

Paulina Broniatowska*, Aleksandra Majchrowska**,
Zbigniew Żółkiewski***

Wynagrodzenie minimalne w Polsce. Czy powinno być zróżnicowane regionalnie?¹

Should minimum wage in Poland vary depending on the region?: The paper looks at the issue of minimum wage in Poland and other EU member states. First, the definitions, measurement, dynamics and legislation related to the minimum wage are introduced. In the next section the authors discuss whether it is reasonable to regionally diversify the minimum wage in Poland, as the analysis shows that such economic indicators as the average wage, labour productivity and costs of living vary depending on the region. Authors claim that these factors speak in favor of regional diversification of the minimum wage.

Słowa kluczowe: *Polska, regionalne rynki pracy, rynek pracy, wynagrodzenie minimalne, zatrudnienie*

Keywords: *minimum wage, regional labour markets, labour market, minimum wage, employment*

* Szkoła Główna Handlowa w Warszawie; Narodowy Bank Polski;
e-mail: paulina.broniatowska@doktorant.sgh.waw.pl

** Doktor, Uniwersytet Łódzki; Narodowy Bank Polski; e-mail: arogut@uni.lodz.pl

*** Doktor, Narodowy Bank Polski; e-mail: zbigniew.zolkiewski@nbp.pl

Wstęp

Celem artykułu jest omówienie kształtowania się płac minimalnych w Polsce na tle pozostałych państw członkowskich Unii Europejskiej (UE) oraz próba odpowiedzi na pytanie, czy wynagrodzenie minimalne w Polsce powinno być zróżnicowane w przekroju regionów.

¹ Przedstawione w opracowaniu opinie wyrażają osobiste przekonania autorów, a nie instytucji, w których pracują.

W ostatnich latach płaca minimalna w Polsce istotnie wzrosła. W rezultacie Polska stała się jednym z krajów o najwyższym poziomie wynagrodzenia minimalnego wśród nowych państw członkowskich UE. Funkcjonowanie płacy minimalnej jako środka zabezpieczającego przed nadmiernym wykorzystywaniem pozycji rynkowej przez pracodawców i tym samym przed ubóstwem osób pracujących nie budzi nadmiernych kontrowersji. Jednak dyskusja dotycząca optymalnego poziomu wynagrodzenia minimalnego oraz zróżnicowania jego stawek toczy się w Polsce od lat.

Związki zawodowe opowiadają się za podniesieniem płacy minimalnej i ustaleniem jej na poziomie wynoszącym połowę wynagrodzenia przeciętnego². Przedstawiciele pracodawców argumentują przeciwko zwiększaniu wynagrodzenia minimalnego, wskazując raczej na zasadność zróżnicowania jego stawek w przekroju regionów. Business Centre Club (BCC) w stanowisku z dn. 12 czerwca 2013 r. proponuje zróżnicowanie płacy minimalnej w przekroju powiatów proporcjonalnie do wysokości przeciętnego wynagrodzenia w powiecie, nie przekraczając jednak 40% tej wielkości³. Za różnicowaniem regionalnym wypowiada się również prezes Związku Rzemiosła Polskiego⁴. Przeciwny różnicowaniu stawek płac minimalnych jest rząd⁵, choć jego stanowisko ulegało w tej kwestii zmianom (rozważano taką możliwość w 2006 r.⁶).

Po raz pierwszy płaca minimalna ustanowiona została w Nowej Zelandii w 1894 r. Spośród państw europejskich najwcześniej została wprowadzona w Wielkiej Brytanii w roku 1909⁷.

Ogólne zasady dotyczące stosowania płacy minimalnej na świecie wyznaczane są przez konwencje i zalecenia wydawane przez Międzynarodową

² http://serwisy.gazetaprawna.pl/praca-i-kariera/artykuly/675879,dlaczego_minister_pracy_nie_chce_roznej_placy_minimalnej_w_regionach.html,2 [dostęp: 14 sierpnia 2013 r.].

³ https://www.bcc.org.pl/uploads/media/2013.06.12_Stanowisko_ZP_BCC_w_sprawie_wysokosci_minimalnego_wynagrodzenia_na_2014_r..pdf [dostęp: 14 sierpnia 2013 r.].

⁴ http://serwisy.gazetaprawna.pl/praca-i-kariera/artykuly/675879,dlaczego_minister_pracy_nie_chce_roznej_placy_minimalnej_w_regionach.html,2 [dostęp: 14 sierpnia 2013 r.].

⁵ http://www.newseria.pl/news/minister_pracy_nie,p1104155187 [dostęp: 17 sierpnia 2013 r.].

⁶ http://konfederacjalewiatan.pl/upload/centrum_prasowe/pliki/Polska_Konfederala_26_05_2006/Gazeta_Prawna_2006_03_02_Regionalna_placa_minimalna_1.pdf.pdf [dostęp: 17 sierpnia 2013 r.].

⁷ Był to system zróżnicowanych stawek minimalnego wynagrodzenia dla różnych gałęzi przemysłu. Jednolitą ogólnokrajową stawkę wynagrodzenia minimalnego wprowadzono w Wielkiej Brytanii dopiero w 1999 r.

Organizację Pracy (MOP, International Labour Organisation). Wśród nich kwestię minimalnego wynagrodzenia za pracę podejmują w szczególności:

- konwencja nr 26 dotycząca ustanowienia metod ustalania płac minimalnych (1928 r.),
- konwencja nr 99 dotycząca ustalania płac minimalnych w rolnictwie (1951 r.),
- konwencja nr 131 dotycząca ustalania płac minimalnych, zwłaszcza w odniesieniu do krajów rozwijających się (1970 r.),
- zalecenie nr 135 dotyczące ustalania płac minimalnych, zwłaszcza w odniesieniu do krajów rozwijających się (1970 r.).

Wymienione akty prawne, chociaż nie regulują jednoznacznie kwestii wysokości i sposobu wyznaczania płacy minimalnej, wprowadzają ochronę wynagrodzeń pracowników. Według MOP głównym celem wprowadzenia płacy minimalnej jest walka z ubóstwem oraz pomoc w zapewnieniu pracownikom ochrony socjalnej, a także odpowiedniego poziomu życia.

Wśród czynników, które należy wziąć pod uwagę przy ustalaniu płacy minimalnej, konwencja nr 131 wymienia: *potrzeby pracowników (...), przy uwzględnieniu ogólnego poziomu płac w kraju, kosztów utrzymania, świadczeń z tytułu ubezpieczeń społecznych i poziomu stopy życiowej innych grup społecznych, a także czynniki natury gospodarczej, łącznie z wymaganiami rozwoju gospodarczego, poziomem wydajności pracy, dążeniem do osiągnięcia i utrzymania wysokiego poziomu zatrudnienia*⁸.

Zgodnie z zaleceniem MOP nr 135 płaca minimalna może być stosowana przez ustanowienie jednej powszechnie stosowanej wysokości minimalnego wynagrodzenia albo przez ustalenie różnych płac, stosowanych do odrębnych grup pracowników. Ponadto w sytuacji, gdy wprowadzona płaca minimalna obowiązuje wszystkich pracowników, MOP dopuszcza jej zróżnicowanie w regionach, o ile jest to uzasadnione różnicami w poziomie kosztów utrzymania⁹. Metody i zakres implementacji prawodawstwa w zakresie minimalnych wynagrodzeń pozostawiono w gestii poszczególnych krajów, rekomendując jednak, aby w procesie tym uczestniczyli reprezentanci zarówno pracodawców, jak i pracowników.

W poniższym artykule omówiony został wpływ płacy minimalnej na zatrudnienie na gruncie teorii ekonomii oraz przegląd dotychczasowych wyników badań (część I), porównanie metod ustalania płacy minimalnej oraz jej wysokości w Polsce i w pozostałych państwach członkowskich UE

⁸ www.mop.pl [dostęp: 8 sierpnia 2013 r.].

⁹ <http://www.mop.pl/doc/html/zalecenia/z135.html> [dostęp: 8 sierpnia 2013 r.].

(część II), a także regionalne zróżnicowanie płac i czynników je determinujących (część III). Ostatnia część zawiera główne wnioski płynące z analiz.

Część I. Wpływ wynagrodzenia minimalnego na zatrudnienie – podejście teoretyczne i przegląd wyników badań

Wpływ płacy minimalnej na zatrudnienie – podejście teoretyczne

Teoria ekonomii nie wyjaśnia jednoznacznie wpływu wzrostu wynagrodzenia minimalnego na zatrudnienie. Ekonomści neoklasycyści (np. J.B. Clark, H.B. Lees-Smith czy F. Taussig) podkreślali konieczność dostosowywania poziomu wynagrodzeń do poziomu wydajności pracowników, gdyż zbyt wysokie wynagrodzenia mogą przekładać się na spadek popytu na pracę i zatrudnienie¹⁰. Ekonomści odrzucający paradygmat neoklasycystyczny (np. S. Webb, R. Seager i J. Commons) zwracali z kolei uwagę na aspekty społeczne płac minimalnych. Uważali, że wyższe płace minimalne mogą skłaniać niskowydajnych pracowników do zintensyfikowania wysiłku oraz będą przekładać się na wzrost siły nabywczej, konsumpcji, produkcji i zatrudnienia.

W modelach neoklasycystycznych zakłada się, że z jednej strony funkcjonuje duża liczba konkurujących między sobą firm, z drugiej zaś występuje jednorodna zbiorowość pracowników, na tyle liczna, że indywidualne decyzje potencjalnych pracowników nie mają wpływu na ich płace¹¹. W takim modelu płace ustalają się swobodnie na poziomie gwarantującym równowagę popytu i podaży pracowników¹². Przedsiębiorca zatrudnia pracowników do momentu, w którym koszt zatrudnienia pracownika nie przekracza jego produktywności. Bezrobocie, jeśli występuje, ma charakter dobrowolny i wynika z indywidualnych decyzji o niepodejmowaniu dostępnej pracy przy rynkowej płacy lub też dotyczy osób w trakcie jej poszukiwania. Ustalenie płacy minimalnej na zbyt wysokim poziomie przełoży się więc na spadek popytu na pracę tych osób, których produktywność jest niższa od tej stawki i spowoduje pojawienie się bezrobocia o charakterze przymusowym.

¹⁰ D. Neumark, J.M.I. Salas, W. Wascher, *Revisiting the Minimum Wage-Employment Debate: Throwing Out the Baby with the Bathwater?*, National Bureau of Economic Research, Inc., NBER Working Papers 18681, 2013.

¹¹ T. Boeri, J. van Ours, *The Economics of Imperfect Labor Markets*, Princeton University Press, Princeton and Oxford, 2008.

¹² G. Rocheteau, M. Tasci, *The Minimum Wage and the Labor Market*, Federal Reserve Bank of Cleveland, Economic Commentary, 2007.

W bardzo uproszczonym modelu neoklasycznym praca ma charakter jednorodny¹³. W bardziej realistycznych modelach mamy do czynienia z wieloma rynkami pracy i wieloma rodzajami pracowników opłacanych według ich produktywności krańcowej. W takich modelach wpływ wzrostu płacy minimalnej na zatrudnienie nie jest jednoznaczny i zależy m.in. od stopnia zastępowalności pracowników na różnych stanowiskach pracy przy różnych poziomach wynagrodzeń¹⁴.

Gdy model teoretyczny jest komplikowany przez wprowadzanie kolejnych niedoskonałości rynkowych, efekty zastosowania wynagrodzenia minimalnego stają się coraz trudniejsze do przewidzenia *ex ante*. Przykładem jest model monopsonu, gdzie ze względu na swą dominującą pozycję przedsiębiorca opłaca pracowników poniżej poziomu ich produktywności. W punkcie równowagi poziom płacy i wielkość zatrudnienia będą więc niższe niż w modelu wolnokonkurencyjnym. W tej sytuacji wpływ wzrostu wynagrodzenia minimalnego na zatrudnienie zależec będzie od poziomu otrzymywanych przez pracowników wynagrodzeń. Gdy ustalone wynagrodzenie minimalne jest poniżej poziomu, jaki ustaliby się w warunkach równowagi konkurencyjnej, zatrudnienie wzrośnie, gdyż pracodawca będzie czerpał korzyść z zatrudnienia kolejnych pracowników, opłacając ich poniżej wydajności. Natomiast jeżeli wynagrodzenie minimalne ustalone zostanie powyżej poziomu wolnokonkurencyjnego, zatrudnienie spadnie, gdyż pracodawca zwolni tych pracowników, których wydajność jest niższa od nowego poziomu wynagrodzenia¹⁵.

Inne podejście prezentowane jest w modelach płac wydajnościowych, w których wydajność pracy jest dodatnią funkcją otrzymywanych wynagrodzeń. Wyższe płace kreują bodźce do podnoszenia wydajności przez pracobiorców, co prowadzi do wzrostu zatrudnienia w reakcji na podniesienie wynagrodzenia minimalnego¹⁶.

Dotychczasowe rozważania teoretyczne dotyczące wpływu wynagrodzenia minimalnego na zatrudnienie dalekie są od konsensusu. Ekonomści pozostają również sceptyczni w kwestii skuteczności zwalczania biedy czy wyrównywania nierówności płacowych za pomocą tego narzędzia¹⁷. Jeżeli

¹³ T. Boeri, J. van Ours, *The Economics of Imperfect Labor Markets*, *op. cit.*

¹⁴ D. Neumark, W. Wascher, *Minimum Wages and Employment*, IZA Discussion Paper 2007, No. 2570, Bonn.

¹⁵ Por. m.in. G. Rocheteau, M. Tasci, *The Minimum Wage and the Labor Market*, *op. cit.*

¹⁶ A. Manning, *How Do We Know that Real Wages Are too High?*, „The Quarterly Journal of Economics” 1995, nr 110, s. 1111–1125.

¹⁷ Podsumowanie argumentacji sceptyków w tym zakresie zawiera praca: W. Jarzyński, A. Rzońca, P. Stolarczyk, W. Wojciechowski, *Płaca minimalna zabija miejsca pracy*, „Analiza FOR” 2011, nr 2.

wynagrodzenie minimalne zostanie ustalone na poziomie przekraczającym wydajność pracy części pracowników, może spowodować spadek popytu na świadczoną przez nich pracę. W rezultacie rosnące wynagrodzenie minimalne nie tylko nie przyniesie pozytywnych skutków dla słabszych grup pracowników, ale może spowodować pogorszenie ich sytuacji materialnej przez ograniczenie możliwości zatrudnienia.

Oceniając dyskusję nad ekonomicznymi i społecznymi efektami wynagrodzeń minimalnych z perspektywy współczesnej, można dojść do wniosku, że zarówno podstawowe kontrowersje (sprawiedliwość społeczna vs efektywność ekonomiczna), jak i zależność ostatecznych konkluzji od szkoły ekonomicznej (neoklasycy vs ekonomiści nurtów przyznających większą rolę państwu, regulacjom i sterowaniu popytem) pozostają w mocy, pomimo postępu w teorii ekonomii oraz rozwoju metod analitycznych.

Wpływ wynagrodzenia minimalnego na zatrudnienie – przegląd wybranych wyników badań międzynarodowych

Większość badań potwierdza niekorzystny wpływ wynagrodzenia minimalnego na zatrudnienie¹⁸. Przegląd wyników ponad stu badań empirycznych dla USA i Kanady¹⁹ wskazuje, że większość z nich wskazuje na negatywne dla zatrudnienia skutki podnoszenia wynagrodzenia minimalnego, a jedynie w ośmiu przypadkach wpływ ten okazał się pozytywny. Niekorzystny wpływ na zatrudnienie dotyczył w szczególności osób młodych i słabo wykwalifikowanych.

Jeśli analizować kraje europejskie, to liczne badania potwierdzają negatywne skutki zbyt wysokich wynagrodzeń minimalnych, choć wyniki nie są jednoznaczne. Galán i Puente analizując hiszpański rynek pracy, stwierdzili negatywny wpływ płacy minimalnej na zatrudnienie wszystkich grup pracowniczych²⁰. Efekt ten był większy w przypadku starszych pracowników, co autorzy tłumaczą większą zdolnością dostosowawczą osób młodszych do zmian regulacyjnych. Natomiast Blázquez, Llorente i Moral, badając wpływ wynagrodzeń minimalnych na zatrudnienie młodych pracowników w Hiszpanii, nie stwierdzili istotnych negatywnych skutków²¹.

¹⁸ Por. D. Neumark, W. Wascher, *Minimum Wages and Employment*, op. cit.; M. Gunderson, *Minimum Wages In Canada: Theory, Evidence And Policy*, Fair Labour Standards Review Commission, Ottawa 2005.

¹⁹ D. Neumark, W. Wascher, *Minimum Wages and Employment*, op. cit.

²⁰ S. Galán, S. Puente, *Minimum Wages: Do They Really Hurt Young People?*, Documentos de Trabajo No. 1237, Banco De España, 2012.

²¹ M. Blázquez, R. Llorente, J. Moral, *Minimum Wage and Youth Employment Rates in Spain: New Evidence for the Period 2000–2008*, Economic Analysis Working Paper Series, Universidad Autónoma de Madrid, 2009.

W Wielkiej Brytanii zdaje się przeważać pogląd, że wynagrodzenie minimalne nie wywiera znaczącego wpływu na zatrudnienie, natomiast istotnie oddziałuje na zmniejszenie nierówności płacowych²². Jeśli w badaniach empirycznych pojawiają się negatywne dla poziomu zatrudnienia efekty, to są one stosunkowo niewielkie i dotyczą szczególnych gałęzi gospodarki, ze znaczną koncentracją niskich wynagrodzeń²³. We Francji, charakteryzującej się dość wysokim absolutnym i relatywnym poziomem wynagrodzenia minimalnego na tle pozostałych krajów UE, niektóre badania wskazują na jednoznacznie negatywny i silny wpływ wynagrodzenia minimalnego na zatrudnienie²⁴, inne zaś nie potwierdzają istnienia tego wpływu²⁵.

Rozbieżność wyników badań dotyczących wpływu wynagrodzenia minimalnego na rynek pracy utrudnia wyciągnięcie wniosków m.in. dla polityki gospodarczej. Problemy mogą wynikać zarówno z różnych przedziałów czasowych wykorzystywanych w modelach, jak i z zastosowania różnych metod badawczych. Podkreśla się również, że wpływ wynagrodzenia minimalnego na rynek pracy powinien być oceniany łącznie z innymi zmiennymi instytucjonalnymi rynku pracy²⁶, które są silnie zróżnicowane pomiędzy krajami²⁷.

Badania dotyczące państw Europy Środkowo-Wschodniej zdają się w większości potwierdzać negatywny wpływ wynagrodzenia minimalnego na zatrudnienie. K. Fialova i M. Mysikova stwierdziły dla Czech statystycznie istotne niekorzystne oddziaływanie wynagrodzenia minimalnego na stopę zatrudnienia²⁸. Z kolei J. Gottvald, J. Hančlová, M. Pytlikova nie zna-

²² Por. T. Butcher, R. Dickens, A. Manning, *Minimum Wages and Wage Inequality: Some Theory and an Application to the UK*, CEP Discussion Paper No 1177, Centre for Economic Performance, London School of Economics and Political Science, Londyn 2012.

²³ Np. S. Machin, A. Manning, L. Rahman, *Where the Minimum Wage Bites Hard: the Introduction of the UK National Minimum Wage to a Low Wage Sector*, Centre for Economic Performance, London School of Economics and Political Science, Londyn 2002.

²⁴ Np. J.M. Abowd, F. Kramarz, D.N. Margolis, T. Philippon, *Minimum Wages and Employment in France and the United States*, CREST, NBER, and IZA, 2006.

²⁵ C. Bruno, S. Cazes, *French youth unemployment: An overview*, Employment and Training Department, International Labour Office, Genewa 1998.

²⁶ Takimi jak: wysokość zasiłków dla bezrobotnych, stopień ochrony zatrudnienia itp.

²⁷ B. Boockmann, *The Combined Employment Effects of Minimum Wages and Labor Market Regulation: A Meta-Analysis*, IZA Discussion Paper 2010, No. 4983.

²⁸ K. Fialova, M. Mysikova, *Minimum Wage: Labour Market Consequences in the Czech Republic*, Charles University in Prague, „IES Working Paper” 2009, nr 6.

leżli istotnego związku między tymi zmiennymi, natomiast dowiedli dodatniego wpływu wynagrodzenia minimalnego na poziom wynagrodzeń²⁹. W przypadku Węgier, L. Halpern, M. Koren, G. Kőrösi, J. Vincze wykazali, że wzrost wynagrodzenia minimalnego znacznie ograniczył zatrudnienie³⁰, G. Kertesi, J. Köllő potwierdzili ten wynik dla sektora małych firm³¹. Niekorzystne oddziaływanie wynagrodzenia minimalnego na zatrudnienie stwierdzono również dla Estonii³² i Słowacji³³.

Wpływ wynagrodzenia minimalnego na zatrudnienie – dotychczasowe wyniki badań dla Polski

Podobnie jak w innych krajach większość badań prowadzonych w Polsce stwierdza negatywne oddziaływanie wynagrodzenia minimalnego na rynek pracy, choć niektórzy autorzy nie podzielają tego poglądu.

A.M. Melnyk ustalił silny niekorzystny wpływ wynagrodzenia minimalnego na stopy zatrudnienia i bezrobocia, stwierdzając jednocześnie występowanie znacznego zróżnicowania regionalnego elastyczności zatrudnienia względem płacy minimalnej³⁴. Również główne wnioski pracy B. Sucheckiego wskazują, że wynagrodzenie minimalne silnie wpływało na zatrudnienie i bezrobocie w przypadku pracowników młodych (15–24 lata), a wpływ ten był dużo słabszy dla innych uczestników rynku pracy³⁵.

²⁹ J. Gottvald, J. Hančlová, M. Pytlikova, *Minimum Wage and Its Impact on Wage Distribution, Unemployment and Hours Worked* [w:] *Determinants of individual pay and firms pay structures in the Czech and Slovak Republics*, J. Gottvald i in. (red.), Ostrava 2002.

³⁰ L. Halpern, M. Koren, G. Kőrösi, J. Vincze (2004), *A minimálbér költségvetési hatásai (Budgetary effects of the rise in the minimum wage)*, Közgazdasági Szemle, Series 51, s. 325–345, na podstawie: D. Benedyk, M. Rigó, Á. Scharle, P. Szabó, *Increases in The Minimum Wage in Hungary, 2001–06*, „Ministry of Finance Working Paper” 2006, No. 16.

³¹ G. Kertesi, J. Köllő (2004), *A 2001.évi minimálbér-emelés foglalkoztatási következményei (Employment effects of the 2001 rise in the minimum wage)*, Közgazdasági Szemle, Series 51, s. 293–324, na podstawie: D. Benedyk, M. Rigó, Á. Scharle, P. Szabó, *Increases in The Minimum Wage in Hungary, 2001–06*, „Ministry of Finance Working Paper” 2006, No. 16.

³² M. Hinnosaar, T. Rõõm, *The impact of minimum wage on the labour market in Estonia: an empirical analysis*, „Bank of Estonia Working Papers” 2003, No. 2003-8.

³³ M. Brezová, L. Pániková, *Influence of minimum wage on labour market – case of Slovak Republic*, EcoMod Conference 2011, Ponta Delgada 2011.

³⁴ *Idem*, *The Minimum Wage and Unemployment in Poland: Lessons for Cuba's Transition*, Cuba in Transition, ASCE, 1996.

³⁵ *Idem*, *Narzędzia kształtowania dochodu godziwego w Polsce* [w:] *Wynagrodzenia godziwe. Koncepcja i pomiar*, S. Borkowska (red.), IPiSS, Warszawa 1999.

Natomiast według A. Ruzik mogło być ono czynnikiem ograniczającym zatrudnienie pracowników o najniższych kwalifikacjach³⁶.

Z drugiej strony główne wyniki badania ankietowego przeprowadzonego przez Z. Jacukowicz wskazują na brak wpływu wynagrodzenia minimalnego na bezrobocie oraz bezzasadność jego regionalnego różnicowania³⁷.

Autorzy pracy pod redakcją M. Bukowskiego rozpatrują wynagrodzenie minimalne jako jeden z czynników instytucjonalnych wpływających na przepływy z i do bezrobocia³⁸. Stwierdzają, że wzrost wynagrodzenia minimalnego w latach 2007–2009 mógł mieć niekorzystny wpływ na kierunek przepływów, tj. zwiększyć intensywność zwolnień i obniżyć skalę kreacji miejsc pracy. Natomiast w pracy M. Idczak podjęto próbę ustalenia „optymalnego” w warunkach polskich poziomu wynagrodzenia minimalnego (zapewniającego godziwą opłatę pracy i niepowodującego negatywnych skutków dla zatrudnienia)³⁹. Według obliczeń autorki poziom ten w Polsce w latach 1996–2007 wynosił 41% wynagrodzenia przeciętnego.

Niewiele badań podejmowało kwestię wpływu płacy minimalnej na kwestie zatrudnienia i bezrobocia w Polsce w przekroju regionalnym. A. Majchrowska i Z. Żółkiewski na podstawie danych panelowych dotyczących polskich województw uzyskali wyniki wskazujące, że wynagrodzenie minimalne wywierało niekorzystny wpływ na poziom zatrudnienia ogółem w latach 1999–2010⁴⁰. Ujemny wpływ na zatrudnienie był wyraźnie silniejszy dla grupy młodych pracowników (15–24 lata) oraz w okresie silnego wzrostu wynagrodzenia minimalnego (2005–2010), a jego negatywne oddziaływanie na zatrudnienie mogło być szczególnie odczuwalne w biedniejszych regionach.

Jak wynika z dokonanego przeglądu literatury, większość badań potwierdza niekorzystny wpływ wynagrodzenia minimalnego na zatrudnienie. Może on ujawnić się w sytuacjach, gdy poziom wynagrodzenia minimalnego w stosunku do przeciętnego jest już relatywnie wysoki i nadal rośnie, a wynagrodzenia w przekroju regionalnym są znacznie zróżnicowane. Wydaje się to odpowiadać tendencjom obserwowanym w ostatnich

³⁶ *Eadem*, *Minimalne wynagrodzenie – analiza wpływu na zatrudnienie w Polsce*, „Polityka Społeczna” 2007, nr 1.

³⁷ *Eadem*, *Analiza minimalnego wynagrodzenia za pracę*, seria „Studia i Monografie”, IPiSS, Warszawa 2007.

³⁸ *Zatrudnienie w Polsce 2009*, M. Bukowski (red.), Instytut Badań Strukturalnych, Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej, Warszawa 2010.

³⁹ *Eadem*, *Wpływ płacy minimalnej na zatrudnienie*, „Wiadomości Statystyczne” 2011, nr 11.

⁴⁰ *Idem*, *The impact of minimum wage on employment in Poland*, „Investigaciones Regionales” 2012, nr 24.

latach w Polsce. Prowadzone badania empiryczne pokazują, że negatywne skutki dotyczą pracowników o najniższej wydajności pracy (zwykle najmłodszych i o najniższych kwalifikacjach). Wynika stąd potrzeba takiego kształtowania wynagrodzeń minimalnych, by wraz z wszystkimi narzutami nie przekraczały one wydajności wrażliwych na ich zmiany grup pracowników. Taka zasada jest zgodna z rekomendacjami MOP⁴¹, która zaleca dostosowanie wysokości wynagrodzeń minimalnych do warunków danego kraju, wymieniając przy tym wydajność pracy jako istotny element determinujący wysokość wynagrodzenia minimalnego.

Część II. Płaca minimalna w Polsce na tle pozostałych państw członkowskich Unii Europejskiej

Zasady ustalania płacy minimalnej w krajach UE

Choć jedynie dziewięć z dwudziestu ośmiu państw członkowskich UE ratyfikowało konwencję MOP nr 131, płaca minimalna obowiązuje w dwudziestu jeden z nich⁴². W tej grupie w dziewiętnastu określona jest ustawowo, natomiast w dwóch kolejnych – Belgii i Grecji – ustalana jest w drodze krajowego porozumienia sektorowego. W tych krajach obowiązuje system hybrydowy – wysokość płacy minimalnej ustalana jest przez partnerów społecznych, ale stosuje się ją we wszystkich sektorach gospodarki (w przypadku Belgii chodzi tylko o sektor prywatny).

W pozostałych krajach UE⁴³ płaca minimalna nie jest ustawowo określona. Nie znaczy to jednak, że pracownicy nie mają zagwarantowanego minimalnego poziomu dochodów z pracy. Stawki płacy minimalnej ustalone są w układach zbiorowych pracy oddzielnie w poszczególnych branżach. W Niemczech obowiązują ponadto zróżnicowane regionalnie⁴⁴ minimalne stawki godzinowe brutto w ramach pracy tymczasowej, oferowanej przez agencje zatrudnienia.

Poszczególne kraje UE, stosujące płacę minimalną, kierują się różnymi zasadami przy obliczaniu jej wysokości. Wyróżnia się trzy kryteria pomocne przy ustalaniu poziomu minimalnego wynagrodzenia⁴⁵.

⁴¹ Konwencja nr 131 MOP dotycząca ustalania plac minimalnych, zwłaszcza w odniesieniu do krajów rozwijających się, 1970, <http://www.mop.pl/doc/html/konwencje/k131.html>.

⁴² Spośród nich najpóźniej płacę minimalną wprowadziła Irlandia (w 2000 r.).

⁴³ Austria, Cypr, Dania, Finlandia, Niemcy, Szwecja i Włochy.

⁴⁴ Ustalono oddzielne stawki dla zachodnich i wschodnich landów.

⁴⁵ *Minimalne wynagrodzenie za pracę, druk sejmowy nr 28*, B. Kłos (red.), seria „Przed Pierwszym Czytaniem”, Warszawa 2012.

- Potrzeby pracownika – spośród krajów członkowskich UE to kryterium stosuje Francja. Płaca minimalna związana jest tam z wysokością kosztów utrzymania – obliczany jest typowy budżet wydatków na podstawie konkretnego koszyka dóbr. Zasady jej ustalenia reguluje kodeks pracy, zgodnie z którym płaca minimalna ma zapewnić pracownikom ją otrzymującym zachowanie siły nabywczej i umożliwić aktywny udział w życiu gospodarczym, a gwarantować ma to jej coroczna waloryzacja (wskaźnikiem wzrostu cen towarów i usług konsumpcyjnych).
- Dochody porównywalne – oznacza to, że płaca minimalna obliczana jest na podstawie porównań wysokości wynagrodzeń, a także liczby pracowników je pobierających w różnych branżach i regionach,
- Odsetek płacy przeciętnej – zgodnie z którym płaca minimalna ustalana jest jako odsetek przeciętnych miesięcznych wynagrodzeń w gospodarce narodowej. To kryterium jest rekomendowane przez MOP. Kontrowersyjne jednak wydaje się użycie średnich zarobków jako punktu odniesienia⁴⁶.

Zasady ustalania płacy minimalnej w Polsce

Spośród dokumentów MOP dotyczących minimalnego wynagrodzenia za pracę Polska ratyfikowała tylko konwencję nr 99 dotyczącą ustalania płac minimalnych w rolnictwie (1951 r.). Choć polski rząd nigdy nie ratyfikował konwencji MOP nr 131, to zgodnie z art. 65 Konstytucji RP wysokość płacy minimalnej w Polsce jest regulowana ustawowo, na podstawie ustawy z 10 października 2002 r. o minimalnym wynagrodzeniu za pracę (Dz.U. nr 200, poz. 1679) oraz jej nowelizacji z 1 lipca 2005 r. (Dz.U. nr 157, poz. 1314).

Zgodnie z nimi gwarantowany jest coroczny wzrost płacy minimalnej, nie niższy niż prognozowany na dany rok wzrost poziomu cen. Ponadto w nowelizacji z 2005 r. wprowadzono gwarancję automatycznego, corocznego wzrostu minimalnego wynagrodzenia dodatkowo o ⅓ wskaźnika prognozowanego wzrostu PKB, dopóki wysokość płacy minimalnej nie przekroczy połowy przeciętnego miesięcznego wynagrodzenia w gospodarce narodowej. Ustawa dopuszcza ponadto możliwość zatrudnienia pracownika w okresie jego pierwszego roku pracy za nie mniej niż 80% wysokości płacy minimalnej.

⁴⁶ OECD rekomenduje wykorzystanie mediany wynagrodzeń zamiast średniej; *Median rather than mean earnings provide a better basis for international comparisons as it accounts for differences in earnings dispersion across countries*, <http://stats.oecd.org/Index.aspx?DatasetCode=MIN2AVE> [dostęp: 2 września 2013 r.].

Wysokość wynagrodzenia minimalnego na kolejny rok kalendarzowy ustalana jest co roku w drodze negocjacji na forum Trójstronnej Komisji do spraw Społeczno-Gospodarczych (pomiędzy rządem, przedstawicielami organizacji pracodawców oraz pracowników). Są one podstawą do ustalenia przez rząd poziomu minimalnego wynagrodzenia obowiązującego w kolejnym roku kalendarzowym. Gdy Komisja Trójstronna nie uzgodni do 15 lipca danego roku wysokości minimalnego wynagrodzenia, to decyzję o wysokości tego wynagrodzenia podejmuje Rada Ministrów i ogłasza w drodze rozporządzenia w Dzienniku Ustaw⁴⁷.

Poziom płacy minimalnej w Polsce na tle państw członkowskich UE

Wysokość minimalnego wynagrodzenia jest wyraźnie zróżnicowana pomiędzy państwami członkowskimi Unii Europejskiej. W 2013 r. wynosi od 158 euro miesięcznie w Bułgarii do 1874 euro w Luksemburgu (wykres 1A). Ze względu na wysokość płacy minimalnej państwa członkowskie można podzielić na trzy grupy.

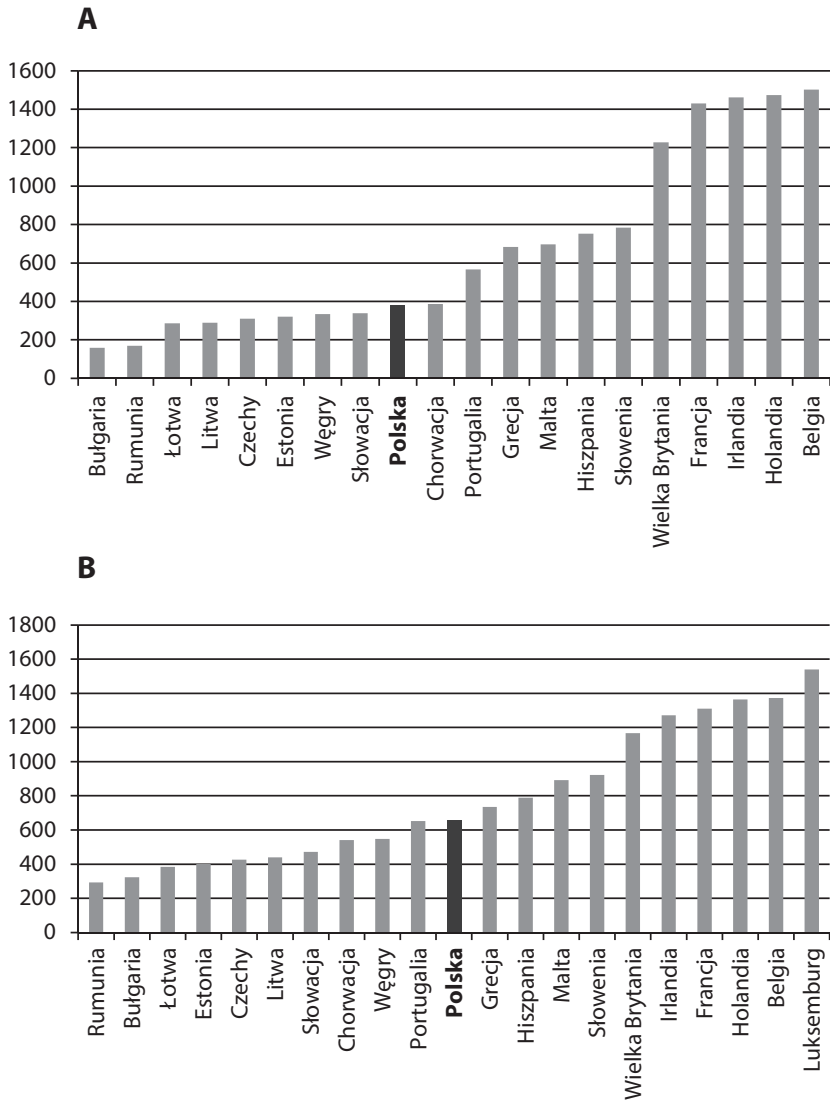
- Pierwszą tworzy dziesięć krajów, w których minimalne wynagrodzenie nie przekracza w 2013 r. 400 euro miesięcznie (w grupie tej są niemal wszystkie, oprócz Malty i Słowenii, nowe państwa członkowskie UE).
- Grupa druga składa się z pięciu państw, w których poziom płacy minimalnej wynosi pomiędzy 400 a 800 euro. W grupie tej znajdują się Portugalia, Grecja, Malta, Hiszpania i Słowenia.
- W pozostałych sześciu krajach poziom płacy minimalnej przekracza tysiąc euro miesięcznie.

Jeśli wziąć pod uwagę skorygowane wartości wyrażone w parytecie siły nabywczej (wykres 1B), rozpiętość zmniejsza się do 293 euro w Rumunii wobec 1528 euro w Luksemburgu, ale różnica w dalszym stopniu pozostaje znaczna. Kolejność krajów pozostaje jednak niemal ta sama, jak w przypadku wartości wyrażonych w euro.

Porównując wyrażoną w euro wysokość minimalnego wynagrodzenia za pracę w Polsce i innych krajach Unii Europejskiej, można zauważyć, że jest ona dość wysoka. Poza Maltą i Słowenią we wszystkich pozostałych nowych państwach członkowskich wynagrodzenie minimalne jest niższe niż w Polsce. Również realna (skorygowana parytetem siły nabywczej) wartość płacy minimalnej jest w Polsce dość wysoka. Potwierdza to przed-

⁴⁷ <http://www.mpips.gov.pl/prawo-pracy/wynagrodzenia/> [dostęp: 8 sierpnia 2013 r.].

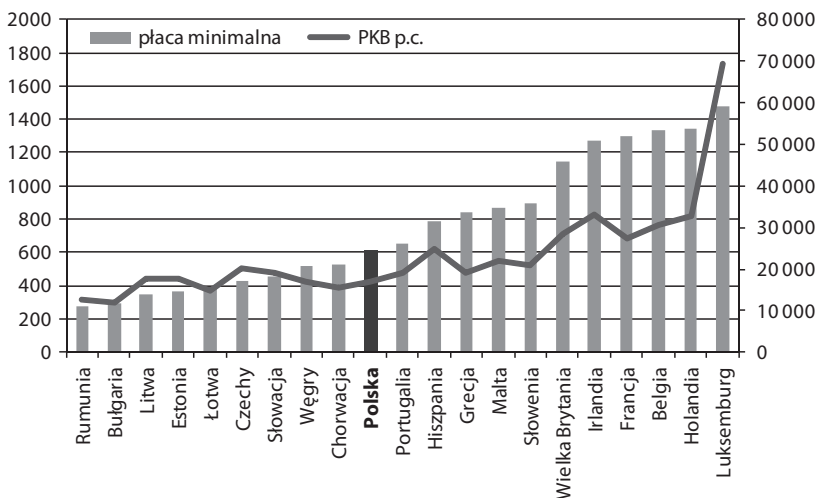
Wykres 1. Płaca minimalna w Polsce na tle pozostałych krajów UE w 2013 r.
(w euro – A, parytet siły nabywczej – B)



Źródło: na podstawie danych Eurostatu, <http://ec.europa.eu/eurostat>.

stawione na wykresie 2 porównanie poziomu płacy minimalnej i PKB *per capita* (wyrażonych w parze siły nabywczej) w krajach członkowskich UE. Zarówno w przypadku państw najbogatszych, jak i najbiedniejszych, poziom płacy minimalnej wydaje się być adekwatny do rozwoju gospodarczego (mierzonego PKB *per capita*). Poziom płacy minimalnej w Polsce, której PKB *per capita* należy do najniższych w Unii Europejskiej, trzeba ocenić jako dość wysoki. Związane z tym relatywnie wysokie koszty pracy w Polsce mogą negatywnie przekładać się na jej konkurencyjność na arenie międzynarodowej.

Wykres 2. Płaca minimalna a poziom PKB *per capita* (PPP) w krajach UE w 2012 r.* (w euro)



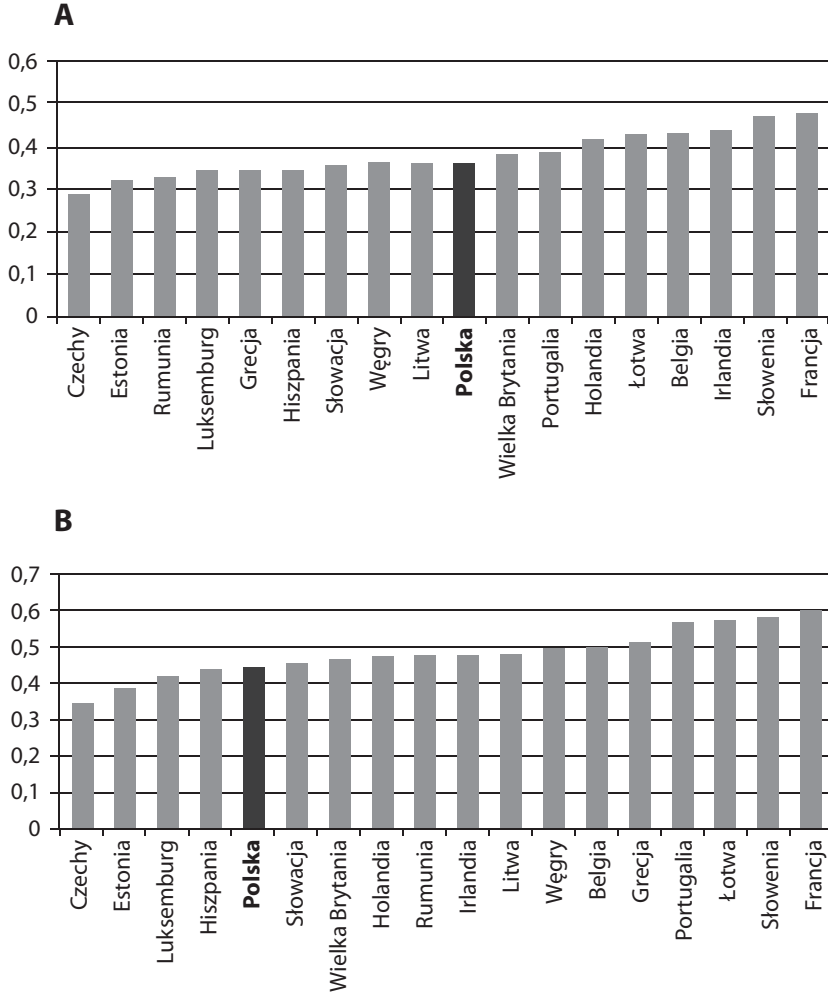
* Dla Łotwy dane dotyczące PKB *per capita* pochodzą z 2011 r. (na dzień 8 sierpnia 2013 r. brak nowszych danych).

Źródło: na podstawie danych Eurostatu, <http://ec.europa.eu/eurostat>.

Poziom płac minimalnych w stosunku do miesięcznego wynagrodzenia brutto

Ze względu na różnice w poziomie rozwoju gospodarczego, wydajności pracy, a także poziomie przeciętnych wynagrodzeń poszczególnych krajów, właściwszym miernikiem niż sam poziom płacy minimalnej jest jego relacja do przeciętnego wynagrodzenia w gospodarce.

Wykres 3. Płaca minimalna jako odsetek średniego (w zł, A) oraz mediany miesięcznego wynagrodzenia brutto (w %,B) w wybranych państwach członkowskich UE w 2011 r.



Źródło: na podstawie danych OECD, www.oecd.org.

Porównanie wysokości płacy minimalnej do średniego wynagrodzenia nie jest jednak optymalną miarą do przeprowadzenia porównań międzynarodowych. Bardziej obiektywnym miernikiem płacy minimalnej zdaje się być jej relacja do mediany (wynagrodzenia środkowego). Na rzecz tego sposobu pomiaru przemawia to, że mediana w mniejszym stopniu reaguje na rozwarstwienie płac.

Zgodnie z danymi OECD⁴⁸ w 2011 r.⁴⁹ poziom płacy minimalnej w UE wahał się pomiędzy niemal 30% a 50% średniego miesięcznego wynagrodzenia brutto (wykres 3A) oraz między 34,5% a 60% mediany wynagrodzeń (wykres 3B).

Porównując relację wynagrodzeń minimalnych do średniego wynagrodzenia oraz do mediany wynagrodzeń w poszczególnych państwach, można zauważyć istotne różnice. Przede wszystkim relacja płacy minimalnej do mediany jest we wszystkich państwach wyższa. W Polsce wynagrodzenie minimalne w 2011 r. stanowiło 36,3% średniego wynagrodzenia. Jeśli przyrównać płacę minimalną do mediany wynagrodzeń, stosunek ten zwiększa się i wynosi 44,5%.

Zmiany płacy minimalnej w Polsce w latach 1999–2012

Dość wysoki poziom płacy minimalnej w Polsce jest przede wszystkim wynikiem jej silnego wzrostu w ostatnich latach (wykres 4 i tabela 1). W okresie 1999–2012 płaca minimalna w Polsce wzrosła z 650 do 1500 zł, czyli ponaddwukrotnie. W tym samym okresie jej stosunek do przeciętnego miesięcznego wynagrodzenia brutto⁵⁰ zwiększył się z 38,1% do 41,8%.

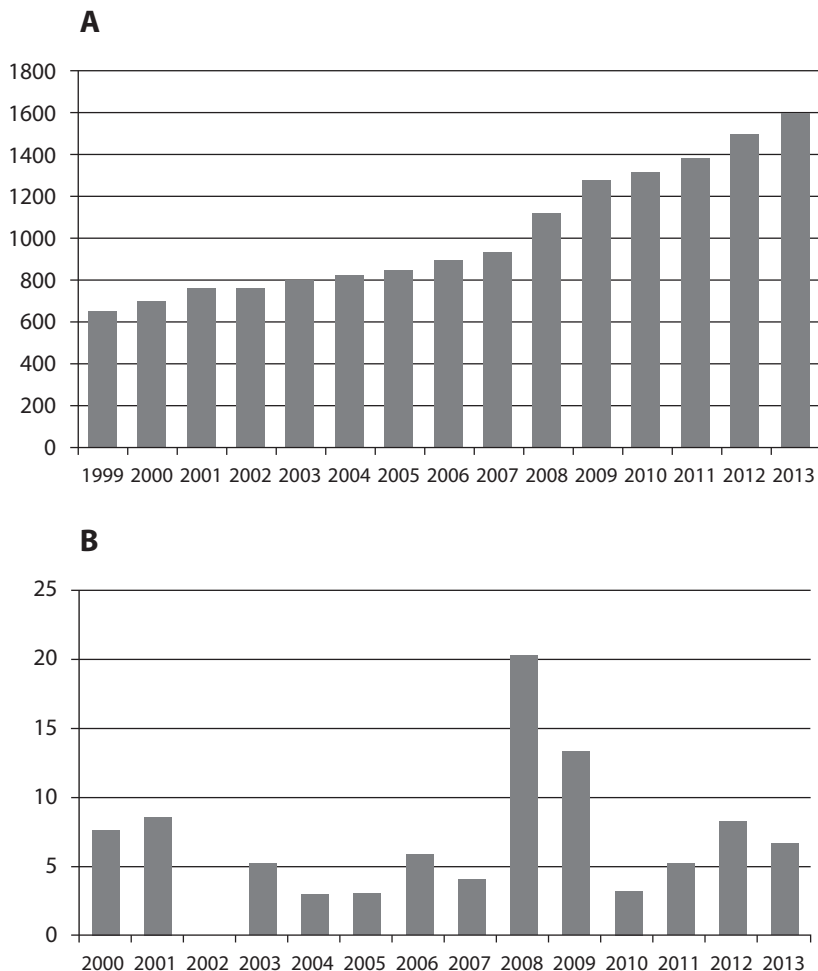
Dynamika wzrostu płacy minimalnej jest znacznie zróżnicowana. Do 2007 r. średnie tempo jej wzrostu było niższe niż przeciętne tempo wzrostu wynagrodzeń w gospodarce polskiej. Jednak silny wzrost płacy minimalnej w kolejnych latach przełożył się na zwiększenie stosunku płacy minimalnej do przeciętnego miesięcznego wynagrodzenia brutto do ponad 40%.

⁴⁸ Ze względu na niedostępność danych dotyczących mediany płac w bazie danych Eurostat, fragment ten zilustrowano danymi OECD, co zapewnia lepszą porównywalność danych. Dane OECD nie są jednak dostępne dla wszystkich państw członkowskich UE, w których ustawowe płace minimalne obowiązują.

⁴⁹ Dla większości krajów najnowsze dostępne dane dotyczą 2011 r. W pozostałych przypadkach jest to rok 2010 (Belgia, Francja) lub 2012 (Wielka Brytania, Portugalia, Łotwa, Luksemburg, Słowenia, Malta).

⁵⁰ Przeciętny poziom wynagrodzeń dla Polski oraz poszczególnych województw liczony jest jako nieważona średnia z danych kwartalnych publikowanych przez GUS w serii „Zatrudnienie i Wynagrodzenia w Gospodarce Narodowej”. Obliczany jest na podstawie wynagrodzeń we wszystkich jednostkach, również tych zatrudniających poniżej 10 osób.

Wykres 4. Poziom wynagrodzenia minimalnego w Polsce (w zł, A) i jego tempo wzrostu w latach 1999–2013 (w %, B)



Źródło: na podstawie danych dostępnych na: www.mpips.gov.pl/prawo-pracy/wynagrodzenia.

Najszybszy wzrost płacy minimalnej miał miejsce w latach 2008 i 2009 (odpowiednio o ponad 20% i 13% rocznie). Od 2007 r. dynamika wzrostu wynagrodzenia minimalnego przewyższała także na ogół zarówno tempo wzrostu przeciętnego wynagrodzenia, jak i wskaźnika cen towarów i usług konsumpcyjnych. W 2012 r. relacja płacy minimalnej do średniego wynagrodzenia wyniosła 41,8%.

Tabela 1. Płaca minimalna w Polsce w latach 2003–2012

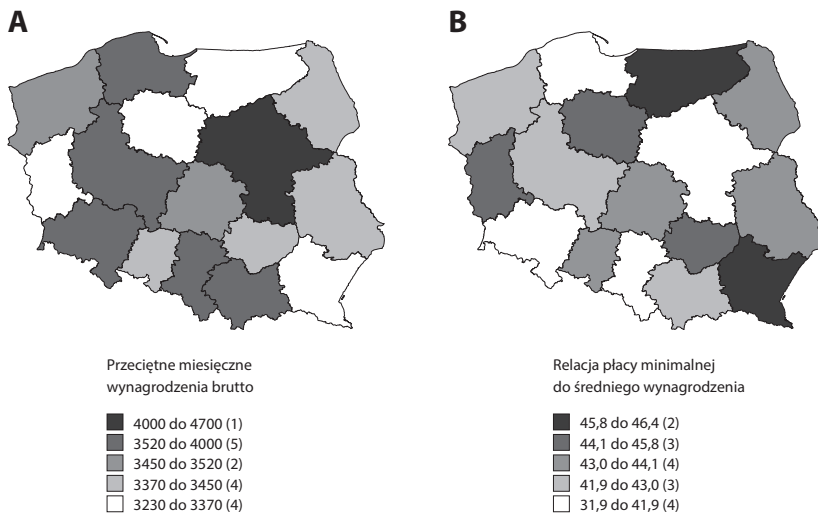
	Poziom płacy minimalnej (zł)	Stosunek płacy minimalnej do przeciętnego wynagrodzenia (%)	Tempo wzrostu płacy minimalnej	Tempo wzrostu wskaźnika cen towarów i usług konsumpcyjnych	Tempo wzrostu przeciętnego wynagrodzenia
2003	800	34,6	1,05	1,01	1,03
2004	824	34,2	1,03	1,04	1,04
2005	849	33,9	1,03	1,02	1,04
2006	899	34,1	1,06	1,01	1,05
2007	936	32,7	1,04	1,03	1,09
2008	1126	35,7	1,20	1,04	1,10
2009	1276	38,5	1,13	1,04	1,05
2010	1317	38,3	1,03	1,03	1,04
2011	1386	38,2	1,05	1,04	1,06
2012	1500	40,1	1,08	1,04	1,03

Źródło: na podstawie danych Eurostatu (<http://ec.europa.eu/eurostat>) oraz GUS (www.stat.gov.pl).

Część III. Wynagrodzenie minimalne w przekroju regionalnym

Wysokość przeciętnego wynagrodzenia jest istotnie zróżnicowana między poszczególnymi województwami (w 2012 r. najwyższe przeciętne płace notowane były w województwie mazowieckim, 4696 zł⁵¹, najniższe w warmińsko-mazurskim, 3233 zł; mapa 1A). Zróżnicowana jest zatem relacja płacy minimalnej do średniej (mapa 1B). W województwie mazowieckim przez większość analizowanego okresu (lata 1999–2012) relacja ta nie przekraczała 30%. Natomiast w regionach o niskich przeciętnych wynagrodzeniach (warmińsko-mazurskim, podkarpackim, lubuskim i kujawsko-pomorskim i świętokrzyskim) wyniosła w 2012 r. ponad 45%.

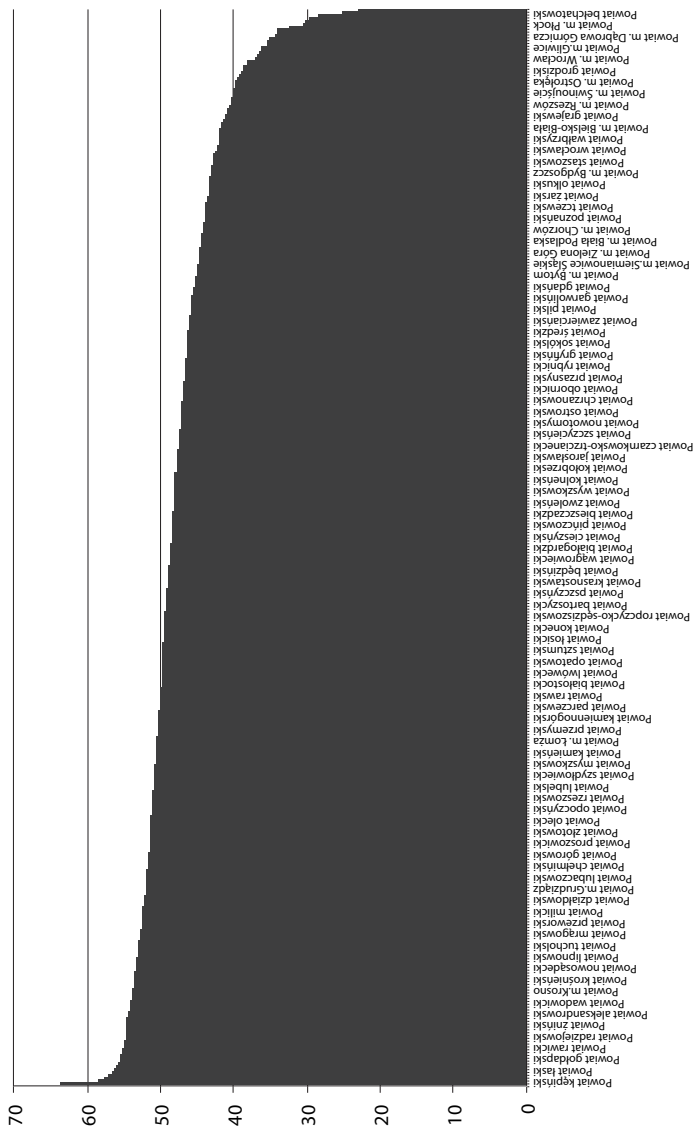
Mapa 1. Przeciętne miesięczne wynagrodzenia brutto (w zł, A) oraz relacja minimalnego do średniego wynagrodzenia (w %, B) w poszczególnych województwach w latach 1999–2012



Źródło: na podstawie serii GUS „Zatrudnienie i Wynagrodzenia w Gospodarce Narodowej”, http://stat.gov.pl/gus/5840_685_PLK_HTML.htm (z lat 1999–2013) oraz <http://www.mpips.gov.pl/prawo-pracy/wynagrodzenia/>.

⁵¹ Przeciętne miesięczne wynagrodzenie brutto w przekroju województw obliczone zostało jako nieważona średnia arytmetyczna z kwartalnych danych pochodzących z serijnej publikacji GUS „Zatrudnienie i Wynagrodzenia w Gospodarce Narodowej”. Dane te dotyczą wszystkich podmiotów gospodarki narodowej, tzn. także jednostek o liczbie pracujących do 9 osób.

Wykres 6. Relacja płacy minimalnej do przeciętnego miesięcznego wynagrodzenia brutto* w przekroju powiatów w 2012 r.



* W jednostkach zatrudniających powyżej 9 pracowników.
 Źródło: na podstawie danych Banku Danych Lokalnych GUS, <http://www.stat.gov.pl/bdl>.

Większe zróżnicowanie przeciętnych wynagrodzeń w Polsce występuje na poziomie powiatów. Najniższe przeciętne miesięczne wynagrodzenie w 2012 r. notowane było w powiecie kępińskim w woj. wielkopolskim (2349 zł), najwyższe zaś notowane było w powiecie lubińskim⁵² w woj. dolnośląskim (6542 zł w 2012 r.). Silnie zróżnicowana jest zatem relacja płacy minimalnej do przeciętnego wynagrodzenia w przekroju powiatów. W 2012 r. kształtowała się ona od 23% do 64%, a w 117 powiatach (na 379) przekroczyła 50% (wykres 6).

Analizując rozkład płac w przekroju powiatów, można zauważyć jego silną asymetryczność (wykres 7). W 351 powiatach przeciętne wynagrodzenie w 2012 r. było niższe niż średnia krajowa (3744 zł⁵³ w 2012 r.). Średnia płaca w kraju jest zatem zawyżana przez kilkanaście powiatów o wysokich płacach. Relacja płacy minimalnej do średniej płacy w Polsce nie odzwierciedla więc w prawidłowy sposób sytuacji na większości powiatowych rynków pracy. Mediana przeciętnych wynagrodzeń w przekroju powiatów wynosiła w 2012 r. 3091 zł. Relacja płacy minimalnej do mediany kształtowała się w 2012 r. na poziomie 48,5%.

Należy pamiętać, że dane o wynagrodzeniach w przekroju powiatów publikowane przez GUS obejmują tylko jednostki zatrudniające powyżej 9 osób. Przeciętne miesięczne wynagrodzenie brutto w mikroprzedsiębiorstwach⁵⁴ wynosiło w Polsce w 2011 r.⁵⁵ 2059 zł i było ponaddwukrotnie niższe niż przeciętne wynagrodzenie w przedsiębiorstwach dużych (4255 zł). Ponownie dysproporcje w poziomie płac są jeszcze większe w przekroju województw (mapa 2).

Ponadto w słabiej rozwiniętych regionach odsetek osób pracujących w mikro- i małych przedsiębiorstwach jest wyższy niż pozostałych. W woj. mazowieckim odsetek pracujących w mikroprzedsiębiorstwach wynosił w 2011 r. 30%, w większości województw tzw. ściany wschodniej⁵⁶ mikro-

⁵² Wysokie wynagrodzenia w tym powiecie wynikają z tego, iż w Lubinie siedzibę ma przedsiębiorstwo KGHM Polska Miedź. Trzy powiaty o najwyższych przeciętnych wynagrodzeniach (oprócz lubińskiego są to powiaty m. Jastrzębie-Zdrój oraz bełchatowski) to powiaty o wysokim odsetku osób pracujących w sektorze górniczym (górnictwo węgla kamiennego w powiecie lubińskim i m. Jastrzębie-Zdrój oraz brunatnego w powiecie bełchatowskim).

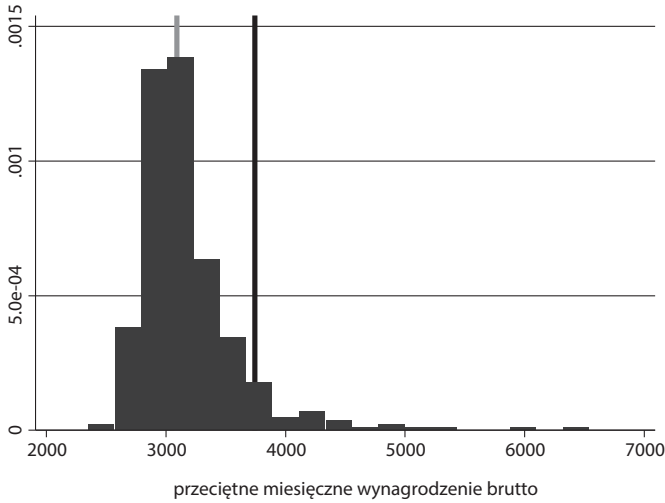
⁵³ W podmiotach zatrudniających co najmniej 10 osób.

⁵⁴ Jednostki, w których pracuje co najwyżej 9 osób. Przedsiębiorstwa małe to jednostki zatrudniające do 49 osób. Jednostki średnie to te zatrudniające 50–249 osób, duże – powyżej 249 osób, www.stat.gov.pl.

⁵⁵ Na dzień 2 września 2013 r. dane za 2012 r. nie były dostępne.

⁵⁶ Lubelskie, podlaskie, świętokrzyskie, warmińsko-mazurskie.

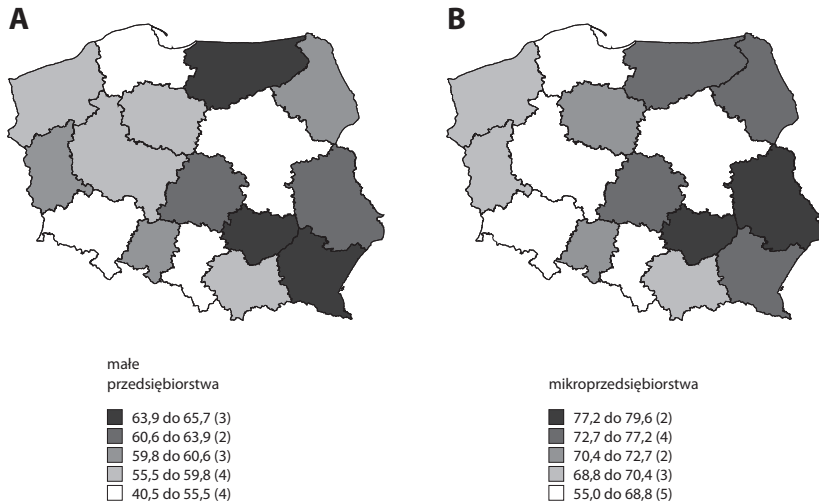
Wykres 7. Rozkład płac w przekroju powiatów w 2012 r.*



* Czarną linią na wykresie zaznaczone jest średnie miesięczne wynagrodzenie brutto, a szarą – mediana wynagrodzeń w przekroju powiatów.

Źródło: jak pod wykresem 6.

Mapa 2. Relacja minimalnego do przeciętnego miesięcznego wynagrodzenia w małych (A) i mikroprzedsiębiorstwach (B) w przekroju województw w 2011 r. (w %)



Źródło: jak pod wykresem 6.

przedsiębiorstwa zatrudniają ok. 45% wszystkich pracujących⁵⁷. Oznacza to, że niemal połowa pracujących w biedniejszych województwach otrzymuje wynagrodzenie na poziomie niewiele wyższym od minimalnego. W tych regionach każde podnoszenie stawki płacy minimalnej ma zatem istotny wpływ na wzrost łącznych kosztów przedsiębiorstw.

Niskie wynagrodzenia w biedniejszych gospodarczo regionach są wynikiem niskiego poziomu wydajności pracy. Przeciętna wydajność pracy⁵⁸ w woj. lubelskim była w 2010 r.⁵⁹ prawie połowę niższa niż w mazowieckim, co wynika przede wszystkim z niższego potencjału produkcyjnego (poziomu kapitału rzeczowego, kapitału ludzkiego oraz technologii; mapa 3).

Wartość brutto środków trwałych przypadająca na mieszkańca w województwach Polski Wschodniej jest bardzo niska. Działa tam również niewiele jednostek prowadzących działalność badawczo-rozwojową. Niskiemu poziomowi kapitału rzeczowego towarzyszy niższy poziom kapitału ludzkiego. Odsetek osób w wieku produkcyjnym mających co najwyżej wykształcenie gimnazjalne jest w Polsce Wschodniej przeciętnie wyższy niż w pozostałych regionach kraju. Dodatkowym czynnikiem zniechęcającym potencjalnych inwestorów jest nisko rozwinięta infrastruktura.

Chociaż GUS nie publikuje danych dotyczących poziomu wydajności pracy w przekroju powiatów, to na podstawie zróżnicowania wartości brutto środków trwałych można przypuszczać, że jest ono znacznie większe niż w przekroju województw. Przykładowo wysoka na tle kraju wartość brutto środków trwałych w województwie mazowieckim wynika z bardzo wysokiego poziomu w trzech powiatach (m. Płock, m. Warszawa oraz w powiecie piaseczyńskim). W pozostałych jest ona znacznie niższa.

Zróżnicowanie przeciętnych wynagrodzeń wynikające z różnej produktywności pracy w przekroju regionów jest jednym z czynników przemawiających za wprowadzeniem różnych stawek płacy minimalnej. Innymi czynnikami są różnice w kosztach utrzymania oraz różnice w sytuacji na rynku pracy i w poziomie rozwoju gospodarczego.

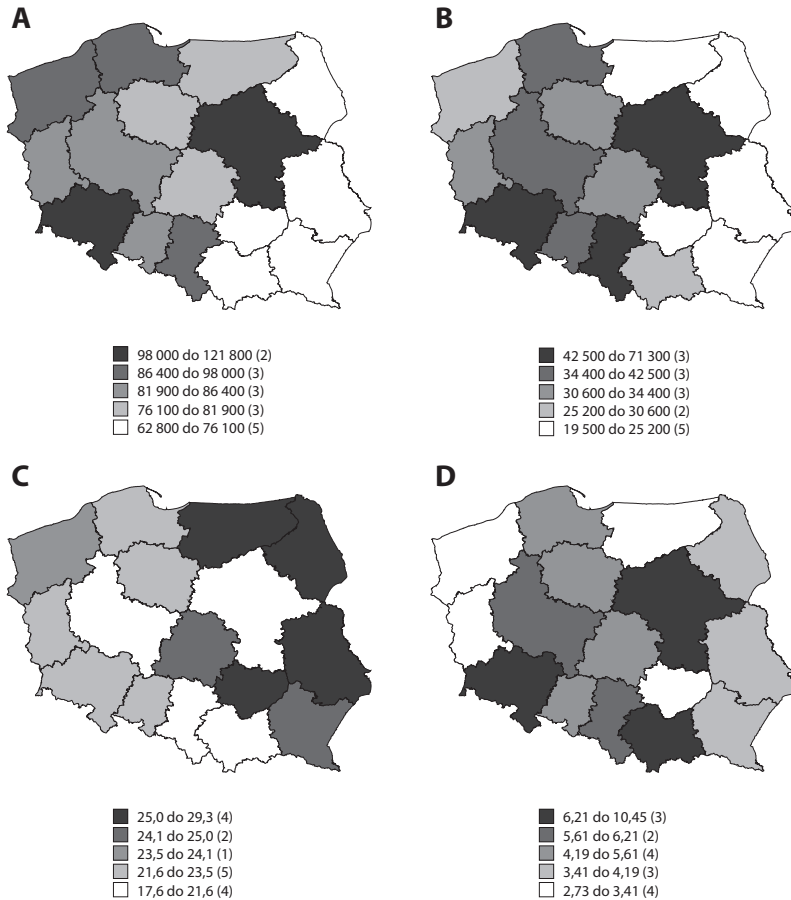
W zaleceniu MOP nr 135 wskazuje się na możliwość ustalenia: *zróżnicowanych stawek płac w różnych regionach lub strefach, uwzględniających różnice w poziomie kosztów utrzymania*. Przy istotnych różnicach w kosztach utrzymania jednolity w skali kraju poziom wynagrodzenia minimalnego przekłada się bowiem na wyższą siłę nabywczą w regionach o niższych

⁵⁷ Bank Danych Lokalnych GUS.

⁵⁸ Liczona jako wartość dodana brutto na pracującego.

⁵⁹ Na dzień 2 września 2013 r. brak nowszych danych dotyczących wartości dodanej brutto w przekroju regionów.

Mapa 3. Wydajność pracy (2010; w zł, A), kapitał rzeczowy (2011; w zł, B), kapitał ludzki (ludność w wieku produkcyjnym z wykształceniem co najwyżej gimnazjalnym, 2012; w %, C) i jednostki badawczo-rozwojowe (na 100 tys. mieszkańców; 2011, D) w przekroju województw*



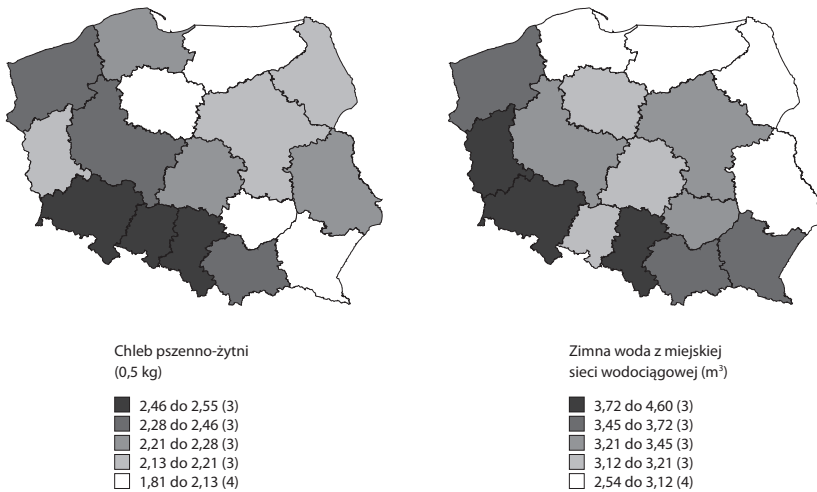
* Nowsze dane dotyczące prezentowanych zmiennych nie były dostępne na dzień 2 września 2013 r.

Źródło: jak pod wykresem 6.

kosztach utrzymania. Porównując ceny towarów konsumpcyjnych, usług oraz kosztów utrzymania mieszkania w Polsce w przekroju województw⁶⁰, łatwo zauważyć istotne różnice (mapa 4).

⁶⁰ GUS nie publikuje cen towarów i usług w przekroju powiatów.

Mapa 4. Ceny wybranych dóbr i usług w przekroju województw w 2012 r.
(zł)



Źródło: jak pod wykresem 6.

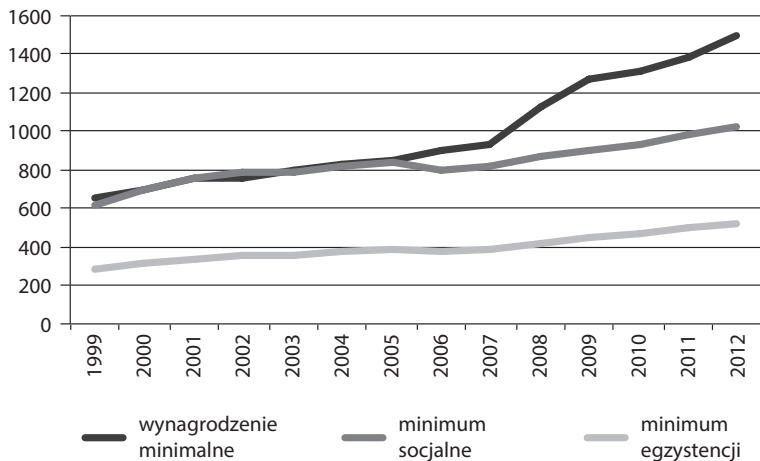
Zróźnicowanie kosztów utrzymania w przekroju województw potwierdzają badania prowadzone w Zakładzie Polityki Społecznej Instytutu Pracy i Spraw Socjalnych, gdzie systematycznie liczone są koszyki minimum socjalnego⁶¹ i minimum egzystencji. W 2012 r. minimum egzystencji dla jednoosobowego gospodarstwa pracowniczego wynosiło 521,11 zł miesięcznie, natomiast minimum socjalne 1026,94 zł. Minimalne wynagrodzenie netto w 2012 r. (1181,38 zł) było zatem ponad 150 zł wyższe niż koszyk dóbr pozwalający na zaspokajanie podstawowych potrzeb jednostki.

W 2010 r. opracowano również koszyki minimum socjalnego w przekroju województw, które potwierdzają występowanie znacznych różnic w kosztach utrzymania. W 2010 r. ten sam koszyk dóbr i usług był w woj. podkarpackim o ponad 120 zł tańszy niż w woj. zachodniopomorskim (880,91 zł wobec 1004,11 zł).

Argumentem przemawiającym za regionalnym zróźnicowaniem stawki płacy minimalnej są również utrzymujące się w czasie dysproporcje pomię-

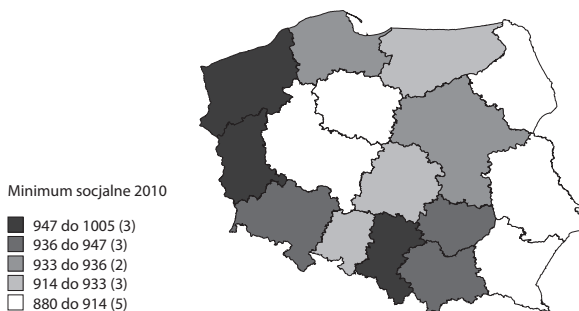
⁶¹ *Zakres i poziom zaspokajanych potrzeb na poziomie minimum socjalnego winny zapewnić takie warunki, aby umożliwić reprodukcję jego sił życiowych człowieka, wychowanie potomstwa oraz utrzymanie więzi społecznych w czasie pracy, nauki i wypoczynku, <https://www.ipiss.com.pl/?zaklady=minimum-socjalne>.*

Wykres 8. Poziom wynagrodzenia minimalnego (brutto), minimum socjalnego i minimum egzystencji (netto) dla jednoosobowego gospodarstwa pracowniczego w latach 1999–2012 (w zł)



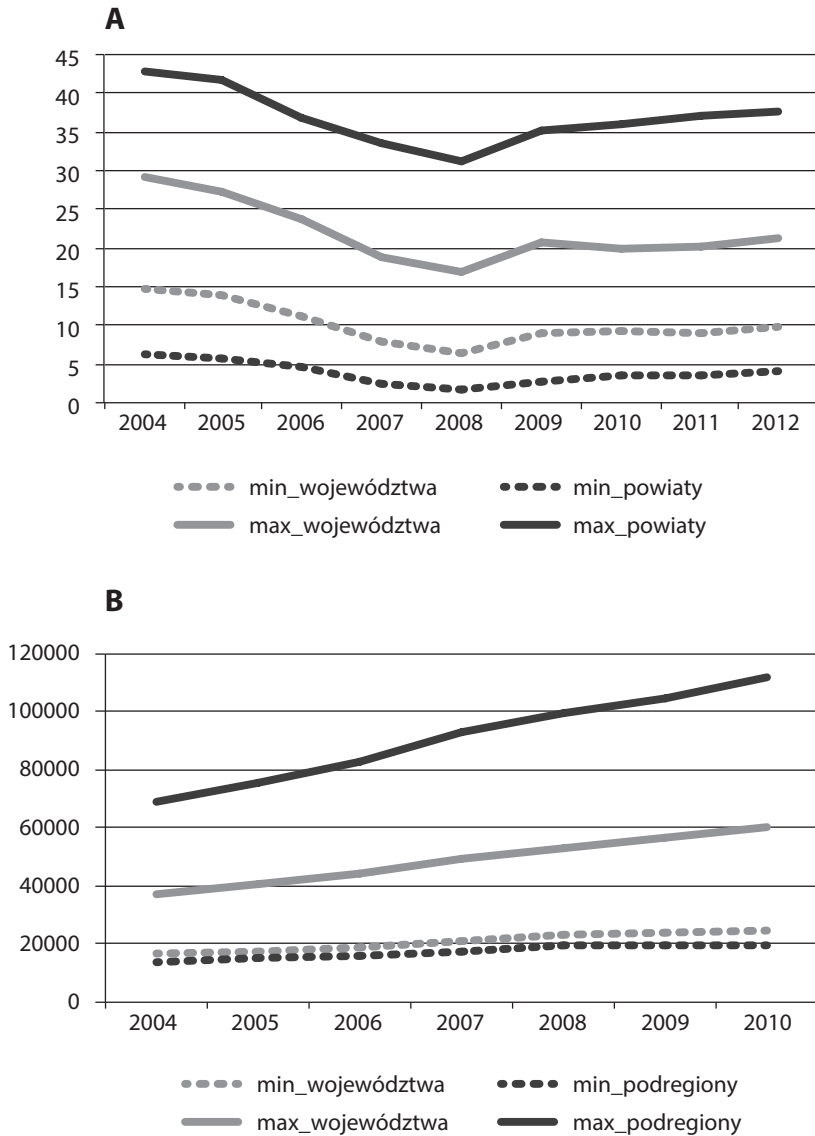
Źródło: na podstawie danych zawartych na stronach: <http://www.mpips.gov.pl/prawo-pracy/wynagrodzenia/>; <https://www.ipiss.com.pl/?zaklady=minimum-socjalne>; <https://www.ipiss.com.pl/?zaklady=minimum-egzystencji-2>.

Mapa 5. Zróżnicowanie minimum socjalnego w przekroju województw w 2010 r. (w zł)



Źródło: na podstawie <https://www.ipiss.com.pl/?zaklady=minimum-socjalne>.

Wykres 9. Regionalne zróżnicowanie stóp bezrobocia rejestrowanego w latach 2004–2012 (w %, A), oraz PKB *per capita* w latach 2004–2010* (w zł, B)



* Dane za lata 2011–2012 dotyczące PKB *per capita* w przekroju regionów nie były na dzień 20 sierpnia 2013 r. dostępne.

Źródło: jak pod wykresem 6.

dzy lokalnymi rynkami pracy. Przy średniej stopie bezrobocia rejestrowanego w kraju na poziomie 13,4% różnice między województwami wynosiły w 2012 r. ponad 11 pkt proc.⁶². Jeszcze większą heterogeniczność wewnątrz województw potwierdzają dane w przekroju powiatów. W 2012 r. różnica pomiędzy najniższą stopą bezrobocia rejestrowanego (w powiecie m. Poznań – 4,2%) a najwyższą (w powiecie szydlowieckim woj. mazowieckie – 37,6%) wyniosła aż 33,4 pkt proc. (wykres 9 A).

Niski potencjał produkcyjny nie przekłada się na szybki rozwój biedniejszych województw i nie powoduje konwergencji poziomu rozwoju gospodarczego między nimi. Tempo wzrostu gospodarczego w biedniejszych województwach jest przeciętnie niższe niż w bardziej rozwiniętych, co przekłada się na wzrost dysproporcji w kraju. Również w tym wypadku zróżnicowanie poziomu rozwoju gospodarczego w przekroju podregionów⁶³ jest znacznie większe niż na szczeblu województw (wykres 9 B).

Część IV. Podsumowanie i wnioski

W debacie publicznej regularnie powraca kwestia zarówno właściwego poziomu, jak i możliwości regionalnego zróżnicowania stawki płacy minimalnej w Polsce. Powstrzymanie podwyżek minimalnego wynagrodzenia oraz regionalne zróżnicowanie jego stawek rekomenduje Polsce OECD⁶⁴. Regionalne zróżnicowanie stawki płacy minimalnej w Polsce zalecali również eksperci Banku Światowego⁶⁵.

Przedstawione w opracowaniu analizy teoretyczne wskazują, że zbyt wysokie stawki płacy minimalnej mogą wywrzeć negatywny wpływ na zatrudnienie. Dotyczy to zwłaszcza osób o niskich kwalifikacjach lub/i niskim doświadczeniu zawodowym, a więc o niskiej produktywności. Zbyt wysokie (w stosunku do poziomu wydajności pracy) wynagrodzenie będzie

⁶² Najniższa (9,9%) była notowana w województwie wielkopolskim, najwyższa (21,2%) w warmińsko-mazurskim.

⁶³ GUS nie publikuje danych dotyczących PKB *per capita* w przekroju powiatów.

⁶⁴ Por. *The minimum wage should not be increased relative to the average wage but be differentiated across regions, based on local labour-market conditions*, OECD Economic Surveys: Poland, Paris 2010 [za:] *Streszczenie raportu plus oceny i rekomendacje OECD*, <http://www.mg.gov.pl/node/10238>. s. 2; *End the 50% target for the ratio of the legal minimum to average wage and refrain from further increasing the ratio. Consider differentiating the minimum wage across regions depending on local labour-market conditions*, OECD Economic Surveys: Poland, Paris 2012, s. 33.

⁶⁵ J. Rutkowski, *The Minimum Wage: Curse or Cure?*, Human Development Economics, Europe and Central Asia Region, The World Bank, Washington D.C. 2003.

powodować, że zatrudnienie tych osób staje się nieopłacalne. Skutkiem opisanych zmian będzie spadek zatrudnienia lub/i przejście do szarej strefy.

Przeprowadzone w opracowaniu analizy wskazują, że chociaż płaca minimalna wyrażona w euro jest w Polsce na znacznie niższym poziomie niż w państwach tzw. starej Unii, to na tle nowych państw członkowskich UE jest relatywnie wysoka. Pod względem poziomu rozwoju gospodarczego Polska należy do najmniej rozwiniętych państw członkowskich UE, natomiast poziom wynagrodzenia minimalnego spośród NMS jest wyższy tylko na Malcie i w Słowenii.

Taka sytuacja jest efektem silnego wzrostu wynagrodzenia minimalnego w Polsce w ostatnim okresie. W latach 2007–2012 płaca minimalna wzrosła o ponad 70%. Tym samym jej relacja do przeciętnego wynagrodzenia w kraju wzrosła z 34 do 42%. Jednakże przy różnicach w przeciętnym poziomie wynagrodzeń w przekroju regionów relacja powyższa wynosiła w 2012 r. od 32% w województwie mazowieckim do ponad 46% w województwie warmińsko-mazurskim i podkarpackim. Jeszcze większe różnice w przeciętnych płacach i tym samym relacji płacy minimalnej do średniej występują na poziomie powiatów. W 2012 r. różnica ta wynosiła od 23% do 64%, a w 117 powiatach (na 379) przekroczyła 50%.

Można postawić zatem pytanie, czy jednolita w skali kraju płaca minimalna nie jest zbyt wysoka w regionach słabiej rozwiniętych (o niższym poziomie wydajności pracy). Relatywnie wysokie koszty pracy są wówczas czynnikiem zniechęcającym do prowadzenia działalności gospodarczej, co przekłada się na niskie tempo wzrostu gospodarczego, niską stopę zatrudnienia i wysokie bezrobocie. O tym, że taka sytuacja może mieć miejsce, świadczy utrzymywanie się znacznych różnic w poziomie rozwoju gospodarczego pomiędzy regionami Polski.

Jednolita stawka płacy minimalnej może być w szczególności problemem dla małych firm, których dużą część kosztów działalności stanowią koszty związane z zatrudnieniem pracowników. W ich przypadku nawet nieznaczne zwiększenie stawki płacy minimalnej prowadzić może do istotnego zwiększenia kosztów działalności. Skutkiem zbyt wysokiej płacy minimalnej może być zmniejszenie zatrudnienia na umowy o pracę i zawieranie umów cywilnoprawnych i/lub wzrost szarej strefy. W tej sytuacji negatywne skutki mogą być również odczuwalne dla budżetu państwa.

Ważnym argumentem przemawiającym za regionalnym zróżnicowaniem płac minimalnych zdają się być różnice w kosztach utrzymania. Dane statystyczne wskazują, że ceny dóbr i usług są wyraźnie zróżnicowane w przekroju regionów. Potwierdzają to także szacunki minimum socjalnego. Zróżnicowanie stawki płacy minimalnej w zależności od kosztów życia

i wydajności ma na celu zapewnienie równej płacy za równą pracę. Przy różnicach w kosztach utrzymania jest to jednak niemożliwe. Zróżnicowanie płacy minimalnej w zależności od lokalnego poziomu bezrobocia czy poziomu PKB *per capita* nie wydaje się właściwe, gdyż zmienne te są raczej wynikiową procesów gospodarczych zachodzących na lokalnych rynkach pracy, a nie ich przyczyną. Ponadto, biorąc pod uwagę silną heterogeniczność województw (zwłaszcza woj. mazowieckiego), warto rozważyć zróżnicowanie stawek płacy minimalnej na niższym poziomie – podregionów bądź nawet powiatów.

W opiniach przeciwników zróżnicowania stawek płacy minimalnej pojawia się argument dotyczący znacznego zwiększenia kosztów administracyjnych. Wydaje się, że można by ich uniknąć, konstruuując algorytm kosztów utrzymania oparty na koszyku dóbr konsumpcyjnych (analogicznego do tego, który jest podstawą do obliczenia wskaźnika cen dóbr i usług konsumenta), który wyznaczałby poziom płacy minimalnej pozwalający na zaspokojenie podstawowych potrzeb pracownika. Jego roczna zmiana byłaby jednocześnie wskaźnikiem, o jaki należałoby podnieść płacę minimalną, tak aby jej realna wartość pozostała stała. Biorąc pod uwagę, że taki koszyk jest szacowany w IPiSS⁶⁶, jedynym dodatkowym kosztem byłoby obliczanie go nie tylko w skali kraju, ale dla poszczególnych powiatów⁶⁷.

Ustalenie jednego algorytmu opartego na kosztach utrzymania wydaje się również lepszym rozwiązaniem niż przekazanie tej sprawy wojewódzkim czy powiatowym komisjom. W tym ostatnim przypadku istniałoby bowiem zagrożenie, że pod naciskami lokalnych związków zawodowych minimalne wynagrodzenia byłyby ustalane na zbyt wysokim poziomie w stosunku do możliwości danego regionu. Ponadto powodowałyby to znaczny wzrost kosztów administracyjnych.

Wydaje się również, że nie powinien pojawić się problem ewentualnego przeniesienia działalności do powiatów o niższej płacy minimalnej. Koszty przeniesienia firmy, przeszkolenia nowych pracowników byłyby prawdopodobnie zbyt wysokie w stosunku do redukcji kosztów zatrudnienia. Jednak, jeżeli takie działania miałyby miejsce, należałoby patrzeć na nie raczej w kategorii sukcesu i zmniejszania dysproporcji regionalnych.

W dyskusji pojawiają się również inne propozycje dotyczące optymalnej wielkości płacy minimalnej. Interesujące jest stanowisko Business Centre

⁶⁶ Na podstawie uchwały Rady Ministrów nr 165 z 1981 r.

⁶⁷ Koszyk ten mógłby być również podstawą do ustalenia zróżnicowanych stawek zasiłku dla bezrobotnych oraz pomocy socjalnej w przekroju regionów. Zmiany te mogłyby iść w parze z większym uzależnieniem pomocy socjalnej dla osób podejmujących pracę. Działania powyższe zapobiegałyby ucieczce w bezrobocie lub bierność zawodową.

Club dotyczące ustalenia powiatowych stawek płacy minimalnej nieprzekraczających 40% średniego wynagrodzenia w powiecie. Jednakże lepsze wydaje się nam uzależnienie jej nie od średniego wynagrodzenia, a od faktycznych kosztów utrzymania. Przy obecnym zróżnicowaniu przeciętnych wynagrodzeń stawka płacy minimalnej w niektórych powiatach byłaby bardzo wysoka (40% przeciętnego wynagrodzenia w pow. lubińskim w 2012 r. to 2617 zł). Wydaje się zatem, że podstawą ustalania regionalnych stawek płacy minimalnej powinny być lokalne koszty utrzymania, a relacja płacy minimalnej do średniej w danym regionie powinna pełnić jedynie funkcję informacyjną.

Płaca minimalna w Polsce jest obecnie wyższa od minimum socjalnego, zapewniającego zaspokojenie podstawowych potrzeb pracownika. Dalsze podwyższanie jej poziomu może negatywnie przełożyć się na konkurencyjność i funkcjonowanie rynku pracy. Dążenie do ustalenia relacji jednolitej płacy minimalnej do średniej krajowej na poziomie 50% spowoduje, że przy obecnych różnicach w poziomie rozwoju gospodarczego regionów, w biedniejszych powiatach płaca minimalna będzie stanowić nawet 70% średniego wynagrodzenia.

Regionalne zróżnicowanie stawek płac, dostosowanie ich do lokalnych kosztów pracy oraz poziomu wydajności pracy może, przez obniżenie kosztów pracy, przełożyć się na wzrost zainteresowania inwestorów, napływ inwestycji, wzrost produkcji i zwiększenie liczby miejsc pracy w biedniejszych gospodarczo regionach. Większa opłacalność zatrudniania przełożyłaby się na spadek liczby pracujących w szarej strefie, co miałoby również pozytywne skutki dla budżetu państwa. Wynikiem może być zmniejszenie dysproporcji rozwojowych pomiędzy regionami. Aby to jednak nastąpiło, niezbędne są równoległe działania zmierzające do podwyższania kwalifikacji osób zamieszkałych w regionach biedniejszych gospodarczo, jak i poprawy istniejącej infrastruktury.

Bibliografia

- Abowd J.M., Kramarz F., Margolis D.N., Philippon T., *Minimum Wages and Employment in France and the United States*, CREST, NBER, and IZA, 2006.
- Blázquez M., Llorente R., Moral J., *Minimum Wage and Youth Employment Rates in Spain: New Evidence for the Period 2000–2008*, Economic Analysis Working Paper Series, Universidad Autónoma de Madrid, 2009.
- Boeri T., van Ours J., *The Economics of Imperfect Labor Markets*, Princeton University Press, Princeton and Oxford, 2008.
- Boockmann B., *The Combined Employment Effects of Minimum Wages and Labor Market Regulation: A Meta-Analysis*, „IZA Discussion Paper” 2010, No. 4983.

- Brezová M., Pániková L., *Influence of minimum wage on labour market – case of Slovak Republic*, EcoMod Conference 2011, Ponta Delgada.
- Bruno C., Cazes S., *French youth unemployment: An overview*, Employment and Training Department, International Labour Office, Geneva 1998.
- Butcher T., Dickens R., Manning A., *Minimum Wages and Wage Inequality: Some Theory and an Application to the UK*, CEP Discussion Paper No 1177, Centre for Economic Performance, London School of Economics and Political Science, Houghton Street, London 2012.
- Eyraud F. i C. Saget, *The fundamentals of minimum wage fixing*, International Labour Organisation, Geneva 2005.
- Fialova K., Mysikova M., *Minimum Wage: Labour Market Consequences in the Czech Republic*, Charles University in Prague, „IES Working Paper” 2009, nr 6,
- Galán S., Puente S., *Minimum Wages: Do They Really Hurt Young People?*, Documentos de Trabajo Nr 1237, Banco De España, 2012.
- Gottvald J., Hančlová J., Pytlikova M., *Minimum Wage and Its Impact on Wage Distribution, Unemployment and Hours Worked [in:] Determinants of individual pay and firms pay structures in the Czech and Slovak Republics*, J. Gottvald i in. (red.), Ostrava 2002.
- Gunderson, M., *Minimum Wages In Canada: Theory, Evidence And Policy*, Fair Labour Standards Review Commission, Ottawa 2005.
- Halpern L., Koren M., Kőrösi G., Vincze J., *A minimálbér költségvetési hatásai (Budgetary effects of the rise in the minimum wage)*, Közgazdasági Szemle, Series 51, 2004, s. 325–345, na podstawie D. Benedyk, M. Rigó, Á. Scharle and Péter Szabó, *Increases in The Minimum Wage in Hungary, 2001–06*, „Ministry of Finance Working Paper” 2006, nr 16.
- Hinnosaar M., Rõõm T., *The impact of minimum wage on the labour market in Estonia: an empirical analysis*, „Bank of Estonia Working Papers” 2003, No. 2003-8.
- Idczak M., *Wpływ płacy minimalnej na zatrudnienie*, „Wiadomości Statystyczne” 2011, nr 11.
- Jacukowicz Z., *Analiza minimalnego wynagrodzenia za pracę*, seria „Studia i Monografie”, IPISS, Warszawa 2007.
- Jarzyński W., Rzońca A., Stolarczyk P., Wojciechowski W., *Płaca minimalna zabija miejsca pracy*, „Analiza FOR” 2011, nr 2.
- Kertesi G., Köllő J., *A 2001.évi minimálbér-emelés foglalkoztatási következményei (Employment effects of the 2001 rise in the minimum wage)*, Közgazdasági Szemle, Series 51, 2004, s. 293–324, na podstawie: D. Benedyk, M. Rigó, Á. Scharle and Péter Szabó, *Increases in The Minimum Wage in Hungary, 2001–06*, Ministry of Finance Working Paper 2006, No. 16.
- Minimalne wynagrodzenie za pracę, druk sejmowy nr 28*, B. Kłos (red.), seria „Przed Pierwszym Czytaniem”, Warszawa 2012.

- Machin S., Manning A., Rahman L., *Where the Minimum Wage Bites Hard: the Introduction of the UK National Minimum Wage to a Low Wage Sector*, Centre for Economic Performance, London School of Economics and Political Science, Houghton Street, London 2002.
- Majchrowska A., Żółkiewski Z., *The impact of minimum wage on employment in Poland*, „Investigaciones Regionales” 2012, nr 24.
- Manning A., *How Do We Know that Real Wages Are too High?*, „The Quarterly Journal of Economics” 1995, nr 110.
- Melnik A.M., *The Minimum Wage and Unemployment in Poland: Lessons for Cuba's Transition*, Cuba in Transition, ASCE, 1996.
- Konwencja nr 131 Międzynarodowej Organizacji Pracy dotycząca ustalania płac minimalnych, zwłaszcza w odniesieniu do krajów rozwijających się, 1970, <http://www.mop.pl/doc/html/konwencje/k131.html>.
- Minimum Wages. Wage-fixing machinery, application and supervision*, Report III (Part 4 B), 15 International Labour Conference 79th Session, 1992.
- Neumark D., Wascher W., *Minimum Wages and Employment*, „IZA Discussion Paper” 2007, No. 2570.
- Neumark D., Salas J.M.I., Wascher W., *Revisiting the Minimum Wage-Employment Debate: Throwing Out the Baby with the Bathwater?*, National Bureau of Economic Research Inc., „NBER Working Papers” 2013 18681, .
- OECD Economic Surveys: Poland 2010*, Paris 2010 [za:] *Streszczenie raportu plus oceny i rekomendacje OECD*, <http://www.mg.gov.pl/node/10238>.
- OECD Economic Surveys: Poland 2012*, Paryż 2012.
- Lewiatan przeciwny szybkiemu podnoszeniu płacy minimalnej*, 2012, http://pkpplewiatan.pl/opinie/aktualnosci/2012/1/lewiatan_przeciwny_szybkiemu_podnoszeniu_placy_minimalnej.
- Rocheteau G., Tasci M., *The Minimum Wage and the Labor Market*, Federal Reserve Bank of Cleveland, Economic Commentary, 2007.
- Rutkowski J., *The Minimum Wage: Curse or Cure?*, *Human Development Economics, Europe and Central Asia Region*, The World Bank, Washington D.C. 2003.
- Ruzik A., *Minimalne wynagrodzenie – analiza wpływu na zatrudnienie w Polsce*, „Polityka Społeczna” 2007, nr 1.
- Suchecky B., *Narzędzia kształtowania dochodu godziwego w Polsce* [w:] *Wynagrodzenia godziwe. Koncepcja i pomiar*, S. Borkowska (red.), IPISS, Warszawa 1999.
- Zatrudnienie w Polsce 2009*, M. Bukowski (red.), Instytut Badań Strukturalnych, Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej, Warszawa 2010.