

Warszawa, 17 września 2018 r.

**Komunikat FOR 25/2018:
Za dużo polityki w płacy minimalnej**

- **Racjonalne podnoszenie płacy minimalnej jest trudne, ponieważ płaca minimalna ma niezamierzone negatywne konsekwencje dla części najłabszych uczestników rynku pracy. Dlatego wymaga daleko idącej ostrożności – to wniosek z publikowanego przez FOR raportu Lithuanian Free Market Institute¹. Tymczasem w Polsce ustalanie wysokości płacy minimalnej jest wynikiem przetargu politycznego kolejnych rządów ze związkowcami i pracodawcami. Obrazują to okrągłe kwoty, które ewidentnie nie wynikają z dynamiki wskaźników gospodarczych: 2012 – 1500 zł, 2013 – 1600 zł, 2014 – 1680 zł, 2015 – 1750 zł; 2016 – 1850 zł, 2017 – 2000 zł, 2018 – 2100 zł, 2019 – 2250 zł.**
- **Proces ustalania płacy minimalnej nawet po odpolitycznieniu, napotkałby problem w postaci ograniczonego zakresu i częstotliwości danych publikowanych przez GUS. Od roku brak również stanowiących dotąd ważne źródło informacji kwartalnych raportów NBP o rynku pracy, po likwidacji przygotowującego je Instytutu Ekonomicznego NBP.**
- **Płaca minimalna rośnie w Polsce znacznie szybciej niż produktywność pracy i wynagrodzenia. Od wejścia do Unii Europejskiej w 2004 roku produktywność pracy wzrosła realnie o 42%, wynagrodzenia o 46%, a płaca minimalna aż o 87%. Tylko w 3 innych krajach UE różnica między wzrostem płacy minimalnej a produktywnością była większa.**
- **Na tle poziomu wynagrodzeń płaca minimalna jest w Polsce wysoka, przez co obejmuje większy odsetek pracowników niż w innych krajach i dlatego może mieć większy negatywny wpływ na zatrudnienie. W 2014 roku w Czechach wynosiła 43% medianowej płacy w gospodarce i zarabiała ją 2% pracowników, podczas gdy w Polsce wynosiła 53% medianowej płacy i zarabiała ją 12% pracowników.**
- **Warto odpolitycznić proces ustalania płacy minimalnej i oprzeć go na empirycznych analizach, co pozwoliłoby realizować konkretne cele polityki socjalnej, lub całkowicie zrezygnować z płacy minimalnej na rzecz pomocy najmniej zarabiającym poprzez obniżenie ich opodatkowania, które jest wysokie, oraz lepszą koordynację systemu podatkowego i pomocy socjalnej, aby zlikwidować istniejące „pułapki bezrobocia”. W 2015 roku osoba bezrobotna wchodząca na rynek pracy była efektywnie obłożona 82% „podatkiem” na skutek jednoczesnego wycofywania świadczeń socjalnych i wzrostu płaconych podatków i składek na ubezpieczenia społeczne.**

¹ Raport LFMI (2018) przygotował litewski Lithuanian Free Market Institute we współpracy z Forum Obywatelskiego Rozwoju oraz partnerskimi think-tankami z Bułgarii, Czech, Estonii i Słowacji. To część 3-letniego badania dotyczącego elastyczności regulacji pracy, zainicjowanego i koordynowanego przez LFMI.

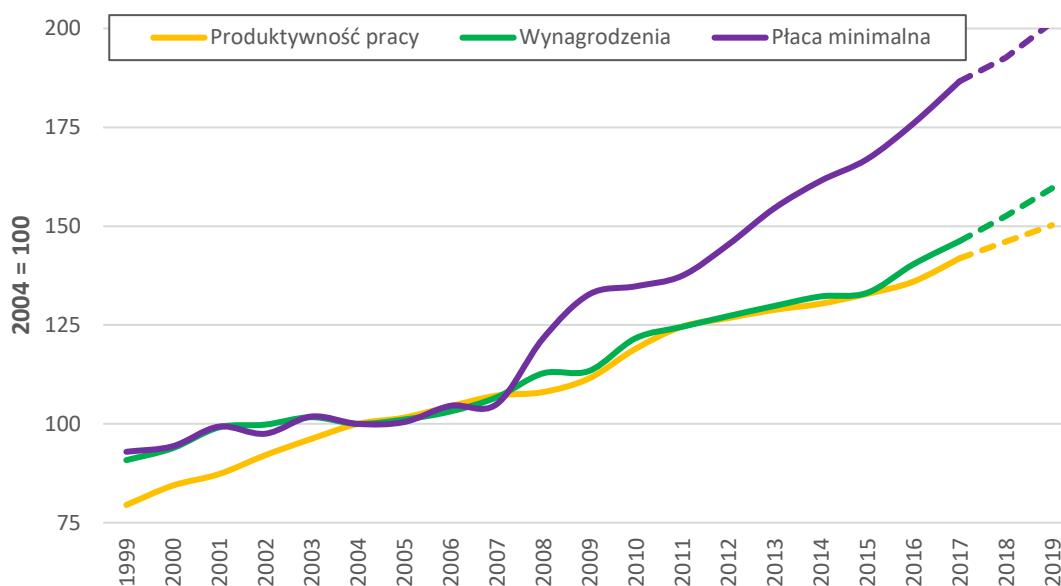
Upolitycznienie procesu płacy minimalnej w Polsce, podobnie jak w Bułgarii, Czechach, Estonii, na Litwie i Słowacji praktycznie uniemożliwia racjonalne wykorzystanie tego instrumentu polityki gospodarczej. Zmiany płacy minimalnej mają niezamierzone negatywne konsekwencje dla części najsłabszych uczestników rynku pracy. Dlatego konieczna jest daleko idąca ostrożność w jej stosowaniu. **Niestety, w Polsce cały proces jest upolityczniony, a raport LFMI (2018) wskazuje, że sytuacja wygląda podobnie w innych analizowanych państwach regionu – Bułgarii, Czechach, Estonii, na Litwie i Słowacji.** Upolitycznienie płacy minimalnej utrudnia minimalizowanie jej negatywnych efektów dla części najsłabszych uczestników rynku pracy, w szczególności osób o małym doświadczeniu, mniej pożądanym umiejętnościach, a także pracujących w regionach i branżach o niższym przeciętnym poziomie płac. Płace część takich osób po podniesieniu płacy minimalnej stają się zbyt drogie dla pracodawców w usług porównaniu do wytwarzanych przez nie dóbr i usług, co skutkuje wypychaniem ich do szarej strefy i nieaktywności zawodowej. Nawet u tych z nich, którzy zachowują pracę przy wyższej płacy, skróceniu mogą ulec godziny pracy – co w jednych przypadkach ma pozytywny, a w innych negatywny wpływ na roczne dochody. Tymczasem wysokość płacy minimalnej jest w Polsce ustalana w drodze przetargu politycznego pomiędzy kolejnymi rządami, a związkami zawodowymi i pracodawcami. Dobrze obrazują to okrągłe kwoty kolejnych płac minimalnych, które ewidentnie nie wynikają z dynamiki wskaźników gospodarczych: 2012 – 1500 zł, 2013 – 1600 zł, 2014 – 1680 zł, 2015 – 1750 zł; 2016 – 1850 zł, 2017 – 2000 zł, 2018 – 2100 zł, 2019 – 2250 zł.

Ograniczona ilość danych i analiz przygotowywanych przez instytucje państwowe w Polsce utrudnia, jeżeli nie umożliwia racjonalne ustalanie wysokości płacy minimalnej. Główny Urząd Statystyczny ostatni raz liczbę pracowników zarabiających płacę minimalną opublikował jedynie dla pracujących na umowach o pracę (a po wprowadzeniu godzinowej płacy minimalnej, nie tylko one są nią objęte) i to za grudzień 2016 roku, a w strukturze wynagrodzeń i medianie wynagrodzeń pomija (liczne i mało płacące) mikroprzedsiębiorstwa i opublikował je ostatnio za październik 2016 roku (publikowane są co dwa lata). Narodowy Bank Polski natomiast rok temu zaprzestał sporządzania kwartalnych raportów o rynku pracy, kiedy likwidacji uległ zajmujący się tym Instytut Ekonomiczny NBP. Brak również ewaluacji efektów wprowadzenia godzinowej płacy minimalnej.

1. Bardzo szybki wzrost wysokości płacy minimalnej w ostatnich latach

Od wstąpienia Polski do UE, produktywność pracy i wynagrodzenia rosną równomiernie, podczas gdy płaca minimalna rośnie znacznie szybciej od nich. W latach 2004-2017 produktywność pracy wzrosła realnie o 42%, wynagrodzenia o 46%, a płaca minimalna aż o 87% (Wykres 1). Szybszy wzrost płacy minimalnej od produktywności pracy i pozostałych wynagrodzeń zwiększa jej negatywny wpływ na zatrudnienie najmniej produktywnych pracowników.

Wykres 1. Dynamika płacy minimalnej na tle produktywności pracy i wynagrodzeń w Polsce



Produktywność pracy jest mierzona PKB na liczbę godzin przepracowanych w gospodarce. Wynagrodzenia są mierzone całkowitą kwotą kosztów pracy z rachunków narodowych na liczbę godzin przepracowanych w gospodarce. Wszystkie zmienne urealniono za pomocą deflatora PKB. Dla lat 2018 i 2019 wykorzystano prognozę Komisji Europejskiej.

Źródło: Opracowanie własne FOR na podstawie danych Eurostatu i Komisji Europejskiej

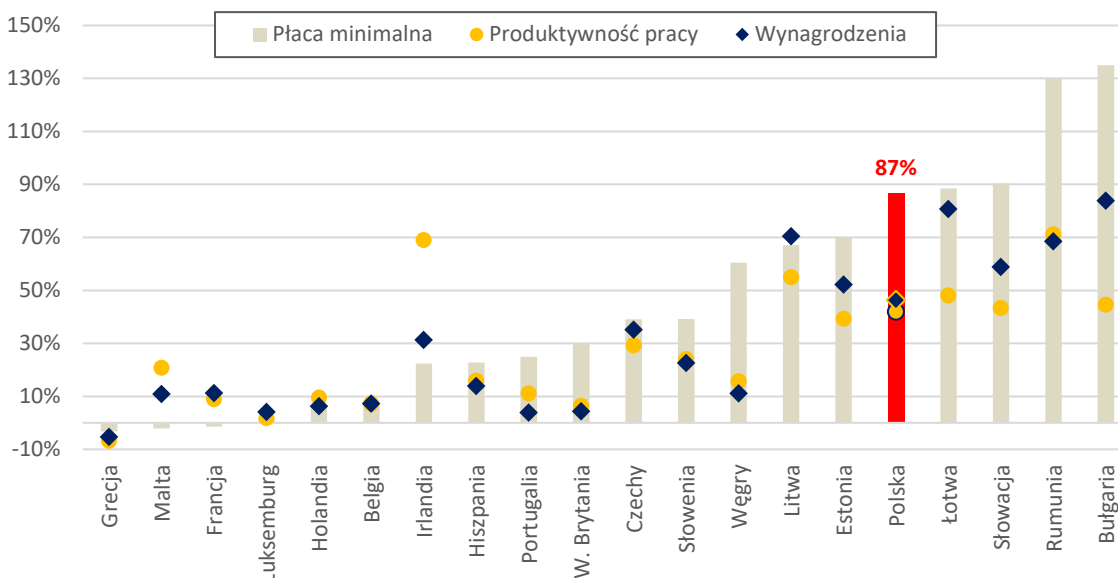
Płaca minimalna w Polsce szczególnie wzrosła w ostatniej dekadzie. W szczególności, odkąd rząd Jarosława Kaczyńskiego przed wyborami w 2007 roku zapisał podniesienie płacy minimalnej na rok 2008 nominalnie o 20%, z 936 zł brutto miesięcznie na 1126 zł². Pomimo że Prawo i Sprawiedliwość wybory przegrało, zaprzysiężony dwa miesiące później rząd Donalda Tuska decyzji nie zmienił. Od tego czasu zarówno rząd PO-PSL, jak i obecny rząd PiS, podnosiły w większości przypadków płacę minimalną szybciej niż rosła produktywność pracy i ogół wynagrodzeń.

2. Wysoka płaca minimalna na tle innych krajów

Płaca minimalna w Polsce rosta w ostatnich latach nie tylko szybciej niż produktywność pracy i ogół wynagrodzeń, ale również szybciej niż płace minimalne w większości państw członkowskich UE. Większa była również dysproporcja pomiędzy wzrostem płacy minimalnej a wzrostem produktywności pracy i ogółu wynagrodzeń. Realny wzrost płacy minimalnej latach 2004-2017 był w Polsce piąty najwyższy na dwadzieścia państw członkowskich UE, dla których dostępne są dane i które miały w tym okresie krajową płacę minimalną (Wykres 2). Wzrost płacy minimalnej był nawet czwarty najwyższy na tle wzrostu produktywności pracy i wynagrodzeń.

² Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 11 września 2007 r. w sprawie wysokości minimalnego wynagrodzenia za pracę w 2008 r., <http://prawo.sejm.gov.pl/isap.nsf/download.xsp/WDU20071711209/O/D20071209.pdf>

Wykres 2. Wzrost płacy minimalnej na tle produktywności pracy i wynagrodzeń w UE, 2004-2017

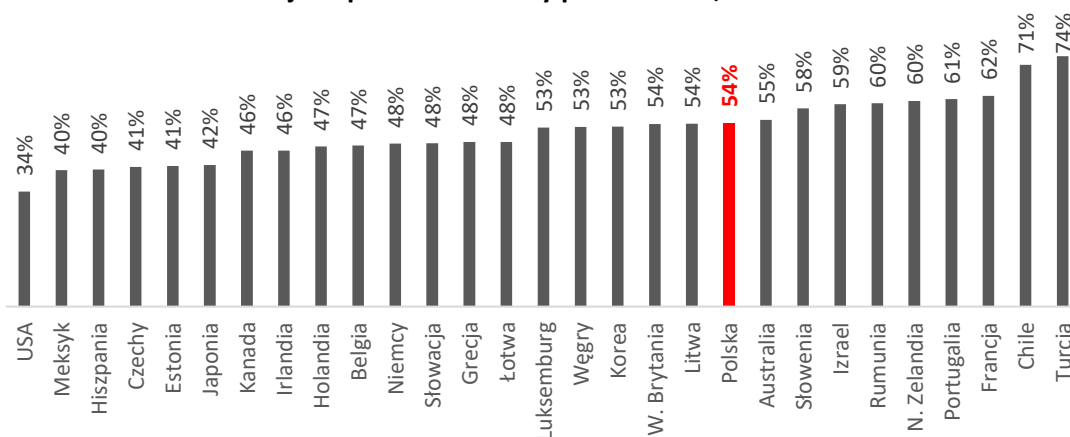


Produktywność pracy jest mierzona PKB na liczbę godzin pracowanych w gospodarce. Wynagrodzenia są mierzone całkowitą kwotą kosztów pracy z rachunków narodowych na liczbę godzin pracowanych w gospodarce. Wszystkie zmienne w walutach narodowych, urealniono za pomocą deflatora PKB. Państwa członkowskie UE-28, które w tym okresie miały krajowe płace minimalne i dla których dostępne są dane.

Źródło: Opracowanie własne FOR na podstawie danych Eurostatu

W rezultacie szybkich podwyżek w ostatniej dekadzie Polska ma dzisiaj wysoką płacę minimalną na tle innych krajów. W 2017 roku płaca minimalna w Polsce wynosiła 54% medianowego wynagrodzenia, co było 10. najwyższym wynikiem na 29 krajów OECD, 5. najwyższym na 19 krajów UE i 3. najwyższym na 9 post-socjalistycznych krajów UE naszego regionu (Wykres 3).

Wykres 3. Płaca minimalna jako procent mediany płac w OECD, 2017

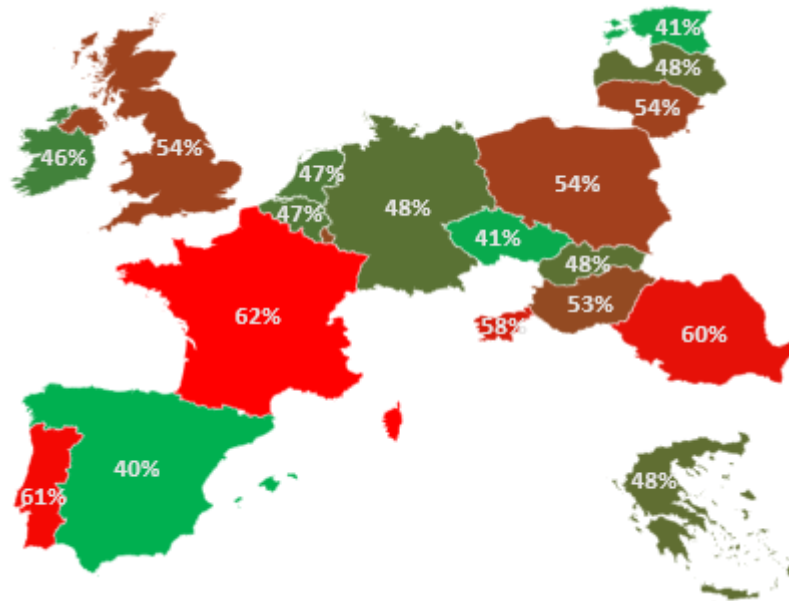


Państwa członkowskie OECD-36, które w tym okresie miały krajowe płace minimalne i dla których dostępne są dane.

Źródło: Opracowanie własne FOR na podstawie danych OECD

Płaca minimalna jest w Polsce bardzo wysoka w stosunku do przeciętnych zarobków. Część związkowców arbitralnie domaga się podniesienia płacy minimalnej do wysokości 50% średniej płacy, podczas gdy według danych OECD już w 2017 roku płaca minimalna wynosiła 54% mediany, czyli płacy otrzymywanej przez środkowego pracownika. Również ustawa popycha płacę minimalną w kierunku 50% średniej wymagając, by kiedy płaca minimalna wynosi mniej niż 50% średniej w pierwszym kwartale roku negocjacji, w roku następnym rosta nie tylko o inflację, ale również o przynajmniej 2/3 prognozowanego realnego wzrostu PKB. Płaca minimalna stanowiła w 2017 roku w Polsce 54% mediany płac, ale 47% średniej. Średnia jest mniej reprezentatywną miarą niż mediana, ale jej wykorzystanie wymusza prawdopodobnie rzadka publikacja mediany płac przez GUS. Do tego nawet poziom 50% mediany wydaje się nadmiernie wysoki, np. raport ILO, IMF i World Bank (2012) sugeruje płacę minimalną na poziomie 30%-40% mediany jako podtrzymującą popyt przy ograniczeniu ubóstwa i nierówności dochodowych. Ewentualne optimum jest jednak silnie specyficzne dla danego kraju i jeżeli chcemy korzystać z płacy minimalnej to powinniśmy się kierować odpowiednimi analizami konkretnie dla Polski, które niestety nie są przedstawiane w toku ustalania wysokości płacy minimalnej.

Wykres 4. Płaca minimalna jako procent mediany płac w europejskich krajach OECD, 2017

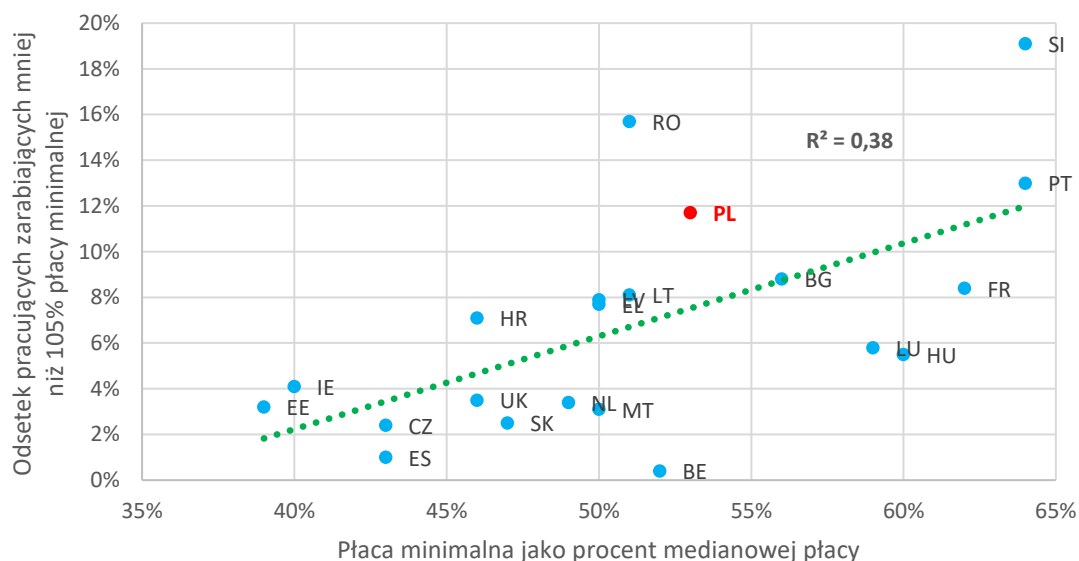


*Kraje OECD-36, które w tym okresie miały krajowe płace minimalne i dla których dostępne są dane.
Źródło: Opracowanie własne FOR na podstawie danych OECD*

Im wyższa płaca minimalna w stosunku do medianowego wynagrodzenia, tym wyższe jej koszty społeczne. Kolejne podwyżki płacy minimalnej w latach 2002-2013 ograniczały zatrudnienie w Polsce przeciętnie o 116 tys. miejsc pracy rocznie (Kamińska i Lewandowski, 2015). To relatywnie mała liczba osób na tle 14-16 mln pracujących w Polsce w tych latach. Z pewnością zbyt mała, aby zauważalnie odbić się na sytuacji makroekonomicznej, np. ogólnej stopie bezrobocia. Im jednak płaca minimalna wyższa w stosunku do medianowej płacy, tym więcej osób obejmuje (Wykres 5) i większego ewentualnego negatywnego wpływu na zatrudnienie można się obawiać. Według danych OECD, płaca minimalna w 2017 roku

wynosiła w Polsce 54% medianowej płacy, czyli znacznie więcej niż 42% z 2002 roku, w którym Kamińska i Lewandowski zaczęli swoją analizę. Pytanie, czy są to koszty, które warto ponosić. Ekonomiści pracy analizują efekty podwyżek płacy minimalnej przez pryzmat wpływu na grupę osób o najniższych zarobkach. Część z tych osób traci pracę, a część otrzymuje podwyżki (niektórzy przy skróconej liczbie godzin pracy). Analizy sprawdzają, czy strumień dochodów otrzymywanych przez grupę najmniej zarabiających w wyniku zmiany płacy minimalnej wzrósł czy zmalał. Przykładowo Jardim et al. (2017) pokazali, że podwyżka płacy minimalnej w Seattle w 2016 roku miała w tej grupie wpływ silnie negatywny. Część osób straciła pracę, a część była zmuszona pracować mniej godzin, w wyniku czego łączna liczba godzin pracy osób zarabiających stawki zbliżone do minimalnych spadła o 9%. Jednocześnie godzinowe płace osób, które pracę zachowały, wzrosły jedynie o 3% pomimo krótszych godzin pracy. W efekcie osoba, która zarabiała w okolicy płacy minimalnej przed jej podwyżką straciła przeciętnie 1500 dolarów dochodu rocznie. Analizę na tym poziomie umożliwiło wykorzystanie danych rejestrowych indywidualnych osób, które pozwoliły dokładnie wyodrębnić grupę osób o zarobkach zbliżonych do płacy minimalnej. Niestety dostępność tego typu danych jest ciągle w większości krajów ograniczona, a w Polsce w ogóle nie są udostępniane. Dlatego w badaniach nad płacą minimalną często wykorzystuje się przybliżenia w postaci analizowania pracowników branży gastronomicznej, która charakteryzuje się niskimi zarobkami, lub nastolatków. Takie przybliżenia są jednak dalece niedoskonałe. Autorzy pokazali jednak, że gdyby użyli takich przybliżeń zamiast szczegółowych danych rejestrowych to otrzymaliby zupełnie inne wyniki. Nie wiemy więc, jaki jest rzeczywisty wpływ płacy minimalnej w Polsce – czy nie podobny do tego w Seattle? Co więcej, nawet tego typu analizy pomijają fakt, że utrata pracy ma wiele innych negatywnych efektów niż utrata dochodu, a świadczenia społeczne prawdopodobnie nie są w stanie ich całkowicie kompensować.

Wykres 5. Płaca minimalna jako procent medianowej płacy a odsetek pracujących o zarobkach poniżej 105% płacy minimalnej w krajach UE, 2014



Kraje UE-28, które w tym okresie miały krajowe płace minimalne i dla których dostępne są dane.

Źródło: Opracowanie własne FOR na podstawie danych Eurostatu

W dłuższym okresie warto zastanowić się, czy całkowicie nie zrezygnować z płacy minimalnej jako instrumentu polityki gospodarczej na rzecz obniżenia opodatkowania najmniej zarabiających i skoordynowania systemu pomocy społecznej z podatkowym. Argumenty są dwa. Po pierwsze, jak dotąd państwo polskie wydaje się niezdolne do odpolitycznionego, technokratycznego ustalania wysokości płacy minimalnej, które mogłoby racjonalnie dążyć do osiągania określonych celów ekonomicznych. Z raportu LFMI (2018) wynika, że podobny problem istnieje także w pozostałych post-socjalistycznych państwach członkowskich UE, zatem poprawa wykorzystania płacy minimalnej w Polsce będzie trudna i może zająć lata. Po drugie, likwidacja płacy minimalnej w połączeniu ze spadkiem opodatkowania osób o najniższych dochodach sprzyjałaby wyciąganiu osób z szarej strefy i nieaktywności zawodowej na legalny rynek pracy. Grupie najmniej zarabiających można dodatkowo pomóc poprawiając koordynację systemu pomocy społecznej i podatkowego. Dzisiaj opodatkowanie niskich dochodów jest w Polsce wysokie i to również na tle bogatszych krajów OECD. Z kolei Eurostat podaje, że osoba przechodząca w Polsce z bezrobocia do zatrudnienia w 2015 roku była efektywnie obłożona 82% „podatkiem” poprzez połączony efekt wycofywania świadczeń socjalnych przy wyższym opodatkowaniu i składkach na ubezpieczenia społeczne. Tego typu „pułapki bezrobocia” są wynikiem wewnętrznego braku koordynacji systemu pomocy socjalnej, jak i jego koordynacji z systemem podatkowym.

3. Konkluzja

Proces ustalania płacy minimalnej powinien zostać oparty na odpolitycznionych analizach albo powinniśmy całkowicie z niej zrezygnować na rzecz pomocy najmniej zarabiającym poprzez obniżenie ich opodatkowania oraz lepszą koordynację systemu pomocy socjalnej i podatkowego. Dzisiaj płaca minimalna pozostaje w Polsce wysoka na tle medianowego wynagrodzenia, a jej pozytywne i negatywne efekty nie są wiarygodnie monitorowane. Jakkolwiek płaca minimalna jest łatwym do wprowadzenia narzędziem polityki gospodarczej, to ustalenie jej optymalnej wysokości jest już dużo bardziej skomplikowane. Dlatego w dzisiejszej Polsce płaca minimalna pozostaje przedmiotem przetargu politycznego i prawdopodobnie w większym stopniu służy zdobywaniu politycznego poparcia niż rzeczywistej poprawie poziomu życia najgorzej zarabiających.

Literatura

ILO, IMF, World Bank (2012), Boosting jobs and living standards in G20 countries.

Jardim, E., Long, M.C., Plotnick, R., van Inwegen, E., Vigdor, J. i Wething, H. (2017), Minimum Wage Increases, Wages, and Low-Wage Employment: Evidence from Seattle, NBER Working Paper No. 23532.

Kamińska, A., Lewandowski, P. (2015), Wpływ płacy minimalnej na rynek pracy o znacznym odsetku zatrudnienia czasowego, IBS Working Paper, Insytut Badań Strukturalnych.

LFMI (2018), Minimum Wage Regulation. It's Complicated, Lithuanian Free Market Institute

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!

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

Jeśli jest Ci bliski porządek społeczny szanujący wolność i obawiasz się nierozsądnych decyzji polityków udających na Twój koszt Świętych Mikołajów, wesprzyj finansowo nasze działania.

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

W sprawie darowizn, możesz się skontaktować:

Patrycja Satora, dyrektor ds. rozwoju FOR

Tel. 500 494 173

patrycja.satora@for.org.pl

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

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

KONTAKT DO AUTORA



Rafał Trzeciakowski

Ekonomista

e-mail: rafal.trzeciakowski@for.org.pl

Fundacja Forum Obywatelskiego Rozwoju – FOR

ul. Ignacego Krasickiego 9A · 02-628 Warszawa · tel. +22 628 85 11

e-mail: info@for.org.pl · www.for.org.pl

[f/FundacjaFOR](https://www.facebook.com/FundacjaFOR) · [t@FundacjaFOR](https://twitter.com/FundacjaFOR)