uznaniowych), oraz 2) sumę dodatków i świadczeń wypłaconych pracownikom za pracę wynikającą z umowy o pracę, a także 3) w przypadku pracodawców w sferze budżetowej dodatkowe wynagrodzenia roczne dla pracowników sfery budżetowej⁵.

Jeśli pracodawca wykaże w rocznym sprawozdaniu różnice w poziomie wynagrodzeń na rzecz którejkolwiek płci, obowiązany jest przygotować i przedstawić wyjaśnienia oraz wnioski wraz z planem naprawczym, w którym określi sposoby i termin likwidacji różnic w wynagrodzeniach (art. 6 ust. 1). Powyższe wyjaśnienia oraz wnioski, a także plan naprawczy mają być umieszczone jako część informacji sprawozdawczej na stronie internetowej Ministerstwa Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej oraz na stronie internetowej pracodawcy. Natomiast w kolejnej informacji sprawozdawczej pracodawca ma przedstawić sposób realizacji zadeklarowanych działań naprawczych (art. 6 ust. 2).

Minister właściwy do spraw pracy określi, w drodze rozporządzenia, wzór planu naprawczego, mając na względzie konieczność wskazania przez pracodawcę realnych działań zmierzających do niwelowania różnicy wynagrodzeń, a także konieczność dokładnego określenia terminów ich realizacji. Ponadto przedstawi do końca III kwartału każdego roku szczegółowy zakres informacji przekazywanych przez pracodawców w sprawozdaniach wraz z analizą informacji na temat kształtowania się wynagrodzeń mężczyzn i kobiet do analizy i opiniowania Radzie Dialogu Społecznego (art. 6 ust. 3–4). Szczegółowy zakres informacji, przekazywanych przez pracodawców w sprawozdaniach, wraz z analizą informacji na temat kształtowania się wynagrodzeń mężczyzn i kobiet oraz opinię i wnioski Rady Dialogu Społecznego minister zamieszcza na stronie internetowej Ministerstwa Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej do 31 grudnia roku sprawozdawczego (art. 6 ust. 5).

Ponadto zgodnie z projektem ustawy:

- minister właściwy do spraw pracy ma dokonać ewaluacji ustawy oraz przeprowadzić konsultacje społeczne w zakresie efektów jej realizacji do dnia 31 grudnia 2026 roku (art. 8),
- obowiązek sporządzenia i przekazania ministrowi właściwemu do spraw pracy, najpóźniej do 31 marca każdego roku, rocznego sprawozdania porównawczego wynagrodzeń brutto za ubiegły rok kalendarzowy w danym przedsiębiorstwie z podziałem na kobiety i mężczyzn obejmuje: 1) od dnia 1 stycznia 2023 r. pracodawców zatrudniających powyżej 500 pracowników; 2) od dnia

⁵ Zob. art. 3 ust. 4 projektu. Na podstawie zaś art. 5 minister właściwy do spraw pracy ma określić w drodze rozporządzenia wzór formularza sprawozdania, o którym mowa w art. 3 zawierający wskaźniki W1 oraz W2 oraz tryb przeprowadzania analizy tych sprawozdań – mając na względzie konieczność uzyskania jak najbardziej szczegółowych informacji na temat kształtowania się wynagrodzeń mężczyzn i kobiet, sprawnego i obiektywnego przeprowadzenia analizy sprawozdań.

1 stycznia 2024 r. pracodawców zatrudniających od 250 do 500 pracowników;
3) od dnia 1 stycznia 2025 r. pracodawców zatrudniających od 20 do 249 pracowników (art. 9).

Ustawa ma wejść w życie z dniem 1 stycznia 2022 r. (art. 10).

Podmioty, na które oddziałuje akt

Projektowana ustawa będzie oddziaływać głównie na pracodawców zatrudniających co najmniej 20 pracowników. Liczba ich jest trudna do określenia, niemniej będzie to co najmniej kilkadziesiąt tysięcy podmiotów. Według stanu na dzień 31 marca 2021 r. liczba podmiotów gospodarki narodowej zarejestrowanych w rejestrze REGON, deklarujących prowadzenie działalności wynosiła 4,1 mln (w tym 3,9 z sektora prywatnego). Przewidywana w nich liczba pracujących jest najwyższa w podmiotach zatrudniających do 9 pracowników – 3,96 mln, zob. tabela 1.

Tabela 1.

Przewidywana liczba pracujących				
Ogółem	0–9	10–49	50–249	≥250
4 118 605	3 961 536	126 920	26 056	4 093

Przypomnieć też można, że w 2019 r. było 67 442 podmioty krajowe należące do grup przedsiębiorstw o liczbie pracujących 10 i więcej osób. Zatrudniały one ok. 5,9 mln osób⁶, natomiast liczba mikroprzedsiębiorstw (zatrudniających do 9 osób) wyniosła prawie 2,214 mln. Liczba pracujących w mikroprzedsiębiorstwach w 2019 r. wyniosła z kolei 4,2 mln⁷. Podmiotów prowadzących działalność gospodarczą w przemyśle w ciągu 2019 r. było 33 758, a zatrudnienie wyniosło w nich 2,7 mln osób⁸.

⁶ Zob. *Grupy przedsiębiorstw w Polsce w 2019 r.*, GUS, 2021, s. 16, <https://stat.gov.pl/obszary-tematyczne/podmioty-gospodarcze-wyniki-finansowe/przedsiębiorstwa-niefinansowe/grupy-przedsiębiorstw-w-polsce-w-2019-roku,14,12.html>.

⁷ Zob. *Działalność przedsiębiorstw o liczbie pracujących do 9 osób w 2019 roku*, GUS, 2020, s. 13, <https://stat.gov.pl/obszary-tematyczne/podmioty-gospodarcze-wyniki-finansowe/przedsiębiorstwa-niefinansowe/działalność-przedsiębiorstw-o-liczbie-pracujących-do-9-osob-w-2019-roku,21,8.html>.

⁸ Z tego: podmiotów zatrudniających 49 i mniej pracowników było 490,2 tys., podmiotów zatrudniających od 50–99 pracowników było 270,3 tys., podmiotów zatrudniających od 100–249 pracowników było 503,6 tys., podmiotów zatrudniających od 250–499 pracowników było 384,5 tys., podmiotów zatrudniających od 500–999 pracowników było 328,6 tys., podmiotów zatrudniających 1000 i więcej pracowników

Ustawa będzie też oddziaływać na ministra właściwego do spraw pracy, a także na Radę Dialogu Społecznego. Pośrednio ustawa może oddziaływać na zatrudnionych pracowników (uzyskując lepszą informację o wynagrodzeniach).

Celowość wprowadzenia aktu

Celem prezentowanych zmian jest zmniejszenie różnicy w wysokościach wynagrodzeń kobiet i mężczyzn.

Wprowadzenie ustawy wnioskodawca uzasadnia między innymi względnie wysoką luką płacową mężczyzn i kobiet utrzymującą się w dłuższym okresie. Wskazuje, że skorygowana luka płacowa wynosi w Polsce ok. 19% i utrzymuje się na tym poziomie przez ostatnie 20 lat. Luka widoczna jest zwłaszcza w sektorze prywatnym i w elastycznych składnikach wynagrodzeń, takich jak premie i nagrody. Jeśli uwzględnimy te ostatnie, to skorygowana luka wynagrodzeń w podmiotach zatrudniających przynajmniej 9 pracowników wynosi aż 30%. Dlatego, zdaniem wnioskodawcy, znaczące zmniejszenie, a najlepiej likwidacja luki płacowej to jeden z czynników niezbędnych dla pożądaných zmian na rynku pracy: większego włączenia kobiet w aktywność zawodową i zmniejszenia ich ryzyka niskich emerytur w przyszłości.

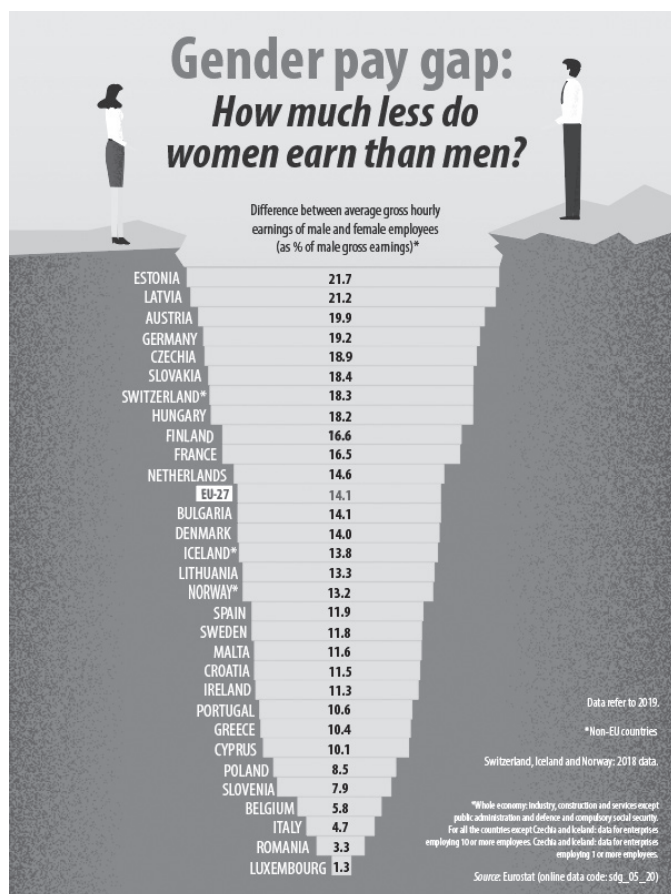
Wnioskodawca wskazuje też, że szacunki luki płacowej mogą różnić się w zależności od źródła i rodzaju danych, a także w zależności od użytej metodologii, zwłaszcza jeśli chodzi o to, czy dane są skorygowane o cechy pracowników (wiek, wykształcenie, staż, branża lub region).

Zgadzając się tym ostatnim stwierdzeniem (na co wskazują różne publikacje⁹), można przywołać np. ostatnie dane Eurostatu dotyczące 2019 r., zgodnie z którymi luka płacowa w Polsce nie jest wysoka w relacji do wielu innych państw UE. Wynosi ona 8,5% przy średniej unijnej 14,1% i jest znacznie niższa niż np. w Niemczech, Niderlandach czy Szwecji, zob. wykres 1.

było 751,4 tys. Zob. *Rocznik statystyczny przemysłu 2020*, GUS, s. 46, <https://stat.gov.pl/obszary-tematyczne/roczniki-statystyczne/roczniki-statystyczne/rocznik-statystyczny-przemyslu-2020,5,14.html>.

⁹ Zob. np. *Analiza luki zatrudnienia oraz wynagrodzeń kobiet i mężczyzn*, https://www.parp.gov.pl/storage/publications/pdf/Raport-Analiza-luki-zatrudnienia-oraz-wynagrodzenia_8_05_2020_2.pdf; *Wskaźnik 5.1.a – Zróżnicowanie wynagrodzeń kobiet i mężczyzn (luka płacowa)*, sdg.gov.pl; *Nierówności płacowe kobiet i mężczyzn. Pomiar, trendy, wyjaśnienia*, https://ibs.org.pl/app/uploads/2016/05/IBS_Nierownosc_Placowa_raport.pdf; *Tackling discriminatory social institutions to pave the way towards women's full inclusion and gender equality in G20 countries*, https://www.oecd.org/development/gender-development/W20_OECD_Final_Report.pdf.

Wykres 1.



ec.europa.eu/eurostat 

Źródło: https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=File:GPG_2019_data.PNG.

Wydaje się również, że całkowite wyeliminowanie luki płacowej w Polsce w krótkim czasie jest niemożliwe, tym bardziej że luka ta rośnie, co może być skutkiem podjętych działań (np. skrócenie wieku emerytalnego w 2017 r., wprowadzenie programu 500+ w 2016 r.¹⁰). Obrazuje to też wskaźnik wykazywany przez GUS w odniesieniu do realizacji jednego z celów przyjętej we wrześniu 2015 r. Agendy na rzecz Zrównoważonego Rozwoju 2030, zob. tabela 2.

¹⁰ Zob. P. Radzik, *Wpływ rządowego programu „rodzina 500+” na współczynnik aktywności zawodowej kobiet*, „Studia Ekonomiczne. Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego w Katowicach” 2018.

Tabela 2. Wskaźnik 5.1.a – Zróżnicowanie wynagrodzeń kobiet i mężczyzn (luka płacowa)*

Wymiar	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
ogółem	4,5	5,5	6,4	7,1	7,7	7,4	7,1	7,2	8,8	8,8

* Wskaźnik obrazuje różnicę między średnim wynagrodzeniem brutto na godzinę mężczyzn i kobiet wyrażoną jako odsetek średniego wynagrodzenia brutto na godzinę mężczyzn.

Źródło: dane GUS.

Na niższe płace kobiet niż mężczyzn mają wpływ różne czynniki, w tym zwłaszcza niższa aktywność zawodowa kobiet. W raporcie PARP wskazuje się wiele przyczyn istnienia luki w zatrudnieniu, uniwersalnych nie tylko w skali Polski, ale także w skali całej Unii Europejskiej. Do czynników najsilniej ograniczających aktywność zawodową kobiet zalicza się: funkcjonowanie zakorzenionych w społeczeństwie różnych stereotypów¹¹, niedostateczną opiekę instytucjonalną nad dziećmi i osobami zależnymi; popularność tradycyjnego modelu rodziny, niski poziom wynagrodzeń¹². Niższe natomiast obecnie i w przyszłości emerytury kobiet to także efekt krótszego czasu pracy zawodowej między innymi z uwagi na niższy wiek emerytalny kobiet niż mężczyzn (znaczenie ma też dłuższy okres życia kobiet na emeryturze)¹³.

Wiele aktów prawnych potwierdza prawo do jednakowego wynagrodzenia za jednakową pracę lub pracę o jednakowej wartości¹⁴. Kodeks pracy w art. 18³c

¹¹ Stereotypy to uogólnienia, uproszczone przekonania dotyczące grupy społecznej (lub jej członkini/członka), wyodrębnionej na podstawie jednej cechy, np. płci. Stereotyp przypisuje pewne cechy, zachowania, role społeczne wszystkim osobom tworzącym grupę społeczną, której dotyczy, zacierając indywidualne różnice pomiędzy nimi. Stereotypy są zatem rozpowszechnionymi w danej zbiorowości opiniami i przekonaniem, których obiektami są inne grupy społeczne czy kulturowe. Stereotypy nadmiernie upraszczają świat, trudno je zmienić, tworzy się je na podstawie nieprawdziwych, obiegowych informacji, bywają nabywane w procesie socjalizacji i są odporne na niezgodne z nimi informacje – tj. osoba myśląca stereotypowo nie dopuszcza do siebie treści niezgodnych ze stereotypem, za: M. Jonczy-Adamska, *Towarzystwo Edukacji Antydyskryminacyjnej*, <https://rownosc.info/dictionary/stereotypy/>.

¹² Zob. *Analiza luki zatrudnienia oraz wynagrodzeń kobiet i mężczyzn*, op. cit.

¹³ Obowiązujący w Polsce system został zaprojektowany tak, aby zachęcać obywateli do jak najdłuższej aktywności zawodowej, albowiem wysokość przyszłego świadczenia zależy od wysokości kapitału zgromadzonego na indywidualnym koncie ubezpieczeniowego oraz przeciętnej prognozowanej długości trwania życia. Zob. P. Russel, *Demografia a powszechny system emerytalny* [w:] *Przemiany demograficzne w Polsce i ich społeczno-ekonomiczne konsekwencje*, red. B. Kłos, P. Russel, Warszawa 2016, s. 185–186.

¹⁴ Są nimi wskazywane przez wnioskodawcę: Konstytucja RP (art. 33), Kodeks pracy (rozdział IIa art. 18) oraz przepisy prawa międzynarodowego, jakie Polska przyjęła

stanowi, że pracownicy mają prawo do jednakowego wynagrodzenia za jednakową pracę lub za pracę o jednakowej wartości, która występuje, gdy pracownicy mają porównywalne kwalifikacje zawodowe i doświadczenie zawodowe oraz gdy praca wymaga od nich porównywalnej odpowiedzialności i wysiłku zarówno psychicznego, jak i fizycznego¹⁵.

W praktyce jednak, zwłaszcza w małych podmiotach, stosowanie wymogu jednakowego wynagrodzenia za pracę kobiet i mężczyzn jest utrudnione. Wynika to z faktu, że może być trudno zidentyfikować dwóch lub więcej pracowników posiadających porównywalne kwalifikacje i doświadczenie zawodowe. Może też być trudno określić, czy wykonana praca poszczególnych osób ma jednakową wartość dla pracodawcy. W sektorze publicznym ocenie i wartościowaniu pracy służą przyjęte systemy wynagrodzeń uwzględniające np. siatkę płac w podziale na określone stanowiska, wynagrodzenie zasadnicze, dodatki stażowe, dodatki funkcyjne, dodatki za pracę w godzinach nadliczbowych czy w szkodliwych warunkach. Pracownikom przysługują też określone nagrody roczne i uznaniowe (mające charakter motywacyjny)¹⁶. To też powoduje lepsze odzwierciedlenie kryteriów zawartych w Kodeksie pracy mających zapewnić równość wynagradzania (nie tylko ze względu na płęć)¹⁷.

W praktyce funkcjonują różne systemy wynagrodzeń (czasowe, akordowe, prowizyjne), a efektem stosowania niektórych z nich będzie silniejsze zróżnicowanie wysokości wynagrodzeń pracowników w zależności od ilości i jakości wykonanej pracy.

W większości przedsiębiorstw wszystkie zasady systemu wynagrodzeń spisane są w postaci tzw. regulaminu wynagradzania, który jest zbiorem zasad i narzędzi pokazujących kierunki polityki płacowej danej organizacji i określających sposoby i warunki opłacania jej pracowników. Obowiązek posiadania takiego regulaminu mają wszystkie firmy, które zatrudniają co najmniej 50 pracowników¹⁸ (którzy nie są objęci innymi formami układu zbiorowego). Czasami oddzielnie sporządzany

w ramach członkostwa w ONZ (w tym Konwencja CEDAW i konwencje ILO) oraz w Unii Europejskiej.

¹⁵ Zob. M. Juchnowicz, *Istota sprawiedliwego wynagrodzenia w zarządzaniu – aspekty teoretyczne i realne*, „Edukacja Ekonomistów i Menadżerów” 2018, nr 3(49), s. 48.

¹⁶ Zob. np. ustawę z 23 grudnia 1999 r. o kształtowaniu wynagrodzeń w państwowej sferze budżetowej oraz o zmianie niektórych ustaw, t.j. Dz.U. 2020, poz. 1658.

¹⁷ Zgodnie z art. 18^{3a} § 1: „Pracownicy powinni być równo traktowani w zakresie nawiązania i rozwiązania stosunku pracy, warunków zatrudnienia, awansowania oraz dostępu do szkolenia w celu podnoszenia kwalifikacji zawodowych, w szczególności bez względu na płęć, wiek, niepełnosprawność, rasę, religię, narodowość, przekonania polityczne, przynależność związkową, pochodzenie etniczne, wyznanie, orientację seksualną, zatrudnienie na czas określony lub nieokreślony, zatrudnienie w pełnym lub w niepełnym wymiarze czasu pracy”.

¹⁸ Obowiązek tworzenia regulaminu pracy i wynagradzania dotyczy pracodawców zatrudniających co najmniej 50 pracowników oraz zatrudniających od 20 do 49 pra-

jest regulamin premiowania. Natomiast w bardzo małych firmach typu mikro reguły wynagradzania pracowników mogą znaleźć się regulaminie organizacyjnym czy regulaminie pracy bądź w ogóle nie mieć formy pisemnej. Zasady systemu wynagrodzeń mogą też mieć formę układu zbiorowego pracy. Takie porozumienie polega na wzajemnym ustaleniu ogólnych reguł wynagradzania, np. w danej branży czy dla konkretnej grupy pracowników, z zainteresowanymi partnerami społecznymi¹⁹.

To wszystko powoduje, że nawet porównywalna praca kobiet lub mężczyzn może być inaczej wynagradzana w zależności od tego, w którym miejscu dana osoba pracuje. Wpływ na to ma także sytuacja na rynku pracy (np. w regionach o dużym bezrobociu pracodawcy będą skłonni mniej płacić pracownikom niż tam, gdzie bezrobocie jest bardzo niskie). W warunkach dobrej koniunktury i braku rąk do pracy pracodawcy mogą oferować lepsze warunki nowo zatrudnianym pracownikom.

Obecnie wskazuje się na to, że oczekiwania i potrzeby reprezentantów pokolenia Y i Z, którzy zaczynają dominować wśród zatrudnionych, różnią się znacznie od oczekiwań poprzednich pokoleń. W swych działaniach w większym stopniu niż poprzednie pokolenia kierują się oni poczuciem sprawiedliwości społecznej. Oceny w tym zakresie determinują podejmowane przez nich decyzje o wyborze pracodawcy, formie zatrudnienia, zmianie miejsca pracy. Warunkiem wzrostu zaangażowania pracowników, w tym innowacyjności, skłonności do rozwoju i dzielenia się wiedzą, jest zapewnienie pracownikom poczucia sprawiedliwego wynagrodzenia. Głównym czynnikiem kształtującym poczucie sprawiedliwości wynagrodzeń są opinie pracowników na temat relacji wynagrodzeń. Korzystny wpływ wywiera także satysfakcja z wykonywanej pracy oraz znajomość zasad ustalania wynagrodzeń²⁰.

Powyższe pokazuje nie tylko skomplikowanie systemu płac w Polsce, ale też wyzwania, z jakimi trzeba będzie się zmierzyć.

Powracając do celu projektu ustawy, należy wskazać, że może on być trudny do osiągnięcia w krótkim czasie, gdyż wymaga licznych działań nakierowanych między innymi na zwiększenie aktywności zawodowej kobiet.

Planowane środki (narzędzia i działania) realizacji celów

Planowane środki realizacji celów ustawy mogą budzić wątpliwości.

Po pierwsze, liczba informacji, jakie mają wpłynąć do Ministerstwa Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej, będzie ogromna. Informacje te mogą być trudne do

owników, jeżeli zakładowa organizacja związkowa wystąpiła z wnioskiem o utworzenie regulaminów (art. 104 § 1¹ i § 3 Kodeksu pracy).

¹⁹ Zob. E. Beck-Krala, *Wynagrodzenia pracowników w organizacji. Teoria i praktyka*, Kraków 2013, s. 35.

²⁰ Zob. M. Juchnowicz, *Istota sprawiedliwego wynagrodzenia*, op. cit., s. 47 i 58.

przetworzenia i rzetelnej analizy, co wynika między innymi z faktu, że w art. 3 wskazuje się, iż pracodawcy są obowiązani sporządzać i przekazywać informację sprawozdawczą zawierającą co najmniej dwa wskaźniki, natomiast dodatkowe statystyki, takie jak podział różnic na stanowiska lub uszczegółowienie informacji o różnych składnikach wynagrodzeń, są fakultatywne. Tak zebrana informacja niewątpliwie zwiększy obciążenia administracyjne pracodawców, natomiast jej efektem będzie *de facto* potwierdzenie tego, że globalnie płace kobiet są niższe niż płace mężczyzn (co nie musi być oznaką ich dyskryminacji, ale może wynikać z ich niższej aktywności zawodowej i dyspozycyjności, krótszego stażu pracy, struktury zatrudnienia itd.)²¹.

Po drugie, rola planu naprawczego może być ograniczona, skoro brak jest sankcji za jakość tego planu, za jego nieprzedłożenie w terminie lub brak przedłożenia. Warto też mieć na względzie to, że w niektórych, zwłaszcza mniejszych podmiotach, możliwe jest manipulowanie wysokością zatrudniania i płac tak, aby wykazać, że nie ma dyskryminacji ze względu na płeć (wystarczy np. zatrudnienie tylko mężczyzn lub tylko kobiet), niekiedy też wypłata jednorazowego lub okresowego dodatku (np. nagrody jubileuszowej) może czasowo zakłócić zasadę równości wynagradzania.

Po trzecie, pracownicy pokolenia Y i Z zainteresowani są sprawiedliwym wynagrodzeniem (co może oznaczać, że kwestie równości płci nie mają takiego znaczenia, ponieważ inna jest skala sprawiedliwości).

Po czwarte, powstaje problem, jak podejść do równości płac w kontekście usankcjonowania tzw. trzeciej płci.

Po piąte, warto przypomnieć, że obecnie w UE toczą się prace nad dyrektywą Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie wzmocnienia stosowania zasady równości wynagrodzeń dla kobiet i mężczyzn za taką samą pracę lub pracę o takiej samej wartości za pośrednictwem mechanizmów przejrzystości wynagrodzeń oraz mechanizmów egzekwowania (COM(2021) 93 final). To oznacza, że dla osiągnięcia celu dyrektywy konieczne byłyby zmiany szersze niż zaproponowane w przedłożonym projekcie ustawy. Rząd w odniesieniu do tego dokumentu wskazywał między innymi, że przyjęcie propozycji Komisji Europejskiej w zaproponowanej formie spowodowałoby konieczność dokonania zmian w polskim porządku prawnym, w szczególności:

- rozszerzenia istniejących w Kodeksie pracy instytucji równościowych na kolejne uprawnienia w nim gwarantowane,

²¹ W IV kwartale 2019 r. liczba aktywnych zawodowo kobiet w wieku 15 lat i więcej wyniosła 7536 tys., podczas gdy mężczyzn 9418 tys. osób. Współczynnik aktywności zawodowej osób w wieku 15 lat i więcej dla kobiet wynosił 47,6%, a dla mężczyzn 65,2%. Zob. *Sytuacja kobiet i mężczyzn na rynku pracy w 2019 roku*, https://psz.praca.gov.pl/documents/10828/153220/Sytuacja_kobiet_i_mezczyzn_na_ryнку_pracy_w_2019_roku.PDF/f3dace81-e3e9-4497-86ec-7a351de8328c?t=1588754136451.

- rozszerzenia obowiązków sprawozdawczych pracodawców,
- rozszerzenia ochrony przedstawicieli związków zawodowych przed dyskryminacją, będącą następstwem dochodzenia przez nich praw pracowniczych w związku z kwestiami różnic w wynagrodzeniach kobiet i mężczyzn,
- rozszerzenia kompetencji istniejącego organu lub powołania nowego organu, który miałby przyjąć rolę przewidzianą w projekcie dyrektywy dla „organu ds. równości”,
- rozszerzenia kompetencji istniejącego organu lub powołania nowego organu, który miałby przyjąć rolę przewidzianą w projekcie dyrektywy dla „organu monitorującego”,
- utworzenie jednej centralnej bazy danych administracyjnych gromadzących dane związane z nierównościami wynagrodzeń kobiet i mężczyzn.

W związku z powyższym powstaje pytanie, czy prace nad projektem ustawy nie powinny być poprzedzone uzyskaniem stanowiska rządu. Chodzi o to, by nowe obowiązki nakładane na pracodawców miały stabilny charakter i nie generowały dodatkowych kosztów.

Gdyby prace nad projektem miały być podjęte szybko, należałoby dokonać zmian o charakterze legislacyjnym (np. w art. 5 brakuje spacji, w art. 7 niepotrzebnie wskazuje się ust. 1, w art. 9 pojawia się wyraz „przedsiębiorstwo”, a wcześniej była mowa o pracodawcach i „instytucji”).

Ocena kosztów i korzyści

Projekt ustawy może rodzić pozytywne skutki społeczne, bowiem łatwiejsze będzie dochodzenie prawa pracowników do równego wynagrodzenia. Wnioskodawca projektu informuje, że projekt ustawy został przygotowany przez Stowarzyszenie „Kongres Kobiet”, oraz został pozytywnie zaopiniowany przez Ogólnopolskie Porozumienie Związków Zawodowych i Forum Związków Zawodowych oraz Konfederację Lewiatan.

Projekt będzie rodzić skutki o charakterze administracyjnym, ponieważ wprowadza nowe obowiązki informacyjno-sprawozdawcze dla przedsiębiorców oraz obowiązki dla ministra właściwego do spraw pracy (przygotowanie projektów rozporządzeń, analiza nadesłanych informacji, ocena planów naprawczych), a także obowiązki dla Rady Dialogu Społecznego (analiza i opiniowanie nadesłanych informacji). Projekt może niekiedy rodzić skutki finansowe dla przedsiębiorców (konieczność posiadania i utrzymywania stron internetowych).

Podsumowanie – ogólna ocena projektu

- Projektowana ustawa ma na celu zmniejszanie różnic w wynagradzaniu kobiet i mężczyzn.
- Instrumenty wskazane przez wnioskodawcę w projekcie ustawy mogą prowadzić do osiągnięcia założonego celu, ale w sposób ograniczony.
- Projekt ustawy nie jest precyzyjny, dlatego też powstać mogą problemy w praktyce ze stosowaniem ustawy. Wskazane są korekty legislacyjne.
- Projektowana ustawa nakłada nowe obowiązki na pracodawców, ministra właściwego do spraw pracy i Radę Dialogu Społecznego, rodząc tym samym skutki o charakterze administracyjnym, a niekiedy finansowym.
- Wnioskodawca wskazuje pozytywne skutki społeczne projektowanej ustawy i informuje, że projekt został pozytywnie zaopiniowany przez związki zawodowe oraz Konfederację Lewiatan.
- Celowe wydaje się uzyskanie stanowiska rządu do projektu z uwagi na to, że obecnie w UE toczą się prace nad dyrektywą Parlamentu Europejskiego i Rady dotyczącą wzmocnienia stosowania zasady równości wynagrodzeń dla kobiet i mężczyzn za taką samą pracę lub pracę o takiej samej wartości za pośrednictwem mechanizmów przejrzystości wynagrodzeń oraz mechanizmów egzekwowania.

Bibliografia

Akty prawne

Ustawa z 26 czerwca 1974 r. – Kodeks pracy, t.j. Dz.U. 2020, poz. 1320, ze zm.

Ustawa z 23 grudnia 1999 r. o kształtowaniu wynagrodzeń w państwowej sferze budżetowej oraz o zmianie niektórych ustaw, t.j. Dz.U. 2020, poz. 1658.

Literatura

Analiza luki zatrudnienia oraz wynagrodzeń kobiet i mężczyzn, Raport-Analiza-luki-zatrudnienia-oraz-wynagrodzenia_8_05_2020_2.pdf.

Beck-Krala E., *Wynagrodzenia pracowników w organizacji. Teoria i praktyka*, Kraków 2013.

Działalność przedsiębiorstw o liczbie pracujących do 9 osób w 2019 roku, GUS, 2020, <https://stat.gov.pl/obszary-tematyczne/podmioty-gospodarcze-wyniki-finansowe/przedsiębiorstwa-niefinansowe/dzialalnosc-przedsiębiorstw-o-liczbie-pracujacych-do-9-osob-w-2019-roku,21,8.html>.

Grupy przedsiębiorstw w Polsce w 2019 r., GUS, 2021, <https://stat.gov.pl/obszary-tematyczne/podmioty-gospodarcze-wyniki-finansowe/przedsiębiorstwa-niefinansowe/grupy-przedsiębiorstw-w-polsce-w-2019-roku,14,12.html>.

Jonczy-Adamska M., *Towarzystwo Edukacji Antydyskryminacyjnej*, <https://rownosc.info/dictionary/stereotypy/>.

- Juchnowicz M., *Istota sprawiedliwego wynagrodzenia w zarządzaniu – aspekty teoretyczne i realne*, „Edukacja Ekonomistów i Menadżerów” 2018, nr 3(49), <https://doi.org/10.5604/01.3001.0012.7397>.
- Nierówności płacowe kobiet i mężczyzn. Pomiar, trendy, wyjaśnienia, https://ibs.org.pl/app/uploads/2016/05/IBS_Nierownosc_Placowa_raport.pdf.
- Radzik P., *Wpływ rządowego programu „rodzina 500+” na współczynnik aktywności zawodowej kobiet*, „Studia Ekonomiczne. Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego w Katowicach” 2018.
- Rocznik statystyczny przemysłu 2020, GUS, <https://stat.gov.pl/obszary-tematyczne/roczniki-statystyczne/roczniki-statystyczne/rocznik-statystyczny-przemyslu-2020,5,14.html>.
- Russel P., *Demografia a powszechny system emerytalny* [w:] *Przemiany demograficzne w Polsce i ich społeczno-ekonomiczne konsekwencje*, red. B. Kłós, P. Russel, Warszawa 2016.
- Sytuacja kobiet i mężczyzn na rynku pracy w 2019 roku*, https://psz.praca.gov.pl/documents/10828/153220/Sytuacja_kobiet_i_mezczyzn_na_ryнку_pracy_w_2019_roku.PDF/f3dace81-e3e9-4497-86ec-7a351de8328c?t=1588754136451.
- Tackling discriminatory social institutions to pave the way towards women’s full inclusion and gender equality in G20 countries*, https://www.oecd.org/development/gender-development/W20_OECD_Final_Report.pdf.
- Wskaźnik 5.1.a – Zróżnicowanie wynagrodzeń kobiet i mężczyzn (luka płacowa), sdg.gov.pl.

Inne

- Projekt ustawy o zmianie ustawy o ograniczaniu różnic w wynagrodzeniach kobiet i mężczyzn (sygn. EW-020-492/21).