



EUROPEJSKI SEMESTR – ZESTAWIENIE INFORMACJI TEMATYCZNYCH

DYNAMIKA PŁAC I SYSTEMY USTALANIA WYSOKOŚCI WYNAGRODZEŃ

1. WPROWADZENIE

W ramach działań w obszarze nadzoru ekonomicznego podejmowanych niedawno na szczelnie UE większą uwagę poświęcano kwestii wpływu dynamiki płac na wyniki makroekonomiczne:

1. Zmiany wysokości płac stanowią jedną z **głównych metod dokonywania korekt między poziomem podaży pracy a popytu na pracę** i wywierają bezpośredni wpływ na wyniki w obszarze zatrudnienia. Dlatego też zbyt wysokie lub zbyt niskie tempo wzrostu płac (w porównaniu z tempem przyrostu produktywności i tempem wzrostu cen) może świadczyć o istnieniu nierównowagi między sytuacją na rynku pracy a sytuacją na rynku produktowym. To z kolei może sprzyjać wywieraniu presji inflacyjnej lub deflacyjnej oraz zniechęcać lub zachęcać pracodawców do zatrudniania pracowników i utrzymywania poziomu zatrudnienia. Zmiana wysokości płac może również wpływać na podaż pracy oraz na decyzje o uczestniczeniu w rynku pracy.
2. Dynamika płac **wpływa również na zewnętrzną konkurencyjność cenową**. Wzrost poziomu płac może przełożyć się na podwyższenie nominalnych jednostkowych kosztów pracy oraz realnych efektywnych kursów wymiany bazujących na jednostkowych kosztach pracy. Do

takiej sytuacji może dojść wtedy, gdy wzrost płac nie zostanie zrównoważony przyrostem produktywności lub gdy nie będzie mu towarzyszyła zbliżona zmiana poziomu jednostkowych kosztów pracy w krajach partnerskich lub obniżenie nominalnych kursów walutowych¹ poza unię walutową. W przypadku dynamiki płac skutkującej obniżeniem jednostkowych kosztów pracy mamy do czynienia z odwrotną sytuacją.

3. Płace stanowią istotną część dochodu gospodarstwa domowego i wywierają **wpływ na popyt zagregowany** poprzez zwiększanie spożycia w sektorze gospodarstw domowych, a także potencjalnie za pośrednictwem inwestycji przeprowadzanych w celu zaspokojenia wygenerowanego wzrostu popytu. Jeżeli tendencja do wydawania dochodów płacowych jest większa niż tendencja do wydawania zysków, wzrost poziomu płac może sprzyjać wzrostowi zagregowanego popytu krajowego.

Ponadto, biorąc pod uwagę fakt, że płace stanowią istotną część dochodu zwłaszcza w dolnym przedziale rozkładu statystycznego, wzrost

¹ Nominalne jednostkowe koszty pracy definiuje się jako całkowity koszt pracy (wynagrodzenie na pracownika) na jednostkę produkcji. Oblicza się je, dzieląc kwotę wynagrodzenia na pracownika przez realne PKB na osobę zatrudnioną (produktywność pracy).

wysokości płac może przyczyniać się do ograniczania nierówności dochodowych. Obniżona rentowność może jednak stanowić czynnik zniechęcający do zatrudniania i inwestowania, co z kolei zmniejsza potencjał wzrostu gospodarczego w średnim okresie.

W tym kontekście przy ocenianiu wpływu dynamiki płac należy wziąć pod uwagę **specyficzną sytuację poszczególnych państw oraz ich pozycję w cyklu koniunkturalnym**, a także występujące w nich czynniki wywierające wpływ na równowagę wewnętrzną i zewnętrzną. W szczególności płace stanowią nie tylko czynnik warunkujący poziom innych zmiennych gospodarczych – ich wysokość zmienia się również w rezultacie zaburzenia równowagi w innych obszarach (np. w odpowiedzi na boom kredytowy wywołany złagodzeniem warunków finansowych).

Proces modernizacji systemów ustalania wysokości wynagrodzeń odgrywa istotną rolę w korygowaniu poważnych zakłóceń równowagi makroekonomicznej, do jakich dochodzi w szeregu państw członkowskich, oraz w obniżaniu poziomu bezrobocia. Ma to szczególne znaczenie w strefie euro, ponieważ korekta kosztów i cen stanowi jedyny sposób dokonania korekty nominalnej w ramach unii walutowej.

Płace nie są jedynym czynnikiem wywierającym wpływ na konkurencyjność na szczeblu międzynarodowym: inne koszty (takie jak koszty podatkowe lub koszty przestrzegania przepisów) oraz poziom konkurencji na rynku produktowym również wywierają wpływ na konkurencyjność cenową. W tym kontekście kluczową rolę odgrywa także konkurencyjność pozacenowa (np. poziom produktywności, specjalizacja geograficzna i technologiczna).

2. OKREŚLENIE WYZWAŃ

Pomimo spadku poziomu bezrobocia w 2016 r. wzrost wysokości płac w państwach strefy euro utrzymywał się na

niskim poziomie, ale nabrał tempa w niektórych państwach członkowskich spoza strefy euro. Sytuację tę można wytłumaczyć:

- słabą dynamiką produktywności;
- niskim oczekiwanym poziomem inflacji;
- wpływem określonych reform rynku pracy; oraz
- utrzymującym się zastojem na rynku pracy wynikającym z faktu, że obecna stopa bezrobocia może nie odzwierciedlać we właściwy sposób rzeczywistego stanu wykorzystania zasobów na rynku pracy.

Stabilizacji poziomu wynagrodzeń w państwach, które przeprowadziły najpoważniejsze korekty w okresie kryzysu finansowego, oraz umiarkowanym zmianom wysokości wynagrodzeń w państwach, w których można zaobserwować bardziej ożywioną działalność gospodarczą, towarzyszyła konwergencja wzrostu poziomu płac w całej UE.

Ostatnie tendencje w zakresie zmiany poziomu wynagrodzeń wystąpiły po latach ograniczonego wzrostu poziomu wynagrodzeń lub obniżek poziomu wynagrodzeń, co sprzyjało korektom znacznych deficytów bilansu płatniczego oraz absorpcji wysokiego poziomu bezrobocia. Do takich przypadków dochodziło zwłaszcza w szeregu krajów strefy euro, w których występowała większa potrzeba ponownego zrównoważenia sytuacji po dokonaniu korekty poziomu wynagrodzeń w dół lub po silnym ograniczeniu wzrostu płac. Dotyczyło to w szczególności Cypru, Grecji i Portugalii.

W 2015 r. i 2016 r. zmiany poziomu wynagrodzeń w krajach strefy euro stały się mniej rozproszone w miarę stabilizacji poziomu wynagrodzeń w państwach, w których wcześniej dochodziło do konieczności skorygowania poziomu wynagrodzeń w dół. W państwach o stabilniejszej sytuacji gospodarczej, na które kryzys wywarł mniejszy wpływ, tempo wzrostu wynagrodzeń praktycznie wcale nie

przyspieszyło (wykres 1)². Najpoważniejszy wzrost poziomu wynagrodzeń odnotowano w Rumunii i w krajach bałtyckich.

Średnio w latach 2014–2016 poziom płac zmieniał się stosownie do zmiany poziomu produktywności (wykres 2). Całościowy obraz maskuje jednak istotne różnice między poszczególnymi państwami. Znaczące rozbieżności między tempem wzrostu wynagrodzeń a produktywnością można było zaobserwować w krajach bałtyckich, Bułgarii i Słowacji (gdzie tempo wzrostu wynagrodzeń było szybsze niż tempo wzrostu produktywności) oraz w Chorwacji, na Malcie i w Portugalii (gdzie tempo wzrostu wynagrodzeń było wolniejsze niż tempo wzrostu produktywności).

Od 2008 r. ograniczenie dynamiki jednostkowych kosztów pracy sprzyjało dokonywaniu korekt zewnętrznych. Po okresie silnych rozbieżności w poziomie jednostkowych kosztów pracy, które utrzymywały się w pierwszej dekadzie XXI w., na początku kryzysu finansowego można było zaobserwować stopniową konwergencję tych kosztów w miarę występowania tendencji spadkowych w zakresie poziomu jednostkowych kosztów pracy w państwach takich jak Grecja, Portugalia i Hiszpania. Było to spowodowane ograniczaniem wzrostu płac lub wręcz obniżaniem płac w odpowiedzi na wzrost bezrobocia.

Również nowsze dane wskazują, że konkurencyjność kosztowa zmieniała się

w zależności od pozycji zewnętrznej poszczególnych państw. W państwach o największej nadwyżce na rachunku obrotów bieżących (Niemcy, Irlandia, Holandia oraz – w mniejszym stopniu – Malta i Słowenia) odnotowano wzrost, choćby niewielki, poziomu realnych efektywnych kursów walutowych bazujących na jednostkowych kosztach pracy. Jednocześnie w państwach, w których występował deficyt obrotów bieżących (Cypr, Finlandia, Francja), odnotowano spadek poziomu realnych efektywnych kursów walutowych bazujących na jednostkowych kosztach pracy. Wyjątkiem była Litwa. Do 2015 r. wiele państw dokonało korekty deficytu obrotów bieżących, jakiego doświadczało w przeszłości, zbliżając się tym samym do stanu równowagi lub odnotowując nadwyżki (wykres 3).

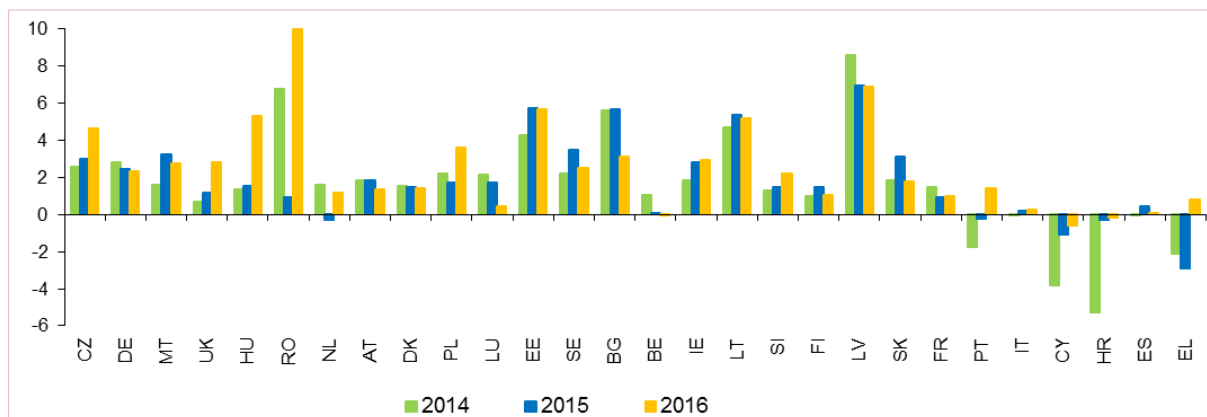
² W państwach, w których przed 2008 r. występowała nadwyżka na rachunku obrotów bieżących (określanych niekiedy jako „państwa nadwyżkowe”), dynamika płac była bardziej ograniczona do momentu wybuchu kryzysu w 2008 r., kiedy to zaczęto obserwować w nich silniejszą tendencję do podwyższania poziomu płac niż w innych państwach. Silne ograniczenie wzrostu płac w tych latach odnotowano w szczególności w Niemczech – ograniczeniu temu towarzyszył wzrost zatrudnienia w sektorach zorientowanych na eksport i osłabienie popytu krajowego.

Choć w przeszłości można było zaobserwować silną negatywną korelację między zmianą poziomu realnych jednostkowych kosztów pracy a bezrobociem, w ostatnich latach korelacja ta uległa osłabieniu. Może to świadczyć o tym, że realne jednostkowe koszty pracy stają się mniej podatne na wahania stopy bezrobocia (np. przypadek Grecji lub Hiszpanii), ponieważ przeprowadzono już istotną korektę, a dokonanie korekty poziomu realnych wynagrodzeń w dół pozostaje trudne w scenariuszu niskiej inflacji (wykres 4).

W niektórych państwach, w których nadal można zaobserwować wysoki poziom stopy bezrobocia, w 2016 r. doszło jednak do dalszego obniżenia realnych jednostkowych kosztów pracy, czemu towarzyszyły obniżenie poziomu wynagrodzenia na pracownika w ujęciu realnym oraz – w niektórych przypadkach – wzrost wydajności.

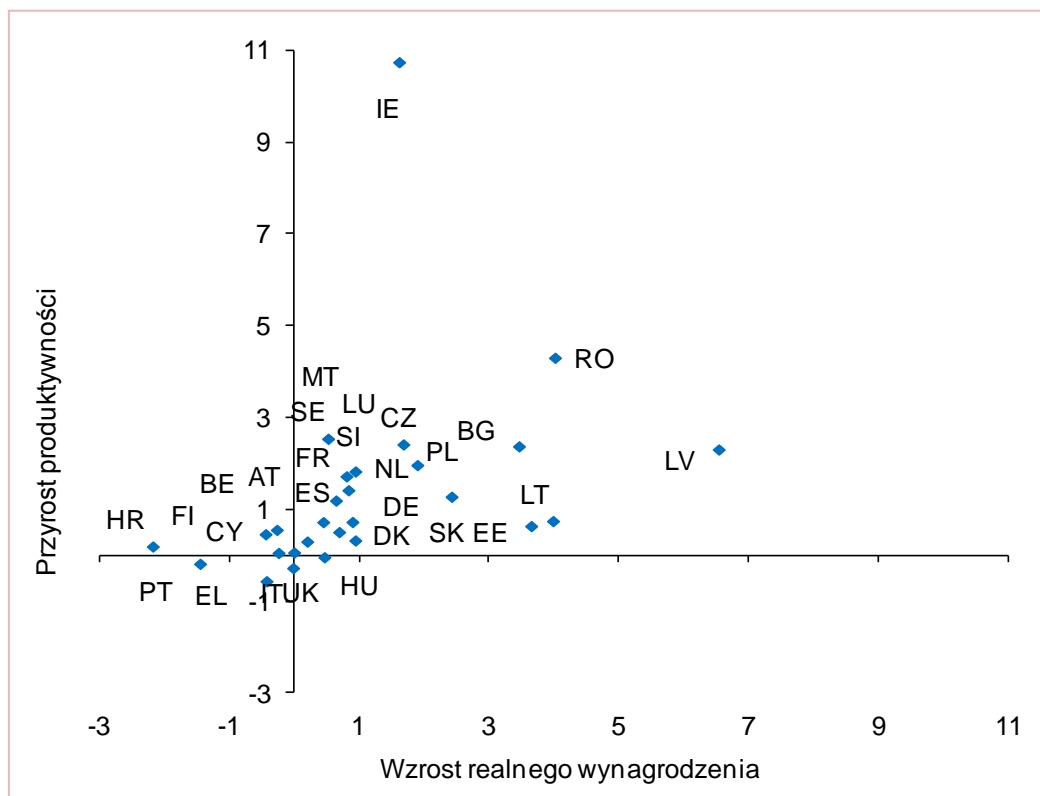
Z kolei w krajach bałtyckich i na Węgrzech doszło do wzrostu realnych jednostkowych kosztów pracy, co odzwierciedla silny wzrost popytu krajowego po długim okresie korekt dokonywanych w minionych latach i stosunkowo ograniczonym poziomie wydajności.

Wykres 1 – Realne wynagrodzenie na zatrudnionego, zmiana % w ujęciu rocznym



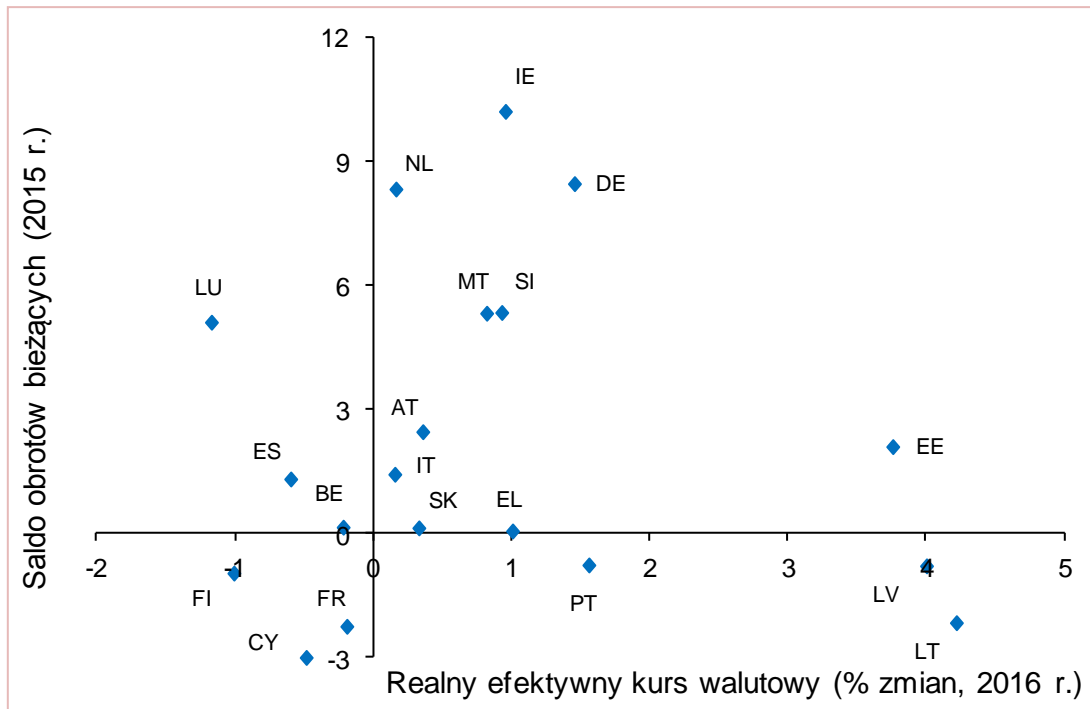
*Uwaga: państwa uszeregowano w porządku rosnącym pod względem stopy bezrobocia w 2016 r.
Źródło: Komisja Europejska.*

Wykres 2 – Realne wynagrodzenie na zatrudnionego i produktywność, średni wzrost w ujęciu rocznym w latach 2014–2016



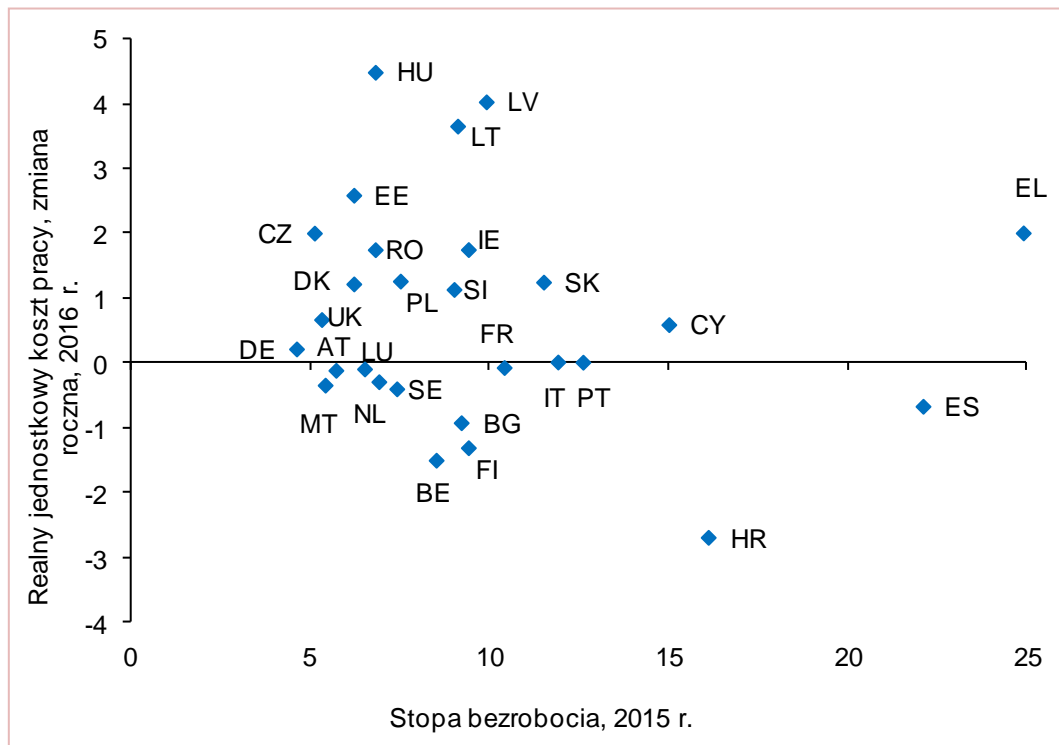
Źródło: Komisja Europejska.

Wykres 3 – Realny efektywny kurs walutowy w 2016 r. i saldo obrotów bieżących w 2015 r.



Źródło: Komisja Europejska.

Wykres 4 – Zmiana realnych jednostkowych kosztów pracy w porównaniu z rokiem poprzednim w 2016 r. i bezrobocie w 2015 r.



Źródło: Komisja Europejska.

3. NARZĘDZIA POLITYCZNE POZWALAJĄCE SPROSTAĆ WYZWANIAM

Dynamika płac zależy nie tylko od interesów pracowników, pracodawców i ich przedstawicieli, ale również od **ram instytucjonalnych**, w których funkcjonują te osoby.

Ramy ustalania wysokości wynagrodzeń, a w szczególności ramy rokowań zbiorowych, odgrywają istotną rolę w przekształcaniu sygnałów rynkowych w zmiany poziomu płac oraz w zwiększaniu znaczenia makroekonomicznego określonych decyzji płacowych. W UE istnieją różne podejścia do kwestii ustalania poziomu płac. W tabeli 1 w załączniku przedstawiono wskaźniki odnoszące się do właściwości związanych z negocjowaniem poziomu wynagrodzenia w układach zbiorowych.

Czynniki istotne z punktu widzenia dynamiki płac w ujęciu zagregowanym obejmują:

- stopień **centralizacji** (szczebel, na którym negocjuje się wysokość wynagrodzenia);
- sposób, w jaki wysokość wynagrodzenia odzwierciedla różnice w poziomie produktywności (między sektorami, przedsiębiorstwami i obszarami geograficznymi); oraz
- stopień, w jakim w trakcie negocjacji bierze się pod uwagę cele wyznaczone na szczeblu krajowym (stopień **koordynacji** między poszczególnymi szczeblami).

Trudno jest jednak wykazać istnienie silnego związku między centralizacją procesu negocjowania wysokości wynagrodzeń a wynikami gospodarczymi.

Negocjacje poziomu wynagrodzenia mogą być wysoce **zdecentralizowane** (odbywać się głównie na poziomie przedsiębiorstwa, np. Wielka Brytania i kraje bałtyckie), wysoce **scentralizowane** (ustalanie wysokości wynagrodzenia na szczeblu krajowym, np. Belgia i Słowenia) albo mogą

odbywać się na szczeblu pośrednim, zazwyczaj na poziomie poszczególnych sektorów (np. Włochy). W zależności od stopnia koordynacji, decyzje mogą być jednak podejmowane na więcej niż jednym poziomie.

Stosowanie bardziej scentralizowanego podejścia zwiększa prawdopodobieństwo, że uczestnicy wezmą pod uwagę wpływ dynamiki płac na wyniki gospodarki rozumianej jako całość. Stosowanie bardziej zdecentralizowanego podejścia mogłoby sprzyjać zwiększaniu efektywności, ponieważ prawdopodobieństwo odpowiedniego dostosowania poziomu wynagrodzenia do produktywności jest zazwyczaj większe na szczeblu przedsiębiorstwa, co mogłoby sprzyjać bardziej efektywnej alokacji zasobów siły roboczej. Wiąże się to również ze wzrostem prawdopodobieństwa, że niekorzystne wstrząsy gospodarcze zostaną zrównoważone poprzez dokonanie korekty w zakresie kosztów pracy, a nie poprzez zmianę poziomu zatrudnienia.

W wielu państwach, w których wysokość wynagrodzeń negocjuje się głównie na poziomie sektora, umowy zawierane na szczeblu przedsiębiorstwa nie mogą być mniej korzystne dla pracowników niż umowy sektorowe. Nawet jeżeli przedsiębiorstwa będą w stanie uzyskać zwolnienia z niektórych postanowień układów zbiorowych zawieranych na szczeblu sektorowym (np. w Austrii lub Francji), takie „klauzule korekcyjne” są rzadko wykorzystywane w praktyce.

Klauzule korekcyjne były jednak powszechnie wykorzystywane w Niemczech na przestrzeni ostatnich 15 lat, co zapewniało większy poziom elastyczności na szczeblu przedsiębiorstwa. Decentralizacja na szczeblu przedsiębiorstwa może być również powiązana z silną pozycją związków zawodowych, przynajmniej w przedsiębiorstwach określonej wielkości, lub może wynikać z sytuacji, w której w ramach niemieckiego modelu współdecyzji (*Mitbestimmung*) przewidziano wysoki poziom partycypacji pracowników.

W zależności od podejścia stosowanego w poszczególnych państwach możliwość korzystania z klauzul korekcyjnych może być przewidziana w obowiązujących przepisach lub wynikać z treści układów zbiorowych wyższego szczebla. Istnieje jednak szereg państw (np. Portugalia i Hiszpania), w których porozumienia na szczeblu przedsiębiorstwa uznaje się za nadrzędne wobec porozumień sektorowych, nawet jeżeli przewidziane w nich rozwiązania są mniej korzystne dla pracownika.

Dynamika płac może również zależeć od aktualnego stopnia koordynacji między różnymi podmiotami.

Koordynacja może mieć charakter „poziomy” – w takiej sytuacji niektóre sektory pełnią funkcję liderów w dziedzinie przyjmowania porozumień w sprawie wynagrodzeń, których naśladują inne sektory („negocjowanie modelowe” lub „wyznaczanie modelu negocjowania” – zjawisko to występuje w szczególności w Austrii, Niemczech i Szwecji), lub zawiera się porozumienia międzystowarzyszeniowe.

Koordynacja może mieć również charakter „pionowy” – w takiej sytuacji porozumienia zawiera się na szczeblu krajowym, na przykład dwustronne lub trójstronne porozumienia krajowe zawierane pod patronatem czołowych organizacji partnerów społecznych, a rząd opracowuje wytyczne dotyczące trybu negocjowania wynagrodzeń na niższych szczeblach (np. w Belgii).

Koordynacja może współistnieć ze zdecentralizowanym systemem negocjowania wynagrodzeń. Takie rozwiązanie odgrywało istotną rolę w państwach, w których ograniczenia zewnętrzne nakładane na sektor eksportu są również internalizowane przez sektory chronione. Stosowanie tego rozwiązania ułatwia utrzymanie konkurencyjności gospodarki rozumianej jako całość na szczeblu międzynarodowym.

Na dynamikę płac i siłę przetargową podmiotów odpowiedzialnych za ustalanie poziomu wynagrodzeń wpływ wywierają **powszechność występowania związków pracodawców i związków zawodowych oraz zakres negocjacji zbiorowych.** Istnienie procedury zapewniającej możliwość zgodnego z prawem rozszerzenia zakresu obowiązywania układów zbiorowych w taki sposób, by były one wiążące również dla niezrzeszonych pracowników lub przedsiębiorstw, które nie przystąpiły do związków pracodawców, może istotnie poszerzyć zakres obowiązywania układów zbiorowych.

To z kolei przełożyłoby się na rozszerzenie zakresu obowiązywania wyników negocjacji zbiorowych poza poziomy, które byłyby zagwarantowane wyłącznie na podstawie powszechności występowania związków pracodawców i związków zawodowych. Działania w tym zakresie stanowią formę usprawniania koordynacji poziomej, w szczególności w poszczególnych sektorach lub zawodach.

Choć **mechanizmy rozszerzenia zakresu obowiązywania** są powszechnie stosowane w UE i odnoszą się głównie do układów zawieranych na szczeblu zawodowym i sektorowym, można zaobserwować różne podejścia do kwestii rozszerzenia zakresu obowiązywania układów zbiorowych.

W większości państw rozszerzenie jest wynikiem wyraźnej decyzji rządu, a w wielu przypadkach jest ono przyznawane na wniosek jednej lub obu stron układu, której dotyczy wniosek o rozszerzenie (np. Niemcy, Francja i Holandia).

W innych państwach rozszerzenie jest prawie automatyczne (np. we Włoszech i Finlandii) lub jest wynikiem faktu, że wszyscy pracodawcy muszą być członkami związków pracodawców (np. w Austrii).

Państwa takie jak Szwecja i Dania nie dysponują mechanizmem prawnym umożliwiającym rozszerzenie układów, ale gęstość występowania partnerów

społecznych jest bardzo duża już na początku, a to zapewnia bardzo duży zasięg.

Rozszerzenia mogą pomóc w przezwycięzeniu problemów związanych z koordynacją, zmniejszeniu kosztów transakcyjnych w wysoce zdecentralizowanym otoczeniu i poprawie warunków pracy. Dotyczy to w szczególności bardzo rozdrobnionych i zróżnicowanych sektorów oraz małych przedsiębiorstw, o ile rozszerzenie nie prowadzi do problemów związanych z konkurencyjnością, ze względu na zbyt wysokie wynagrodzenia.

Ponadto rozszerzenie zapewnia stabilizację reprezentacji w negocjacjach zbiorowych, ponieważ stanowi zachętę dla pracodawców do przystąpienia do negocjującego związku pracodawców. W perspektywie średnio- i długoterminowej rozszerzenie może podnieść ogólny poziom płac. Istnieją solidne dowody na to, że wyższy poziom zasięgu negocjacji zbiorowych i bardziej scentralizowane lub skoordynowane negocjacje, a także wysoka gęstość związków zawodowych wiążą się z kompresją podziału wynagrodzeń i zmniejszeniem nierówności w zarobkach³.

W przypadku rozszerzenia układów zbiorowych i scentralizowanego podejścia do ustalania wynagrodzeń istotną kwestią jest fakt, że pełne dostosowanie wynagrodzeń do różnic w wydajności między poszczególnymi przedsiębiorstwami lub obszarami geograficznymi w tym samym sektorze może nie być możliwe. Im istotniejsze są te różnice, tym większe ryzyko, że rozszerzenie doprowadzi do niewłaściwej alokacji siły roboczej, z wysokim wynagrodzeniem (oraz niskim zatrudnieniem i niską produkcją) w przedsiębiorstwach o niskiej wydajności. To samo dotyczy wstrząsów charakterystycznych dla niektórych przedsiębiorstw lub obszarów.

³ Komisja Europejska, „Industrial Relations in Europe 2008” [„Stosunki przemysłowe w Europie w 2008 r.”], rozdział 3.

Na względną elastyczność wynagrodzeń może mieć również wpływ średni **okres obowiązywania porozumień w sprawie wynagrodzeń**. Średni czas trwania układów zbiorowych w Europie często waha się od jednego roku do trzech lat, ale w niektórych przypadkach może być dłuższy.

We wszystkich państwach UE istnieją pewne formy **minimalnego wynagrodzenia**, które są albo regulowane przez rząd (ustawowe wynagrodzenie minimalne), albo wspólnie uzgadniane przez partnerów społecznych⁴. W 2016 r. w 22 państwach członkowskich obowiązywały przepisy krajowe ustanawiające minimalne wynagrodzenie na mocy ustawy lub krajowego porozumienia międzysektorowego. Ustalone wspólnie na szczeblu sektora minimalne wynagrodzenie stosuje się we Włoszech, Austrii, na Cyprze, w Danii, Finlandii i Szwecji. Na Cyprze obowiązuje ustawowe wynagrodzenie minimalne tylko w przypadku kilku konkretnych zawodów, w których pracownicy mają słabą siłę przetargową.

Wpływ minimalnego wynagrodzenia na miejsca pracy jest niejednoznaczny. Zbyt wysokie minimalne wynagrodzenie może mieć negatywny wpływ na zatrudnianie nisko uposażonych oraz młodszych, mniej doświadczonych pracowników, gdyż koszty ich zatrudnienia mogą być wyższe od poziomów wydajności.

Minimalne wynagrodzenia mogą jednak zwiększyć zachęty do podejmowania pracy i mogą pomóc w rozwiązaniu problemu ubóstwa pracujących, nawet jeżeli cele te można osiągnąć również dzięki dobrze zaplanowanym świadczeniom pracowniczym. W okresie znacznego pogorszenia koniunktury gospodarczej odpowiednie minimalne

⁴ W Belgii minimalne wynagrodzenie ustala się w drodze krajowego porozumienia między partnerami społecznymi. Pod względem zasięgu i uniwersalności odpowiada ono jednak ustawowemu wynagrodzeniu minimalnemu, ponieważ jest prawnie wiążące we wszystkich sektorach.

wynagrodzenie może pomóc w utrzymaniu popytu zagregowanego i cen, zmniejszając ryzyko utrzymującej się deflacji. Wpływa również na nierówność wynagrodzeń, w szczególności na najniższy poziom podziału wynagrodzenia, poprzez utrzymanie odpowiedniego poziomu życia pracowników o najsłabszej pozycji na rynku⁵.

Minimalne wynagrodzenie musi być wystarczające i odpowiednio wcześniej dostosowane do ogólnej perspektywy gospodarczej. Wzrost minimalnego wynagrodzenia może również sygnalizować, że znaczna część rozkładu wynagrodzenia jest wyższa od minimalnego wynagrodzenia.

Miesięczne ustawowe wynagrodzenia minimalne w UE znacznie się różnią między poszczególnymi państwami: od 235 EUR w Bułgarii do 1999 EUR w Luksemburgu w lipcu 2017 r. (wykres 5). Po skorygowaniu o różnice cen między państwami zmniejszeniu ulegają różnice między państwami członkowskimi z zakresu od jednej do ośmiu (w EUR) do zakresu od jednej do czterech [w standardach siły nabywczej (PPS)] (wykres 6).

Wysokość ustawowego wynagrodzenia minimalnego wahała się od ok. 40% i 65% mediany zarobków w 2014 r. (wykres 7). Najwyższe wartości odnotowano w Portugalii, Francji i Słowenii. W dolnej części skali znalazły się Czechy, Estonia, Irlandia i Hiszpania.

Informacje na temat adekwatności minimalnego wynagrodzenia na rynku pracy można uzyskać z udziału pracowników otrzymujących minimalne wynagrodzenie lub mniej niż 105% tego wynagrodzenia. Najnowsze dane Eurostatu odnoszą się do października 2010 r. i pokazują znaczne różnice w zakresie takiego „rzeczywistego dostępu” między poszczególnymi państwami, w których obowiązuje ustawowe wynagrodzenie minimalne (od 0,2% w

Hiszpanii do 19,2% w Słowenii). Wyższe ustawowe wynagrodzenie minimalne (jako odsetek średniego wynagrodzenia) niekoniecznie musi oznaczać wyższy rzeczywisty dostęp.

Ogólnie rzecz biorąc, rzeczywisty dostęp zależy również od charakterystyki siły roboczej. Stosunkowo niski rzeczywisty dostęp może również odzwierciedlać znaczenie układów zbiorowych w ustalaniu wynagrodzenia lub indywidualnie negocjowanych wynagrodzeń powyżej minimalnego wynagrodzenia. Zaostrzenie warunków panujących na rynku pracy może spowodować, że wynagrodzenia będą nadal wyższe od minimalnego wynagrodzenia, a tym samym zmniejszy się rzeczywisty dostęp.

Indeksacja wynagrodzeń w całej gospodarce jest kolejną formą koordynacji wynagrodzeń. Mechanizmy indeksacji wynagrodzeń obejmujące wszystkich lub przynajmniej większość pracowników są obecnie stosowane w czterech państwach UE: w Belgii, na Cyprze, w Luksemburgu i na Malcie.

W takich przypadkach dostosowanie wynagrodzenia jest automatyczne i opiera się na ostatniej inflacji cenowej. Poza tymi czterema państwami członkowskimi szereg innych państw UE posiadało ten system, ale go zniosło (np. Dania, Francja, Włochy i Holandia). W Hiszpanii indeksacja *ex post* była powszechna w układach zbiorowych, chociaż nie jest już wymagana prawnie. We Francji, Holandii i Słowenii minimalne wynagrodzenie jest zaindeksowane do cen lub wynagrodzeń bądź obu tych kategorii. W Belgii, Luksemburgu i na Malcie minimalne wynagrodzenie jest indeksowane podobnie jak wynagrodzenie ogólne.

Klauzule indeksacyjne mogą ułatwiać zawieranie umów wieloletnich, które zapewniają stabilne stosunki pracy i zmniejszają ryzyko ponownego wystąpienia konfliktu w związku z negocjacjami dotyczącymi wynagrodzenia. Chociaż systemy indeksacji mogą być skutecznym

⁵ Zob. np. OECD, Employment Outlook 2015 [„Perspektywy zatrudnienia 2015”].

narzędziem utrzymania siły nabywczej wynagrodzeń muszą być zaprojektowane w sposób na tyle elastyczny, aby zapewnić konkurencyjność kosztową względem partnerów handlowych danego państwa i odpowiednią zdolność dostosowawczą.

Mechaniczna indeksacja wynagrodzeń w stosunku do wcześniejszej inflacji może grozić inercją i utrudnić zdolność dostosowawczą.

Po pierwsze, indeksacja może łatwo wywołać spiralę płacowo-cenową i może doprowadzić do nominalnego wstrząsu (np. pogorszenia warunków wymiany handlowej), zwłaszcza gdy dany kraj jest członkiem unii walutowej z nieodwracalnymi nominalnymi kursami walutowymi.

Po drugie, indeksacja sprawia, że realne wynagrodzenia są bardziej sztywne, i w konsekwencji działa przeciwko dostosowaniom na rynku pracy, w tym w przypadkach, gdy wstrząsy w zróżnicowany sposób wpływają na poszczególne sektory, przedsiębiorstwa i miejsca pracy.

Po trzecie, w warunkach niskiej inflacji, jakiej obecnie doświadcza strefa euro, indeksacja może utrudniać powrót inflacji do poziomów docelowych przez decydentów.

Skutki makroekonomiczne indeksacji zależą od sposobu jej zaprojektowania i wdrożenia: do istotnych aspektów zalicza się:

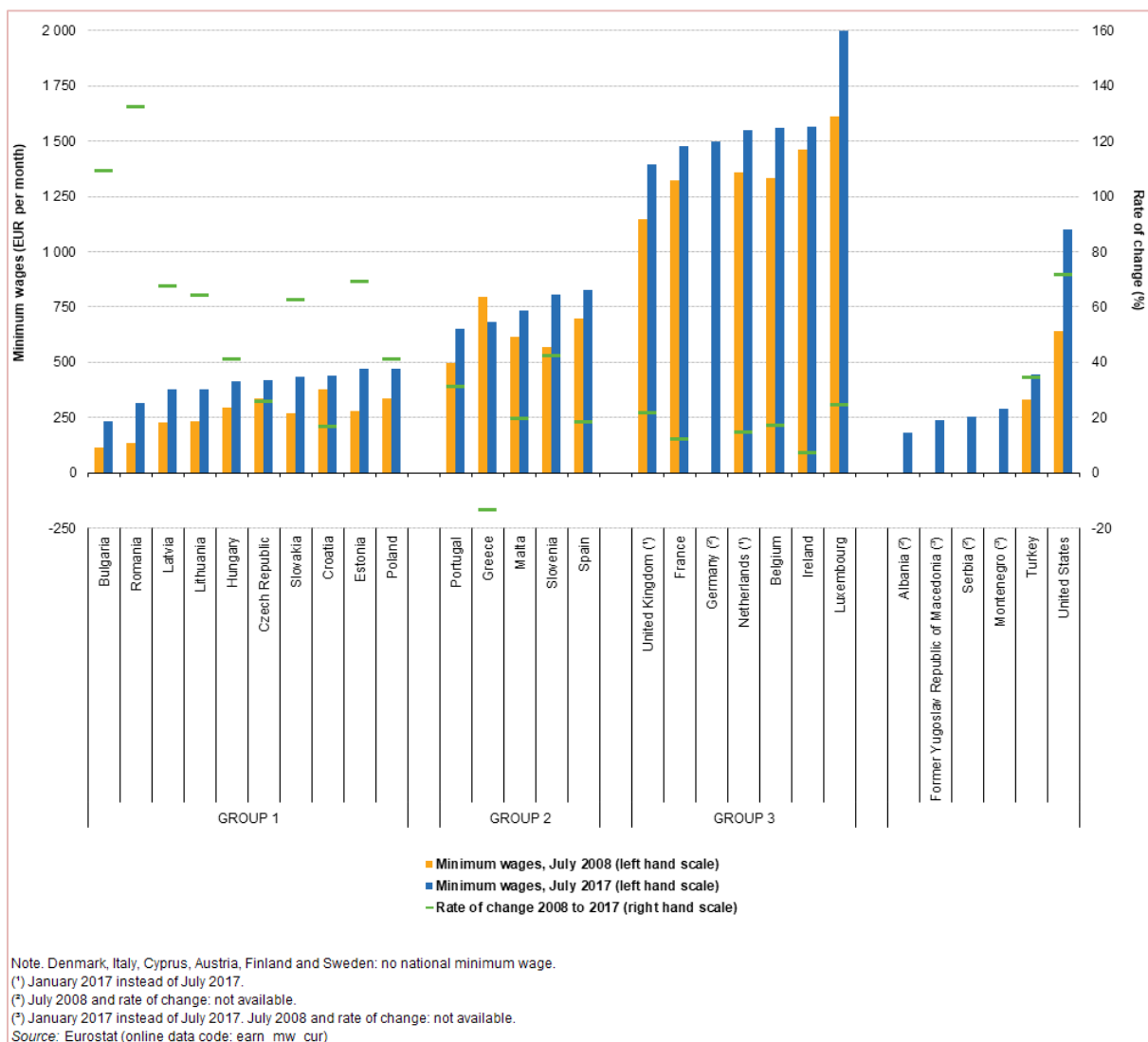
- zakres (co jest indeksowane);
- metodę dostosowania (inflacja *ex ante* lub *ex post*, wskaźnik inflacji

- zasadniczej lub wskaźnik dopracowany);
- odstępstwa (możliwość zrezygnowania);
- monitorowanie; oraz
- regularność korekt.

Poza określeniem warunków ramowych i zaangażowaniem w porozumienia trójstronne rządy dysponują szeregiem **innych narzędzi**, które mogą wykorzystać w celu wywarcia wpływu na koszty pracy. Obejmuje to wynagrodzenia w sektorze publicznym, ponieważ poziom i warunki zatrudnienia w sektorze publicznym, który często jest głównym pracodawcą, mogą wpływać na popyt na pracę i podaż w sektorze prywatnym. Zmiany w składkach na ubezpieczenia społeczne i bezpośrednim opodatkowaniu pracy wpływają na pozapłacowe koszty pracy, a zatem stanowią kolejny sposób na obniżenie jednostkowych kosztów pracy w perspektywie krótko- i średnioterminowej.

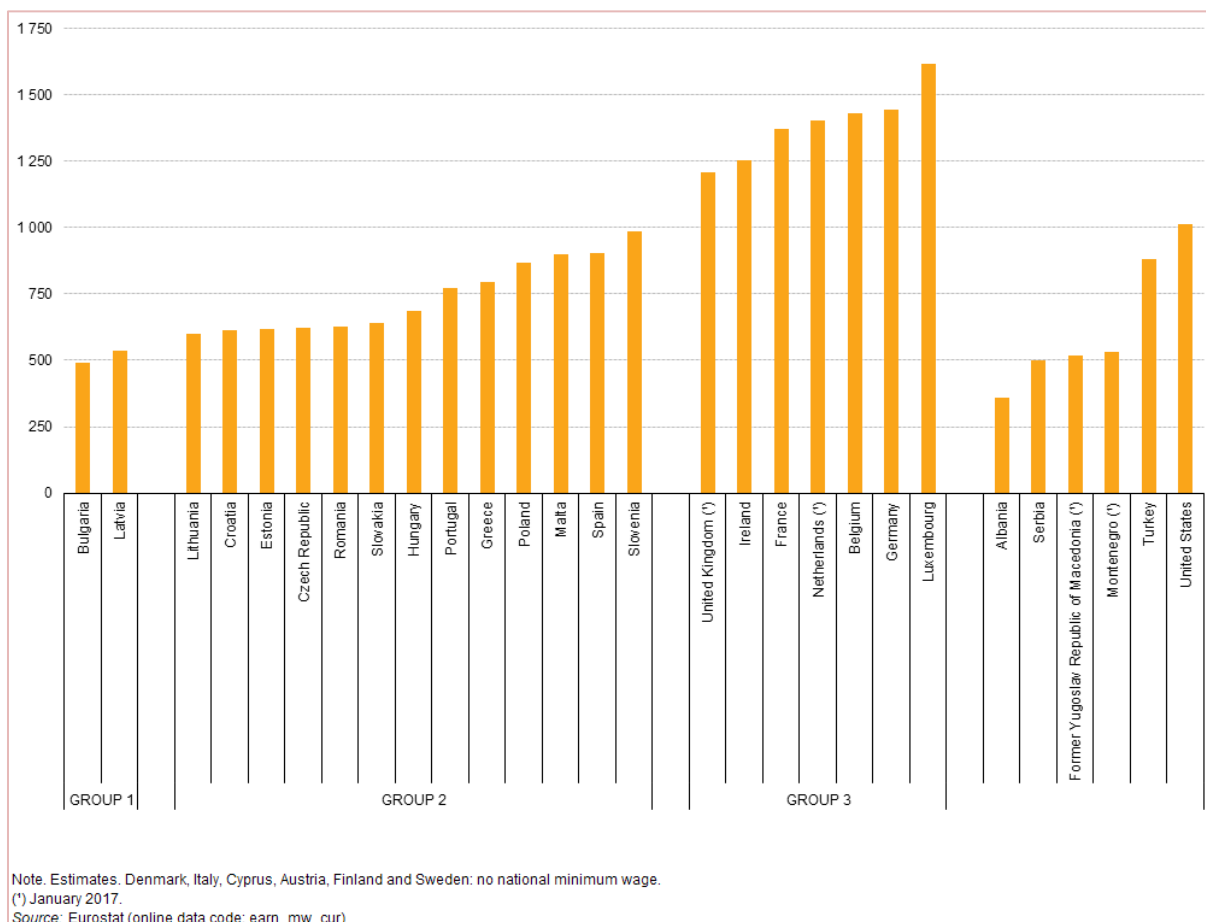
Różne **dodatkowe czynniki mają wpływ na to, jak wynagrodzenia reagują** na zmiany warunków ekonomicznych, w tym w zakresie opodatkowania pracy, przepisów dotyczących ochrony zatrudnienia i systemów świadczeń dla bezrobotnych. W szerszym ujęciu reformy dotyczące rynku pracy mogą wpłynąć na zdolność reagowania na zmiany wynagrodzenia. Na przykład zmiany w systemie świadczeń dla bezrobotnych oraz wzmocniona polityka aktywizacji mogą zmniejszyć rezerwy na wynagrodzenia (najniższe wynagrodzenie, za które pracownik podjąłby pracę), zwiększając podaż pracy i tym samym zmniejszając presję na wzrost płac w gospodarce.

Wykres 5 – Ustawowe wynagrodzenie minimalne (w EUR) w państwach członkowskich UE, lata 2008 i 2017



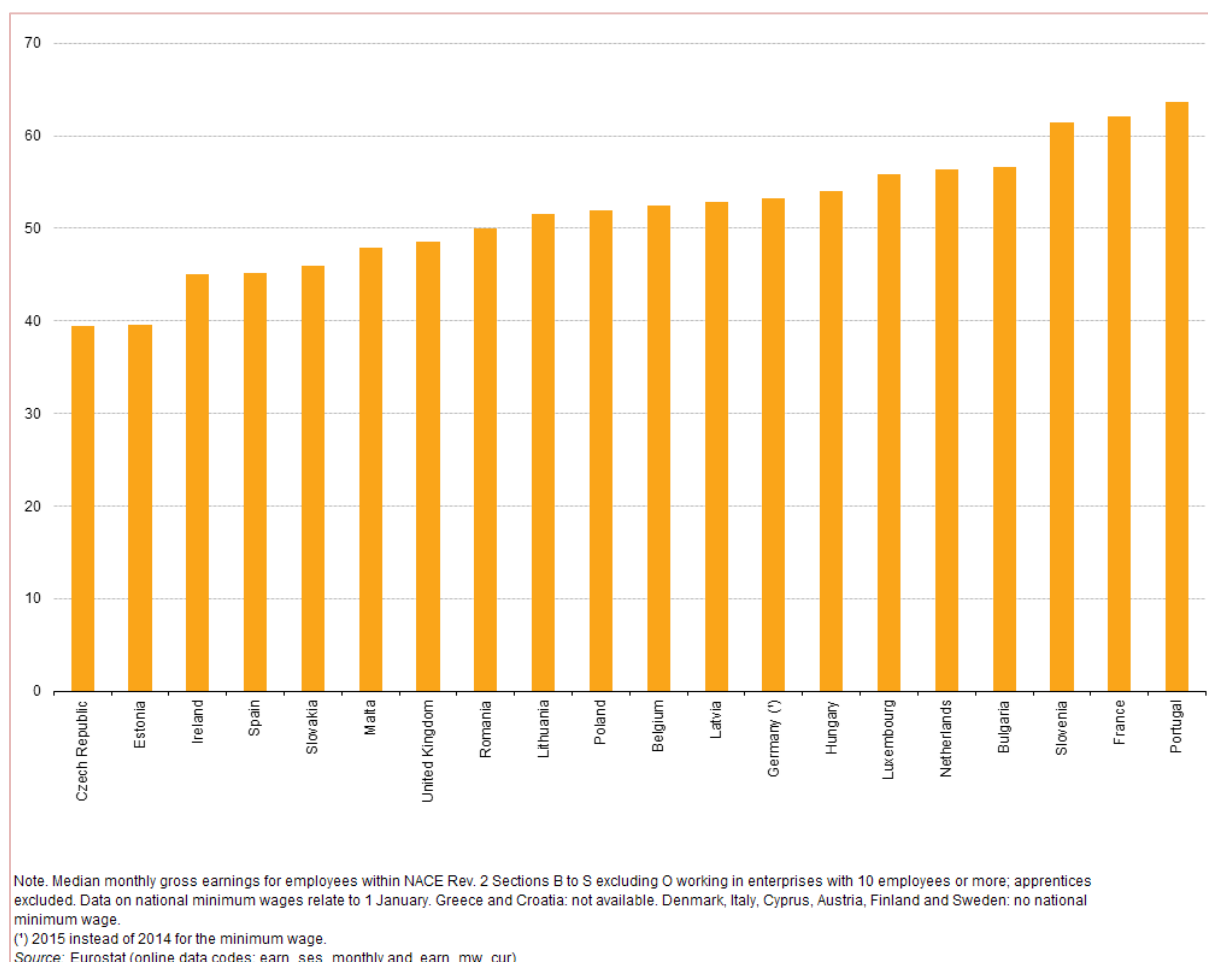
*Uwaga: dane dotyczą danych miesięcznych i są obliczane na podstawie 12 rat rocznie (ponieważ państwa członkowskie różnią się pod względem jednostki, według której ustalane jest minimalne wynagrodzenie).
 Źródło: Eurostat*

Wykres 6 – Ustawowe wynagrodzenie minimalne (w PPS) w państwach członkowskich UE, 2017 r.



*Uwaga: dane dotyczą danych miesięcznych i są obliczane na podstawie 12 rat rocznie (ponieważ państwa członkowskie różnią się pod względem jednostki, według której ustalane jest minimalne wynagrodzenie).
 Źródło: Eurostat.*

Wykres 7 – Ustawowe wynagrodzenia minimalne jako odsetek średniej wartości średnich miesięcznych dochodów brutto z pracy w państwach członkowskich UE, 2014 r.



Uwaga: dane dotyczą danych miesięcznych i są obliczane na podstawie 12 rat rocznie (ponieważ państwa członkowskie różnią się pod względem jednostki, według której ustalane jest minimalne wynagrodzenie). Źródło: Eurostat.

4. OCENA AKTUALNYCH POLITYK

W odpowiedzi na kryzys z 2008 r. wiele państw wprowadziło daleko idące reformy swoich **systemów ustalania wynagrodzenia**, aby dostosować wynagrodzenia do warunków ekonomicznych. W związku z pakietem reform uzgodnionych w ramach programów pomocy w Grecji, Irlandii, Portugalii, Hiszpanii i Rumunii przeprowadzono również głębokie reformy.

Do przeprowadzonych niedawno reform zalicza się następujące przykłady.

W 2017 r. w wyniku intensywnej negocjacji z partnerami społecznymi, Belgia zmieniła ustawę o

konkurencyjności z 1996 r. Celem reformy jest zapobieżenie ewentualnej utracie konkurencyjności w wyniku nadmiernego wzrostu kosztów pracy w porównaniu z głównymi partnerami handlowymi Belgii. Zmieniona ustawa:

- zapewnia automatyczny mechanizm korekty;
- wprowadza margines bezpieczeństwa; oraz
- wzmacnia podstawę prawną „normy wynagrodzeń”, która jest uzgadniania co dwa lata przez międzysektorowych partnerów społecznych jako górny próg dla ustalania wynagrodzeń na szczeblu sektorowym.

Francja przyjęła reformy dotyczące swoich instytucji zajmujących się

negocjowaniem wynagrodzeń w kilku krokach. Przyjęta w 2016 r. ustawa „El Khomri” stanowi, że umowy na poziomie przedsiębiorstwa mają pierwszeństwo przed umowami sektorowymi w kwestiach takich jak czas pracy, płatne urlopy i premie.

W 2016 r. fińscy partnerzy społeczni zawarli dwustronne porozumienie, które przewiduje ograniczenie wzrostu płac na nadchodzące lata oraz zmienili swoje podejście do negocjacji zbiorowych, dając większe pole do negocjacji na szczeblu lokalnym.

Jeżeli chodzi o ramy instytucjonalne regulujące **ustalenie minimalnego wynagrodzenia**, tymczasowe zamrożenie minimalnych płac wprowadzone w czasie kryzysu wygasło w 2013 r. Środki podejmowane od 2013 r. skierowane są głównie na wzmocnienie regulacji minimalnego wynagrodzenia, w tym na wprowadzenie krajowego ustawowego wynagrodzenia minimalnego w Niemczech w 2015 r.

Do przeprowadzonych niedawno reform zalicza się następujące przykłady.

W Wielkiej Brytanii ustalono płacę zapewniającą utrzymanie na minimalnym poziomie jako płacę minimalną dla osób w wieku 25 lat i starszych zamiast minimalnego wynagrodzenia.

Irlandia powołała komisję ds. niskich wynagrodzeń, która ma doradzać rządowi w kwestii ustalania minimalnego wynagrodzenia.

Polska rozszerzyła zakres minimalnego wynagrodzenia na podmioty działające na podstawie umów cywilnoprawnych.

Data: 6.10.2017

5. ZAŁĄCZNIK

Tabela 1 – Charakterystyka negocjacji poziomu wynagrodzenia

	Union density	Coordination of wage bargaining	The dominant level(s) at which wage bargaining takes place	Minimum Wage Setting	Bargaining coverage, adjusted	Extension index	Employers' organisation density
AT	27.4*	4	3	2	98.0*	3	100.0
BE	55.1*	5	5	3	96.0*	3	82.0**
BG	17.5**	2	2	5	29.0**	2	50.0**
CY	45.2*	2	2	7	45.2*	0	62.5*****
CZ	12.7*	2	1	8	47.3*	1	41.4***
DE	17.7*	4	3	1	57.6*	1	58.0***
DK	66.8*	4	3	1	84.0*	0	68****
EST	16.9*	3	3	8	77.6*	2	75*****
EE	6.5**	1	1	3	23.0**	2	25.0***
FI	69.0*	5	4	2	93.0	2	70.0**
FR	7.7*	2	3	8	98.0**	3	75.0**
UK	25.7*	1	1	6	29.5*	0	35.0*****
EL	21.5*	2	2	8	42.0*	0	43.7*****
HR	30.9**	2	2	5*	60.0*****	2*	32.0*
HU	10.7**	1	1	5	23.0*	1	40.0*****
IE	33.7*	1	1	6*	40.5*****	0	60.0***
IT	37.3*	3	3	1	80.0****	0	56.0**
LT	9.0**	1	1	5	9.9**	1	14.4**
LU	32.8**	2	2	7	59.0**	3	80.0**
LV	13.1**	1	1	8	15.0*	1	41.0*
MT	52.9**	2	1	7	62.8**	0	60*****
NL	18.0*	4	3	7	84.8*	2	85.0***
PI	12.7**	1	1	8	14.7**	1	20.0**
PT	18.5**	2	3	8*	67.0	2	38.0***
RO	19.8**	2	1	5*	35.0*	0	:
SK	13.3*	3	2	8	24.9*	2	30.5*
SI	21.2*	3	3	7	65.0*	3	60.0*
SE	67.4**	4	3	1	89.0*	0	82.0***

Uwaga: dane dotyczące 2014 r., z wyjątkiem: *2013 r.; **2012 r.; ***2011 r.; ****2010 r.; *****2009 r.; *****2008 r.

Zob. opis wskaźników ICTWSS zawarty w załączniku

Źródło: Jelle Visser (2015), baza danych ICTWSS (wersja 5.0). Amsterdam: Amsterdamski instytut zaawansowanych badań nad rynkiem pracy AIAS. Październik 2015 r. Baza danych otwartego dostępu: <http://www.uva-aias.net/en/ictwss>

Tabela 2 – Definicja zmiennej charakterystyki negocjacji poziomu wynagrodzenia

Union Density	Union Density rate, net union membership as a proportion wage and salary earners in employment (0-100) = NUM*100/WSEE
Coordination of wage bargaining	5 = economy-wide bargaining, based on a) enforceable agreements between the central organisations of unions and employers affecting the entire economy or entire private sector, or on b) government imposition of a wage schedule, freeze, or ceiling. 4 = mixed industry and economy-wide bargaining: a) central organisations negotiate non-enforceable central agreements (guidelines) and/or b) key unions and employers associations set pattern for the entire economy. 3 = industry bargaining with no or irregular pattern setting, limited involvement of central organizations, and limited freedoms for company bargaining. 2 = mixed or alternating industry- and firm level bargaining, with weak enforceability of industry agreements 1 = none of the above, fragmented bargaining, mostly at company level
The dominant level(s) at which wage bargaining takes place	5 = national or central level 4 = national or central level, with additional sectoral / local or company bargaining 3 = sectoral or industry level 2 = sectoral or industry level, with additional local or company bargaining 1 = local or company bargaining
Minimum Wage Setting	0 = No statutory minimum wage, no sectoral or national agreements 1 = Minimum wages are set by (sectoral) collective agreement or tripartite wage boards in (some) sectors; 2 = Minimum wages are set by national (cross-sectoral or inter-occupational) agreement (“autonomous agreement”) between unions and employers; 3 = National minimum wage is set by agreement (as in 1 or 2) but extended and made binding by law or Ministerial decree; 4 = National minimum wage is set through tripartite negotiations; 5 = National minimum wage is set by government, but after (non-binding) tripartite consultations; 6 = Minimum wage set by judges or expert committee, as in award-system; 7 = Minimum wage is set by government but government is bound by fixed rule (index-based minimum wage); 8 = Minimum wage is set by government, without fixed rule.
Bargaining coverage, adjusted	Employees covered by wage bargaining agreements as a proportion of all wage and salary earners in employment with the right to bargaining, expressed as percentage, adjusted for the possibility that some sectors or occupations are excluded from the right to bargain; ranges from 0 to 100.

Źródło: Jelle Visser (2015), baza danych ICTWSS (wersja 5.0). Amsterdam: Amsterdamski instytut zaawansowanych badań nad rynkiem pracy AIAS. Październik 2015 r. Baza danych otwartego dostępu: <http://www.uva-aias.net/en/ictwss>