

Skok płacy minimalnej w Polsce – w drodze do państwa dobrobytu

Streszczenie

Artykuł to autorska, w pewnym sensie spontaniczna reakcja na liczne kontrowersje związane z planem gwałtownego podniesienia poziomu minimalnego wynagrodzenia miesięcznego z aktualnego poziomu 2250 zł do poziomu 4000 zł, czyli o blisko 80 proc. w ciągu najbliższych 4 lat. Autorka zastanawia się czy ta koncepcja znajduje uzasadnienie w kondycji gospodarki polskiej? A może jest czysto polityczną (populistyczną) zagrywką, której celem jest – nie tyle poprawa bytu Polaków – co uzyskanie głosów w wyborach parlamentarnych? Autorzy projektu wzrostu płacy minimalnej wszak nie ukrywają, że to pomysł stanowiący trzon kampanii wyborczej i fundament programu wyborczego pod hasłem budowy państwa dobrobytu.

Autorka nie kontestuje samej koncepcji państwa dobrobytu, jak i nie kontestuje samej istoty płacy minimalnej. Autorka postawiła sobie za cel próbę dokonania obiektywnej analizy dynamiki wzrostu płac minimalnych w Polsce oraz ich relacji do płacy średniej. Na tym tle Autorka proponuje również analizę komparatywną, wskazującą na pozycję Polski na tle krajów UE i OECD pod względem poziomu płac minimalnych. Badania empiryczne w opisanym powyżej zakresie poprzedza kompaktowy przegląd najważniejszych poglądów dotyczących minimalnej ceny pracy, znanych z teorii ekonomii. Warstwę teoretyczną i empiryczną artykułu wieńczy autorska próba wskazania głównych, pozytywnych i negatywnych skutków projektowanego wzrostu płacy minimalnej w Polsce.

Treść tego artykułu to chłodna ocena bazująca na racjonalności ekonomicznej i danych makroekonomicznych, w oderwaniu od emocji wyborczych oraz próba rozstrzygnięcia autorsko zdefiniowanych dylematów: Czy Polska jest gotowa na poniesienie ewentualnych konsekwencji ekonomicznych w pogoni za ziszczeniem modelu państwa dobrobytu, w którym dobrobyt jest dystrybuowany bez nierówności? Czy Polska, w dbałości o kondycję makroekonomiczną gospodarki i długoterminowe perspektywy wzrostu jest gotowa cofnąć się z drogi budowania państwa dobrobytu bez nierówności społeczno – ekonomicznych?

Na tle treści zaprezentowanego artykułu, Autorka nawołuje o racjonalne, rozważne zaplanowanie ścieżki budowy państwa dobrobytu. Według Autorki, proponowany przez rząd projekt jest źle skalibrowany (zbyt szybkie tempo wzrostu płacy) i równie źle rozplanowany w czasie (zbyt krótki czas realizacji tej obietnicy wyborczej).

Słowa kluczowe

płaca minimalna, relacja płacy minimalnej do płacy przeciętnej, kompresja płacy; państwowa regulacja płac, interwencje państwa w rynek pracy

Wprowadzenie

To oczywiste, że inspiracją do napisania tego artykułu są aktualne zapowiedzi gwałtownego wzrostu płacy minimalnej w Polsce. Niezależnie od tego, czy rządzącym uda się w ciągu 4 lat zrealizować plan podniesienia poziomu minimalnego wynagrodzenia miesięcznego z aktualnego poziomu 2250 zł do poziomu 4000 zł, warto zastanowić się po pierwsze nad przesłankami i skutkami takiego zabiegu politycznego, a po drugie warto odpowiedzieć na pytanie, czy proponowany progres ma adekwatne rozmiary. Trzeba bowiem zauważyć, że – zgodnie z zapowiedziami – płaca minimalna ma docelowo wzrosnąć o blisko 78 proc. To imponująca dynamika! Czy znajduje ona uzasadnienie w kondycji gospodarki polskiej? A może jest czysto polityczną (populistyczną) zagrywką, której celem jest – nie tyle poprawa bytu Polaków – co uzyskanie głosów w wyborach parlamentarnych? Autorzy projektu wzrostu płacy minimalnej wszak nie ukrywają, że to pomysł stanowiący trzon kampanii wyborczej i fundament programu wyborczego aktualnie rządzącej w Polsce prawicowej koalicji. Trzeba zatem z głęboką refleksją odpowiedzieć na pytanie, czy rządzący w kampanijnej atmosferze proponują Polakom kolejne iluzoryczne rozwiązanie trudnego problemu niskich dochodów, czy faktycznie istnieją realne przesłanki dla wzrostu płacy minimalnej w Polsce. Dylemat ten należy rozważyć dwukierunkowo. Z jednej strony trzeba zadać pytanie: Czy Polska jest gotowa na poniesienie ewentualnych

konsekwencji ekonomicznych w pogoni za ziszczeniem modelu państwa dobrobytu, w którym dobrobyt jest dystrybuowany bez nierówności? Z drugiej strony trzeba się zastanowić: Czy Polska, w dbałości o kondycję makroekonomiczną gospodarki i długoterminowe perspektywy wzrostu jest gotowa cofnąć się z drogi budowania państwa dobrobytu bez nierówności społeczno – ekonomicznych?

Tak postawione pytania / dylematy konstruuja główny cel poznawczy prezentowanego artykułu. Jest nim próba dokonania obiektywnej analizy dynamiki wzrostu płac minimalnych w Polsce oraz ich relacji do płacy średniej. Na tym tle Autorka proponuje również analizę komparatywną, wskazującą na pozycję Polski na tle krajów UE i OECD pod względem poziomu płac minimalnych. Badania empiryczne w opisanym powyżej zakresie poprzedza kompaktowy przegląd najważniejszych poglądów dotyczących minimalnej ceny pracy, znanych z teorii ekonomii. Warstwę teoretyczną i empiryczną artykułu wieńczy autorska próba wskazania głównych, pozytywnych i negatywnych skutków projektowanego wzrostu płacy minimalnej w Polsce. Analiza ekonomicznych i społecznych skutków gwałtownego wzrostu płacy minimalnej jest na tyle złożona, że trudno jednoznacznie ex ante skatalogować wszystkie możliwe efekty. Jeszcze trudniejsza może okazać się próba kalkulowania rozmiarów tych efektów. Niemniej, zamiarem tego artykułu jest chłodna ocena bazująca na racjonalności ekonomicznej i danych makroekonomicznych, w oderwaniu od emocji wyborczych i kontekstów politycznych.

Płace minimalne we współczesnej polityce gospodarczej

Współcześnie w teorii ekonomii w zasadzie nie ma już sporu dotyczącego celowości regulowania płac. Także we współczesnej polityce ekonomicznej dyskurs na ten temat został dawno rozstrzygnięty i w efekcie, w zasadzie w większości cywilizowanych krajów obowiązują państwowe regulacje wynagrodzeń. W praktyce współczesnej polityki społeczno – gospodarczej, wynagrodzenie minimalne stanowi narzędzie ochrony najsłabszych grup zawodowych. W znakomitej większości przypadków jednak ten instrument jest używany w sposób zachowawczy, przez co jego oddziaływanie na rynek pracy i szerzej na gospodarkę jest ograniczone.

Po raz pierwszy płaca minimalna jako narzędzie interwencji i ochrony pracowników została wprowadzona w 1894 roku w Nowej Zelandii pod wpływem strajków robotników.¹ Kolejne kraje, które zdecydowały się na ochronę praw pracowniczych na przełomie XIX i XX wieku to Australia, gdzie płaca minimalna została zastosowana w stanie Victoria w 1896 roku i Wielka Brytania, gdzie po decyzji Winstona Churchilla, ówczesnego ministra handlu, w 1909 roku przyjęto stawki minimalnego wynagrodzenia. Jak argumentował sam Churchill:²

„... Godnym ubolewania i poważnym ogólnonarodowym problemem jest fakt, że niektórzy poddani Jej Wysokości otrzymują za swą ciężką pracę wynagrodzenie niewystarczające na utrzymanie”.

W 1928 roku, płaca minimalna została usankcjonowana przez Międzynarodową Organizację Pracy, co uzasadniano jako dążenie do:³

- ograniczenia nadmiernej eksploatacji robotników, zwłaszcza niewykwalifikowanych i niewykształconych;
- walki z ubóstwem społecznym poprzez zapewnienie odpowiedniego poziomu życia osobom wykonującym najprostszą pracę;
- wyeliminowania pewnych form nieuczciwej konkurencji na rynku pracy (m.in. dyskryminacja nieletnich, kobiet czy obcokrajowców).

Po rekomendacji MOP z 1928 roku, trudno dzisiaj wskazać gospodarki, w których nie ma żadnych regulacji płacowych. W znakomitej większości krajów są to ustawowe regulacje wysokości płacy minimalnej, w innych przypadkach, stawki minimalne są regulowane w trybie porozumień między rządem a przedstawicielami podmiotów rynku pracy.

¹ T. Budnikowski, *Bezrobocie wyzwaniem współczesności*, Instytut Zachodni, Poznań 2009, s. 74.

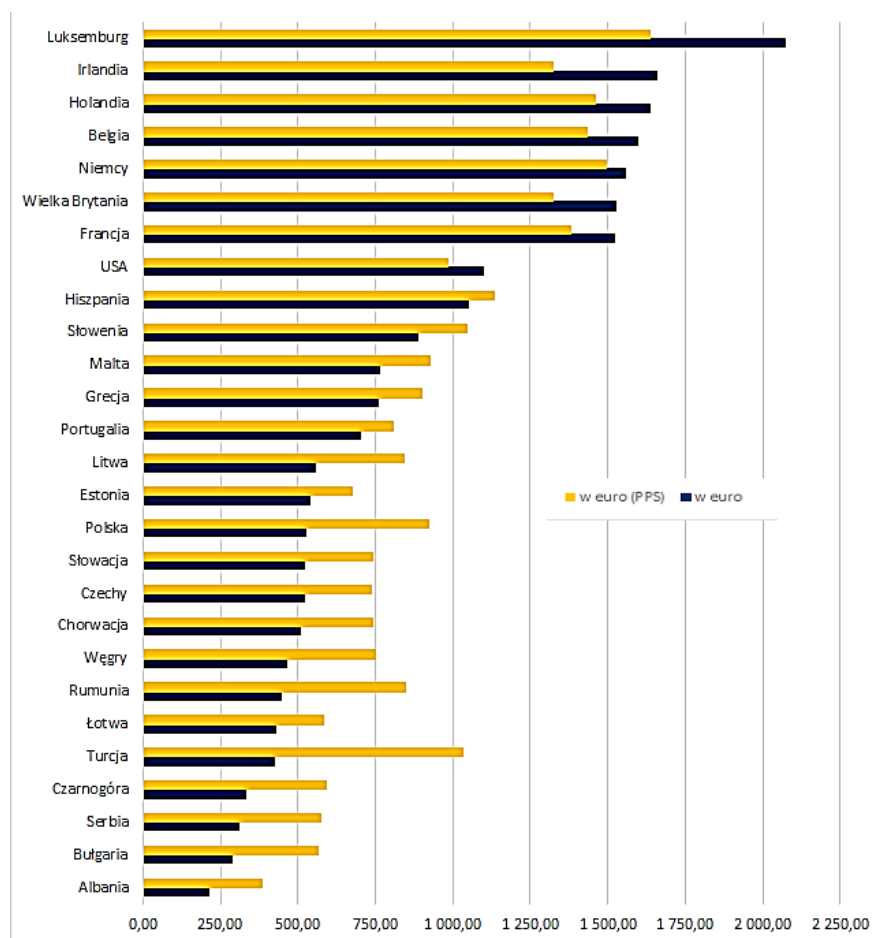
² K.W. Frieske, *O mankamentach propozycji Davida Hume'a i Stanisławy Golinowskiej*, [w:] *Polityka społeczna. Wybrane problemy. Wybór artykułów z lat 1999–2005*, IPISS, Warszawa 2005, s. 46.

³ *Konwencje i Zalecenia Międzynarodowej Organizacji Pracy 1919–1994*, PWN, Warszawa 1996.

Analizując sytuację dotyczącą regulacji płacowych w UE, według stanu na połowę 2019 roku, ustawowa płaca minimalna dotyczyła 22 z 28 państw członkowskich UE. Wyjątki stanowią tutaj Dania, Włochy, Cypr, Austria, Finlandia i Szwecja. W tych krajach zwykle stosuje się najważniejsze stawki branżowe, lub jak w Austrii i Szwecji płaca minimalna nie jest określona przez rząd, a pozostaje w zakresie autonomii układowej pracodawców i związków zawodowych. Podobne rozwiązanie funkcjonowało w Niemczech do roku 2015, kiedy to ostatecznie Niemcy zdecydowali się wprowadzić federalną płacę minimalną. Warto zaznaczyć, że politykę ochrony pracowników w formie regulacji płacy minimalnej prowadzą też wszystkie kraje kandydujące do UE (Czarnogóra, była jugosłowiańska republika Macedonii, Albania, Serbia i Turcja). Inną politykę od lat kontynuują USA, gdzie określa się stanowe płace minimalne godzinowe, które są kalkulowane na bazie minimalnych kosztów utrzymania⁴.

O licznych kontrowersjach wokół płac minimalnych może świadczyć przypadek Wielkiej Brytanii, gdzie płacę minimalną wprowadzoną (jako wspomniano wcześniej) w roku 1909 wycofano w 1993, a następnie ją w 1998 r. przywrócono i rozszerzono. Do dzisiaj w tym kraju stawki minimalne systematycznie rosną. Innym przykładem wskazującym na niejednoznaczność płacy minimalnej jako instrumentu polityki społecznej jest Szwajcaria, gdzie pomysł na wprowadzenie minimalnej płacy w wysokości 4000 franków miesięcznie zostało odrzucone w drodze referendum.

W ocenie polityki płacy minimalnej nie wystarcza analiza samego faktu stosowania tego instrumentu. Z punktu widzenia istoty regulacji płac, a także możliwych jej skutków (zarówno tych pozytywnych, jak i negatywnych) dla gospodarki, ważniejsza jest analiza poziomów ustawowych płac. W 2018 r. płace minimalne w państwach członkowskich UE wahały się w granicach od 261 EUR do ponad 2000 EUR miesięcznie (zob. rys. 1).



Rys. 1. Poziomy płac minimalnych w wybranych krajach (w tym w krajach członkowskich UE) w 2018 r.

Źródło: www.bankier.pl (data dostępu: 13/09/2019).

⁴ Więcej o amerykańskiej polityce płac minimalnych w drugiej części artykułu.

W porównaniu do stycznia 2008 r. płace minimalne (wyrażone w EUR) w styczniu 2018 r. były wyższe w każdym państwie członkowskim UE, w którym obowiązuje krajowa płaca minimalna, z wyjątkiem Grecji, gdzie były one o 14 proc. niższe (dane skumulowane z 10 lat, średnia roczna stopa zmiany –1,5 proc.). Między styczniem 2008 r. a styczniem 2018 r. średnia roczna stopa zmiany płac minimalnych była najwyższa w Rumunii (11,4 proc.) i Bułgarii (8,8 proc.). Ponadto Słowacja (7,1 proc.), jak też trzy bałtyckie państwa członkowskie – Łotwa (6,5 proc.), Estonia (6,0 proc.) i Litwa (5,6 proc.) – również odnotowały znaczące wzrosty⁵.

Na podstawie poziomu krajowych miesięcznych płac minimalnych brutto wyrażonych w EURO, państwa członkowskie UE można podzielić na trzy różne grupy:⁶

- Grupa 1, w której krajowe płace minimalne były niższe niż 500 EUR miesięcznie w styczniu 2018 r. Do grupy tej należały następujące państwa członkowskie UE: Bułgaria, Litwa, Rumunia, Łotwa, Węgry, Chorwacja, Republika Czeska i Słowacja. Krajowe płace minimalne w tych państwach wynosiły od 261 EUR w Bułgarii do 480 EUR na Słowacji.
- Grupa 2, w której krajowe płace minimalne wynosiły co najmniej 500 EUR, ale mniej niż 1 000 EUR miesięcznie w styczniu 2018 r. Do grupy tej należały następujące państwa członkowskie UE: Estonia, Polska, Portugalia, Grecja, Malta, Słowenia i Hiszpania. Krajowe płace minimalne w tych państwach wynosiły od 500 EUR w Estonii do 859 EUR w Hiszpanii.
- Grupa 3, w której krajowe płace minimalne były wyższe niż 1 000 EUR miesięcznie w styczniu 2018 r. Do grupy tej należały następujące państwa członkowskie UE: Zjednoczone Królestwo, Niemcy, Francja, Belgia, Niderlandy, Irlandia i Luksemburg. Krajowe płace minimalne w tych państwach wynosiły od 1 401 EUR w Zjednoczonym Królestwie do 1 999 EUR w Luksemburgu.

Jak wynika z analizy, na terenie UE uwidaczniają się bardzo istotne dysproporcje w wysokości płacy minimalnej – w pomiarze bezwzględnym, tj. w wyrażeniu w Euro, stosunek najniższej płacy minimalnej do najwyższej na terenie UE wynosi 1:7,7 (co oznacza, że najwyższa płaca minimalna była 7,7 razy wyższa od najniższej w EUR). Różnice między państwami pod względem wysokości płacy minimalnej są znacznie mniejsze po uwzględnieniu różnic w poziomie cen. Uwzględniając poziom płacy minimalnej w wyrażeniu PPS, relacja najniższej do najwyższej płacy minimalnej spada do 1:2,9 (co oznacza, że najwyższa płaca minimalna była 2,9 razy wyższa od najniższej według PPS).

Innym kontekstem analizy poziomu płac minimalnych w krajach UE jest ich dynamika w ostatnich latach. Jak wynika z raportu firmy analitycznej rynku pracy Sedla & Sedlak⁷, w 2018 roku w zaledwie 2 spośród 22 uwzględnionych w rankingu państw, wynagrodzenie minimalne po uwzględnieniu poziomu inflacji pozostało na takim samym poziomie jak w roku poprzednim. Były to Grecja i Niemcy. Z kolei Rumunia jest państwem, w którym dynamika płacy minimalnej, po uwzględnieniu wskaźnika inflacji, wzrosła aż o 52 proc. Polska należy do grupy 20 państw, w których wartość realna wynagrodzenia minimalnego, po uwzględnieniu wskaźnika inflacji, wzrosła. Wzrost ten wyniósł 5 proc. (zob. rys. 2).

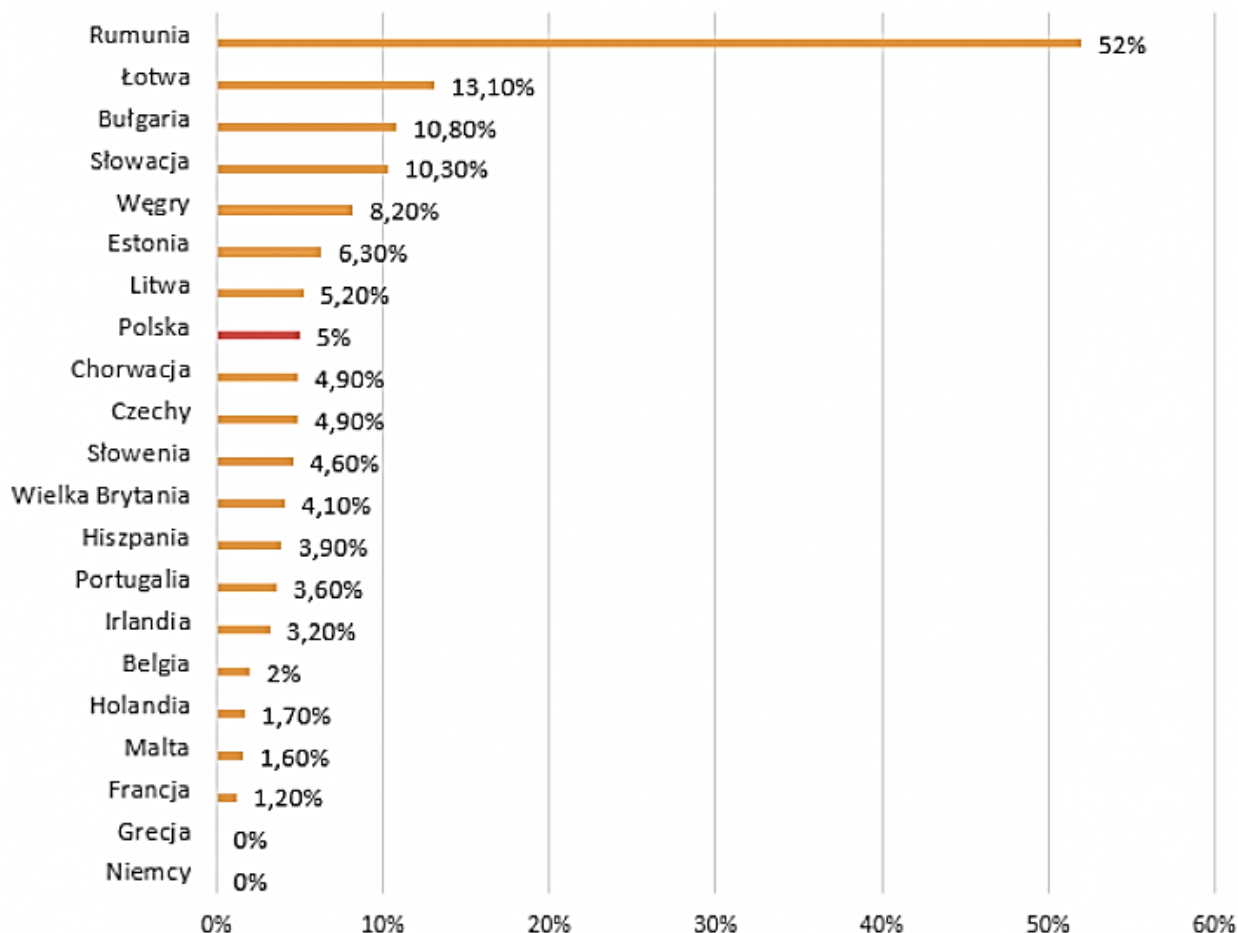
W okresie 2015–2018 płaca minimalna w wartościach nominalnych najszybciej wzrosła w Rumunii (o 190 EUR). Dynamika wzrostu płacy minimalnej w tym kraju również była najwyższa i w omawianym okresie wyniosła blisko 88 proc. Kolejno pod względem dynamiki wzrostu znalazły się Czechy (44 proc.) oraz Bułgaria (42 proc.). Polska w tym zestawieniu uplasowała się na 8. miejscu. Na końcu zestawienia znalazły się Grecja (płaca minimalna utrzymuje się na tym samym poziomie), Wielka Brytania (wzrost o 2 proc.) i Francja (wzrost o 3 proc.)⁸.

⁵ Dane statystyczne dotyczące płac minimalnych: <https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/pdfscache/13112.pdf>.

⁶ Ibidem.

⁷ <https://gratka.pl/regiopraca/portals/rynek-pracy/zarobki/placa-minimalna-w-krajach-unii-europejskiej> (dostęp: 19/09/2019).

⁸ Ibidem.



Rys. 2. Dynamika płacy minimalnej w krajach UE 2018/2017 (dane Eurostat)

Źródło: Płaca minimalna w krajach Unii Europejskiej, <https://gratka.pl/regiopraca/portal/rynek-pracy/zarobki/placa-minimalna-w-krajach-unii-europejskiej>

Płaca minimalna w teorii ekonomii

Z punktu widzenia historii myśli ekonomicznej, zasadność ustanawiania płacy minimalnej nie była oczywista. Wręcz odwrotnie, w różnych nurtach teorii ekonomii zaznaczały się odmienne stanowiska w tym zakresie. Do dzisiaj zwolennicy interwencji państwa w wycenę pracy argumentują swoje poglądy koniecznością zwalczania ubóstwa oraz nierówności dochodowych. Przeciwnicy regulacji płac uważają, że jest to szkodliwe dla gospodarki, jednak dla zachowania ładu społecznego skorzy są do ustępstw w tej kwestii. Jednakże postulują ustalenie wysokości stawek minimalnych na możliwie najniższym poziomie.

Problem regulacyjnej roli państwa na rynku pracy znalazł swoje rozwiązania już w nurtach XVIII-to wiecznej ekonomii klasycznej. W zasadzie wszyscy klasycy ekonomii zakładali, że pracownicy powinni być dobrze wynagradzani, tak aby ich płaca starczyła im na życie i założenie rodziny. Wystarczy zacytować A. Smitha (zapis z „Badania nad naturą i przyczynami bogactwa narodów”):⁹

„Człowiek zawsze musi żyć ze swojej pracy i jego płace muszą być przynajmniej wystarczające do jego utrzymania. W większości wypadków muszą być nawet nieco większe, inaczej byłoby niemożliwym utrzymanie rodziny, i rasa takich robotników nie mogłaby trwać poza pierwsze pokolenie”.

⁹ A. Smith, *Badania nad naturą i przyczynami bogactwa narodów*, PWN 2019, s. 48.

Podobne w wymowie były poglądy D. Ricardo, również ekonomisty szkoły klasycznej. Ricardo jako twórca teorii płacy, zakładał, że praca jest towarem, płaca jest ceną, a rynek pracy grą popytu i podaży, odchylającą płacę od ceny naturalnej. Dla określenia pojęcia „cena naturalna pracy”, Ricardo posługiwał się taką wartością, jaka pozwala na pokrycie minimalnych kosztów utrzymania robotnika. Pisał on:¹⁰

„naturalną ceną pracy będzie taka cena, która jest niezbędną, aby umożliwić ogółowi robotników utrzymanie i zachowanie swego gatunku, nie zwiększając ani też nie zmniejszając ich liczby”.

Radykalnie odmiennego zdania byli merkantyliści. Twierdzili, że państwo powinno dbać o niskie ceny żywności, po pierwsze dla zapewnienia wyższej konkurencyjności towarów na rynkach zagranicznych, po drugie w celu utrzymywania stosunkowo niskich kosztów egzystencji ludzkiej. Te argumenty miały przemawiać za postulatem niskich wynagrodzeń dla robotników i gwarantować utrzymanie niskich kosztów pracy. Według merkantystów niska płaca miała też stymulować do pracowitości i wyższej wydajności, a w efekcie uzależniać pracującego od pracodawcy. Bardzo podobne poglądy, budujące kolizję interesów między pracownikiem a pracodawcą były głoszone przez tzw. industrialistów i ich naczelnego filozofa C. H. Saint-Simona:¹¹

„W obecnym stanie (...) istniejąca organizacja społeczna przedstawia świat odwrócony, ponieważ ludzie najużyteczniejsi dla społeczeństwa, ci, którzy udoskonalają swoją moralność i powiększają swoje bogactwa, są podporządkowani tym, którzy dla społeczeństwa są najbardziej nieużyteczni i najwięcej je kosztują”.

W bardziej współczesnej teorii ekonomii z kolei, można mówić o sporze między przedstawicielami nurtu keynesowskiego i ekonomii popytu, a reprezentantami szkoły monetarystycznej.

W ekonomii zgodnej z modelem Keynesa ogromną rolę odgrywa prawodawstwo i regulacje państwowe, które określają wysokość płacy minimalnej w gospodarce oraz wyznaczają zakres ingerencji związków zawodowych. Według teorii keynesowskiej¹², im większy zakres swobody w działalności związków na poziomie przedsiębiorstw, tym wyższe prawdopodobieństwo usztywnienia poziomu płac ponad poziomem równowagi, jaki zostałby podyktowany przez mechanizmy popytu i podaży.

Z kolei monetarysty demonstrują jawny sprzeciw wobec jakichkolwiek regulacjom rynku pracy i interwencji państwowej. Uważają, że rynek jest mechanizmem samoregulującym się, zatem płaca ma charakter obiektywnej ceny i jako taka jest wynikiem gry rynkowej między popytem na pracę i podażą pracy. Monetarysty na czele z M. Friedmanem utrzymywali, że ustanawianie płacy minimalnej to ten typ interwencji w rynek, który generuje stan jego nierównowagi. W tym przypadku, chodzi o stan nadwyżki podaży pracy na skutek sztucznie zawyżonej ceny, który w przypadku rynku pracy oznacza narastanie bezrobocia. Według Friedmana więc, bezrobocie jest negatywnym skutkiem państwowej interwencji. Bodaj najbardziej emblematycznym cytatem z Friedmana jest jego następująca wypowiedź:¹³

„Jeśli płacicie ludziom za to, że nie pracują a każecie im płacić podatki gdy pracują, nie dziwcie się, że macie bezrobocie”.

Równie ostre i krytyczne poglądy na próby sztucznej wyceny pracy głoszą przedstawiciele tzw. szkoły austriackiej. Według przedstawicieli tego nurtu, regulacje płacy mają negatywny wpływ na kreowanie miejsc pracy w sposób zgodny z prawem i jako takie sprzyjają rozwojowi szarej strefy zatrudnienia¹⁴.

¹⁰ T. Boeri, *Ekonomia niedoskonałych rynków pracy*, Wolters Kluwer 2011, s. 88–103.

¹¹ C.H. Saint-Simone, *Utopja – Filozofja – Industrializm*, Warszawskie Towarzystwo Naukowe 1936 (http://www.bibliotekacyfrowa.pl/Content/79529/Grabowski_J_Saint_Simon_Utopia_filozofia_industrializm.pdf)

¹² J. M. Keynes, *General Theory of Employment, Interest and Money* (1935).

¹³ <https://wynagrodzenia.pl/klasyki-wynagrodzen/friedman-milton> (dostęp: 12/09/2019)

¹⁴ M. Rothbard. *Outlawing Jobs: The Minimum Wage, Once More z Making Economic Sense*, <https://mises.org/library/making-economic-sense> (dostęp: 13/09/2019).

Poszukując jakichkolwiek generalnych konkluzji na temat sporu o płacę minimalną w teorii ekonomii można wprawdzie mówić o przeciwstawnych poglądach, jednak trzeba uznać dominację doktryny, w której płaca minimalna jako efekt regulacyjnej roli państwa ma za zadanie niwelować problemy ubóstwa i pauperyzacji. W tym kontekście można również rozważać dwa nieprzeciwstawne, jednak niezgodne podejścia – szersze i węższe. W szerszym ujęciu – jak pisze W. Kozioł – „zakłada się, że każdy zawód musi wiązać się z godziwą zapłatą, która może różnić się od płacy rynkowej. W celu niwelacji tej rozbieżności i sprostaniu pracochłonności utrzymania takiego systemu kształtowania płac rekomenduje się wdrożenie odpowiednich regulacji zatrudnienia w skali całej gospodarki, czego inicjatorem powinno zostać państwo. Drugie, węższe rozumienie funkcji płacy minimalnej polega na ustaleniu jednej stawki płacy minimalnej, ograniczając jej rolę do funkcji zapobiegania ubóstwu. Warto dodać, że w ostatnich latach Międzynarodowa Organizacja Pracy opowiada się za oparciem systemu płac minimalnych na szerokiej doktrynie płacy godziwej”¹⁵.

W praktyce polityki gospodarczej współcześnie najczęściej stosowanym rozwiązaniem jest płaca minimalna w ujęciu wąskim. Takie rozwiązanie występuje w większości europejskich krajów. W wielu państwach można jednak znaleźć przykłady skutecznego poszerzenia systemu płacy minimalnej. W Stanach Zjednoczonych płace minimalne mają charakter regionalny, pomimo istnienia federalnej stawki płacy minimalnej. Z kolei na Węgrzech zastosowano system płac minimalnych, którym objęto znacznie szerszą grupę zatrudnionych. Podstawowa płaca minimalna skierowana jest jedynie do osób o najniższych kwalifikacjach zawodowych. Dla pracowników legitymujących się wykształceniem zawodowym lub średnim obowiązuje stawka podwyższona o 20 proc. Jeśli w tej grupie doświadczenie zawodowe przekracza 2 lata, stawka wzrasta o 5 proc. Natomiast pracownicy posiadający wyższe wykształcenie objęci są kwotą zwiększoną o 60 proc. stawki podstawowej¹⁶.

W ostatnich latach, szczególnie w okresie po kryzysie finansowym z 2008 roku, w polityce ekonomicznej, ale także w podejściu teoretycznym, płaca minimalna powraca jako instrument pobudzania gospodarki. Jednym z ważniejszych postulatów w tym zakresie była koncepcja L. Kenworthy’ego, w której sformułował on zalecenia reformatorskie dla różnych modeli polityki społecznej. Zawierały one niżej przedstawione postulaty, łączące wzrost zatrudnienia z łagodzeniem nierówności społecznych:¹⁷

- kraje anglosaskie:
 - wzrost ustawowej płacy minimalnej,
 - wzrost wysokości niektórych świadczeń – wzrost stóp podatkowych;
- kraje anglosaskie i kontynentalne:
 - wzrost wsparcia dla wysokiej jakości opieki nad dziećmi i przedszkoli,
 - większy nacisk na politykę aktywizacji;
- kraje kontynentalne i skandynawskie:
 - zmniejszenie ochrony zatrudnienia,
 - zmniejszenie składek od płac i podatków konsumpcyjnych,
 - zmniejszenie wymiaru długich urlopów rodzicielskich,
 - niewielkie zmniejszenie płac niskich oraz ograniczenie dostępu i zmniejszenie czasu wypłacania niektórych zasiłków,
 - wprowadzenie świadczeń zależnych od zatrudnienia (kredyty podatkowe) i, ewentualnie, ustawowej płacy minimalnej.

W zaleceniach tych wyraźnie akcentowana jest płaca minimalna, której rola wzrastała już we wczesnym okresie kryzysu. W pierwszym programie naprawczym *A European Economic Recovery Plan*, zaprezentowanym przez Komisję Europejską w listopadzie 2008 r., rekomendowano wspieranie gospodarstw

¹⁵ Por. W. Kozioł, *Płaca minimalna w świetle teorii kapitału ludzkiego*, Studia Ekonomiczne, Uniwersytet Ekonomiczny w Krakowie, 2013.

¹⁶ Ibidem.

¹⁷ L. Kenworthy, *Jobs and Equality*, Oxford 2008, s. 279, przytaczam za: R. Szarfenberg, *Czy i kiedy kryzys gospodarczy i wzrost nierówności dochodów są dobre dla ubogich*, [w:], M. Książkowski, B. Rysz-Kowalczyk, C. Żołądowski (red.), *Polityka społeczna w kryzysie*, IPS UW, Warszawa 2009, s. 80. Cyt. za: A. Krajewska, *Refleksje o płacy minimalnej*. Studia Prawno-Ekonomiczne, t. XCIV, 2015, s. 305.

domowych, które zostały najbardziej dotknięte kryzysem, i niedopuszczenie do wykluczenia dużych grup społecznych. Wśród proponowanych instrumentów polityki społecznej znalazły się m.in.: podnoszenie płacy minimalnej, podnoszenie zasiłków dla bezrobotnych i przedłużenie okresu ich wypłacania, podnoszenie kwoty dochodu wolnej od podatku dochodowego, obniżanie dolnej stawki PIT i składek na ubezpieczenie społeczne dla najmniej zarabiających, rewaloryzacja rent i emerytur. Celem wymienionych działań było niedopuszczenie do wykluczenia społecznego najbiedniejszych gospodarstw domowych¹⁸.

Z kolei w amerykańskiej polityce gospodarczej przez wiele dziesięcioleci zdominowanej przez nurt liberalny, płaca minimalna, choć obowiązuje, jest traktowana raczej jak instrument tyleż konieczny, co szkodliwy. Taki pogląd ewoluuje i łagodnieje. Jeszcze w 1978 r. jedynie 10 proc. ankietowanych przez branżowe czasopismo „American Economic Review” nie zgodziło się z tezą, że podwyżki płacy minimalnej prowadzą do bezrobocia wśród osób młodych i najgorzej wykwalifikowanych. W 1992 r. odsetek ten wzrósł do 22 proc. Z kolei na początku XXI wieku już tylko 47 proc. amerykańskich ekonomistów optowało za wyeliminowaniem płacy minimalnej, 14 proc. chciało jej utrzymania bez zmian, a aż 38 proc. postulowało jej wzrost. W okresie ostatniego kryzysu podejście do płacy minimalnej w USA uległo dość radykalnej zmianie. W 2006 roku pięciu laureatów Nagrody Nobla, pięciu byłych prezydentów the American Economic Association i setki ekonomistów domagało się podniesienia płacy minimalnej, twierdząc, iż wyższa płaca minimalna poprawi warunki życia nisko opłacanych pracowników i ich rodzin, nie wywołując równocześnie ujemnych efektów, na które zwracają uwagę oponenti¹⁹. Ponownie, w 2014 r. 600 ekonomistów, wśród których znaleźli się m.in. Kenneth Arrow, Rbert Solow czy Joseph Stiglitz, napisali do Kongresu i prezydenta list, w którym domagali się podniesienia federalnej płacy minimalnej do 10,10 dolarów za godzinę. W 2015 r. z kolei senator Bernie Sanders złożył ustawę podnoszącą minimalne wynagrodzenie do 15 dolarów za godzinę²⁰.

Również w Polsce trwa nierozstrzygnięty jak dotąd dyskurs dotyczący płacy minimalnej. W okresie po transformacyjnym w Polsce można mówić o trzech względnie antagonistycznych grupach poglądów. W kręgach ekonomistów liberalnych przeważa pogląd o negatywnym oddziaływaniu rosnącej płacy minimalnej na rynek pracy, a przez to na gospodarkę. Takie opinie znaleźć można w licznych opracowaniach takich ekonomistów nurtu liberalnego w Polsce jak: A. Rzońca, P. Broniatowska, A. Majchrowska, Z. Żółkiewski, P. Stolarczyk, B. Wyżnikiewicz. Mniej restrykcyjne i rygorystyczne poglądy prezentują przedstawiciele Instytutu Prac i Spraw Społecznych oraz badacze trendów na rynku pracy (np. G. Baczewski, M. Sarzalska, W. Rutkowski). Dostrzegają oni konieczność korelacji płacy minimalnej z minimum egzystencji lub / i z płacą średnią w gospodarce. I w końcu głos zwolenników silnego wzrostu płacy minimalnej w Polsce, reprezentowany nie tylko – co oczywiste – przez przedstawicieli związków zawodowych, ale także przez nielicznych ekonomistów (np. M. Kabaj czy A. Krajewska).

W ostatnim czasie (w okresie kampanii wyborczej) wątek szybkiego, radykalnego wzrostu płacy minimalnej pojawił się jako obietnica wyborcza formacji rządzącej. Politycy tej strony argumentują, że opozycja jako przeciwnik wzrostu płacy minimalnej pozostaje wyznawcą strategii konkurencyjności gospodarki w oparciu o niskie koszty pracy. Według rządzących, zbyt długie utrzymywanie tej strategii utrudnia wychodzenie z zacofania, głównie technicznego, gdyż nie sprzyja podnoszeniu jakości zasobów pracy i przeznaczaniu dużych nakładów na działalność innowacyjną. Trzeba jednoznacznie zaznaczyć, że taka argumentacja zawiera poważny błąd logiczny. Wszak procesy inwestycyjne, w tym nakłady na innowacyjność są determinowane poziomem kosztów funkcjonowania biznesu. Przy silnie rosnących kosztach pracy pojawia się więc groźba – co oczywiste – wyhamowania procesów inwestycyjnych.

Na tle przedstawionego przeglądu istoty i roli państwowej regulacji płac w teorii ekonomii można zaryzykować uogólniającą konkluzję czy reasumpcję. W ekonomii liberalnej dominuje przekonanie o negatywnym wpływie wzrostu stawek płac minimalnych na gospodarkę. Konserwatyści uważają bowiem, że

¹⁸ Ibidem, s. 306.

¹⁹ *A Strong Minimum Wage Can Help Working Families, Businesses and Our Economy Recover*, NELP, New York 2011. Cyt. za: A. Krajewska, *Refleksje...* op.cit., s. 306.

²⁰ Cyt. za: <https://www.bankier.pl/wiadomosc/Placa-minimalna-mocno-w-gore-argumenty-za-i-przeciw> (dostęp: 13/09/2019).

wzrost płacy minimalnej generuje poważne obciążenia pracodawców, szczególnie małych i średnich firm, co w dłuższym okresie skutkuje ograniczeniem potencjału rozwojowego tych firm i prowadzi do spowolnienia wzrostu gospodarczego. Z kolei w ekonomii popytowej (keynesizm i współczesne teorematy państwa dobrobytu) uznaje się, że podniesienie płac minimalnych ma ożywczy charakter wobec gospodarki, powodując wzrost siły nabywczej konsumentów i w efekcie generujących rosnący popyt. Trzeba zwrócić uwagę, że w istocie takie twierdzenia mają swoje empiryczne podstawy, jednak efekt opisywany w tym nurcie ekonomii nie jest trwały, jest w zasadzie krótkookresowy. Z kolei konsekwencje wzrostu płac minimalnych opisywane przez liberałów, znajdują swoje potwierdzenie w obserwacjach długookresowych.

Niestety, należy uznać, że nadal wyniki badań empirycznych, dotyczących wpływu wzrostu płacy minimalnej na rynek pracy i gospodarkę pozostają niejednoznaczne i w efekcie nie rozstrzygają opisywanego dylematu. Jednym z częściej cytowanych badań, które wywołały przełom w debacie publicznej na temat płacy minimalnej było opracowanie badawcze D. Carda i A. Kruegera, którzy przeanalizowali wpływ podwyższenia w 1992 r. płacy minimalnej w New Jersey na sytuację na rynku pracy (z 4,25 do 5,05 dolara). Badanie było o tyle ciekawe, że w sąsiedniej Pensylwanii minimalne wynagrodzenie pozostało na poziomie 4,25 dolara. Empiryczne wnioski wyciągnięte przez autorów badania były następujące: wzrost płacy minimalnej w New Jersey doprowadził do wzrostu zatrudnienia w barach szybkiej obsługi (ten sektor poddano badaniu)²¹. Badania te stały się obiektem poważnej krytyki, m. in. za błędny model badawczy i błędny dobór grupy badanych, jednak to właśnie tej publikacji przypisuje się „zasianie fermentu” w środowisku naukowym i politycznym. Wnioski Carda i Kruegera są bardzo często cytowane przez zwolenników wzrostu płac minimalnych.

Płaca minimalna w Polsce

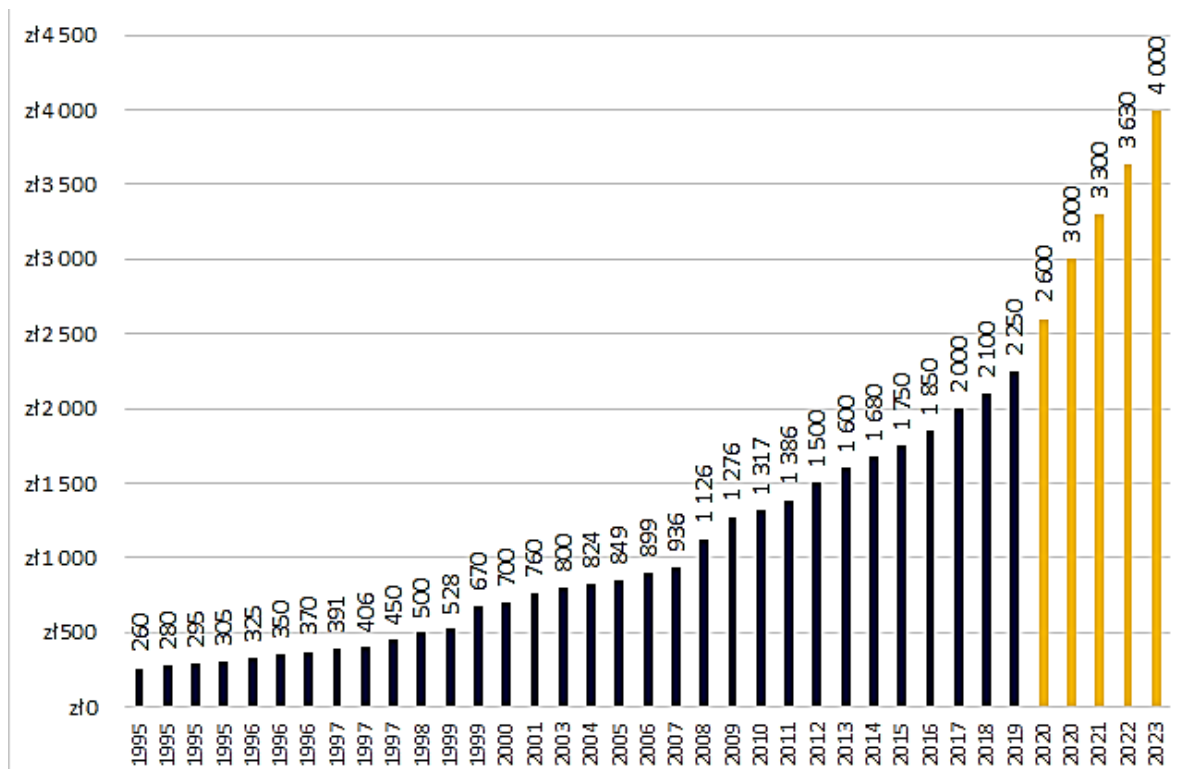
W Polsce po raz pierwszy kwotową wartość minimalnego wynagrodzenia w wysokości 364 polskich złotych wprowadzono w 1956 roku. Jeszcze w tym samym roku stawka ta była dwukrotnie podnoszona do poziomu 600 zł. Do 1989 roku płaca minimalna była stosunkowo rzadko weryfikowana i korygowana. Zdarzało się to raz na dwa, trzy lata. Dopiero w drugiej połowie lat 80tych, narastająca na skutek pogarszającej się kondycji gospodarki inflacja spowodowała lawinowy wzrost płacy minimalnej, tak że w 1988 roku wynosiła ona 9000 zł²².

Okres transformacji polskiej gospodarki i towarzysząca temu galopująca inflacja wywindowały płacę minimalną na poziom wyrażany w kwotach milionowych. W okresie od 1989 roku, w którym stawki minimalne podniesiono trzykrotnie z poziomu 17.800 zł na 38.000 zł, do roku 1992, kiedy to przyjęto minimum płacowe na poziomie 1 mln zł, stawka ta wzrosła blisko trzydziestokrotnie.

Analiza dynamiki wzrostu płacy minimalnej w Polsce po 1995 r., czyli po denominacji złotego (zob. rys. 3 i 4), wyraźnie wskazuje na ścisłą korelację jej poziomu i tempa wzrostu z inflacją. Minimum płacowe rosło stosunkowo szybko w drugiej połowie lat dziewięćdziesiątych, kiedy inflacja utrzymywała się na poziomie od kilkudziesięciu do kilkunastu procent. Średnioroczny wzrost stawki minimalnej w tym okresie wynosił ok. 26 proc. Kolejny okres to pierwsza dekada XXI wieku, kiedy to minimalna płaca wzrasta średniorocznie o ok. 5 proc, aż do roku 2008 i 2009, kiedy to na skutek poważnych perturbacji gospodarki płacę podniesiono skokowo kolejno o 20 i 13 proc.

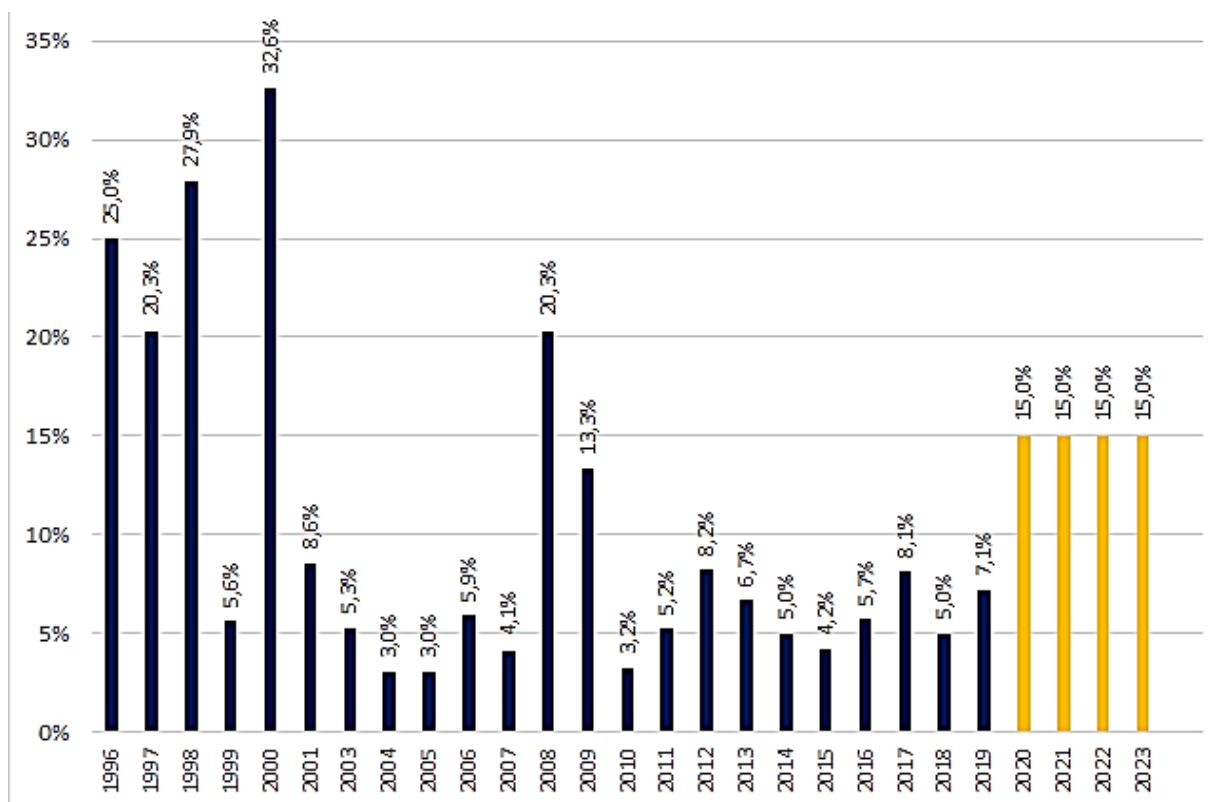
²¹ Cyt. za: <https://www.bankier.pl/wiadomosc/Placa-minimalna-mocno-w-gore-argumenty-za-i-przeciw-7735503.html> (dostęp: 15/09/2019).

²² Na podstawie danych GUS.



Rys. 3. Płaca minimalna w Polsce – dane historyczne i zapowiedzi podniesienia stawek

Źródło: www.bankier.pl (data dostępu: 13/09/2019).



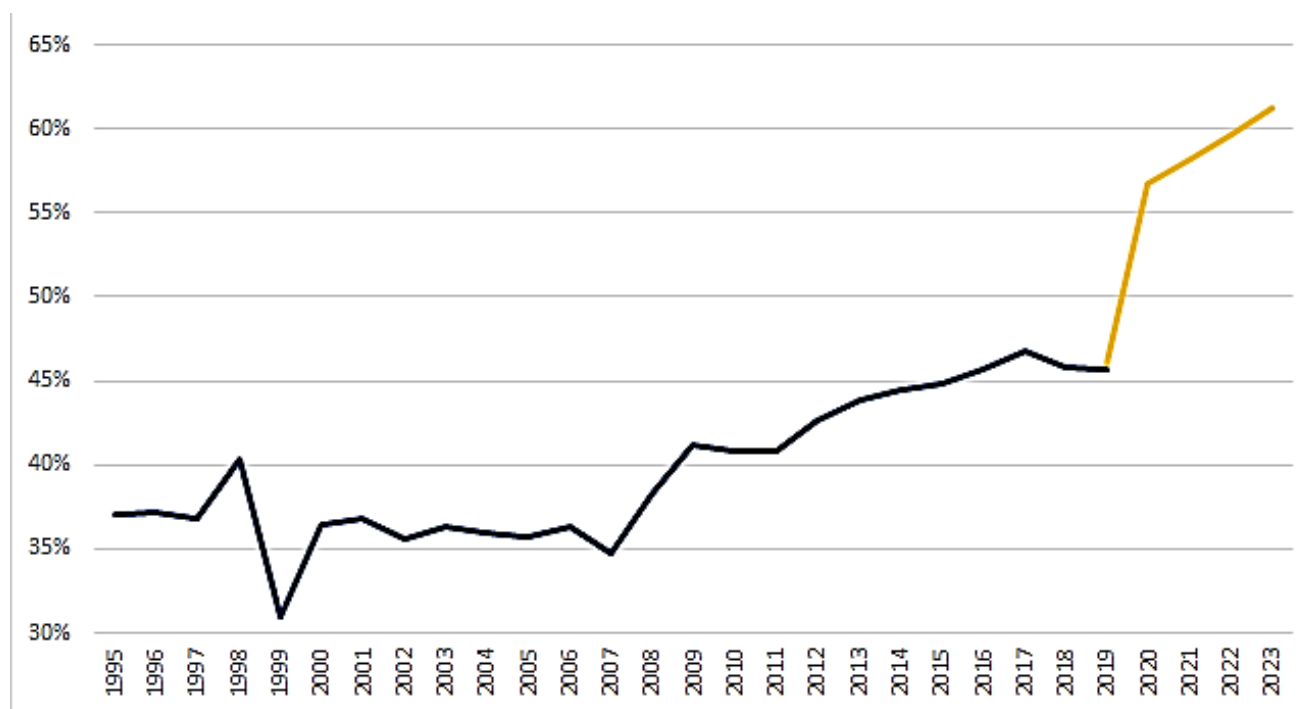
Rys. 4. Dynamika wzrostu płac minimalnych w Polsce – dane historyczne i zapowiedzi podniesienia stawek

Źródło: www.bankier.pl (data dostępu: 13/09/2019).

W ostatnim dziesięcioleciu przeciętny wzrost płac minimalnych w skali roku nie przekraczał 5,5 proc., co w warunkach gospodarki bezinflacyjnej (a nawet okresowo deflacyjnej) należy uznać za realny wzrost płac minimalnych.

Warto zauważyć, że do roku 2008 wzrost płac minimalnych miał w zasadzie charakter równoważący inflację i utrzymywał najniższą płacę na poziomie ok. 35–40 proc. średniego wynagrodzenia (zob. rys. 5). Dopiero zmiany płacy minimalnej po 2008 roku wywołały jej realny i względny wzrost, w efekcie czego stosunek płacy minimalnej do średniej poprawił się do poziomu ok. 45 proc. w 2018 r.

Aktualnie pod względem nominalnej wartości płacy minimalnej, wyrażonej w euro, Polska z płacą minimalną na poziomie ok. 503 Euro miesięcznie zajmuje 13. pozycję wśród 22 krajów Unii Europejskiej (zob. rys. 1). Jeszcze lepszą pozycję Polska zajmuje pod względem płacy minimalnej wyrażonej w standardzie PPS – 10 pozycja w UE. Pod względem tego drugiego miernika, zajmujemy drugie po Słowenii miejsce w grupie tzw. nowych krajów UE.



Rys. 5. Relacja płacy minimalnej do przeciętnego wynagrodzenia w Polsce - dane historyczne i zapowiedzi podniesienia stawek

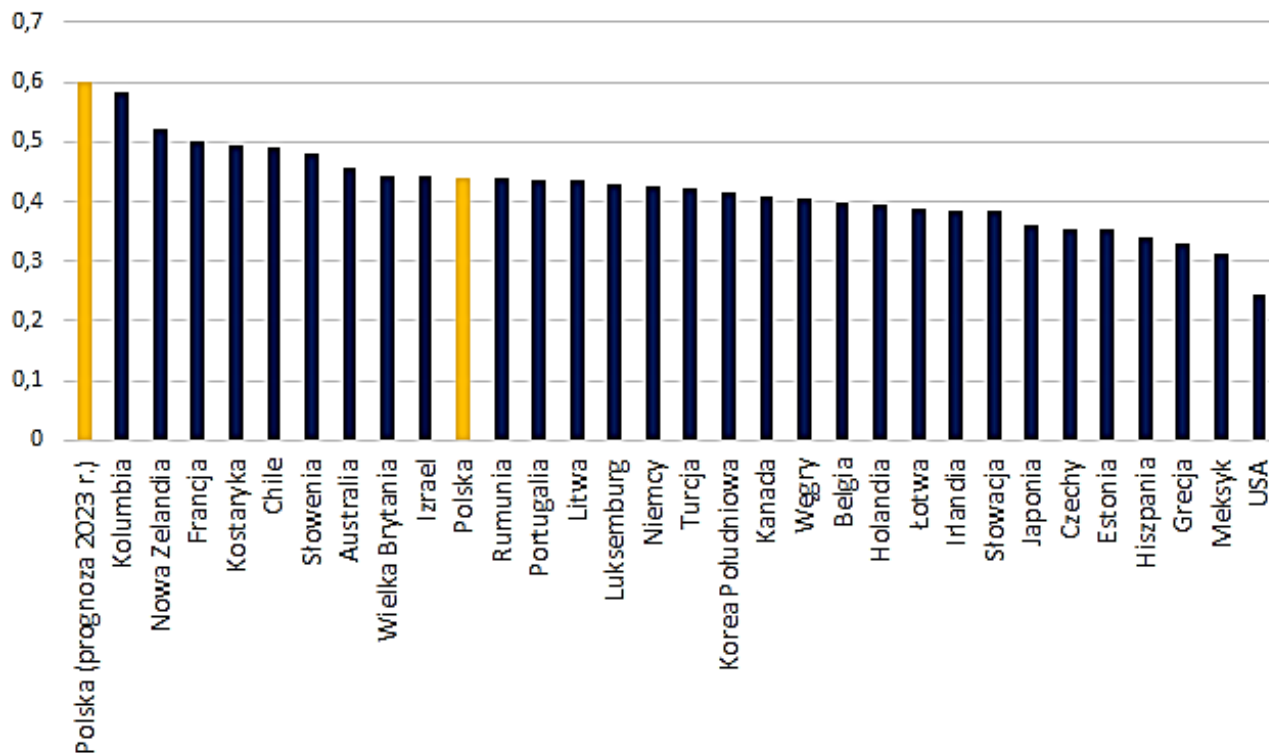
Źródło: www.bankier.pl (data dostępu: 13/09/2019).

Plan gwałtownego wzrostu płacy minimalnej

Według planów rządu, przedstawianych w ostatnim czasie, płaca minimalna ma rosnąć w kolejnych czterech latach bardzo dynamicznie, bo po 15 proc. w latach 2020, 2021, 2022 i 2023 (zob. rys. 4), co w efekcie da stawkę na poziomie 4000 zł w 2023 roku. Choć bardzo trudno jest określić tempo wzrostu płac w gospodarce w tym czasie, można przypuszczać, że ich dynamika nie będzie taka ostra. Wywoła to bardzo prawdopodobny skutek w postaci wzrostu udziału płac minimalnych w średniej do poziomu nawet powyżej 60 proc.

W tym miejscu należy zaznaczyć, że taka relacja jest w zasadzie niespotykana. Według danych OECD (zob. rys. 6 i 7), płace minimalne kształtują się aktualnie w przedziale od 24 do 51 proc. płac średnich. Planowany w Polsce skok tej relacji z poziomu ok 45 proc. do ponad 60 proc., plasowałby Polskę na czele rankingu krajów świata pod względem relacji wynagrodzenia minimalnego do średniego. Taki poziom wynagrodzenia

minimalnego (w relacji do przeciętnej płacy) nie funkcjonuje w żadnym kraju z grupy OECD, a taka skala podwyżek zdarzała się niezmiernie rzadko w innych krajach (może parę razy w ciągu ostatnich 30 lat i to w krajach o dużo niższym poziomie płacy minimalnej).



Rys. 6. Relacja płacy minimalnej do wynagrodzenia przeciętnego – OECD, dane za rok 2018 + symulacja zapowiedzi wzrostu płacy minimalnej w Polsce

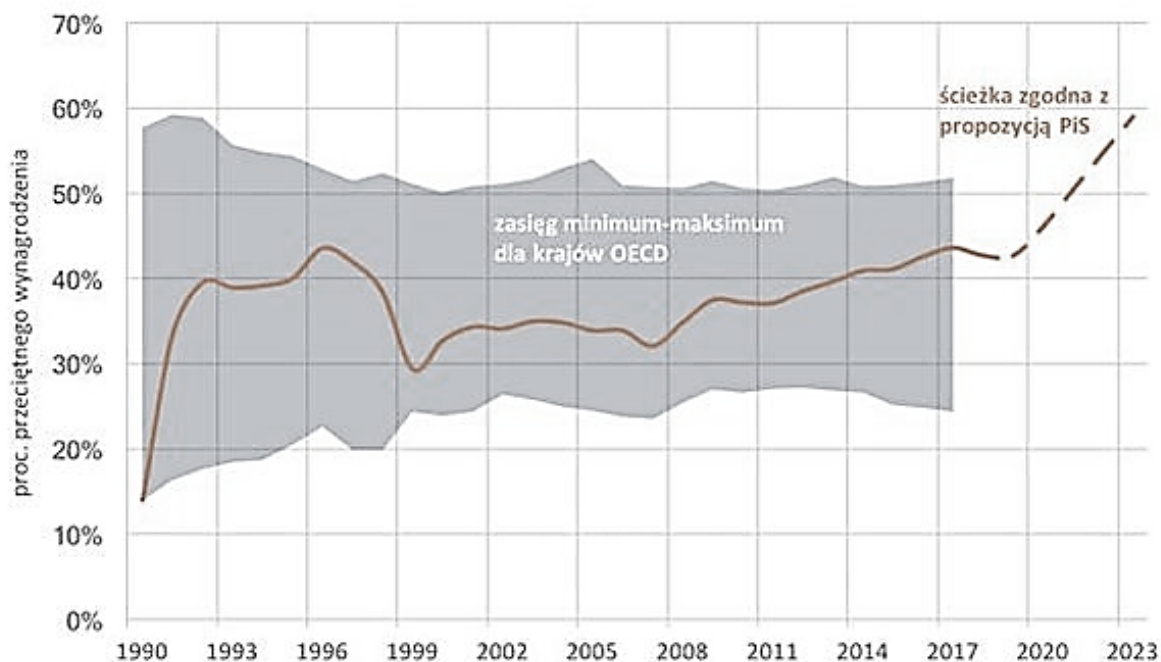
Źródło: www.bankier.pl (dostęp: 13/09/2019).

Mamy zatem do czynienia z pomysłem tyleż nowatorskim, co radykalnym i ryzykownym. Wydaje się, że rząd podążając za wzorcem państwa dobrobytu usiłuje wywołać szybką i silną kompresję płac na niespotykaną dotąd skalę. Warto przytoczyć ostrzeżenia Międzynarodowego Funduszu Walutowego, który w swoim raporcie pt. *Cross-Country Report On Minimum Wages*²³ wskazuje, że wzrost płacy minimalnej powyżej 40 proc. średniej może skutkować poważnymi konsekwencjami. Wśród głównych zagrożeń, cytowany raport zwraca uwagę na ryzyko zbyt ostrej presji na wzrost płac w gospodarce w ogóle, tym samym na presję inflacji kosztowej. Dodatkowo MFW przestrzega przed nadmierną kompresją relacji między płacą najniższą a średnią ze względu na ryzyko powiększania się szarej strefy rynku pracy. I choć, generalna wymowa raportu stanowi rekomendację dla rządów do stosowania płacy minimalnej jako narzędzia wyrównywania dochodów i zapobiegania ubóstwu, to jednak MFW zaleca, żeby:²⁴

- (1) odpowiednio skalibrować rozmiary płacy minimalnej w relacji do średniej (MFW wskazuje empiryczny przedział 10–45 proc.);
- (2) dostosować regulacje płacy minimalnie i jej skalę do specyficznych warunków rynku pracy i aktualnej kondycji gospodarki;
- (3) zdepolityzować proces decyzyjny dotyczący regulacji płac;
- (4) stosować regulację płac w znacznie szerszym kontekście działań na rzecz walki z nierównościami.

²³ *Cross-Country Report on Minimum Wages*, <https://www.imf.org/external/pubs/ft/scr/2016/cr16151.pdf> (dostęp: 20/09/2019)

²⁴ *Ibidem*, s. 25–26.



Rys. 7. Wynagrodzenie minimalne w relacji do przeciętnego wynagrodzenia – OECD

Źródło: www.bankier.pl/wiadomosc/Podwyzka-placy-minimalnej-to-juz-bylyby-rewolucja-7734762.html, (dostęp: 15/09/2019).

Podobne rekomendacje – jak się zdaje – wynikają z Europejskiej Karty Społecznej Rady Europy. W dokumencie tym (podobnie jak w raporcie MFW) znajdujemy wiele zaleceń dla podnoszenia minimalnego wynagrodzenia. Rozstrzyga o tym art. 4 Karty:²⁵

„Prawo do sprawiedliwego wynagrodzenia. W celu zapewnienia skutecznego wykonywania prawa do sprawiedliwego wynagrodzenia, Strony zobowiązują się (...) uznać prawo pracowników do takiego wynagrodzenia, które zapewni im i ich rodzinom godziwy poziom życia.”

Ambitna pod tym względem Karta wskazuje na minimalny stosunek płacy minimalnej wobec średniej na poziomie 50 proc., co – jak wynika z prezentowanych już danych jest raczej rzadkością. Wśród krajów Unii Europejskiej, udział płacy minimalnej w średnim wynagrodzeniu przekroczył 50 proc. jedynie w przypadku Słowenii (zob. rys. 6).

Na tym tle trzeba jednoznacznie zrecenzować zapowiedzi rządu odnośnie do docelowego poziomu płacy minimalnej w Polsce. Zaprojektowane bardzo szybkie tempo wzrostu stawki minimalnej, tj. 78 proc. w ciągu czterech lat oraz przewidywana kompresja relacji do płacy średniej do ok. 60 proc. wydają się być nadmiarowe, przeskalowane i tym samym wielce ryzykowne. Taki zabieg w sposób oczywisty może przyczynić się do eliminacji nierówności dochodowych w Polsce, może odnieść równie pozytywne skutki w sferze walki z ubóstwem społecznym. W tym sensie gwałtowny wzrost płacy minimalnej da prawdopodobnie doskonałe efekty w sferze polityki socjalnej. Nie można jednak ignorować wszelkich efektów i konsekwencji negatywnych, jakie niesie ze sobą ten ambitny program zarówno dla sfery społecznej, jak i ekonomicznej.

Za i przeciw skokowi płac minimalnych

Ewentualny bilans korzyści i niekorzyści wynikających ze skokowego wzrostu płacy minimalnej jest niejednoznaczny i dość trudny do skonkludowania, ze względu na istotną nieróżnorodność czynników za i przeciw tej regulacji. Problem w tym, że zwolennicy gwałtownej podwyżki wynagrodzeń minimalnych operują

²⁵ Europejska Karta Społeczna Rady Europy, s. 14–15, <https://rm.coe.int/168047e175> (dostęp: 20/09/2019).

głównie aspektami socjalnymi, społecznymi i etycznymi. Przeciwnicy tego ruchu z kolei argumentują przy użyciu racjonalnych przesłanek i ekonomicznych związków przyczynowo-skutkowych. Z tego względu próba przeciwstawienia sobie obu perspektyw skazana jest w zasadzie na porażkę. Wydaje się więc, że problem należałoby zdefiniować następująco i dwukierunkowo:

- (1) Z jednej strony trzeba zadać pytanie: Czy Polska jest gotowa na poniesienie ewentualnych konsekwencji ekonomicznych w pogoni za ziszczeniem modelu państwa dobrobytu, w którym dobrobyt jest dystrybuowany bez nierówności?
- (2) Z drugiej strony trzeba się zastanowić: Czy Polska, w dbałości o kondycję makroekonomiczną gospodarki i długoterminowe perspektywy wzrostu jest gotowa cofnąć się z drogi budowania państwa dobrobytu bez nierówności społeczno-ekonomicznych?

Poniższe zestawienie pozwala na rozstrzygnięcie tak sformułowanych dylematów (zob. tab. 1). Wskazano tutaj różne sfery oddziaływania planowanej regulacji wynagrodzeń, od sfery społeczno-socjalnej, po aspekty ekonomii rynku pracy, gospodarki w skali mikro- i makroekonomicznej. Należy zaznaczyć, że w zestawieniu ujęto tylko pierwotne, bezpośrednie skutki analizowanej regulacji. Pamiętać trzeba, że ewentualne negatywne skutki mogą transmitować zagrożenia na inne sfery, a także mogą w czasie pogłębiać się i generować inne jakościowo skutki.

Już bardzo powierzchowna lektura czy analiza tego zestawienia skłania do stwierdzenia, że liczne ryzyka i negatywy projektowanego zabiegu związanego z minimalną płacą przewyższają nie tylko liczebnością, ale także rangą potencjalne pozytywy. Nawet bardzo nieuważny czytelnik zauważy, że po stronie zagrożeń pojawiają się problemy, które mogą na trwałe zdeterminować potencjał rozwoju społeczno-gospodarczego w Polsce. Zatem, bardzo istotnym aspektem omawianego bilansu jest również kwestia odróżnienia od siebie potencjalnych skutków odwracalnych i nieodwracalnych. O ile np. wzrost bezrobocia czy spowolnienie gospodarcze mogą mieć charakter przejściowy, tj. odwracalny, o tyle np. obniżenie atrakcyjności inwestycyjnej Polski to skutek trudno- lub wcale nieodwracalny.

Tabela 1. Efekty pozytywne, negatywne i ryzyka skoku płacy minimalnej

	Efekty pozytywne płacy minimalnej	Ryzyka i efekty negatywne skoku płacy minimalnej
Sfera społeczna - socjalna	<ul style="list-style-type: none"> - podniesienie stopy życiowej; - redukcja stopy ubóstwa; - redukcja nierówności dochodowych 	<ul style="list-style-type: none"> - ryzyko obniżenia stopy życiowej dla grupy społecznej żyjącej ze stałych dochodów (emerytury, zasiłki, oszczędności, itp.) ze względu na inflację
Sfera rynku pracy	<ul style="list-style-type: none"> - wzrost aktywności zawodowej - wzrost atrakcyjności polskiego rynku pracy dla obcokrajowców 	<ul style="list-style-type: none"> - wzrastające ryzyko wzrostu bezrobocia (szczególnie w grupie słabo wykwalifikowanych) - ryzyko „ucieczki” w szarą strefę zatrudnienia - silna presja na wzrost wynagrodzeń
Strefa mikro-ekonomiczna (firmy/ pracodawcy)	<ul style="list-style-type: none"> - zahamowanie wysokiej rotacji pracowniczej 	<ul style="list-style-type: none"> - skokowy wzrost kosztów działania - ograniczenie potencjału inwestycyjnego - rosnące ryzyko upadłości (szczególnie MSP i niektórych branż z niewielką marżą zysku)
Sfera makroekonomiczna	<ul style="list-style-type: none"> - wzrost popytu konsumpcyjnego 	<ul style="list-style-type: none"> - wzrost inflacji - spowolnienie gospodarcze - ograniczenie konkurencyjności polskiej gospodarki/ polskiego eksportu - obniżenie atrakcyjności inwestycyjnej polski - ryzyko „emigracji” firm zagranicznych i polskich na obce rynki
Sfera finansowa / budżetowa	<ul style="list-style-type: none"> - wzrost dochodów do budżetu z PIT - redukcja wydatków na wsparcie socjalne 	<ul style="list-style-type: none"> - wzrost wydatków na fundusz płac sfery budżetowej; - ryzyko obniżenia wpływów do FUS

Źródło: Opracowanie własne.

W końcu, należy użyć najważniejszego argumentu wynikającego z teorii ekonomii. Otóż, według prawidłowości ekonomicznych, jedyną podstawą do zwiększania poziomu wynagrodzeń w gospodarce (zarówno w skali przedsiębiorstwa, jak i w skali makroekonomicznej) jest wzrost produktywności pracy. Tylko przy spełnieniu tego warunku, i tylko w wymiarze wynikającym z tego wzrostu możliwe jest podnoszenie płac bez naruszenia równowagi ekonomicznej. Jeśli uznać, że umownym, a jednocześnie wiarygodnym wskaźnikiem dynamiki wydajności pracy jest tempo wzrostu PKB, to w polskich warunkach aktualnie można mówić o maksymalnie 5-procentowym wzroście produktywności. I tylko w takim tempie mogą i powinny rosnąć płace, w tym płaca w wymiarze minimalnym. W istocie w ostatnich latach stwierdzono taką właśnie dynamikę płac minimalnych. Oznacza to, że projekt rządowy wzrostu płac minimalnych po 15 proc. rocznie w okresie kolejnych 4 lat jest projektem przewymiarowanym, a planowana podwyżka źle skalibrowana.

Argumentów dowodowych w tym zakresie może dostarczyć analiza porównująca pozycję Polski na tle krajów UE pod względem PKB per capita (wyrażonego w PPS) z pozycją Polski pod względem wymiaru płacy minimalnej (również w PPS). Jak ustalono wcześniej (zob. rys. 1), Polska zajmuje 10 miejsce pod względem wysokości minimum płacowego i aż 16 miejsce pod względem PKB per capita. Cztery kraje o wyższym PKB na mieszkańca mają niższe wynagrodzenie minimalne niż w Polsce. Są to Czechy, Estonia, Litwa i Słowacja. Oznacza to, że Polska gwarantuje najslabiej zarabiającym większe bezpieczeństwo ekonomiczne niż niektóre zamożniejsze gospodarki, i jednocześnie tempo zmian wynagrodzeń jest nadmiarowe.

Innym, niezwykle ważnym kontekstem przedstawionego bilansu korzyści i niekorzyści wzrostu minimum płacowego jest problem związany z koniunkturą gospodarczą i momentem czasowym wdrażania tej regulacji. Z jednej strony, na przełomie 2019/2020 możemy mówić o idealnej sytuacji na rynku pracy sprzyjającej wprowadzeniu gwałtownej podwyżki płac. W istocie, aktualnie stopa bezrobocia jest rekordowo niska, a na rynku pracy dominuje przekonanie o niekończących się podwyżkach wynagrodzeń. Z drugiej strony, wiele symptomów ekonomicznych awizuje rychłe pogorszenie się koniunktury gospodarczej. Wystarczy wskazać na wymykającą się spod kontroli inflację (ponad 3 proc. wobec celu antyinflacyjnego 2,5 proc.); pierwsze sygnały o spadku produkcji przemysłowej w Polsce, czy w końcu doniesienia o początku recesji na głównych polskich rynkach eksportowych. Jeżeli projekcje dotyczące zbliżającej się fazy dekonunktury w gospodarce światowej i krajowej okażą się prawdziwe, opisywane tutaj negatywne skutki regulacji płac mogą być znacznie ostrzejsze w swoim przebiegu i następstwach.

Nie bez znaczenia pozostaje też kontekst polityczny. Nie można nie zauważyć, że gdyby nie potrzeby trwającej kampanii wyborczej i festiwal obietnic przedwyborczych, prawdopodobnie nie byłoby dzisiaj debat i sporów polityków i ekonomistów na temat płac. Zdaje się, że moment czasowy propozycji rządu ma bezpośredni związek z toczącą się kampanią i zbliżającymi wyborami.

Konkluzje

Reasumując zawarte w niniejszym artykule rozważania, można zaryzykować skatalogowanie najważniejszych wniosków dotyczących minimum płacowego w Polsce i rządowych planów jego radykalnego wzrostu.

- (1) Aktualny wymiar płacy minimalnej w Polsce nie odbiega od standardów w krajach Europy Środkowo-Wschodniej – Polska z płacą minimalną na poziomie ok. 503 Euro miesięcznie zajmuje 13. pozycję wśród 22 krajów Unii Europejskiej i 10 pozycję względem płacy minimalnej wyrażonej w standardzie PPS. Pod względem tego drugiego miernika, zajmujemy drugie po Słowenii miejsce w grupie tzw. nowych krajów UE.
- (2) W Polsce w ostatnim dziesięcioleciu, zarówno płaca minimalna jak i przeciętne miesięczne wynagrodzenie systematycznie rosną, przy czym od 2011 roku wzrost płacy minimalnej systematycznie wyprzedzał wzrost przeciętnych wynagrodzeń brutto. W całym tym okresie zarówno płace minimalne, jak i średnie, rosły również w ujęciu realnym (powyżej inflacji).
- (3) Stosunek płacy minimalnej do przeciętnych zarobków w Polsce ma podobną wartość jak w innych krajach europejskich. Płaca minimalna w Polsce w 2018 roku stanowiła 46,2 proc. średniego wynagrodzenia.

- (4) Cztery kraje o wyższym PKB na mieszkańca mają niższe wynagrodzenie minimalne niż w Polsce. Są to Czechy, Estonia, Litwa i Słowacja. Oznacza to, że Polska gwarantuje najniższemu zarabiającemu większe bezpieczeństwo ekonomiczne niż niektóre zamożniejsze gospodarki, i jednocześnie tempo zmian wynagrodzeń jest nadmierowe.
- (5) Projektowana regulacja płacy minimalnej zakładająca jej wzrost o 78 proc. w ciągu 4 lat, spowoduje niebezpieczną kompresję relacji płacy minimalnej do średniej do poziomu ok. 60 proc., tj. poziomu wyższego niż rekomendowany przez Radę Europy i MFW i rekordowo wysokiego w porównaniu z innymi krajami.
- (6) Planowany wzrost płacy minimalnej w tempie 15 proc. rocznie przewyższa trzykrotnie dynamikę wzrostu produktywności w Polsce, więc jako taki jest źle/ błędnie skalibrowany.
- (7) Bilans korzyści i niekorzyści skokowego wzrostu płacy minimalnej w Polsce wskazuje wyraźnie na przewagę ryzyk i zagrożeń z tym związanych, szczególnie w odniesieniu do gospodarki w skali mikro- i makroekonomicznej oraz w obszarze finansów publicznych. Niektóre z nich mogą mieć charakter nieodwracalny.
- (8) Antycypacja koniunktury gospodarczej w perspektywie najbliższych czterech lat wskazuje na bezpośrednie zagrożenie recesją gospodarczą, która może zaostrzyć oddziaływanie negatywnych skutków planowanej regulacji płacy minimalnej.

Uwzględniając powyższe argumenty, a jednocześnie nie kontestując postulatów poprawy stopy życiowej Polaków, trzeba jednoznacznie stwierdzić, że projekt regulacji płacy minimalnej w kształcie zaproponowanym w kampanii wyborczej przez formację rządzącą jest po pierwsze źle skalibrowany, po drugie – źle rozplanowany w czasie. Jeśli zatem zgodzić się z dążeniem Polski do modelu państwa dobrobytu, to trzeba ostrzec przed pośpiechem w tym względzie. Ta konkluzja to jednocześnie odpowiedź na zdefiniowane wcześniej pytania:

- (1) Czy Polska jest gotowa na poniesienie ewentualnych konsekwencji ekonomicznych w pogoni za ziszczeniem modelu państwa dobrobytu, w którym dobrobyt jest dystrybuowany bez nierówności?
- (2) Czy Polska, w dbałości o kondycję makroekonomiczną gospodarki i długoterminowe perspektywy wzrostu jest gotowa cofnąć się z drogi budowania państwa dobrobytu bez nierówności społeczno-ekonomicznych?

Nie ma w Polsce sporu na temat postulatów dążenia do państwa dobrobytu. Tak jak nie ma sporu o to czy stosować regulacje minimum płacowego – to instrument powszechnie akceptowany, nie wzbudzający większych kontrowersji. Spór toczy się dzisiaj na temat wymiaru płacy minimalnej i tempa jej wzrostu.

Na tle treści zaprezentowanego artykułu, Autorka nawołuje o racjonalne, rozważne zaplanowanie ścieżki budowy państwa dobrobytu. Proponowany przez rząd projekt jest źle skalibrowany (zbyt szybkie tempo wzrostu płacy) i równie źle rozplanowany w czasie (zbyt krótki czas realizacji tej obietnicy wyborczej). Projekt ten może narazić polską gospodarkę, a zatem i polskie społeczeństwo na bardzo dotkliwe i często nieodwracalne konsekwencje i w efekcie, zamiast zbliżyć kraj do idei państwa dobrobytu, może skutecznie zbliżyć Polskę do scenariusza greckiego. Warto przypomnieć, że Grecja to jedyny kraj UE, w którym w ostatniej dekadzie nie odnotowano podwyżki minimum płacowego. Dzieje się tak ze względu na konieczność prowadzenia w Grecji bardzo restrykcyjnej polityki naprawczej, po latach uprawiania nieracjonalnej polityki rozdawczej. Ta ostatnia myśl niech będzie memento dla autorów koncepcji skokowego wzrostu płacy w Polsce.

Bibliografia

- A Strong Minimum Wage Can Help Working Families, Businesses and Our Economy Recover, NELP, New York 2011.
- Boeri T., *Ekonomia niedoskonałych rynków pracy*, Wolters Kluwer 2011.
- Budnikowski T., *Bezrobocie wyzwaniem współczesności*, Instytut Zachodni, Poznań 2009.
- Cross-Country Report on Minimum Wages, <https://www.imf.org/external/pubs/ft/scr/2016/cr16151.pdf> (dostęp: 20/09/2019).

- Dane statystyczne dotyczące płac minimalnych: <https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/pdfscache/13112.pdf>.
- Europejska Karta Społeczna Rady Europy, s. 14–15, <https://rm.coe.int/168047e175> (dostęp: 20/09/2019).
- Frieske K.W., O mankamentach propozycji Davida Hume'a i Stanisławy Golinowskiej, [w:] Polityka społeczna. Wybrane problemy. Wybór artykułów z lat 1999–2005, IPiSS, Warszawa 2005.
- <https://gratka.pl/regiopraca/portal/rynek-pracy/zarobki/placa-minimalna-w-krajach-unii-europejskiej> (data dostępu: 19/09/2019).
- <https://www.bankier.pl/wiadomosc/Placa-minimalna-mocno-w-gore-argumenty-za-i-przeciw> (dostęp: 13/09/2019).
- <https://wynagrodzenia.pl/klasycy-wynagrodzen/friedman-milton> (dostęp: 12/09/2019).
- Kenworthy L., *Jobs and Equality*, Oxford 2008, s. 279, przytaczam za: R. Szarfenberg, Czy i kiedy kryzys gospodarczy i wzrost nierówności dochodów są dobre dla ubogich, [w:], M. Książkowski, B. Rysz-Kowalczyk, C. Żołędowski (red.), *Polityka społeczna w kryzysie*, IPS UW, Warszawa 2009.
- Keynes J. M., *General Theory of Employment, Interest and Money* (1935).
- *Konwencje i Zalecenia Międzynarodowej Organizacji Pracy 1919–1994*, PWN, Warszawa 1996.
- Krajewska A., Refleksje o płacy minimalnej. *Studia Prawno-Ekonomiczne*, t. XCIV, 2015.
- Rothbard M. *Outlawing Jobs: The Minimum Wage, Once More z Making Economic Sense*, <https://mises.org/library/making-economic-sense> (dostęp: 13/09/2019).
- Saint– Simone C.H., *Utopja – Filozofja – Industrializm*, Warszawskie Towarzystwo Naukowe 1936. (http://www.bibliotekacyfrowa.pl/Content/79529/Grabowski_J_Saint_Simon_Utopia_filozofia_industrializm.pdf).
- Smith A., *Badania nad naturą i przyczynami bogactwa narodów*, PWN 2019.
- W. Kozioł, *Płaca minimalna w świetle teorii kapitału ludzkiego*, *Studia Ekonomiczne*, Uniwersytet Ekonomiczny w Krakowie, 2013.

Leap of the minimum wage in Poland - on the way to the prosperity state

Summary

The article is a proprietary, in a sense spontaneous response to numerous controversies related to the plan to rapidly raise the level of the minimum monthly salary from the current level of PLN 2,250 to PLN 4,000, i.e. by nearly 80 percent. in the next 4 years. The author wonders if this concept is justified by the condition of the Polish economy? Or maybe it is a purely political (populist) game, which the goal is - not so much to improve the welfare of Poles - as to obtain votes in parliamentary elections? After all, the authors of the project for increasing the minimum wage do not hide that this is the idea constituting the core of the election campaign and the foundation of the election program under the slogan of building a welfare state.

The author does not contest the concept of the welfare state, nor does she contest the essence of the minimum wage. The author set herself the goal of attempting to make an objective analysis of the dynamics of the increase in the minimum wage in Poland and its relation to the average wage. On this background, the author also proposes a comparative analysis, indicating the position of Poland within EU and OECD countries in terms of the level of minimum wages. Empirical research in the scope described above is preceded by a compact review of the most important theorems on the minimum wages. The theoretical and empirical layer of the article is crowned by the author's attempt to indicate the main, positive and negative effects of the projected increase in the minimum wage in Poland.

The content of this article is a kind of assessment based on economic rationality and macroeconomic data, in isolation from electoral emotions, and an attempt to resolve the author's defined dilemmas: Is Poland ready to bear any possible economic consequences in pursuit of the fulfillment of the welfare state model in which welfare is distributed without inequality? Is Poland, ready to step back from the path of building the welfare without social and economic inequalities just to preserve the macroeconomic condition of the economy and its long-term growth prospects?

On this background, the author calls for rational and careful planning of the path to build well-being for Poles. According to the author, the project proposed by the government is poorly calibrated (too fast wage growth rate) and equally poorly planned in time (too short time to fulfill this election promise).

Keywords

The minimum wage, the ratio of the minimum wage to the average wage, compression of wages; state salaries regulation, state interventions in the labor market