



EKSPERTYZA

**Rekomendacje w zakresie wdrożenia w Polsce
Dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady (UE)
w sprawie adekwatnych wynagrodzeń minimalnych
w Unii Europejskiej w kontekście nowego modelu ustalania
wynagrodzeń w postpandemicznych zmianach modeli pracy**

Autorzy:

**dr hab., prof. UŁ Aleksandra Majchrowska,
prof. dr hab. Paweł Strawiński**

Warszawa 2023



Fundusze Europejskie
Wiedza Edukacja Rozwój



**Rzeczpospolita
Polska**

Unia Europejska
Europejski Fundusz Społeczny



Projekt „**Wpływ pandemii COVID-19 na kształtowanie się nowych modeli pracy**” współfinansowany jest ze środków Unii Europejskiej w ramach Europejskiego Funduszu Społecznego.

Dofinansowanie projektu z Funduszy Europejskich: 379 260,00 PLN

Spis treści

| | |
|--|-----------|
| Wstęp | 4 |
| 1. Płaca minimalna w Polsce | 4 |
| 2. Najważniejsze zapisy Dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2022/2041 z dnia 19 października 2022 r. w sprawie adekwatnych wynagrodzeń minimalnych w Unii Europejskiej | 6 |
| 3. Implementacja Dyrektywy: identyfikacja problemów | 8 |
| 4. Płaca minimalna w innych państwach UE – dobre praktyki | 30 |
| 5. Podsumowanie | 35 |
| Bibliografia | 38 |
| Źródła internetowe | 40 |



Wstęp

Niniejsza ekspertyza składa się z pięciu części. W pierwszej przedstawiono najważniejsze zapisy dotyczące obecnych zasad ustalania płacy minimalnej w Polsce. Druga część zawiera zapisy Dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2022/2041 z dnia 19 października 2022 r. w sprawie adekwatnych wynagrodzeń minimalnych w Unii Europejskiej, istotne z punktu widzenia ustalania i kształtowania się płacy minimalnej w Polsce. W trzeciej części odniesiono się do zaproponowanych w Dyrektywie kryteriów i omówiono problemy, jakie mogą się pojawić przy ich wdrażaniu. Korzystano z udostępnianych przez GUS i Eurostat danych, dla porównania wykorzystano nie tylko najnowsze dane, ale również z ostatnich 10 lat. Czwarta część zawiera omówienie wybranych zagadnień dotyczących ustalania płac w innych państwach Unii Europejskiej. Piąta część zawiera podsumowanie.

1. Płaca minimalna w Polsce

Wysokość płacy minimalnej w Polsce jest regulowana ustawowo, na podstawie Ustawy z 10 października 2002 r. o minimalnym wynagrodzeniu za pracę z późniejszymi zmianami¹ (zwanej dalej Ustawą). Płaca minimalna w Polsce ustalana jest na poziomie krajowym, nie jest zróżnicowana w przekroju regionów, grup zawodowych czy wieku.

Zgodnie z zapisami Ustawy (Art. 2) wysokość minimalnego wynagrodzenia za pracę jest corocznie przedmiotem negocjacji w ramach Rady Dialogu Społecznego (RDS), w skład której wchodzi przedstawiciele związków zawodowych, organizacji pracodawców i rządu.

Rada Ministrów, w terminie do 15 czerwca każdego roku, przedstawia Radzie Dialogu Społecznego propozycję wysokości minimalnego wynagrodzenia w roku następnym oraz propozycję wysokości minimalnej stawki godzinowej w roku następnym wraz z terminem zmiany tych wysokości. Gdy RDS nie uzgodni do 15 lipca danego roku wysokości minimalnego wynagrodzenia, to decyzję o wysokości tego wynagrodzenia podejmuje Rada Ministrów i ogłasza w drodze rozporządzenia do 15 września danego roku. Od 2010 roku Radzie Dialogu Społecznego nie udało się osiągnąć konsensusu i wysokość płacy minimalnej jest ustalana corocznie przez Radę Ministrów.

¹ Dz.U. 2002 nr 200 poz. 1679; <https://isap.sejm.gov.pl/isap.nsf/download.xsp/WDU20022001679/U/D20021679Lj.pdf>

Ustawa określa również minimalne tempo wzrostu wynagrodzenia minimalnego rok do roku. Wzrost minimalnego wynagrodzenia nie może być niższy niż prognozowany w ustawie budżetowej na przyszły rok wskaźnik cen towarów i usług konsumpcyjnych ogółem (CPI). Ponadto w 2005 roku wprowadzony został dodatkowy zapis wskazujący, że dopóki płaca minimalna jest niższa niż 50% przeciętnego wynagrodzenia², płaca minimalna musi dodatkowo wzrastać o 2/3 prognozowanego tempa wzrostu realnego PKB³. Ustawa wskazuje również, że jeżeli w roku poprzednim prognozowany wskaźnik cen różni się od rzeczywistego wskaźnika cen, przy ustalaniu wysokości minimalnego wynagrodzenia w roku następnym uwzględnia się wysokość minimalnego wynagrodzenia w roku poprzedzającym rok, na który jest ustalane minimalne wynagrodzenie, skorygowaną wskaźnikiem weryfikacyjnym. Wskaźnik weryfikacyjny otrzymuje się przez podzielenie wskaźnika cen w roku poprzednim przez prognozowany wskaźnik cen w roku poprzednim, w oparciu o który została określona propozycja wysokości minimalnego wynagrodzenia (Art. 5).

Ważne jest podkreślenie, że Ustawa precyzuje, jaki musi być minimalny wzrost wynagrodzenia minimalnego z roku na rok, ale nie wskazuje wartości maksymalnych.

Płaca minimalna w Polsce może być podwyższana raz lub dwa razy w trakcie roku. Częstotliwość zmian określa art. 3 Ustawy, zależy ona od prognozowanego wskaźnika cen. Jeżeli prognozowane na rok następny tempo wzrostu CPI wynosi co najmniej 5%, to ustalane są dwa terminy zmiany wysokości minimalnego wynagrodzenia: od 1 stycznia i od 1 lipca. Jeżeli prognozowane na rok następny tempo wzrostu CPI wynosi mniej niż 5% – ustalany jest jeden termin zmiany wysokości minimalnego wynagrodzenia oraz wysokości minimalnej stawki godzinowej: od dnia 1 stycznia (Art. 3).

- 2 Jako przeciętne wynagrodzenie rozumie się przeciętne miesięczne wynagrodzenie brutto w gospodarce narodowej, ogłoszone przez prezesa Głównego Urzędu Statystycznego w Dzienniku Urzędowym Rzeczypospolitej Polskiej „Monitor Polski” (Ustawa o minimalnym wynagrodzeniu za pracę, Art. 1, punkt 3a).
- 3 W październiku 2004 roku grupa posłów zaproponowała wprowadzenie zmian w Ustawie o wynagrodzeniu minimalnym. Jedna z nich dotyczyła uzupełnienia artykułu 5 o punkt 4 w brzmieniu: „Jeżeli w pierwszym kwartale roku, w którym odbywają się negocjacje płacowe, wysokość minimalnego wynagrodzenia będzie niższa od połowy wysokości przeciętnego wynagrodzenia, stopień wzrostu o którym mowa w ust. 1, zwiększa się dodatkowo o prognozowany realny przyrost produktu krajowego brutto”. W uzasadnieniu do ustawy czytamy, że przedłożona propozycja jest efektem zgody wszystkich uczestników Trójstronnej Komisji ds. Społeczno-Gospodarczych. Obowiązujący od 2006 roku funkcjonujący obecnie w ustawie zapis, wskazujący, że dopóki płaca minimalna jest niższa niż 50% przeciętnego wynagrodzenia, płaca minimalna musi dodatkowo wzrastać o 2/3 prognozowanego tempa wzrostu realnego PKB jest rezultatem poprawki zgłoszonej przez klub Platformy Obywatelskiej.

2. Najważniejsze zapisy Dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2022/2041 z dnia 19 października 2022 r. w sprawie adekwatnych wynagrodzeń minimalnych w Unii Europejskiej

Najważniejsze zapisy dotyczące kształtowania się płacy minimalnej zawiera Artykuł 5 ustęp 1 i 2 Dyrektywy. Wskazują one, że państwa członkowskie, w których obowiązują ustawowe wynagrodzenia minimalne, ustanawiają niezbędne procedury ustalania i aktualizowania ustawowych wynagrodzeń minimalnych. Podstawą takiego ustalania i aktualizowania są następujące kryteria:

- a) siła nabywcza ustawowych wynagrodzeń minimalnych, z uwzględnieniem kosztów utrzymania;
- b) ogólny poziom wynagrodzeń i ich rozkład;
- c) stopa wzrostu wynagrodzeń;
- d) długoterminowe krajowe poziomy produktywności i ich zmiany.

Trzeba jednak nadmienić, że Dyrektywa nie precyzuje powyższych kryteriów. Operacjonalizacja tych kryteriów została pozostawiona państwom członkowskim, jak również ocena, czy dotychczasowe rozwiązania legislacyjne są zgodne z Dyrektywą. Komisja zaplanowała ich weryfikację od 2025 roku. Artykuł 5 ustęp 1 wskazuje, że „państwa członkowskie określają te kryteria zgodnie ze swoimi praktykami krajowymi, w odpowiednim prawie krajowym, w drodze decyzji swoich właściwych organów lub w drodze porozumień trójstronnych. (...) Państwa członkowskie mogą zdecydować o względnej wadze tych kryteriów, w tym elementów, o których mowa w ust. 2, z uwzględnieniem krajowych warunków społeczno-gospodarczych”.

Artykuł 5 ustęp 1 wskazuje, że adekwatne płace minimalne mają przyczynić się do osiągnięcia godnego poziomu życia, zmniejszenia ubóstwa pracujących, wspierania spójności społecznej i pozytywnej konwergencji społecznej i zmniejszenia luki płacowej między kobietami a mężczyznami.

Artykuł 5 ustęp 4 Dyrektywy określa orientacyjne wartości referencyjne dla oceny adekwatności ustawowych wynagrodzeń minimalnych państwa członkowskie. Warto zaznaczyć, iż ich wykorzystanie nie jest obligatoryjne: „mogą one [państwa członkowskie] stosować orientacyjne wartości referencyjne powszechnie stosowane na poziomie międzynarodowym, takie jak 60% mediany wynagrodzeń brutto i 50% przeciętnego wynagrodzenia brutto lub orientacyjne wartości referencyjne stosowane na poziomie krajowym”.

Artykuł 2 wskazuje, że dyrektywa ma zastosowanie do pracowników w Unii związanych umową o pracę lub pozostających w stosunku pracy określonym przez ustawę, umowy zbiorowe lub praktyki obowiązujące w poszczególnych państwach członkowskich. Artykuł 3 podkreśla, że wynagrodzenie minimalne dotyczy również pracowników w sektorze publicznym.

Artykuł 4 ustęp 2 Dyrektywy odnosi się do wartości wskaźnika zasięgu rokowań zbiorowych dotyczących wynagrodzeń. Państwa członkowskie, w których wskaźnik ma wartość poniżej 80%, zobowiązane są do ustanowienia ram warunków sprzyjających rokowaniom zbiorowym oraz planu działania na rzecz wspierania rokowań zbiorowych. Plan działania i jego wszelkie aktualizacje, przeprowadzane nie rzadziej niż raz na 5 lat, podaje się do wiadomości publicznej i zgłasza Komisji.

Artykuł 5 ustęp 10 wskazuje ponadto, że każde państwo członkowskie wyznacza lub ustanawia co najmniej jeden organ doradczy, który doradza właściwym organom w kwestiach związanych z ustawowymi wynagrodzeniami minimalnymi, i umożliwia jego funkcjonowanie.

Dyrektywa (Art. 10) nakazuje również wprowadzenie odpowiednich środków w celu zapewnienia skutecznych narzędzi gromadzenia danych dotyczących poziomu wynagrodzenia minimalnego, odsetka pracowników objętych tym wynagrodzeniem oraz najniższych stawek wynagrodzenia przewidzianych w umowach zbiorowych przynajmniej w odniesieniu do sektorowych, geograficznych i innych wielozakładowych umów zbiorowych. By zrealizować ten cel, państwa członkowskie mogą opierać się na wystarczająco reprezentatywnych badaniach reprezentacyjnych, krajowych bazach danych, zharmonizowanych danych z Eurostatu i na innych publicznie dostępnych źródłach. W wyjątkowych przypadkach, gdy dokładne dane nie są dostępne, państwa członkowskie mogą wykorzystywać dane szacunkowe.

Art. 10 Dyrektywy określa też obowiązek sprawozdawczy. Państwa członkowskie co dwa lata od roku 2025 są zobowiązane do przekazywania informacji o zasięgu rokowań zbiorowych i wynagrodzeniu minimalnym. Dane powinny być przekazywane w formie zdezagregowanej według płci, wieku, niepełnosprawności, sektora działalności i wielkości przedsiębiorstwa, w miarę ich dostępności.

Dyrektywa nakazuje również, aby informacje dotyczące ustawowych wynagrodzeń minimalnych oraz ochrony w postaci wynagrodzenia minimalnego przewidzianej na mocy powszechnie obowiązujących umów zbiorowych, w tym informacje na temat mechanizmów dochodzenia roszczeń, były publicznie dostępne (Art. 11).

Warto również podkreślić ważne kwestie zasygnalizowane w preambule dyrektywy. Podkreśla się tam, że oprócz konieczności zagwarantowania wynagrodzenia wystarczającego do zapewnienia pracownikom i ich rodzinom godziwego poziomu życia, należy ustalić adekwatne wynagrodzenia minimalne, tak aby jednocześnie chronić istniejące miejsca pracy i tworzyć nowe możliwości zatrudnienia oraz utrzymywać równe warunki działania i konkurencyjność przedsiębiorstw, w tym mikroprzedsiębiorstw, małych i średnich przedsiębiorstw

(punkt 26). Adekwatność ustawowych wynagrodzeń minimalnych jest określana i oceniana przez każde państwo członkowskie z uwzględnieniem krajowych warunków społeczno-gospodarczych, w tym wzrostu zatrudnienia, konkurencyjności oraz sytuacji w regionach i sektorach (punkt 28). Ustalone wynagrodzenia minimalne uznaje się za adekwatne, jeżeli są sprawiedliwe w stosunku do rozkładu wynagrodzeń w danym państwie członkowskim i zapewniają godny poziom życia pracownikom zatrudnionym w pełnym wymiarze czasu pracy. Podkreślone jest też, by unikać powszechnego stosowania zróżnicowanych stawek minimalnego wynagrodzenia, ponieważ mogą one mieć negatywny wpływ na ich adekwatność.

3. Implementacja Dyrektywy: identyfikacja problemów

Problemy związane z Kryterium 1. Siła nabywcza ustawowych wynagrodzeń minimalnych, z uwzględnieniem kosztów utrzymania

Zgodnie z zapisami Dyrektywy jednym z kryteriów mających stanowić podstawę do ustalania i aktualizowania ustawowych wynagrodzeń minimalnych jest siła nabywcza ustawowych wynagrodzeń minimalnych, z uwzględnieniem kosztów utrzymania. Dyrektywa nie precyzuje tego kryterium. Dosłowne brzmienie przepisu wymaga obliczania wskaźnika cen dóbr i usług konsumpcyjnych dla osób zarabiających wynagrodzenie minimalne.

Główny Urząd Statystyczny (GUS) publikuje dane dotyczące wskaźnika cen dóbr i usług konsumpcyjnych. Jest to wskaźnik skonstruowany dla przeciętnego gospodarstwa domowego. Z naszych informacji wynika, że wskaźnika cen dóbr i usług nabywanych przez osoby zarabiające płacę minimalną nie liczy obecnie w Polsce żadna instytucja.

Skład koszyka dóbr i usług konsumpcyjnych osób o niskich dochodach różni się jednakże od koszyka przeciętnego konsumenta. Przeprowadzone badania dla gospodarstw domowych w strefie euro wskazują, że gospodarstwa domowe o niskich dochodach wydają proporcjonalnie większą część dochodu rozporządzonego na artykuły pierwszej potrzeby m.in.: żywność, energię elektryczną,

gaz i ogrzewanie niż gospodarstwa o wysokich dochodach (Charalampakis i inni, 2022). Potwierdzają to badania przeprowadzone dla poszczególnych państw członkowskich Unii Europejskiej (Claeys i inni, 2023). Wyniki obu badań wskazują na różnice w stopach inflacji dla gospodarstw o najniższych i najwyższych dochodach oraz to, że różnice te zmieniają się w czasie. W strefie euro w 2022 różnica między stopą inflacji w najniższym i najwyższym kwintylu dochodów wynosiła prawie 2 pp. i była największa od 2006 roku (Charalampakis i inni, 2022). Szacunki dla Polski wskazują, że od lipca 2022 roku stopa inflacji dla gospodarstw o najniższych dochodach w Polsce była wyższa niż stopa inflacji dla gospodarstw o najwyższych dochodach. Różnica ta wzrosła w latach 2022–2023 do ponad 2 punktów procentowych (Claeys i inni, 2023).

Aby zgodnie z zapisem Dyrektywy móc obliczyć siłę nabywczą ustawowych wynagrodzeń minimalnych z uwzględnieniem kosztów utrzymania, niezbędne byłoby obliczanie wskaźnika cen dóbr i usług konsumpcyjnych nabywanych przez pracowników zarabiających wynagrodzenie minimalne. Warto zaznaczyć, iż technicznie jest to niewykonalne⁴, bowiem minimalne wynagrodzenie dotyczy pracownika, a koszyk dóbr i usług konsumpcyjnych obliczany jest na poziomie gospodarstwa domowego.

Możliwe jest jednakże szacowanie wartości koszyka dóbr i usług konsumpcyjnych dla gospodarstw domowych o relatywnie niskich dochodach (podobnie jak to ma miejsce przykładowo we Francji, patrz część 4 ekspertyzy). Należałoby zatem podjąć trud wypracowania metodologii ustalania relacji między dochodem a koszykiem konsumowanych dóbr i usług. Jak wskazano powyżej, koszyki dóbr i usług nabywanych przez konsumentów w różnych grupach kwintylowych są liczone w innych państwach. Zazwyczaj przyjmuje się, że osoby zarabiające płacę minimalną zaliczane są do pierwszej grupy kwintylowej.

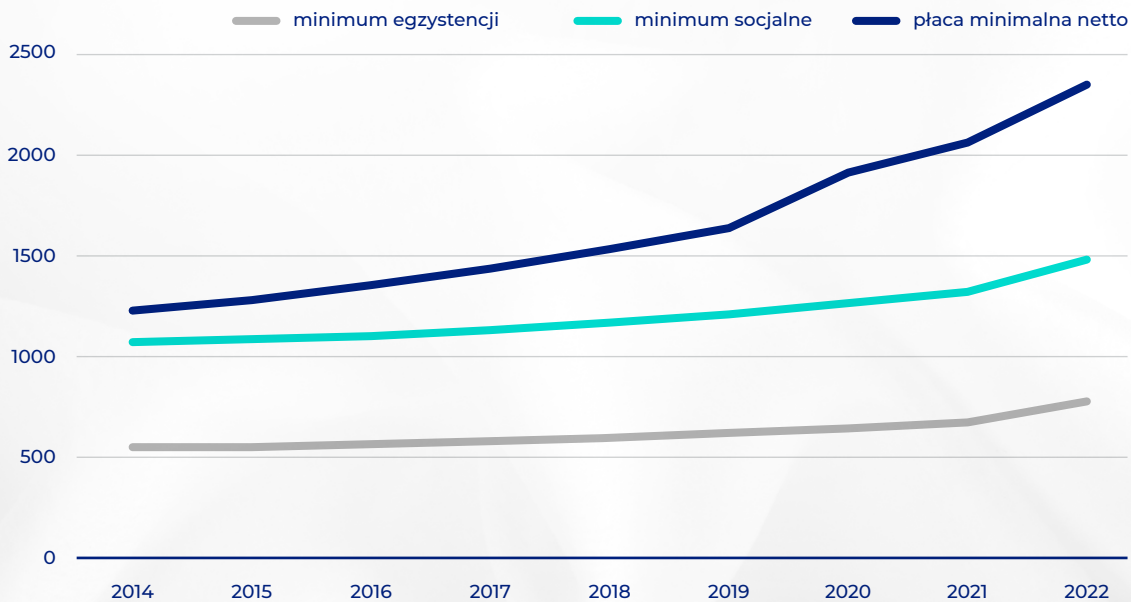
Warto również skorzystać z posiadanego przez Instytut Pracy i Spraw Socjalnych doświadczenia. IPiSS szacuje wartość koszyków dóbr i usług będących podstawą do oszacowania minimum egzystencji i minimum socjalnego dla różnych typów gospodarstw domowych. Zgodnie z przedstawioną informacją: „Zakres i poziom zaspakajanych potrzeb na poziomie minimum socjalnego winny zapewnić takie warunki, aby umożliwić reprodukcję jego sił życiowych człowieka, wychowanie potomstwa oraz utrzymanie więzi społecznych w czasie pracy, nauki i wypoczynku. Minimum socjalne oznacza zaspokajanie potrzeb konsumpcyjnych na relatywnie niskim poziomie, ale uwzględniającym zalecenia nauki (np. w zakresie żywienia), odpowiadającym powszechnie przyjmowanym normom obyczajowym i kulturowym (rekreacja, uczestnictwo w kulturze) oraz obowiązującym normom prawnym (m.in. w zakresie oświaty, ochrony zdrowia). Minimum socjalne jest kategorią wyznaczającą próg, poniżej którego istnieje obszar niedostatku czy ubóstwa: stanowi górną granicę tego obszaru”⁵.

4 Jest to możliwe wyłącznie dla 1-osobowego gospodarstwa pracowniczego.

5 <https://www.ipiss.com.pl/pion-badawczy-polityki-spoecznej/o-minimum-socjalnym-i-minimum-egzystencji/>

W 2022 roku minimum socjalne dla 1-osobowego gospodarstwa pracowniczego wynosiło 1487,63 zł⁶. Płaca minimalna netto kształtowała się na poziomie 2363,56 zł⁷, czyli była ponad 1,5-krotnie wyższa od minimum socjalnego. Można zauważyć, że silny wzrost płacy minimalnej w ostatnich kilku latach przełożył się na zwiększenie różnicy pomiędzy nią a minimum socjalnym (w 2014 roku płaca minimalna była o mniej niż 20% wyższa niż minimum socjalne, w 2022 roku już o prawie 60%; patrz Wykres 1).

Wykres 1. Minimum egzystencji i minimum socjalne dla 1-osobowego gospodarstwa pracowniczego oraz płaca minimalna netto w latach 2014-2022 (PLN)



Źródło: IPiSS oraz Eurostat.

6 <https://www.ipiss.com.pl/wp-content/uploads/2023/04/MS-srednioroczne-2022-30-03-2023.pdf>

7 <https://podatki.gazetaprawna.pl/artykuly/8447184,minimalne-wynagrodzenie-netto-2023-polski-lad-2-0.html>

Korzystając z dostępnych danych GUS, można jedynie obliczyć ilość poszczególnych dóbr konsumpcyjnych, których jednostkowe ceny są publikowane przez GUS, jaką można nabyć za wynagrodzenie minimalne. Takie przykładowe proste zestawienie przedstawione zostało w Tabeli A1. Pokazuje ono, że w przypadku większości uwzględnionych dóbr do 2020 lub 2021 roku możliwa do nabycia ilość dóbr rosła. W 2022 roku silny wzrost cen żywności przełożył się na spadek możliwości konsumpcyjnych osób zarabiających płacę minimalną. Trzeba jednakże pamiętać, że tabela uwzględnia tylko 10 produktów i jest bardzo dużym uproszczeniem, nie można na jej podstawie mówić o zmianach siły nabywczej osób zarabiających minimalne wynagrodzenie.

Podsumowując, aby wypełnić zalecenia Dyrektywy dotyczące pierwszego kryterium: Siła nabywcza ustawowych wynagrodzeń minimalnych, z uwzględnieniem kosztów utrzymania, należałoby zacząć obliczać i publikować wskaźnik kosztów utrzymania dla pracowników zarabiających płacę minimalną lub dla gospodarstw domowych w różnych grupach kwintylowych.

Problemy związane z Kryterium 2. Ogólny poziom wynagrodzeń i ich rozkład

Zgodnie z zapisami Dyrektywy jednym z kryteriów mających stanowić podstawę do ustalania i aktualizowania ustawowych wynagrodzeń minimalnych jest ogólny poziom wynagrodzeń i ich rozkład. Dyrektywa nie precyzuje jednakże, co oznacza dokładnie wyrażenie „ogólny poziom wynagrodzeń”. GUS publikuje dane dotyczące przeciętnego poziomu wynagrodzeń w gospodarce narodowej w Polsce. Nie są publikowane dane dotyczące rozkładu wynagrodzeń w gospodarce narodowej w Polsce.

W obecnie obowiązującej Ustawie o minimalnym wynagrodzeniu za pracę „przeciętne wynagrodzenie” definiowane jest jako przeciętne miesięczne wynagrodzenie brutto w gospodarce narodowej, ogłoszone przez prezesa Głównego Urzędu Statystycznego w Dzienniku Urzędowym Rzeczypospolitej Polskiej „Monitor Polski” (Artykuł 1 ustęp 3a Ustawy). Główny Urząd Statystyczny oblicza je dla podmiotów gospodarki narodowej, tzn. dla jednostek prawnych, czyli osób prawnych, jednostek organizacyjnych nieposiadających osobowości prawnej oraz osób fizycznych prowadzących działalność gospodarczą. Dotyczą wszystkich podmiotów gospodarki narodowej, tzn. także jednostek o liczbie pracujących do 9 osób⁸.

8 Zatrudnienie i wynagrodzenia w gospodarce narodowej w 2022 r., GUS; <https://stat.gov.pl/obszary-tematyczne/rynek-pracy/pracujacy-zatrudnieni-wynagrodzenia-koszty-pracy/zatrudnienie-i-wynagrodzenia-w-gospodarce-narodowej-w-pierwszym-kwartale-2023-roku,1,50.html>

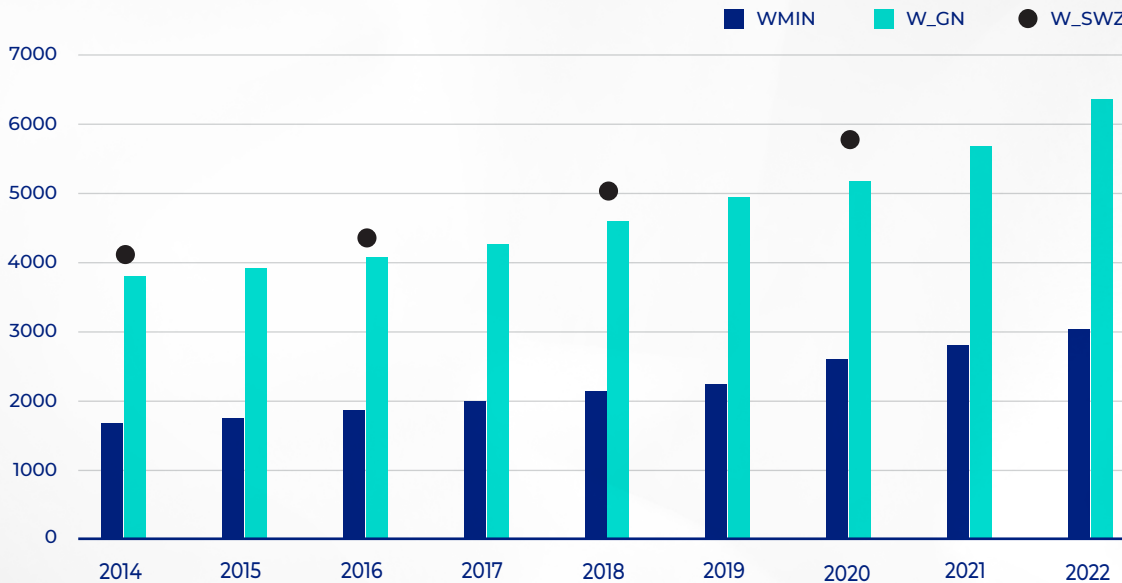
Trzeba podkreślić, że GUS publikuje tylko dane dotyczące przeciętnego miesięcznego wynagrodzenia brutto w gospodarce narodowej ogółem. Nie są dostępne dane dotyczące rozkładu wynagrodzeń w gospodarce narodowej. Tym samym możliwe jest obliczenie relacji płacy minimalnej do przeciętnego wynagrodzenia w gospodarce narodowej, ale nie jest możliwe obliczenie relacji płacy minimalnej do mediany wynagrodzeń w gospodarce narodowej (zgodnie z Art. 5 ustęp 4 Dyrektywy).

Rozkład i medianę wynagrodzeń można obliczyć tylko dla podmiotów zatrudniających 10 i więcej osób, wykorzystując dane z przeprowadzanego co dwa lata przez Główny Urząd Statystyczny badania Struktura wynagrodzeń według zawodów (SWZ; badanie realizowane na formularzu Z-12). Badanie to ma charakter reprezentacyjny dla podmiotów gospodarki narodowej o liczbie pracujących 10 i więcej osób. Dane dotyczą pełnozatrudnionych oraz niepełnozatrudnionych, którzy przepracowali cały miesiąc październik w roku badania. Wielkość próby to około 15% podmiotów gospodarczych o liczbie pracujących 10 i więcej osób. Przeciętne wynagrodzenie oblicza się jako średnią arytmetyczną wszystkich otrzymanych w badaniu wartości wynagrodzeń. Dane o wynagrodzeniach prezentowane są w przeliczeniu na pełny wymiar czasu pracy, za 22 dni robocze. SWZ to jedyne badanie, na podstawie którego można obliczyć rozkład i medianę wynagrodzeń w gospodarce polskiej (dla podmiotów zatrudniających 10 i więcej osób⁹).

Zaletą badania struktury wynagrodzeń jest wysoka wiarygodność danych o wynagrodzeniach. Dane raportowane są bowiem przez działy płac. Wadą jest ich reprezentatywność tylko dla populacji podmiotów o liczbie pracujących 10 osób i więcej. Tym samym badanie nie obejmuje sektora mikroprzedsiębiorstw. Przeciętne wynagrodzenie uzyskane w tym badaniu jest wyższe niż przeciętne wynagrodzenie w gospodarce narodowej. W 2020 r. przeciętne wynagrodzenie obliczone w badaniu SWZ (5848,24 zł) było o 11,2% wyższe od przeciętnego miesięcznego wynagrodzenia brutto w gospodarce narodowej (5167,47 zł; patrz Wykres 2). Niedogodnością jest również duże opóźnienie w publikowaniu danych jednostkowych z badania SWZ. W momencie pisania ekspertyzy najnowsze dane z SWZ dostępne są za rok 2020.

9 Warto jednocześnie dodać, że dane jednostkowe z tego badania, ze względu na ich wrażliwość, nie są publicznie dostępne. GUS umożliwia ich pozyskanie do celów naukowych.

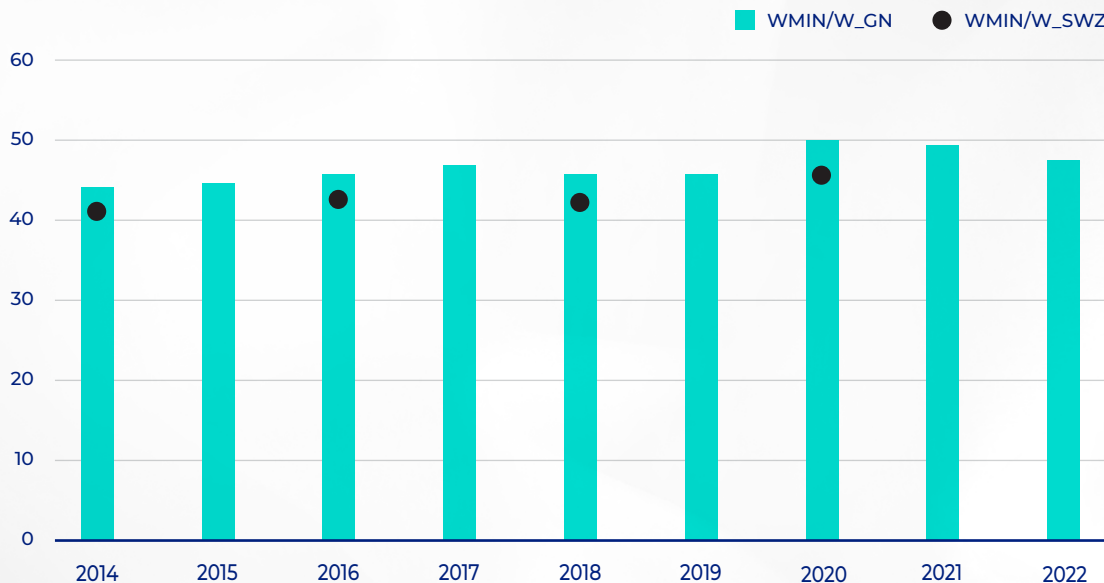
Wykres 2. Wynagrodzenie minimalne brutto (WMIN), przeciętne miesięczne wynagrodzenie brutto w gospodarce narodowej (W_GN) i w firmach z co najmniej 10 pracownikami (W_SWZ) w Polsce w latach 2014-2022 (PLN)



Źródło: Eurostat, GUS, obliczenia własne.

Warto zauważyć, że to, jakie dane zostaną przyjęte do analizy, przekłada się na wartość uzyskanych wyników dotyczących zaproponowanych w Dyrektywie kryteriów i ocenę stopnia ich spełnienia. W 2020 roku minimalne wynagrodzenie stanowiło 50,3% przeciętnego wynagrodzenia w gospodarce narodowej, ale tylko 45,2% przeciętnego wynagrodzenia w przedsiębiorstwach o liczbie pracowników 10 i więcej (Wykres 3). W 2022 roku płaca minimalna stanowiła 47,4% przeciętnego wynagrodzenia w gospodarce narodowej.

Wykres 3. Relacja płacy minimalnej do przeciętnego wynagrodzenia w gospodarce narodowej (WMIN/W_GN) oraz relacja płacy minimalnej do przeciętnego wynagrodzenia w przedsiębiorstwach o liczbie pracowników 10 i więcej (WMIN/W_SWZ) w Polsce w latach 2014-2022* (%)



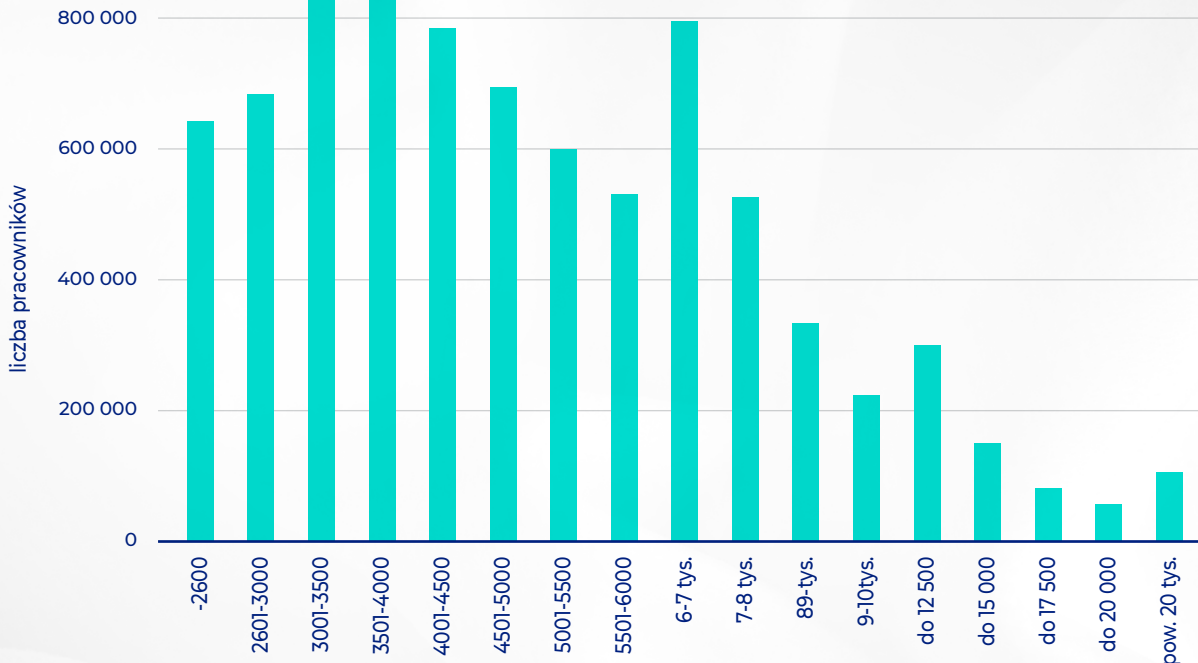
* Dane z badania Struktury wynagrodzeń według zawodów za rok 2022 nie są jeszcze dostępne.

Źródło: Eurostat, GUS, obliczenia własne.

Ponieważ dane dotyczące rozkładu wynagrodzeń w gospodarce narodowej nie są dostępne, poniżej pokazujemy rozkład wynagrodzeń w firmach zatrudniających 10 i więcej pracowników. Jak zostało wspomniane wcześniej, najnowsze dane dotyczą roku 2020.

W skali gospodarki w 2020 roku około 642 tysiące pracowników w firmach zatrudniających 10 i więcej pracowników zarabiali wynagrodzenie nie wyższe niż minimalne (Wykres 4). Stanowili oni około 7,8% wszystkich pracujących w tych firmach. Warto zwrócić jednak uwagę na porównywalną liczebność pracowników w kolejnym przedziale wynagrodzeń oraz fakt, iż dominujące wynagrodzenie znajdowało się w przedziale 3000-3500 zł, czyli zaledwie o 20% przewyższało wynagrodzenie minimalne. Nie więcej niż 3500 zł zarabiali niemal 27% pracowników w firmach z liczbą pracowników 10 i więcej osób (co stanowiło około 2,2 mln osób). Literatura wskazuje (Butcher i inni, 2012), że wzrost płacy minimalnej oddziałuje nie tylko na pracowników zarabiających wynagrodzenie minimalne, ale również na pracowników zarabiających do około 125% jej wysokości.

Wykres 4. Rozkład wynagrodzeń w firmach zatrudniających 10 i większą liczbę pracowników w 2020 roku w Polsce



Źródło: Obliczenia własne na podstawie danych z badania SWZ w 2020.

Kolejną istotną obserwacją dotyczącą rozkładu wynagrodzeń według zawodów w firmach z liczbą pracowników 10 i więcej osób jest to, że praktycznie wszystkie osoby (98,8%) zarabiające nie więcej niż wynagrodzenie minimalne to pracownicy sektora prywatnego. Z tego powodu szczegółowe analizy przekrojowe prezentowane w dalszej części ekspertyzy zostały przeprowadzone dla pracowników sektora prywatnego.

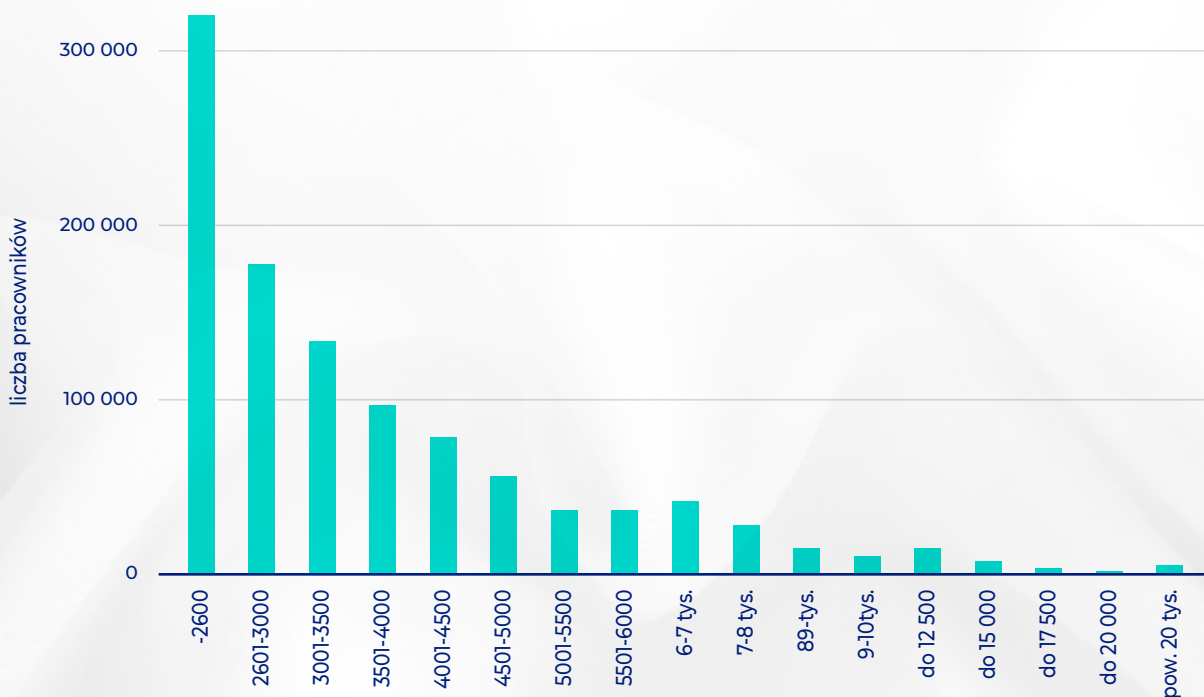
Należy podkreślić, że prezentowany na Wykresie 4 rozkład wynagrodzeń dotyczy tylko osób pracujących w firmach z liczbą pracowników 10 i więcej. Nie ma danych pozwalających na przedstawienie rozkładu wynagrodzeń w całej gospodarce, ale ponieważ przeciętne wynagrodzenia w mikroprzedsiębiorstwach są znacząco niższe niż w średnich i dużych firmach (Tabela A2), to rozkład wynagrodzeń dla całej gospodarki miałby na pewno inny kształt niż ten prezentowany na Wykresie 4. Według danych GUS przeciętne wynagrodzenie brutto na 1 zatrudnionego w mikroprzedsiębiorstwach było o 35% niższe niż przeciętnie w Polsce i prawie o 45% niższe niż przeciętne wynagrodzenie brutto na 1 zatrudnionego w przedsiębiorstwach dużych¹⁰ (Tabela A3). W mikroprzedsiębiorstwach płaca minimalna w 2021 roku stanowiła ponad 70% przeciętnego wynagrodzenia brutto na 1 zatrudnionego.

¹⁰ W przedsiębiorstwach niefinansowych, bez sektora rolniczego.

Poniżej prezentujemy rozkłady wynagrodzeń w firmach zatrudniających 10-19 i 20-49 pracowników na podstawie danych z badania Struktury wynagrodzeń według zawodów w 2020 roku¹¹.

W 2020 roku niemal 30% wszystkich pracujących w firmach zatrudniających od 10 do 19 pracowników w sektorze prywatnym pracowało za wynagrodzenie nie wyższe niż minimalne (Wykres 5). Dodatkowo aż 59% wszystkich zatrudnionych zarabiało mniej niż 3500 zł (czyli 135% wynagrodzenia minimalnego z roku 2020). Zmiany minimalnego wynagrodzenia w sposób bezpośredni oddziałują zatem na 640 tys. pracowników, którzy stanowią ponad połowę wszystkich zatrudnionych w firmach zatrudniających od 10 do 19 pracowników. Jest to ta część gospodarki, która w dużym stopniu odczuwa wszelkie zmiany dotyczące wynagrodzeń minimalnych.

Wykres 5. Rozkład wynagrodzeń w firmach zatrudniających 10-19 pracowników w sektorze prywatnym w 2020 roku

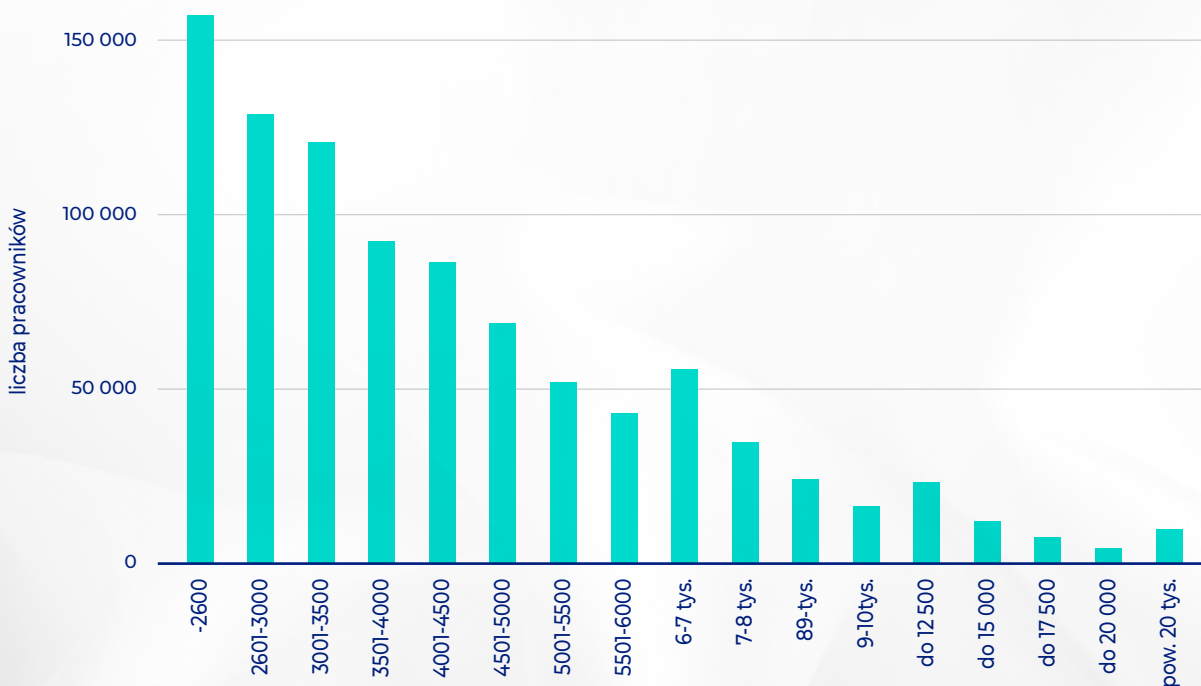


Źródło: Obliczenia własne na podstawie danych z badania SWZ w 2020.

¹¹ Z uwagi na brak informacji finansowych dla wyodrębnienia firm kierowaliśmy się wyłącznie liczbą zatrudnionych pracowników.

Wśród nieznacznie większych podmiotów, zatrudniających od 20 do 49 pracowników, odsetek zatrudnionych za wynagrodzenie nie wyższe niż minimalne był mniejszy (17% w 2020 roku), mimo tego ponad 43% (około 406 tysięcy) pracowników otrzymywało wynagrodzenie nie wyższe niż 3500 zł, czyli 135% wynagrodzenia minimalnego z 2020 r. (Wykres 6). Zmiany wynagrodzenia minimalnego mają zatem wpływ na istotną część zatrudnionych w małych firmach.

Wykres 6. Rozkład wynagrodzeń w firmach zatrudniających 20-49 pracowników w sektorze prywatnym w 2020 roku

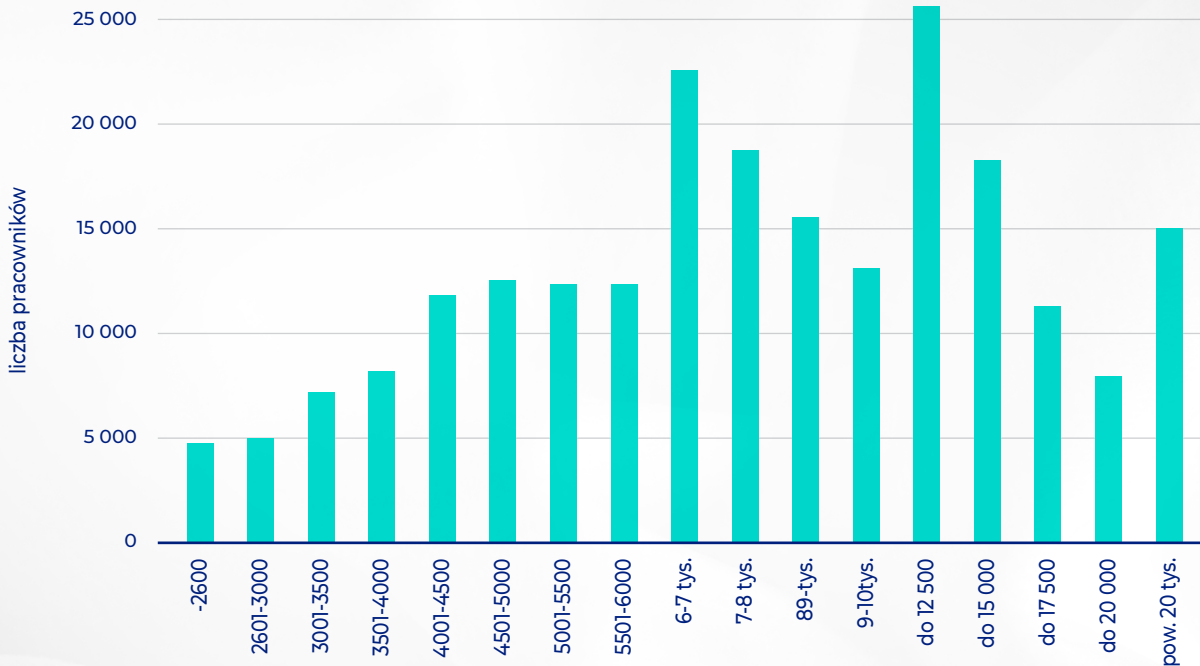


Źródło: Obliczenia własne na podstawie danych z badania SWZ w 2020.

Kolejnym ważnym aspektem, na który trzeba zwrócić uwagę, jest to, że rozkłady wynagrodzeń różnią się istotnie pomiędzy sekcjami gospodarki. Najwyższe przeciętne wynagrodzenia w Polsce obserwowane są w sekcji J (Informacja i komunikacja), z kolei najniższe – w sekcji I (Działalność związana z zakwaterowaniem i usługami gastronomicznymi).

W sekcjach z przeciętnie wysokimi wynagrodzeniami wpływ zmian płacy minimalnej jest niewielki. W sekcji J w 2020 roku tylko około 2,2% pracowników zarabiało wynagrodzenie nie większe niż minimalne (Wykres 7). Mediana wynagrodzeń w tej sekcji przewyższa przeciętne wynagrodzenie w sektorze przedsiębiorstw. Jest to ta część gospodarki, dla której polityka kształtowania minimalnego wynagrodzenia, a zatem i Dyrektywa dotycząca adekwatnych wynagrodzeń minimalnych ma marginalne znaczenie.

Wykres 7. Rozkład wynagrodzeń w firmach zatrudniających 10 i większą liczbę pracowników w sekcji działalności Informacja i komunikacja w 2020 roku

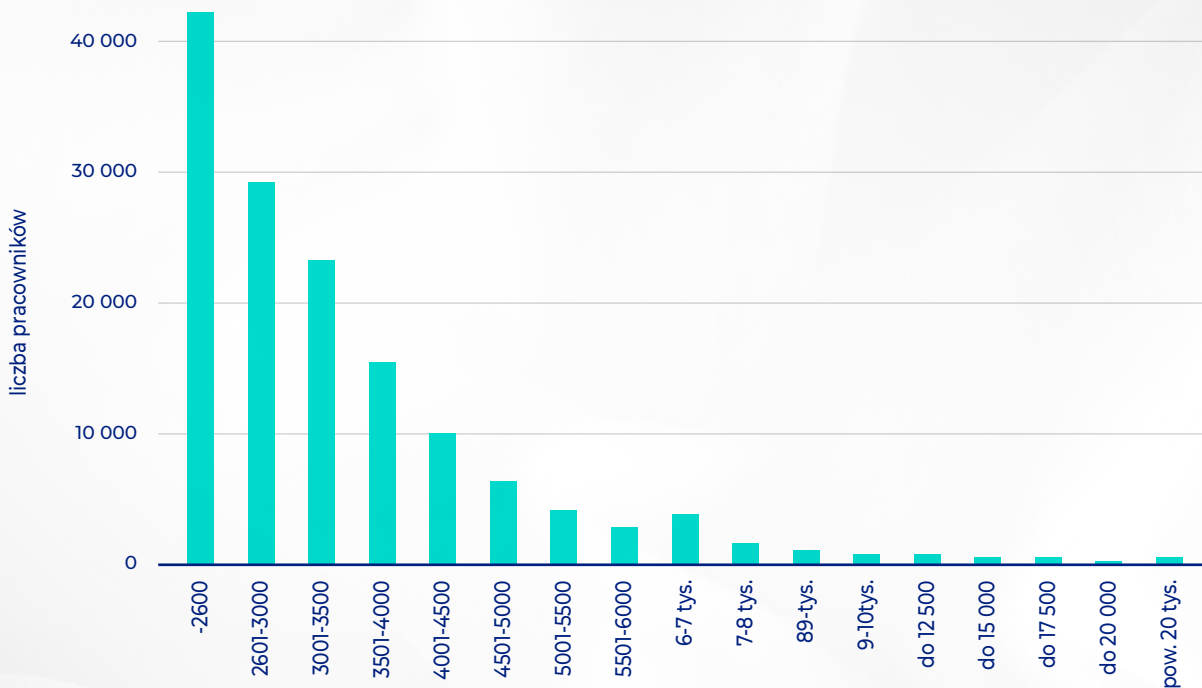


Źródło: Obliczenia własne na podstawie danych z badania SWZ w 2020.

Zupełnie inaczej sytuacja wygląda w niskopłatnych sekcjach gospodarki. Działalność związana z zakwaterowaniem i usługami gastronomicznymi (Horeca) jest sekcją PKD o najniższych wynagrodzeniach. W 2020 roku niemal 30% pracowników tej sekcji w sektorze prywatnym otrzymywało wynagrodzenie nie wyższe niż minimalne, a kolejne 37% płacę nieprzekraczającą 3500 zł (135% wynagrodzenia minimalnego; Wykres 8). Można zatem zauważyć, że podnoszenie płacy minimalnej wpływa bezpośrednio na ponad 2/3 pracowników sektora Horeca w Polsce.

Kolejny raz podkreślamy, że te dane dotyczą tylko firm zatrudniających 10 i więcej osób, tym samym nie uwzględniamy bardzo dużej części tej sekcji, czyli mikroprzedsiębiorstw, gdzie płace są na niskim poziomie. Wpływ zmian płacy minimalnej w sekcji Horeca jest więc faktycznie znacznie większy.

Wykres 8. Rozkład wynagrodzeń w firmach zatrudniających 10 i większą liczbę pracowników w sekcji Działalność związana z zakwaterowaniem i usługami gastronomicznymi w 2020 roku



Źródło: Obliczenia własne na podstawie danych z badania SWZ w 2020.

Niemożliwe jest również obliczenie relacji płacy minimalnej do mediany wynagrodzeń w gospodarce narodowej, dane dotyczące mediany wynagrodzeń w całej gospodarce nie są publikowane.

Możemy jedynie odnieść się do mediany wynagrodzeń w przedsiębiorstwach z liczbą pracujących 10 i więcej osób. W 2020 roku wynosiła ona 4702,66 zł (Tabela 1). Tym samym w 2020 roku płaca minimalna stanowiła 55,3% mediany wynagrodzeń w przedsiębiorstwach o liczbie pracujących 10 i więcej osób.

Ze względu na to, że przeciętne wynagrodzenia w mikroprzedsiębiorstwach są niższe niż przeciętne wynagrodzenia w większych firmach, relacja płacy minimalnej do mediany wynagrodzeń w gospodarce narodowej (czyli z uwzględnieniem mikroprzedsiębiorstw) jest na pewno wyższa. Niestety brak danych uniemożliwia obliczenie jej wysokości.

Tabela 1. Płaca minimalna i mediana wynagrodzeń* w firmach z liczbą pracujących 10 osób i więcej w Polsce w latach 2014-2020

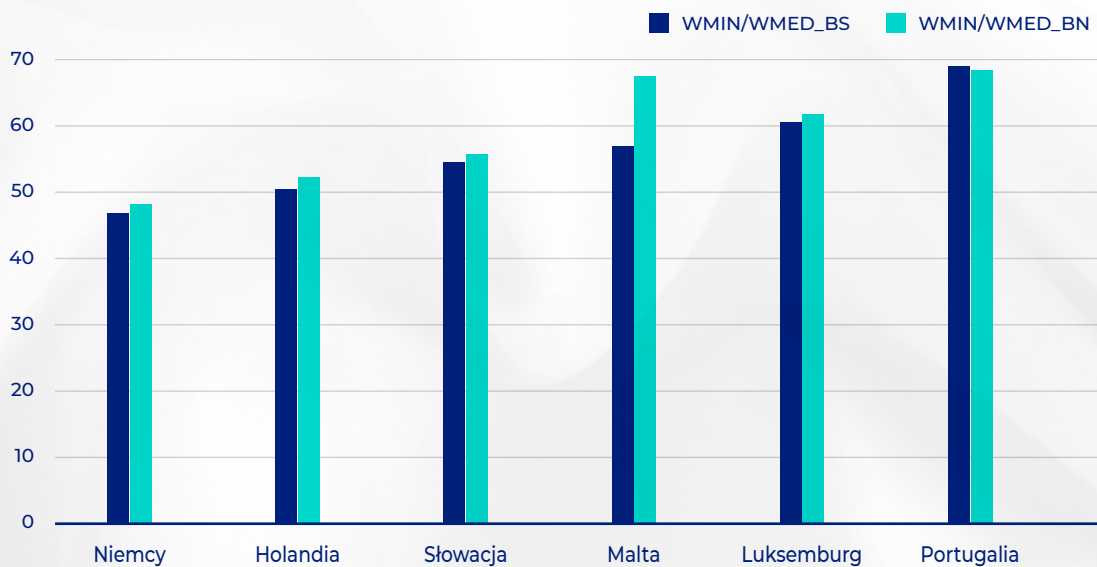
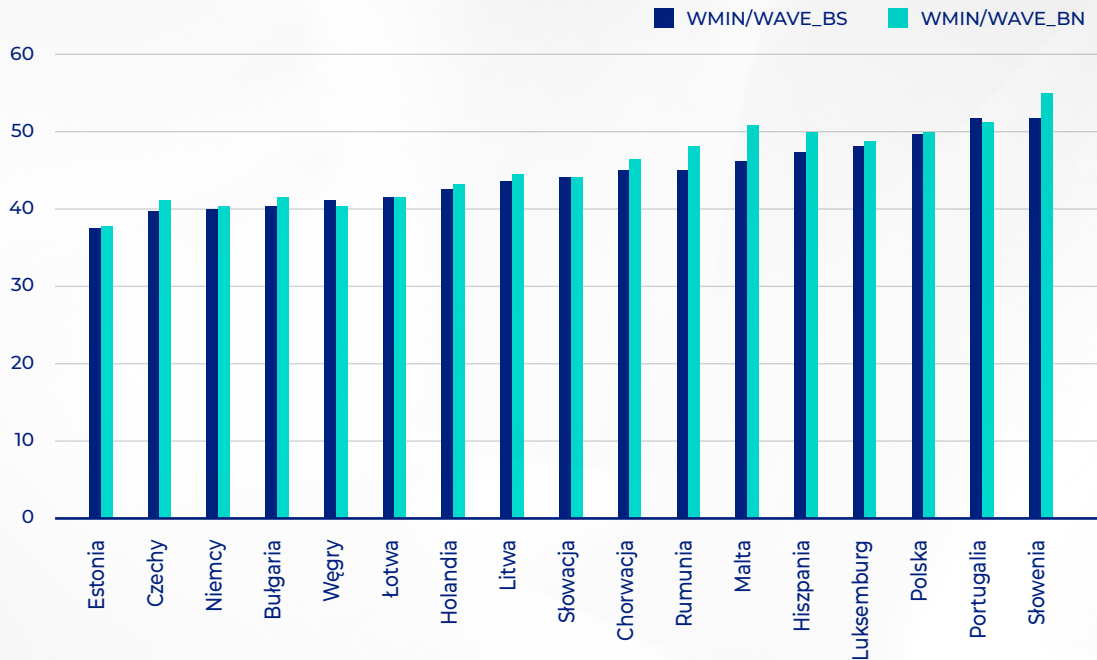
| | Płaca minimalna (PLN) | Mediana wynagrodzeń (PLN) | Relacja płacy minimalnej do mediany (%) |
|------|------------------------------|----------------------------------|--|
| 2014 | 1680 | 3291,56 | 51,0 |
| 2016 | 1850 | 3510,67 | 52,7 |
| 2018 | 2100 | 4094,98 | 51,3 |
| 2020 | 2600 | 4702,66 | 55,3 |

Źródło: Obliczenia własne na podstawie danych z badania SWZ 2014-2020.

Przy omawianiu danych dotyczących relacji płacy minimalnej do przeciętnego wynagrodzenia i do mediany wynagrodzeń warto również spojrzeć na dane publikowane przez Eurostat dotyczące relacji płacy minimalnej w danym państwie członkowskim do przeciętnego miesięcznego wynagrodzenia. Przeciętne miesięczne wynagrodzenie obliczane jest tam jest dla sekcji B-S (przemysł, budownictwo i usługi, z wyjątkiem działalności gospodarstw domowych jako pracodawców oraz organizacji i organów eksterytorialnych) oraz dla sekcji B-N (przemysł, budownictwo i usługi rynkowe).

Według danych publikowanych przez Eurostat relacja płacy minimalnej do przeciętnego wynagrodzenia w Polsce w 2021 r. (najnowsze dostępne dane) wyniosła 49,8% w przypadku porównywania do przeciętnych wynagrodzeń w sekcjach B-S i 50,1% w przypadku, gdy porównanie dotyczy przeciętnych wynagrodzeń w sekcjach B-N (Wykres 9).

Dane wskazują, że relacja płacy minimalnej w Polsce w stosunku do przeciętnego wynagrodzenia była w 2021 roku na jednym z najwyższych w UE poziomie. Jednocześnie trzeba zauważyć, że tylko dla kilku państw UE dostępne są dane dotyczące relacji płacy minimalnej do mediany wynagrodzeń, brak jest danych dla Polski.

Wykres 9. Płaca minimalna w relacji do średniej (górny wykres) i mediany (dolny wykres) wynagrodzeń w państwach UE (%)


WMIN – wynagrodzenie minimalne, WAVE_BS – przeciętne wynagrodzenie w sekcjach B-S, WAVE_BN – przeciętne wynagrodzenie w sekcjach B-N, WMED_BS – mediana wynagrodzeń w sekcjach B-S, WMED_BN – mediana wynagrodzeń w sekcjach B-N.

Źródło: Eurostat.

Podsumowując, dostępne publicznie są dane dotyczące przeciętnego poziomu wynagrodzeń w gospodarce narodowej. Nie są dostępne dane dotyczące rozkładu i mediany wynagrodzeń w gospodarce narodowej. GUS powinien je zacząć obliczać i podawać do publicznej wiadomości.

Problemy związane z Kryterium 3. Stopa wzrostu wynagrodzeń

W polskim przypadku wydaje się, że jest to najmniej problematyczne kryterium. Zgodnie z art. 5 ustawy, gdy płaca minimalna jest niższa niż 50% przeciętnego wynagrodzenia, płaca minimalna rośnie nie tylko o wartość prognozowanego wskaźnika cen i usług konsumpcyjnych ogółem, ale również o 2/3 wskaźnika prognozowanego realnego przyrostu produktu krajowego brutto.

Porównując średnie tempo wzrostu płacy minimalnej w latach 2014-2022, można zauważyć, że wyniosło ono 7,3% i było o prawie 1 punkt procentowy wyższe niż średni wzrost przeciętnego wynagrodzenia w gospodarce narodowej (6,4%; Wykres 10). Przekładało się to na wzrost relacji płacy minimalnej do przeciętnej.

Wykres 10. Tempo wzrostu płacy minimalnej i tempo wzrostu przeciętnych wynagrodzeń w gospodarce narodowej w Polsce w latach 2014-2022 (%)



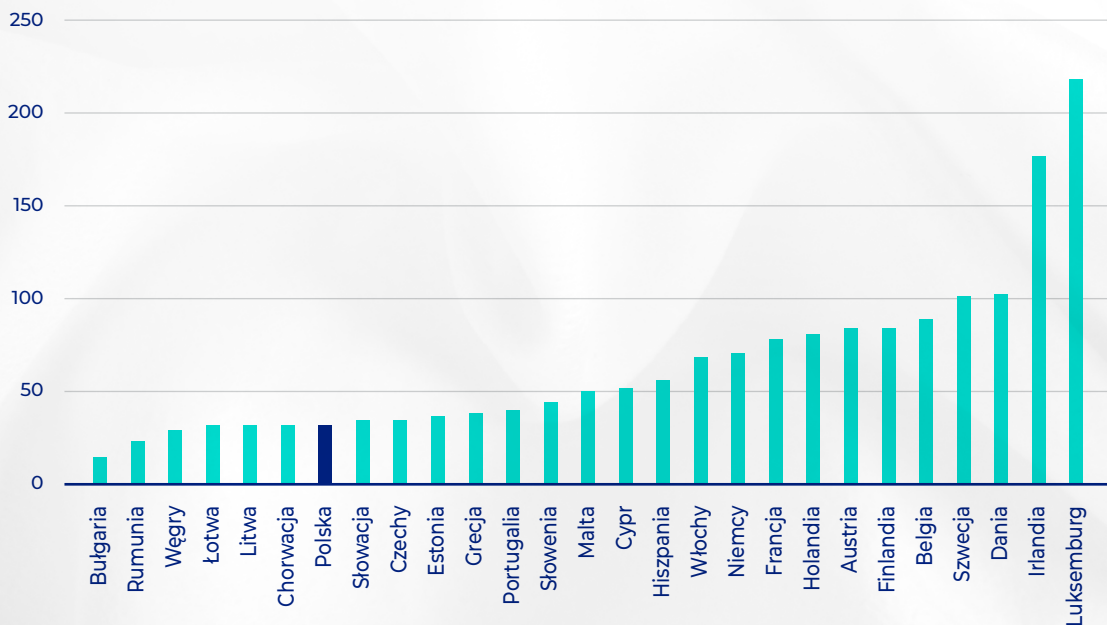
Źródło: obliczenia własne na podstawie danych GUS i Eurostatu.

Zgodnie z danymi przedstawionymi przez Ministerstwo Rodziny i Polityki Społecznej w ocenie skutków regulacji do rozporządzeń prezesa Rady Ministrów w sprawie wysokości minimalnego wynagrodzenia za pracę oraz minimalnej stawki godzinowej w 2022 roku i 2023 roku planowana relacja minimalnego do przeciętnego wynagrodzenia w gospodarce narodowej wynosi odpowiednio 51,4% oraz 50,4% (MRiPS, 2021 i 2022).

Problemy związane z Kryterium 4. Długoterminowe krajowe poziomy produktywności i ich zmiany

Na tle państw Unii Europejskiej Polska jest państwem o relatywnie niskim poziomie produktywności (mierzonej jako wartość PKB na pracującego; Wykres 11). W 2022 roku tylko sześć państw UE miało od Polski niższy poziom PKB na pracującego.

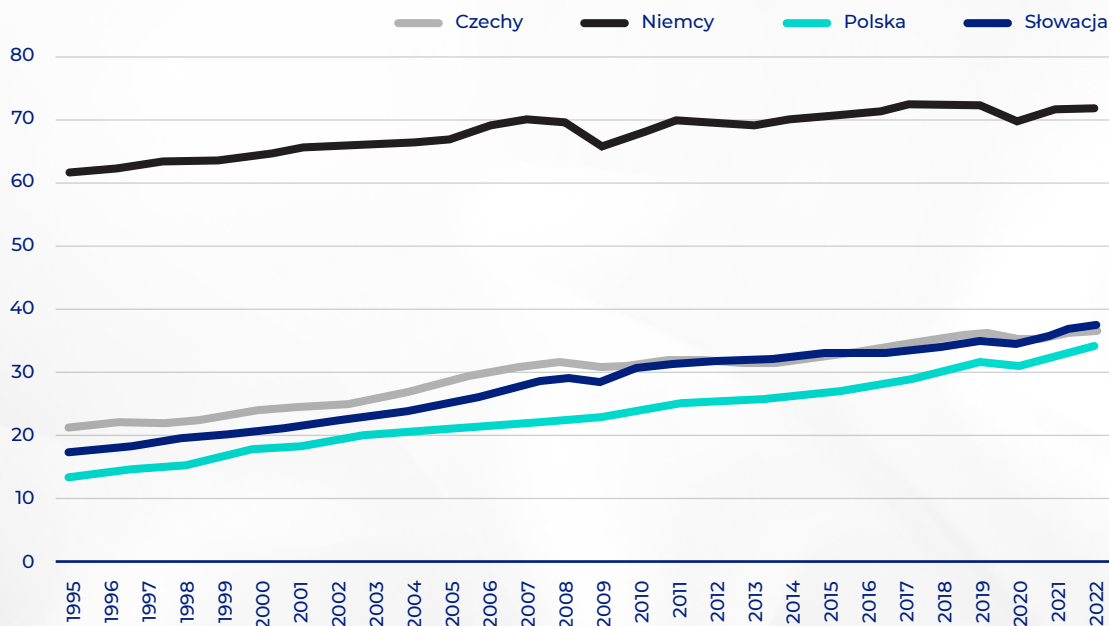
Wykres 11. Poziom produktywności (PKB w cenach stałych z 2015 roku na pracującego) w państwach UE w 2022 roku (tysiące euro)



Źródło: obliczenia własne na danych Eurostatu.

Patrząc na długoterminowe zmiany poziomu produktywności (w latach 1995-2022, Wykres 12) można zauważyć, że poziom produktywności w Polsce rośnie, podobnie jak i w innych gospodarkach Europy Środkowo-Wschodniej. PKB na pracującego w Polsce wzrósł z poziomu 22% wartości PKB na pracującego w Niemczech w 1995 roku do wartości 47% PKB na pracującego w Niemczech w 2022 roku.

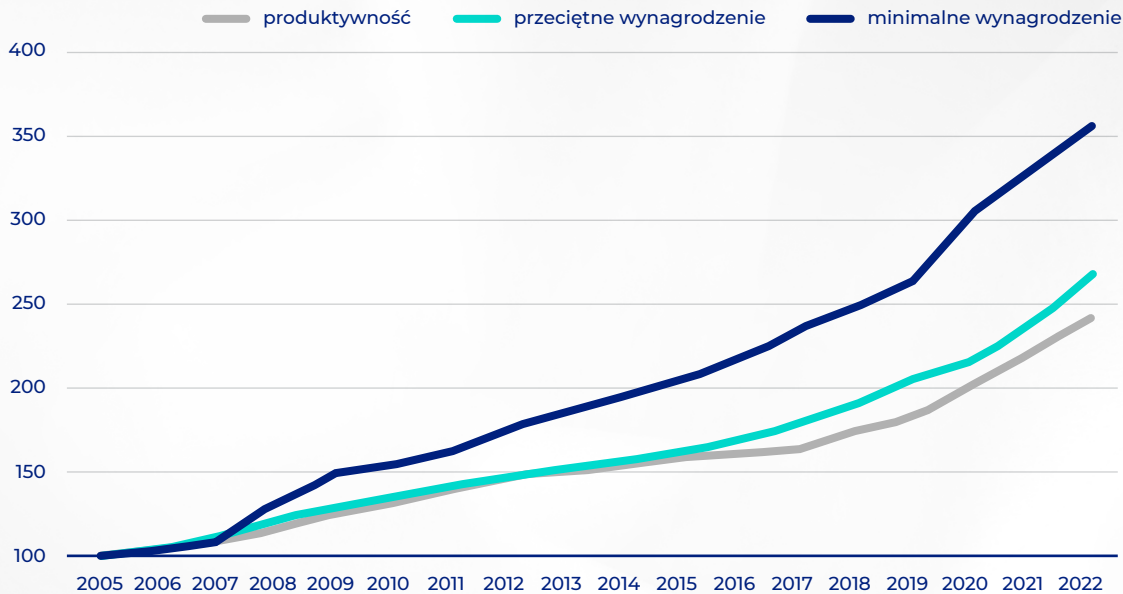
Wykres 12. Poziom produktywności (PKB w cenach stałych z 2015 roku na pracującego) w wybranych państwach UE w latach 1995-2022 (tysiące euro)



Źródło: obliczenia własne na danych Eurostatu.

Eurofound (2023), porównując zmiany produktywności ze zmianami przeciętnych wynagrodzeń i zmianami płacy minimalnej, wskazuje, że w Polsce, podobnie, jak w większości państw UE, płace minimalne rosły znacznie szybciej niż produktywność (patrz też wykres 13). Na wykresie 13 porównano długoterminowe zmiany powyższych zmiennych (w stosunku do 2005 roku). Warto zauważyć, że do 2014 roku zmiany przeciętnych wynagrodzeń praktycznie pokrywały się ze wzrostem produktywności. W kolejnych latach tempo wzrostu przeciętnych wynagrodzeń było szybsze. Jeżeli chodzi o zmiany płacy minimalnej, to należy zauważyć, że były one znacznie większe niż wzrost produktywności. W latach 2005-2022 płaca minimalna wzrosła o 255%, przeciętne wynagrodzenie o 167%, a produktywność o 143%. Warto zauważyć, że Polska jest jednym z państw o najniższym udziale kosztów pracy w PKB (Eurostat, 2022).

Wykres 13. Zmiany płacy minimalnej, przeciętnego wynagrodzenia i produktywności w Polsce w latach 2005-2022.



Produktywność liczona jest jako wartość PKB (w cenach stałych z 2003 roku) podzielona przez liczbę pracujących w gospodarce narodowej. Przeciętne wynagrodzenia dotyczą całej gospodarki narodowej.

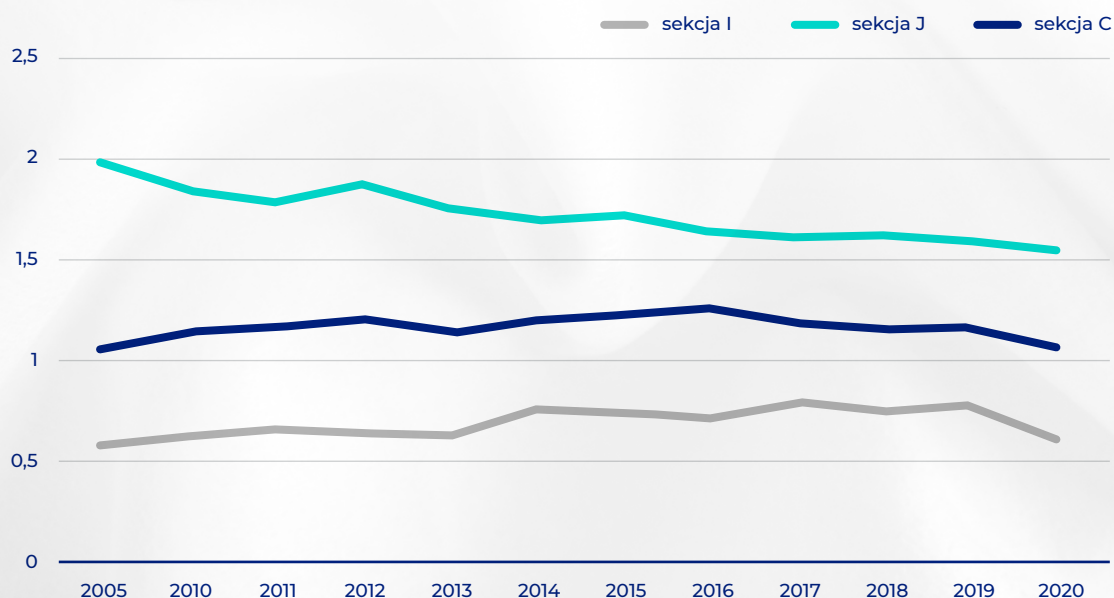
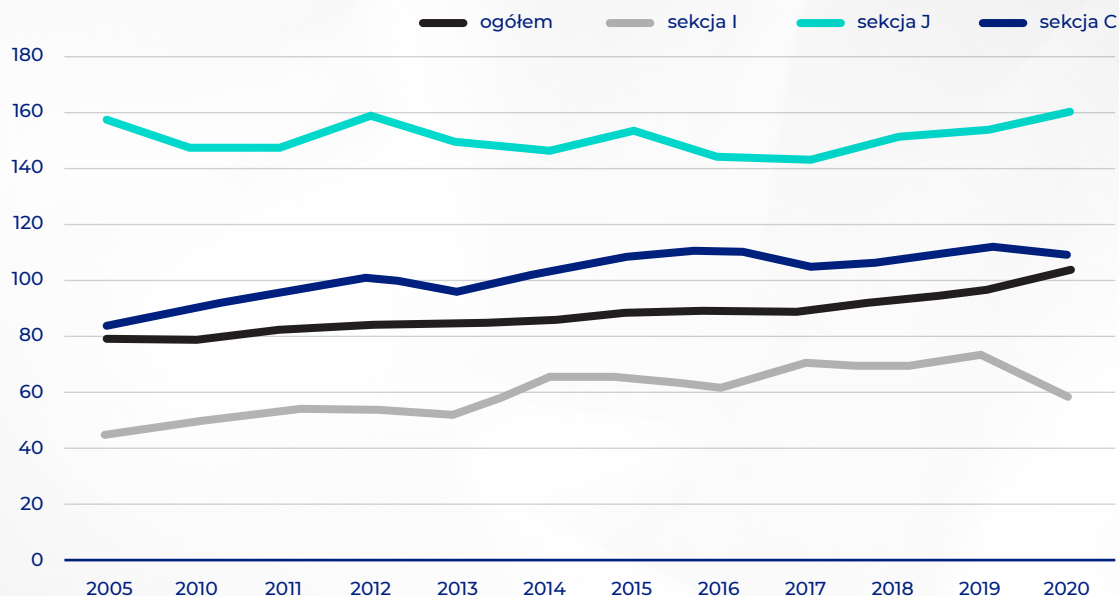
Źródło: obliczenia własne na podstawie danych GUS.

Należy zwrócić uwagę na fakt, iż produktywność pracy jest silnie zróżnicowana w przekroju gospodarki, w szczególności sekcji PKD. W niskopłatnych sekcjach gospodarki, np. w sekcji I (Działalność związana z zakwaterowaniem i usługami gastronomicznymi), poziom produktywności jest znacznie niższy niż przeciętnie w kraju. Co ciekawe, w latach 2009-2019 sukcesywnie wzrastał, z około 62% do 76% przeciętnej wartości dla kraju. Według danych GUS spadł natomiast bardzo silnie w 2020 roku w tej sekcji (przy jednoczesnym wzroście przeciętnego poziomu produktywności w kraju) do poniżej 60% przeciętnej wartości w kraju. Wynikało to z silnego spadku wartości produkcji w sekcjach najbardziej dotkniętych przez ograniczenia związane z pandemią COVID-19, przy jednoczesnym utrzymaniu zatrudnienia¹².

W wysokopłatnych sekcjach gospodarki np. w sekcji J (Informacja i komunikacja) poziom produktywności był w 2020 roku około 50% wyższy niż przeciętna wartość dla kraju. Co ciekawe, dane GUS pokazują, że relatywny poziom produktywności w tej sekcji miał w latach 2009-2020 tendencję malejącą (Wykres 14).

¹² Dane GUS pokazują, że w 2020 roku wartość dodana brutto (liczona w cenach stałych) spadła w sekcji Działalność związana z zakwaterowaniem i wyżywieniem o prawie 27% w stosunku do roku poprzedniego. Jednocześnie liczba pracujących spadła o niecałe 6%.

Wykres 14. Produktywność (wartość dodana brutto na pracującego) w kraju i w wybranych sekcjach gospodarki w latach 2009-2020 (tysiące PLN, górny wykres oraz Polska = 100, dolny wykres)



Źródło: obliczenia własne na podstawie danych GUS.

W kontekście zapisów Dyrektywy wydaje się, że trzeba dokładnie monitorować zmiany poziomu produktywności nie tylko na poziomie kraju, ale może nawet przede wszystkim na poziomie poszczególnych, w szczególności niskopłatnych, sekcji gospodarki.

Problem niepełnych danych dotyczących odsetka osób pracujących w gospodarce zarabiających wynagrodzenie minimalne

Dyrektywa wskazuje na konieczność zbierania danych dotyczących poziomu ustawowego wynagrodzenia minimalnego oraz odsetka pracowników objętych tym wynagrodzeniem (Art. 10 ustęp 2).

W opracowaniu cyklicznym „Wybrane zagadnienia z rynku pracy” GUS publikuje szacunkową liczbę zatrudnionych w gospodarce narodowej otrzymujących wynagrodzenia brutto nieprzekraczające obowiązującego minimalnego wynagrodzenia. W obliczeniach GUS wykorzystuje własne badania i obowiązkową sprawozdawczość oraz uwzględnia dane pochodzące z systemów administracyjnych Ministerstwa Finansów i Zakładu Ubezpieczeń Społecznych. Dane dotyczą grudnia i publikowane są z rocznym opóźnieniem. Zgodnie z nimi liczba osób zatrudnionych w gospodarce narodowej otrzymujących wynagrodzenia brutto nieprzekraczające obowiązującego minimalnego wynagrodzenia w grudniu 2021 r. wyniosła około 1,6 mln, czyli 13,3% ogółu zatrudnionych¹³. W tym opracowaniu GUS podaje tylko informacje, w których sekcjach odsetek pracujących za wynagrodzenie minimalne był najwyższy. Brak jest informacji dotyczących liczby i odsetka pracujących za wynagrodzenie minimalne według płci, wieku, wielkości przedsiębiorstw itd. Z kolei w ocenie skutków regulacji do rozporządzenia prezesa Rady Ministrów ustalającego minimalne wynagrodzenie w 2022 roku Ministerstwo Finansów szacuje liczbę osób świadczących pracę na podstawie umowy o pracę pobierających wynagrodzenie wyższe niż wynagrodzenie minimalne w 2022 roku na 2,2 mln. Te dwie liczby są zbieżne. W 2021 roku oszacowano na 600 tys. liczbę osób pobierających wynagrodzenie wyższe niż minimalne z 2021 roku, a nie wyższe niż planowane minimalne wynagrodzenie w roku 2022 (MRiPS 2021).

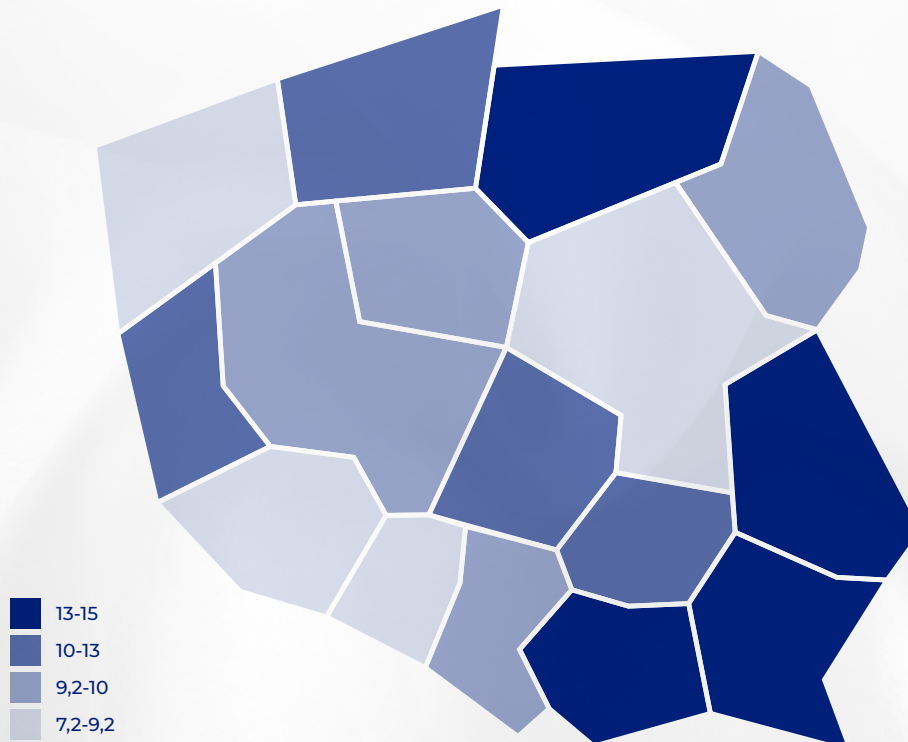
GUS publikuje również dane szacunkowe dotyczące liczby pracujących i otrzymujących wynagrodzenia brutto nieprzekraczające obowiązującego minimalnego wynagrodzenia w firmach z liczbą pracujących 10 i więcej osób. W podmiotach o liczbie pracujących 10 i więcej osób wynagrodzenie za październik 2020 r. w wysokości równej lub niższej od minimalnej płacy otrzymało 7,8% zatrudnionych, tj. około 642 tys. osób. Dla całej gospodarki narodowej ta liczba

¹³ Wybrane zagadnienia rynku pracy – dane za 2021 r., GUS; <https://stat.gov.pl/obszary-tematyczne/rynek-pracy/pracujacy-zatrudnieni-wynagrodzenia-koszty-pracy/wybrane-zagadnienia-ryнку-pracy-dane-za-2021-r-,9,10.html>

jest znacznie większa, ponieważ zgodnie z zakresem podmiotowym badanie wynagrodzeń nie obejmuje jednostek o liczbie pracujących do 9 osób, w tym także samozatrudnionych (niezaliczanych do kategorii pracowników najemnych), w których wynagrodzenia oscylują wokół wartości płacy minimalnej.

Zgodnie z zapisami Dyrektywy dane dotyczące odsetka osób zarabiających minimalne wynagrodzenie powinny być przekazywane w formie zdezagregowanej według płci, wieku, niepełnosprawności, sektora działalności i wielkości przedsiębiorstwa, w miarę dostępności. Rekomendujemy, aby urząd statystyczny publikował dane dotyczące liczby osób zarabiających minimalne wynagrodzenie w odniesieniu do wszystkich podmiotów gospodarki narodowej, a nie ograniczone do firm zatrudniających 10 i więcej pracowników, w podstawowych przekrojach wskazanych w Dyrektywie, jak również w przekroju regionów. Dostępne dane dotyczące odsetka pracujących za wynagrodzenie nie wyższe niż minimalne w firmach zatrudniających 10 i więcej pracowników pokazują, że zróżnicowanie tego wskaźnika jest silne w przekroju regionów (Mapa 3).

Mapa 3. Odsetek pracujących* za wynagrodzenie nie wyższe niż minimalne w przekroju województw w Polsce w 2020 roku



*w firmach zatrudniających 10 i więcej pracowników

Źródło: obliczenia własne na podstawie danych indywidualnych SWZ.

Problemy prawne

Artykuł 2 Dyrektywy wskazuje, że „Niniejsza dyrektywa ma zastosowanie do pracowników w Unii związanych umową o pracę lub pozostających w stosunku pracy określonym przez ustawę, umowy zbiorowe lub praktykę obowiązującą w poszczególnych państwach członkowskich, przy uwzględnieniu orzecznictwa Trybunału Sprawiedliwości”. Jednocześnie Artykuł 3 Dyrektywy wskazuje, że „wynagrodzenie minimalne” oznacza ustaloną w ustawie lub umowach zbiorowych minimalną wysokość płacy, którą pracodawca, w tym w sektorze publicznym, jest zobowiązany wypłacać pracownikom za pracę wykonywaną w danym okresie. W tym aspekcie pojawia się pytanie, czy Ustawa o kształtowaniu wynagrodzeń w państwowej sferze budżetowej oraz inne ustawy, np. Karta nauczyciela, są zgodne z Dyrektywą. Zgodnie z Dyrektywą żaden pracownik (również pracujący w sektorze publicznym) nie może otrzymywać płacy poniżej wynagrodzenia minimalnego.

Artykuł 5 ustęp 1 Dyrektywy wskazuje, że „Państwa członkowskie określają te kryteria zgodnie ze swoimi praktykami krajowymi, w odpowiednim prawie krajowym, w drodze decyzji swoich właściwych organów lub w drodze porozumień trójstronnych”. Potrzebna odpowiedź na pytanie, czy konieczna byłaby tu zmiana Ustawy o wynagrodzeniu minimalnym.

Ponadto Artykuł 5 ustęp 6 wskazuje, że każde państwo członkowskie wyznacza lub ustanawia co najmniej jeden organ doradczy, który doradza właściwym organom w kwestiach związanych z ustawowymi wynagrodzeniami minimalnymi, i umożliwia jego funkcjonowanie. Potrzebna odpowiedź na pytanie, czy tym organem jest obecnie funkcjonująca Rada Dialogu Społecznego, czy konieczne jest ustanowienie odrębnego organu doradczego i czy konieczna jest zmiana Ustawy o wynagrodzeniu minimalnym.

Jeżeli płaca minimalna ma stanowić co najmniej 50% przeciętnego wynagrodzenia, to wydaje się, że konieczna byłaby zmiana zapisów Ustawy o wynagrodzeniu minimalnym. W szczególności chodzi o istniejący zapis, zgodnie z którym płaca minimalna jest niższa niż 50% przeciętnego wynagrodzenia, musi ona dodatkowo wzrastać o 2/3 prognozowanego tempa wzrostu realnego PKB.

Naszym zdaniem, aby odpowiedzieć na powyższe wątpliwości, konieczna byłaby odrębna ekspertyza dotycząca powyższych aspektów od strony prawnej.

4. Płaca minimalna w innych państwach UE – dobre praktyki

Polska jest jednym z 22 państw członkowskich Unii Europejskiej, w którym ustalona jest płaca minimalna na poziomie krajowym (tylko w pięciu państwach UE płace minimalne nie są ustalone na poziomie krajowym: Austria, Dania, Finlandia, Szwecja, Włochy). Od 1 stycznia 2023 roku ustawowa płaca minimalna została wprowadzona na Cyprze.

Reguły ustalania płacy minimalnej różnią się znacząco w poszczególnych państwach. Eurofound (2023) podkreśla, że zwiększa się liczba państw, które ustalają poziom ustawowych płac minimalnych w drodze dwustronnego lub trójstronnego porozumienia. W 2023 roku partnerzy społeczni odegrali pewną rolę w ustalaniu poziomu płacy minimalnej w każdym kraju członkowskim, aczkolwiek tylko w kilku państwach udało się osiągnąć porozumienia. Węgry i Portugalia to państwa, w których zawarto trójstronne porozumienia w sprawie wysokości płacy minimalnej na 2023 r. Porozumienia dwustronne po negocjacjach między partnerami społecznymi najwyższego szczebla osiągnięto w Estonii i na Słowacji. W dużej części państw członkowskich (Bułgaria, Czechy, Litwa, Łotwa, Polska, Rumunia, Słowenia i Hiszpania) konsultacje z partnerami społecznymi miały miejsce, ale ostatecznie skończyły się podjęciem decyzji przez rząd (Eurofound, 2023).

Różnice między państwami członkowskimi dotyczą również procesu ustalania płac minimalnych. W części państw członkowskich funkcjonują mniej lub bardziej ścisłe reguły, którymi organy ustalające płacę minimalną muszą się kierować. Do tych państw należą Luksemburg, Holandia i Polska. W niektórych państwach członkowskich funkcjonują komitety ekspertów kierujące procesem ustalania płac minimalnych: są to Chorwacja, Irlandia, Grecja, Hiszpania i Malta. Niektóre państwa mają zarówno ustalone reguły, jak i komitety ekspertów (Francja i Niemcy). Jeszcze w innych funkcjonuje kombinacja reguł i konsultacji bądź negocjacji z partnerami społecznymi (Belgia, Francja, Polska i Słowenia; Eurofound, 2023).

Różne są również wskaźniki uwzględniane przy ustalaniu płacy minimalnej w poszczególnych państwach członkowskich. Jednym z tych wskaźników jest inflacja. Inflacja (lub poziomy cen) są wymienione w szczegółowych przepisach ośmiu państw członkowskich UE: Belgia, Francja, Grecja, Luksemburg, Malta, Polska, Słowenia, Hiszpania. W pięciu państwach przepisy regulujące płacę minimalną nie zawierają wprost słowa inflacja, ale pośrednio wspominają o skutkach inflacji, odnosząc się do takich wyrażzeń, jak koszt, standard życia lub siła nabywcza płacy minimalnej. Są to: Bułgaria, Chorwacja, Cypr, Irlandia i Portugalia. W dziewięciu państwach regulacja płacy minimalnej nie uwzględnia inflacji. Są to: Czechy, Niemcy, Węgry, Estonia, Litwa, Łotwa, Holandia, Rumunia, Słowacja (Eurofound, 2023).

Chociaż odniesienie do inflacji lub pokrewnych wskaźników występuje w ustawodawstwie 13 państw członkowskich, to nie we wszystkich przypadkach uwzględnienie zmian cen czy kosztów życia jest obowiązkowe przy ustalaniu płacy minimalnej. Tylko w przypadku sześciu państw wzrost płacy minimalnej musi uwzględniać inflację (Belgia, Francja, Luksemburg, Polska) czy zmiany kosztów życia (Malta i Słowenia). W Niemczech i w Holandii podwyżki płacy minimalnej są powiązane ze zmianami płac w układach zbiorowych.

W Belgii i Luksemburgu płaca minimalna jest automatycznie indeksowana, gdy wskaźnik cen przekroczy ustalony poziom. W Belgii krajowa płaca minimalna jest dostosowywana, gdy wskaźnik cen, który nie obejmuje alkoholu, tytoniu i paliw silnikowych, wzrośnie powyżej 2%¹⁴. W Luksemburgu wszystkie płace (również płaca minimalna) są indeksowane, gdy wskaźnik cen towarów i usług konsumpcyjnych za ostatnie 6 miesięcy wzrośnie o 2,5%. Mechanizm indeksacyjny ma miejsce również w Holandii, gdzie płaca minimalna jest indeksowana do przewidywanego na kolejne 6 miesięcy wzrostu płac uzgodnionych w układzie zbiorowym (OECD, 2022). Przykładem państwa o automatycznej indeksacji jest też Polska, gdzie zgodnie z Ustawą o wynagrodzeniu minimalnym płaca minimalna na rok kolejny musi wzrosnąć o co najmniej prognozowany wskaźnik inflacji.

We Francji dostosowania płacy minimalnej składają się z trzech komponentów. Pierwszy z nich obejmuje roczne dostosowania płacy minimalnej, które są powiązane ze zmianami wskaźnika cen konsumenta CPI, a także ze wzrostem siły nabywczej podstawowej stawki godzinowej pracowników fizycznych. Korekta płacy minimalnej odbywa się co roku w styczniu. Uwzględnia zmianę CPI w ciągu 12 miesięcy (listopad t-2 do listopad t-1), jeżeli wskaźnik cen wzrośnie o 2% lub więcej od ostatniej korekty (Eurofund, 2023). Dodatkowo rewizja płacy minimalnej obejmuje również połowę rocznej podwyżki podstawowej stawki godzinowej płac robotniczych (blue collar workers) (od września t-2 do września t-1), szacowanej na podstawie wyników specjalnego badania przeprowadzanego kwartalnie przez Ministerstwo Pracy. Drugi komponent uzależniony jest od stopy inflacji szacowanej dla gospodarstw domowych należących do pierwszego kwintyla zarobków. Automatyczne przeszacowanie płacy minimalnej w ciągu roku ma miejsce, jeżeli HICP najniższych gospodarstw domowych, liczony co miesiąc, wzrośnie o co najmniej 2% w stosunku do wskaźnika odnotowanego w momencie ostatniej zmiany wysokości płacy minimalnej (Eurofund, 2023). Trzeci komponent ma charakter uznaniowy, który może wprowadzić dodatkowy element do ostatecznego wzrostu wynagrodzenia minimalnego. Od 2009 r. komisja niezależnych ekspertów zaleca, czy jest miejsce na dodatkową podwyżkę, biorąc pod uwagę kontekst gospodarczy.

Dobrym rozwiązaniem przy ustalaniu płacy minimalnej jest korzystanie z wiedzy eksperckiej nie tylko partnerów społecznych, ale też naukowców. Przykładem takiego rozwiązania (oprócz Francji) jest niemiecka Komisja ds. Płacy Minimalnej (Mindestlohn Kommission). Składa się ona z przewodniczącego,

¹⁴ <https://www.eurofound.europa.eu/publications/article/2023/minimum-wages-in-belgium>

sześciu stałych członków z prawem głosu powoływanych przez rząd federalny na wniosek wiodących organizacji pracodawców i pracowników oraz z dwóch członków doradczych wybranych ze środowiska naukowego, którzy nie mają prawa głosu w Komisji. Komisja ds. Płacy Minimalnej jest powoływana na nowo co pięć lat¹⁵. Na stronie internetowej Komisji publikowane są informacje dotyczące jej składu, podejmowanych uchwał w sprawie dostosowania wysokości ustawowego wynagrodzenia minimalnego oraz raporty o ich skutkach. Komisja podkreśla, że ustala płace minimalne na takim poziomie, aby przyczynić się do zapewnienia odpowiedniego minimalnego poziomu ochrony pracowników, umożliwiając jednocześnie zachowanie konkurencyjności firm i nie zmniejszając zatrudnienia. Komisja wydaje zalecenia dotyczące wysokości płacy minimalnej, biorąc pod uwagę m.in. sytuację gospodarczą w kraju, inflację, poziom wynagrodzeń i warunki pracy w różnych branżach. Komisja publikuje raporty, opracowania naukowe i organizuje konferencje również międzynarodowe mające na celu wymianę wiedzy dotyczącej skutków podnoszenia płacy minimalnej w poszczególnych krajach.

Również w Chorwacji Komisja Ekspertów ds. Monitorowania i Analizy Płacy Minimalnej jest organem doradczym ministra, który wspiera proces, analizując trendy istotne dla polityki płacy minimalnej (Eurofound, 2023). Komisja składa się nie tylko z przedstawicieli związków zawodowych, pracodawców i rządu, ale też z przedstawicieli środowiska akademickiego. Komisja posiada własne fundusze do realizacji swoich celów¹⁶.

Warto jeszcze zwrócić uwagę na różnice pomiędzy płacą minimalną (minimum wage) a krajową płacą zapewniającą utrzymanie (national living wage). Płaca zapewniająca utrzymanie jest zdefiniowana jako wartość dochodu zapewniającego pracownikowi podstawowy, społecznie akceptowalny standard życia (Eurofound, 2023).

Płaca zapewniająca utrzymanie została wprowadzona w Zjednoczonym Królestwie Wielkiej Brytanii i Irlandii Północnej w 2016 roku. Celem było zapewnienie pracownikom w wieku 25 lat i starszym wynagrodzenia pokrywającego podstawowe koszty utrzymania. Zbliżone rozwiązanie wprowadzono w Republice Irlandii. Od 2022 roku płaca minimalna została zastąpiona przez płacę zapewniającą utrzymanie. Jest ona wyznaczana na podstawie opracowanego przez ekspertów modelu Minimalnego Niezbędnego Standardu Życia¹⁷ (Minimum Essential Standard of Living). Tworzony jest w podziale regionalnym, uwzględnia wyłącznie gospodarstwa domowe tworzące jedną rodzinę (11 typów rodziny). Docelowo w 2026 roku płaca zapewniająca utrzymanie nie powinna być niższa niż 60% mediany wynagrodzenia godzinowego.

15 https://www.mindestlohn-kommission.de/EN/Commission/Commission_node.html

16 Detailed methodological note on minimum wage setting mechanisms OECD/AIAS ICTWSS Database; https://www.oecd.org/els/emp/DetailedMethodnote-MW-OECD-AIAS_DB.pdf

17 <https://www.livingwage.ie/>

Kluczową kwestią jest obliczenie poziomu płacy wystarczającej na utrzymanie. W praktyce zidentyfikowano dwa główne podejścia. Pierwsze jest oparte na potrzebach, a koszyk towarów i usług potrzebnych do osiągnięcia uzgodnionego standardu życia jest tworzony na podstawie reprezentatywnych paneli obywatelskich lub grup fokusowych. Jest to złoty standard podejścia do ustalania godnej płacy i wywodzi się z praktyki wypracowanej w badaniach nad budżetem referencyjnym i normami budżetowymi opartymi na konsensusie (Eurofound, 2018). Drugie podejście wykorzystuje miarę referencyjną, przeważnie medianę wynagrodzenia godzinowego, i w stosunku do niej określa poziom płacy zapewniającej utrzymanie. Do tej pory było to preferowane podejście ustawodawców, a głównym docelowym progiem było 60% mediany wynagrodzenia (Eurofound, 2014). Główna krytyka, jaką zwolennicy płacy zapewniającej utrzymanie wysuwają wobec tego drugiego podejścia, polega na tym, że ustalenie określonego procentu mediany wynagrodzenia nie gwarantuje obietnicy podstawowego, ale przyzwoitego standardu życia w ramach płacy zapewniającej utrzymanie.

Płaca minimalna uzależniona jest od kosztów utrzymania również w Słowenii. W tym państwie płaca minimalna netto nie może być niższa niż 120% minimalnych kosztów utrzymania i nie może przekraczać 140% minimalnych kosztów utrzymania. Minimalne koszty utrzymania obliczane są co sześć lat. Metodologię do oceny minimalnych kosztów utrzymania opracowali Stanovnik i in. (1994), a wykorzystali go Stanovnik i Stropnik (1998) [za Stropnik (2022)]. Badanie Stropnik i in. (2009) [za Stropnik (2022)] wprowadziło pewne zmiany lub doprecyzowało definicje. Szacując płacę zapewniającą utrzymanie, uwzględniany jest udział wydatków na żywność i napoje bezalkoholowe w wydatkach na artykuły pierwszej potrzeby 20% gospodarstw o najniższych dochodach. Metodologia wykorzystuje założenie, że dobrobyt gospodarstw domowych wyraża się w ich udziale w wydatkach na żywność w całym budżecie rodziny (Stropnik, 1997) [za Stropnik (2022)]. Z danych empirycznych wynika, że wraz ze wzrostem dochodów wydatki na żywność rosną mniej niż proporcjonalnie, a więc ich udział w wydatkach ogółem maleje. Minimalny koszt utrzymania określany jest jako iloczyn kosztów żywności, dla których istnieją ogólnie przyjęte normy oraz odwrotności udziału w całkowitych wydatkach, jakie gospodarstwo domowe wydaje na żywność. Również w Chorwacji ustawa o płacy minimalnej wskazuje, że jednym z kryteriów, jakie brane są pod uwagę przy zmianie poziomu płacy minimalnej, jest miesięczny próg ubóstwa dla jednego gospodarstwa domowego¹⁸. Jako ciekawostkę można przytoczyć regulacje na Cyprze, gdzie możliwe jest obniżenie płacy minimalnej o 15%, jeśli pracownik otrzymuje od pracodawcy wyżywienie, oraz 10%, jeśli otrzymuje zakwaterowanie i 25%. Jeśli pracownik otrzymuje zarówno zakwaterowanie, jak i wyżywienie od pracodawcy, może otrzymywać 75% stawki płacy minimalnej¹⁹.

18 <https://wageindicator.org/labour-laws/labour-law-around-the-world/minimum-wages-regulations/minimum-wages-regulations-croatia>

19 <https://www.eurofound.europa.eu/publications/article/2023/cyprus-introduces-a-national-statutory-minimum-wage>

Porównując poziom płacy minimalnej w poszczególnych państwach członkowskich (Wykres 15), można zauważyć, że w 2021 roku (nowsze dane nie były dostępne) wynosiła ona około 745 euro w Polsce. Warto jednakże zauważyć, że o ile porównując wartości wyrażone w euro, płaca minimalna w Polsce nie jest wysoka na tle pozostałych państw UE, o tyle zupełnie inaczej wygląda obraz z uwzględnieniem różnic w sile nabywczej. Po uwzględnieniu tych różnic okazuje się, że płaca minimalna w Polsce jest na jednym z wyższych poziomów wśród państw UE i znacząco przekracza poziom 1000 jednostek parytetu siły nabywczej (PSN).

Wykres 15. Płaca minimalna w państwach Unii Europejskiej (EUR, górny wykres oraz z uwzględnieniem parytetu siły nabywczej, PSN, dolny wykres)



Źródło: Eurostat.

Warto również zauważyć, że niektóre państwa członkowskie podjęły ostatnio działania zmieniające sposób ustalania płacy minimalnej. Na początku lutego 2023 r. w Bułgarii przyjęto nowelizację Kodeksu pracy, wprowadzającą nowy mechanizm ustalania krajowej płacy minimalnej. Zgodnie z nim płacę minimalną na kolejny rok kalendarzowy ustala się do dnia 1 września bieżącego roku, na poziomie 50% przeciętnego wynagrodzenia brutto w okresie 12 miesięcy obejmującym dwa ostatnie kwartały roku poprzedniego i dwa pierwsze kwartały roku bieżącego²⁰.

W maju 2023 roku Estońska Konfederacja Związków Zawodowych zawarła porozumienie dobrej woli z ministrem gospodarki i informatyki oraz przewodniczącym Estońskiej Konfederacji Pracodawców, określające ramy dla tempa wzrostu płacy minimalnej do 2027 r., kiedy to powinna ona osiągnąć poziom 50% przeciętnego wynagrodzenia. Poziom płacy minimalnej w Estonii będzie wzrastał etapami: 42,5% przeciętnego wynagrodzenia w 2024 r., 45% w 2025 r., 47,5% w 2026 r. i 50% w 2027 r.²¹

5. Podsumowanie

Celem Dyrektywy jest ustalenie wynagrodzenia minimalnego wystarczającego do zapewnienia pracownikom i ich rodzinom godziwego poziomu życia, które jednocześnie będzie chronić istniejące miejsca pracy i tworzyć nowe możliwości zatrudnienia oraz utrzymywać równe warunki działania i konkurencyjność przedsiębiorstw. W związku z tym rekomendujemy monitorowanie poziomu zatrudnienia w mikroprzedsiębiorstwach, gdyż w tej grupie firm relacja wynagrodzenia minimalnego do przeciętnego wynagrodzenia brutto na 1 zatrudnionego przekracza 70%.

W celu wypełnienia zaleceń dotyczących pierwszego kryterium Dyrektywy: Siła nabywcza ustawowych wynagrodzeń minimalnych, z uwzględnieniem kosztów utrzymania, należałoby zacząć obliczać i publikować wskaźnik kosztów utrzymania dla pracowników zarabiających płacę minimalną lub dla gospodarstw domowych w różnych grupach kwintylowych. Bezpośrednie powiązanie wynagrodzenia minimalnego z kosztami utrzymania wymagałoby wprowadzenia zmian ustawowych.

Odnosząc się do drugiego kryterium Dyrektywy, należy wskazać, iż dostępne publicznie są dane dotyczące wyłącznie przeciętnego poziomu wynagrodzeń w gospodarce narodowej. Nie są dostępne dane dotyczące rozkładu i mediany wynagrodzeń w gospodarce narodowej. Rekomendujemy, aby GUS zaczął je badać i podawać do publicznej wiadomości, na przykład tworząc witrynę internetową zawierającą adekwatne informacje i dane o zatrudnieniu i wynagrodzeniach.

²⁰ <https://eurofast.eu/2023/03/16/changes-to-the-labour-code-in-bulgaria/>

²¹ <https://www.etuc.org/en/tripartite-minimum-wage-deal-estonia>

Kryterium związane ze stopą wzrostu minimalnego wynagrodzenia jest już wypełnione przez istniejące rozwiązania ustawowe, które wymuszają, aby w długim okresie wynagrodzenie minimalne było na poziomie co najmniej 50% wynagrodzenia przeciętnego w gospodarce.

Kryterium czwarte dotyczące długoterminowych poziomów produktywności nie określa, w jaki sposób płace minimalne powinny być powiązane z produktywnością. Rekomendujemy, aby dokładnie monitorować zmiany poziomu produktywności nie tylko na poziomie kraju, ale może nawet przede wszystkim na poziomie poszczególnych, w szczególności niskopłatnych sektorów gospodarki.

Podsumowując, w zasadzie nie powinny występować problemy z wprowadzeniem przepisów Dyrektywy w życie. Jednakże konieczne są bardziej adekwatne dane statystyczne o wynagrodzeniach na większym poziomie dezagregacji. Prowadząc politykę wynagrodzeń minimalnych, należy brać pod uwagę w większym stopniu sytuację w niskopłatnych sektorach gospodarki, które są bardziej wrażliwe na zmiany płacy minimalnej. Szczególnie istotna wydaje się ochrona istniejących miejsc pracy i utrzymania konkurencyjności dla mikroprzedsiębiorstw i sektora małych i średnich przedsiębiorstw, co również podkreśla Dyrektywa. Polecany rozwiązaniem jest stworzenie oddzielnej strony internetowej poświęconej informacjom dotyczącym wynagrodzenia minimalnego.

Implementacja Dyrektywy nie powinna naszym zdaniem mieć negatywnych skutków dla sektora MŚP. Obecnie poziom płacy minimalnej przekracza poziom wymagany zapisany w Dyrektywie (czyli 50% średniego wynagrodzenia). Niestety, liczba osób zarabiających wynagrodzenie minimalne jest ustalana pośrednio na podstawie danych podatkowych i danych ZUS. Dane z BSW pozwalają na szacowanie liczby zatrudnionych za wynagrodzenie minimalne, lecz tylko w firmach zatrudniających 10 i większą liczbę pracowników. Uwzględnienie w szacunkach wynagrodzeń osób zatrudnionych w mikrofirmach umożliwiłoby wyznaczenie mediany wynagrodzeń oraz całego rozkładu. Pozwoliłoby to na lepsze dostosowanie poziomu minimalnego wynagrodzenia dla poszczególnych podsektorów gospodarki narodowej. Fakt, iż Polska ma jedne z niższych kosztów pracy, nie jest sprzeczny z tym, że najbardziej obciążone kosztami pracy są mikroprzedsiębiorstwa i firmy sektora MŚP.

Zakład Ubezpieczeń Społecznych posiada dane o składkach na ubezpieczenie społeczne, Ministerstwo Finansów ma dane podatkowe, na przykład z deklaracji PIT-8. Jednak nie pozwalają one na oszacowanie wymiaru etatu oraz określenie, czy osoba jest pracująca, czy zatrudniona. GUS w ramach badania SP-3 (Sprawozdanie o działalności gospodarczej przedsiębiorstw) gromadzi reprezentatywne dane dla firm zatrudniających do 9 pracowników. Postulujemy szersze wykorzystanie przez GUS gromadzonych danych, tak by prezentować oszacowania rozkładu wynagrodzeń (np. według grup decylowych) i mediany wynagrodzeń dla całej gospodarki narodowej.

Trudno jednoznacznie ocenić zalecenia Dyrektywy. Płaca minimalna na pewno musi być ustalona na poziomie zapewniającym godziwe życie, czyli powinna brać pod uwagę minimalne koszty utrzymania. Pewne nasze zastrzeżenia budzi sztywne uzależnienie płacy minimalnej w Polsce od przeciętnego wynagrodzenia.

Wartość przeciętnego wynagrodzenia jest wyznaczana na podstawie wynagrodzeń wszystkich zatrudnionych, zarówno na podstawie płacy pracowników zarabiających płacę minimalną, jak i pracowników zarabiających jej wielokrotność. Według danych SWZ w 2020 roku przeciętne wynagrodzenie w 99 percentylu wynagrodzeń było ponad 8-krotnie wyższe niż wynagrodzenie minimalne. Rozkład wynagrodzeń jest asymetryczny, zatem mediana jest lepszą miarą tendencji centralnej niż średnia arytmetyczna. Należy pamiętać, że dane SWZ dotyczą lepiej wynagradzanych pracowników. Jak pokazane zostało w ekspertyzie, wśród firm zatrudniających do 9 osób wynagrodzenia są wyraźnie niższe, nieznacznie tylko przekraczając wynagrodzenie minimalne. Wskazuje to na konieczność uwzględniania wynagrodzeń osób zatrudnionych w mikroprzedsiębiorstwach w obliczaniu mediany wynagrodzeń.

Obecny mechanizm ustalania płacy minimalnej funkcjonował prawidłowo. Odtąd poziom płacy minimalnej przekroczył 50% przeciętnego wynagrodzenia, podczas ustalania płac nie jest uwzględniany komponent związany ze wzrostem PKB (MRiPS 2023, gov.pl 2023). Naszym zdaniem mechanizm dobrze sprawdzał się przy niskich poziomach inflacji, umożliwiając osobom o niskich dochodach utrzymanie siły nabywczej. W ostatnich latach pojawił się jednakże problem związany z niedoszacowaniem prognoz inflacji. Obecny mechanizm ustalania płacy minimalnej powoduje, że przekłada się to na konieczność podnoszenia płacy minimalnej w kolejnym roku. Biorąc pod uwagę trudności z prognozowaniem tempa wzrostu cen, szczególnie w warunkach okresowo podwyższonego ich wzrostu, może warto rozważyć powiązanie wzrostu płacy minimalnej nie z przyszłym wskaźnikiem inflacji, ale z przeszłym. Takie rozwiązania są stosowane na przykład w Belgii czy Luksemburgu.

Wydaje się nam, że koncept płacy minimalnej dotyczy określonej wartości nabywczej pozwalającej osobom pracującym na uniknięcie ubóstwa. Naszym zdaniem wysokość płacy minimalnej powinna być ustalana na poziomie procentowej wartości ustalonego koszyka podstawowych dóbr i usług. Takie rozwiązanie stosowane jest w Słowenii. Rekomendujemy, żeby odejść od ustalania płacy minimalnej w oparciu o ściśle ustalone wskaźniki na rzecz płacy zapewniającej utrzymanie (living wage), czyli płacy uzależnionej od wartości ustalonego koszyka dóbr i usług konsumpcyjnych. Punktem wyjściowym mogą być wartości szacowanych przez IPIPS koszyków dóbr zapewniających minimum socjalne.

Ustalenie optymalnego poziomu płacy minimalnej nie jest proste. Płaca minimalna ustalona na zbyt niskim poziomie nie pozwala pracującym na zapewnienie podstawowych potrzeb. Nie zachęca też do podejmowania pracy. Niskie wynagrodzenia przekładają się też na niski popyt konsumpcyjny. Płace ustalone na zbyt wysokim poziomie powodują wysokie koszty dla przedsiębiorców. Aby nie zwalniać pracowników, firmy próbują wówczas przerzucić wzrost kosztów na ceny produkowanych przez siebie dóbr i usług. Prowadzi to do wzrostu cen krajowych, negatywnie wpływa na kształtowanie się eksportu i finalnie prowadzi do spadku popytu, produkcji i zatrudnienia. Za wysoka płaca minimalna powoduje również nadmierne spłaszczenie dochodów. W uzasadnieniu propozycji minimalnego wynagrodzenia za pracę w 2024 roku Rada Ministrów wskazuje, że liczba osób objętych podwyższeniem minimalnego wynagrodzenia za pracę wyniesie 3,6 mln, co przy obecnych poziomach będzie stanowić około 20% pracujących oraz około 30% zatrudnionych w gospodarce.

Bibliografia

- ▶ Butcher, T., Dickens, R., and Manning, A. (2012) Minimum wages and wage inequality: Some theory and an application to the UK, Centre for Economic Performance Discussion Paper No. 1177, LSE.
- ▶ Charalampakis, E., Fagandini, B., Henkel, L., Osbat Ch. (2022) The impact of the recent rise in inflation on low-income households, ECB Economic Bulletin, 7.
- ▶ Claeys, G., McCaffrey, C. and Welslau, L. (2022) Does inflation hit the poor hardest everywhere?, blog post, 28 November.
- ▶ Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2022/2041 z dnia 19 października 2022 r. w sprawie adekwatnych wynagrodzeń minimalnych w Unii Europejskiej, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A32022L2041>
- ▶ Detailed methodological note on minimum wage setting mechanisms OECD/AIAS ICTWSS Database; https://www.oecd.org/els/emp/DetailedMethodnote-MW-OECD-AIAS_DB.pdf
- ▶ Eurofound (2023) Minimum wages in 2023: Annual review, Minimum wages in the EU series, Publications Office of the European Union, Luxembourg.
- ▶ Eurofound (2018) Concept and practice of a living wage, Publications Office of the European Union, Luxembourg.
- ▶ Eurostat (2022) Annual national accounts – evaluation of income components of GDP
- ▶ Informacja o poziomie i strukturze minimum socjalnego z lat 2014-2022, Instytut Pracy i Spraw Socjalnych; <https://www.ipiss.com.pl/pion-badawczy-polityki-spoecznej/wysokosc-minimum-socjalnego/>
- ▶ Majchrowska, A., Strawiński, P. (2021) Minimum wage and local employment: A spatial panel approach, Regional Science, Policy and Practice, 13(5), 1581–1602. Minimum wages in Belgium; <https://www.eurofound.europa.eu/publications/article/2023/minimum-wages-in-belgium>
- ▶ Ministerstwo Rodziny i Polityki Społecznej (2021) Ocena skutków regulacji do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów ustalającego minimalne wynagrodzenie w 2022 roku
- ▶ Ministerstwo Rodziny i Polityki Społecznej (2022) Ocena skutków regulacji do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów ustalającego minimalne wynagrodzenie w 2023 roku

- ▶ OECD (2022) Minimum wages in times of rising inflation; <https://www.oecd.org/employment/Minimum-wages-in-times-of-rising-inflation.pdf>
- ▶ O minimum socjalnym i minimum egzystencji, Instytut Pracy i Spraw Socjalnych; [https://www.ipiss.com.pl/pion-badawczy-polityki-spolescznej/o-minimum-socjalnym-i-minimum-egzystencji/Struktura wynagrodzeń według zawodów, różne wydania, GUS](https://www.ipiss.com.pl/pion-badawczy-polityki-spolescznej/o-minimum-socjalnym-i-minimum-egzystencji/Struktura%20wynagrodze%C5%84%20wed%C5%82ug%20zawod%C3%B3w,%20r%C3%B3%C5%9Bne%20wydania,%20GUS); <https://stat.gov.pl/obszary-tematyczne/rynek-pracy/pracujacy-zatrudnieni-wynagrodzenia-koszty-pracy/struktura-wynagrodzen-wedlug-zawodow-w-pazdzierniku-2020-roku,4,10.html>
- ▶ Ustawa z dnia 10 października 2002 r. o minimalnym wynagrodzeniu za pracę, Dz.U. 2002 nr 200 poz. 1679; <https://isap.sejm.gov.pl/isap.nsf/DocDetails.xsp?id=wdu20022001679> Wybrane zagadnienia rynku pracy – dane za 2021 r., Informacje sygnałne GUS, <https://stat.gov.pl/obszary-tematyczne/rynek-pracy/pracujacy-zatrudnieni-wynagrodzenia-koszty-pracy/wybrane-zagadnienia-rynku-pracy-dane-za-2021-r-,9,10.html>
- ▶ Zatrudnienie i wynagrodzenia w gospodarce narodowej w 2022 roku, <https://stat.gov.pl/obszary-tematyczne/rynek-pracy/pracujacy-zatrudnieni-wynagrodzenia-koszty-pracy/zatrudnienie-i-wynagrodzenia-w-gospodarce-narodowej-w-2022-roku,1,49.html>

Źródła internetowe

- ▶ <https://www.gov.pl/web/premier/popozycja-wysokosci-minimalnego-wynagrodzenia-za-prace-oraz-minimalnej-stawki-godzinowej-w-2024-r>
- ▶ <https://www.gov.si/en/news/2022-10-14-new-calculation-of-minimum-cost-of-living/>
- ▶ <https://www.ipiss.com.pl/pion-badawczy-polityki-spoecznej/o-minimum-socjalnym-i-minimum-egzystencji/>
- ▶ <https://www.ipiss.com.pl/wp-content/uploads/2023/04/MS-srednioroczne-2022-30-03-2023.pdf> <https://www.livingwage.ie/>
- ▶ <https://podatki.gazetaprawna.pl/artykuly/8447184,minimalne-wynagrodzenie-netto-2023-polski-lad-2-0.html>
- ▶ <https://wageindicator.org/labour-laws/labour-law-around-the-world/minimum-wages-regulations/minimum-wages-regulations-croatia>
- ▶ <https://www.eurofound.europa.eu/publications/article/2023/cyprus-introduces-a-national-statutory-minimum-wage> Tabela A1. Porównanie zmian możliwości zakupu wybranych dóbr konsumpcyjnych za wynagrodzenie minimalne (ilość danego dobra możliwa do zakupienia za równowartość płacy minimalnej netto)

