

CZERWIEC 2021



REGIONALIZACJA PŁACY MINIMALNEJ W POLSCE – ROZWAŻANIA

Autorzy:
Anna Bojanowska-
-Sosnowska
Cezary Marzęda

Współpraca:
Łukasz Mróz



FUNDACJA REPUBLIKAŃSKA

PARTNER RAPORTU






REGIONALIZACJA PŁACY MINIMALNEJ W POLSCE – ROZWAŻANIA

Autorzy:
Anna Bojanowska-
-Sosnowska
Cezary Marzęda

Współpraca:
Łukasz Mróz

SPIS treści

 1			
STRESZCZENIE	4		
 2			
PŁACA MINIMALNA – ZAGADNIENIA PODSTAWOWE	8		
 3			
IDENTYFIKACJA ROZWIĄZAŃ FUNKCJONUJĄCYCH W INNYCH KRAJACH	18		
 4			
PŁACA MINIMALNA W POLSCE	30		
		 5	
		CHARAKTERYSTYKA POLSKI POD WZGLĘDEM DOCHODÓW I KOSZTÓW UTRZYMANIA W KONTEKŚCIE REGIONALNYM – ROZWAŻANIA	38
		 6	
		PRZEDSTAWIENIE WARIANTÓW MODELU OBLICZANIA REGIONALNEJ STAWKI WYNAGRODZENIA MINIMALNEGO WRAZ Z PRZEDSTAWIENIEM WAD I ZALET	62
		 7	
		ANEKS	76



STRESZCZENIE

REKOMENDACJE

- ✓ Podjęcie działań na rzecz wprowadzenia regionalizacji płacy minimalnej.
- ✓ Uznanie powiatu za punkt odniesienia regionalizacji w Polsce, ze względu na duże zróżnicowania występujące w kosztach utrzymania oraz wysokości wynagrodzenia wewnątrz województw.
- ✓ Ustalenie konkretnych wyłączeń branżowych jak oświata, służby medyczne oraz mundurowe.
- ✓ Podjęcie dialogu z organizacjami pracowników oraz pracodawców oraz przeprowadzenie szeroko zakrojonej kampanii społecznej.

NASTĘPNE KROKI

- ✓ Rozpoczęcie dyskusji na temat zaproponowanych sposobów wyznaczania regionalnej stawki wynagrodzenia minimalnego.
- ✓ Włączenie partnerów społecznych, organizacji pracodawców i pracowników w dalszą dyskusję na temat ewentualnego wprowadzenia regionalizacji płacy minimalnej
- ✓ Przeprowadzenie dodatkowej dyskusji dotyczącej wyłączeń branżowych oraz ustalenia ogólnokrajowej stawki płacy minimalnej między innymi dla oświaty, służb medycznych oraz mundurowych.
- ✓ Przeprowadzenie kampanii informacyjnej w celu uniknięcia dezinformacji pracodawców oraz poczucia niesprawiedliwości wśród pracowników najbiedniejszych regionów.

- ✓ Przygotowanie dodatkowej polityki regionalnej w przypadku decyzji o zastosowaniu drugiej metody wyznaczania wynagrodzenia minimalnego.

UZASADNIENIE ROZWAŻAŃ

Dyskusja nad regionalizacją płacy minimalnej jest istotna głównie ze względu na istniejące między regionami różnice w poziomie rozwoju gospodarczego, bezrobociu czy wysokości wynagrodzeń. Analizując dane statystyczne, możemy zauważyć zróżnicowanie przeciętnego wynagrodzenia pomiędzy regionami (poziom powiatów oraz oddzielnie poziom województw) w okresie 2002–2019. Według analizy nastąpił wzrost zróżnicowania wynagrodzeń pośród województw oraz pośród powiatów w badanym okresie. Szczególną uwagę poświęcono pięciu powiatom o największych przeciętnych dochodach w 2019 roku. Cztery spośród nich charakteryzują się rozwiniętą działalnością gospodarczą w sektorze wydobywania surowców. Wyjątkiem jest miasto stołeczne Warszawa.

Podczas rozważań na temat minimum socjalnego zauważono, że przeciętny wzrost wartości minimum socjalnego (dane IPiSS) dla kraju oraz w rozbiciu na województwa w okresie 2013–2019 był niższy od analogicznego średniego wzrostu wynagrodzenia minimalnego (103,17 zł). Wnioskuje się, że w okresie od 2013 roku do 2019 roku zwiększyły się możliwości utrzymania gospodarstw domowych przez osoby otrzymujące wynagrodzenie minimalne. W raporcie wykonano analizę możliwości utrzymania gospodarstw liczących od dwóch do pięciu osób przez dwie osoby otrzymujące wynagrodzenie minimalne. Taka para osób będzie w stanie utrzymać trzyosobowe gospodarstwo domowe według standardów minimum socjalnego we wszystkich województwach, jeżeli trzecią osobą będzie dziecko w wieku do 6 lat, jednak nie utrzyma-

ją gospodarstwa czteroosobowego ani pięcioosobowego. Podobną analizę wykonano dla minimum socjalnego opartego o badanie CBOS. Para otrzymująca wynagrodzenie minimalne w tym wariantcie będzie w stanie utrzymać gospodarstwo domowe dwuosobowe tylko w 8 województwach. Zauważono również, że płaca minimalna w 2020 roku może być wyższa o 190 zł od najniższego przeciętnego wynagrodzenia w powiatach. Z roku na rok ta wartość może zmniejszać się. W okresie 2003–2019 wartość odchylenia standardowego wzrosła mocniej w przypadku powiatów niż w przypadku województw, co oznacza mocniejsze zróżnicowanie na poziomie powiatów. Jest to argument za regionalizacją płacy minimalnej.

W raporcie przedstawiono trzy modele obliczania regionalnej stawki wynagrodzenia minimalnego. Pierwszy jest określony wzorem, który w swojej konstrukcji odnosi się do kondycji gospodarczej regionów oraz całego kraju. Dynamika zmiany regionalnego wynagrodzenia minimalnego jest uzależniona od wartości parametrów sterujących (*a* i *b*). Zwiększenie wartości parametru *a* zwiększa wpływ regionalnego wynagrodzenia minimalnego w roku poprzednim na regionalne wynagrodzenie minimalne w roku bieżącym. Z kolei zwiększenie wartości parametru *b* zwiększa wpływ przeciętnego wy-

grodzienia w kraju w roku poprzednim na regionalne wynagrodzenie minimalne w roku bieżącym. Przedstawiono również przebieg funkcji określających regionalne wynagrodzenia minimalne dla województw w oparciu o dane historyczne, zakładając wprowadzenie sposobu regionalizacji wynagrodzenia minimalnego (metoda I) od roku 2004. Istota drugiej z prezentowanych w raporcie propozycji polega na indywidualnym rozpatrywaniu wysokości płacy minimalnej w trzech grupach powiatów. Grupy powiatów są podzielone na podstawie wysokości przeciętnego wynagrodzenia. Wskazano przykładowy podział 10:80:10, tj. na 10% powiatów o najniższym przeciętnym wynagrodzeniu, 10% powiatów o najwyższym przeciętnym wynagrodzeniu oraz pozostałe 80%. Regionalne stawki wynagrodzenia minimalnego ustala się na podstawie połowy wartości średniej przeciętnych wynagrodzeń powiatów w poszczególnych grupach. Przydział do grup funkcjonuje przez 5 lat, po czym dokonywana jest rewizja podziału. Poza wariantem 10:80:10 opisano drugi 20:60:20 oraz dwa kolejne warianty, tj. 20:30:30:20 oraz 20:30:50, ale są one już zaliczone do metody trzeciej. Metoda trzecia ma podobne założenia jak metoda druga – różni się tym, że zmiany przydziału powiatów do grup odbywają się co roku na podstawie najnowszych danych i prognoz.



PŁACA MINIMALNA – ZAGADNIENIA PODSTAWOWE

RYS HISTORYCZNY I NAJWAŻNIEJSZE DOKUMENTY MIĘDZYKARODOWE

Koncepcja wynagrodzenia minimalnego jako wartości sankcjonowanej prawnie to pochodna „płacy godziwej” o korzeniach wyrastających z katolickiej nauki społecznej. Wynika ona z założenia, że praca nie jest towarem jak inne, a rynek nie powinien być wyłączną i ostateczną instytucją ustalającą jej wysokość¹.

Ewolucję płacy minimalnej możemy śledzić od prawie stu trzydziestu lat. Po raz pierwszy zdecydowano się na jej wprowadzenie w 1894 roku w Nowej Zelandii na podstawie New Zealand Industrial Conciliation and Arbitration Act pod wpływem strajków pracowników².

W regionalnej formie wystąpiła dwa lata później w australijskim w stanie Victoria³. W krajach europejskich pierwsze próby regulacji najniższych wynagrodzeń w 1891 roku podjęła Wielka Brytania, która przyjęła Fair Wages Resolutions – przepisy mające wyeliminować nieuczciwą konkurencję podczas ubiegania się o publiczne kontrakty. Jednak dopiero w 1909 roku za sprawą Winstona Churchilla w Wielkiej Brytanii wprowadzono prawo, na mocy którego powstały rady do spraw wynagrodzeń. Miały one prawo określać płace minimalne w danych gałęziach gospodarki. Celem tego zabiegu miało być określenie przez państwo minimalnego poziomu płacy, którą powinien otrzymać legalnie zatrudniony pracownik wykonujący najprostsze prace. Pracodawcy mieli zaś respektować tę wysokość, aby ograniczyć szkodliwą dla pracowników konkurencję pracodawców w obniżaniu kosztów za pomocą obniżki płac. Krok ten miał być odpowiedzią na pogłębiające się nierówności społeczne oraz ciężkie warunki życia i pracy w XIX-wiecznej Wielkiej Brytanii i jej koloniach⁴.

Po zakończeniu I wojny światowej w Traktacie wersalskim „godziwe wynagrodzenie” uznano za jedną z podstaw ładu społecznego na poziomie międzynarodowym.

W traktacie znaleźć można wzmiankę, iż pracownikom powinna być zagwarantowana płaca umożliwiająca „rozsądny standard życiowy”, a wynagrodzenie winno być adekwatne „z punktu widzenia potrzeb życiowych”. Zapisy te wraz całą XIII częścią traktatu stanowiły bazę dla pracy utworzonej później Międzynarodowej Organizacji Pracy.

Po II wojnie światowej, za sprawą uznania przez Organizację Narodów Zjednoczonych Międzynarodowej Organizacji Pracy za swoją agendę, przyjęto również jej zasady. To poskutkowało włączeniem w przyjętej w 1948 roku przez Zgromadzenie Ogólne ONZ Powszechnej Deklaracji Praw Człowieka zapisu, iż „Każdy człowiek, który pracuje, ma prawo do otrzymania sprawiedliwego i wystarczającego wynagrodzenia, zapewniającego jemu samemu i jego rodzinie egzystencję godną dostojstwa ludzkiego, a w razie konieczności do korzystania z innych środków opieki społecznej”. Konsekwencje tej koncepcji widoczne są w Międzynarodowym Pakcie Praw Gospodarczych, Społecznych i Kulturalnych z 1966 roku, w którym odnajdujemy zapis zapewniający „wszystkim pracownikom przynajmniej [...] przyzwoite utrzymanie dla nich samych i ich rodzin”.

Kolejnym wartym przywołania dokumentem jest przyjęta w 1961 roku Europejska Karta Socjalna (Społeczna) Rady Europy. Znajdujemy w niej stwierdzenie, iż „wszyscy pracownicy mają prawo do godziwego wynagrodzenia, wystarczającego do zapewnienia im, jak i ich rodzinom, właściwego poziomu życia”. Zapis ten ma charakter deklaracyjny, a jego wypełnienie jest monitorowane przez organa Rady Europy, między innymi



Europejska Karta Socjalna Rady Europy z 1961

„Wszyscy pracownicy mają prawo do godziwego wynagrodzenia, wystarczającego do zapewnienia im, jak i ich rodzinom, właściwego poziomu życia”

przez Komitet Niezależnych Ekspertów oraz Komisję Opiniującą Przestrzeganie Zasad Karty Socjalnej. Pomimo iż kryteria oceny nie są sprecyzowane, Komitet Niezależnych Ekspertów rozwinął analizę poprzez próbę określenia minimum potrzeb gospodarczych, społecznych i kulturowych pracowników i ich rodzin oraz odniesienia minimalnej płacy godziwej do wynagrodzenia w gospodarce narodowej. Ostatecznie ustalono, że płaca godziwa, rozumiana jako dochód rodzinny, nie powinna być niższa niż 68% płacy przeciętnej brutto w danym kraju. W tym kontekście płaca minimalna byłaby więc podstawowym, lecz niejedynym składnikiem wynagrodzenia godziwego.

Jego realizacja powinna być ustalana „na drodze czy to swobodnie zawartych układów zbiorowych, czy to prawnie określonych metod ustalania płac, czy to w inny sposób, właściwy dla warunków krajowych”⁵.

Sama ewolucja najlepiej widoczna jest jednak w pracach MOP. Międzynarodowa Organizacja Pracy usankcjonowała płacę minimalną w 1928 roku, wyznaczając jej ogólne zasady w konwencji nr 26 dotyczącej ustanowienia metod ustalania płac minimalnych⁶. Uznano, że sprzyja ona:

- ✓ ograniczeniu eksploatacji robotników, w szczególności niewykształconych i nieposiadających kwalifikacji zawodowych;
- ✓ walce z ubóstwem poprzez zapewnienie odpowiedniego poziomu życia osobom wykonującym prace najprostsze;
- ✓ eliminuje niektóre formy nieuczciwej konkurencji na rynku pracy – jak dyskryminacja ze względu na płeć czy pochodzenie^{7, 8} poprzez wprowadzenie:

- ochrony dla wynagrodzeń pracowników zatrudnionych w przemyśle przetwórczym oraz handlu;
- zobowiązania do ustanowienia bądź zachowania metody ustalania minimalnej stawki płacy, szczególnie tam, gdzie nie istnieje skuteczny system ustalania wysokości płac w drodze zbiorowych układów pracy lub innej, i gdzie płace są wyjątkowo niskie;
- konieczności konsultowania pracodawców i pracowników w kwestii tego, w których branżach stosowane będą metody ustalania płacy minimalnej oraz w zakresie samych metod.

Zalecenie nr 30 zobowiązuje państwa do wprowadzenia zasad ustalania płacy minimalnej dla pracowników handlu oraz przemysłów przetwórczych. Pozostawiając stronom swobodę określania, wyznaczania i realizacji płacy minimalnej, przyjęto następujące wytyczne:

- ✓ stosowania konsultacji metod (przed wdrożeniem) z przedstawicielami pracowników, pracodawców oraz ekspertami;
- ✓ uczestnictwo w procesie regulacji równej reprezentacji pracodawców i pracowników;
- ✓ informowanie o stawkach płacy minimalnej, kontrola jej przestrzegania i karanie uchylania się od jej obowiązków;
- ✓ zapewnienie pracownikom prawa dochodzenia urzędowo/sądownie rekompensaty bezprawnie obniżonej płacy.

Dodatkowo zwrócono uwagę, że mężczyźni i kobiety powinni otrzymywać równe wynagrodzenie za pracę jednakowej wartości⁹.

Kolejno pojawiła się konwencja MOP nr 99 dotycząca metod ustalania płac

minimalnych w rolnictwie. Dopuszcza się w niej indywidualne odstępstwa od minimalnych stawek płac w celu uniknięcia zmniejszenia możliwości zatrudnienia pracowników o obniżonej zdolności fizycznej lub umysłowej. Pozwala ona również na częściową wypłatę minimalnej płacy w naturze.

Kolejno zagadnienie wynagrodzenia minimalnego regulowały konwencję nr 131 oraz zalecenie nr 135 dotyczące ustalania płacy minimalnej, zwłaszcza w odniesieniu do krajów rozwijających się. Uznano, iż płaca minimalna ustalana jest dla pracy:

- ✓ wykonywanej w warunkach uciążliwych,
- ✓ wykonywanej z przeciętną wydajnością,
- ✓ prostej, lekkiej.

Konwencja nr 131 wymieniła (między innymi) następujące czynniki, które należy wziąć pod uwagę podczas wyznaczania płacy minimalnej:

- ✓ potrzeby pracowników przy uwzględnieniu ogólnego poziomu płac w kraju,
- ✓ koszty utrzymania,
- ✓ koszty świadczenia z tytułu ubezpieczeń społecznych,
- ✓ poziom stopy życiowej różnych grup społecznych,
- ✓ czynniki natury gospodarczej, jak wymogi rozwoju gospodarczego, poziom wydajności pracy czy dążenie do osiągnięcia i utrzymania wysokiego poziomu zatrudnienia¹⁰.

Zalecenie nr 135 doprecyzowuje metody ustalania płac minimalnych. Mogą one przybrać takie formy, jak:

- ✓ ustawa,
- ✓ decyzja właściwej władzy,
- ✓ decyzja komisji lub rad do spraw płac,
- ✓ orzeczenia komisji arbitrażowych lub sądów pracy,
- ✓ decyzja, która nadaje moc obowiązującym postanowieniom układów zbiorowych.

Zalecenie to wskazuje również na konieczność uaktualniania w regularnych odstępach czasu stawki płacy minimalnej w celu uwzględnienia zmian kosztów utrzymania i innych warunków ekonomicznych. Zaleca się zatem prowadzenie cyklicznych badań dotyczących sytuacji gospodarczej kraju, bezrobocia, wydajności pracy, tendencji rozwoju dochodów na osobę, zatrudnienia. Zgodnie z Zaleceniem nr 135 dopuszczalne są różnicowanie płacy minimalnej dla odrębnych grup pracowników, jak i zróżnicowanie regionalne, uwzględniające różnice w poziomie kosztów utrzymania¹¹.

Konwencja nr 131 i zalecenie nr 135 nie wskazują, jaka powinna być relacja płacy minimalnej w stosunku do przeciętnego wynagrodzenia. W założeniu jednak płaca minimalna powinna zapewnić uczestnictwo w życiu danej zbiorowości, nie powodując zubożenia i wykluczenia społecznego osób najmniej zarabiających.

Co istotne w kontekście niniejszego raportu – wskazano, iż u podstaw płacy minimalnej znajduje się niezbędna ochrona socjalna pracowników w zakresie dopuszczalnego minimum poziomu płac.

Sama zaś płaca minimalna jest zarówno kategorią społeczną, jak i ekonomiczną.



Metody ustalania płac minimalnych:

- ustawa,
- decyzja właściwej władzy,
- decyzja komisji lub rad do spraw płac,
- orzeczenia komisji arbitrażowych lub sądów pracy,
- decyzja, która nadaje moc obowiązującym postanowieniom układów zbiorowych.

Źródło:

Zalecenie nr 135

Jej społeczny aspekt polega na określeniu jej na poziomie zapewniającym niezbędne środki utrzymania oraz przeciwdziałaniu nadmiernej eksploatacji pracowników. Ekonomiczny zaś komponent wynika z faktu, że jest ona elementem polityki płac, która z kolei ma wpływ na koszty pracy, konkurencyjność przedsiębiorstw oraz sam rynek pracy.

Na podstawie opisanych dokumentów dostrzec można wspólną dla nich cechę, jaką jest posiadana przez poszczególne kraje swoboda w kształtowaniu wysokości oraz zasięgu obowiązywania płacy minimalnej. Powtarza się również postulat uczestnictwa w procesie kształtowania wynagrodzenia minimalnego reprezentantów zarówno pracodawców, jak i pracowników. Dokumenty dopuszczają różne formy zarówno ustalania, jak i różnicowania wynagrodzenia minimalnego. W większości krajów jednak płaca minimalna ustalana jest centralnie dla wszystkich. W niektórych wysokość płacy minimalnej określają układy zbiorowe pracy, istnieją również państwa, w których negocjacje prowadzone są na szczeblu pojedynczych przedsiębiorstw¹².

PŁACA MINIMALNA – PODSTAWY TEORETYCZNE ORAZ DEFINICJE

Istnieją liczne definicje opisujące płacę minimalną, według jednej z nich „płaca minimalna to najniższy poziom wynagrodzenia, określony w legislacjach narodowych poszczególnych krajów dla przyjętej jednostki czasu. Najczęściej jest ona wyrażona w kwocie przysługującej za godzinę bądź miesiąc pracy. Stosowane są również stawki dzienne lub tygodniowe. Prawo do pobierania wynagrodzenia minimalnego przysługuje pracownikom zatrudnionym na podstawie stosunku pracy”¹³.

Słownik PWN definiuje płacę minimalną jako „kwotę wynagrodzenia, poniżej której nie można opłacać pracow-

nika zatrudnionego w pełnym wymiarze czasu pracy”¹⁴.

Podając za GUS: „minimalne wynagrodzenie za pracę to najniższe wynagrodzenie, jakie może otrzymać pracownik zatrudniony na umowę o pracę po przeliczeniu osób niepełnozatrudnionych na pełne etaty. Zaś jego wysokość określa corocznie Rozporządzenie Rady Ministrów”¹⁵.

Międzynarodowa Organizacja Pracy definiuje pojęcie płacy minimalnej jako „minimalną wysokość wynagrodzenia, które pracodawca jest zobowiązany do wypłaty pracownikom za pracę wykonywaną w danym okresie, której nie można zmniejszyć w drodze układu zbiorowego lub indywidualnej umowy”¹⁶.

Według powyższych definicji płaca minimalna musi posiadać moc prawną. Może być wprowadzona na drodze ustawowej – wprowadzana przez rządy lub na drodze negocjacji – umowy zbiorowej między organizacjami pracodawców i pracowników, która jest prawnie wiążąca.

Regionalizacja płacy minimalnej polega na zróżnicowaniu stawki minimalnego wynagrodzenia za pracę w zależności od przyjętego regionu, np.: województwa, powiatu, gminy, prowincji, kantonu, stanu lub innych.

PŁACA MINIMALNA W KONTEKŚCIE TEORII EKONOMII ORAZ DYSKURS TEORETYCZNY

Płaca minimalna jest odpowiedzialna za dwa podstawowe zadania. Po pierwsze – zapewnia prawną ochronę poziomu wynagrodzeń pracowników najniżej ulokowanych w hierarchii płac, po drugie – wpływa na funkcjonowanie rynku pracy.

Patrząc na jej zagadnienie systemowo, widać, że płaca minimalna jest elementem konsensusu pomiędzy zasadami funkcjonowania konkurencyjnej



gospodarki rynkowej a ideą sprawiedliwości dystrybucyjnej. Dotyczy stron o zgoła odmiennych interesach – często także i poglądach – w sprawie samej potrzeby, wysokości czy zasad kształtowania wynagrodzenia minimalnego. Sama teoria ekonomii nie ocenia ani nie wskazuje jednoznacznie skutków wprowadzenia czy podwyżki wartości płacy minimalnej, zaś spór u jej podstaw wynika z faktu, iż jest ona formą zewnętrznej ingerencji w funkcjonowanie rynku pracy opartego na konkurencji. Narzucona stawka minimalna uniemożliwia pełne wykorzystanie zasobów pracy oraz osiągnięcie optimum ekonomicznego. Upraszczając: poprzez płacę minimalną ingeruje się w mechanizmy rynkowe w celu ochrony pracujących i ich rodzin przed wyzyskiem i ubóstwem. Współcześnie oznacza to kształtowanie jej poziomu, aby pozwał on na zaspokajanie podstawowych potrzeb życiowych zarówno pracownika, jak i jego rodziny.

Sama dyskusja dotycząca płacy minimalnej skupia się w trzech obszarach:

- ✓ Ekonomicznych konsekwencjach płacy minimalnej, wpływie płacy minimalnej na poziom zatrudnienia, szczególnie w odniesieniu do grup takich jak młodzież czy osoby o niskich kwalifikacjach. Uwzględniane są również skutki

wynagrodzenia minimalnego dla konkurencyjności przedsiębiorstw i wzrostu gospodarczego, a także jej wpływ na stopę inflacji, dochody budżetu państwa, procesy migracji i – co istotne – wielkość szarej strefy w gospodarce.

- ✓ Społecznych konsekwencjach płacy minimalnej, czyli wpływie wynagrodzenia minimalnego na rozmiar ubóstwa w pracowniczych gospodarstwach domowych, jak i na nierówności dochodowe w społeczeństwie.
- ✓ Sposobie zarządzania kwestia płacy minimalnej, w szczególności ważne są tu instytucje uczestniczące w procesie decyzyjnym, relacje między nimi oraz zasady podwyższania płacy minimalnej czy jej zakres.

Sama dyskusja o płacy minimalnej zazwyczaj łączy się z zwiększaniem się nierówności dochodowych, rozszerzaniem się strefy nisko wynagradzanego zatrudnienia oraz ryzyka ubóstwa wśród pracujących. Rozważania nad nią dodatkowo intensyfikują się w okresach zagrożenia globalną recesją, kryzysami gospodarczymi lub innymi wydarzeniami wpływającymi na stabilność zatrudnienia w gospodarce¹⁷.



Obszary dyskusji

Dyskusja dotycząca płacy minimalnej skupia się w trzech obszarach:

- Ekonomicznych konsekwencjach płacy minimalnej
- Społecznych konsekwencjach płacy minimalnej
- Sposobie zarządzania kwestią płacy minimalnej

TABELA 1

Funkcje wynagrodzenia minimalnego

Funkcja dochodowa	Zakłada, że wynagrodzenie stanowi główne źródło dochodów ludzi pracy najemnej. Jest realizowana, gdy wynagrodzenie umożliwia utrzymanie pracownika i członków jego rodziny (godne życie).
Funkcja kosztowa	Zakłada, że płaca (dochód pracownika) stanowi koszt dla pracodawcy, a udział płac w kosztach produkcji wpływa na ceny i konkurencyjność wyrobów oraz usług. Nie zawsze oznacza to, że łączne koszty produkcji są niskie, zależą one od kosztów materialnych i produktywności pracy.
Funkcja motywacyjna	Zakłada, że zbyt niskie wynagrodzenia nie motywują pracowników do wysokiej jakości pracy, wydajności oraz doskonalenia kwalifikacji. Firmy prowadzące politykę wysokich płac uzyskują także wysoką produktywność pracy.
Funkcja popytowa	Zakłada, że wynagrodzenia stanowią podstawowy czynnik kreowania popytu efektywnego na towary i usługi. To szczególnie istotne w kontekście wynagrodzenia minimalnego, które zwykle w całości jest wydatkowane na zakup głównie towarów produkcji krajowej, pobudzając w konsekwencji popyt na wytwórczość krajową.
Funkcja aktywizacji zawodowej	Zakłada, że aktywizacja osób biernych zawodowo oraz bezrobotnych zależy od poziomu minimalnego wynagrodzenia. Płaca minimalna musi być na poziomie zachęcającym do podjęcia pracy. Duża część ofert pracy trafiających do urzędów pracy proponuje wynagrodzenie na poziomie minimalnym. Często są to zajęcia cechujące się niskim prestiżem oraz ciężką, wykonywaną w trudnych warunkach pracą – również w ofertach na czas określony.
Spółeczna funkcja wynagrodzeń	Zakłada, że wynagrodzenie uzyskiwane przez pracownika stanowi nie tylko określoną kwotę pieniędzy, ale jest również miarą prestiżu i uznania pracownika zarówno w środowisku pracy, jak i w życiu prywatnym. Wynagrodzenie minimalne często jest tożsame z pracą o niskim prestiżu społecznym prowadzącą w niektórych przypadkach do wykluczenia społecznego.
Socjalna funkcja wynagrodzeń	Zakłada, że polityka płacy minimalnej, poza wpływem na sytuację materialną grupy najniższej zarabiających, jest również instrumentem pośredniego oddziaływania na zjawisko niskiego wynagrodzenia pracowników, także tych zatrudnionych na kontraktach terminowych. Minimalne wynagrodzenie wyznacza standardy płac innych pracowników znajdujących się w dolnej części rozkładu płac. Niskie wynagrodzenie jest podstawowym czynnikiem ryzyka ubóstwa wśród osób pracujących, a zjawisko relatywnego ubóstwa stanowi wyzwanie również dla Polski. Odpowiednio formowana polityka płacy minimalnej może być wykorzystana jako instrument wspierający ograniczenie nadmiernych nierówności dochodowych i ubóstwa wśród pracowniczych gospodarstw domowych. W literaturze przeważa pogląd, iż polityka ta powinna być w głównej mierze oparta na dobrze opracowanym systemie podatkowym oraz systemie świadczenia socjalnych. Niewątpliwie jednak za rozwiązaniem opartym na polityce formowania płacy minimalnej przemawia fakt, iż nie pociąga ona za sobą kosztów dla budżetu państwa – w odróżnieniu od np. ulg podatkowych dla najuboższych czy świadczeń socjalnych.

Źródło: Opracowanie własne na podstawie: M. Kabaj, *Makroekonomiczne determinanty wynagrodzenia minimalnego*.

EFEKTY WPROWADZENIA/ PODWYŻSZENIA PŁACY MINIMALNEJ

Można wyróżnić dwa modele konsekwencji w związku z wprowadzeniem lub zmianą wysokości wynagrodzenia minimalnego.

Proces negatywnej adaptacji

Wywodzi się z założeń głównego nurtu ekonomii. Skutkiem zmian wysokości lub samego wprowadzenia płacy minimalnej może być spadek zatrudnienia oraz wzrost bezrobocia – przy założeniu, że szczególnie zagrożeni są pracownicy o produktywności niższej od wysokości płacy minimalnej. Prowadzi to do osiągnięcia przez gospodarkę równowagi przy niższym poziomie produkcji i dochodu narodowego (porównując ze stanem sprzed wprowadzenia lub podwyższenia płacy minimalnej). Rezultatem tego są niższe wpływy podatkowe do budżetu państwa, wymuszające w konsekwencji ograniczenie transferów socjalnych, co pogarsza sytuację bytową ich beneficjentów. Ewentualność ta zwiększa ryzyko wystąpienia spirali płacowo-cenowej prowadzącej do inflacji, szczególnie dotkliwej w skutkach dla osób o niskich dochodach.

Proces pozytywnej adaptacji

Model ten opiera się na następującej argumentacji:

a. Podniesienie lub wprowadzenie płacy minimalnej wpływa na wzrost agregowanego popytu, a w konsekwencji – wzrost wielkości produktu krajowe-

go brutto oraz poziomu zatrudnienia. Skutkuje to zwiększeniem dochodów budżetu państwa i jego wydolności do finansowania publicznych programów socjalnych. Ta stabilizująca koniunkturę gospodarczą funkcja ma niebagatelne znaczenie w okresach kryzysu oraz recesji gospodarczej.

b. Model efektywnych płac jest oparty na założeniu, że podwyżki płac przekładają się na motywacje i zachowania pracowników i pracodawców. Pracownicy są zmotywowani do efektywniejszej pracy i podnoszenia kwalifikacji, co wpływa pozytywnie na ich wydajność. Przedsiębiorcy – za sprawą wzrostu kosztów pracy spowodowanego podniesieniem płac – zmuszeni są do usprawnień organizacyjnych i wprowadzania nowych technologii w celu zwiększenia efektywności produkcji. W tym modelu konkurencja cenowa (utrzymywanie niskich kosztów pracy – przez co niższe są ceny produktów i usług) ustępuje miejsca konkurencji jakościowej produktów i usług. Niesie to ze sobą ryzyko upadku przedsiębiorstw nienadążających za zmianami. Z jednej strony prowadzi to do modernizacji gospodarki (poprzez eliminację tychże przedsiębiorstw), z drugiej jednak powoduje, że mogą pojawić się problemy ze znalezieniem pracy dla pracowników o niskich kwalifikacjach oraz nieposiadających doświadczenia zawodowego.

W uproszczeniu – typ *b* wskazuje na mechanizm strukturalno-jakościowych zmian w gospodarce w konsekwencji wzrostu płacy minimalnej^{18,19}.

TABELA 2

Efekty wprowadzenia/podwyższenia płacy minimalnej – model uproszczony

Pozytywne	– zabezpieczenie przed ubóstwem – ograniczanie nadmiernych nierówności dochodowych
Negatywne	– negatywne oddziaływanie na rynek pracy (szczególnie na poziom zatrudnienia, poziom bezrobocia i aktywność zawodową społeczeństwa)

Źródło: Opracowanie własne na podstawie: W. Kozioł, *Płaca minimalna w świetle teorii kapitału ludzkiego*, „Studia Ekonomiczne” nr 61 (2013).

Obecnie na świecie dominują dwie skrajne doktryny płacy minimalnej: szeroka i wąska. Szeroka zakłada, że każdy zawód powinien być wynagradzany godziwą zapłatą, która może różnić się od płacy rynkowej. Aby uniknąć rozbieżności i sprostaniu pracochłonności utrzymania takiego systemu kształtowania

wysokości płac, rekomenduje się w nim wdrożenie odpowiednich regulacji zatrudnienia w skali całej gospodarki, z inicjatorem w postaci państwa. Wąska doktryna polega na ustaleniu jednej stawki płacy minimalnej w celu zapobiegania ubóstwu. W praktyce jest ona najczęściej stosowanym rozwiązaniem²⁰.

¹ Np. L. Dyczewski, *Słuszna i sprawiedliwa płaca w ujęciu katolickiej nauki społecznej*, „Studia i Materiały” 1994, nr 8, Prawo do płacy godziwej, wyd. IPISS.

² P. Stolarczyk, *Wpływ płacy minimalnej na funkcjonowanie rynku pracy*, „Myśl Ekonomiczna i Polityczna” nr 2 (2014), s. 108–109.

³ T. Budnikowski, *Bezrobocie wyzwaniem współczesności*, Instytut Zachodni, Poznań 2009, s. 74.

⁴ J. Sloman, *Podstawy ekonomii*, PWE, Warszawa 2001.

⁵ J. Kropiwnicki, *Płaca minimalna w Polsce a standardy międzynarodowe*, 1995.

⁶ Konwencja nr 26 Międzynarodowej Organizacji Pracy dotycząca ustanowienia metod ustalania płac minimalnych, zob. <http://www.mop.pl/doc/html/konwencje/k026.html> [dostęp: 7 II 2021].

⁷ P. Broniatowska, A. Majchrowska, Z. Żółkiewski, *Wynagrodzenie minimalne w Polsce. Czy powinno być zróżnicowane regionalnie?*, 2013.

⁸ Konwencje i Zalecenia Międzynarodowej Organizacji Pracy 1919–1994, PWN, Warszawa 1996.

⁹ Zalecenie nr 30 Międzynarodowej Organizacji Pracy dotyczące metod ustalania płac minimalnych, zob. <http://www.mop.pl/doc/html/zalecenia/z030a.html> [dostęp: 7 II 2021].

¹⁰ Konwencja nr 131 Międzynarodowej Organizacji Pracy dotycząca ustalania płac minimalnych, zwłaszcza w odniesieniu do krajów rozwijających się, zob. <http://www.mop.pl/doc/html/konwencje/k131.html> [dostęp: 7 II 2021].

¹¹ Zalecenie nr 135 Międzynarodowej Organizacji Pracy dotyczące ustalania płac minimalnych, zwłaszcza w odniesieniu do krajów rozwijających się, zob. <http://www.mop.pl/doc/html/zalecenia/z135.html> [dostęp: 7 II 2021].

¹² A. Krajewska, *Refleksje o płacy minimalnej*, „Studia prawno-ekonomiczne” nr 94 (2015), s. 303–316.

¹³ *Global Wage Report 2020–21 Wages and minimum wages in the time of COVID-19*.

¹⁴ <https://encyklopedia.pwn.pl/haslo/placa-minimalna;3958275.html> [dostęp: 7 II 2021].

¹⁵ <http://stat.gov.pl/metainformacje/sloownik-pojec/pojecia-stosowane-w-statystyce-publicznej/3391.pojecie.html> [dostęp: 7 II 2021].

¹⁶ *Global Wage Report 2020–21 Wages and minimum wages in the time of COVID-19*.

¹⁷ W. Rutkowski, *Płaca minimalna – duży problem*, „Polityka Społeczna” nr 8.40 (2013), s. 1–9.

¹⁷ Zob.: W. Rutkowski, dz. cyt.; K. Murphy, A. Shleifer, R. Vishny, *Income Distribution, Market Size and Industrialization*, „The Quarterly Journal of Economics” nr 3 (1989).

¹⁹ W. Rutkowski, dz. cyt.

²⁰ W. Kozioł, *Płaca minimalna w świetle teorii kapitału ludzkiego*, „Studia Ekonomiczne” nr 61 (2013).



IDENTYFIKACJA ROZWIĄZAŃ FUNKCJONUJĄCYCH W INNYCH KRAJACH

Podając za bazę fundacji WageIndicator, która skupia dane dotyczące wynagrodzeń za pracę w 196 krajach na świecie, w 179 z nich występuje rodzaj usankcjonowanej płacy minimalnej. W 77 krajach na świecie występuje jedna krajowa stawka minimalnej płacy. Kolejnych 71 posiada od 2 do 100 różnych płac minimalnych w zależności od różnych kategorii. 13 krajów, w tym (alfabetycznie): Bangladesz, Brazylia, Chiny, Ekwador, Fidżi, Indie, Indonezja, Meksyk, Pakistan, Panama, RPA, Sri Lanka, USA, określa minimalne stawki wynagrodzenia dla ponad stu różnych kategorii pracowników. W samych Indiach do 2019 roku wyróżniano ponad 10 000 różnych minimalnych płac, które były określane przez stan, regiony w stanach, branże, zawody i poziomy umiejętności. Można zatem szacować, iż na świecie w 2019 roku było około 21 010 różnych stawek płacy minimalnej²¹. Płaca minimalna występuje w 90% państw członkowskich MOP, w 6% z nich płace minimalne są negocjowane – ustala się je wyłącznie lub głównie na podstawie wiążących układów zbiorowych. Oznacza to że w 84% krajów członkowskich MOP płace minimalne ustalane są na mocy ustawy przez rządy. W niektórych z krajów płace minimalne współistnieją z wyższymi, uzgodniony-

mi zbiorowo płacami minimalnymi w określonych branżach lub przedsiębiorstwach.

Dzieląc świat na regiony, możemy zaobserwować, że rodzaj ustawowej lub negocjowanej płacy minimalnej obowiązuje we wszystkich krajach Europy oraz Azji Środkowej oraz w większości krajów obu Ameryk, Afryki oraz Azji i Pacyfiku. W obu Amerykach 94% krajów ma ustawowe płace minimalne, wyjątkami są Kuba i Saint Lucia.

13
krajów

**w tym (alfabetycznie):
Bangladesz, Brazylia,
Chiny, Ekwador, Fidżi,
Indie, Indonezja, Meksyk,
Pakistan, Panama,
RPA, Sri Lanka, USA,
określa minimalne
stawki wynagrodzenia
dla ponad stu różnych
kategorii pracowników.**

90
proc.

**państw członkowskich
MOP posiada płace
minimalną, w 6 proc.
z nich płace minimalne
są negocjowane
– ustala się je
wyłącznie lub głównie
na podstawie
wiązących układów
zbiorowych.**

W Afryce płace minimalne istnieją w 47 z 54 krajów z wyjątkami, takimi jak między innymi Egipt, Etiopia, Erytrea. W krajach arabskich płace minimalne są stosowane najrzadziej. Istnieją one w 7 z 11 krajów, a mianowicie w Iraku, Jordanii, Kuwejcie, Libanie, Omanie (dotyczy tylko obywateli), Katarze i Syrii. Płaca minimalna nie istnieje w Bahrajnie, Arabii Saudyjskiej, Zjednoczonych Emiratach Arabskich i Jemenie. W krajach Azji i Pacyfiku 31 państw członkowskich MOP wdrożyło systemy płacy minimalnej, z których wszystkie są ustawowe. Na poziomie globalnym około 3,1% pracowników najemnych mieszka w krajach bez systemu płacy minimalnej, co odpowiada około 57 milionom pracowników najemnych.

Porządkując świat według poziomu dochodów, można zauważyć, że:

- ✓ zdecydowana większość krajów o niskich dochodach przyjęła system płacy minimalnej (tylko 13% krajów o niskich dochodach nie ma płacy minimalnej);
- ✓ w krajach o średnich i wysokich dochodach płacy minimalnej nie wprowadziło 9% państw;
- ✓ płaca minimalna będąca wynikiem wiążących układów zbiorowych występuje częściej w krajach o wysokim dochodzie, (16% krajów o wysokim dochodzie, 3% w krajach o najniższym dochodzie).

Gdy mowa o beneficjentach płacy minimalnej, szacuje się, że 327 milionów pracowników na całym świecie otrzymuje wynagrodzenie minimalne dla ich kraju lub niższe. Stanowi to około 19% pracowników na świecie. Prawie 80% z nich to osoby po 25. roku życia, z czego ok. 50% z nich posiada dzieci²².

W Europie i Azji centralnej płacę minimalną otrzymuje 58 milionów pracowników, 30 milionów kobiet i 28 milionów mężczyzn²³. Oprócz tego szacuje

się, że na całym świecie 266 milionów pracowników otrzymuje wynagrodzenie niższe niż płaca minimalna albo z powodu braku ochrony prawnej, albo z powodu nieprzestrzegania przepisów.

Co istotne, w ciągu ostatnich dziesięciu lat wyłącznie około 70% krajów, dla których MOP posiada dane, podniosło rzeczywistą wartość swojej płacy minimalnej. Od wybuchu epidemii COVID-19 niektóre kraje zdecydowały się na planowane podwyżki płac minimalnych, podczas gdy inne zdecydowały się na zamrożenie swoich stawek²⁴.

ROZWIĄZANIA NA ŚWIECIE WRAZ Z PRZYKŁADAMI

Wśród krajów o różnych stawkach możemy wyróżnić kilka typów.

- ✓ Takie, które posiadają różne stawki dla różnych sektorów zatrudnienia. Rozwiązanie to możemy obserwować np. w Afryce, gdzie aż 14 państw ma sektorowe płace minimalne. Większość z nich (Burkina Faso, Czad, Wybrzeże Kości Słoniowej, Madagaskar, Mali, Maroko, Senegal i Togo) ma dwie stawki: jedną dla rolnictwa, drugą zaś dla pozostałych sektorów. Rozwiązanie to jest również popularne w Ameryce Łacińskiej, między innymi w Ekwadorze, Salwadorze,

RYSUNEK 1

Klasyfikacja płacy minimalnej



Źródło: Opracowanie własne.

Japonii, Pakistanie i na Filipinach. Dla przykładu w Brazylii od 2000 roku każdy stan może samodzielnie określać własną minimalną płacę powyżej poziomu krajowego, z czego obecnie korzysta pięć stanów (wszystkie położone na południowym wschodzie kraju). Dodatkowo istnieje możliwość ustalania różnych stawek dla różnych kategorii pracowników, z czego skorzystało między innymi Rio de Janeiro, ustalając dziewięć różnych stawek w zależności od branży. Kolejnym przykładem państwa o systemie mieszanym są Indie, w których do 2019 roku każdy stan stosował różne stawki płacy minimalnej dla pracowników w każdym zawodzie. Aktualnie nadal istnieje podział na regiony, branże oraz podział umiejętności pracowników. Kolejnym ciekawym przykładem jest Rosja, w której obowiązuje federalna płaca minimalna dla wszystkich grup pracowników. Występuje w niej prawodawstwo, dzięki któremu regiony mogą określać regionalne stawki płac minimalnych, które mogą być specyficzne dla sektora, o ile przekraczają próg federalny.

Przedstawiona klasyfikacja podziału ustalania płacy minimalnej według umiejętności zawodowych lub wieku oraz sektora i regionu wyszczególnia system mieszany. System ten, pomimo iż wprowadza do różnicowania dodatkowy komponent, jakim jest często wiek, stopień wykształcenia czy sektor pracy, oparty jest zazwyczaj na podziale regionalnym.

PŁACA MINIMALNA W KRAJACH CZŁONKOWSKICH UE

Zgodnie europejskim prawodawstwem kwestie dotyczące wysokości płac należą do wyłącznych kompetencji państw członkowskich. Jednak sama kwestia głęboko wpisana jest w DNA Unii. Prawo do odpowiedniego wynagro-

dzenia minimalnego zawarto w zasadzie 6. europejskiego filaru praw socjalnych, ogłoszonego przez Parlament Europejski i Radę w imieniu wszystkich państw członkowskich oraz Komisję Europejską w listopadzie 2017 roku w Göteborgu.

Założenia płacy minimalnej są ponadto spójne z podstawowymi obszarami i zasadami europejskiej polityki społecznej:

- **zasadą równego traktowania i nie-dyskryminacji,**
- **zasadą pomocniczości,**
- **walką z ubóstwem wśród pracujących i ogółu ludności,**
- **przeciwdziałaniem dumpingowi socjalnemu.**

Od wielu lat wyraźnie słyszalne są głosy podkreślające konieczność ustalenia wspólnego europejskiego wynagrodzenia minimalnego. Na preludium tego kroku zdecydowała się Komisja Europejska 28 października 2020 roku, publikując projekt dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie adekwatnych wynagrodzeń minimalnych w Unii Europejskiej. Jest to jedno z kluczowych zagadnień, które wzięta sobie za cel przewodnicząca Ursula von der Leyen, zobowiązując się na początku kadencji do przedstawienia instrumentu prawnego w celu zapewnienia unijnym pracownikom sprawiedliwego wynagrodzenia minimalnego.

Według UE wynagrodzenia minimalne ustalone na odpowiednim poziomie mają pozytywne skutki społeczne, jak również przynoszą szersze korzyści gospodarcze, jak:

- **zmniejszenie nierówności płacowych,**
- **utrzymanie popytu krajowego,**
- **zwiększenie chęci podjęcia pracy,**
- **zmniejszenie różnicy w wynagrodzeniach kobiet i mężczyzn,**
- **ochronę tych pracodawców, którzy**



płatą pracownikom godziwe wynagrodzenie, co umożliwi uczciwą konkurencję. ●

Według projektu rozporządzenia konieczne jest wprowadzenie wspólnych, jasnych i stabilnych kryteriów ustalania minimalnego wynagrodzenia, orientacyjnych wartości referencyjnych służących do oceny adekwatności oraz regularna i terminowa aktualizacja wynagrodzeń. Przewidziane jest również wzmocnienie zaangażowania partnerów społecznych w ustalanie i aktualizację ustawowego minimalnego wynagrodzenia oraz lepsze egzekwowanie i monitorowanie ochrony w postaci minimalnego wynagrodzenia wprowadzonego w każdym państwie. Proponowana dyrektywa wprowadza obowiązek składania Komisji rocznych sprawozdań dotyczących ochrony w postaci minimalnego wynagrodzenia przez państwa członkowskie.

Obecnie minimalne wynagrodzenia ustalono we wszystkich

państwach członkowskich UE. Ustawowo obowiązuje ono w 21 państwach członkowskich, natomiast w Danii, Włoszech, Cyprze, Austrii, Finlandii oraz Szwecji minimalne wynagrodzenie jest zapewnione na mocy układów zbiorowych²⁵. ●

W styczniu 2020 roku krajowa płaca minimalna obowiązująca ustawowo w 21 państwach członkowskich wynosiła od 312 euro do 2 142 euro na miesiąc.

Bazując na poziomie miesięcznych płac minimalnych brutto, państwa członkowskie UE można podzielić na trzy grupy:

■ Bułgaria, Łotwa, Rumunia i Węgry – krajowe płace minimalne są niższe niż 500 euro miesięcznie.

■ Chorwacja, Czechy, Słowacja, Estonia, Litwa, Polska, Portugalia, Grecja, Malta i Słowenia – krajowe płace minimalne wynosiły ponad 500, ale poniżej 1 000 euro miesięcznie

■ Hiszpania, Francja, Niemcy, Wielka Brytania, Belgia, Holandia, Irlandia i Luksemburg – krajowe płace mi-

od **312**
euro
do 2 142 euro na miesiąc. Tyle w styczniu 2020 wynosiła krajowa płaca minimalna obowiązująca ustawowo w 21 państwach członkowskich

nimalne wynoszą powyżej 1 000 euro miesięcznie²⁶.

REGIONALIZACJA PŁACY MINIMALNEJ – PRZYKŁADOWE ROZWIĄZANIA NA ŚWIECIE

Idea zróżnicowania płacy minimalnej pod względem regionalnym jest praktykowana w wielu krajach na świecie.

Trzeba jednak wyróżnić, iż zarówno „czysta” regionalizacja, jak i model mieszany oparty na regionalizacji wybieranej są chętnie przez państwa o ustroju federalnym, jak Stany Zjednoczone czy Kanada, co w założeniu wzmacnia autonomię poszczególnych stanów w kierowaniu polityką oraz gospodarką regionalną. ●

Stany Zjednoczone

Federalna struktura Stanów Zjednoczonych jest silnie związana z kon-

ceptcją regionalizacji płacy minimalnej. W USA Kongres ustala wysokość płacy minimalnej, przy czym poszczególne stany mogą wprowadzać minimalne płace stanowe równe stawce federalnej lub od niej wyższe. Są one skodyfikowane w statucie stanowym lub w konstytucji stanowej²⁷.

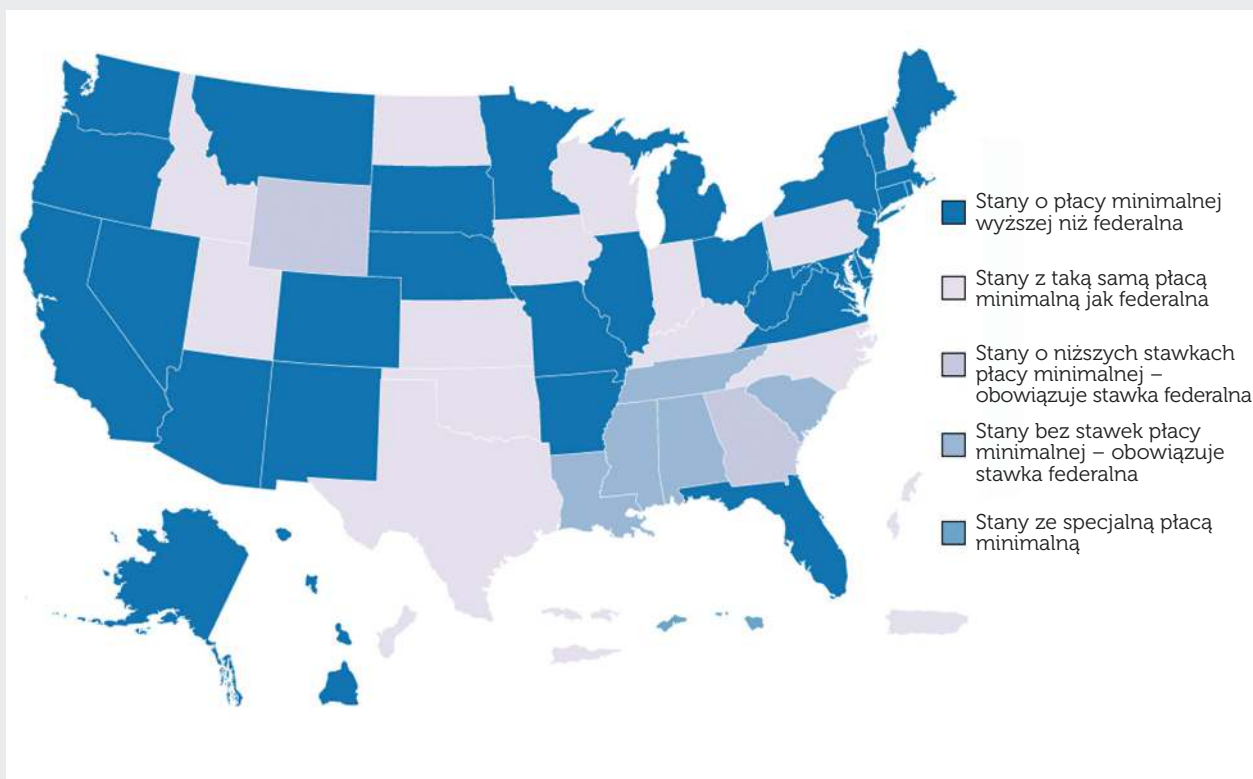
W uproszczeniu mechanizm działania jest następujący: centralnie ustalana dolna płaca minimalna jest połączona z możliwością ustalenia wyższych stawek regionalnych. Nie wszystkie jednak stany korzystają z tej możliwości. ●

Stany można podzielić na cztery podstawowe grupy względem płacy minimalnej:

- stany, w których płaca minimalna jest wyższa niż płaca federalna;
- stany z ustawami, które wyraźnie odpowiadają federalnej płacy minimalnej;

MAPA 2

Stany Zjednoczone w podziale na stawkę płacy minimalnej



Źródło: <https://www.dol.gov/agencies/whd/minimum-wage/state>

■ stany bez jakiegokolwiek ustawy o płacy minimalnej (co powoduje, że płaca minimalna w tym stanie automatycznie odpowiada płacy minimalnej rządu federalnego);

■ stany, które określają minimalną płacę niższą niż płaca rządu federalnego (obniżona płaca minimalna ma zastosowanie tylko do niektórych zawodów w stanie, podczas gdy pozostała większość miejsc pracy obejmuje federalna płaca minimalna).

Istnieją sytuacje, w których pracownik podlega zarówno stanowym, jak i federalnym przepisom o płacy minimalnej, wtedy stosuje się te gwarantujące wyższą płacę²⁸. Dodatkowo, federalna oraz stanowe płace posiadają liczne wyjątki, wyłączenia i zwolnienia, co oznacza, że niektórzy pracownicy mogą zarabiać mniej niż minimalną płacę federalną. Na przykład federalna płaca minimalna dla pracowników otrzymujących napiwki wynosi 2,13 dolara za godzinę, o ile ta kwota (plus otrzymane napiwki) jest równa co najmniej federalnej płacy minimalnej – różnicę wyrównuje pracodawca. Wyjątki w federalnym prawodawstwie przewidziane są również dla pracowników niepełnosprawnych, studentów studiujących w pełnym wymiarze godzin, młodzieży poniżej 20. roku życia w ciągu pierwszych 90 kolejnych dni kalendarzowych pracy. Ponadto federalne prawo dotyczące płacy minimalnej dotyczy tylko pracowników przedsiębiorstw o rocznej wartości sprzedaży brutto wynoszącej co najmniej 500 tys. dolarów lub niektórych rodzajów mniejszych firm – w szczególności wtedy, gdy pracownicy są zaangażowani w handel międzystanowy lub w produkcję towarów dla handlu²⁹.

Od 2009 roku na mocy Fair Minimum Wage Act federalna stawka minimalnego wynagrodzenia wynosi 7,25 dolara za godzinę. W 2020 roku 29 stanów wraz z Dystryktem Kolumbii, Guam i Wyspami Dziewiczymi ustaliło płace minimalne powyżej federalnej płacy minimalnej.

Wahają się one od 8,25 dolara za godzinę w Guam do 15 dolarów za godzinę w Dystrykcie Kolumbii. Niektóre ze stanów wprowadziły system stopniowych podwyżek również w nadchodzących latach.

Jako przykłady rozwiązań stanowych wskazać można Kalifornię, w której stawka 13 dolarów za godzinę obowiązuje pracodawców zatrudniających 25 pracowników lub mniej, w przypadku pracodawców zatrudniających 26 lub więcej pracowników podstawowa stawka minimalna (za godzinę) wynosi 14 dolarów. Dodatkowo w tym stanie do 2023 roku płaca minimalna ma wzrosnąć do 15 dolarów za godzinę.

Chiny

Regionalizacja płacy minimalnej w Chinach wynika przede wszystkim z dużego zróżnicowania standardów życia w różnych częściach kraju. Chiny od początku nie ustalały jednej płacy minimalnej dla całego narodu. Ustalenie wysokości płacy minimalnej powierzono samorządom – każda prowincja, gmina lub region ustala własne wynagrodzenie minimalne na podstawie warunków lokalnych.

Przed 1994 rokiem w Chinach nie obowiązywały żadne przepisy dotyczące płacy minimalnej. Ze względu na powolny wzrost płac i wysoką inflację pod koniec lat 80. XX wieku po raz pierwszy wdrożono lokalne przepisy dotyczące minimalnych wynagrodzeń, jednak ze względu na częste spory pracownicze rząd centralny Chin zaczął rozważać ustawodawstwo dotyczące minimalnych wynagrodzeń. W 1994 roku Chiny wydały pierwsze krajowe przepisy dotyczące minimalnych wynagrodzeń, które zostały wpisane do nowej wersji prawa pracy. Wymagały one, aby wszyscy pracodawcy płacili wynagrodzenie nie niższe niż lokalna płaca minimalna. Wszystkie władze prowincji, regio-

nów autonomicznych i gmin powinny ustalać swoje płace minimalne zgodnie z zasadą, wedle której ustalanie i dostosowywanie lokalnej płacy minimalnej powinno syntetycznie uwzględniać:

- najniższe koszty utrzymania pracowników,
- średnią liczbę osób pozostających na ich utrzymaniu,
- lokalne średnie płace,
- wydajność pracy,
- lokalne zatrudnienie,
- poziom rozwoju gospodarczego regionu.

Warunki te zapewniały prowincjom dużą elastyczność w ustalaniu minimalnych standardów płacowych, zgodnie z zasadami rozwoju gospodarczego i potrzebą przyciągania inwestycji zagranicznych³⁰. W grudniu 2004 roku Ministerstwo Pracy i Ubezpieczeń Społecznych uchwaliło nowe przepisy dotyczące płacy minimalnej i ogłosiło nową ustawę. Standardy płacy minimalnej zostały ustalone i dostosowane wspólnie

65 proc.

O tyle wyższa była w 2019 roku płaca minimalna w Szanghaju, niż w Qinghai.

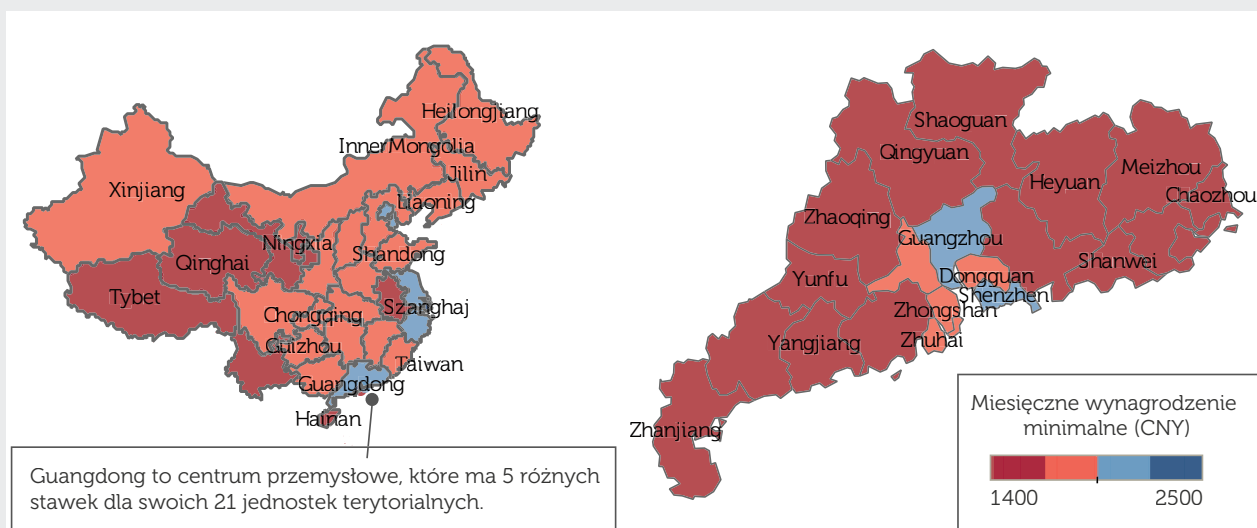
przez samorządy lokalne, związki zawodowe, konfederację przedsiębiorstw w każdej prowincji. Ponadto nowa regulacja wymagała od samorządów odnawiania minimalnych standardów płacowych co najmniej raz na dwa lata, ale w praktyce często miało i ma to miejsce przynajmniej raz do roku.

W 2011 roku w dużych miastach i prowincjach Chin, by nie doprowadzić do braku pracowników, płaca minimalna była podnoszona co kilka miesięcy. Nadal jednak istnieją ogromne rozbieżności pomiędzy wysokością płac w różnych regionach.

W 2019 roku płaca minimalna Szanghaju, gdzie jest najwyższa w Chinach, była o 65% wyższa niż w Qinghaju, gdzie jest najniższa. Chociaż w niektórych prowincjach, takich jak Pekin, Szanghaj czy Tianjin, istnieje tylko jedna płaca minimalna, w większości

MAPA 3

Chiny w podziale na stawkę płacy minimalnej



Źródło: Global Wage Report 2020–21 Wages and minimum wages in the time of COVID-19

z nich istnieje kilka stawek minimalnych. Na przykład w prowincji Guangdong istnieje 5 różnych stawek obejmujących 21 gmin. Dodatkowo większość prowincji ustala różne klasy poziomów płacy minimalnej dla różnych obszarów w zależności od poziomu rozwoju danego regionu i kosztów utrzymania. Na przykład wyższa klasa płacy minimalnej dla stolicy prowincji i najbardziej rozwiniętych miast, a niższa klasa dla mniejszych miast i obszarów wiejskich.

Kanada

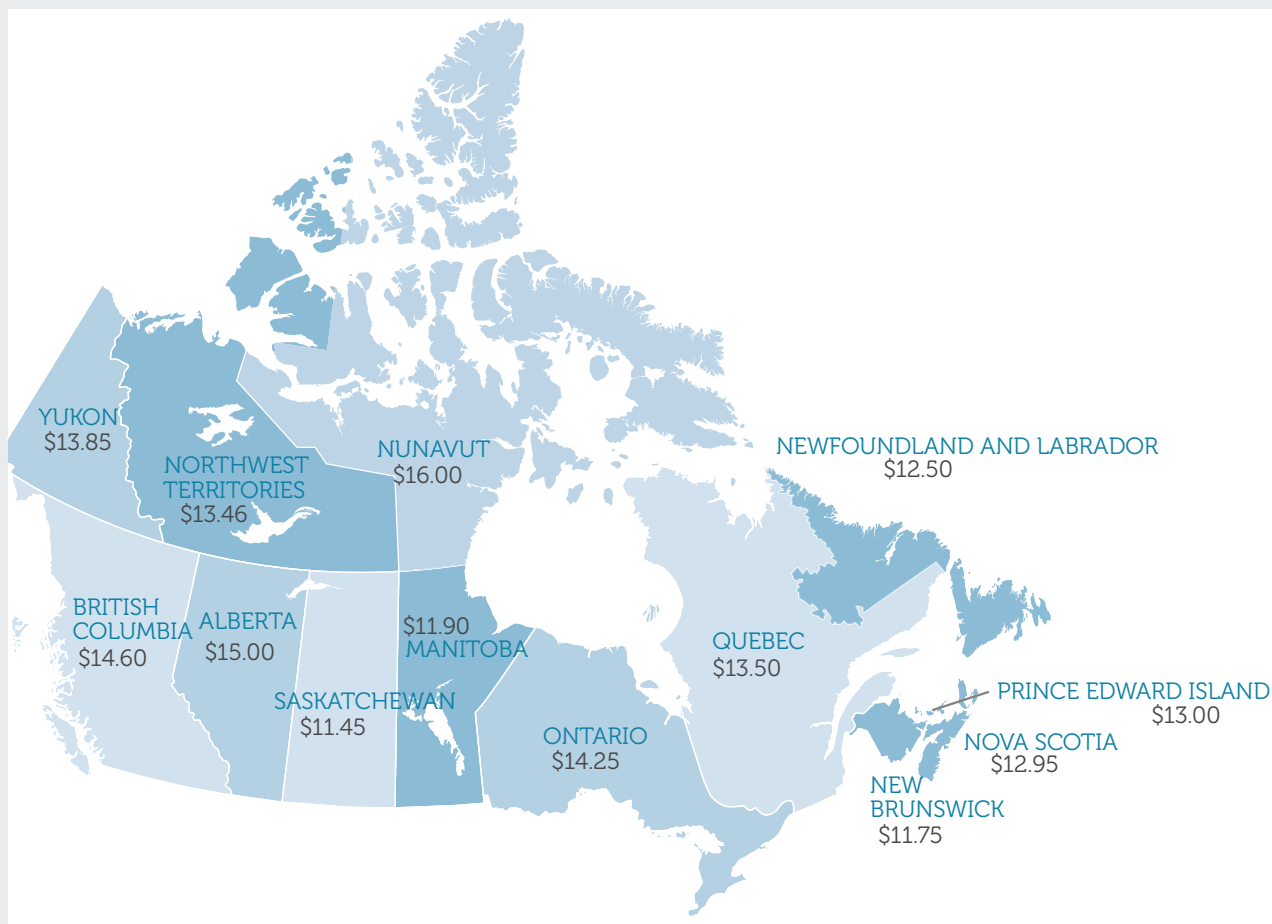
Minimalne stawki płac zostały po raz pierwszy ustanowione w Manitobie i Kolumbii Brytyjskiej w 1918 roku. Stopniowo były wprowadzane w pozostałych prowincjach i od początku należały do kompetencji władz regionalnych.

Każda z dziesięciu prowincji oraz trzy terytoria mogą kreować własne przepisy prawa pracy, które określa minimalne wynagrodzenie pracowników, prawa pracownicze, warunki pracy, minimalny wiek uprawniający do pracy, zasady dotyczące nadgodzin oraz inne.

Nie ma centralnie narzuconego sposobu ustalania przez poszczególne regiony poziomu najniższej możliwej płacy. Każda prowincja może więc wyznaczać minimalne wynagrodzenie w dowolny sposób, biorąc pod uwagę różne kryteria ekonomiczne. Najważniejszą zasadą obowiązującą regiony jest ta, że stawka wyznaczona obligatoryjnie musi być ogłoszona i respektowana. Definicja płacy minimalnej użyta w kanadyj-

MAPA 4

Kanada w podziale na stawkę płacy minimalnej



Źródło: <https://www.retailcouncil.org/resources/quick-facts/minimum-wage-by-province/>

skim kodeksie pracy mówi jedynie, że minimalne wynagrodzenie musi być „ogólnie stosowane bez względu na rodzaj pracy, status pracownika i jego doświadczenie zawodowe”. Ponadto wedle kodeksu władze federalne mogą zastąpić ustaloną na poziomie prowincji płacę minimalną, „mając na uwadze poziom zatrudnienia”. ●

Rząd federalny w ostatnich latach ustalił własne stawki płacy minimalnej dla pracowników w branżach podlegających jurysdykcji federalnej, takich jak kolej, bankowość, telekomunikacja czy transport ciężarowy³¹.

Portugalia

Kolejnym ciekawym rozwiązaniem występującym na świecie jest regionalizacja płacy minimalnej występująca w Portugalii. Płaca minimalna w tym kraju aktualizowana jest corocznie przez specjalnie powoływany komitet. W procesie ustalania jej wysokości uwzględnienia się koszty utrzymania, produktywności krajowej oraz rządowej polityki cenowej i dochodowej.

W skład komitetu ustalającego jej wysokość wchodzi ministrowie oraz przedstawiciele organizacji zawodowych i związków zawodowych. Sama płaca minimalna jest częścią portugalskiego prawa pracy, a minimalne wynagrodzenie obliczane jest na podstawie 14 płatności w ciągu roku. Jeśli zamiast tego pracownik otrzymuje wynagrodzenie 12 razy w roku, minimalne miesięczne wynagrodzenie ma swoją konkretnie dostosowaną do tego systemu stawkę.

Portugalia posiada jedną stawkę płacy minimalnej ustaloną przez rząd dotyczącej głównie kontynentalnej części kraju oraz dodatkowe regionalizowane stawki płacy minimalnej w Autonomicznym Regionie Azorów (wynosi 105% krajowej płacy minimalnej) oraz w Autonomicznym Regionie Madery (wynosi 102% krajowej płacy minimalnej) które uchwalają Autonomiczne Rządy Regionalne w porozumieniu z radami gospodarczymi i społecznymi każdego z regionów^{32, 33}. ●

²¹ Zob. <https://wageindicator.org/salary/minimum-wage> [dostęp: 7 II 2021].

²² Zob. <https://www.ilo.org/infostories/en-GB/Campaigns/Wages/globalwagereport#minimum-wages> [dostęp: 7 II 2021].

²³ Zob. <https://www.ilo.org/infostories/en-GB/Campaigns/Wages/globalwagereport#minimum-wages/with-without> [dostęp: 7 II 2021].

²⁴ *Global Wage Report 2020–21 Wages and minimum wages in the time of COVID-19*.

²⁵ Zob. https://ec.europa.eu/poland/news/201029_min_wage_pl [dostęp: 7 II 2021].

²⁶ Zob. https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Minimum_wage_statistics/pl&oldid=485214 [dostęp: 7 II 2021].

²⁷ Zob. <https://www.dol.gov/agencies/whd/minimum-wage> [dostęp: 7 II 2021].

²⁸ Zob. https://www.law.cornell.edu/wex/minimum_wage [dostęp: 7 II 2021].

²⁹ Zob. <https://www.dol.gov/agencies/whd/minimum-wage/faq> [dostęp: 7 II 2021].

³⁰ Zob. T. Fang, C. Lin, *Minimum wages and employment in China*, „IZA Journal of Labor Policy” Vol. 4 (2015), <http://dx.doi.org/10.1186/s40173-015-0050-9> [dostęp: 7 II 2021]; Y. Du, J. Peng, *Minimum wages in China: standard and implementation*, w: *Minimum Wages in China*, Palgrave Macmillan, Singapore 2020.

³¹ Zob. <http://srv116.services.gc.ca/dimt-wid/sm-mw/intro.aspx?GoCTemplateCulture=en-CA> [dostęp: 7 II 2021].

³² Zob. <https://wageindicator.org/salary/minimum-wage/portugal> [dostęp: 7 II 2021].

³³ Zob. <https://dre.pt/application/conteudo/106874650> [dostęp: 7 II 2021].



PŁACA MINIMALNA W POLSCE

STAN AKTUALNY

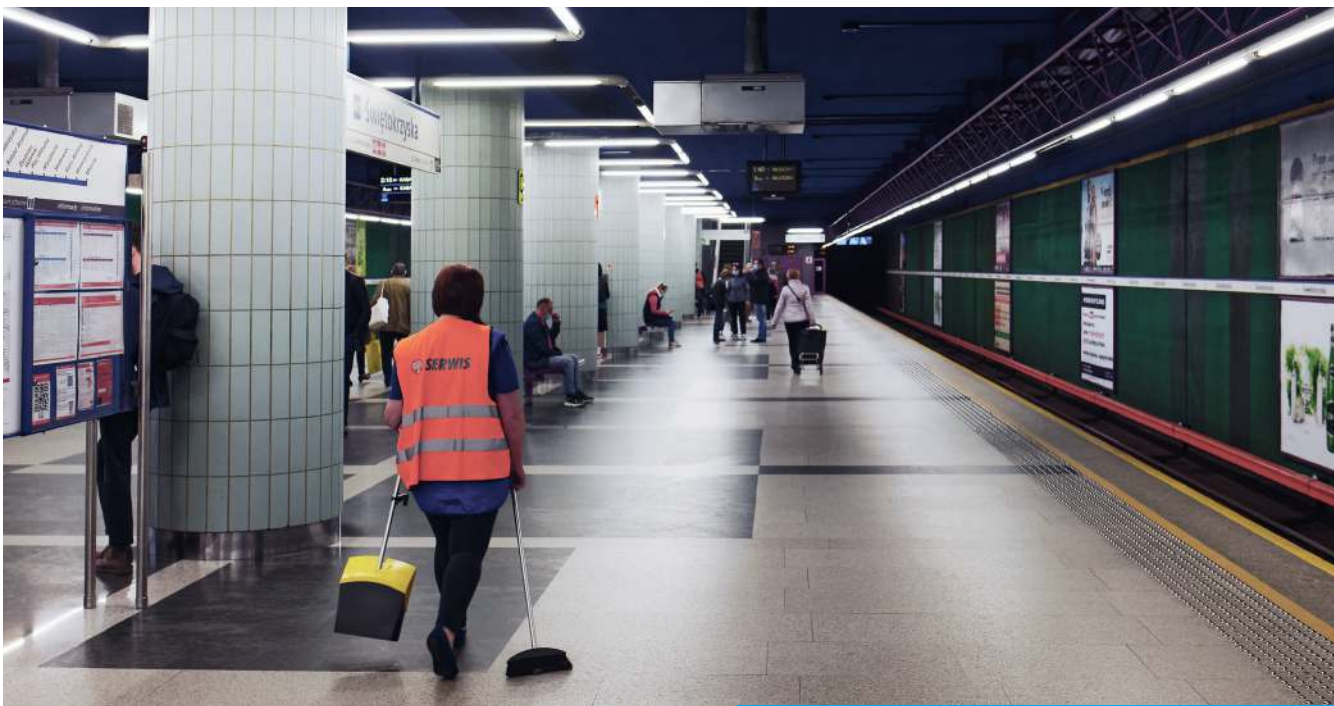
Poziom najniższego wynagrodzenia jest ustalany w Polsce od 1956 roku. Jego rola w systemie płac, jak przy i przyznawaniu innych świadczeń w ciągu dekad ulegała licznym zmianom. Zawsze jednak była kategorią określającą minimalny gwarantowany przez państwo poziom całości lub części wynagrodzenia za pracę.

Obecnie wysokość minimalnego wynagrodzenia jest ustalana corocznie na podstawie Ustawy z dnia 10 października 2002 r. o minimalnym wynagrodzeniu. Wysokość wynagrodzenia jest przedmiotem negocjacji Rady Dialogu Społecznego.

W pierwszej kolejności Rada Ministrów do 15 czerwca przedstawia propozycję wysokości minimalnego wynagrodzenia za pracę w roku następnym oraz informacje, o których mowa w art. 2. ust. 2. i tym samym otwiera negocjacje. Przedstawiciele pracowników, pracodawców i rządu na rozmowy mają 30 dni. Ustalona w tym gronie wysokość minimalnego wynagrodzenia jest następnie

do 15 września ogłaszana w Dzienniku Urzędowym Rzeczypospolitej Polskiej „Monitor Polski” jako obwieszczenie Prezesa Rady Ministrów. Jeżeli Rada Dialogu Społecznego nie uzgodni minimalnego wynagrodzenia w terminie, rząd ustala je w drodze rozporządzenia Rady Ministrów. Wysokość minimalnego wynagrodzenia jest ustalana w taki sposób, aby wzrastała w stopniu nie niższym niż prognozowany na dany rok wskaźnik cen z zastrzeżeniem opisanym w ust. 4. Ustęp ten wskazuje, że jeżeli w roku, w którym odbywają się negocjacje, wysokość minimalnego wynagrodzenia będzie niższa od połowy wysokości przeciętnego wynagrodzenia, stopień jej wzrostu zwiększa się dodatkowo o $\frac{2}{3}$ wskaźnika prognozowanego realnego przyrostu produktu krajowego brutto. Wysokość wynagrodzenia minimalnego obowiązuje na terenie całego kraju. Pracodawcy muszą uwzględnić ją niezależnie od lokalizacji oraz sytuacji ekonomicznej w swoim regionie³⁴.

Sama konstrukcja ustalania stawki wynagrodzenia minimalnego jest obiektem debaty publicznej oraz tematem



licznych ekspertyz i opracowań naukowych w kraju, ale również za granicą. Wśród instytucji zajmujących się tą kwestią znalazły się OECD i Bank Światowy, którego eksperci zalecali Polsce powstrzymanie podwyżek płacy minimalnej oraz regionalne zróżnicowanie jej stawek³⁵. ●

OKREŚLENIE WAD I ZALET REGIONALIZACJI PŁACY MINIMALNEJ W KONTEKŚCIE POLSKI WRAZ Z USTALENIEM WYŁĄCZEŃ BRANŻOWYCH

Pomysł regionalizacji płacy minimalnej jest obecny w Polskiej debacie publicznej od dłuższego czasu. Jego za-

sadność jest często akcentowana wraz z wystąpieniem negatywnych zjawisk gospodarczych, jak np. wzrost poziomu bezrobocia czy kryzys. Jednak sama dyskusja jest istotna również w czasach stabilnych głównie ze względu na istniejące między regionami różnice w poziomie rozwoju gospodarczego, bezrobociu czy wysokości wynagrodzeń. W dyskusji obecni są zarówno zwolennicy, jak i przeciwnicy wprowadzenia regionalizacji płacy minimalnej na terenie Polsce.

Dwie tabele przedstawione poniżej prezentują argumenty za i przeciw wprowadzeniu regionalizacji płacy minimalnej w Polsce.

TABELA 3

Argumenty za wprowadzeniem regionalizacji płacy minimalnej w Polsce

Redukcja bezrobocia w najbiedniejszych rejonach kraju

Przy założeniu, że stawka płacy minimalnej będzie niższa w regionach najbiedniejszych, automatycznie obniżą się koszty zatrudnienia, zwiększając tym samym możliwość zatrudnienia dodatkowych pracowników oraz niwelując zjawisko wypychania pracowników „za drogich do zatrudnienia legalnego” do szarej strefy.

Pobudzenie przedsiębiorczości w regionach biedniejszych

Poprzez wysokie koszty pracy wielu przedsiębiorców może nie decydować się na dalszy rozwój firmy i zatrudnienie nowych pracowników, szczególnie w początkowej fazie działalności lub podczas rozbudowy przedsiębiorstwa o nowe usługi/produkty. Regionalizacja płacy minimalnej potencjalnie pobudzi przedsiębiorczość w regionach najbiedniejszych.

Szybki wzrost płacy minimalnej zmniejsza przedsiębiorczość w biedniejszych regionach oraz blokuje wzrost płac w regionie

Poprzez częste i znaczące podnoszenie kwoty płacy minimalnej pracodawcy w biedniejszych regionach mogą nie być w stanie utrzymać tej samej liczby pracowników, szczególnie w przypadku małych i średnich przedsiębiorców.

Sytuacja ta prowadzi do zwiększenia bezrobocia w regionach biedniejszych i zwiększenia konkurencji osób poszukujących pracy. W efekcie pracownicy są gotowi podjąć pracę niżej płatną lub w szarej strefie. Zaś przedsiębiorcy, których stać na przyznanie wyższych wynagrodzeń, skłaniają się ku „zamrażaniu” podwyżek.

Trudność w ustaleniu jednakowej stawki dla całego kraju

Istnieją duże różnice w kosztach życia w obrębie poszczególnych województw, a także stolic województw, dużych ośrodków oraz małych miejscowości. Różnica jest również widoczna, gdy porównać ceny nieruchomości (mieszkań) w różnych regionach. Dlatego też trudno jest ustalić optymalną kwotę wynagrodzenia minimalnego dla całego kraju.

Relokacja firm i powstanie nowych oddziałów przedsiębiorstw

Obniżenie płacy minimalnej w słabiej rozwiniętych częściach Polski potencjalnie przyczyni się do relokacji firm lub powstania nowych oddziałów przedsiębiorstw na obszarach, gdzie koszty pracy byłyby niższe. To wpłynie na spadek bezrobocia, wzrost konsumpcji i poziomu życia ludności zamieszkujących biedniejsze regiony.

Zwiększenie atrakcyjności dla inwestorów**oraz polepszenie infrastruktury w biedniejszych regionach**

Zwiększenie atrakcyjności dla inwestorów obszarów o niższej płacy minimalnej i powstanie nowych firm na terenach biedniejszych pośrednio może wpłynąć na polepszenie utrzymywanej i powstałej z podatków infrastruktury w dotychczas biedniejszych regionach.

Ograniczenie wad płacy minimalnej jako takiej

Płaca minimalna posiada wielu przeciwników wskazujących na jej negatywne działanie na gospodarkę i prawa wolnego rynku. Wprowadzenie płacy minimalnej w formie regionalnej może zmniejszać jej negatywne skutki poprzez lepsze dostosowanie do realiów gospodarczych w poszczególnych regionach.

Możliwość większego zróżnicowania wynagrodzeń w zależności od kwalifikacji

Poprzez wysokie koszty pracodawcy mogą być zmuszeni do zatrudniania pracowników i oferowania wszystkim wynagrodzenia minimalnego, co powoduje, iż niezależnie od wykonywanych obowiązków oraz kwalifikacji wielu zatrudnionych otrzymuje najniższe możliwe wynagrodzenie. Obniżenie minimalnego wynagrodzenia w regionach najbiedniejszych da pracodawcom możliwość większego różnicowania wynagrodzenia pracownikom.

Zwiększenie zatrudnienia osób posiadających niskie kwalifikacje, w tym osób młodych, o niskim doświadczeniu zawodowym

Ze względu na wysokie koszty pracy pracodawcy mogą być niechętni zatrudnianiu pracowników młodych i o niskich kwalifikacjach. Tacy pracownicy mogą wykazywać na początku niską efektywność pracy i wymagać dodatkowego, często kosztownego, szkolenia.

Zachęcanie do zatrudniania na umowy o pracę

Poprzez niedostosowane regionalnej stawki płacy minimalnej potencjalnie zwiększa się ryzyko prób obchodzenia legalnego zatrudnienia pracą „na czarno”, podpisywaniem umów cywilnoprawnych lub podpisywaniem umów na mniejszy wymiar czasu pracy niż w rzeczywistości.

Zmniejszenie dysproporcji rozwojowych pomiędzy regionami

Regionalizacja płacy minimalnej w dłuższej perspektywie może przetożyć się na napływ inwestycji, wzrost produkcji i zwiększenie liczby miejsc pracy w obszarach biedniejszych gospodarczo. Prowadziłoby to do większej opłacalności zatrudniania, spadku liczby pracujących w szarej strefie i zniwelowania patologicznej konkurencji na rynku pracy, co miałyby również pozytywne skutki dla budżetu państwa. Konsekwencją tego procesu może być zmniejszenie dysproporcji rozwojowych pomiędzy regionami.

Wsparcie rozwoju zarówno biedniejszych, jak i bogatszych regionów

Pomimo dostępności na rynku osób chętnych do podjęcia pracy czy rozszerzania działalności gospodarczej – koszty pracy, zbyt wysokie w kontekście regionalnym, uniemożliwiają zatrudnianie, przez co mogą prowadzić do spadku przedsiębiorczości. W regionach bogatszych mogą stwarzać zaś dolny punkt odniesienia dla stawki płacy dla pracowników najmniej wykwalifikowanych, który będzie niedostosowany do sąsiednich biedniejszych regionów.

Dostosowanie częstotliwości i wysokości podwyżek do realnych możliwości przedsiębiorców

Na przykładzie chińskim widać, że podwyżki są czasem zasadne częściej niż raz w roku.

Konkurencja lokalna pomiędzy jednostkami samorządu terytorialnego

Wprowadzenie regionalizacji płacy minimalnej może wprowadzić zdrową konkurencję lokalną pomiędzy jednostkami samorządu terytorialnego w celu zintensyfikowania starań do polepszenia dobrostanu mieszkańców i szybszego rozwoju powiatów.

Zmniejszenie transferów socjalnych w regionach biedniejszych

Dzięki potencjalnemu pobudzeniu przedsiębiorczości i inwestycji oraz zmniejszeniu bezrobocia szczególnie wśród osób młodych i najmniej wykwalifikowanych, zmniejszy się liczba osób utrzymująca się ze świadczeń socjalnych.

Źródło: Opracowanie własne.

TABELA 4**Argumenty przeciw wprowadzeniu regionalizacji płacy minimalnej w Polsce****Dużo większe zróżnicowanie wynagrodzeń występuje pomiędzy branżami niż regionami**

W przypadku Polski różnice w wynagrodzeniach są dużo większe pomiędzy branżami niż regionami. Większą różnicę widać np. po porównaniu wynagrodzenia informatyka i nauczyciela niż nauczycieli czy informatyków w różnych regionach.

Polska jest zbyt mało zróżnicowanym krajem, aby różnice między wynagrodzeniami były znaczące

Polska jest krajem unitarym pod względem prawnym, ale również bardzo homogenicznym. Występują u nas dużo mniejsze różnice regionalne niż w większych państwach, takich jak Rosja, Chiny czy USA.

Regionalizacja płacy minimalnej może pogłębić różnice w zamożności pomiędzy regionami

Poprzez wprowadzenie regionalizacji płacy minimalnej mieszkańcy regionów bogatszych mogą bardziej pobudzać gospodarkę regionów bogatszych.

Wywołanie poczucia niesprawiedliwości wśród mieszkańców biednych regionów, a w następstwie migracje szczególnie osób młodych i dalsze konsekwencje demograficzne

Poprzez wprowadzenie regionalizacji płac minimalnych możliwym jest wywołanie poczucia niesprawiedliwości u osób zamieszkujących biedniejsze regiony, gdyż za taką samą pracę będą otrzymywać niższe wynagrodzenie. Może to zachęcić osoby młode do migracji do bogatszych regionów. Doprowadziłoby to do dysproporcji regionalnych, braku rąk do pracy i wyludnienia biedniejszych regionów.

Migracja firm, na czym stracą obszary, gdzie płaca minimalna będzie na wyższym poziomie

Regionalizacja może prowadzić do migracji firm, na czym stracą obszary, gdzie płaca minimalna będzie na wyższym poziomie. Dodatkowo istnieje zagrożenie wirtualnej rejestracji firm w celu obniżenia płacy pracownikom.

Miejsca pracy utworzone ze względu na regionalizację płacy minimalnej mogą być narażone na stagnację rozwoju

Miejsca pracy utworzone ze względu na regionalizację płacy minimalnej mogą być narażone na stagnację rozwoju. Pracownicy mogą być stereotypowo widziani przez resztę kraju jako najtańsza dostępna w Polsce siła robocza, przez co mogą stracić motywację do rozwoju.

Regionalizacja może być nieopłacalna

Trudno ustalić optymalne wysokości płacy minimalnej dla regionów. Dodatkowo, jeśli różnice miałyby być niewielkie, burzenie obecnego ładu może nie mieć sensu. W przypadku zaś znaczących różnic gospodarka państwa może być zagrożona zaburzeniami.

Spadek wydajności pracowników ze względu na różnice w wynagrodzeniu za wykonywanie tej samej pracy w tych samych zawodach w różnych rejonach

Różnice w wynagrodzeniu za wykonywanie tej samej pracy w tych samych zawodach w różnych rejonach Polski za różną stawkę mogą doprowadzić do spadku wydajności pracowników oraz demotywować.

Kontrowersje związane z możliwościami nabywczymi produktów podstawowych w sieciach dyskontów i sklepach internetowych

W wielu sieciach sklepów, dyskontach oraz w sklepach internetowych ceny są niezależne od regionu, może to prowadzić do poczucia niesprawiedliwości wśród najniżej opłacanych pracowników.

Zwiększenie kosztów administracyjnych oraz wprowadzenie dodatkowego zamieszania

Wprowadzenie skomplikowanego lub zbyt rozbudowanego modelu ustalania wysokości płacy minimalnej może prowadzić do chaosu. Dodatkowo zmiana modelu w zależności od jego założeń może generować dodatkowe koszty.

Źródło: Opracowanie własne.

IDENTYFIKACJA POTENCJALNYCH PUŁAPEK WPROWADZENIA ZREGIONALIZOWANEGO WYNAGRODZENIA MINIMALNEGO

Zarówno obawy przeciwników regionalizacji, jak i argumenty zwolenników dają pole do szerszej dyskusji. Należy jednak pamiętać, iż regionalizacja płacy minimalnej posiada długie tradycje na całym świecie. Mnogość argumentów przeciw regionalizacji nie świadczy o konieczności zarzucenia tego pomysłu – wskazuje jednak na potrzebę pogłębionej refleksji nad założeniami, warunkami i najlepszym sposobem przeprowadzenia takiego procesu. W przedstawionych w niniejszym raporcie propozycjach regionalizacji zakładamy trzy warianty: pierwszy z nich rozróżnia powiaty ze względu na średnie wynagrodzenie za pracę w regionie oraz kraju. Drugi zaś porządkujący powiaty na trzy grupy. Nie są to jedyne możliwe rozwiązania regionalizacji płacy minimalnej, które mogłyby mieć zastosowanie w Polsce. Niemniej przy przeprowadzaniu takiego procesu konieczne jest wskazanie ewentualnych

pułapek oraz zastanowienie się nad możliwością wykluczenia niektórych branż na poziomie całego kraju.

Jako główne pułapki regionalizacji wskazano:

- konieczność jasnego określenia, czy stawka płacy minimalnej dotyczy siedziby firmy, czy realnego miejsca świadczenia pracy;
- konieczność rozważenia sytuacji firm posiadających filie w różnych regionach i dalsze rozważania o tym, czy zasadna jest regionalizacja wynagrodzenia minimalnego w tych przypadkach;
- rozważenie modelu wyrównującego, w którym płace regionalne będą co jakiś czas przybliżane między regionami;
- wprowadzenie regionalizacji płacy minimalnej wiąże się z koniecznością wypracowania nowego modelu instytucjonalnego również na niższych poziomach, jak powiaty i województwa. Proces ten może być nie tylko kosztowny, lecz także prowadzić do komplikacji i przedłużania procesu.

W przypadku wykluczeń branżowych należy wziąć pod rozwagę wysokość

wynagrodzeń w obszarach strategicznych, jak służby mundurowe, nauczyciele czy personel medyczny. Branże te obecnie borykają się z brakami kadrowymi, a są niezbędne do sprawnego funkcjonowania państwa. Szczególną uwagę powinno się poświęcić oświacie, która szczególnie dla młodych pracowników wiąże się z niskimi wynagrodzeniami – w tym przypadku dodatkowa regionalizacja wynagrodzeń nauczycieli może doprowadzić do uszczerbku na statusie nauczyciela i obniżenia zainteresowania zawodem.

Dodatkowymi branżami wartymi refleksji są branże: turystyczna, rekreacyjna, gastronomiczna i fitness, która zatrudnia często pracowników sezonowych, a także młodzież oraz studentów. Tu można rozważyć model USA i Kanady, gdzie pracownicy mogący liczyć na napiwek mają niższe stawki płacy minimalnej (w przypadku nieuzbierania minimalnej federalnej resztę dopłaca pracodawca), choć mogłoby to niepotrzebnie zagażować system. Istnieje też możliwość ustalenia procentowego zmniejszenia płacy minimalnej dla

uczniów i studentów lub dla osób podejmujących pierwszą pracę bądź do ustalonego limitu wiekowego. ●

Wskazane pułapki nie są jednak nieuniknione, posiadanie ich świadomości daje dużą nadzieję na odpowiednie przygotowanie ewentualnej reformy, która powinna być jak najszerszej dyskutowana. Wchodząc jednak polemikę z ww. wymienionymi pułapkami:

- ✓ Rozważając kwestię dotyczącą jasnego określenia, czy stawka płacy minimalnej dotyczy siedziby firmy, jej filii, czy realnego miejsca świadczenia pracy. Rekomendujemy uzależnienie stawki otrzymywanej płacy od realnego miejsca jej wykonywania. Po pierwsze niweluje ono wiele potencjalnych nadużyć i ryzyko fikcyjnego rejestrowania firm. Po drugie jest logiczną konsekwencją wsparcia pracodawców w regionach biedniejszych i pobudzania przedsiębiorczości na tych terenach. Po trzecie zaś wydaje się sprawiedliwsze ze względu na fakt, że koszty związane z utrzymaniem



ponosi się zazwyczaj w miejscu zamieszkania – co np. rozwiązuje problem pracy chałupniczej. Zasada ta powinna odnosić się również do pracy zdalnej, oznacza to, iż wynagrodzenie powinno zależeć od realnego miejsca jego wykonywania – chyba, że forma pracy zdalnej jest sporadyczna (np., pracownik pracuje zdalnie w innym regionie niż jego stałe miejsce wykonywania – home-office przez mniej niż 1/4 miesiąca) lub wynika z wypadków losowych, czy nieprzewidzianych jak choćby pandemia i przymusowa zmiana miejsca wykonywania pracy (inne niż w umowie).

- ✓ Odnosząc się do kwestii związanej z koniecznością wypracowania nowego modelu instytucjonalnego również na niższych poziomach, jak powiaty i województwa. Stawka wynagrodzenia minimal-

nego ustalana dla regionów opracowywana byłaby na podstawie wcześniej opracowanych modeli oraz konsultacji. Przy przyjęciu modelu centralnego, w którym ustala się np. trzy stawki wynagrodzenia minimalnego w podziale na regiony A, B i C, nie ma ryzyka obciążenia samorządów terytorialnych dodatkowymi kosztami, ponieważ na żadnym etapie procesu nie obsługują go one ani nie ponoszą kosztów związanych z jego legislacyjnym wdrożeniem.

Omawiając wykluczenia branżowe, konieczne są szeroko zakrojone konsultacje z samorządem branżowym, rekomendujemy jednak wyłączenie z regionalizacji wysokości wynagrodzeń w obszarach strategicznych, jak służby mundurowe, nauczyciele czy personel medyczny, ze względu na już istniejące problemy kadrowe oraz odrębne prawodawstwo dotyczące ww. zawodów.

³⁴ Zob. <https://www.infor.pl/wskazniki/prawo-pracy-i-ubezpieczen-spoecznych/wynagrodzenia/53,Minimalne-wynagrodzenie-za-prace.html> [dostęp: 7 II 2021].

³⁵ Zob. *OECD Economic Surveys, Poland, March 2012, Overview*; W. Rutkowski, *The Minimum Wage: Curse or Cure?*, w: *Human Development Economics, Europe and Central Asia Region*, The World Bank, Washington D.C. 2003.



5

CHARAKTERYSTYKA POLSKI POD WZGLĘDEM DOCHODÓW I KOSZTÓW UTRZYMANIA W KONTEKŚCIE REGIONALNYM – ROZWAŻANIA

Bliskie instytucji wynagrodzenia minimalnego jest przeciętne wynagrodzenie. Zanim rozpocznie się próby regionalizacji stawki wynagrodzenia minimalnego, należy przyjrzeć się wynagrodzeniom na poziomie kraju, województw oraz powiatów. Znajomość rozkładu wynagrodzeń nie tylko pozwala określić, w jakiej relacji występują one z wynagrodzeniem minimalnym, ale również pozwoli wstępnie określić ekonomię regionów.

Wzrost wynagrodzeń jest powiązany z rozwojem gospodarczym regionu. Wysokie wynagrodzenia przyciągają pracowników z lepszymi kwalifikacjami. Razem ze wzrostem liczby dobrze wykwalifikowanych pracowników powinien równolegle występować wzrost udziału kapitału wśród czynników zatrudnienia. Rozwój kwalifikacji pracowników oraz inwestycje naturalnie przyczyniają się do wytworzenia większej wartości dodanej. Następstwem – zwłaszcza ponadprzeciętnego – zwiększenia produkcji będzie wzrost wynagrodzeń. W taki sposób wynagrodzenia domykają pewien cykl ekonomiczny i stają się jego odzwierciedleniem.

5 181,63 złotych

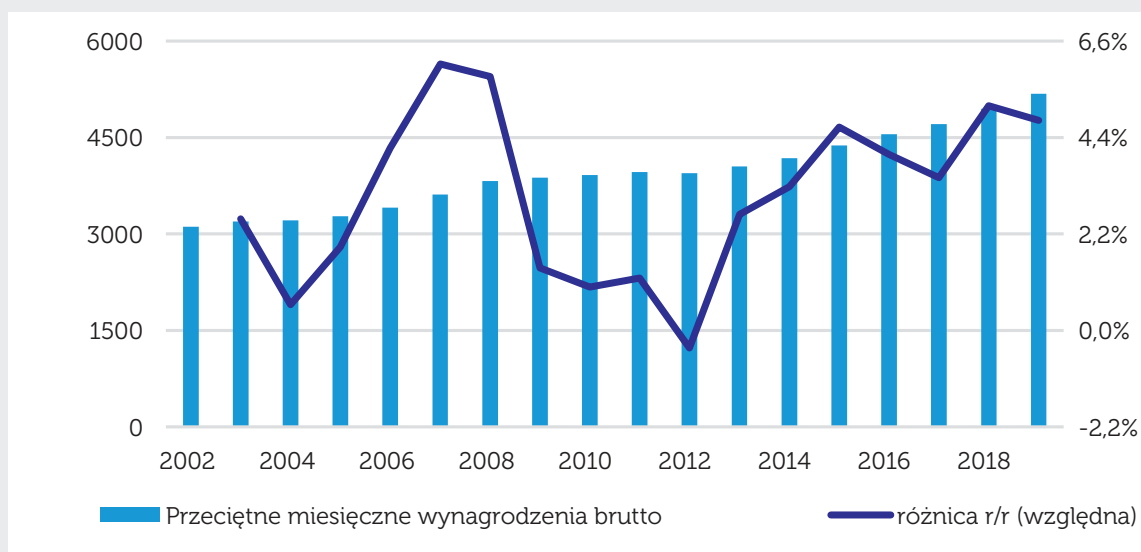
**Tyle według danych GUS
wyniosło przeciętne miesięczne
wynagrodzenie brutto
w gospodarce narodowej w 2019 roku.**

WYNAGRODZENIA W CENACH Z 2019 ROKU (POLSKA)

Według danych GUS przeciętne miesięczne wynagrodzenie brutto w gospodarce narodowej (nie licząc podmiotów gospodarczych o liczbie pracujących do 9 osób) w 2019 roku wyniosło 5 181,63 zł. **Wzrosło ono w porównaniu z 2018 rokiem o 235,67 zł (4,76%)**. Nie był to najwyższy wzrost wynagrodzenia r/r w ostatniej dekadzie w ujęciu bezwzględnym i względnym. Najwyższy wzrost w dekadzie odnotowano w 2018 roku, który różnił się od poprzedniego o 239,82 zł (5,1%). Rozpatrując okres od 2002 roku, najwyższym wzrostem względnym (6,8%) wyróżnił się 2007 rok.

WYKRES 1

Przeciętne miesięczne wynagrodzenia brutto w cenach z 2019 roku



Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych GUS

2067,08 złotych

Tyle wyniósł całkowity wzrost
wynagrodzenia pomiędzy
2019 i 2002 rokiem.

od **4 319,51**
do **6 248,47**
złotych

W tym przedziale w podziale
na województwa mieściły się
wynagrodzenia w 2019 roku.

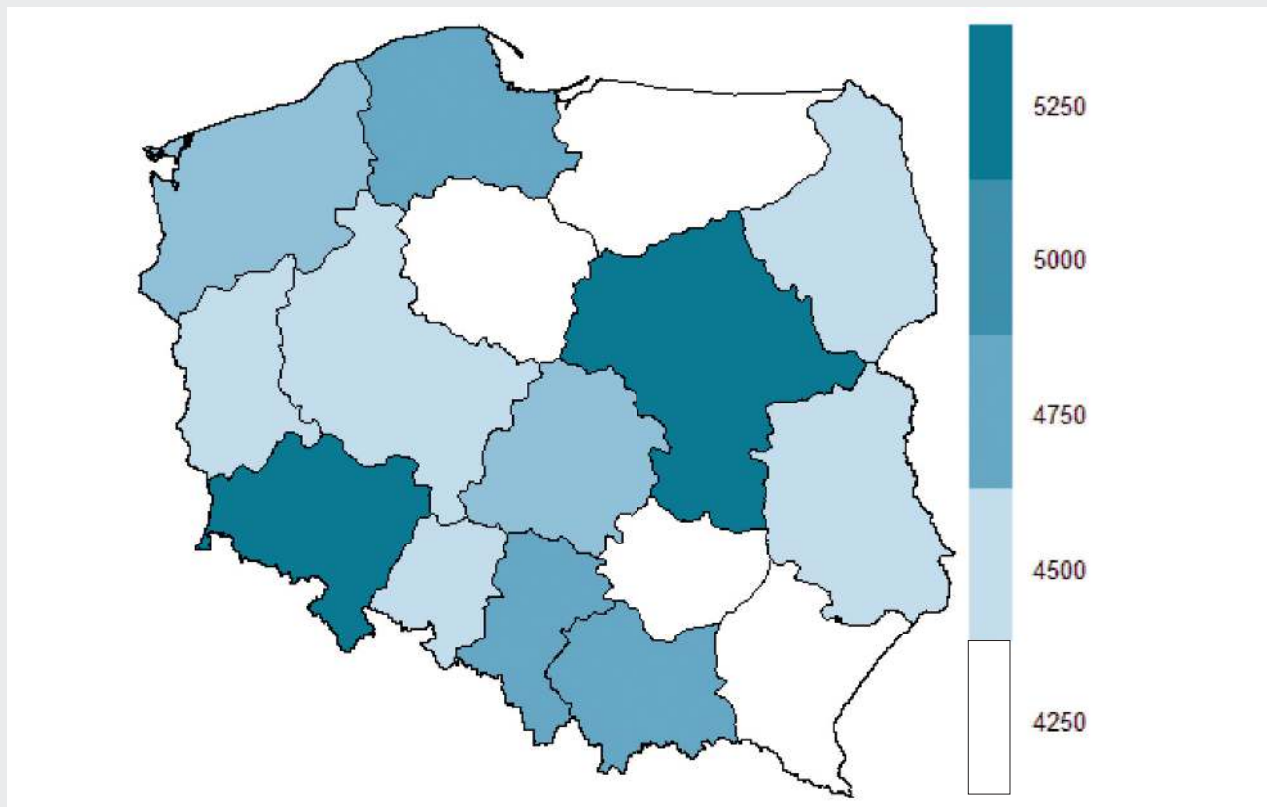
Całkowity wzrost wynagrodzenia pomiędzy 2019 i 2002 rokiem wyniósł 2 067,08 zł, czyli nastąpił wzrost o 66,4% wartości początkowej.

PRZECIĘTNE MIESIĘCZNE WYNAGRODZENIA W CENACH Z 2019 ROKU (WOJEWÓDZTWA)

Wynagrodzenia w podziale na województwa w 2019 roku mieściły się w przedziale od 4 319,51 zł w województwie warmińsko-mazurskim do 6 248,47 zł w województwie mazowieckim. Najniższe wynagrodzenia (poniżej 4 500 zł) wystąpiły (w kolejności od najniższego) w województwach: warmińsko-mazurskim, podkarpackim, świętokrzyskim oraz kujawsko-pomorskim. Wynagrodzenie środkowe (mediana) wyniosło 4 699,93 zł i była średnią wynagrodzeń w województwach wielkopolskim i opolskim. Natomiast wartość średnia dla wszystkich wynagrodzeń wyniosła

MAPA 5

Wynagrodzenia w województwach w 2019 roku



Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych GUS

4 833,94 zł. W zdecydowanej większości, to jest w 11 województwach (68,75% wszystkich), wynagrodzenia nie przekroczyły wartości średniej.

Wśród wynagrodzeń w 2019 roku w podziale na województwa zdecydowanie wyróżnia się województwo mazowieckie, gdzie średnie wynagrodzenie wynosiło 6 248,47 zł i jest to wartość wyższa o 1 928,96 zł od najniższej, odnotowywanej w warmińsko-mazurskim. W 2002 roku ta różnica wynosiła 1 416,32 zł i dotyczyła podkarpackiego. Wartość różnicy wzrosła o 36,2%.

Poza zwiększeniem różnicy pomiędzy najwyższą i najniższą wartością przeciętnego wynagrodzenia nastąpiły również inne zmiany w rozkładzie wynagrodzeń w województwach w czasie od 2002 do 2019 roku. Według informacji zawartych na histogramach w ujęciu bezwzględnym widać wyraźny wzrost wynagrodzenia ogółem (przesunięcie wszystkich słupków w prawo) oraz zmianę struktury polegającą na rozproszeniu 12 dolnych obserwacji z 3 grup na 6 grup, co oznacza wzrost zróżnicowania wynagrodzeń wśród województw. ●

4 833,94 złotych

w 2019 roku wyniosła wartość średnia dla wszystkich wynagrodzeń.

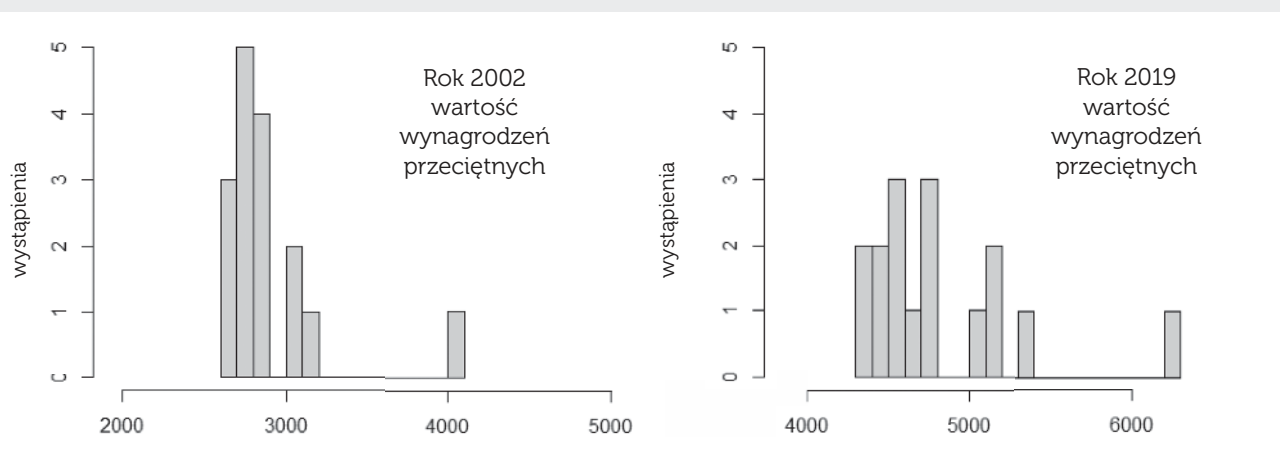
4 województwa

o najmniejszym względnym wzroście wynagrodzeń tworzą swojego rodzaju korytarz dzielący Polskę.

Każde województwo odnotowało wzrost wynagrodzeń, **jednak wzrost jest zróżnicowany w ujęciu względnym**. Porównując wynagrodzenia w danych województwach w 2019 roku z wynagrodzeniami z 2002 roku, widać województwa, które odnotowały mniejszy lub większy wzrost względem własnych wynagrodzeń w 2002 roku. 4 województwa o najmniejszym względnym wzroście tworzą swojego rodzaju korytarz

RYSUNEK 2

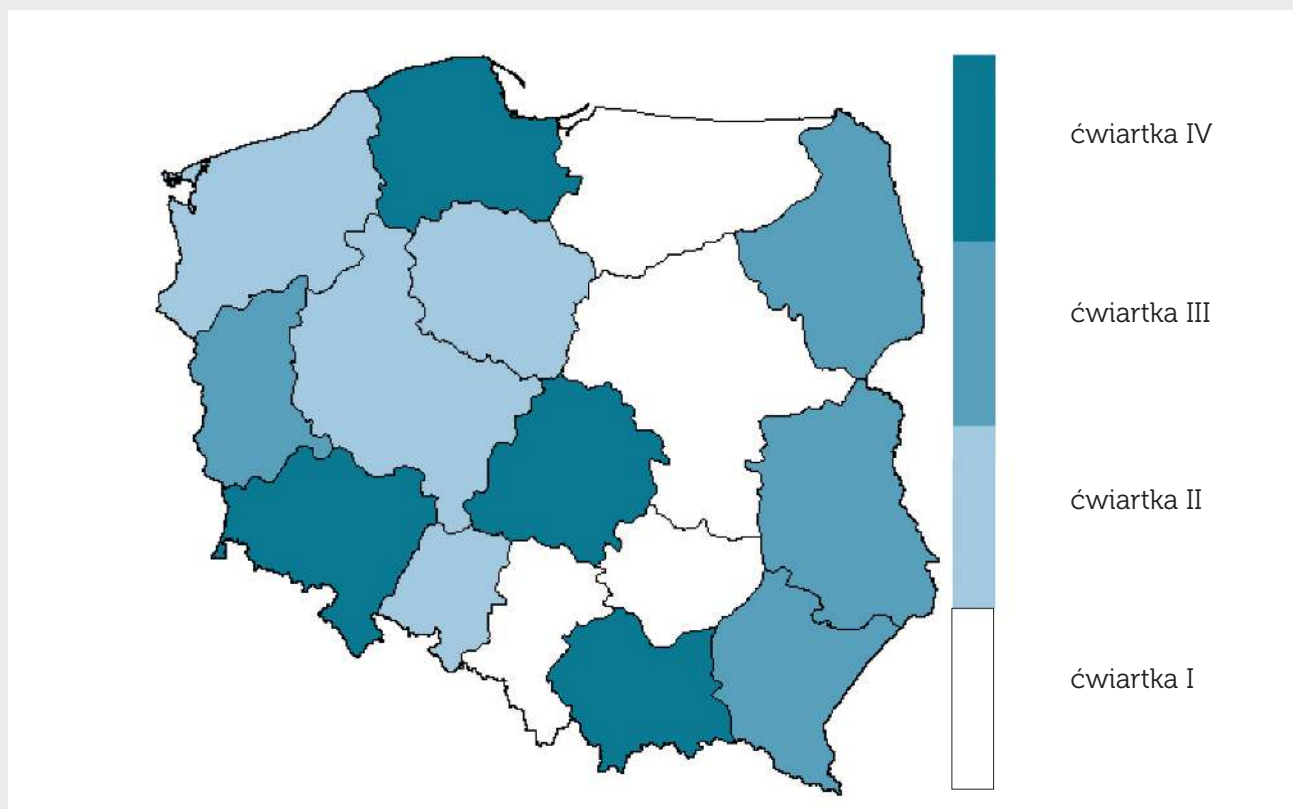
Histogram przeciętnego wynagrodzenia dla województw



Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych GUS

MAPA 6

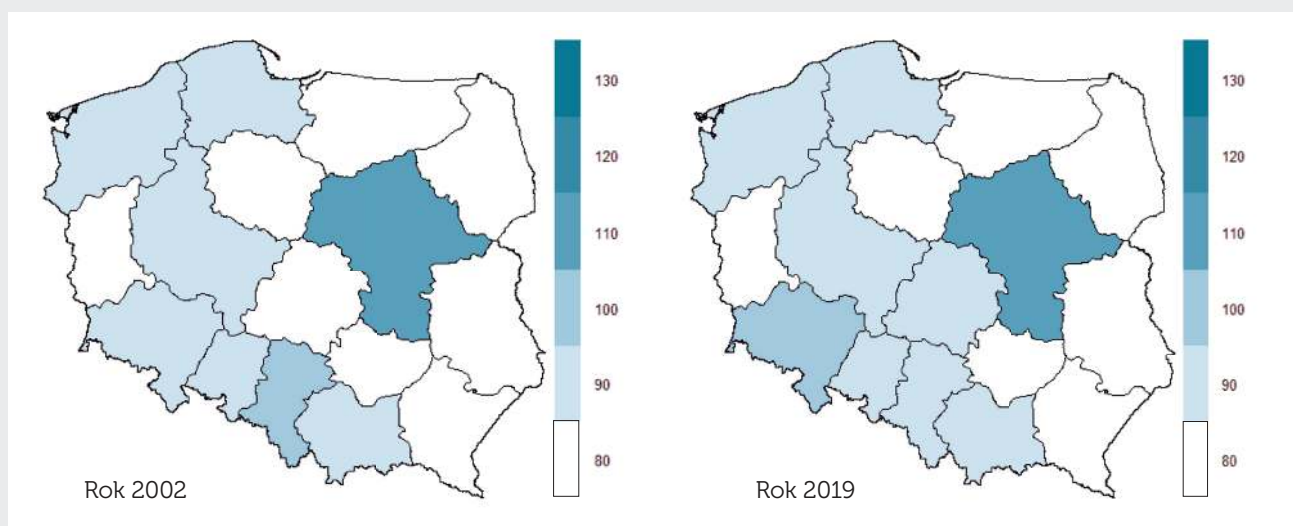
Względny wzrost wynagrodzenia w województwach



Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych GUS

MAPA 7

Przeciętne wynagrodzenie w województwach w relacji do przeciętnego wynagrodzenia w kraju (proc.)



Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych GUS

dzielący Polskę. Są to województwa, w których względny wzrost wynagrodzeń był najniższy (pierwsza ćwiartka).

Przyrównując przeciętne wynagrodzenia w poszczególnych województwach do przeciętnego wynagrodzenia

w skali kraju (100%), widać 3 województwa, które wyraźnie zmieniły wielkość wynagrodzeń względem wartości dla całego kraju:

- wzrosty: dolnośląskie oraz łódzkie,
- spadek: śląskie.

PRZECIĘTNE MIESIĘCZNE WYNAGRODZENIA W CENACH Z 2019 ROKU (POWIATY)

Wynagrodzenia w podziale na powiaty w 2019 roku mieściły się w przedziale od 3 537,58 zł w powiecie kępińskim do 8 443,25 zł w mieście na prawach powiatu Jastrzębie-Zdrój. Najniższe wynagrodzenia, poniżej 3 700,00 zł, wystąpiły w kolejności od najniższego w 5 powiatach: kępiński – 3 537,58 zł, krotoszyński – 3 670,08 zł, zamojski – 3 671,45 zł, kłobucki – 3 683,38 zł, strzyżowski – 3 686,34 zł. Wynagrodzenie środkowe (mediana) równało się 4 305,48 zł i tyle też wynosiła średnia wynagro-

od **3 537,58**
do **8 443,25**
złotych

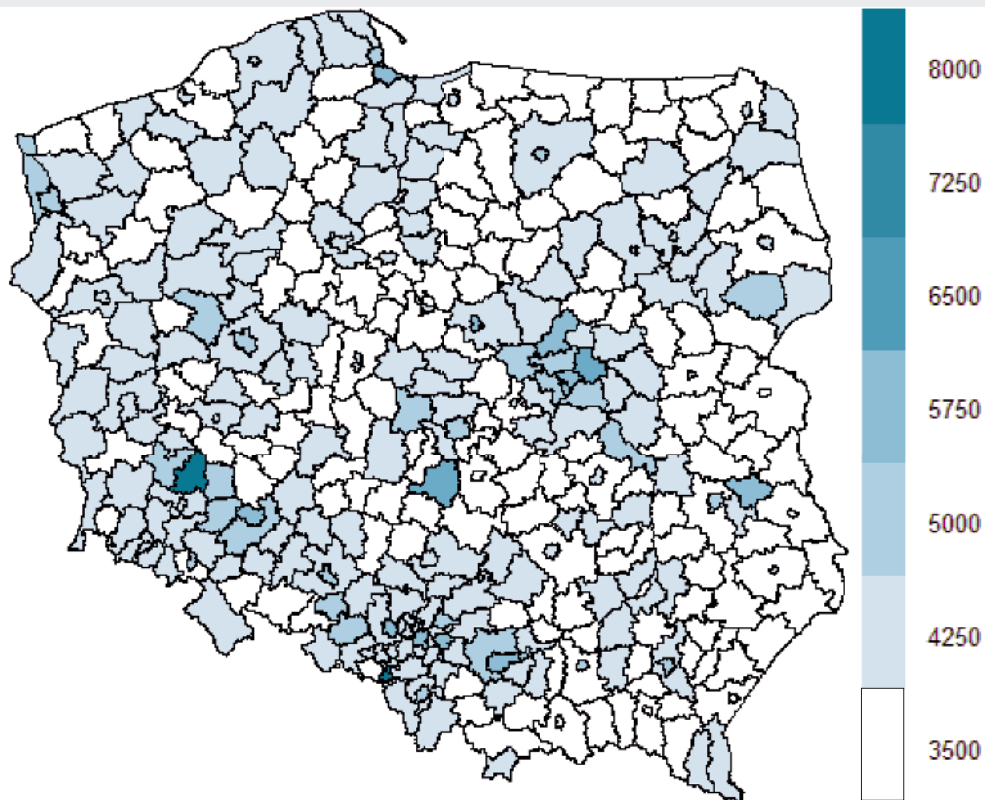
wynosił przedział przeciętnych miesięcznych wynagrodzeń w 2019 w podziale na powiaty.

dzeń w powiatach rzeszowskim i wejherowskim. Natomiast wartość średnia dla wynagrodzenia wyniosła 4 442,92 zł i w większości powiatów, tj. 236 (62,11% wszystkich) wynagrodzenia nie przekroczyły tej wartości.

Wśród wynagrodzeń w 2019 roku w podziale na powiaty najwyższe przeciętne wynagrodzenie (powiat m. Ja-

MAPA 8

Wynagrodzenia w powiatach w 2019 roku



Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych GUS

4 905,67 złotych

wyniosła w 2019 różnica między
najwyższym a najniższym przeciętnym
wynagrodzeniem w podziale na powiaty.

strzębie Zdrój) z wartością 8 443,25 zł było wyższe od najniższego 3 537,58 zł (powiat kępiński) o 4 905,67 zł. Najwyższe wynagrodzenie stanowi aż 239% najniższego. W 2002 roku ta różnica wynosiła 2 821,35 zł i dotyczyła powiatów lubińskiego i również kępińskiego. Wartość różnicy wzrosła aż o 2 084,32 zł, tj. 73,9%.

Poza zwiększeniem różnicy pomiędzy najwyższą i najniższą wartością przeciętnego wynagrodzenia nastąpiły również inne zmiany (podobne do zmian dotyczących wynagrodzeń w województwach) w rozkładzie wynagrodzeń w powiatach w czasie od 2002 roku do 2019 roku. Według informacji zawartych na histogramach widać w ujęciu bezwzględny wyraźny wzrost wynagrodzenia (przesunięcie słupków w prawo) oraz zmianę struk-

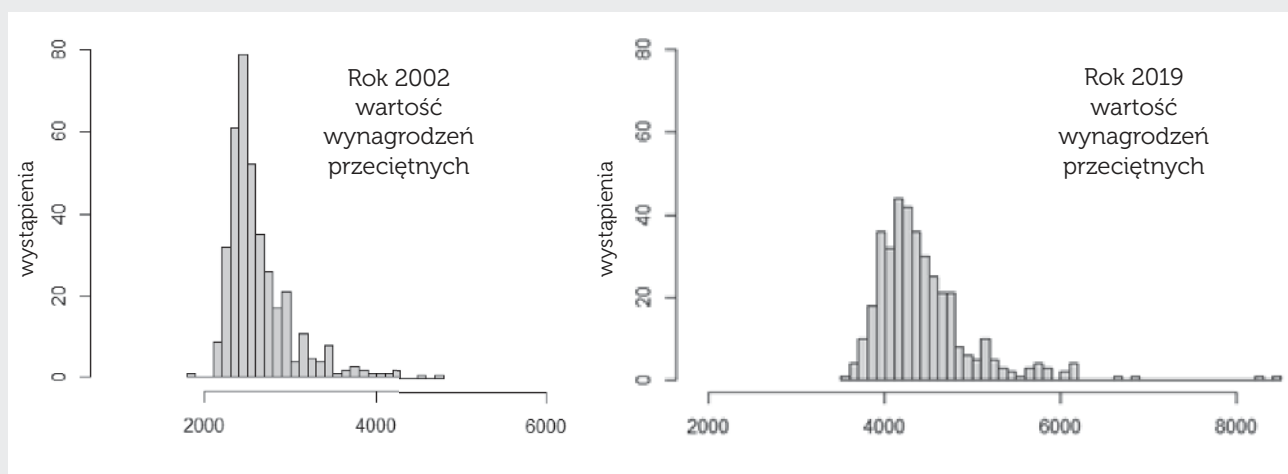
tury polegającą na rozproszeniu dolnych obserwacji, **co oznacza wzrost zróżnicowania w wynagrodzeniach wśród powiatów.**

Każdy powiat odnotował wzrost wynagrodzeń, **jednak wzrost jest zróżnicowany w ujęciu względnym.** Porównując wynagrodzenia w danych powiatach w 2019 roku z wynagrodzeniami z 2002 roku, zobaczyć można powiaty, które odnotowały zdecydowanie mniejszy wzrost. Wspomniane powiaty są rozproszone na terenie całego kraju, jednak jest ich więcej na terenie województw o najniższym wzroście względnym (Mapa 9). Na rysunku widać dużą część powiatów z województwa dolnośląskiego, które znalazły się w ostatniej ćwiartce charakteryzującej się największym względnym wzrostem.

Przyrównując wzrosty wynagrodzeń w poszczególnych powiatach do przeciętnego wynagrodzenia w skali kraju (100%), widać, że zmalała liczba powiatów z przeciętnym wynagrodzeniem powyżej 100% krajowego przeciętnego wynagrodzenia – z 41 powiatów w 2002 roku do 33 w 2019 roku. Redukcji uległa również liczba powiatów z wartościami poniżej 75% krajowego wynagrodzenia brutto – z 62 w 2002 roku do 29 w 2019 roku.

RYSUNEK 3

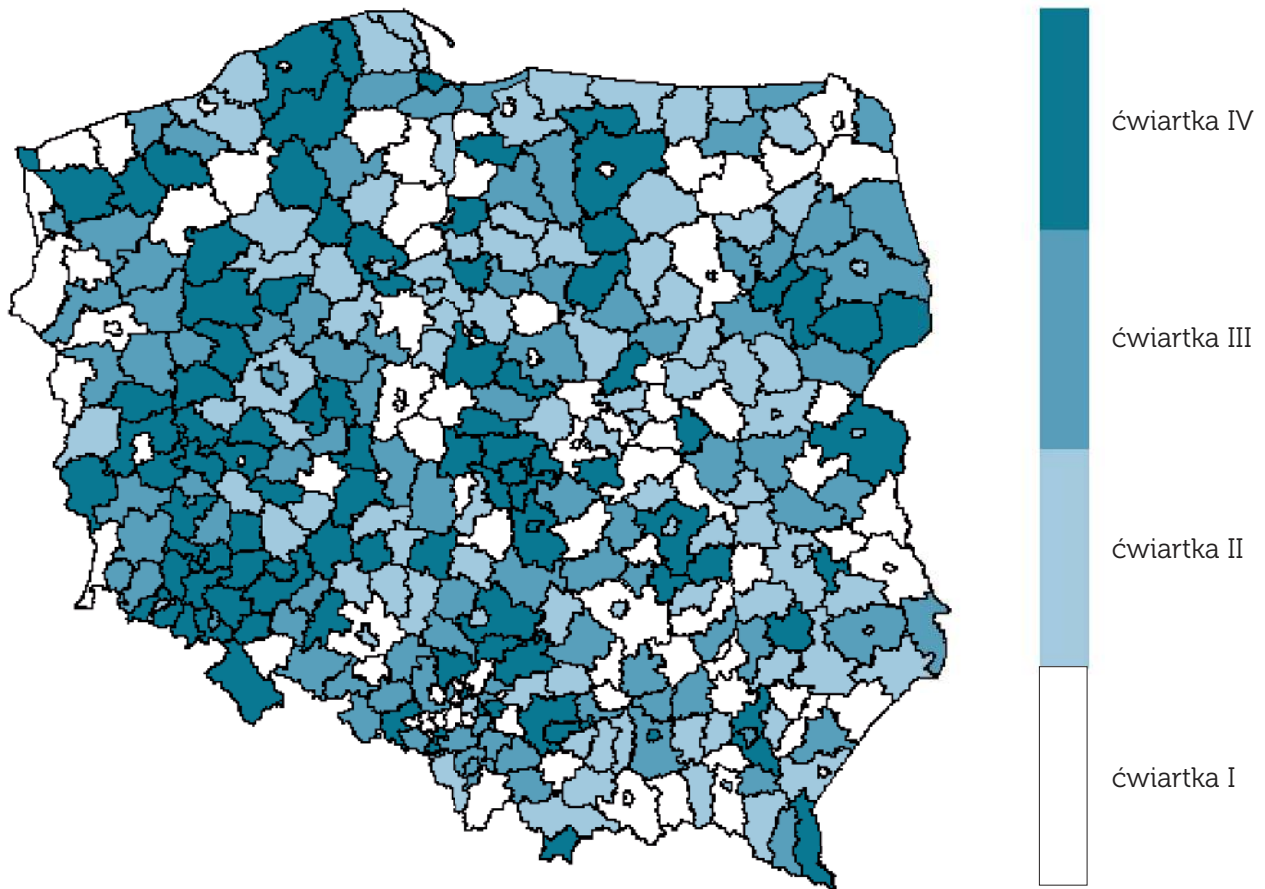
Histogram przeciętnego wynagrodzenia dla powiatów



Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych GUS

MAPA 9

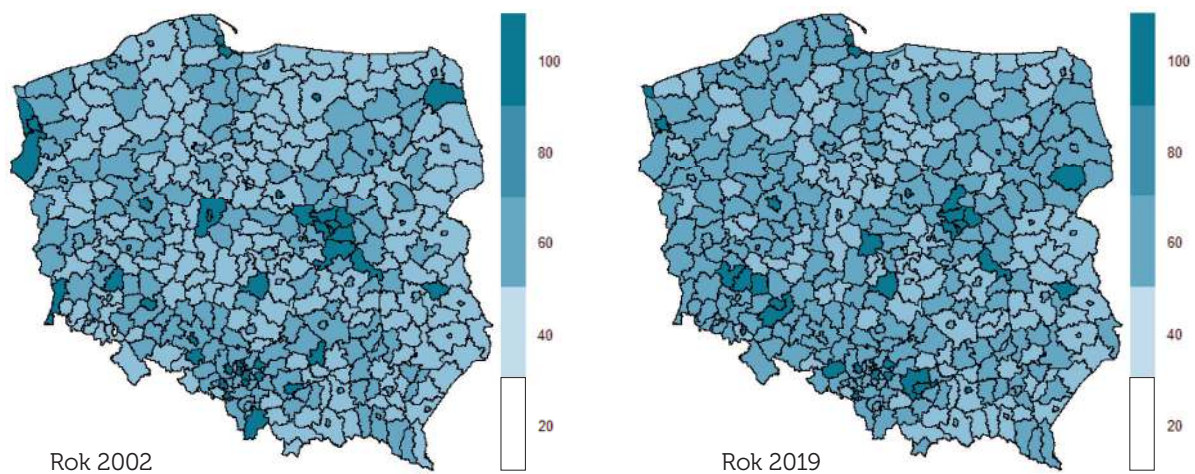
Względny wzrost wynagrodzenia w powiatach



Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych GUS

MAPA 10

Przeciętne wynagrodzenie w powiatach w relacji do przeciętnego wynagrodzenia w kraju (proc.)



Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych GUS

8 443,25 złotych

w 2019 roku wynosiło przeciętne
wynagrodzenie w Jastrzębie-Zdroju.

30 629 pracowników

zatrudniała w 2019 roku GK JSW,
z czego ponad 22 tysiące w samej
Jastrzębskiej Spółce Węglowej S.A.

POWIATY O SZCZEGÓLNIIE DUŻYM PRZECIĘTNYM WYNAGRODZENIU W 2019 ROKU

Powiat m. Jastrzębie-Zdrój

Powiatem z największym przeciętnym wynagrodzeniem (8 443,25 zł) w 2019 roku było miasto na prawach powiatu Jastrzębie-Zdrój. Głównym czynnikiem determinującym tak wysokie wynagrodzenie jest fakt, że znajduje się tam siedziba Jastrzębskiej Spółki Węglowej S.A. (JSW).

JSW jest główną spółką Grupy Kapitałowej JSW będącej największym producentem węgla koksowego hard w Unii Europejskiej i jednym z wiodących producentów koksu używanego do wytopu stali. W skład JSW wchodzi pięć kopalń węgla kamiennego: Borynia-Zofiówka,

18 444 osób

było zatrudnionych w 2019 roku
w KGHM Polska Miedź S.A.

Jastrzębie-Bzie, oraz poza granicami powiatu Budryk, Knurów-Szczygłowice i Pniówek. W kopalniach jest wydobywany węgiel koksowy.

W 2019 roku GK JSW zatrudniała łącznie 30 629 pracowników, z czego ponad 22 tysiące w samej JSW³⁶. Dodatkowo Grupa przetwarza we własnych koksowniach około 50% produkowanego przez siebie węgla koksowego, dzięki czemu generuje większą wartość dodaną. Również kopalnie poza granicami powiatu, działające w ramach spółki zarejestrowanej w Jastrzębiu-Zdroju, wzmacniają efekt wysokich zarobków właśnie w tym powiecie.

Powiat lubiński

Powiatem z drugim w kolejności najwyższym przeciętnym wynagrodzeniem był powiat lubiński (8 274,57 zł). Głównym czynnikiem determinującym tak wysokie wynagrodzenie w powiecie jest zarejestrowana w nim spółka surowcowa KGHM Polska Miedź S.A. (KGHM).

KGHM zajmuje się wydobywaniem i przetwórstwem surowców naturalnych. Spółka prowadzi działalność na największym w Europie złożu rudy miedzi³⁷. Spółka posiada kopalnie miedzi w miejscowościach: Lubin, Polkowice, Rudna, Sieroszowice, Radwanice-Gaworzyce oraz Głogów. Ponadto KGHM posiada własne huty w Głogowie oraz Legnicy. KGHM Polska Miedź S.A. jest główną spółką Grupy Kapitałowej KGHM.

W 2019 roku w KGHM Polska Miedź S.A. zatrudnionych było 18 444 osób. Spółka posiada pełen ciąg technologiczno-produkcyjny obejmujący wydobycie, wzbogacenie rudy miedzi oraz wytopienie gotowych produktów miedzianych. Podobnie jak JSW, KGHM posiada oddziały pracujące poza obrębem powiatu lubińskiego, w którym znajduje się siedziba spółki. W związku z taką charakterystyką firma pozycjonuje powiat lubiński z wysokim przeciętnym wynagrodzeniem.

Powiat m. st. Warszawa

Trzecim powiatem, po Jastrzębiu-Zdroju oraz lubińskim, pod względem przeciętnego wynagrodzenia jest miasto stołeczne Warszawa (6 802,60 zł). W przeciwieństwie do już wspomnianych oraz dwóch kolejnych powiatów przeciętne wynagrodzenie w Warszawie nie jest uzależnione od pojedynczych spółek przemysłowych o charakterze surowcowym. Warszawa jest siedzibą wielu spółek o charakterze międzynarodowym oraz centralnym miejscem na mapie administracji Polski. Rozpatrywane przeciętne wynagrodzenie nie przekracza 7 000,00 zł, czego powodem jest raczej znacząca populacja miasta, wśród której jest również wiele osób otrzymujących niższe wynagrodzenie.

Powiat bełchatowski

Na czwartym miejscu spośród powiatów o najwyższym przeciętnym wynagrodzeniu jest powiat bełchatowski (6 695,94 zł). Głównym czynnikiem determinującym wysokie wynagrodzenie w powiecie jest zarejestrowana w nim spółka surowcowa PGE Górnictwo i Energetyka Konwencjonalna S.A. (PGE GiEK).

Głównymi przedsięwzięciami spółki jest wydobywanie węgla brunatnego, wytwarzania energii elektrycznej i ciepła oraz świadczenie usług. Wydobywanie węgla spółka prowadzi w dwóch lokalizacjach – Bełchatowie oraz Turowie. Roczne wydobywanie węgla w Kopalni Bełchatów sięga blisko 42 mln ton węgla, co stanowi ponad 50% krajowego rocznego wydobywania tego surowca energetycznego. Spółka zatrudnia 4 728 pracowników³⁸. Wysokie zatrudnienie oraz wydobywanie i sprzedaż węgla brunatnego mają istotny wpływ na wysokość przeciętnego minimalnego wynagrodzenia w powiecie.

Powiat łęczyński

Ostatnim spośród wskazanych powiatów o najwyższym wynagrodzeniu jest powiat łęczyński (6 177,04 zł). Głównym czynnikiem determinującym wyso-

kie wynagrodzenie w powiecie jest zarejestrowana w nim spółka surowcowa Lubelski Węgiel „Bogdanka” S.A.. Spółka w 2019 roku wyprodukowała 9 451 tys. ton węgla handlowego i zatrudnia blisko 5 tys. pracowników³⁹. Duża produkcja surowca oraz wysokie zatrudnienie niewątpliwie wpływają na wzrost średniego wynagrodzenia w powiecie łęczyńskim.

SUROWCOWY CHARAKTER REGIONÓW Z WYSOKIM WYNAGRODZENIEM

Cztery z pięciu powiatów o najwyższym przeciętnym wynagrodzeniu charakteryzują się rozwiniętą działalnością gospodarczą w sektorze wydobywania surowców. Gdyby uwzględnić szósty powiat w kolejności co do wysokości przeciętnego wynagrodzenia, byłoby to miasto na prawach powiatu Katowice, w którym jest siedziba Polskiej Grupy Górniczej S.A. – również spółki surowcowej – największego producenta węgla kamiennego w Polsce.

Jest to naturalna zależność, że regiony bogate w surowce generują wysoką wartość dodaną, a spółki wydobywcze mogą zaoferować większe wynagrodzenia. Jest to zjawisko analogiczne do zależności wzrostu gospodarczego państw z gospodarkami opartymi na eksporcie wydobywanych surowców. Jak długo będzie popyt na dany surowiec, tak długo region będzie charakteryzował się ponadprzeciętnymi wynagrodzeniami.

Należy dokładnie obserwować polskie regiony opierające się na wydobywaniu węgla, ponieważ najbliższe dwie dekady mają stać pod znakiem zielonej energii oraz dekarbonizacji przemysłu. Dlatego też Unia Europejska jest w trakcie wprowadzania Funduszu Sprawiedliwej Transformacji mającego na celu wsparcie w transformacji regionów węglowych oraz powęglowych.

W innej sytuacji znajduje się powiat lubiński, który nie opiera swojej regionalnej gospodarki na węglu, ale na miedzi. Ten surowiec może liczyć na zwiększony popyt na światowych rynkach z racji swojego zastosowania przy produkcji OZE oraz w infrastrukturze powstającej w ramach trendu elektryfikacji.

KOSZTY UTRZYMANIA (MINIMUM)

Analiza kosztów utrzymania (minimum socjalne) w cenach z 2019 roku w oparciu o dane IPISS

Koszty utrzymania gospodarstw domowych są uwarunkowane regionalnie poprzez ceny produktów i usług oraz poprzez indywidualne preferencje gospodarstw. Zamożne gospodarstwa domowe wydają więcej środków na utrzymanie niż ubogie. Relacja wydatków do dochodu rozporządzalnego może różnić

się pomiędzy grupą zamożnych a grupą ubogich gospodarstw domowych. Różnica ta może wynikać z innych nawyków finansowych.

W zawiązku z powyższym trudno jest określić poziom standardowych kosztów utrzymania. Instytut Pracy i Spraw Socjalnych (IPISS) opracowuje poziom kosztów utrzymania gospodarstw domowych określonych jako minimum socjalne⁴⁰. Instytut od 2013 roku corocznie publikuje zestawienie minimum socjalnego dla województw i miast. Dzięki tym danym można dokonać analizy zmian minimum socjalnego w okresie 2013–2019 w charakterze wartości bezwzględnych, względnych oraz regionalnym.

Największe wartości minimum socjalnego w 2019 roku wystąpiły w województwie dolnośląskim, natomiast najniższe w województwie kujawsko-pomorskim. W kategorii minimum

TABELA 5

Wartość minimum socjalnego szacunki regionalne za 2019 rok (według województw)

Województwa	Gospodarstwa Pracownicze					
	1 osob. M+K/2	2 osob. M+K	3 osob. M+K+Dmł	3 osob. M+K+Dst	4 osob. M+K+ Dmł+Dst	5 osob. M+K+ Dmł+2xDst
Dolnośląskie	1257,29	2089,39	3117,90	3311,72	4026,04	4934,47
Kujawsko-pomorskie	1149,01	1910,19	2887,37	3073,83	3716,26	4546,29
Lubelskie	1188,15	1971,76	2962,01	3154,04	3814,00	4668,10
Lubuskie	1246,11	2052,68	3093,22	3290,17	3990,10	4887,45
Łódzkie	1219,28	1996,44	3003,96	3196,92	3859,98	4713,54
Małopolskie	1235,26	2050,72	3056,49	3247,42	3936,10	4814,81
Mazowieckie	1218,48	2022,10	3025,31	3234,58	3915,03	4805,96
Opolskie	1230,22	2040,46	3033,15	3259,91	3920,83	4820,61
Podkarpackie	1167,72	1936,91	2913,90	3097,02	3754,10	4591,99
Podlaskie	1214,73	1974,03	2982,65	3163,63	3830,77	4676,82
Pomorskie	1230,64	2034,31	3032,74	3243,55	3907,40	4787,13
Śląskie	1246,12	2059,12	3059,09	3267,91	3954,48	4851,13
Świętokrzyskie	1192,04	1972,98	2963,26	3159,80	3818,69	4674,64
Warmińsko-mazurskie	1197,91	1973,99	2986,62	3156,90	3839,95	4692,11
Wielkopolskie	1196,28	1981,35	2971,03	3163,84	3825,01	4680,65
Zachodnio-pomorskie	1264,55	2087,85	3098,71	3293,53	3987,69	4879,44
Polska	1212,59	2003,72	3005,88	3199,09	3872,99	4741,20

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych IPISS

TABELA 6

Średnia zmiana minimum socjalnego (wartość bezwzględna w cenach z 2019 roku) w latach 2013–2019 w poszczególnych województwach i kategoriach gospodarstw domowych

Województwa	Gospodarstwa Pracownicze					
	1 osob. M+K/2	2 osob. M+K	3 osob. M+K+Dmł	3 osob. M+K+Dst	4 osob. M+K+ Dmł+Dst	5 osob. M+K+ Dmł+2xDst
Dolnośląskie	17	28	29	49	45	62
Kujawsko-pomorskie	13	21	27	41	40	53
Lubelskie	18	30	36	49	49	63
Lubuskie	18	29	31	47	44	57
Łódzkie	15	23	28	43	39	49
Małopolskie	17	27	33	44	44	56
Mazowieckie	13	21	20	34	30	39
Opolskie	20	32	36	54	51	67
Podkarpackie	15	24	31	44	43	55
Podlaskie	17	27	34	49	49	64
Pomorskie	17	27	27	44	40	53
Śląskie	11	19	25	34	33	41
Świętokrzyskie	13	21	27	40	36	46
Warmińsko-mazurskie	17	25	34	45	44	54
Wielkopolskie	17	28	37	46	48	58
Zachodnio-pomorskie	11	17	12	32	21	30
Polska	15	24	28	41	39	50

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych IPiSS

socjalnego dla jednoosobowego gospodarstwa domowego 6 województw miało wartość niższą od wartości wspólnej dla kraju. Dla minimum socjalnego w pozostałych kategoriach liczba województw z wartością poniżej wspólnej dla kraju wyniosła 8.

W rozpatrywanym okresie największy średni wzrost minimum socjalnego miał miejsce w województwie opolskim w każdej kategorii gospodarstw (od 20 zł do 67 zł rocznie). Najmniejsze wzrosty wystąpiły w województwie zachodnio-pomorskim (od 11 zł do 30 zł). Warto zwrócić uwagę na województwo mazowieckie, w którym omawiane wzrosty były dosyć niskie w porównaniu z pozostałymi województwami.

Rozpatrując wartości dla Polski, należy zauważyć, że wartości w odpo-

wiadającym im wierszu są niższe od analogicznego średniego wzrostu wynagrodzenia minimalnego. Wartość ta dla wynagrodzenia minimalnego wyniosła 103,17 zł.

Porównując względne zmiany w tabeli, widać analogiczny rozkład wartości jak w tabeli poprzedniej. Najwyższe względne wzrosty minimum socjalnego miały miejsce również w województwie opolskim w każdej kategorii gospodarstw (od 9% do 13%). Najmniejsze wzrosty wystąpiły w województwie zachodnio-pomorskim (od 3% do 6%). Również w tym zestawieniu województwo mazowieckie charakteryzuje się dosyć niskimi wzrostami na tle pozostałych. Warto zauważyć, że najmniej wzrosty minima socjalne w kategorii trzyosobowych gospodarstw domowych (M+K+Dłm).

TABELA 7

**Względne zmiany minimum socjalnego w latach 2013–2019
w poszczególnych kategoriach gospodarstw domowych
(iloraz wartości z roku 2019 i wartości z roku 2013 w cenach z 2019 roku)**

Województwa	Gospodarstwa Pracownicze					
	1 osob. M+K/2	2 osob. M+K	3 osob. M+K+Dmł	3 osob. M+K+Dst	4 osob. M+K+ Dmł+Dst	5 osob. M+K+ Dmł+2xDst
Dolnośląskie	1,10	1,11	1,07	1,12	1,09	1,10
Kujawsko-pomorskie	1,09	1,08	1,07	1,10	1,08	1,09
Lubelskie	1,12	1,12	1,09	1,12	1,10	1,10
Lubuskie	1,11	1,11	1,08	1,11	1,08	1,09
Łódzkie	1,10	1,09	1,07	1,10	1,08	1,08
Małopolskie	1,11	1,10	1,08	1,11	1,09	1,09
Mazowieckie	1,08	1,08	1,05	1,08	1,06	1,06
Opolskie	1,13	1,12	1,09	1,13	1,10	1,11
Podkarpackie	1,10	1,09	1,08	1,11	1,09	1,09
Podlaskie	1,11	1,11	1,09	1,12	1,10	1,11
Pomorskie	1,11	1,10	1,07	1,11	1,08	1,08
Śląskie	1,07	1,07	1,06	1,08	1,06	1,06
Świętokrzyskie	1,08	1,08	1,07	1,10	1,07	1,07
Warmińsko-mazurskie	1,11	1,10	1,09	1,11	1,09	1,09
Wielkopolskie	1,11	1,11	1,10	1,11	1,10	1,10
Zachodnio-pomorskie	1,06	1,06	1,03	1,07	1,04	1,04
Polska	1,09	1,09	1,07	1,10	1,07	1,08

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych IPISS

Rozpatrując wartości dla Polski, należy zauważyć, że wartości w odpowiadającym im wierszu są niższe od analogicznego wzrostu płacy minimalnej, który wyniósł 37% (iloraz płacy minimalnej w 2019 roku oraz 2013 roku wyniósł 1,37). To oznacza, że w okresie od 2013 roku do 2019 roku zwiększyły się możliwości utrzymania gospodarstw domowych w każdej kategorii osób otrzymujących wynagrodzenie minimalne.

Porównanie wynagrodzenia minimalnego z minimum socjalnym w 2019 roku

W poniższych tabelach zamieszczone są relacje dochodu rozporządzalnego gospodarstw domowych w przypadku, kiedy jedna lub dwie osoby pracują i otrzymują wynagrodzenie minimalne.

Na podstawie zestawienia widać zdolności pracujących z wynagrodzeniem minimalnym do utrzymania gospodarstwa domowego w poszczególnych kategoriach.

W przypadku wszystkich województw jedna osoba pracująca nie jest w stanie utrzymać dwuosobowego lub liczniejszego gospodarstwa domowego według standardów minimum socjalnego. W takim wariantcie dochód rozporządzalny wynosi jedynie ok. 80% minimum socjalnego w przypadku dwuosobowego gospodarstwa domowego. Dla trzy-, cztero- oraz pięciosobowych gospodarstw ta relacja wynosi kolejno ok.: 50%, 40% oraz 35%.

W przypadku wszystkich województw dwie osoby pracujące są w stanie

TABELA 8

Relacja dochodu do minimum socjalnego, kiedy w gospodarstwie domowym pracuje tylko jedna osoba otrzymująca wynagrodzenie minimalne – dochód rozporządzalny równy 1 634,00 zł⁴¹

Województwa	Gospodarstwa Pracownicze					
	1 osob. M+K/2	2 osob. M+K	3 osob. M+K+Dmł	3 osob. M+K+Dst	4 osob. M+K+ Dmł+Dst	5 osob. M+K+ Dmł+2xDst
Dolnośląskie	1,30	0,78	0,52	0,49	0,41	0,33
Kujawsko-pomorskie	1,42	0,86	0,57	0,53	0,44	0,36
Lubelskie	1,38	0,83	0,55	0,52	0,43	0,35
Lubuskie	1,31	0,80	0,53	0,50	0,41	0,33
Łódzkie	1,34	0,82	0,54	0,51	0,42	0,35
Małopolskie	1,32	0,80	0,53	0,50	0,42	0,34
Mazowieckie	1,34	0,81	0,54	0,51	0,42	0,34
Opolskie	1,33	0,80	0,54	0,50	0,42	0,34
Podkarpackie	1,40	0,84	0,56	0,53	0,44	0,36
Podlaskie	1,35	0,83	0,55	0,52	0,43	0,35
Pomorskie	1,33	0,80	0,54	0,50	0,42	0,34
Śląskie	1,31	0,79	0,53	0,50	0,41	0,34
Świętokrzyskie	1,37	0,83	0,55	0,52	0,43	0,35
Warmińsko-mazurskie	1,36	0,83	0,55	0,52	0,43	0,35
Wielkopolskie	1,37	0,82	0,55	0,52	0,43	0,35
Zachodnio-pomorskie	1,29	0,78	0,53	0,50	0,41	0,33
Polska	1,34	0,81	0,54	0,51	0,42	0,34

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych IPiSS

utrzymać dwuosobowe gospodarstwo domowe. Średnia relacja dochodu rozporządzalnego do minimum socjalnego utrzymania takiego gospodarstwa wynosi 160%. Dwie osoby pracujące są również w stanie utrzymać trzyosobowe gospodarstwo domowe w przypadku, kiedy trzecią osobą w gospodarstwie jest dziecko młodsze (w wieku 4–6 lat). ●

Relacja dochodu rozporządzalnego do minimum socjalnego w takim układzie znajduje się w przedziale od 105% (województwa dolnośląskie oraz zachodnio-pomorskie) do 113% w województwie kujawsko-pomorskim. Kiedy trzecią osobą jest dziecko starsze (w wieku 13–15 lat), statystycznie dwie osoby nie będą w stanie utrzymać go-

spodarstwa domowego według standardów minimum socjalnego w 3 województwach: dolnośląskim, lubuskim oraz zachodnio-pomorskim. W przypadku wszystkich województw dochód gospodarstw będzie niższy o 1% od minimum socjalnego. Najlepiej wypadają województwa kujawsko-pomorskie (105%) oraz podkarpackie (105%). We wszystkich województwach dwie osoby pracujące z wynagrodzeniem minimalnym nie utrzymają gospodarstwa czteroosobowego ani pięcioosobowego.

Minimum socjalne w badaniu CBOS

Badanie CBOS⁴² wskazało w 2018 roku 2 024 zł jako wartość przeciętnego dochodu netto na zaspokojenie jedynie potrzeb podstawowych, co

TABELA 9

Relacja dochodu do minimum socjalnego, kiedy w gospodarstwie domowym pracują dwie osoby otrzymujące wynagrodzenie minimalne (razem netto 3 268,00 zł)

Województwa	Gospodarstwa Pracownicze					
	1 osob. M+K/2	2 osob. M+K	3 osob. M+K+Dmł	3 osob. M+K+Dst	4 osob. M+K+ Dmł+Dst	5 osob. M+K+ Dmł+2xDst
Dolnośląskie	-	1,56	1,05	0,99	0,81	0,66
Kujawsko-pomorskie	-	1,71	1,13	1,06	0,88	0,72
Lubelskie	-	1,66	1,10	1,04	0,86	0,70
Lubuskie	-	1,59	1,06	0,99	0,82	0,67
Łódzkie	-	1,64	1,09	1,02	0,85	0,69
Małopolskie	-	1,59	1,07	1,01	0,83	0,68
Mazowieckie	-	1,62	1,08	1,01	0,83	0,68
Opolskie	-	1,60	1,08	1,00	0,83	0,68
Podkarpackie	-	1,69	1,12	1,06	0,87	0,71
Podlaskie	-	1,66	1,10	1,03	0,85	0,70
Pomorskie	-	1,61	1,08	1,01	0,84	0,68
Śląskie	-	1,59	1,07	1,00	0,83	0,67
Świętokrzyskie	-	1,66	1,10	1,03	0,86	0,70
Warmińsko-mazurskie	-	1,66	1,09	1,04	0,85	0,70
Wielkopolskie	-	1,65	1,10	1,03	0,85	0,70
Zachodnio-pomorskie	-	1,57	1,05	0,99	0,82	0,67
Polska	-	1,63	1,09	1,02	0,84	0,69

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych IPISS

można utożsamiać z minimum socjalnym dla jednoosobowego gospodarstwa domowego. Należy założyć, że minimum socjalne nie jest standardowym oczekiwaniem Polaków. Takim oczekiwaniem wydaje się być raczej średni poziom życia, który w 2018 roku można było osiągnąć, posiadając (według badania) dochód rozporządzal-

ny równy 2 944 zł. Jednak tematem niniejszego raportu jest kwestia płacy minimalnej, więc średni poziom życia wydaje się być czynnikiem gorzej korespondującym z obszarem istotnym dla prowadzonych rozważań.

Wykorzystując wyniki badania CBOS dla minimum socjalnego w kraju, szacując brakujące wartości oraz na podstawie danych IPISS, tj. relacji minimum socjalnego w poszczególnych województwach do minimum socjalnego w kraju, można określić nową tabelę z minimum socjalnym w kategoriach według liczebności gospodarstw domowych. Następnie można dokonać ponownie analizy zdolności do utrzymania gospodarstwa domowego w standardzie minimum socjalnego – teraz będącego odniesieniem do badania CBOS – przez jedną lub

2024 złotych

**Tyle według CBOS w 2018
wynosiła wartość przeciętnego dochodu
netto potrzebna na zaspokojenie
jedynie potrzeb podstawowych.**

TABELA 10

Relacja dochodu do minimum socjalnego, kiedy w gospodarstwie domowym pracują dwie osoby otrzymujące wynagrodzenie minimalne (razem netto 3 268,00 zł) – minimum socjalne na podstawie badania CBOS

Województwa	Gospodarstwa Pracownicze					
	1 osob. M+K/2	2 osob. M+K	3 osob. M+K+Dmł	3 osob. M+K+Dst	4 osob. M+K+ Dmł+Dst	5 osob. M+K+ Dmł+2xDst
Dolnośląskie	-	0,95	0,87	0,82	0,78	0,64
Kujawsko-pomorskie	-	1,04	0,94	0,88	0,85	0,69
Lubelskie	-	1,01	0,92	0,86	0,82	0,67
Lubuskie	-	0,97	0,88	0,83	0,79	0,64
Łódzkie	-	1,00	0,90	0,85	0,81	0,67
Małopolskie	-	0,97	0,89	0,84	0,80	0,65
Mazowieckie	-	0,98	0,90	0,84	0,80	0,65
Opolskie	-	0,98	0,90	0,83	0,80	0,65
Podkarpackie	-	1,03	0,93	0,88	0,84	0,68
Podlaskie	-	1,01	0,91	0,86	0,82	0,67
Pomorskie	-	0,98	0,90	0,84	0,80	0,66
Śląskie	-	0,97	0,89	0,83	0,79	0,65
Świętokrzyskie	-	1,01	0,92	0,86	0,82	0,67
Warmińsko-mazurskie	-	1,01	0,91	0,86	0,82	0,67
Wielkopolskie	-	1,00	0,91	0,86	0,82	0,67
Zachodnio-pomorskie	-	0,95	0,88	0,82	0,79	0,64
Polska	2024	3289	3618	3851	4029	4932

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych IPiSS

dwie osoby otrzymujące wynagrodzenie minimalne.

Jedna osoba otrzymująca wynagrodzenie minimalne nie będzie w stanie utrzymać samej siebie w nowo rozpatrywanym standardzie minimum socjalnego. Jej dochód rozporządzalny będzie niższy o 390 zł od minimum socjalnego.

Dwie osoby otrzymujące wynagrodzenie minimalne w tym wariantcie będą w stanie utrzymać gospodarstwo domowe dwuosobowe tylko w 8 województwach. Dodatkowo należy zauważyć, że w kategorii gospodarstw dwuosobowych dochody rozporządzalne oscylują na granicy spełnienia wymogu minimum socjalnego. W przypadku województw kujawsko-pomorskiego (1,04) oraz podkarpackiego (1,03) łatwiej jest spełnić standard minimum.

ROZWAŻANIA – PRZECIĘTNE WYNAGRODZENIA, MINIMUM SOCJALNE ORAZ PŁACA MINIMALNA

Wartości minimalne przeciętnego wynagrodzenia oraz minimum socjalnego

Na podstawie rozkładu wynagrodzeń w regionach oraz kosztów utrzymania odzwierciedlonych poprzez minimum socjalne można określić regiony o najniższych wynagrodzeniach oraz sprawdzić, jak korespondują one z minimum socjalnym. Ponieważ minima socjalne występują dla różnych kategorii gospodarstw domowych określonych ze względu na liczebność, wybrano tylko jedną z nich – trzyosobowe gospodarstwa domowe składające się z dorosłych (mężczyzny i kobiety) oraz jednego dziecka w wieku 12–15 lat.

Najniższe przeciętne wynagrodzenia w 2019 roku odnotowano w województwie warmińsko-mazurskim (4 319,51 zł brutto, tj. 3 075,85 zł netto) oraz podkarpackim (4 388,16 zł brutto, tj. 3 123,76 zł netto). Równocześnie minima socjalne wyniosły kolejno 3 156,90 zł oraz 3 097,02 zł. ●

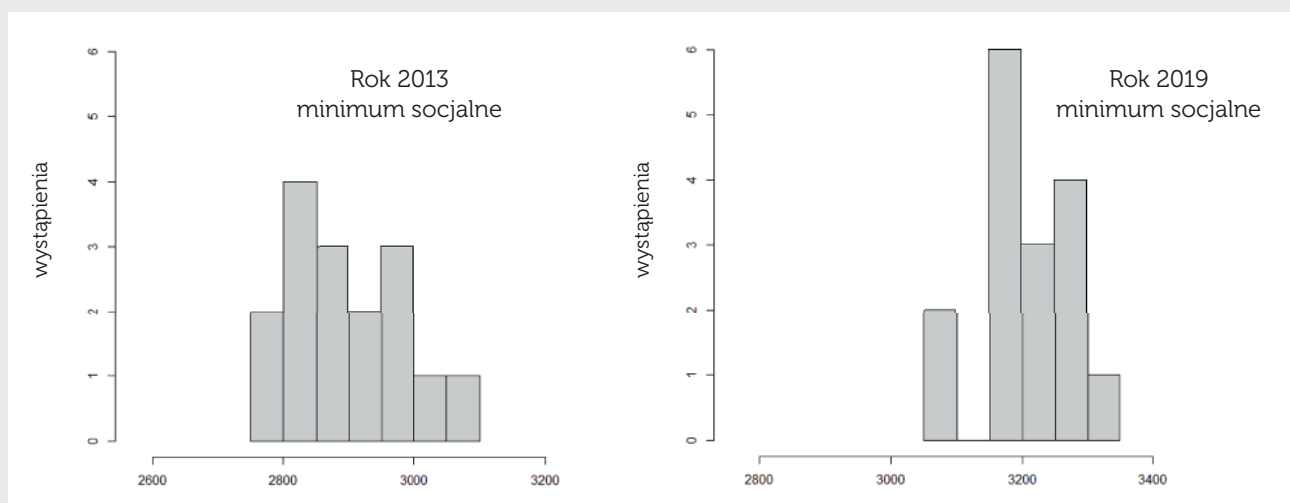
Przeciętna osoba pracująca w województwie warmińsko-mazurskim nie będzie w stanie utrzymać swojego trzyosobowego gospodarstwa domowego w standardzie minimum socjalnego – zabraknie jej 81,05 zł. W województwie podkarpackim taka osoba byłaby w stanie utrzymać trzyosobowe gospodarstwo z nadwyżką 26,74 zł. Należałoby spodziewać się, że w takiej sytuacji druga dorosła osoba będzie rozważyła podjęcie pracy rejestrowanej lub nier rejestrowanej. Dopiero wtedy będą w stanie zapewnić sobie oraz trzeciej osobie wyższy standard życia.

Na poprzednich stronach wskazano, że statystycznie dwie osoby pracujące za wynagrodzenie minimalne nie będą w stanie utrzymać gospodarstwa domowego według standardów minimum socjalnego w trzech województwach: dolnośląskim, lubuskim oraz zachodnio-pomorskim. Warto zauważyć, że wśród wymienionych nie pojawiają się warmińsko-mazurskie oraz podkarpackie. Wynika to z relatywnie niższych kosztów standardu minimum socjalnego w tych województwach. Niższe koszty utrzymania występują tylko w województwie kujawsko-pomorskim, jednak równocześnie jest tam wyższe wynagrodzenie przeciętne.

Okazuje się, że porównywanie przeciętnych wynagrodzeń z minimum socjalnym w poszczególnych województwach nie zawsze w wystarczającym stopniu odzwierciedla sytuację w danym regionie. Wciąż mając na uwadze województwa warmińsko-mazurskie

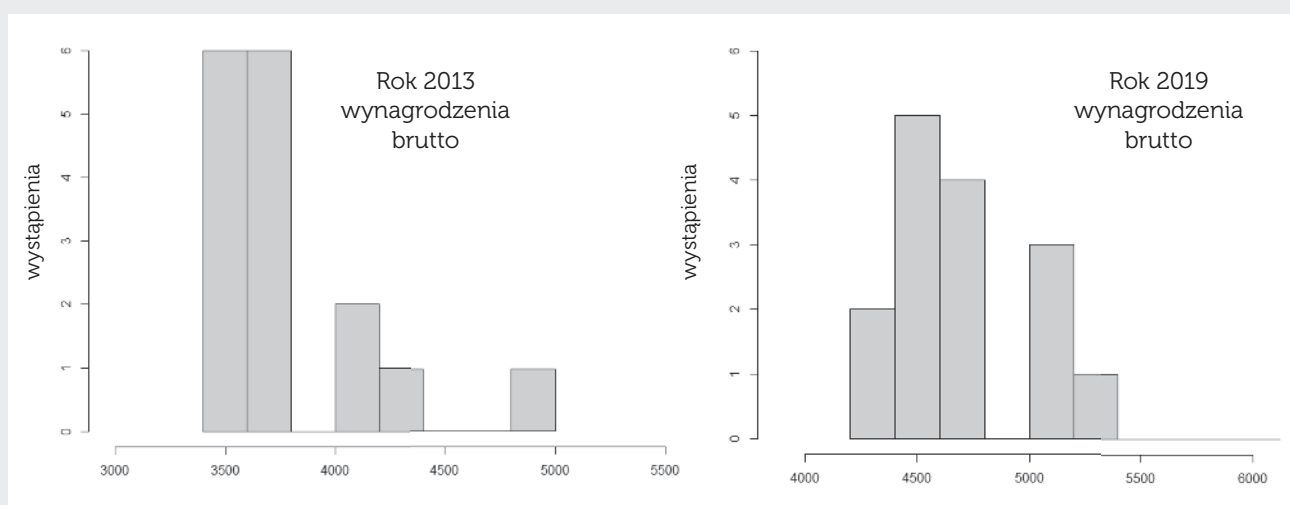


RYSUNEK 4

Minimum socjalne (w cenach z 2019 roku) dla gospodarstwa domowego trzyosobowego (M+K+Dst) w cenach z 2019 roku

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych GUS

RYSUNEK 5

Wynagrodzenia brutto (w cenach z 2019 roku) w województwach

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych GUS

oraz podkarpackie, należy wskazać, że w pierwszym z nich aż 19 na 21 powiatów charakteryzuje się niższym przeciętnym wynagrodzeniem niż konieczne do utrzymania trzyosobowego gospodarstwa domowego w standardzie minimum⁴³. ●

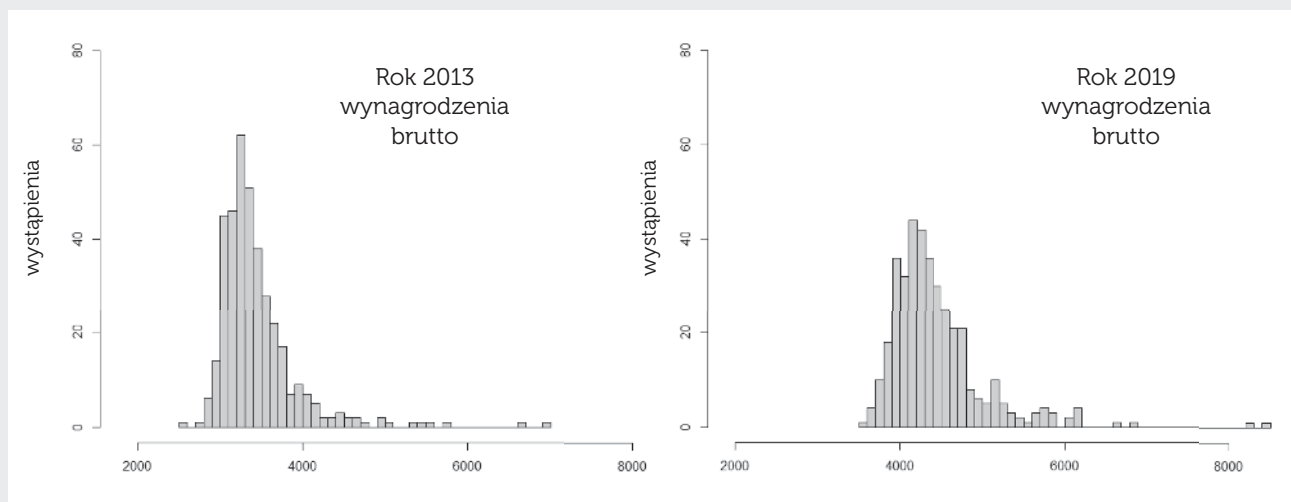
Natomiast w podkarpackim takich powiatów jest aż 21 spośród 25.

W Polsce jest 252 powiatów charakteryzujących się niższym przeciętnym wynagrodzeniem niż jest potrzebne do utrzymania trzyosobowego gospodarstwa domowego w standardzie minimum. Jest to 66% wszystkich powiatów.

Szacując na podstawie wartości przeciętnego wynagrodzenia w województwach warmińsko-mazurskim oraz pod-

RYSUNEK 6

Wynagrodzenia brutto (w cenach z 2019 roku) w powiatach



Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych GUS

karpackim, które jest jednak zbliżone do wartości rozpatrywanego minimum socjalnego, oraz po udziale powiatów niespełniających go, można wnioskować, że miasta wojewódzkie zawyżają wartość przeciętnego wynagrodzenia w skali całego województwa. Efekt zawyżenia będzie jeszcze większy w przypadku województw, na terenie których znajdują się eksploatowane złoża surowców.

Porównanie przeciętnego wynagrodzenia z minimum socjalnym w przypadku wojewódzkim oraz powiatowym pokazuje, że warto jest spojrzeć z obu tych poziomów, ponieważ można dostrzec zdecydowanie inny obraz rzeczywistości. Jest to argument, aby rozważając kwestię płacy minimalnej, pochylić się nie tylko nad wariantem regionalizacji na poziomie województw, lecz także nad wariantem regionalizacji według powiatów.

Zmiany w latach 2013–2019

Wartość minimum socjalnego dla trzyosobowego gospodarstwa domowego w 2019 roku wyniosła 3 073,83 zł (województwo warmińsko-mazurskie) i było wyższa od tej z 2013 roku o 289,33 zł. Średni wzrost wyniósł 48,22 zł rocznie.

Najniższa wartość przeciętnego wynagrodzenia w województwach w 2019

roku wyniosła 4 319,51 zł (województwo warmińsko-mazurskie) i było wyższa od tej z 2013 roku o 1 054,88 zł. Średni wzrost wyniósł 175,81 zł rocznie.

Najniższa wartość przeciętnego wynagrodzenia w powiatach w 2019 roku wyniosła 2 565,43 zł (województwo warmińsko-mazurskie) i było wyższa od tej z 2013 roku o 972,15 zł. Średni wzrost wyniósł 162,02 zł rocznie.

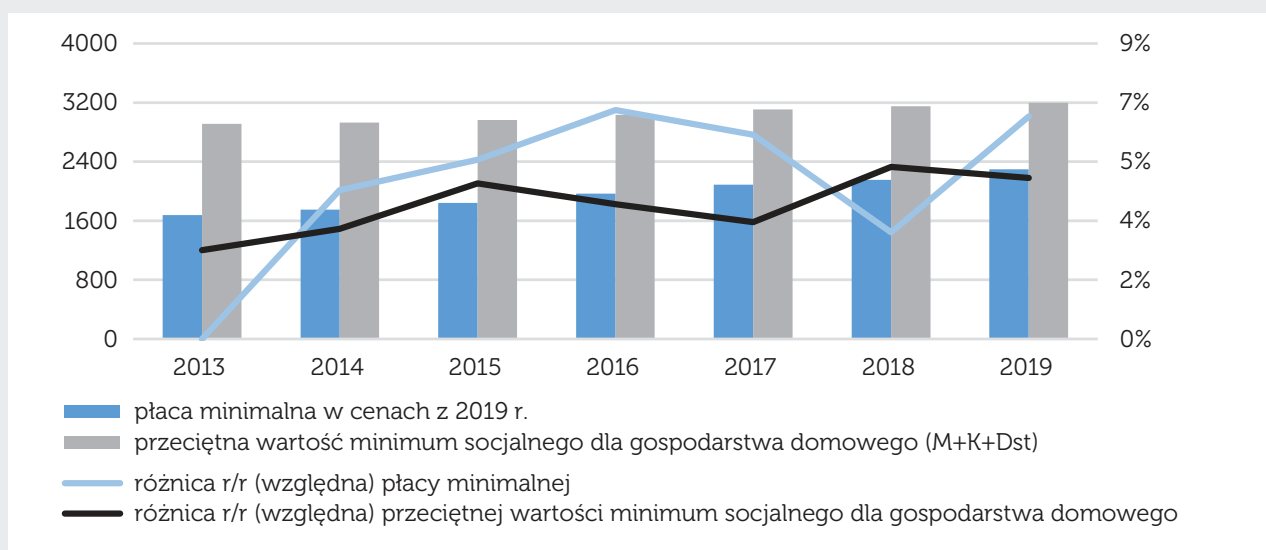
Wynagrodzenie minimalne w 2019 roku wynosiło 2 296 zł i było wyższe od tego z 2013 roku o 619 zł⁴⁴. Średni wzrost wyniósł 103,17 zł rocznie.

Największymi średnimi rocznymi wzrostami w latach 2013–2019 odznaczyły się najniższe wartości przeciętnych wynagrodzeń (województwa 175,81 zł, powiaty 162,02 zł). Najniższe z wynagrodzeń rosły szybciej niż wynagrodzenie minimalne (103,17 zł rocznie) oraz wartość minimum socjalnego dla trzyosobowych gospodarstw domowych (48,22 zł rocznie).

Wartości powyższych wzrostów sugerowałyby, iż należy oczekiwać, że z czasem nawet powiaty z najniższym wynagrodzeniem przeciętnym będą powoli zbliżały się do wartości kosztu

WYKRES 2

Minimum socjalne oraz płaca minimalna 2013–2019 w cenach z 2019 roku



Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych GUS oraz IPiSS

utrzymania gospodarstwa domowego w standardzie minimum socjalnego.

Należy również mieć na uwadze wysokość płac minimalnych w 2020 roku (2 535 zł w cenach z 2019 roku) oraz 2021 roku (2 800 zł w cenach bieżących). Według wskazanych wzrostów płaca minimalna w 2020 roku może być wyższa o 190 zł od najniższego przeciętnego wynagrodzenia w powiatach. ●

Zróżnicowanie

Miarami zróżnicowania przeciętnego wynagrodzenia w regionach są wariancja oraz odchylenie standardowe. Zarówno dla województw, jak i powiatów wartości obu zmiennych wzrosły we wspo-

mnianym okresie. Wartość odchylenia standardowego wzrosła mocniej w ujęciu względnym i bezwzględnym w przypadku powiatów (dodatkowe 301 zł, co oznacza podwojenie wartości) niż w przypadku województw (dodatkowe 139 zł, czyli wzrost o 43%).

Na wykresie 3 widać wartości odchylenia standardowego w latach 2002–2019 dla powiatów i województw. Pomimo że w 2002 roku wartość odchylenia była mniejsza dla powiatów, w 2009 roku zrównały się one z wartościami dla województw i konsekwentnie rosły aż do 2019 roku. Dodatkowo widać, że w ostatnich latach odchylenie przeciętnego wynagrodzenia w powiatach wzrosło szybciej niż w latach poprzednich.

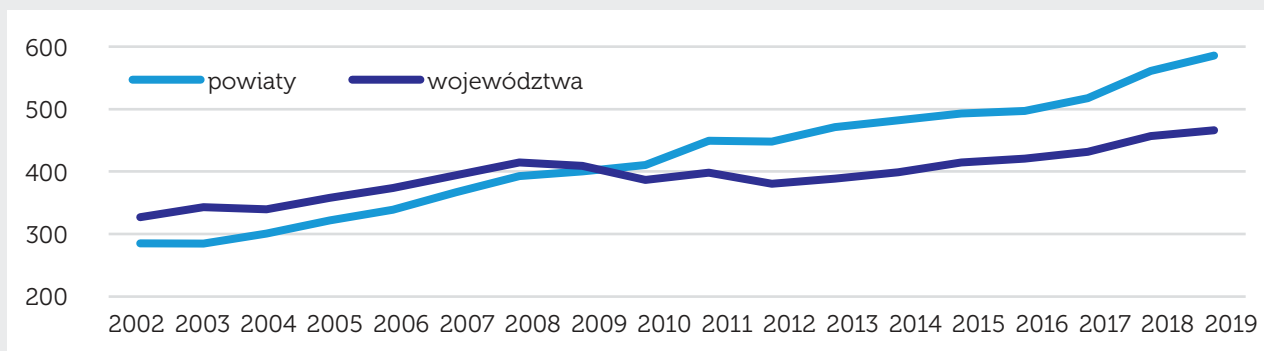
TABELA 11

Wartości miar zróżnicowania dla wynagrodzenia przeciętnego w powiatach oraz województwach w latach 2002 oraz 2019

		2002	2019	różnica	różnica proc.
powiaty	wariancja	81 213	343 139	261 926	423%
	odchylenie standardowe	285	586	301	206%
województwa	wariancja	106 865	217 293	110 428	203%
	odchylenie standardowe	327	466	139	143%

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych GUS

WYKRES 3

Wartość odchylenia standardowego dla przeciętnego wynagrodzenia w powiatach i województwach w okresie 2002–2019

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych GUS

Powyższe spostrzeżenia o rosnącym zróżnicowaniu przeciętnego wynagrodzenia pomiędzy regionami są spójne z wcześniej przedstawianymi zmianami na histogramach. Rosnące zróżnicowanie zdecydowanie jest argumentem za regionalizacją płacy minimalnej. Dodatkowo należy zaznaczyć, że regionalizacja płacy minimalnej na szczeblu województw może okazać się niewystarczającym rozwiązaniem ze względu na zbyt duże zróżnicowanie pomiędzy wynagrodzeniem przeciętnym na szczeblu niższym, tj. na szczeblu powiatowym.

Bezrobocie

Zarówno rozmiar, jak i stopa bezrobocia są istotnymi miernikami sytuacji na rynku pracy. Są one mierzalne zarówno na poziomie krajowym, regionalnym, jak i lokalnym, w tym – co istotne dla niniejszego raportu – powiatowym. Analizy poświęcone zróżnicowaniu bezrobocia w kontekście terytorialnym w Polsce były wielokrotnie podejmowane w literaturze. Zazwyczaj odnosiły się one do poziomu regionalnego, co jest związane z większą dostępnością oficjalnych danych statystycznych na poziomie regionalnym niż lokalnym – powiatowym. Jego wnikliwą analizę przedstawiono między innymi w publikacji *Zróżnicowanie poziomu i charakteru bezrobocia w przekroju powiatów*

w Polsce, w której dokonano przeglądu w celu ukazania zróżnicowania bezrobocia w polskich powiatach na przestrzeni lat 2011–2019. Autorzy dokonali klasyfikacji powiatowych rynków pracy na podstawie średniej i odchylenia standardowego oraz analiz ekonometrycznych wykorzystujących modele logitowe zmiennych dwumianowych. Poprzez badania wykazano duże zróżnicowanie poziomu i charakteru bezrobocia w powiatach na przestrzeni wskazanych lat, jednocześnie wyróżniając, iż powiaty z korzystniejszą sytuacją na rynkach pracy znajdują się w zachodniej części kraju, a powiaty w trudniejszej sytuacji w części wschodniej. Wyszczególniono, iż największe zróżnicowanie sytuacji na powiatowych rynkach pracy dotyczy Województwa Mazowieckiego. Wyszczególniając:

Powiaty z najlepszą sytuacją na rynku:

Śremski, nowotomyski, wolsztyński, leszczyński, kępiński (województwo wielkopolskie), bieruńsko-lędzkiński z (województwo śląskie) oraz miasta Gdynia, Tychy, Gorzów.

Powiaty z najtrudniejszą sytuacją:

Żuromiński, makowski, przysuski, radomski, szydłowiecki (województwo mazowieckie), brzozowski, niżański (województwo podkarpackie), radziejowski, włocławski (województwo kujawsko-pomorskie), włodawski (woje-

wództwo lubelskie) i powiat braniewski (województwo warmińsko-mazurskie).

Wykazano dodatkowo, iż sama struktura podziału powiatów na grupy nie uległa istotniejszym zmianom na przestrzeni lat 2011–2019. Stale widoczny jest podział wskazujący na korzystną sytuację na rynkach w zachodniej części kraju oraz trudne rynki pracy we wschodniej części kraju.

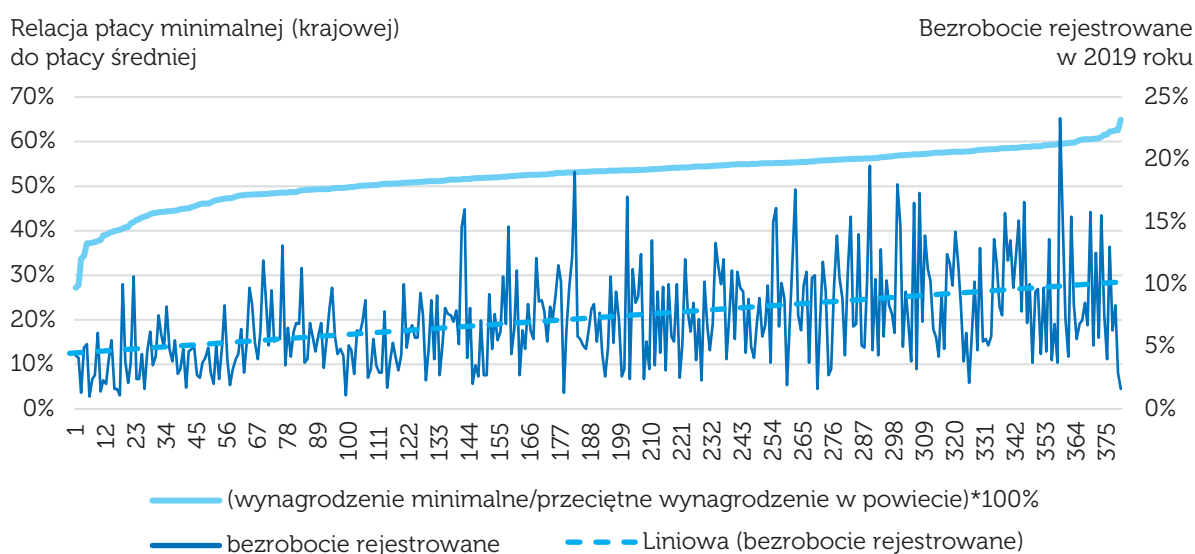
Autorzy analizy podkreślają również istotność powiatów przy dokonywaniu delimitacji obszarów tracących funkcje społeczno-gospodarcze oraz dokonując wyboru kierunków dedykowania środków pomocowych Unii Europejskiej. Argumentując, iż właśnie Powiatowe Urzędy Pracy mają bezpośredni kontakt z bezrobotnymi i to w nich podejmowane są działania aktywizujące zarejestrowanych⁴⁵.

Wnioski z wyżej wymienionej publikacji są zbieżne z obserwacjami autorów niniejszego raportu.



WYKRES 4

Relacja płacy minimalnej (krajowej) do płacy średniej oraz bezrobocia rejestrowanego w 2019 roku



Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych GUS

Zestawiając wszystkie powiaty w kolejności rosnących relacji płacy minimalnej do wynagrodzeń przeciętnych w powiatach, należy zauważyć, że pierwsze 140 powiatów charakteryzuje się małym zróżnicowaniem stopy bezrobocia względem pozostałych powiatów. Duże odchylenia powyżej oraz poniżej od linii trendu wskazują na małą zależność pomiędzy stopą bezrobocia a wysokością płac w grupie pozostałych 240 powiatów – o relacji płac powyżej 50%. Do-

brym przykładem jest powiat kępiński, w którym występuje wysoka wartość relacji płac przy równocześnie jednej z najniższych stop bezrobocia, tj. 1,6%. Przykładem z drugiej strony linii trendu jest powiat szydłowiecki o stopie bezrobocia równej 23,3%. Być może ograniczenie wysokości relacji płac minimalnej do przeciętnych wynagrodzeń do niższej, konkretnej wartości, np. 50%, spowodowałoby większą zależność pomiędzy relacją płac oraz stopą bezrobocia.

³⁶ Zob. <https://www.jsw.pl/o-nas/o-jsw> [dostęp: 7 II 2021].

³⁷ Zob. <https://kgm.com.pl/o-nas/w-skrocie> [dostęp: 7 II 2021].

³⁸ Zob. <https://pgegiel.pl/O-firmie> [dostęp: 7 II 2021].

³⁹ Zob. <https://www.lw.com.pl/pl,2,s338,pracownicy.html> [dostęp: 7 II 2021].

⁴⁰ Minimum socjalne to wskaźnik społeczny mierzący koszty utrzymania gospodarstw domowych. Zakres i poziom zaspokajanych potrzeb według tego modelu winny zapewniać takie warunki życiowe, by na każdym z etapów rozwoju człowieka umożliwić reprodukcję jego sił życiowych, posiadanie i wychowanie potomstwa oraz utrzymanie więzi społecznych. Zob. https://www.ipiss.com.pl/aktualnosci_stale/min%C2%ADi%C2%ADmum-soc%C2%ADjal%C2%ADne-i-min%C2%ADi%C2%ADmum-egzystencji [dostęp: 7 II 2021].

⁴¹ Uwaga: Symbole użyte w tablicy oznaczają odpowiednio: M – mężczyzna w wieku 25–60 lat, K – kobieta w wieku 25–60 lat, $(M + K)/2$ – wydatki na poziomie średniej arytmetycznej dla gospodarstwa męzczyzny i kobiety, DM – dziecko młodsze w wieku 4–6 lat, DS – dziecko starsze w wieku 13–15 lat. W gospodarstwach emeryckich K i M oznaczają odpowiednio kobietę i mężczyznę w wieku powyżej 60 lat. Co istotne, dane MS dotyczą niezmiennego ilościowo koszyka minimum socjalnego, a zmiany jego wartości wynikają z różnej dynamiki poziomu cen.

⁴² Zob. CBOS, Wzrost oczekiwań dochodów Polaków, maj 2018.

⁴³ Przeciętne wynagrodzenia w powiatach zostały przyrównane do minimumów socjalnych dla województw w granicach których są położone powiaty.

⁴⁴ W cenach za 2019 rok.

⁴⁵ E. Kwiatkowski, E. Kwiatkowska. *Zróżnicowanie poziomu i charakteru bezrobocia w przekroju powiatów w Polsce. Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego w Krakowie/Cracow Review of Economics and Management* 3/987. 2020



**PRZEDSTAWIENIE
WARIANTÓW MODELU
OBLICZANIA
REGIONALNEJ STAWKI
WYNAGRODZENIA
MINIMALNEGO WRAZ
Z PRZEDSTAWIENIEM
WAD I ZALET**

OBECNY SPOSÓB USTANAWIANIA MINIMALNEJ

Wysokość minimalnego wynagrodzenia jest ustalana corocznie na podstawie Ustawy z dnia 10 października 2002 r. o minimalnym wynagrodzeniu. Wysokość wynagrodzenia jest przedmiotem negocjacji Rady Dialogu Społecznego. W pierwszej kolejności Rada Ministrów przedstawia propozycję wysokości minimalnego wynagrodzenia w roku następnym oraz informacje, o których mowa w art. 2. ust. 2. za pracę, czym samym otwiera negocjacje.

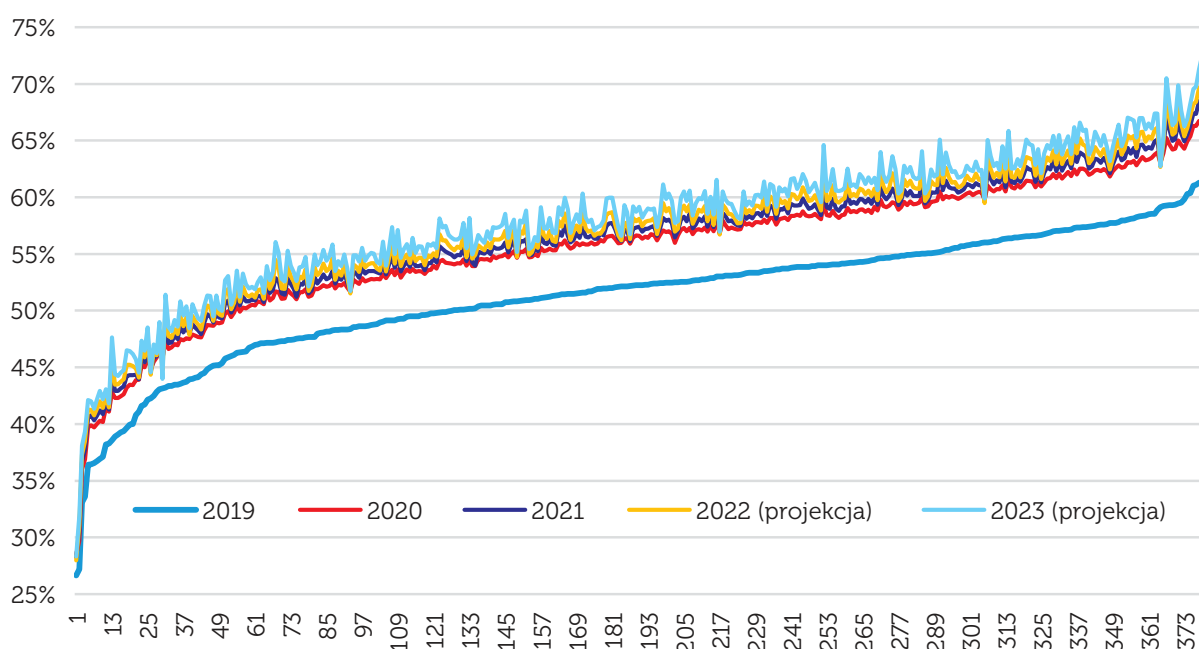
Wysokość minimalnego wynagrodzenia jest ustalana w taki sposób, aby wzrastała w stopniu nie niższym niż prognozowany na dany rok wskaźnik cen z zastrzeżeniem opisanym w ust. 4. Ustęp ten wskazuje, że jeżeli w roku, w którym odbywają się negocjacje, wysokość minimalnego wynagrodze-

nia będzie niższa od połowy wysokości przeciętnego wynagrodzenia, stopień jej wzrostu zwiększa się dodatkowo o 2/3 wskaźnika prognozowanego realnego przyrostu produktu krajowego brutto.

Wysokość wynagrodzenia minimalnego obowiązuje na terenie całego kraju. Pracodawcy muszą uwzględnić ją niezależnie od lokalizacji oraz sytuacji ekonomicznej w swoim regionie. Zbyt wysokie wynagrodzenia minimalne mogą spowalniać regionalny wzrost gospodarczy poprzez niechęć po stronie pracodawców do zatrudniania pracowników, których wynagrodzenie będzie zbyt wysokim kosztem. Z kolei zbyt niskie wynagrodzenia minimalne mogą nie zachęcać ludzi do podjęcia pracy, co również będzie barierą wzrostu dla regionu.

WYKRES 5

Relacja płacy minimalnej (krajowej) do płac średnich w powiatach (proc.) w latach 2019–2023 (płace średnie dla okresu 2020–2023 oszacowano na podstawie stopy wzrostu płac w regionach w poprzednich latach)



OBLICZENIE METODY 1

$$W_{\min t} = W_{\min t-1} + a_{\text{endo}} \times \Delta W_{\text{regio}t-1, \min t-1} + b_{\text{egzo}} \times \Delta W_{\text{śrt-1}, \min t-1, \text{śrt-2}}$$

$W_{\min t}$ – wyznaczone wynagrodzenie minimalne w danym regionie dla roku t

$W_{\min t-1}$ – wynagrodzenie minimalne w danym regionie w roku $t-1$

$\Delta W_{\text{regio}t-1, \min t-1}$ – różnica pomiędzy przeciętnym wynagrodzeniem w regionie oraz wynagrodzeniem minimalnym w regionie w roku $t-1$

$\Delta W_{\text{śrt-1}, \min t-1, \text{śrt-2}}$ – różnica pomiędzy przeciętnymi wynagrodzeniami w kraju w roku $t-1$ oraz roku $t-2$

a_{endo} – parametr kierunkowy korespondujący ze wzrostem wynagrodzeń w danym regionie

b_{egzo} – parametr kierunkowy korespondujący ze wzrostem wynagrodzeń w kraju

W 2019 roku około 260 powiatów posiadało relację płacy minimalnej do średniego wynagrodzenia w regionie na poziomie wyższym niż 50%. Po znaczącym wzroście płacy minimalnej w 2020 roku liczba takich powiatów wzrosła do około 330. Tak istotny wzrost relacji płac może w dłuższym okresie spowolnić aktywność gospodarczą w regionach o najniższych przeciętnych wynagrodzeniach. Z kolei niska relacja płac występuje w powiatach o wysokich przeciętnych wynagrodzeniach. Są to powiaty miasta oraz powiaty uprzemysłowione.

Na kolejnych stronach raportu są przedstawione trzy sposoby stanowie-

nia płacy minimalnej w ujęciu regionalnym. Metody te mają charakter kierunkowy i mogą być przedmiotem dyskusji i modyfikacji.

METODA 1

Wykres przedstawia przebieg wynagrodzeń minimalnych dla województw w oparciu o dane historyczne zakładając wprowadzenie metody 1 od roku 2004 i postępując się nią do roku 2019. Na wykresie uwzględnione są również lata 2002 oraz 2003, jednak metoda 1 różnicuje wynagrodzenia dopiero od roku 2004 – aby wyznaczyć wynagrodzenie minimalne w roku t , należy odnieść się

TABELA 12

Wartości regionalnych wynagrodzeń minimalnych dla województw w okresie

	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Dolnośląskie	1092,87	1141,26	1202,76	1225,14	1275,31	1374,49	1520,14	1667,52
Kujawsko-pomorskie	1092,87	1141,26	1201,10	1221,63	1269,63	1366,51	1509,48	1654,14
Lubelskie	1092,87	1141,26	1201,06	1221,65	1269,83	1366,86	1510,11	1655,26
Lubuskie	1092,87	1141,26	1201,03	1221,41	1269,36	1366,01	1508,90	1653,32
Łódzkie	1092,87	1141,26	1201,27	1222,04	1270,28	1367,28	1510,43	1655,39
Małopolskie	1092,87	1141,26	1201,88	1223,29	1272,30	1370,33	1514,74	1660,69
Mazowieckie	1092,87	1141,26	1208,27	1235,71	1290,89	1395,09	1545,92	1698,81
Opolskie	1092,87	1141,26	1201,72	1222,90	1271,55	1369,08	1513,11	1658,89
Podkarpackie	1092,87	1141,26	1200,74	1220,79	1268,32	1364,61	1507,13	1651,31
Podlaskie	1092,87	1141,26	1201,35	1222,01	1270,28	1367,41	1510,91	1656,12
Pomorskie	1092,87	1141,26	1202,93	1225,43	1275,83	1375,22	1521,01	1668,59
Śląskie	1092,87	1141,26	1203,81	1227,08	1277,99	1377,91	1524,01	1672,02
Świętokrzyskie	1092,87	1141,26	1201,27	1222,00	1270,14	1366,98	1510,10	1655,09
Warmińsko-mazurskie	1092,87	1141,26	1201,12	1221,39	1269,06	1365,60	1508,28	1652,47
Wielkopolskie	1092,87	1141,26	1202,02	1223,34	1272,08	1369,75	1513,80	1659,54
Zachodniopomorskie	1092,87	1141,26	1202,06	1223,50	1272,54	1370,33	1514,40	1660,22

TABELA 13

Wpływ parametrów na stawki płacy minimalnej przy parametrach sterujących bazowych równych $a_{endo} = 0,005$ oraz $b_{egzo} = 0,650$ (ceny z 2020 roku)

Parametry	Wartość średnia w 2019 r. [zł]	Różnica [zł]	Relacja najmniejszej wartości do największej [%]	Różnica [p. p.]
a = 0,005 b = 0,650	2499,59	–	95,0475	–
a + 0,001	2531,76	+ 32,17 (↗)	94,2144 (↘)	– 0,8332
b + 0,001	2501,36	+ 1,78 (↗)	95,0509 (↗)	+ 0,0034

do dwóch lat poprzednich (t-1 oraz t-2).

Wzór stosowany do obliczenia zawiera dwa parametry $a_{endo}=0,005$ oraz $b_{egzo}=0,650$. Parametry są odpowiedzialne za siłę oddziaływania dwóch czynników: wzrostu wynagrodzeń w regionie i wzrostu wynagrodzeń w skali kraju (pośrednie odniesienie do wynagrodzenia przeciętnego).

Parametrami można sterować (dobierać je odpowiednio do oczekiwanej reakcji) – zwiększenie każdego z tych parametrów o 0,001 wpływa na wzrost wynagrodzeń minimalnych w innym stopniu. W tabeli został ujęty wpływ parametrów na średnią wartość wy-

grodenia minimalnego województw w 2019 roku oraz na relację najmniejszego do największego wynagrodzenia minimalnego również w 2019 roku.

Wzrost parametru a_{endo} o 0,001 oddziałuje silniej na wartość średnią oraz różnicę wartości skrajnych w kierunku zwiększenia różnicy pomiędzy nimi. Wzrost parametru b_{egzo} o 0,001 działa w kierunku zmniejszenia różnicy pomiędzy wartościami skrajnymi wynagrodzeń minimalnych.

Funkcję wyznaczania regionalnego wynagrodzenia minimalnego można również zastosować do powiatów. W tabeli poniżej znajdują się główne

2002–2019 przy zastosowaniu metody 1

2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
1714,34	1750,64	1792,34	1793,34	1872,70	1970,95	2109,28	2236,18	2352,40	2522,66
1698,09	1731,51	1770,35	1768,59	1845,12	1940,24	2075,11	2198,27	2310,55	2476,77
1699,70	1734,22	1774,15	1773,45	1850,87	1946,85	2082,56	2206,46	2319,43	2486,24
1697,23	1730,71	1769,62	1767,97	1844,29	1939,34	2074,37	2197,87	2310,50	2477,25
1699,78	1734,11	1773,97	1773,28	1850,81	1946,87	2083,07	2207,57	2321,18	2488,95
1706,11	1741,02	1781,33	1781,00	1858,84	1955,30	2092,09	2217,39	2332,05	2501,02
1750,82	1792,04	1838,72	1844,55	1928,54	2031,28	2174,18	2305,44	2425,99	2600,88
1703,89	1738,61	1778,47	1777,63	1854,94	1951,05	2087,25	2211,74	2325,34	2492,76
1694,86	1728,10	1766,73	1764,82	1841,16	1936,16	2070,98	2194,05	2306,09	2472,07
1700,51	1734,57	1774,04	1772,96	1850,07	1945,66	2081,08	2204,73	2317,62	2484,46
1715,55	1751,67	1793,26	1794,19	1873,43	1971,50	2109,44	2235,72	2351,10	2520,58
1719,48	1756,43	1799,28	1801,04	1881,20	1979,71	2118,09	2244,45	2359,70	2529,30
1699,39	1733,16	1772,42	1771,02	1847,69	1942,78	2077,86	2200,98	2313,39	2479,76
1696,08	1729,33	1767,93	1766,00	1842,24	1937,10	2071,74	2194,62	2306,47	2472,13
1704,47	1739,13	1779,18	1778,54	1856,07	1952,00	2087,81	2212,11	2325,61	2493,04
1705,42	1740,04	1780,11	1779,58	1857,24	1953,43	2089,62	2214,20	2327,84	2495,53

TABELA 14

Wartości wynagrodzeń minimalnych dla województw oraz wartość ich zmiany w latach 2004–2019

Województwo	Wartość wynagrodzenia minimalnego w 2019 [zł]	Bezwzględna różnica między wynagrodzeniem minimalnym w latach 2003–2019 [zł]	Względna różnica między wynagrodzeniem minimalnym w latach 2003–2019
Dolnośląskie	2522,66	1381,40	121,0%
Kujawsko-pomorskie	2476,77	1335,52	117,0%
Lubelskie	2486,24	1344,99	117,9%
Lubuskie	2477,25	1336,00	117,1%
Łódzkie	2488,95	1347,69	118,1%
Małopolskie	2501,02	1359,76	119,1%
Mazowieckie	2600,88	1459,63	127,9%
Opolskie	2492,76	1351,50	118,4%
Podkarpackie	2472,07	1330,82	116,6%
Podlaskie	2484,46	1343,21	117,7%
Pomorskie	2520,58	1379,33	120,9%
Śląskie	2529,30	1388,05	121,6%
Świętokrzyskie	2479,76	1338,51	117,3%
Warmińsko-mazurskie	2472,13	1330,87	116,6%
Wielkopolskie	2493,04	1351,78	118,4%
Zachodniopomorskie	2495,53	1354,27	118,7%

statystyki dla obliczeń na podstawie danych historycznych dla powiatów (okres 2002–2019). Zastosowano te same wartości parametrów kierunkowych ($a_{endo} = 0,005$ oraz $b_{egzo} = 0,600$).

Zgodnie z charakterystyką parametrów w ramce można zaobserwować wysokość najniższej (2 443,00 zł) oraz najwyższej (2 782,45 zł) regionalnej stawki wynagrodzenia minimalnego w 2019 roku. Na koniec okresu 2003–2019 różnica pomiędzy stawkami osiągnęła 339,451 zł. Analogiczna różnica pomiędzy minimalną oraz maksymalną war-

tością w przykładzie z województwami wyniosła 128,81 zł.

Porównując warianty zastosowane dla województw oraz dla powiatów, należy rozpatrzyć wartości najniższe. W przypadku województw wartość najniższa wyniosła 2 472,07 zł, a w przypadku powiatów 2 443,00 zł. Różnica stanowi ważną informację w przypadku zestawiania najniższych stawek z wydatkami niezbędnymi dla utrzymania gospodarstw domowych w standardach minimum socjalnego. Zastosowane wartości parametrów w przypadku województw oraz powia-

TABELA 15

Informacje dotyczące stawek regionalnego wynagrodzenia minimalnego dla powiatów w 2019 roku

	Wartość średnia [zł]	Relacja najmniejszej wartości do największej [%]	Wartość minimalna [zł]	Wartość maksymalna [zł]
a=0,005	2513,27	0,88	2443,00	2782,45
b=0,650				

TABELA 16

Wynagrodzenie minimalne dla powiatów – wartości skrajne (minimalna oraz maksymalna) oraz wynagrodzenie minimalne rzeczywiste dla lat 2017–2021 i jego projekcja na lata 2022–2023 (ceny z 2020 r.)

Województwo	2019	2020	2021	2022	2023
Maksymalne regionalne	2782	2970	3107	3243	3379
Minimalne regionalne	2443	2607	2722	2835	2949
Krajowe rzeczywiste dla 2019-2021 oraz projekcja dla 2022-2023	2327	2600	2716	2829	2951

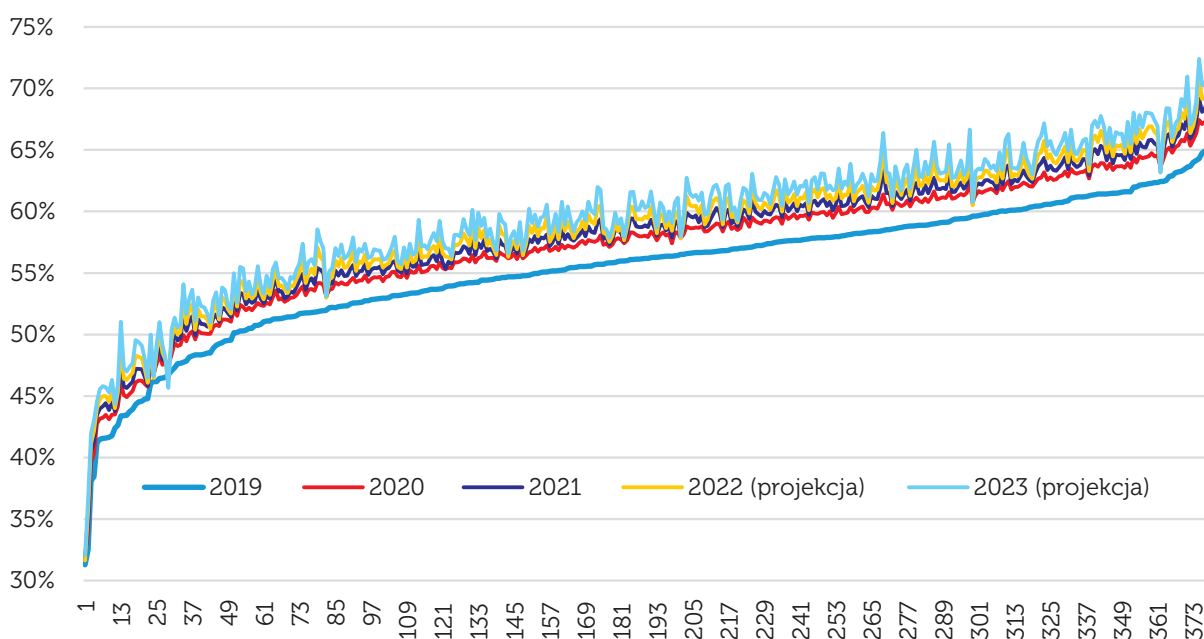
tów zwiększyłyby możliwości utrzymania gospodarstw domowych w standardzie minimum socjalnego w 2019 roku. Metoda determinuje najniższą stawkę wyższą od rzeczywistego wynagrodzenia minimalnego ustanowionego w 2019 roku w wysokości 2 326,50 zł (w cenach z 2020 roku). Tym samym w regionach z najniższą stawką zdolność do utrzymania gospodarstwa domowego

w standardzie minimum socjalnego teoretycznie byłaby wyższa od tej, którą rzeczywiście zaobserwowano w 2019 roku.

Na wykresie widać, jak najniższa stawka regionalnego minimalnego wynagrodzenia zbiega do wartości stawki rzeczywistej lub projektowanej. Według projekcji na 2023 rok najniższa minimalna regionalna stawka byłaby niższa o dwa złote od stawki rzeczywistej dla

WYKRES 6

Relacja płacy minimalnej (krajowej) do płac średnich w powiatach (proc.) w latach 2019–2023 (płace średnie dla okresu 2020–2023 oszacowano na podstawie stopy wzrostu płac w regionach w poprzednich latach)





tego roku oszacowanej na podstawie stopy wzrostu z ostatnich lat.

Przy stosowaniu metody 1 występują stosunkowo nieduże różnice pomiędzy skrajnymi regionalnymi wynagrodzeniami minimalnymi, tj. 379 zł w 2019 r. oraz 430 zł w 2023 r. Jest to ważne spostrzeżenie, ponieważ w przypadku zaistnienia dużych różnic pomiędzy sąsiadującymi powiatami wystąpiłaby pokusa przeniesienia siedziby przedsiębiorstwa do powiatu o niższej stawce.

Stosując metodę 1 przy ustalonych parametrach ($a = 0,005$ oraz $b = 0,650$), już w 2019 roku 50 powiatów posiadałoby relację regionalnej płacy minimalnej do regionalnej płacy średniej wyższą niż 50%. Jest to porównywalna liczba powiatów z liczbą dla rzeczywistej sytuacji w 2020 roku (patrz wykres na początku rozdziału).

Metoda 1 wpływa również silnie na wzrost wartości relacji wynagrodzeń w powiatach z wyższymi wynagrodzeniami przeciętnymi. W 2023 roku jedynie około 30 powiatów miałyby relację mniejszą niż 50%, kiedy szacunki dla obecnie funkcjonującego systemu przewidują w 2023 roku 35 takich powiatów.

Relacja płac w 2023 roku w prawie połowie powiatów wynosiłaby więcej

niż 60%, a dla kilku powiatów nawet ponad 70%. Wysoka wartość relacji płacy minimalnej do wynagrodzenia średniego w regionie może hamować jego rozwój gospodarczy, stąd należy poddać pod rozagę górny próg, którego nie powinna przekraczać relacja, np. 60%..

Zastosowanie funkcji z parametrami pozwala na realizowanie dwóch skrajnych scenariuszy o odmiennym charakterze. Jeden będzie determinował szybszy wzrost różnicy pomiędzy skrajnymi wartościami stawek. Drugi scenariusz będzie zakładał wolniejszy wzrost wspomnianej różnicy. Pomiędzy dwoma skrajnymi odmianami scenariuszy istnieje nieskończenie wiele innych, co pozwala na dobór charakteru metody. Dodatkowo od doboru parametrów zależy, jak szybko regionalne płace będą rosły. Przy zastosowanych parametrach najniższe wartości płac regionalnych były zbliżone do rzeczywistej płacy minimalnej, jednak inny dobór parametrów mógłby obniżyć najniższe regionalne minimalne wynagrodzenia występujące w powiatach z najniższymi przeciętnymi wynagrodzeniami, aby zmniejszyć ryzyko spowolnienia gospodarczego w tych regionach.

METODA 2

Drugi sposób działa inaczej niż pierwszy, który można zapisać w postaci jednego wzoru. Jego istota polega na indywidualnym rozpatrywaniu wysokości płacy minimalnej w trzech grupach powiatów. Grupy powiatów są podzielone na podstawie wysokości przeciętnego wynagrodzenia. Poniższe mapy prezentują podział powiatów według dwóch wariantów. Wariant pierwszy zakłada podział na następujące grupy: 10% powiatów o najniższym przeciętnym wynagrodzeniu, 10% powiatów o najwyższym przeciętnym wynagrodzeniu oraz pozostałe 80%, tj. 10:80:10. Wariant drugi zakłada analogiczny podział w proporcjach 20:60:20.

W pierwszym wariantcie 38 powiatów z najniższymi wynagrodzeniami przeważnie znajduje się w znacznych odległościach od 38 powiatów z najwyższymi wynagrodzeniami. Przy założeniach określonych w drugim wariantcie (76 powiatów z obu końców rozkładu powiatów) widać miejscami sąsiadujące ze sobą powiaty z najniższymi oraz najwyższymi wynagrodzeniami.

Powiaty z najniższymi wynagrodzeniami znajdują się najdalej od ośrodków

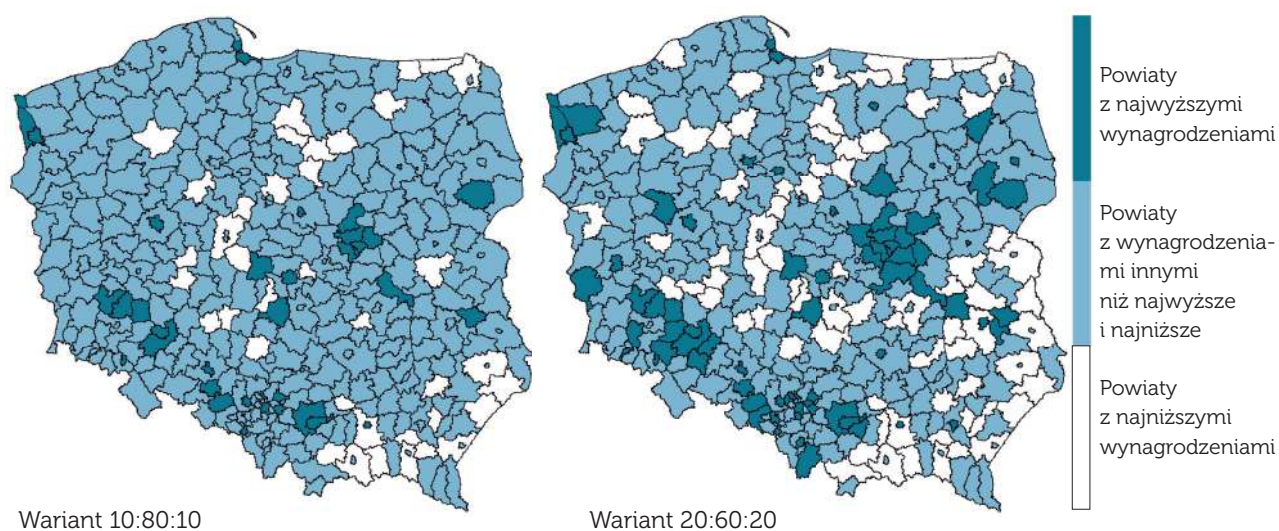
wzrostu gospodarczego. Jest to zgodne z koncepcją biegunów wzrostu (*growth poles*) opisaną przez Francois Perroux. Koncepcja ta obejmuje zbiór teorii opisujących koncentrację przestrzenną wzrostu regionalnego oraz następstwa z zakresu ekonomii i polityki. Według tej koncepcji rozwój gospodarczy ma swoje źródło w wyspecjalizowanych przedsiębiorstwach, branżach i sektorach stanowiących bieguny⁴⁶. Francois Perroux opisywał koncepcję przede wszystkim w odniesieniu do globalnych biegunów, jednak można doszukiwać się analogii w skali państw lub innych regionów.

Dodatkowe powiaty o niskich wynagrodzeniach uwzględnione na prawej mapie czasem znajdują się w sąsiedztwie powiatów o wysokich wynagrodzeniach. Mogą być to powiaty, w których mieszkają pracownicy dojeżdżający do sąsiednich powiatów – ich wynagrodzenia są uwzględnione w statystykach właśnie tych bogatszych.

Rozpatrując koncepcję regionalizacji płacy minimalnej, należy określić przedziały powiatów szczególnie dla tych o niskich wynagrodzeniach, ponieważ pomimo tej samej stawki płacy minimalnej, jej wpływ może być różny.

MAPA 11

Podział powiatów według wariantu 10:80:10 oraz wariantu 20:60:20



Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych GUS

TABELA 17

Informacje dotyczące średnich wartości wynagrodzeń przeciętnych w poszczególnych grupach powiatów oraz propozycja stawki wynagrodzenia minimalnego dla tych grup (proc.)

	wariant 10:80:10		wariant 20:60:20	
	Średnia przeciętnych wynagrodzeń powiatów w danej grupie [zł]	50% średniej [zł]	Średnia przeciętnych wynagrodzeń powiatów w danej grupie [zł]	50% średniej [zł]
Powiaty z najwyższymi wynagrodzeniami	3818,66	1909,33	3893,26	1946,63
Powiaty z wynagrodzeniami innymi niż najwyższe i najniższe	4354,73	2177,36	4332,35	2166,18
Powiaty z najniższymi wynagrodzeniami	5772,79	2886,40 lub 2459,09	5324,31	2662,16 lub 2459,09

Będzie to wynikało chociażby z mobilność pracowników⁴⁷. Analitycy WbData obliczyli autorski wskaźnik mobilności zawodowej pracowników. Ich wskaźnik opierał się na badaniu GUS dotyczącym dojazdów do pracy na podstawie Narodowego Spisu Powszechnego z 2011 roku. Analitycy zauważyli, że najwyższe wartości wskaźnika mobilności występują w większości powiatów województwa mazowieckiego, tworząc pierścień wokół Warszawy. Pracownicy ze wspomnianych powiatów potrafią dojeżdżać do miejsc pracy położonych w odległości nawet do 44 km. Ich opracowanie wskazuje również 8 powiatów, w których wskaźnik wyniósł ponad 61 km. Takim powiatem był np. Radom.

Jak wskazali analitycy, województwa mazowieckie i lubelskie cechują się największą wartością wskaźnika mobilności – o wartości ponad 23 km. Najniższe wartości wskaźnika wystąpiły dla województwa podkarpackiego i śląskiego, 18,4 km. Może to oznaczać, że pracownicy żyją blisko ośrodków z wysokimi wynagrodzeniami (jak na Śląsku) lub lokalnie nie występują ośrodki z wysokimi wynagrodzeniami (Podkarpacie).

Metoda zakłada indywidualną stawkę wynagrodzenia minimalnego dla trzech grup. Każda stawka stanowi 50% warto-

ści średniej wynagrodzeń przeciętnych powiatów w danej grupie. Przy takich założeniach wartość minimalna w grupie z powiatami o najwyższych wynagrodzeniach jest dosyć wysoka, tj. 2 886,40 zł w wariantcie 10:80:10 oraz 2 662,16 zł w wariantcie 20:60:20, stąd można podać pod rozwagę zastosowania połowy przeciętnej wartości ogłaszanej corocznie przez Prezesa Głównego Urzędu Statystycznego (GUS). Dla 2019 roku 50% przeciętnego wynagrodzenia wynosi 2 459,09 zł. Zastosowanie połowy przeciętnego wynagrodzenia ogłoszonego przez Prezesa GUS zmniejszyłoby również różnice pomiędzy górnymi i dolnymi stawkami w obu wariantach – z 977,76 zł do 549,76 zł w pierwszym wariantcie oraz z 715,52 zł do 512,45 zł w drugim wariantcie. Zmniejszenie różnic zmniejszyłoby pokusę przeniesienia siedziby przedsiębiorstwa do powiatu o niższej stawce.

Należy zauważyć, że stawki regionalnych wynagrodzeń minimalnych w grupach powiatów innych niż te z najwyższymi wynagrodzeniami są niższe od rzeczywistej płacy minimalnej w 2019 roku. Podobnej sytuacji należy spodziewać się dla lat 2020 i 2021. Powiatom w tych dwóch grupach należałoby zapewnić okres przejściowy. W tym okresie ostat-

nia krajowa płaca minimalna, np. z 2021 roku, w kolejnych latach byłaby indeksowana jedynie o wskaźnik wzrostu cen. Taka sytuacja miałaby miejsce aż do czasu, kiedy wyznaczone w sposób modelowy regionalne wynagrodzenia minimalne stałyby się wyższe od stawki dotychczas indeksowanej.

Określone dla trzech grup stawki są aktualizowane co roku na podstawie prognoz wzrostu wynagrodzeń w kolejnym roku. Przydział do grup funkcjonuje przez 5 lat, po czym dokonywana jest rewizja podziału.

METODA 3

Trzecia metoda jest podobna do drugiej pod względem tworzenia grup powiatów, jednak różni się tym, że przydział ten jest dynamiczny – zmieniany

co roku na podstawie najnowszych danych i prognoz.

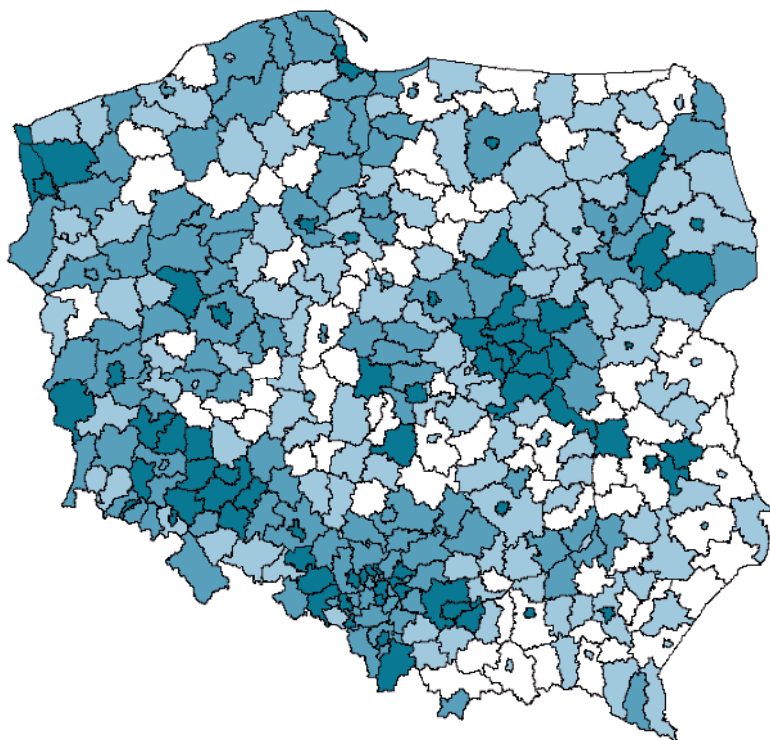
W propozycji przedstawiono dwa warianty – pierwszy, tj. 20:30:30:20 oraz drugi, tj. 20:30:50. W pierwszym z wariantów dokonuje się podziału powiatów kolejno według wysokości wynagrodzenia (rosnąco) w proporcji 20:30:30:20, a w drugim wariantcie w proporcji 20:30:50.

Metoda – tak jak metoda 2 – zakłada indywidualną stawkę wynagrodzenia minimalnego dla poszczególnych grup. Każda stawka stanowi 50% wartości średniej wynagrodzeń przeciętnych powiatów w danej grupie. Przy takich założeniach wartość minimalnej w grupie z powiatami o najwyższych wynagrodzeniach wynosi 2 662,16 zł w wariantcie pierwszym oraz 2 411,83 zł w wariantcie drugim.

MAPA 12

Podział powiatów według wariantu 20:30:30:20 oraz podstawowe statystyki (ceny z 2019 r.)

Metoda 3_a (20:30:30:20)



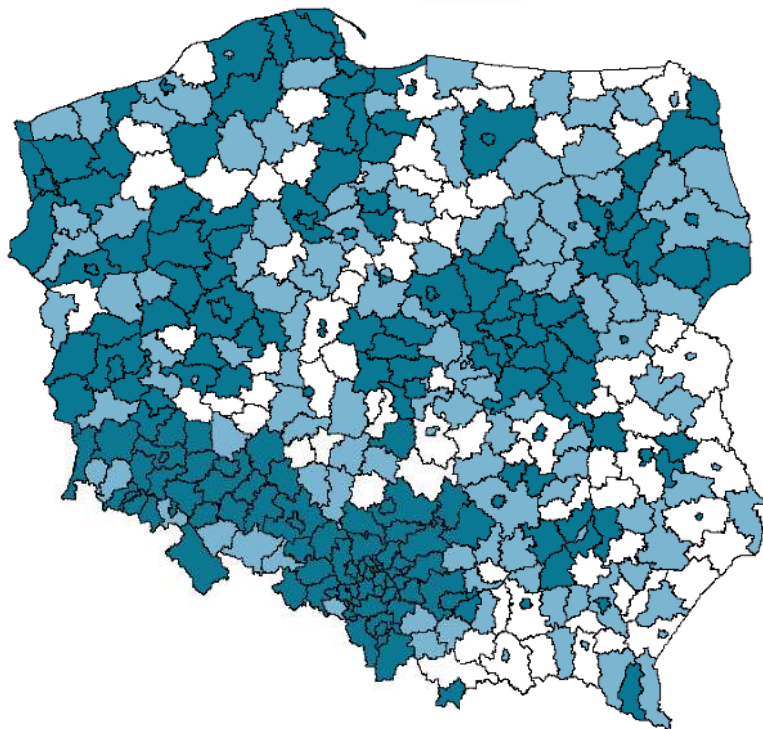
Średnia wynagrodzeń przeciętnych w powiatach w danej grupie [zł]	Regionalne wynagrodzenie minimalne, tj. 50% średniej [zł]
5324,31	2662,16 lub 2459,09
4489,88	2244,94
4174,83	2087,41
3893,26	1946,63

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych GUS

MAPA 13

**Podział powiatów według wariantu 20:30:50
oraz podstawowe statystyki (ceny z 2019 r.)**

Metoda 3_b (20:30:50)



Średnia wynagrodzeń przeciętnych w powiatach w danej grupie [zł]	Regionalne wynagrodzenie minimalne, tj. 50% średniej [zł]
4823,65	2411,83
4174,83	2087,41
3893,26	1946,63

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych GUS

Metoda zakłada indywidualną stawkę wynagrodzenia minimalnego dla czterech lub trzech grup. Każda stawka stanowi 50% wartości średniej wynagrodzeń przeciętnych powiatów w danej grupie. Przy takich założeniach wartość minimalna w grupie z powiatami o najwyższych wynagrodzeniach jest dość wysoka w wariantcie 20:30:30:20, tj. 2 662,16 zł, stąd można poddać pod rozważenie zastosowania połowy przeciętnej wartości ogłaszanej corocznie przez Prezesa GUS. Dla 2019 roku 50% przeciętnego wynagrodzenia wynosi 2 459,09 zł. Zastosowanie połowy przeciętnego wynagrodzenia ogłoszonego przez Prezesa GUS zmniejszyłoby również różnicę pomiędzy górną i dolną stawką z 715,52 zł do 512,45 zł. Zmniejszenie różnicy zmniejszyłoby pokusę

przeniesienia siedziby przedsiębiorstwa do powiatu o niższej stawce.

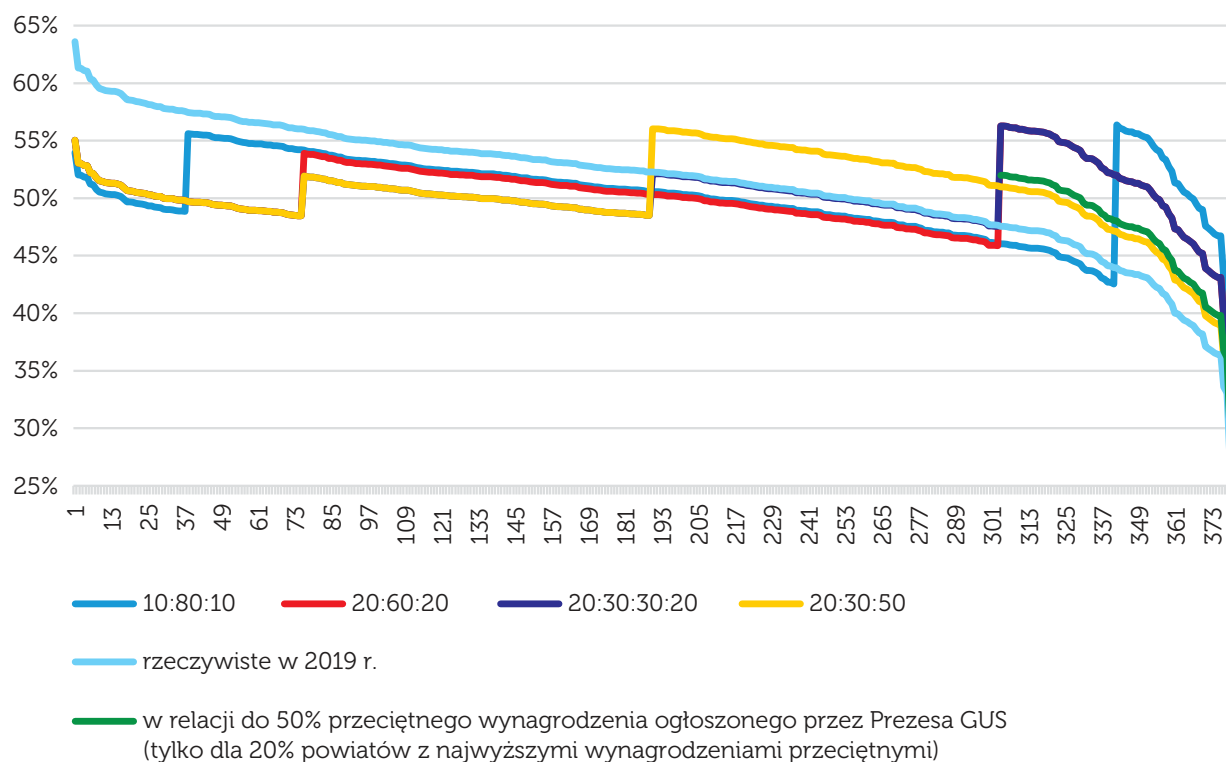
Ponieważ – tak jak przy metodzie 2 – stawki regionalnych wynagrodzeń minimalnych w grupach powiatów innych niż te z najwyższymi wynagrodzeniami są niższe od rzeczywistej płacy minimalnej w 2019 roku, należałoby zapewnić okres przejściowy dla powiatów w tych grupach.

Przydział do grup jest dynamiczny, tj. dokonywany z roku na rok na podstawie najnowszych danych i prognoz.

Ponieważ metoda 2 jest podobna do metody 3 – różnią się jedynie okresem, na jaki przydzielane są powiaty do grup oraz proporcjami podziału – warto spojrzeć na zróżnicowanie relacji płac regionalnych – minimalnej do przeciętnej. W celu zapoznania się z wartościami re-

WYKRES 7

Relacja płac minimalnych (regionalnych) do płac średnich w powiatach (proc.) w 2019 roku (ceny z 2019 roku)



lacji płac w poszczególnych wariantach należy spojrzeć na poniższy wykres.

Wykres jest przygotowany dla wszystkich powiatów w kolejności od najniższego przeciętnego wynagrodzenia do najwyższego. Poza zobrazowaniem relacji płac dla każdego wariantu widać również rzeczywiste relacje płac w 2019 roku oraz wykres odnoszący się do zastosowania połowy przeciętnego wynagrodzenia ogłoszonego przez Prezesa GUS w 2019 roku. Jedynie przy zastosowaniu wariantu 20:60:20 lub 20:30:30:20 w połączeniu z zastosowaniem połowy wynagrodzenia przeciętnego ogłoszonego przez Prezesa GUS krzywe odwzorowujące relacje płac nie przekraczają 55%.

ZALETY ORAZ OGRANICZENIA ZAPROPONOWANYCH MODELI

Zaproponowane metody mają charakter ogólny oraz kierunkowy i służą do

określenia stawki wynagrodzenia minimalnego w regionach zgodnie z oczekiwaniami osób decyzyjnych.

Mała złożoność sposobów wyznaczania stawki może determinować niewystarczająco dobre dopasowanie stawki wynagrodzenia minimalnego do charakterystyki poszczególnych regionów. Z drugiej strony mała złożoność pozwala łatwiej zrozumieć mechanizm dostosowania stawek, czym na pewno będą zainteresowani obywatele.

Zaproponowane sposoby wyznaczania stawek nie uwzględniają innych cech regionalnych gospodarek, takich jak: nakłady inwestycyjne, efektywność pracowników, wartość dodana brutto czy stopa bezrobocia, która jest w umiarkowanym stopniu skorelowana (0,48 – zależność istotna) z wartością przeciętnego wynagrodzenia. Z drugiej strony wynagrodzenia można potraktować jako zmienną samą w sobie

uwzględniającą wspomniane zmienne. Dodatkowo wprowadzenie kolejnych zmiennych mogłoby nadmiernie skomplikować sposób wyliczenia. Występuje także ryzyko niemożliwości przygotowania metody określającej w satysfakcjonujący sposób regionalne stawki wynagrodzenia minimalnego.

Metody nie mają zdolności predykcyjnej względem zachowania pracodawców oraz pracowników. Jest to spowodowane brakiem informacji o elastyczności popytu na pracę pracowników po stronie pracodawców oraz analizy odwrotnej. Może okazać się, że występuje inna elastyczność popytowa w różnych częściach kraju, co należałoby uwzględnić w wyznaczaniu stawek.

Obie metody są zaprezentowane dla poziomu województw oraz powiatów. Województwa mogą być zbyt dużym agregatem cech ekonomicznych. Z kolei powiaty mogą być zbyt małym agregatem, który nie obejmie zjawiska mobilności pracowników.

Warto rozważyć regionalizację według regionów statystycznych NUTS 3, których agregacja jest na poziomie pomiędzy powiatami i województwami.

Dokonując oceny, która z zaproponowanych metod jest lepsza, należy zwrócić uwagę na geograficzne rozmieszczenie powiatów z najwyższym oraz najniższym przeciętnym wynagrodzeniem. Przyglądając się mapie odpowiadającej podziałowi 20:80:20, zobaczyć można, że powiaty z najwyższym przeciętnym wynagrodzeniem wstępują w grupach, szczególnie w okolicach Warszawy, Lubina oraz na Śląsku. Podobnie ma się rzecz z powiatami o najniższych przeciętnych wynagrodzeniach. W tym przypadku to zjawisko nie jest tak wyraźne, jednak również występujące.

Należy zauważyć, że pierwsza metoda nie uwidacznia geograficznego

zjawiska występowania w grupach powiatów o wysokich lub niskich wynagrodzeniach. Funkcja wyznaczająca wynagrodzenie minimalne ma charakter uniwersalny. Z kolei, jak wspomniano wcześniej, metody druga i trzecia uwidaczniają rozkład geograficzny. Jest to o tyle ważne, że sama regionalizacja płacy minimalnej może nie być wystarczająca, aby pobudzić wzrost gospodarczy, szczególnie w regionach z niskimi wynagrodzeniami. Przydzielenie powiatów do grupy o najniższych wynagrodzeniach na pięć lat równocześnie wyznaczy dla decydentów obszary geograficzne, które będą wymagały szczególnego zainteresowania oraz polityki regionalnej na ich miarę, np. poprzez kierowanie dodatkowych środków na infrastrukturę oraz zachęcanie inwestorów do wybierania tych regionów.

Ważnym elementem analizy są również relacje regionalnych płac minimalnych do przeciętnych wynagrodzeń w danych powiatach. Stosując metodę pierwszą (przy wskazanych parametrach) relacje te były zdecydowanie wyższe niż w metodach drugiej i trzeciej, gdzie w przewarżającej części były w przedziale od 50% do 55%. Zbyt wysokie relacje płac mogłyby działać z negatywnym skutkiem dla ekonomicznego rozwoju powiatów.

Mając na uwadze powyższe, zaleca się zastosowanie drugiej lub trzeciej metody. W pierwszej kolejności pozwoli to na zbudowanie wśród decydentów oraz wśród Polaków świadomości geograficznego rozmieszczenia wynagrodzeń, a następnie pozwoli na dostosowania polityk regionalnych.

REKOMENDACJE

- ✓ Podjęcie działań na rzecz wprowadzenia regionalizacji płacy minimalnej.
- ✓ Uznanie powiatu za punkt odniesienia regionalizacji w Polsce, ze

względu na duże zróżnicowania występujące w kosztach utrzymania oraz wysokości wynagrodzenia wewnątrz województw.

- ✓ Ustalenie konkretnych wyłączeń branżowych jak oświata, służby medyczne oraz mundurowe.
- ✓ Podjęcie dialogu z organizacjami pracowników oraz pracodawców oraz przeprowadzenie szeroko zakrojonej kampanii społecznej.

NASTĘPNE KROKI:

Rozpoczęcie dyskusji na temat zaproponowanych sposobów wyznaczenia regionalnej stawki wynagrodzenia minimalnego.

- ✓ Włączenie partnerów społecznych, organizacji pracodawców i pracowników w dalszą dyskusję na temat ewentualnego wprowadzenia regionalizacji płacy minimalnej.
- ✓ Przeprowadzenie dodatkowej dyskusji dotyczącej wyłączeń branżowych oraz ustalenia ogólnokrajowej stawki płacy minimalnej między innymi dla oświaty, służb medycznych oraz mundurowych.
- ✓ Przeprowadzenie kampanii informacyjnej w celu uniknięcia dezinformacji pracodawców oraz poczucia niesprawiedliwości wśród pracowników najbiedniejszych regionów.
- ✓ Przygotowanie dodatkowej polityki regionalnej w przypadku decyzji o zastosowaniu drugiej metody wyznaczenia wynagrodzenia minimalnego.

ZAKOŃCZENIE

Od początku rozważań nad samą zasadnością płacy minimalnej, jak i jej skutkami dla gospodarki i pracowników, ma ona zarówno zwolenników, jak i przeciwników. Podobnie jest z koncepcją jej regionalizacji. Jako główne argumenty za wprowadzeniem regionalnej płacy minimalnej w Polsce możemy wskazać potencjalne pobudzenie przedsiębiorczości, redukcję bezrobocia oraz wsparcie przedsiębiorców w najuboższych regionach Polski. Takie rozwiązanie niesie ze sobą również ryzyko wystąpienia zagrożeń, między innymi takich jak wywołanie poczucia niesprawiedliwości wśród mieszkańców biedniejszych regionów, zagrożenie migracjami zarobkowymi, czy pogłębienie różnic w wynagrodzeniach między regionami biedniejszymi a bogatszymi. Nie da się określić jednoznacznie skutków wprowadzenia tego rozwiązania, jednak pogłębiające się różnice w geograficznej strukturze wynagrodzeń w kolejnych latach jedynie utwierdzają w przekonaniu, że jedna stawka dla całego kraju nie przystaje do regionalnych uwarunkowań. Niewątpliwie na plus regionalizacji wpływają doświadczenia innych państw na świecie oraz rekomendacje OECD i Banku Światowego. Rozważając wprowadzenie płacy regionalnej w Polsce oraz jej ewentualną formę, należy pamiętać, że proste systemy są łatwiejsze w obsłudze, komunikowaniu się i egzekwowaniu, ale oferują mniej możliwości uwzględnienia szczególnych okoliczności w różnych regionach lub sektorach w kraju. Bardziej złożone systemy można zaś lepiej dostosować do warunków różnych sektorów lub regionów, ale wymagają one większej zdolności instytucjonalnej do administrowania.

⁴⁶ E.E. Malizia, E.J. Feser, *Understanding Local Economic Development*, Rutgers, NJ: Center for Urban Policy Research., New York 1999.

⁴⁷ Zob. <https://wbdata.pl/wskaznik-mobilnosci-zawodowej-dojazdy-do-pracy/> [dostęp: 7 II 2021].



ANEKS. PŁACA MINIMALNA W POLSCE – RYS HISTORYCZNY

TABELA 18

Historia kształtowania płacy minimalnej w Polsce

Lata	Ewolucja wynagrodzenia minimalnego w Polsce
1956–1977	Minimalne wynagrodzenie stanowi gwarantowany wszystkim pracownikom poziom łącznego wynagrodzenia w pełnym wymiarze czasu pracy.
1977–1981	Poziom najniższego wynagrodzenia służy do budowy tabel stawek wynagrodzenia i jest ustalany jako minimalna stawka wynagrodzenia zasadniczego w najniższej kategorii zaszeregowania.
1982–1986	Ustalano poziom najniższego wynagrodzenia oraz wysokość najniższej stawki wynagrodzenia zasadniczego w najniższej kategorii zaszeregowania.
1986–1990	Wysokość minimalnego wynagrodzenia stanowi jednocześnie najniższą stawkę wynagrodzenia zasadniczego w najniższej kategorii zaszeregowania. Założenie to powoduje, że przy każdorazowym podnoszeniu minimalnej pensji rosną również wynagrodzenia pracowników lepiej zarabiających. Dzieje się tak, ponieważ najniższa stawka służy do budowy tabeli stawek wynagrodzenia dla wszystkich pracowników. Skutki tej regulacji muszą być pokrywane z zakładowego funduszu wynagrodzeń, co uniemożliwia w praktyce prowadzenie przez przedsiębiorstwa własnej polityki płacowej. Wysokość najniższego wynagrodzenia ustalała Rada Ministrów w drodze uchwały.
1990–1998	Nowa zasada ustalania wynagrodzenia minimalnego jako kwoty pełnego wynagrodzenia gwarantowanego pracownika za pełny miesięczny wymiar czasu pracy, niezależnie od posiadanych przez nich kwalifikacji, zaszeregowania osobistych, niezależnie od ilości oraz rodzaju stosowanych w zakładzie pracy składników wynagrodzenia. Z wyłączeniem: nagród jubileuszowych, odpraw emerytalno-rentowych, nagród z zakładowego funduszu nagród, nagród z zysku, wypłat z nadwyżki budżetowej w spółdzielniach oraz wynagrodzenia za pracę w godzinach nadliczbowych. Od 1990 roku o wysokości minimalnego wynagrodzenia stanowi zarządzenie Ministra Pracy i Polityki Socjalnej.
1998–2002	Poziom wynagrodzenia minimalnego określony jest w rozporządzeniach ministra pracy.
2002	Wejście w życie ustawy z dnia 10 października 2002 r. o minimalnym wynagrodzeniu za pracę kończy okres wyznaczania najniższego wynagrodzenia za pracę przez Ministra Pracy i Polityki Społecznej na podstawie art. 77 Kodeksu pracy. Jest ustalane co roku przez Trójstronną komisję ds. Społeczno-Gospodarczych
2015	Wynagrodzenie minimalne jest ustalane przez Radę Dialogu Społecznego na podstawie propozycji przedstawionych przez rząd. Jeżeli Komisja / Rada nie mogą osiągnąć konsensusu, rząd podejmuje decyzję niezależnie.
*	Dodatkowo od 2003 roku minimalne wynagrodzenie proponowane w danym roku nie może być niższe od minimalnego wynagrodzenia z roku poprzedniego skorygowane o prognozowaną zmianę wskaźnika cen towarów i usług konsumpcyjnych. Od 2006 roku, jeśli wynagrodzenie minimalne w danym roku jest niższe niż 50% przeciętnego wynagrodzenia w gospodarce, to w kolejnym roku płaca minimalna musi być podwyższona o co najmniej dwie trzecie prognozowanego nominalnego wzrostu PKB.

Źródło: Opracowanie własne na podstawie

https://archiwum.mpips.gov.pl/prawo-pracy/wynagrodzenia/Zakres_płacy_minimalnej,B. Oliwkiewicz, *Historia polskiej płacy minimalnej na gruncie teorii pomiaru kapitału ludzkiego i godziwych wynagrodzeń*, „Nierówności społeczne a wzrost gospodarczy” nr 57 (2019).

TABELA 18**Analiza wysokości minimalnego wynagrodzenia brutto w Polsce w latach 1956–2020**

Rok (PLZ/PLN)	Minimalne wynagrodzenie	Rok	Minimalne wynagrodzenie (PLN)
1956	364–500	1997	391–450
1959	600	1998	500
1961	700	1999	528–670
1963	750	2000	700
1966	850	2001	760
1970	1 000	2003	800
1974	1 200	2004	824
1977	1 400	2005	849
1978	1 600	2006	899,10
1979	1 800	2007	936
1980	2 000	2008	1 126
1982	3 000 – 5 400	2009	1 276
1986	5 400	2010	1 317
1987	7 000	2011	1 386
1988	9000	2012	1 500
1989	17 800 – 38 000	2013	1 600
1990	120 000 – 440 000	2014	1 680
1991	550 000 – 700 000	2015	1 750
1992	875 000 – 1 350 000	2016	1 850
1993	1 500 000 – 1 750 000	2017	2 000
1994	1 950 000 – 2 400 000	2018	2 100
1995	260 – 305	2019	2 250
1996	325 – 370	2020	2 600

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych GUS oraz <https://archiwum.mpips.gov.pl/prawo-pracy/wynagrodzenia/>

Powyzsza tabela przedstawia kształtowanie się wysokości minimalnego wynagrodzenia za pracę od momentu jego wprowadzenia po współczesność. W roku 1982 oraz okresie lat 1989–1996 minimalne wynagrodzenie zmieniało się kilkakrotnie, co zostało ujęte w postaci

przedziałów od najniższego do najwyższego w danym roku. Co istotne w analizie tabeli – w 1995 roku miała miejsce denominacja zgodnie z ustawą z dnia 7 lipca 1994 roku, od dnia 1 stycznia 1995 roku obowiązywała nowa jednostka pieniężna (1 PLN = 10 000 PLZ).

CZERWIEC 2021



FUNDACJA REPUBLIKAŃSKA

PARTNER RAPORTU



Biuro Rzecznika
Małych i Średnich Przedsiębiorców

