

*Jednakowa stawka płacy minimalnej  
hamuje rozwój polskich województw*

Katarzyna Cyrbus  
Anna Czepiel  
Karolina Kartus

## Jednakowa stawka płacy minimalnej hamuje rozwój polskich województw

### Synteza

- Płaca minimalna funkcjonuje w Polsce od ponad 50 lat. Od 10 lat jej wysokość ustalana jest na drodze negocjacji między rządem, pracodawcami i związkowcami, jednak to Rada Ministrów ma prawo do podjęcia ostatecznej decyzji.
- Płaca minimalna ma swoich zwolenników i przeciwników. Z jednej strony uważa się, że jej wprowadzenie zapobiega ubóstwu osób, które posiadają stałe zatrudnienie i stały dochód, a także ogranicza wykorzystywanie pracowników polegające na wypłacaniu im wynagrodzenia zbyt niskiego w stosunku do wykonanej pracy. Z drugiej strony, twierdzi się, że płaca minimalna sprzyja rozwojowi szarej strefy i przyczynia się do zmniejszenia zatrudnienia.
- Regionalne zróżnicowanie płacy minimalnej może ograniczyć wady tego narzędzia polityki gospodarczej (takie jak niedostosowanie wysokości płacy minimalnej do poziomu bezrobocia w poszczególnych województwach w przypadku Polski), dlatego też rozwiązanie to staje się coraz bardziej popularne w skali światowej.
- W Stanach Zjednoczonych Kongres ustala najniższą możliwą płacę minimalną, (która jednak dotyczy obecnie tylko pracodawców osiągających zyski powyżej 500 tys. dol. rocznie). Każdy z 50 stanów może uchwalić swoją stanową płacę minimalną (niektóre ze stanów nie mają konkretnego sposobu jej ustalania: np. tylko w części z nich płaca minimalna jest powiązana z wskaźnikiem cen towarów i usług konsumpcyjnych - CPI). W sytuacji, gdy minimalna płaca stanowa i federalna różnią się wysokością, powinno wprowadzić się wyższą z nich, choć zdarza się, że niektóre stany łamią tę zasadę.
- W Chinach prowincje, regiony autonomiczne i wydzielone miasta mają kompetencje wyznaczania własnych poziomów płacy minimalnej, łącznie z możliwością jej różnicowania wewnątrz danej prowincji czy regionu.
- W Turcji, która podobnie jak Polska jest państwem unitarnym, rozważane jest wprowadzenie regionalnej płacy minimalnej, gdyż funkcjonowanie ogólnokrajowej stawki minimalnego wynagrodzenia stanowi strukturalny problem tamtejszej gospodarki. Przestankami za zróżnicowaniem minimalnego wynagrodzenia w Turcji są duże międzyregionalne różnice w kosztach utrzymania oraz powiększające się różnice w poziomie bezrobocia między poszczególnymi regionami.
- Główne przesłanki wprowadzenia regionalnej płacy minimalnej w Polsce to przede wszystkim redukcja bezrobocia w najuboższych regionach i związane z tym zwiększenie aktywności zawodowej ich mieszkańców, szybszy rozwój biedniejszych województw oraz dostosowanie minimalnego wynagrodzenia do regionalnych różnic w kosztach utrzymania.
- Wprowadzenie regionalnej płacy minimalnej w Polsce wiąże się jednak z koniecznością ustalenia konkretnych zasad jej wyznaczania. Czynniki takie jak: koszty utrzymania, średnie zarobki, poziom bezrobocia w danym regionie, wzrost PKB danego województwa ze względu na ich regionalne zróżnicowanie powinny być głównymi wytycznymi przy ustalaniu płacy minimalnej.
- Jeżeli Polska zdecyduje się na regionalne zróżnicowanie płacy minimalnej, potrzebne będzie wprowadzenie odpowiednich rozwiązań instytucjonalnych.

## 1. Metoda ustalania płacy minimalnej w Polsce.

*W Polsce stawka minimalnego wynagrodzenia ustalana jest przez Komisję Trójstronną...*

*która przed podjęciem ostatecznej decyzji o wysokości płacy minimalnej...*

*analizuje kluczowe dane dotyczące stanu gospodarczego państwa, m. in. poziom cen, wysokość przeciętnego wynagrodzenia...*

*...czy wskaźnik prognozowanego przyrostu PKB.*

*Zgodnie z obowiązującą ustawą, płaca minimalna powinna rosnać co roku o wartość prognozowanego wzrostu cen i 2/3 tempa wzrostu PKB.*

*Jednak polscy rządzący często korzystają z możliwości wprowadzenia wyższej*

Płaca minimalna została wprowadzona w Polsce w 1956 roku. W latach 1990-2001 jej wysokość wyznaczało rozporządzenie Ministra Pracy i Polityki Socjalnej (później Polityki Społecznej).

W 2002 r. weszła w życie ustawa, zgodnie z którą wysokość płacy minimalnej ustala Komisja Trójstronna (rząd, pracodawcy, związkowcy). Do 10 czerwca każdego roku Rada Ministrów przedstawia Komisji propozycję wysokości minimalnego wynagrodzenia w roku następnym oraz termin zmiany wysokości tego wynagrodzenia. Komisja Trójstronna ma 35 dni na to, aby ustalić wysokość płacy minimalnej. Jeżeli nie uda jej się uzgodnić wysokości PM na drodze porozumienia, to Rada Ministrów podejmuje ostateczną decyzję do 15 września b.r.

W celu wyznaczenia płacy minimalnej Rada Ministrów przedstawia Komisji Trójstronnej kluczowe dane gospodarcze, na podstawie których Komisja ustala wysokość najniższego wynagrodzenia. Wysokość płacy minimalnej uwzględnia zatem wiele istotnych wskaźników informujących o stanie gospodarczym państwa.

Są to m. in.:

- wskaźnik cen w roku poprzednim oraz prognozowany wskaźnik cen na rok następny,
- wskaźnik przeciętnego wynagrodzenia w gospodarce narodowej,
- poziom wydatków gospodarstw domowych w roku poprzednim,
- wysokość przeciętnych miesięcznych wynagrodzeń w roku poprzednim według rodzajów działalności;
- informacje na temat poziomu życia różnych grup społecznych<sup>1</sup>,
- dane o sytuacji budżetu państwa, poziomie wydajności pracy i konieczności utrzymania wysokiego zatrudnienia,
- wskaźnik prognozowanego realnego przyrostu PKB.

Zgodnie z ustawą, minimalne wynagrodzenie powinno co roku rosnać o wartość prognozowanej inflacji i 2/3 tempa wzrostu PKB, do czasu aż min. wynagrodzenie osiągnie 50 proc. średniego wynagrodzenia w Polsce. Jest to dolny próg wymaganego wzrostu płacy minimalnej – rząd może przeforsować wyższą stawkę, niż ta wymagana przez ustawę, co czasem, pod naciskiem związkowców robi. Do tej pory taka decyzja została podjęta 3 razy - w 2008, 2009 i 2012 roku.

Waloryzacja płacy minimalnej odbywa się raz do roku (1 stycznia). Jeżeli jednak prognozowana wartość inflacji wynosi 5 proc. lub więcej, wprowadza się dodatkowy termin zmiany wysokości minimalnego wynagrodzenia, na 1 lipca.

<sup>1</sup> W ustawie o minimalnym wynagrodzeniu z 2006 r. brak jest niestety wyjaśnień, o jakich grupach społecznych jest mowa oraz według jakich kategorii są one klasyfikowane.

**stawki minimalnego wynagrodzenia.**

**Polskie prawo dopuszcza jedno odstępstwo od wypłacania ustawowej płacy minimalnej.**

**Zgodnie z nim, pracodawca może wypłacić pracownikowi 80 proc. płacy minimalnej w pierwszym roku jego pracy.**

**Zagraniczne instytucje zalecają wprowadzenie płacy minimalnej...**

**jako instrumentu zapewniającego „godziwy poziom życia”.**

**Niemniej jednak, żaden z dokumentów nie przedstawia optymalnej wysokości minimalnego wynagrodzenia, zapewniającego „godziwy byt”.**

**Jedynie Międzynarodowa Organizacja Pracy zwraca uwagę na wymogi rozwoju gospodarczego, poziom wydajności pracy i utrzymanie wysokiego poziomu zatrudnienia.**

Obowiązująca obecnie forma ustawy o płacy minimalnej przewiduje odstępstwo od wypłacania minimalnego wynagrodzenia równego wynagrodzeniu ustalonemu przez Komisję Trójstronną.

W latach 2003-2005 prawo uwzględniało możliwość wypłacania wynagrodzenia niższego od płacy minimalnej przez pierwsze 2 lata pracy:

- w wysokości 80 proc. płacy minimalnej w pierwszym roku pracy
- oraz w wysokości 90 proc. płacy minimalnej w drugim roku pracy.

Powyższy zapis celowo został wprowadzony tylko na okres 2 lat, ponieważ miał charakter pomocowy dla roczników wyżu demograficznego, wstępujących dopiero na rynek pracy.

1 stycznia 2006 weszła w życie nowelizacja ustawy, zgodnie z którą wysokość wynagrodzenia w okresie pierwszego roku pracy nie może być niższa niż 80 proc. wysokości płacy minimalnej.

### **Rekomendacje instytucji zagranicznych**

Polska, tak jak większość europejskich państw, ustawowo wprowadziła instrument płacy minimalnej, uznając go za istotny element polityki rynku pracy, uwzględniając tym samym rekomendacje instytucji zagranicznych.

Akty prawa międzynarodowego wskazują na potrzebę ustalenia minimalnego wynagrodzenia, zapewniającego „godziwy poziom życia”, poprzez odpowiedni zapis w ustawie, czy też poprzez różnorodne porozumienia na linii pracodawca – pracownik, kształtujące wysokość płacy minimalnej w różnych branżach. Nie definiują one jednak słowa „godziwy”, ani nie podają optymalnej wysokości minimalnego wynagrodzenia, argumentując jedynie, iż jest ono potrzebne oraz tłumacząc, że płaca minimalna powinna być różna dla różnych krajów, na różnym poziomie rozwoju.

Europejska Karta Społeczna (18.10.1961) wskazuje na konieczność uznania prawa pracowników „do takiego wynagrodzenia, które zapewni im i ich rodzinom godziwy poziom życia”.

Międzynarodowy Pakt Praw Gospodarczych, Społecznych i Kulturalnych z dnia 19 grudnia 1966 podkreśla „prawo każdego do korzystania ze sprawiedliwych i korzystnych warunków pracy”, obejmujących w szczególności „wynagrodzenie zapewniające wszystkim pracującym jako minimum: godziwy zarobek i równe wynagrodzenie za pracę o równej wartości bez jakiegokolwiek różnicy”.

Bardziej konkretna w swojej opinii wydaje się być Konwencja Międzynarodowej Organizacji Pracy, która problem ustalania płacy minimalnej szczególnie odnosi do państw rozwijających się. Przede wszystkim zaleca zwrócić uwagę na „potrzeby pracowników i ich rodzin, przy uwzględnieniu ogólnego poziomu płac w kraju, kosztów utrzymania, świadczeń z tytułu ubezpieczeń społecznych” oraz „czynniki natury gospodarczej, łącznie z wymaganiami rozwoju gospodarczego, poziomem wydajności pracy, dążeniem do osiągnięcia i utrzymania wysokiego poziomu zatrudnienia”.

*W ostatnich latach często wysuwane są postulaty o znacznym podwyższeniu płacy minimalnej. Jednym z projektów, który je zawiera jest niebezpieczny dla polskiej gospodarki projekt NSZZ Solidarność.*

*Początki płacy minimalnej sięgają XIX wieku. Po raz pierwszy została ona wprowadzona w Nowej Zelandii pod wpływem strajków robotniczych.*

*Od wielu lat toczy się spór dotyczący słuszności funkcjonowania płacy minimalnej.*

*Do głównych argumentów przytaczanych przez jej zwolenników należą redukcja ubóstwa...*

## **Plany na najbliższe lata dotyczące płacy minimalnej**

W czerwcu 2011.r. NSZZ Solidarność złożyła autorski projekt ustawy o minimalnym wynagrodzeniu. Związkowcy oceniają w nim tempo dążenia do osiągnięcia płacy minimalnej równej 50 proc. przeciętnego wynagrodzenia za niewystarczające i proponują, by stawka ta rosła szybciej niż o 2/3 tempa wzrostu PKB, jeżeli poziom wzrostu PKB w danym roku będzie wynosił więcej, niż 3 proc.. Jak wyjaśniamy poniżej, projekt ten jest skrajnie niebezpieczny, ponieważ wysoka płaca minimalna hamuje zatrudnienie w regionach i branżach o niskiej wydajności pracy, powiększając ubóstwo osób, które ją pobierają.

### **2. Płaca minimalna: zalety i wady**

Płaca minimalna stanowi instrument polityki gospodarczej państwa, który jest stosowany w większości współczesnych krajów. Funkcjonuje ona bądź w postaci ogólnokrajowej stawki w całej gospodarce, bądź też w postaci wymogu ustalania płac minimalnych w konkretnych gałęziach gospodarki<sup>2</sup>. Ogólnokrajową płacę minimalną posiada osiemnaście państw Unii Europejskiej - oprócz Austrii, Danii, Finlandii, Niemiec, Włoch i Szwecji<sup>3</sup>. Po raz pierwszy minimalne wynagrodzenie wprowadzone zostało w 1894 roku w Nowej Zelandii pod wpływem strajków robotniczych<sup>4</sup>, a w Stanach Zjednoczonych ogólnokrajową płacę minimalną wprowadzono w 1938 roku na mocy tzw. Fair Labor Standards Act w ramach realizacji obietnicy wyborczej prezydenta Franklina D. Roosevelta, w czasie Wielkiej Depresji. Funkcjonowanie płacy minimalnej odzwierciedla przekonanie polityków o tym, że z tego rozwiązania wynikają korzyści dla społeczeństwa.

Istotnie, istnieje wiele sporów dotyczących słuszności wprowadzenia i rokrocznego ustalania przez państwo ustawowego minimalnego wynagrodzenia, jakie ma być wypłacane każdej legalnie zatrudnionej osobie. Ogólnie rzecz biorąc, można powiedzieć, że płaca minimalna w zamyśle ma niwelować niedoskonałości rynku pracy takie jak m.in. asymetria informacji (np. pracodawca nie umie od razu ocenić zdolności oraz predyspozycji nowo zatrudnianego pracownika<sup>5</sup>), a także służyć bardziej sprawiedliwemu rozkładowi dochodów w społeczeństwie. Do argumentów za istnieniem płacy minimalnej należą przede wszystkim:

**1. Redukcja ubóstwa.** Według zwolenników płacy minimalnej etatowy pracownik nie powinien otrzymywać wynagrodzenia, które nie pozwala mu na zaspokojenie podstawowych potrzeb. Dolną granicę wynagrodzenia uznanego za „godne” wyznacza właśnie płaca minimalna. Innymi słowy, płaca minimalna ma zapobiec

<sup>2</sup>[http://www.slate.com/articles/news\\_and\\_politics/map\\_of\\_the\\_week/2013/02/minimum\\_wage\\_laws\\_virtually\\_every\\_country\\_in\\_the\\_world\\_has\\_a\\_minimum\\_wage.html](http://www.slate.com/articles/news_and_politics/map_of_the_week/2013/02/minimum_wage_laws_virtually_every_country_in_the_world_has_a_minimum_wage.html) (dostęp 9.03.2013)

<sup>3</sup>[http://epp.eurostat.ec.europa.eu/statistics\\_explained/images/1/15/MW\\_map\\_EUR\\_January\\_2013.png](http://epp.eurostat.ec.europa.eu/statistics_explained/images/1/15/MW_map_EUR_January_2013.png) (dostęp 7.04.2013)

<sup>4</sup><http://srv116.services.gc.ca/dimt-wid/sm-mw/intro.aspx?lang=eng> (dostęp 7.04.2013)

<sup>5</sup> Sączuk K., *Wybrane zagadnienia ekonomii informacji a rynek pracy*, „Bank i Kredyt”, maj 2003, s. 6



*...oraz niwelowanie nierówności dochodowych.*

*Innym często przytaczanym argumentem jest dążenie do zabezpieczenia osób nisko wykwalifikowanych przed nieuczciwymi praktykami ze strony pracodawców.*

*W sytuacji, gdy płaca minimalna powiązana jest z wysokością składek emerytalnych, jej wzrost powoduje wzrost wysokości przyszłego świadczenia.*

*Ponadto, wraz z wzrostem wynagrodzenia powinna rosnąć wydajność pracy.*

zjawisku istnienia ludzi żyjących w ubóstwie mimo posiadania przez nich stałego zatrudnienia i stałego dochodu.

**2. Zniwelowanie nierówności dochodów.** Minimalne wynagrodzenie ma zredukować nierówności w zarobkach, które w niektórych państwach, np. w USA, są bardzo duże (20 proc. najbogatszych zarabia 16 razy więcej niż 20 proc. najbiedniejszych<sup>6</sup>). Po pierwsze, zwolennicy płacy minimalnej argumentują, że płaca minimalna może ograniczyć występowanie sytuacji, w której jeden pracownik otrzymywałby np. 1400 zł miesięcznie, a drugi, o takich samych kwalifikacjach, tylko 1000 zł (choć trzeba brać pod uwagę uzasadnienie takiej różnicy zarobków m.in. wielkością firmy czy pracowitością obu zatrudnionych). Po drugie, wyznaczenie minimalnego wynagrodzenia ma zbliżyć płace najmniej zarabiających do wynagrodzeń osób, które np. z racji bycia na wyższych stanowiskach otrzymują więcej pieniędzy.

**3. Ograniczenie wykorzystywania pracowników bez wypłacania odpowiedniego wynagrodzenia.** Argumentem za płacą minimalną jest zabezpieczenie pracowników, zwłaszcza niewykwalifikowanych (lub niskokwalifikowanych) i w związku z tym posiadających ograniczone możliwości znalezienia (lub zmiany) pracy, bądź też gdy ta możliwość jest ograniczona z powodu dekonunktury, przed nieuczciwymi praktykami ze strony pracodawców, którzy, chcąc jak najbardziej ograniczyć koszty, wypłacają zatrudnionym wynagrodzenie dużo niższe od wartości ich pracy, często wykorzystując ich trudne położenie.

**4. Wyższe świadczenia emerytalne w przyszłości.** Wyższa płaca uzyskiwana w wyniku wprowadzenia płacy minimalnej większej niż dotychczasowe wynagrodzenie pracownika pozwala na odprowadzenie wyższych składek do funduszy emerytalnych, co – o ile przyszła emerytura jest powiązana z wysokością składek – powinno prowadzić do wzrostu wysokości świadczenia. Problemem jest jednak konstrukcja systemu emerytalnego. Gdy jest on systemem opartym na umowie międzypokoleniowej (odpowiednikiem tego może być np. polski ZUS), wysoka płaca minimalna prowadzi do zwiększenia zobowiązań emerytalnych w przyszłości, a w wyniku tego do większego obciążenia podatkami i składkami pokoleń pracujących teraz i w przyszłości.

**5. Wzrost wydajności pracy, a w konsekwencji szybszy wzrost gospodarczy.** Kiedy płaca rośnie - w tym wypadku dzięki wprowadzeniu płacy minimalnej - ludzie czują się bardziej przywiązani do swojego miejsca pracy i dzięki temu pracują wydajniej<sup>7</sup> (choć można też posłużyć się kontrargumentem, zgodnie z którym płaca minimalna sprzyja zmniejszeniu wydajności, gdyż pracownicy wiedzą, że mimo mniejszego przykładania się do pracy i tak nie zostanie im wypłacone wynagrodzenie niższe niż minimalne). Wzrost wydajności w wyniku wprowadzenia minimalnego wynagrodzenia może się wiązać także z obawą, że firma będzie zwalniać pracowników, chcąc ograniczyć wzrost kosztów związanych z wprowadzeniem płacy minimalnej większej od dotychczasowych pensji - wówczas zatrudniony chce pokazać, że warto pozostawić

<sup>6</sup> [http://www.huffingtonpost.com/2013/01/27/us-income-inequality-wors\\_n\\_2561123.html](http://www.huffingtonpost.com/2013/01/27/us-income-inequality-wors_n_2561123.html) (dostęp 9.03.2013)

<sup>7</sup> zob. Boeri i van Ours, *The Economics of Imperfect Labor Markets*, rozdz. 2.

*Niestety, badania empiryczne ukazują poważne problemy w funkcjonowaniu płacy minimalnej.*

*Po pierwsze, wysoka płaca minimalna znacznie podnosi koszty pracy...*

*...zmuszając pracodawców do kolejnych zwolnień...*

*...i pogarszając sytuację ekonomiczną tych osób, którym w założeniu miała pomóc.*

*Wraz z wzrostem minimalnego wynagrodzenia, część pracodawców rozpoczyna zatrudnianie „na szaro”, za niższą stawkę, niż płaca minimalna.*

go na stanowisku. W konsekwencji pracownik może poświęcać czas na dodatkową edukację i uzyskiwanie nowych kwalifikacji, co w konsekwencji zwiększa wydajność i kreatywność. Również sami pracodawcy, rozumując na zasadzie "coś za coś", po wprowadzeniu pracy minimalnej wymagają od dotychczasowych lub poszukiwanych pracowników większej produktywności.

Najczęściej jednak przywołuje się argumenty przeciwko istnieniu płacy minimalnej lub sposobom jej kształtowania, a mianowicie:

**a) Płaca minimalna zmniejsza zatrudnienie.** Po wprowadzeniu minimalnego wynagrodzenia, które jest wyższe od dotychczasowych płac, pracodawcy często decydują się zwalniać pracowników, ponieważ płaca minimalna okazuje się być zbyt wysoka z punktu widzenia kosztów ponoszonych przez przedsiębiorstwo. W tym kontekście płaca minimalna, która miała przyczynić się do poprawy sytuacji najbiedniejszych pracowników, jeszcze bardziej pogarsza ich sytuację, gdyż są oni zwalniani z pracy. Wprowadzenie płacy minimalnej, która jest wyższa od dotychczasowego wynagrodzenia w danym przedsiębiorstwie czy - ogólnie - na danym stanowisku (lub szerzej na całym rynku pracy), ogranicza popyt firm na pracę, tym samym utrudniając znalezienie zatrudnienia osobom poszukującym pracy. Ponadto płaca minimalna wpływa negatywnie na podażową stronę rynku pracy, ponieważ kiedy wzrasta płaca progowa, czyli najniższa stawka, jaką bezrobotny jest skłonny zaakceptować w zamian za podjęcie pracy (tutaj odgórnie limitowana istnieniem płacy minimalnej), bezrobotni są mniej chętni do poszukiwania zatrudnienia. Dzieje się tak dlatego, że wzrost płacy progowej ma miejsce, gdy bezrobotny widzi, że zmniejszają się korzyści z podjęcia przez niego pracy, a zwiększają się korzyści z pozostawania na bezrobociu. Do czynników zmniejszających korzyści z podjęcia pracy, a więc podwyższających płacę progową, należy wysoki współczynnik zwolnień<sup>8</sup>. Dlatego świadomość bezrobotnych, że wzrost płacy minimalnej bądź też samo jej istnienie może być przyczyną zwolnień spowodowanych chęcią uniknięcia przez przedsiębiorstwa konieczności ponoszenia większych kosztów w wyniku wzrostu minimalnego wynagrodzenia bądź też samego wymogu jego nieobniżania bez względu na poziom produkcji i wyniki firmy, może prowadzić do niechęci bezrobotnych do podejmowania pracy. Powyższe reakcje zarówno pracodawców, jak i pracobiorców na wprowadzenie płacy minimalnej prowadzą do nieefektywnego wykorzystania zasobów pracy, a w konsekwencji do spowolnienia wzrostu gospodarczego.

**b) Rozwój szarej strefy.** Pracodawcy, dla których płaca minimalna jest za wysoka w stosunku do wartości pracy zatrudnionego czy do kosztów ponoszonych przez firmę, mogą proponować pracownikom zatrudnienie nielegalne za niższe wynagrodzenie, które nie gwarantuje m.in. ubezpieczenia zdrowotnego. Ponadto kiedy płaca minimalna jest zwiększana, pracodawcy mają tendencję do zwalniania pracowników, którzy zaczynają szukać zatrudnienia w szarej strefie. Mimo znalezienia

<sup>8</sup> Pacho W. (red.), *Wzrost gospodarczy a bezrobocie i nierówności w podziale dochodów*, Szkoła Główna Handlowa w Warszawie.

*Pozytywny wpływ płacy minimalnej na zatrudnienie widoczny jest w niewielu przypadkach - istnienia monopsonu oraz w dużych firmach, niedostatecznie monitorujących wydajność pracy.*

*Często osobami pobierającymi płacę minimalną nie są potrzebujący, tylko osoby korzystające z innych dochodów.*

*Ograniczone zatrudnienie spowodowane wysoką płacą minimalną najbardziej dotyka osoby młode...*

*oraz może być przeszkodą dla wzrostu gospodarczego.*

*Ustalenie optymalnej stawki płacy minimalnej jest trudnym zadaniem...*

*... a jej nieadekwatna wysokość może być znacznym ryzykiem dla gospodarki.*

w niej pracy, nie zostają jednak zarejestrowani jako zatrudnieni. Im wyższa płaca minimalna, tym większe prawdopodobieństwo rozrostu szarej strefy.

**c) Pozytywny wpływ na zatrudnienie płaca minimalna może mieć tylko w bardzo wyjątkowych przypadkach**, m. in. gdy na rynku istnieje tylko jeden monopolistyczny pracodawca (tzw. monopson), np. siły zbrojne lub policja, ponadto w dużych firmach, które niedostatecznie monitorują wydajność pracy, a także wówczas, gdy istnieją duże koszty mobilności związane z potencjalną zmianą pracy (np. kiedy firma ze względu na odległą lokalizację od najbliższej miejscowości opiera się na pracy zatrudnionych, którzy dojeżdżają z daleka, wówczas nie chcąc stracić tych pracowników, musi zapewniać im wynagrodzenie uwzględniające stosunkowo wysokie koszty dojazdu).

d) Płaca minimalna, która teoretycznie ma ograniczyć ubóstwo i nierówności dochodów, może być w praktyce oferowana w dużej mierze **tym, którzy nie są potrzebujący**, gdyż mimo własnych niskich zarobków korzystają z wysokich dochodów pozostałych członków swoich rodzin.

e) Badania wskazują, że **osoby młode**, które dopiero wchodzi na rynek pracy, a także **pracownicy niewykwalifikowani** szczególnie doświadczają spowodowanego wprowadzeniem płacy minimalnej zjawiska ograniczenia zatrudnienia (zob. Neumark i Wascher, 2003; Portugal i Cardoso, 2001).

**f) Płaca minimalna może być przeszkodą dla wzrostu gospodarczego** zwłaszcza w regionach i gałęziach gospodarki o najniższej wydajności pracy, hamując w nich zatrudnienie bądź obniżając konkurencyjność firm<sup>9</sup>.

**g) Trudno ustalić optymalną płacę minimalną<sup>10</sup>**. Jej nieodpowiednia wysokość stwarza ryzyko dla gospodarki. Zbyt niska płaca minimalna może nie spełniać postulatów zwolenników minimalnego wynagrodzenia, aby m.in. pokrywało ono podstawowe koszty utrzymania (sporna jest również kwestia, jak ustalić koszt utrzymania i utrzymanie ilu osób ma pokrywać płaca minimalna, zważywszy na to, że jej beneficjenci mogą, ale nie muszą mieć na utrzymaniu dzieci i osoby niezdolne do pracy). Z kolei zbyt wysokie minimalne wynagrodzenie prowadzi do zwolnień pracowników i sprzyja spadkowi produktywności.

Podsumowując, można stwierdzić, że w dyskusji na temat wad i zalet płacy minimalnej przeważają argumenty sceptyczne wobec jej istnienia - głównie dlatego, że gdy nikt odgórnie nie ustala, ile trzeba zapłacić pracownikowi, pracodawcy są gotowi zatrudnić więcej ludzi, a bezrobotnym łatwiej znaleźć pracę. Z drugiej strony, płaca minimalna może polepszyć warunki życia ludności zwłaszcza tam, gdzie powszechne są nieuczciwe praktyki pracodawców. Ponadto Międzynarodowa Organizacja Pracy zaleca wprowadzenie płacy minimalnej zarówno w krajach rozwijających się, jak i rozwiniętych w celu redukcji ubóstwa.

<sup>9</sup> W., Rzońca A., Stolarczyk P., Wojciechowski W., *Płaca minimalna zabija miejsca pracy*, Analiza FOR nr 2/2011

<sup>10</sup> zob. Boeri i van Ours, *The Economics of Imperfect Labor Markets*, rozdz. 2.



**Z tych powodów  
wyłaniają się koncepcje  
fakultatywnego  
obniżania płacy  
minimalnej...**

**...oraz regionalnego lub  
branżowego  
różnicowania jej  
wysokości.**

**Wśród państw, które  
wprowadziły regionalne  
różnicowanie płacy  
minimalnej, są m. in.  
Stany Zjednoczone,  
Kanada oraz Chiny.**

**Państwem, które  
rozważa zastosowanie  
tego rozwiązania, jest  
Turcja.**

**Chiny, ze względu na  
zbyt duży obszar kraju i  
znaczne różnice między  
poziomami życia w  
poszczególnych jego  
regionach...**

**...od początku stosowały  
różne stawki płacy  
minimalnej.**

Istotnym problemem pozostaje wysokość płacy minimalnej. W teorii nie powinna ona przewyższać płacy równowagi, czyli takiej, którą jest zdolny zaoferować pracodawca, a pracownik zaakceptować, gdyż wtedy dochodzi do bezrobocia. Im wyższa płaca minimalna, im szybsza dynamika jej wzrostu w porównaniu z dynamiką inflacji, PKB czy wydajności pracy, tym wyższe ryzyko upowszechnienia się wymienionych wyżej negatywnych efektów jej istnienia, tj. zwolnień z pracy czy spadku konkurencyjności przedsiębiorstwa i całej gospodarki. Zjawisko to szczególnie dotyka ludzi młodych, pracowników niewykwalfikowanych, branż gospodarki charakteryzujących się niską wydajnością, a także krajów i regionów o wysokim bezrobociu i dużym odsetku bezrobocia długookresowego. Stąd też bierze się koncepcja zróżnicowania płacy minimalnej: regionalnego, branżowego, czy też - jak m.in. funkcjonujące w Polsce rozwiązanie – fakultatywnego obniżenia minimalnego wynagrodzenia w przypadku pracowników, którzy po raz pierwszy wchodzi na rynek pracy.

### **3. Kontekst międzynarodowy**

Regionalne zróżnicowanie płacy minimalnej staje się coraz bardziej popularne w skali światowej. Z tego instrumentu korzystają głównie państwa o ustroju federalnym, takie jak USA, Kanada i Chiny. Natomiast państwem unitarnym, które rozważa wprowadzenie regionalnej płacy minimalnej, jest Turcja. Pomysł ten, jako jeden ze sposobów do osiągnięcia zrównoważonego wzrostu tureckiej gospodarki, w pełni popiera OECD<sup>11</sup>.

W wymienionych poniżej krajach sposoby stosowania regionalnej płacy minimalnej różnią się między sobą. Wynika to stąd, że dokładny model zróżnicowania minimalnego wynagrodzenia zależy od cech charakterystycznych danej gospodarki, instytucji i formy podziału administracyjnego danego państwa. W związku z tym warto zwrócić uwagę na kilka przykładów, ponieważ z każdego z nich można wyciągnąć wnioski.

#### **CHINY**

Gdy w 1993 r. wprowadzono płacę minimalną w Chinach, od razu charakteryzowało ją regionalne zróżnicowanie, gdyż istnieją bardzo silne różnice między poziomem życia w różnych częściach kraju. Prowincje, regiony autonomiczne i wydzielone miasta mają kompetencje wyznaczania własnych wysokości płacy minimalnej łącznie z możliwością jej różnicowania wewnątrz danej prowincji czy regionu. Choć wymagane są konsultacje z organizacjami pracodawców i pracowników, to reprezentanci władz mają głos decydujący. W 2004 r. wprowadzono jednak regulacje, które zabraniają odpowiedzialnym za wyznaczanie płacy minimalnej władzom lokalnym jej różnicowanie według poszczególnych gałęzi przemysłu. Ponadto wyniki ustaleń władz prowincji muszą zostać przedłożone Ministerstwu Pracy i Opieki Społecznej, które

<sup>11</sup> <http://www.hurriyetdailynews.com/default.aspx?pageid=438&n=oeed-advises-regional-minimum-wage-for-turkey-2011-05-25>

**Regionalna płaca minimalna konsultowana jest tam z pracodawcami i pracownikami...**

**...jednak decydujący głos i tak zawsze należy do lokalnych władz.**

**Przed podjęciem decyzji, administracja lokalnego wydziału pracy ma obowiązek przeanalizowania lokalnych wskaźników ekonomicznych.**

**Wnioskiem dla Polski, wpływającym z przykładu Chin może być tamtejszy sposób ustalania minimalnego wynagrodzenia.**

**Turcja rozważa wprowadzenie regionalizacji płacy minimalnej...  
...ze względu na duże regionalne różnice w kosztach utrzymania...  
...oraz powiększającą się różnicę w poziomach**

zbiera opinie od Chińskiego Związku Pracy i Chińskiej Ligi Przedsiębiorstw.

Przy definiowaniu wysokości płacy minimalnej administracja regionalnego wydziału pracy i ubezpieczeń społecznych w porozumieniu ze związkami zawodowymi i stowarzyszeniem pracodawców bierze pod uwagę ustawowo zapisanych sześć czynników:

- średni koszt życia mieszkańców miast danej prowincji,
- wysokość składki na ubezpieczenia społeczne w danej prowincji,
- średnią płacę pracowników w danej prowincji,
- stopę bezrobocia w danej prowincji,
- poziom rozwoju gospodarczego danej prowincji,
- współczynnik korygujący (wydatki na emeryturę, bezrobocie, składki ubezpieczenia zdrowotnego i wydatki na fundusz budownictwa mieszkaniowego).

Prowincje muszą aktualizować płace minimalne przynajmniej raz na dwa lata, ale w praktyce ma to miejsce przynajmniej raz do roku<sup>12</sup>. W roku 2011, w dużych miastach i prowincjach Chin, by nie doprowadzić do braku pracowników, płaca minimalna była podnoszona co kilka miesięcy; na przykład w aglomeracji przemysłowej Shenzhen w 2011 płaca minimalna wzrosła o 20 proc<sup>13</sup>.

Istnieje mnóstwo innych czynników innych niż płaca minimalna, które wpływają na rozwój regionów, a w sytuacji Chin i ich dynamicznej gospodarki ma to szczególne znaczenie. Dlatego też ciężko powiedzieć, jak bardzo wprowadzenie tego instrumentu przyczyniło się do poprawy sytuacji poszczególnych regionów oraz też całej gospodarki. Jednak mimo tego przykład Państwa Środka może okazać się pomocny przy projektowaniu modelu zróżnicowania płacy minimalnej dla Polski, chociażby poprzez wzięcie pod uwagę sposobu jej ustalania.

## TURCJA

W Turcji rozważane jest wprowadzenie regionalnej płacy minimalnej, gdyż funkcjonowanie ogólnokrajowej stawki płacy minimalnej stanowi strukturalny problem tamtejszej gospodarki. Przestankami za zróżnicowaniem minimalnego wynagrodzenia w Turcji są duże międzyregionalne różnice w kosztach utrzymania<sup>14</sup> oraz powiększające się różnice w poziomie bezrobocia między poszczególnymi regionami<sup>15</sup>. Propozycja wyszła w 2005 r. od Izby Przemysłu w Ankarze. Według tej organizacji przemysłowców Turcja powinna być pod względem wysokości płacy

<sup>12</sup> [www.wageindicator.cn](http://www.wageindicator.cn)

<sup>13</sup> <http://www.forbes.pl/artykuly/sekcje/wydarzenia/w-wielu-chińskich-miastach-rosnie-placa-minimalna,23051,1>

<sup>14</sup> [http://www.loc.gov/lawweb/servlet/lloc\\_news?disp3\\_l205402451\\_text](http://www.loc.gov/lawweb/servlet/lloc_news?disp3_l205402451_text) (dostęp 9.03.2013)

<sup>15</sup> Filiztekin A., *Regional unemployment in Turkey*, *Regional Science*, November 2009

**bezrobocia.**

**Mimo, że OECD  
zaaprobowало pomysł  
wprowadzenia  
regionalnego  
minimalnego  
wynagrodzenia w  
Turcji...  
...to tureckie władze  
ciągle odrzucają  
związane z nim projekty.**

**W Japonii centralna  
rada złożona z  
pracodawców,  
pracowników i  
naukowców dzieli kraj  
według poziomu płac i  
kosztów życia  
i dostosowuje do nich  
poziom płacy  
minimalnej.**

**W innych krajach Azji  
płaca minimalna dla  
poszczególnych  
regionów ustalana jest  
w większości przez  
władze centralne.**

**W Kanadzie każdy z  
regionów ma prawo  
ustalać wysokość płacy  
minimalnej według  
wybranych przez siebie  
kryteriów.**

minimalnej podzielona na trzy regiony:<sup>16</sup> zachodni, środkowy i schodni, ponieważ im dalej na wschód, tym kraj jest biedniejszy. W 2011 r. pomysł wprowadzenia regionalnego minimalnego wynagrodzenia w Turcji zyskał aprobatę OECD. W 2012 r. płaca minimalna w Turcji wynosiła 412 euro miesięcznie i przewyższała minimalne wynagrodzenia w dziewięciu krajach Unii Europejskiej, co obrazuje potrzebę jej obniżenia. Według pracodawców regionalizacja minimalnego wynagrodzenia powinna zmniejszyć bezrobocie, do którego przyczynia się obecna wysoka stawka płacy minimalnej, jednak rząd w obawie przed reakcją związków zawodowych na razie odrzuca pomysł regionalizacji płacy minimalnej<sup>17</sup>.

#### JAPONIA

W Japonii najpierw centralna rada złożona z pracodawców, pracowników i naukowców, zbierająca się w Ministerstwie Zdrowia, Pracy i Dobrobytu, zalicza poszczególne prefektury kraju do czterech kategorii według poziomu płac i kosztów życia. Na tej podstawie sugeruje, o ile powinna być zwiększona płaca minimalna. Następnie szef lokalnego urzędu pracy każdej z 47 prefektur (jednostek administracyjnych Japonii) ustala poziom płacy minimalnej na podstawie wyników dyskusji rad do spraw płacy minimalnej (każda prefektura ma swoją radę). Wyniki dyskusji rad są jednak w dużej mierze oparte na sugestjach centralnych.

#### INNE KRAJE AZJATYCKIE

W Indiach rząd centralny ustala różne płace minimalne dla 45 różnych zawodów, a władze lokalne wyznaczają minimalne wynagrodzenie dla pozostałych profesji. Także w Pakistanie kompetencję ustalania płacy minimalnej ma zarówno rząd centralny, jak i regiony, jednak zazwyczaj wdrażane jest minimalne wynagrodzenie ustalone na szczeblu federalnym, a lokalna płaca minimalna liczy się mniej. W Wietnamie płaca minimalna dla poszczególnych regionów jest ustalana na szczeblu centralnym.

#### KANADA

W Kanadzie ustalanie płacy minimalnej należy do kompetencji prowincji. Decydują one o minimalnej stawce godzinowej, która będzie obowiązywać na danym terenie. Nie ma centralnie narzuconego sposobu ustalania poziomu najniższej możliwej płacy przez poszczególne regiony. Każda prowincja może więc wyznaczać minimalne wynagrodzenie w dowolny sposób, biorąc pod uwagę różne kryteria ekonomiczne – ważne tylko, żeby stawka była ogłoszona i respektowana.

Rząd federalny Kanady krytykowany jest za ten niemal zupełny brak wytycznych dla

<sup>16</sup>[http://www.todayzaman.com/newsDetail\\_getNewsById.action;jsessionid=5AB39118CDD316C55952114F0222052load=detay&link=22565&newsId=22557](http://www.todayzaman.com/newsDetail_getNewsById.action;jsessionid=5AB39118CDD316C55952114F0222052load=detay&link=22565&newsId=22557) (dostęp 9.03.2013)

<sup>17</sup><http://www.portturkey.com/enterprise/2159-minimum-wage-in-turkey-higher-than-9-eu-member> (dostęp 9.03.2013)

regionów na temat sposobu ustalania regionalnej płacy minimalnej. Definicja płacy minimalnej użyta w kanadyjskim 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” w danej prowincji<sup>18</sup>. Tymczasem powszechnie obowiązująca definicja czynników determinujących poziom stawki minimalnej jest niezbędna dla jej dobrego funkcjonowania.

## USA

*W USA Kongres ustala najniższą możliwą kwotę minimalnego wynagrodzenia, a poszczególne stany mogą wprowadzać minimalne płace stanowe równe co najmniej federalnej.*

*W praktyce jednak, stany mogą ustalać niższe stawki płacy minimalnej w stosunku do firm o niższych dochodach...*

*...co dotyczy ok. połowy amerykańskich pracowników.*

Federalna struktura Stanów Zjednoczonych ma duże znaczenie w kwestii regionalnej płacy minimalnej. Kongres ustala „minimalną płacę minimalną”, a poszczególne stany mogą uchylać swoje stanowe płace minimalne. Niektóre z nich, tak jak w przypadku Kanady, nie mają konkretnego sposobu jej ustalania. W pięciu stanach nie istnieje prawo stanowe dotyczące płacy minimalnej, a w dziesięciu stanach minimalne wynagrodzenie jest powiązane z wskaźnikiem CPI. Panuje zasada, że w sytuacji, gdy minimalna płaca stanowa i federalna różnią się wysokością, wprowadza się wyższą z nich. Spośród pięćdziesięciu amerykańskich stanów tylko cztery mają płacę minimalną niższą od federalnej - Arkansas, Georgia, Minnesota i Wyoming, natomiast w 23 z nich stanowe minimalne wynagrodzenie jest równe federalnemu, co świadczy o tym, że stany te, mając na uwadze potencjalny niekorzystny wpływ wysokiej płacy minimalnej na zatrudnienie, zdecydowały się na najniższą z możliwych opcji, czyli nie doprowadziły do sytuacji, w której stanowa stawka płacy minimalnej byłaby wyższa od federalnej. Od 2009 r. na mocy Fair Minimum Wage Act federalna stawka minimalnego wynagrodzenia wynosi 7,25 dol. za godzinę, jednak dotyczy jedynie pracodawców osiągających dochody powyżej 500 tys. dol. rocznie. Dzięki temu stany mogą ustalać własne płace minimalne w stosunku do firm, które osiągają niższe dochody. W praktyce więc, niższe od federalnego minimum stawki płacy minimalnej mogą być stosowane wobec połowy ogólnej liczby amerykańskich pracowników, gdyż tyłu z nich jest zatrudnionych w małych firmach.

## **4. PRZESŁANKI ZRÓŻNICOWANIA PŁACY MINIMALNEJ: DLACZEGO WARTO RÓŻNICOWAĆ MINIMALNE WYNAGRODZENIE?**

### 4.1. Redukcja bezrobocia w najbiedniejszych regionach

*Jedną z kluczowych przesłanek różnicowania płacy minimalnej jest redukcja bezrobocia w najbiedniejszych i*

Zróżnicowana płaca minimalna mogłaby przyczynić się do redukcji bezrobocia w najbiedniejszych regionach kraju. Wyniki przeprowadzonych w Polsce w latach 90. badań<sup>19</sup> dotyczących wpływu wzrostu płacy minimalnej na bezrobocie pokazywały, że wzrost płacy minimalnej o 10 proc. powodował wzrost bezrobocia w najstabiliej

<sup>18</sup> <http://laws-lois.justice.gc.ca/eng/acts/L-2/page-84.html#h-77> (dostęp 7.04.2013)

<sup>19</sup> Przybyła M., Rutkowski J. (2002), Poland - Regional Dimensions of Unemployment, [w:] Funck B., Pizzati L. (red.), Labor, Employment and Social Policy in the EU Enlargement Process. Changing Perspectives and Policy Options, World Bank.

*najmniej rozwiniętych województwach.*

rozwiniętych regionach nawet o 3 pkt. proc. Przeczy to założeniu o socjalnym charakterze płacy minimalnej, tzn. pogładowi, że stanowi ona istotny instrument pomocowy w województwach, w których sytuacja ekonomiczna jest gorsza. Dlaczego za wysoka płaca minimalna uderza najsilniej właśnie w najmniej rozwinięte województwa?

*Wbrew pogładowi o socjalnym charakterze płacy minimalnej, jej wzrost jest najbardziej dotkliwy właśnie dla biedniejszych regionów...*

W biedniejszych regionach przeważa liczba małych przedsiębiorstw, w których duży odsetek pracowników pobiera płacę minimalną. Właścicielom małych firm trudniej jest przystosować się do wysokiej stawki płacy minimalnej, ponieważ nawet niewielki jej wzrost powoduje znaczny wzrost kosztów z uwagi na to, że firmy te generują zwykle małe zyski, a właściciele nie dostają wysokich premii za działalność. W rezultacie przedsiębiorstwa te, aby nie zbankrutować, muszą zwalniać pracowników lub zatrudniać ich w szarej strefie. Dlatego w rzeczywistości wzrost płacy minimalnej nie polepsza stanu pracowników, ponieważ wypycha ich do szarej strefy lub w ogóle z rynku pracy. Problem ten jest szczególnie dotkliwy dla słabo rozwiniętych województw (warmińsko-mazurskie, podkarpackie), gdyż bezrobocie w tych regionach i tak jest bardzo duże.

*...ponieważ prowadzi do wzrostu, i tak już dużego, bezrobocia.*

*Problem bezrobocia w tych regionach jest szczególnie ważny,*

Warto dodać, że cechą bezrobocia w Polsce, która powinna być przestrożą dla zwolenników podwyższania płacy minimalnej, jest jego długotrwałość. Jak dowodzą eksperci (m.in. Szyłko-Szkoczny 2005<sup>20</sup>), długotrwałe bezrobocie prowadzi nie tylko do ekonomicznej, ale i społecznej degradacji, a stopniowe wydłużanie się okresu pozostawania bez pracy pogłębia i utrwala te zjawiska. Niechęć pracodawców do zatrudniania długotrwałe bezrobotnych nosi nazwę stygmatyzacji bezrobotnych, a wielu badaczy potwierdza jej istnienie. Allegretto i Stettner (2004), przeprowadzając badania w 2003 roku w USA, zaobserwowali istotną różnicę w liczbie ofert pracy skierowanych do długo- i krótkotrwałe bezrobotnych – dla pierwszej grupy była ona aż trzykrotnie niższa. Z kolei Kosonen i Moioso (1999) udowadniają, że długotrwałe bezrobotni są jednocześnie najuboższą grupą w społeczeństwie.

*ze względu na takie zjawiska jak stygmatyzacja i społeczna degradacja bezrobotnych.*

*Pozostawanie na bezrobociu stopniowo prowadzi do wykluczenia społecznego, gdyż bezrobotni tracą chęć i wiarę na znalezienie pracy.*

Stopa bezrobocia w Polsce, w słabiej rozwiniętych województwach pozostaje na niezmiennie wysokim poziomie już od kilkunastu lat. Można więc na tej podstawie wyciągnąć wniosek, że wysoka płaca minimalna nie tylko nie wyciąga ludzi z biedy, ale dodatkowo utrwala bezrobocie, co w efekcie prowadzi do wykluczenia społecznego.

*Główna przyczyna zniechęcenia związana*

Wynika to z funkcjonowania tzw. płacy progowej (*vide* cz. 2. analizy). Po pierwsze, kiedy bezrobotni mają świadomość, że wprowadzenie czy wzrost płacy minimalnej może doprowadzić do zwolnień w firmach, stają się mniej chętni do podjęcia pracy - a więc rośnie płaca progowa, czyli najniższe wynagrodzenie, jakie są skłonni zaakceptować. Skoro skutek tego z jednej strony płaca progowa, za którą bezrobotni chętni są podjąć pracę, zaczyna przewyższać płacę minimalną, a z drugiej strony

<sup>20</sup> Szyłko-Skoczny M., 2005, Wpływ bezrobocia na warunki bytu ludności i zmiany w strukturze społecznej, Instytut Polityki Społecznej WDiNP UW.



***jest ze zjawiskiem płacy progowej, czyli najniższej płacy, jaką bezrobotny jest w stanie przyjąć.***

pracodawcom zależy na zatrudnianiu pracowników po kosztach niższych od minimalnego wynagrodzenia, sytuacja ta prowadzi do powstania „błędnego koła”. Po drugie, istnienie płacy minimalnej eliminuje naturalne zjawisko, jakim powinno być zatrudnianie pracowników w zamian za wypłacanie im płacy progowej, która jest przecież najniższą stawką, za którą bezrobotny zgodzi się podjąć pracę, i która może być niższa od płacy minimalnej.

#### 4.2. Szybszy rozwój biedniejszych województw

***Według badań, potencjał poszczególnych polskich województw znacząco się różni.***

Kolejną przesłankę regionalnego zróżnicowania płacy minimalnej w Polsce stanowi szybszy rozwój biedniejszych województw.

***Regionalnie zróżnicowana płaca minimalna mogłaby przyspieszyć ich rozwój.***

*Polska Agencja Informacji i Inwestycji Zagranicznych* ocenia, że potencjał polskich województw jest najniższy w woj. podlaskim, lubuskim, świętokrzyskim i podkarpackim. Opinia ta nie różni się znacznie od wyników badań przeprowadzonych według standardu NUTS2 (*Klasyfikacja Jednostek Terytorialnych do Celów Statystycznych*). Wymienione regiony charakteryzują się również najniższymi wskaźnikami, jeżeli chodzi o poziom rozwoju gospodarczego (1,8-proc. wzrost PKB w woj. podlaskim w porównaniu do 5,2-proc. wzrostu PKB w woj. mazowieckim<sup>21</sup>). Przemawia to za tezą, że niższa płaca minimalna mogłaby przyspieszyć rozwój wyżej wymienionych województw.

***Niższa płaca minimalna w tych regionach obniżyłaby znacznie koszty działających tam firm...***

Wprowadzenie niższej stawki płacy minimalnej w gorzej rozwiniętych gospodarczo województwach oznaczałoby obniżenie kosztów związanych z prowadzeniem działalności gospodarczej w tych regionach. Dzięki temu podniósłby się potencjał inwestycyjny słabiej rozwiniętych województw - niższa płaca minimalna mogłaby przyczynić się do przyptywu nowych inwestorów. Warto zaznaczyć, że napływ nowych inwestycji jest szczególnie ważny dla rozwijających się województw, ponieważ inwestycje pobudzają wzrost gospodarczy, co bezpośrednio przekłada się na poziom życia mieszkańców. Nowe inwestycje oznaczają nowe miejsca pracy, polepszenie infrastruktury, większą innowacyjność, powiększanie przez pracowników dotychczasowych kwalifikacji wraz z rozwijającą się gospodarką regionu. Wszystko to stanowi ważny czynnik bogacenia się ludności i wzrostu poziomu życia.

***...oraz przyczyniłaby się do przyptywu nowych inwestorów...***

Ponadto, niższe koszty pracy są bardziej atrakcyjne dla potencjalnych inwestorów, gdy brak jest innych czynników decydujących o potencjale inwestycyjnym. Mowa tu między innymi o infrastrukturze technicznej (dostępność transportowa), gospodarczej (ilość instytucji ułatwiających prowadzenie biznesu, np. banków), kapitale ludzkim (czyli poziomie wykształcenia pracowników).

***... co z kolei spowodowałoby dużą liczbę nowych miejsc pracy.***

Szczególnie województwo podlaskie charakteryzuje się niską dostępnością instytucji pozabiznesowych, a woj. podlaskie, warmińsko-mazurskie i lubuskie posiadają też najmniejszą gęstość dróg twardych oraz linii kolejowych. Można więc stwierdzić, że w tych województwach niższe koszty pracy, powstałe jako efekt wprowadzenia niskiej płacy minimalnej, mają szczególnie duże szanse przyczynić się do napływu inwestycji

<sup>21</sup> [http://www.stat.gov.pl/gus/5840\\_7114\\_PLK\\_HTML.htm](http://www.stat.gov.pl/gus/5840_7114_PLK_HTML.htm)

*W przeciwnym razie, wzrost kosztów pracy, szczególnie prac fizycznych doprowadzi raczej do stopniowego wypierania pracy ludzi pracą maszyn.*

*Odstępstwa od wypłacania jednolitej stawki minimalnego wynagrodzenia mogłyby pozytywnie wpłynąć na aktywizację ludzi młodych.*

*Polska mogłaby rozszerzyć listę odstępstw o kolejne rozwiązania, stosowane z powodzeniem w Irlandii, czy Stanach Zjednoczonych.*

*Ponadto, wiele osób zmieniłoby miejsce pracy, nawet pod warunkiem zmniejszenia wynagrodzenia, gdyby*

i kreacji nowych miejsc pracy.

Jeśli chodzi o kapitał ludzki, warto zwrócić uwagę na jeszcze jeden proces. Minimalne wynagrodzenie najczęściej pobierają pracownicy, którzy wykonują proste prace fizyczne. Ustawowe podnoszenie płacy minimalnej, bez towarzyszącego mu wzrostu poziomu wydajności tych pracowników powoduje nieuzasadniony wzrost kosztów dla przedsiębiorcy. W takich przypadkach pracodawca bardziej skłonny jest zastąpić pracę człowieka maszyną, która jest tańsza, pozbawiając tym samym zatrudnienia wielu osób (przykładem może być postępujące zastępowanie kasjerów w sklepach wielkopowierzchniowych).

#### 4.3. Zwiększanie aktywności zawodowej

##### a) Aktywizacja ludzi młodych i powracających na rynek pracy

Negatywne efekty wysokiej płacy minimalnej najbardziej dotyczą osoby młode, które dopiero wchodzi na rynek pracy czy też powracają na niego po dłuższej przerwie. Pracodawca jest w takich przypadkach obciążony dodatkowymi kosztami, związanymi z doszkalaniami pracowników. W związku z tym powinien on mieć możliwość wypłacenia niższej stawki płacy minimalnej w okresie, w którym ponosi dodatkowe koszty zatrudnienia pracownika. Istnieje wprawdzie możliwość wypłacania 80 proc. wysokości płacy minimalnej w pierwszym roku pracy, jednak wielu ekonomistów ocenia to rozwiązanie za niewystarczające.

Odwołują się oni często do przykładów innych państw, w których pracodawcy, w określonych sytuacjach nie muszą płacić wymaganej przez ustawę stawki płacy minimalnej. Ustawowe minimum nie dotyczy obywateli Irlandii, zatrudnionych przez bliskiego krewnego (np. współmałżonka lub rodzica) lub osób odbywających regulowane ustawowo praktyki. Również osoby poniżej 18 roku życia oraz odbywające szkolenia mają tam zagwarantowaną stawkę niższą od minimalnej.

W Stanach Zjednoczonych pracodawca może ustalić wynagrodzenie nawet na poziomie 75 proc. minimalnego, jeżeli zatrudnia uczniów powyżej 16 roku życia. Płaca minimalna nie obowiązuje również studentów, niepełnosprawnych, części farmerów oraz osoby poniżej 20 roku życia w pierwszych 90 dniach pracy.

Biorąc przykład z innych państw, warto zastanowić się nad wprowadzeniem dodatkowych rozwiązań, które pozwoliłyby również polskim pracodawcom wypłacać niższe stawki minimalnego wynagrodzenia.

##### b) Ograniczenie wyjazdów ludzi „za pracą”

Niższa stawka płacy minimalnej w niektórych województwach mogłaby ograniczyć migrację ludności z regionów o dużym bezrobociu do miejsc, w których łatwiej jest znaleźć zatrudnienie – dużych miast i szybciej rozwijających się województw. Wielu ludzi wolałoby pracować w rodzinnych miejscowościach, nawet za niższą płacą, gdyby tylko mieli taką możliwość – niższa płaca minimalna umożliwiłaby im to, przyciągając do regionu więcej pracodawców.

**mogły one pracować w rodzinnych miejscowościach.**

**Problemem w funkcjonowaniu zróżnicowanej płacy minimalnej mogą być wyjazdy pracowników do sąsiednich województw, w których obowiązuje wyższa jej stawka.**

**Zjawisko to da się zmniejszyć tylko poprzez umiejętną współpracę władz regionów.**

**Płaca minimalna powinna być także dostosowana do kosztów utrzymania w każdym województwie...**

**...tak, aby każdy zatrudniony,**

**wykonujący podobną pracę...**

**...mógł kupić dobra o podobnym standardzie.**

**Niedostosowanie płacy minimalnej do lokalnych średnich zarobków, może spowodować niezamierzone zwiększanie kosztów pracy.**

Ponadto, przy założeniu płacy minimalnej odpowiadającej kosztom życia w danym regionie, wyjazd do innego województwa w celu pobierania wyższego minimalnego wynagrodzenia straciłby sens (ze względu na różnice w nominalnej płacy minimalnej, a nie realnej).

Teoretyczny brak istotnych różnic w wysokości realnej płacy minimalnej w poszczególnych województwach może być jednak trudny do osiągnięcia w praktyce. Istnieje zagrożenie, że ludzie z regionów z niższą płacą minimalną będą chcieli pracować w regionach z wyższą płacą, jednocześnie nie przeprowadzając się z jednego województwa do drugiego. Dobrym przykładem może być słabiej rozwinięte kujawsko-pomorskie z potencjalnie niższą płacą minimalną i lepiej prosperujące pomorskie z wyższą stawką. Mieszkańcy północnej części kujawsko-pomorskiego graniczącej z pomorskim mogą wykorzystać tę sytuację i pracować w sąsiednim województwie, otrzymując tam wyższe zarobki, a wydawać je w swoim regionie. To czy będzie to opłacalne zależy od tego jak duża jest różnica w płacy minimalnej między regionami i od tego jak wysokie koszty będą musieli ponosić 'podróżujący pracownicy' np. na dojazdy. Niestety takich zachowań nie można wyeliminować, rozsądnym rozwiązaniem wydaje się być współpraca między regionami podczas ustalania stawki płacy minimalnej.

#### 4.4. Różnice w kosztach utrzymania

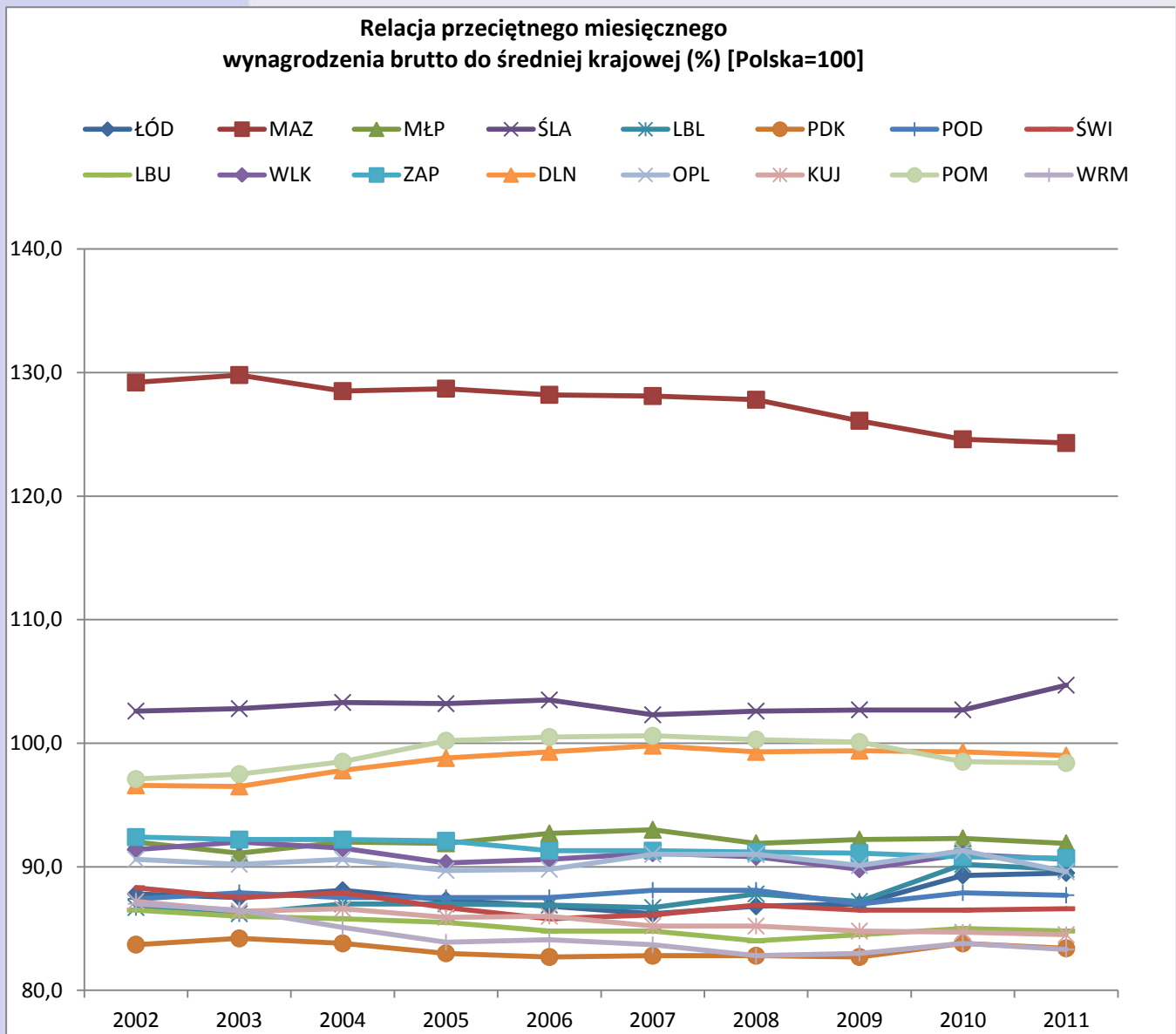
W zagranicznych dokumentach koszty utrzymania definiowane są, jako koszty "mieszkania, żywności, odzieży, transportu oraz opieki zdrowotnej" z zaznaczeniem, że nie muszą się one ograniczać tylko do wyżej wymienionych kategorii.

Intencją różnicowania płacy minimalnej ze względu na koszty utrzymania jest wprowadzenie niższej ustawowej płacy w województwach, w których koszt utrzymania jest niższy. Innymi słowy, chodzi o to, aby zatrudniony w każdym województwie, wykonujący podobną pracę, mógł kupić produkty o podobnym standardzie, biorąc pod uwagę fakt, że te same dobra i usługi są w niektórych regionach tańsze. Niedostosowana płaca minimalna może stanowić niepotrzebną barierę przed zatrudnianiem nowych osób, podczas gdy minimalne wynagrodzenie adekwatne do lokalnych potrzeb mogłoby zostać obniżone bez uszczerbku dla zaspokojenia potrzeb życiowych pracowników. Zbyt wysoka, w stosunku do kosztów życia, płaca minimalna zniechęca także pracodawców do podwyżek, gdyż uważają oni, że już za minimalne wynagrodzenie pracownicy mogą sporo kupić i w konsekwencji może prowadzić do tego, że płacę minimalną będzie otrzymywać większość pracowników.

#### 4.5. Różnice w przeciętnym dochodzie

Centralnie ustalona jedna płaca minimalna dla całego kraju może sprawiać, że w biedniejszych województwach nie będzie ona bardzo odległa od średnich zarobków, co może spowodować nieadekwatne do lokalnych warunków zwiększanie kosztów pracy. Wówczas pracodawcy mogą mniej chętnie zatrudniać nowe osoby,

zwalniać pracowników otrzymujących dotychczasową, niższą płacę minimalną czy też obniżyć płace tym, którzy dotychczas zarabiali więcej.



Źródło: Bank Danych Lokalnych GUS.

**Przesłanką do dostosowania płacy minimalnej do lokalnej średniej pensji...**

**...jest poziom średniej pensji krajowej, zawyżony przez zarobki w województwie mazowieckim.**

Powyższy wykres przedstawia relację przeciętnych miesięcznych wynagrodzeń brutto w poszczególnych województwach w relacji do średniej krajowej (Polska = 100). Oczywiście województwem, w którym średnie zarobki są najwyższe, jest województwo mazowieckie (w ciągu ostatnich 10 lat średnia pensja w tym województwie była o ok. 25-30 proc. wyższa od średniej dla Polski). Drugim województwem o wyższej średniej pensji od krajowej jest województwo śląskie (przez ostatnie 10 lat ponad średnią krajową o ok. 5-7 proc.). W 6 województwach (pomorskim, dolnośląskim, zachodniopomorskim, wielkopolskim, małopolskim i opolskim) średnie miesięczne wynagrodzenie zawiera się w przedziale 90-100 proc. średniej pensji krajowej, a w 8 (lubelskim, łódzkim, podlaskim, świętokrzyskim, kujawsko-pomorskim, lubuskim, warmińsko-mazurskim i podkarpackim) średnie

miesięczne zarobki wynoszą ok. 80-90 proc. średniego wynagrodzenia w kraju.

Jak widać na wykresie, różnica w zarobkach między najbogatszym województwem mazowieckim a pozostałymi województwami jest dosyć duża (40-50 punktów proc.). Zatem stosunkowo wysoka średnia krajowa pensja „zawdzięcza” swoją wysokość właśnie wysokim zarobkom w województwie mazowieckim. Z tego względu, istotną przesłanką dla różnicowania płacy minimalnej według województw jest dostosowanie jej stawki do średniego wynagrodzenia w danym województwie, a nie do zawyżonej średniej krajowej.

### **5. Kryteria różnicowania płacy minimalnej: na jakich zasadach różnicować minimalne wynagrodzenie?**

Wprowadzenie regionalnej płacy minimalnej w Polsce wiąże się z koniecznością ustalenia konkretnych zasad jej wyznaczania. Istnieje kilka czynników uznanych za odpowiednie i niezbędne przy jej determinowaniu, które są wykorzystywane w innych krajach, a które poniżej zostaną przedstawione w kontekście Polski

#### **5.1. Koszty utrzymania, jako kryterium różnicowania płacy minimalnej**

Koszty utrzymania czy inflacja stanowią główne kryteria ustalania płacy minimalnej w kilku stanach USA. Z kolei w przypadku regionów Chin są jednym z sześciu wskaźników, na podstawie których wyznaczana jest płaca minimalna. W przypadku Kanady koszty życia stanowią jeden ze znaczących wskaźników branych pod uwagę przy ustalaniu minimalnego wynagrodzenia, jednak tylko w dwóch prowincjach - Nowym Brunzwicku i na Wyspie Księcia Edwarda - jest ono wskazane jako kryterium w oficjalnych dokumentach. Z kolei w latach 2004-2010 w Ontario w ramach programu walki z ubóstwem płaca minimalna została zwiększona siedem razy<sup>22</sup>, wyprzedzając dynamikę inflacji.

Powstaje pytanie, w jaki sposób oszacować koszty utrzymania. W wyżej wspomnianych dokumentach są one określone jako koszty "mieszkania, żywności, odzieży, transportu oraz opieki zdrowotnej" z zaznaczeniem, że nie muszą się one ograniczać tylko do wyżej wymienionych kategorii. Płaca minimalna będzie tym wyższa, im więcej kategorii zostanie zaliczonych do kosztów życia. Pewnym minusem kryterium kosztów życia są różne potrzeby subiektywnie określone przez otrzymujących wyliczaną według nich płacę minimalną. Na przykład należy uwzględnić proporcje między liczbą mieszkańców województwa korzystającą z transportu miejskiego i liczbą mieszkańców używających własnych samochodów.

Jeżeli chodzi o zróżnicowanie kosztów żywności w Polsce, utrudnienie stanowi fakt, że nie istnieje województwo, w którym ceny wielu poszczególnych podstawowych produktów żywnościowych są wyższe od cen w innych województwach. W spisie cen podstawowych artykułów żywnościowych w poszczególnych województwach w 2011

*Najczęściej uwzględnianymi danymi przy różnicowaniu płacy minimalnej w innych krajach, są koszty utrzymania.*

*Jednak problemem może się stać sposób ich wyliczenia.*

*Dlatego też, powinno się skrupulatnie ocenić nie tylko koszt mieszkania, żywności, opieki zdrowotnej, czy transportu...*

*...ale również, np. proporcje między liczbą mieszkańców używających własnych samochodów, a korzystających z transportu miejskiego.*

*W Polsce największe regionalne różnice w poziomach cen*

<sup>22</sup> <http://news.ontario.ca/mol/en/2010/03/ontario-increases-minimum-wage-1.html> (dostęp 9.03.2013)



**wykazują ceny biletów autobusowych i koszt wynajmu mieszkania.**

r. średnia różnica w cenie najtańszego i najdroższego produktu między województwami wyniosła 19,8 proc. Z kolei zróżnicowanie kosztów benzyny było względnie małe (najtańsza była w woj. podlaskim i kosztowała 5,12 zł za litr, najdroższa w woj. podkarpackim - 5,16 zł za litr w 2011 r.). Bardziej zróżnicowane są koszty biletów na transport miejski: w woj. świętokrzyskim w 2011 r. średnia cena jednorazowego normalnego biletu autobusowego wynosiła 2,07 zł, a w woj. mazowieckim 2,86 zł. W przypadku odzieży najwięcej kategorii wyrobów odzieżowych przewyższa ogólnopolską cenę w województwach mazowieckim i lubuskim. Z kolei za 1m<sup>2</sup> ciepłej wody w woj. zachodniopomorskim i mazowieckim musimy zapłacić 22,08 zł i 19,68 zł, a w podlaskim i warmińsko-mazurskim odpowiednio 16,03 zł i 16,83 zł.

Badania pokazują, że koszt życia w poszczególnych województwach w Polsce znacząco różni się. Wynajem mieszkania w Warszawie, Szczecinie, Wrocławiu lub Krakowie kosztuje od 15 proc. do 50 proc. więcej niż w Bydgoszczy, Olsztynie, Łodzi, czy Rzeszowie. Także ceny poszczególnych usług, takich jak wizyta u lekarza lub fryzjera są zdecydowanie wyższe w woj. mazowieckim i wielkopolskim w porównaniu do woj. podkarpackiego, czy warmińsko-mazurskiego. Za jednorazowy normalny bilet komunikacji miejskiej w woj. mazowieckim musimy zapłacić łącznie ok. 66 groszy więcej, niż w województwie świętokrzyskim.

Wyżej wymienione zróżnicowanie cen stanowi dostateczną przesłankę dla różnicowania płacy minimalnej według regionów.

## 5.2. Średnie zarobki jako kryterium różnicowania płacy minimalnej

**Nieracjonalnym pomysłem wydaje się być zamrożenie płacy minimalnej na poziomie 50 proc. średniego wynagrodzenia,**

Jak wcześniej zostało wspomniane, jednolita dla całego kraju płaca minimalna może prowadzić do sytuacji, w której w biedniejszych regionach będzie ona zbyt bliska średniemu wynagrodzeniu. Średnie zarobki przyjmują inne wartości w różnych regionach Polski. Na przykład w I kwartale 2012 r. w województwie mazowieckim pracownik otrzymywał średnio 4,7 tys. zł, a w woj. podkarpackim i warmińsko-mazurskim 3,1 tys. zł<sup>23</sup>. Wobec tego płaca minimalna wynosząca 1500 zł w pierwszym przypadku stanowiła 32 proc. średniej pensji, a w drugim 48 proc.

**ponieważ średnie pensje rosną na skutek wzrostu wydajności najlepiej wykształconych pracowników.**

Aby zapobiec tym dysproporcjom w przypadku stosowania kryterium relacji między płacą minimalną a średnim wynagrodzeniem, należy uzależnić minimalne wynagrodzenie od średniej płacy w województwach, a nie w całym kraju. Na przykład w Chinach w przypadku ustalania minimalnego wynagrodzenia są brane pod uwagę lokalne średnie zarobki. Jednak kwestia uznania średnich zarobków za kryterium ustalania zarówno krajowej, jak i regionalnej płacy minimalnej jest jednak bardziej skomplikowana niż w przypadku kosztów utrzymania. Po pierwsze, nie jest powiedziane, że średnie zarobki są adekwatne do kosztów życia. Po drugie, przyczyną wzrostu średniego wynagrodzenia jest zazwyczaj wzrost wynagrodzeń najbardziej wydajnych i najlepiej wykształconych pracowników, którzy zajmują wysokie

**Dlatego średnia pensja w danym województwie powinna być wskaźnikiem...**

<sup>23</sup> GUS, 2012

*...pomagającym ocenić, czy płaca minimalna nie jest zbyt niska lub zbyt wysoka.*

*Ważnym aspektem różnicowania płacy minimalnej jest zmniejszenie różnicy w poziomach bezrobocia,*

*która obecnie wynosi aż 11 punktów procentowych.*

*Przy ustalaniu minimalnego wynagrodzenia, warto wziąć pod uwagę wzrost PKB,*

stanowiska<sup>24</sup>. Stąd nieracjonalne jest założenie, że płaca minimalna, którą pobierają najmniej wykwalifikowani pracownicy na najniższych stanowiskach, ma rosnąć w takim tempie, jak średnia płaca w gospodarce. Taką propozycję miał w 2011 r. NSZZ "Solidarność", przedkładając projekt ustawy, zgodnie z którym płaca minimalna miałaby wynosić zawsze 50 proc. średniego wynagrodzenia. Po trzecie, uzależnienie płacy minimalnej od średnich zarobków może zwiększyć bezrobocie, ponieważ w wyniku wzrostu średniej płacy w gospodarce i związanego z tym zwiększenia się płacy minimalnej pracodawcy mogą zwalniać osoby zarabiające płacę minimalną. Dlatego, wzorem m. in. Australii<sup>25</sup> i Kanady, relację płacy minimalnej do średniej pensji należy traktować nie jako kryterium wyznaczania minimalnego wynagrodzenia, ale jako wskaźnik pomagający ocenić, czy płaca minimalna nie jest zbyt niska lub za wysoka. OECD jako umiarkowaną i właściwą relację płacy minimalnej do średniego wynagrodzenia określa poziom 20-29 proc., opierając się na badaniach, według których wysoka płaca minimalna ogranicza zatrudnienie wśród młodych ludzi<sup>26</sup>.

### 5.3. Bezrobocie w danym regionie

Zgodnie z danymi statystycznymi GUS w 2011 r. różnica między województwami z najniższym i najwyższym poziomem bezrobocia w Polsce wyniosła 11,1 punktów procentowych. Przy średnim bezrobociu w Polsce w 2011 na poziomie 12,4 proc. różnica zatrudnienia między nimi jest uderzająca. Wysokość regionalnej płacy minimalnej powinna brać ten aspekt pod uwagę, by w przyszłości doprowadzić do zanikania różnic w bezrobociu pomiędzy regionami.

Bezrobocie nie powinno być jedynym czynnikiem brany pod uwagę przy ustalaniu poziomu płacy minimalnej, a raczej czynnikiem uzupełniającym. Wysokie czy niskie bezrobocie niekoniecznie odzwierciedla stan regionalnego rynku pracy. Przy niższej płacy minimalnej pracodawcy będą chętni zatrudnić więcej osób, co przyczyni się do zmniejszenia poziomu bezrobocia.

### 5.4. Wzrost PKB

Tak samo jak w przypadku bezrobocia, rozwój gospodarczy mógłby być czynnikiem uzupełniającym bądź korygującym przy ustalaniu płacy minimalnej. Polskie województwa rozwijają się w nierównym tempie, z danych GUS wynika, że w 2010 roku różnica między dwoma skrajnymi regionami jeśli chodzi o wzrost gospodarczy wyniosła 5,1 punktów procentowych (kujawsko-pomorskie -1,2 proc.; pomorskie 3,9 proc.). Przy wzroście gospodarczym dla całego kraju wynoszącym w 2010 zaledwie 1,6 proc., wspomniana różnica 5,1 punktów procentowych jest szokująca.

<sup>24</sup> Jarzyński W., Rzońca A., Stolarczyk P., Wojciechowski W., *Płaca minimalna zabija miejsca pracy*, Analiza FOR nr 2/2011

<sup>25</sup> <http://www.wageindicator.org/main/minimum-wages/australia/australia-minimum-wages-faqs/australia-minimum-wages-faqs#8>

<sup>26</sup> Rutkowski J., *The minimum wage: curse or cure?*, World Bank, 2003

*mając na uwadze fakt, że polskie województwa rozwijają się w bardzo nierównym tempie.*

*Polityka dostosowana do zróżnicowania regionów mogłaby przyspieszyć „doganianie” lepiej rozwiniętych województw, przez te słabiej rozwinięte...*

*...dzięki zwiększeniu atrakcyjności dla inwestorów.*

*Przed wprowadzeniem regionalizacji płacy minimalnej należy ustalić, kto miałby zajmować się jej wyznaczaniem.*

*Komisje złożone z lokalnych władz, pracodawców i pracowników mogłyby najlepiej ocenić społeczno-gospodarcze realia regionu.*

Rozwój ekonomiczny ma wpływ na zatrudnienie i strukturę rynku pracy, czyli pośrednio także na wysokość płac. Jednak z drugiej strony rozwój regionu determinuje w dużym stopniu zmiany wyżej wymienionych czynników, więc może wydawać się zbędnym elementem przy ustalaniu płacy minimalnej. W Chinach jednak, ze względu na niezwykle dynamiczny rozwój niektórych regionów, czynnik ten był kluczowy przy aktualizowaniu corocznej płacy minimalnej, dlatego też warto go wziąć go pod uwagę.

#### 5.5. Zróżnicowanie regionów

Regiony w Polsce są mocno zróżnicowane pod względem rozwojowym. Europejska i narodowa polityka regionalna mają za zadanie zmniejszenie tych różnic. Wprowadzenie regionalnej płacy minimalnej może być jednym z instrumentów wykorzystanych w dążeniu do tego celu.

Zróżnicowana płaca minimalna oznacza niższe wynagrodzenie minimalne w regionach słabiej rozwiniętych. Dzięki temu koszty związane z prowadzeniem działalności w tych regionach zostaną obniżone. Regiony staną się bardziej atrakcyjne dla inwestorów, a inwestycje w dużej mierze przyczyniają się to wzrostu gospodarczego. Nowe inwestycje tworzą nowe miejsca pracy, a większe zatrudnienie to nie tylko mniejsze bezrobocie, ale także wyższy wzrost gospodarczy.

### **6. Regionalne zróżnicowanie płacy minimalnej a potrzeba nowych rozwiązań instytucjonalnych**

6.1 Jeżeli Polska zdecyduje się na regionalne zróżnicowanie płacy minimalnej, potrzebne będzie wprowadzenie odpowiednich rozwiązań instytucjonalnych. Po pierwsze, należy ustalić, czy o wysokości płacy minimalnej w poszczególnych województwach decyzje byłyby podejmowane na szczeblu centralnym, czy wojewódzkim. Po drugie, istotna jest kwestia, kto zajmowałby się ustalaniem wysokości płacy minimalnej i jak zapobiec ryzyku rozwoju biurokracji związanej z tym zadaniem.

Wybierając między władzą centralną a lokalną, należy podkreślić, że pozostawienie decyzji władzom wojewódzkim stanowiłoby istotny przejaw decentralizacji. Dzięki temu, że władze wojewódzkie oraz lokalne oddziały organizacji pracodawców i pracowników zajmowałyby się ustaleniem płacy minimalnej dla swojego województwa, a nie dla całego kraju, wyznaczona przez nie regionalna płaca minimalna mogłaby być bardziej adekwatna do realiów społeczno-gospodarczych regionu. Skupienie się komisji trójstronnej w dużej mierze na "własnym" województwie sprawiłoby, że pobieżne spojrzenie na sytuację społeczno-gospodarczą wszystkich szesnastu województw i próba ustalenia na jego podstawie jednej ogólnokrajowej płacy minimalnej zostałyby siłą rzeczy zastąpione przez wnikliwszą analizę realiów społeczno-gospodarczych województwa, polegającą na obserwacji zmian m.in. stopy bezrobocia czy kosztów utrzymania w województwie na przestrzeni

*W innych krajach stosuje się wszystkie typy ustalania regionalnych płac minimalnych,*

*zarówno na poziomie centralnym, lokalnym, jak i mieszanym.*

*W modelu kanadyjskim, gdzie płaca minimalna ustalana jest przez poszczególne prowincje,*

*występuje tendencja do rywalizacji regionów o jak najniższą płacę minimalną, czyli jak najniższe koszty pracy.*

*W Polsce, zostawienie tej decyzji władzom lokalnym mogłoby spowodować odwrotną tendencję,*

*spowodowaną naciskami związków i dążeniem polityków do „przypodobania się” mieszkańcom.*

*Badania pokazują, że płaca minimalna jest niższa w krajach, w których jej poziom ustalany jest przez rząd...*

ostatnich lat, a także na porównaniu poziomu bezrobocia, kosztów utrzymania, średnich zarobków czy migracji zarobkowych w danym województwie do poziomów tych wskaźników w całym kraju.. Z kolei argumentem na rzecz pozostawienia tej kwestii w zakresie kompetencji władz centralnych jest konieczność w miarę obiektywnego porównania różnic w m.in. standardzie życia w poszczególnych częściach kraju.

Doświadczenia międzynarodowe wskazują na trzy modele rozwiązań: pierwszy polega na całkowitej autonomii regionów w ustalaniu płacy minimalnej (np. w Kanadzie), drugi opiera się na pozostawianiu tej kwestii w zakresie kompetencji regionów przy dopuszczeniu ingerencji władz centralnych (np. w Chinach), zaś w trzecim modelu poziomy płacy minimalnej w poszczególnych regionach jest wyznaczany centralnie (np. w Meksyku<sup>27</sup>).

W Kanadzie rząd federalny w 1996 roku zrezygnował z centralnego ustalania płacy minimalnej. Obecnie pracownicy międzynarodowych czy ogólnokrajowych firm prywatnych oraz instytucji państwowych (10 proc. wszystkich zatrudnionych) otrzymują minimalne wynagrodzenie wyznaczone przez prowincję lub terytorium, na terenie którego pracują, a nie odmienną płacę minimalną ustaloną na szczeblu centralnym. Gunderson (2005) postuluje, aby powrócić do modelu, w którym to rząd federalny wyznacza własną płacę minimalną, która byłaby wskazówką dla władz prowincji i terytoriów. Jego zdaniem taka zmiana ograniczyłaby tendencję do rywalizacji poszczególnych regionów o jak najniższe koszty pracy w celu przyciągnięcia inwestycji. Jednak taką rywalizację można ocenić jako korzystną dla gospodarki.

Porównując przykład kanadyjski do polskiego, można oczekiwać, że w Polsce potrzebę wprowadzenia pewnej kontroli władz centralnych nad płacami ustalonymi na szczeblu wojewódzkim uzasadniałby odwrotny problem. Województwa, poddane różnym naciskom m.in. lokalnych oddziałów związków zawodowych, a także posiadające motywowaną przesłankami politycznymi ambicję zapewnienia swoim mieszkańcom jak najwyższego minimalnego wynagrodzenia, dążyłyby do wyznaczenia jak największej płacy minimalnej. Tymczasem intencją wprowadzenia regionalnego zróżnicowania płacy minimalnej przez władze centralne ma być racjonalizacja wysokości minimalnego wynagrodzenia ze względu na m.in. koszty życia w danym województwie i zwiększenie zatrudnienia w regionach biedniejszych. Władza centralna mogłaby ograniczać te przejawy polityki województw, które byłyby niezgodne z przesłankami zróżnicowania płacy minimalnej. Powstaje tu jednak trudna do rozwiązania kwestia, jak zapewnić, aby nadzór władz centralnych był odpowiednio ograniczony.

Ponadto należy zadać pytanie, kto powinien ustalać regionalnie zróżnicowaną płacę minimalną w Polsce. Obecnie jej wysokość proponuje wstępnie Rada Ministrów, a następnie nad płacą minimalną debatuje Komisja Trójstronna, czyli przedstawiciele rządu, pracodawców i pracowników, jednak to rząd ma głos decydujący w przypadku

<sup>27</sup> Fairris D., Popli G., Zepeda E., *Minimum Wages and the Wage Structure in Mexico*, July 2005, s. 4.

*...a nie przez komisje pracodawców i pracowników, w których rząd sprawuje bardziej pasywną rolę.*

*Jednak bardziej odpowiednim rozwiązaniem dla Polski wydaje się być przeniesienie ustalania płacy minimalnej na poziom wojewódzki.*

*Oprócz dużej reprezentacji pracodawców i pracowników,*

*w negocjacjach powinien wziąć udział przedstawiciel lokalnych władz - specjalista od rynku pracy.*

braku osiągnięcia przez Komisję kompromisu. Rewolucyjną zmianę stanowiłaby zmiana sposobu ustalania płacy minimalnej z posiedzeń Komisji Trójstronnej na decyzję podejmowaną przez rząd. Boeri (2009) na podstawie badań 66 państw dowodzi, że minimalne wynagrodzenia ustalane przez rząd są niższe niż ustalane w wyniku negocjacji między pracownikami i pracodawcami, w których rząd odgrywa pasywną rolę, a także - choć już nie w tak znaczącym stopniu - niższe niż płace minimalne wyznaczane w wyniku trójstronnych negocjacji między pracownikami, pracodawcami a rządem (należy pamiętać, że niższa płaca minimalna oznacza m.in. mniejsze bariery do wejścia na rynek pracy). Płaca minimalna ustalana w wyniku negocjacji związków zawodowych i organizacji pracodawców jest wyższa od ustalonej przez rząd zwłaszcza w krajach, które mają płacę minimalną dłużej (badane były zmiany płacy minimalnej w latach 1981-2005)<sup>28</sup>.

Jednak prawdopodobnie po wprowadzeniu regionalnego zróżnicowania płacy minimalnej obecny model ustalania minimalnego wynagrodzenia zostałby przeniesiony na szczebel wojewódzki. Pozwoliłoby to szesnastu powstałym komisjom trójstronnym na skoncentrowanie się na problemach lokalnych, a nie ogólnokrajowych. Dla porównania, w USA stany mają autonomię wprowadzania przepisów o płacy minimalnej, jednak jeżeli stawka ustalona przez stan jest niższa niż stawka federalna lub jeżeli stan nie ma własnych przepisów o płacy minimalnej, stosuje się stawkę federalną - w związku z czym w przeciwieństwie do sytuacji, jaka miałaby miejsce w Polsce, w Stanach Zjednoczonych nie istnieje wymóg, aby każdy region (w tym przypadku stan) miał własną płacę minimalną.

6.2. W spotkaniach na szczeblu wojewódzkim uczestniczyliby przedstawiciele władz województwa, którzy mieliby decydujący głos, przedstawiciele lokalnych organizacji pracodawców, a także przedstawiciele największych związków zawodowych w województwie. Być może dobrym pomysłem byłoby przeniesienie decydującego głosu z władz wojewódzkich na - wzorem Japonii - szefa wojewódzkiego urzędu pracy jako reprezentanta instytucji zajmującej się problemami stricte rynku pracy. Ponadto powinna zostać zapewniona duża reprezentacja pracodawców i pracowników dominującego w regionie sektora gospodarki. Wreszcie należy zadać pytanie, jaka byłaby rola rządu centralnego. Jak zostało wcześniej wspomniane, powinien on posiadać możliwość odrzucenia propozycji płacy minimalnej odstającej od realiów społeczno-ekonomicznych danego regionu i wymogu zaproponowania innej. Z uwagi na szybkość procesu decyzyjnego zaangażowanie przedstawicieli pracodawców i pracowników na szczeblu centralnym byłoby zbędne.

<sup>28</sup> Boeri T., *Setting the Minimum Wage*, IZA DP No. 4335, July 2009.



***Płaca minimalna, powszechnie uważana za istotne zabezpieczenie przed nieuczciwymi praktykami pracodawców...***

***...w rzeczywistości jest przyczyną poważnych problemów na rynku pracy...***

***...takich jak wzrost bezrobocia i niedostosowanie wynagrodzenia do kosztów utrzymania.***

***Regionalizacja płacy minimalnej mogłaby być bodźcem do zatrudniania nowych pracowników i pobudzenia wzrostu gospodarczego w biedniejszych województwach.***

***Pomimo istotnych zalet tego rozwiązania, propozycja spotyka się ze znacznym oporem rządzących.***

***Często przytaczają oni pozornie trafne***

## **Podsumowanie**

Płaca minimalna, która jest powszechnie uważana za instrument zabezpieczający pracowników przed nieuczciwymi praktykami pracodawców oraz zapewniający pokrycie kosztów utrzymania, ma także poważne wady: jej zbyt wysoki poziom może zniechęcać do zatrudniania nowych pracowników, ponadto poziom minimalnego wynagrodzenia nie zawsze jest adekwatny do kosztów utrzymania.

Regionalne zróżnicowanie płacy minimalnej mogłoby ograniczyć wady tego narzędzia polityki gospodarczej. Po pierwsze, racjonalnym rozwiązaniem jest dopasowanie minimalnego wynagrodzenia do kosztów utrzymania w danym województwie, ponieważ niesprawiedliwe jest, aby osobę otrzymującą płacę minimalną w jednym województwie stać było na większe zakupy niż pracownika zarabiającego tyle samo w innym województwie. Przede wszystkim jednak obniżenie płacy minimalnej w województwach, w których bezrobocie jest wyższe, a gospodarka mniej rozwinięta, mogłoby przyczynić się do zwiększenia zatrudnienia oraz pobudzenia wzrostu i rozwoju gospodarczego w biedniejszych regionach Polski. Duże różnice w rozwoju gospodarczym polskich województw uzasadniają jak najszybsze wprowadzenie tego rozwiązania.

W obliczu argumentu, że regionalnie zróżnicowana płaca minimalna (tj. niższa w biedniejszych województwach) mogłaby stanowić dla firm bodziec do zatrudniania nowych pracowników, kolejną przesłanką za wprowadzeniem tego rozwiązania jest obecna, związana ze spowolnieniem gospodarczym, tendencja do narastania stopy bezrobocia w Polsce: w lutym 2013 r. wynosiła ona 14,4 proc., podczas gdy w lutym 2012 r. oraz w lutym 2011 r. było to 13,4 proc.<sup>29</sup>, a także zjawisko szybszego zwiększania się stopy bezrobocia w jednych województwach w porównaniu z innymi regionami (np. w lutym 2013 r. stopa bezrobocia w woj. mazowieckim była o 10 proc. wyższa niż rok wcześniej, natomiast w woj. podkarpackim stopa bezrobocia w lutym 2013 r. powiększyła się o 4 proc. w porównaniu z lutym 2012 r.<sup>30</sup>).

Mimo że wdrożenie zróżnicowania minimalnego wynagrodzenia według regionów byłoby w Polsce racjonalnym krokiem, a nasz kraj mógłby opierać się na doświadczeniach innych państw, propozycja ta spotyka się z niechęcią rządzących. Warto wspomnieć, że mimo iż większość państw posiadających regionalne zróżnicowanie płacy minimalnej ma strukturę federalną, to wprowadzenie regionalnego zróżnicowania minimalnego wynagrodzenia rozważa Turcja, która - tak jak Polska - jest państwem unitarnym.

<sup>29</sup> [http://www.stat.gov.pl/gus/5840\\_677\\_PLK\\_HTML.htm](http://www.stat.gov.pl/gus/5840_677_PLK_HTML.htm) (dostęp 7.04.2013)

<sup>30</sup> GUS, *Stopa bezrobocia rejestrowanego według województw, podregionów i powiatów (styczeń-sierpień 2012 oraz luty 2013)*

*argumenty...*

*...np. o masowej rejestracji pracodawców w regionach z niższą stawką płacy minimalnej...*

*...która jednak mogłaby stracić na znaczeniu, w przypadku wojewódzkiego, a nie powiatowego zróżnicowania wysokości płacy minimalnej.*

*Ponadto ustalenie wysokości minimalnego wynagrodzenia mogłoby być znacznie prostsze...*

*...gdyby skomplikowane algorytmy zastąpić naradami komisji dialogu społecznego, znającymi lokalne realia gospodarcze.*

W oświadczeniu Ministra Pracy i Polityki Społecznej z 28 listopada 2012 r., w którym odrzucił on propozycję regionalnego różnicowania płacy minimalnej występuje kilka pozornie trafnych argumentów, które warto przytoczyć i odkłamać. Po pierwsze, min. Władysław Kosiniak-Kamysz prorokuje, że zróżnicowanie płacy minimalnej doprowadzi do sytuacji, w której właściciele firm będą na masową skalę rejestrować swoją działalność w sąsiednich regionach, w których płaca minimalna jest niższa. Wtedy pracownicy danego zakładu dostawaliby nie płacę, która przysługuje im z racji pracy w obrębie danej jednostki administracyjnej, ale płacę niższą - odpowiednią dla regionu, w którym firma jest zarejestrowana. Jednak min. Kosiniak-Kamysz odnosi się w swojej wypowiedzi do powiatów. Tymczasem nie ma przesłanek, aby różnicować płacę minimalną według powiatów, gdyż są to bardzo małe jednostki terytorialne, w których nie mierzy się poziomu płac, a także nie jest rejestrowanych wiele innych danych. Dodatkowo, kwestia, o której mówi minister, mogłaby stracić na znaczeniu przy wojewódzkiej regionalizacji płac minimalnych, ze względu na słabszą motywację do przemieszczania się między województwami.

W odpowiedzi na argument ministra Kosiniaka-Kamysza eksperci proponują, że wysokość minimalnego wynagrodzenia mogłaby być ustalana przez komisje dialogu społecznego, które znają lokalne realia gospodarcze. Przy takim założeniu niepotrzebne byłoby tworzenie specjalnego algorytmu ustalania płacy minimalnej, co mogłoby być niezwykle trudne ze względu na dużą liczbę czynników, które należy wziąć pod uwagę. Tworzenie algorytmu prowadziłoby także do wzrostu biurokracji i w konsekwencji zmniejszenia efektywności rozwiązania, jakim jest regionalne zróżnicowanie płacy minimalnej, ponieważ wymagałoby zwiększenia aparatu kontrolnego.

Po drugie, minister podkreśla socjalny charakter płacy minimalnej, mówiąc o jej szczególnym znaczeniu dla regionów o słabszej sytuacji ekonomicznej. Jak zostało napisane wcześniej, wpływ minimalnego wynagrodzenia jest odwrotny do zakładanego: płaca minimalna nie redukuje biedy, ale ją powiększa, „wypychając” wielu pracowników poza rynek pracy, zwłaszcza w uboższych regionach, w których wysoka płaca minimalna stanowi dla pracodawców barierę przed zatrudnianiem nowych pracowników.

## Bibliografia

1. Allegretto S., Stettner A., 2004, Long-term joblessness continues to plague the unemployed, Economic Policy Institute & National Employment Law Project, Issue Brief. – No. 198, Washington, D.C.
2. Boeri T., Setting the minimum wage, IZA DP No. 4335, 2009
3. Canada to have lowest minimum wages of wealthy Western countries, Cupe Economic Brief, Styczeń 2007
4. Europejska Karta Społeczna
5. Gunderson M., Minimum wages in Canada: theory, evidence and policy, 2005, s.47-49
6. Huawei Lin, Downey Michael, Sonnenberg Stephen, China's Wage and Hour Laws: New Rules Governing Minimum Wages, Paul Hastings Attorneys, Maj 2004
7. Jarzyński W., Rzońca A., Wojciechowski W., Stolarczyk P., Płaca minimalna zabija miejsca pracy, Analiza FOR, No. 2/2011, Warszawa
8. Konwencja Międzynarodowej Organizacji Pracy
9. Kosonen P., Moio P., 1999, Comparing Long-Term Unemployment, Secondary Labour Markets and Household Incomes, Maxwell School of Citizenship and Public Affairs Syracuse University Syracuse, Working Paper. – No. 217, New York.
10. Międzynarodowy Pakt Spraw Gospodarczych, Społecznych i Kulturalnych
11. Minimum Wage Report: China, WageIndicator Foundation
12. OECD advises regional minimum wage for Turkey, Hürriyet Daily News, Maj 2011
13. Rada Ministrów (2006), Ocena funkcjonowania ustawy o minimalnym wynagrodzeniu, Sejm, druk nr 1064, Warszawa;
14. Rocznik Statystyczny za lata 2010-2012: GUS. Warszawa
15. Rutkowski J., The minimum wage: curse or cure?, World Bank, 2003
16. United States Department of Labor, Minimum Wage, Boeri i van Ours, The Economics of Imperfect Labor Markets
17. Ustawa o płacy minimalnej z dn. 10.10 2002 oraz 04.09.2006
18. Wojnar Jolanta, Regionalne zróżnicowanie bezrobocia w Polsce w latach 1998-2011, Uniwersytet Rzeszowski, 2011

## Forum Obywatelskiego Rozwoju

FOR zostało założone w 2007 roku przez prof. Leszka Balcerowicza, aby skutecznie chronić wolność oraz promować prawdę i zdrowy rozsądek w dyskursie publicznym. Naszym celem jest zmiana świadomości Polaków oraz obowiązującego i planowanego prawa w kierunku wolnościowym

FOR realizuje swoje cele poprzez organizację debat oraz publikację raportów i analiz podejmujących ważne tematy społeczno-gospodarcze, a w szczególności: stan finansów publicznych, sytuację na rynku pracy, wolność gospodarczą, wymiar sprawiedliwości i tworzenie prawa. Z inicjatywy FOR w centrum Warszawy i w internecie został uruchomiony licznik długu publicznego, który zwraca uwagę na problem rosnącego zadłużenia państwa. Działania FOR to także projekty z zakresu edukacji ekonomicznej oraz udział w kampaniach na rzecz zwiększania frekwencji wyborczej.

## Wspieraj nas!

**Pomóż nam chronić wolność oraz promować prawdę i zdrowy rozsądek w dyskursie publicznym.**

Zdrowy rozsądek oraz wolnościowy punkt widzenia nie obronią się same. Potrzebują zaplanowanego, wytężonego i skutecznego wysiłku oraz wsparcia.

Jeśli jest Ci bliski porządek społeczny szanujący wolność i obawiasz się nierozsądnych decyzji polityków udających na Twój koszt Świętych Mikołajów, poprzyj nasze działania swoim darem pieniężnym. Twój dar umożliwia nam działalność oraz potwierdza słuszność i skuteczność naszego wysiłku.

Każda darowizna jest dla nas ważna. Potrzebujemy zwłaszcza regularnego wsparcia. Zachęcamy do dokonywania nawet niewielkich, lecz regularnych wpłat.

**Już dziś pomóż nam chronić wolność - obdarz nas wsparciem i zaufaniem.**

Wyślij przelew na konto FOR (w PLN): 68 1090 1883 0000 0001 0689 0629

Fundacja Forum Obywatelskiego Rozwoju - FOR  
Al. J. Ch. Szucha 2/4 lok. 20  
00-582 Warszawa

### Kontakt

tel. +48 22 628 85 11,  
e-mail: [info@for.org.pl](mailto:info@for.org.pl)  
[www.for.org.pl](http://www.for.org.pl)

### Kontakt do autora analizy

Katarzyna Cyrbus  
e-mail: [Katarzyna.cyrbus@for.org.pl](mailto:Katarzyna.cyrbus@for.org.pl)

Anna Czepiel  
e-mail: [Anna.czepiel@for.org.pl](mailto:Anna.czepiel@for.org.pl)

Karolona Kartus  
e-mail: [kkartus@wp.pl](mailto:kkartus@wp.pl)

/Recenzent: Mateusz Guzikowski