

David Card, Alan B. Krueger, Mit i pomiar. Nowa ekonomia płacy minimalnej

Polskie Towarzystwo Ekonomiczne, Warszawa 2023

Marek Garbicz*

Polskie Towarzystwo Ekonomiczne podjęło dość odważną decyzję o publikacji książki Davida Carda i Alana Kruegera *Mit i pomiar. Nowa ekonomia płacy minimalnej*, która po raz pierwszy została wydana prawie 30 lat temu przez Uniwersytet Princeton. W naukach ekonomicznych przy obecnym tempie zmian 30 lat to cała epoka. Oczywiście, jest zapewne pożyteczne, by polski czytelnik mógł zapoznać się w ojczystym języku z dorobkiem Davida Carda, laureata Nagrody Nobla z ekonomii z 2021 r. Opinia publiczna dość zgodnie uważała, że Alan Krueger wraz z nim otrzymałby Nobla, gdyby nie jego przedwczesna śmierć. Obaj bowiem pracowali nad zagadnieniami rynku pracy. Według Komitetu Noblowskiego kwestie te były na tyle ważne, a osiągnięcia autorów na tyle wartościowe, by przyznać tę najwyższą dla ekonomistów nagrodę. Oczywiście, argument odwołujący się do autorytetu autorów, uzasadniający publikację, jest jednak dość formalny. W dodatku nie wydaje się, by w środowisku ekonomistów masowo oczekiwano Nobla dla Carda. Było to jednak spore zaskoczenie i osobiście sędzę, że Card zajmował w 2021 r. dalekie miejsce na liście potencjalnych kandydatów do nagrody.

Czy inicjatywę wydawniczą PTE uznają więc za niepotrzebną? Rzecz w tym, że problemy płacy minimalnej (a jest to centralny temat recenzowanej pozycji) są bardzo aktualne, i to w dwóch wymiarach – zarówno od strony teoretycznej, jak i praktyczno-politycznej. Można nawet rzec, że zagadnienia płacy minimalnej stopniowo i stale zyskują na znaczeniu. W tym sensie książka Carda i Kruegera oraz ich ustalenia wpisują się w aktualne dyskusje toczone zarówno na uniwersyteckich seminariach, jak i wśród polityków. Nie ulega wątpliwości, że kluczowe wyniki badawcze autorów, polegające na zakwestionowaniu tezy o negatywnym wpływie podwyżki płacy minimalnej na poziom zatrudnienia, były dla ekonomistów zaskakujące. Były szokiem, bowiem każdy student ekonomii już na pierwszym roku dowiaduje się czegoś innego. Całe pokolenia studentów wychowały się na podręczniku Samuelsona, gdzie królował rysunek pokazujący, jak podwyżka płacy minimalnej wypycha zatrudnienie i generuje bezrobocie. Dlatego należy docenić ustalenia Carda i Kruegera oraz ich ciekawe badania empiryczne, albowiem to z tych pozycji zakwestionowali dominującą ekonomiczną ortodoksję. Książka referuje

* Menedżerska Akademia Nauk Stosowanych w Warszawie; ORCID: 0000-0001-8826-5799.

całą serię badań empirycznych zrealizowanych na danych amerykańskich, potwierdzających, że wzrosty płac minimalnych – czy to w sektorze fast food w New Jersey i Pensylwanii, czy w dziedzinie handlu detalicznego, czy w przypadku młodzieży (we wszystkich tych obszarach jest spora koncentracja nisko opłacanych pracowników) – nie wywoływały spadku zatrudnienia lub zatrudnienie nawet lekko rosło. Należy zatem odnotować, że konfrontacja rzeczywistości, którą pokazali Card i Krueger, z teorią podreżnikową, okazała się dla tej ostatniej dość wstydliva. Jest to podstawowa zasługa autorów książki, że już trzy dekady temu pokazali słabość naszego podręcznikowego modelu rynku pracy. Ten szkolny – a traktowany jako teoretycznie poprawny – model okazał się ułomny, zapewne niekompletny, a na pewno niezdolny do wyjaśnienia zaobserwowanych prawidłowości. Książka *Mit i pomiar* wszystkie te empiryczne wyniki i niuanse szczegółowo referuje.

Honorując zasługi i osiągnięcia obu badaczy, trzeba jednak wyrazić niedosyt w niektórych sprawach. Zakwestionowanie tradycyjnego modelu nie idzie w parze ze stworzeniem alternatywy. Formalnie taką rolę ma spełnić rozdział 11, gdzie zaprezentowano pewne pomysły w tej kwestii. Niestety, z dzisiejszej perspektywy zawartość tego rozdziału mocno rozczarowuje. Trudno się jednak dziwić. Nauki ekonomiczne zrobiły spory postęp i to odciska się na odbiorze publikacji sprzed trzech dekad. Warto zatem odnotować z jednej strony walory badań empirycznych referowanych w książce, ale z drugiej strony pewne ubóstwo pomysłów teoretycznych. Z tego względu uznaję, że odautorski podtytuł książki „Nowa ekonomia płacy minimalnej” jest niestety na wyrost. W mojej opinii samo odrzucenie jakiejś teorii czy modelu nie jest równoznaczne ze zbudowaniem nowej. Wróć do tych kwestii teoretycznych w dalszej części recenzji.

Ponadto mamy problem z dzisiejszym odbiorem i oceną wyników wpływu płacy minimalnej na gospodarkę. Tradycyjny i niezwykle aktywny naukowo oponent Carda i Kruegera, David Neumark, twierdzi, że nie ma dziś zgody wśród ekonomistów, czy wpływ podwyżki płacy minimalnej na zatrudnienie jest pozytywny czy negatywny. Jednocześnie wskazuje, że fachowcy wyraźnie skłaniają się do tezy o ujemnym wpływie. Zaznacza przy tym, że ten negatywny efekt jest wyraźniejszy w przypadku młodych zatrudnionych i słabiej wyedukowanych¹. Tytuł artykułu świadczy, że jest on oczywistą i wyraźną polemiką z ustaleniami Carda i Kruegera. W rezultacie, niezależnie od tego, w jakim stopniu podzielałibyśmy ww. opinie Neumarka, widać, że zaprezentowane wyniki badań autorów książki nie stanowią dziś ostatniego słowa w naukach ekonomicznych.

Wskazmy także na drugi argument. Od czasu opublikowania książki Carda i Kruegera w 1995 r. kwestia minimalnej płacy stała się przedmiotem ożywionych dyskusji, nie tylko teoretycznych. Dla rządów płaca minimalna zaczęła być narzędziem użytecznym politycznie, zapewne z braku lepszych pomysłów. Wprowadzanie płacy minimalnej, a później manipulowanie jej poziomem w polityce gospodarczej ma oczywiste społeczne uzasadnienie, panuje bowiem przekonanie, że prowadzi to do zmniejszenia ubóstwa i – ewentualnie – do niwelowania nierówności dochodów. Warto zwrócić uwagę, że np. Niemcy wprowadziły ogólnokrajową minimalną płacę zupełnie niedawno, w 2015 r., i to od razu na dość wysokim poziomie. Polska, która jeszcze na początku XXI w. miała płacę minimalną ustaloną na poziomie mniej więcej jednej trzeciej średniej płacy w gospodarce, zaczęła ją systematycznie podwyższać od około 2008 r. i obecnie jest ona zbliżona do 50% tej średniej. Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) z 19 października 2022 r. w sprawie adekwatnych wynagrodzeń minimalnych w Unii Europejskiej potwierdza, jak aktualny jest ten problem dla polityki gospodarczej. Zgodnie

¹ Neumark D., Shirley P. (2022), *Myth or measurement: What does the new minimum wage research say about minimum wages and job loss in the United States?*, NBER Working Paper, 28388, March.

z tą dyrektywą państwa członkowskie winny kształtować wynagrodzenia minimalne na poziomie 60% mediany wynagrodzeń brutto i 50% przeciętnego wynagrodzenia brutto. Jest więc jasne, że kwestia płacy minimalnej i to, w jakiej wysokości kształtować tę płacę, jest obecnie w centrum uwagi i w najbliższym czasie pozostanie ważnym przedmiotem dyskusji i sporów.

Jak ten problem postrzegają autorzy książki? Empiryczną analizę wpływu płacy minimalnej na rozkład dochodów i kwestie ubóstwa podjęto w rozdziale 9. Card i Krueger potwierdzają w badaniach, że w wyniku podniesienia płacy minimalnej faktycznie mamy do czynienia z pewną redukcją ubóstwa i niewielkim wzrostem dochodów najgorzej wynagradzanych pracowników. Nie ulega jednak wątpliwości, że wpływ podwyżki płacy minimalnej zależy od tego, do jakiej grupy dochodowej należą beneficjenci, więc liczy się rozkład dochodów gospodarstw domowych. Uzyskane przez Carda i Kruegera wyniki wskazują na duże skupienie pracowników objętych podwyżką płacy minimalnej w gospodarstwach domowych o niskich dochodach (s. 441). Efekt płacy minimalnej jest więc dostrzegalny i stąd wnioski autorów są umiarkowanie optymistyczne.

Czy współczesne badania to potwierdzają? W tej kwestii istnieje konsensus wśród badaczy. Pomijając artykuł Dube'a², specjaliści są dziś zaskakująco zgodni, że wykorzystanie płacy minimalnej jest niestety mało efektywnym narzędziem zwalczania ubóstwa. Wyniki Carda i Kruegera są zatem sprzeczne z najnowszymi wynikami uzyskanymi dla amerykańskiej gospodarki, a nawet mocno sprzeczne. Burkhauser, McNichols i Sabia piszą: „okazuje się, że mniej niż 10% tych, których bezpośrednio dotyczyłaby podwyżka płacy godzinowej do 15 dolarów (propozycja zawarta w Living Wage Now Act i Raise the Wage Act – uwaga moja), żyje w rodzinach ubogich. Około dwóch trzecich żyje w rodzinach o dochodach dwukrotnie przewyższających granicę ubóstwa, a prawie połowa w rodzinach z dochodami trzy razy powyżej granicy biedy”³. Przyjęcie dzisiaj w gospodarce amerykańskiej propozycji 15 dolarów za godzinę miałyby zdaniem zacytowanych autorów bardzo ograniczony wpływ na eliminację strefy biedy, bo po prostu operowanie płacą minimalną jest według nich źle dobranym narzędziem rozwiązania problemu.

Samo referowanie badań empirycznych jest co prawda ważne, nie może jednak całkowicie zastąpić teoretycznych analiz zjawiska. Musimy po prostu rozumieć mechanizm zależności funkcjonujący na rynku pracy, bo dopiero dobra teoria pozwala nam prawidłowo zinterpretować uzyskiwane wyniki empiryczne. Odpowiedź na pytanie, jak gospodarka i zatrudnienie zareagują na wzrost płacy minimalnej, tj. czy zatrudnienie spadnie czy wzrośnie, zależy wszak od tego, jakie mechanizmy działają na rynku pracy. Podręcznikowy model zakłada *implicit*e, że mamy do czynienia z konkurencyjnym rynkiem pracy, praca jest homogenicznym i doskonale mobilnym czynnikiem produkcji, a wszystkie podmioty działają w warunkach pełnej informacji. Zważmy, że prognozowanie na podstawie modelu ekonomicznego jest prawdziwe i poprawne jedynie w granicach prawdziwości założeń przyjętych dla modelu. Problem w tym, że wszystkie założenia podręcznikowego modelu są nieprawdziwe. Praca jest niejednorodna pod względem kwalifikacji oraz posegmentowana geograficznie. Dlatego mamy na ogół do czynienia z lokalnymi rynkami pracy o cechach monopsonu. Rynki pracy nie są więc konkurencyjne, a niezerowe koszty transakcyjne (związane z przełamywaniem barier informacyjnych i zabezpieczaniem się przed ryzykiem) powodują, że wszystkie kontrakty płacowe są niekompletne.

Natychmiast nasuwa się wniosek, że w przeciwieństwie do świata podręczników ekonomii dla studentów pierwszego roku mamy do czynienia nie z jednym, prostym modelem rynku pracy,

² Dube A. (2018), *Minimum wages and the distribution of family incomes*, NBER Working Paper, 25240.

³ Burkhauser R., McNichols D., Sabia J. (2023), *Minimum wages and poverty: new evidence from dynamic difference-in-differences estimates*, NBER Working Paper, 31182, April.

ale z kontinuum różnych modeli zależnych od charakterystyk samej pracy, cech rynków, poziomu niepewności, z którą zmagają się podmioty itd. Modele te opisują przy tym po prostu różne przypadki, z którymi jesteśmy konfrontowani w praktyce ekonomicznej. Już te okoliczności mogą sugerować, że wyniki konkretnych badań empirycznych i ustalenia konkretnych badaczy mogą się różnić tylko z tego powodu, iż przedmiotem badań w każdym przypadku są różne zbiorowości, różne sektory gospodarki lub różne kraje o odmiennych charakterystykach. W rezultacie nie istnieją zapewne uniwersalne rekomendacje, jakich ekonomiści zajmujący się rynkiem pracy mogliby dostarczać polityce gospodarczej. Jeśli ten wniosek jest poprawny, nie jest to dobra wiadomość dla praktyki także w odniesieniu do płacy minimalnej.

Jeśli rynki pracy, wrażliwe na zmiany wynagrodzenia minimalnego, są istotnie monopsoniczne, to wzrost płacy minimalnej paradoksalnie zwiększa zatrudnienie. Jest to zresztą wariant analizowany przez Carda i Kruegera i potwierdzający ich wnioski. Jeśli jednak wyobrazimy sobie rynek mało konkurencyjny, wówczas firmy borykające się ze skutkami wyższych płac minimalnych mogą podnieść ceny. Gdyby dotyczyło to towarów nabywanych w dużym stopniu przez mało zarabiających konsumentów, zarejestrowalibyśmy spadek popytu na te towary. W konsekwencji dostosowanie podaży będzie jednak generować negatywny efekt zatrudnieniowy. Alternatywnie, wzrost płacy minimalnej przy dodatniej bądź neutralnej reakcji zatrudnienia może wywołać wyraźny efekt dochodowy. Jeśli spowoduje to wzrost popytu na dobra wytwarzane w sektorach o dużej koncentracji pracowników otrzymujących płacę minimalną, wówczas przez dostosowania podażowe mamy dodatkowy, wzmacniający dodatni efekt zatrudnieniowy w gospodarce. Liczba możliwych scenariuszy jest spora.

Analizy niemieckiego przypadku wprowadzenia wynagrodzenia minimalnego nakazują rozpatrzenie jeszcze dwóch wątków. Po pierwsze, dualny charakter rynku pracy oznacza, że regulacje dotyczące płacy minimalnej są respektowane jedynie w ograniczonym zakresie. Niemieckie doświadczenia ujawniają, że zaskakująco wielu przedsiębiorców nie stosuje się do tych przepisów. A mówimy tu o dobrze zorganizowanej gospodarce! Niestety wydaje się, że wszystkie badania zderzają się z tym problemem, który siłą rzeczy wypacza uzyskiwane rezultaty. Po drugie, wprawdzie płaca minimalna zwiększyła stawki godzinowe, jednak miesięczne wynagrodzenia pozostały zasadniczo bez większych zmian. Niemieckie firmy nie reagowały zwalnianiem pracowników, ale dość masowo redukowały ich czas pracy. Formalnie nie mamy zatem wzrostu bezrobocia, ale negatywny efekt zatrudnieniowy pojawia się w innej formie. Obie te kwestie mają duże znaczenie metodologiczne w badaniach problematyki płacy minimalnej, ponieważ dotyczą sposobu pomiaru kluczowych zmiennych. W zależności od tego, co mierzymy, uzyskujemy oczywiście odmienne wyniki. Warto odnotować, że Card i Krueger dostrzegli możliwość pojawienia się takiego scenariusza jak w Niemczech i zbadali ten problem w odniesieniu np. do sektora restauracji w New Jersey. Co prawda scenariusz redukcji godzin się tam nie zrealizował, ale fakt, że przypadek niemiecki okazał się odmienny od amerykańskiego, jeszcze raz potwierdza, iż rynki pracy mogą być bardzo różne, a wykorzystanie cudzych rekomendacji – ryzykowne.

Podsumowując, recenzowana książka to przede wszystkim zreferowanie wielu badań empirycznych i zaprezentowanie wszechstronnego, znakomitego warsztatu naukowego autorów w obszarze badań nad płacą minimalną. Niewątpliwie uzasadnia to publikację tej pozycji. Niemniej, czytelnik książki ma dwa problemy. Po pierwsze, nie wie, jaki jest obecny stan wiedzy dotyczący płacy minimalnej. Ma do dyspozycji tylko analizy i wyniki historyczne, i to odwołujące się jedynie do amerykańskiej gospodarki. Nie ma okazji, by je skonfrontować z nowszymi ustaleniami, w tym by porównać je z wynikami dla obecnego stanu gospodarki USA. Ponadto są oczywiście dostępne nowe badania dla gospodarki

europejskiej, nowe możliwości, które pojawiły się po wprowadzeniu płacy minimalnej w Niemczech w 2015 r. Jak wskazano wyżej, osiągnięcia Carda i Kruegera są wprawdzie doceniane, jednak nowsze ustalenia niekoniecznie je potwierdzają. W tym sensie nie do końca podzielam pogląd autora przedmowy do polskiego wydania, że omawiana książka zachowuje pełną aktualność. Ponadto czytelnik ma prawo czuć się nieco zawiedziony tym, że w publikacji brak rozbudowanej teoretycznej analizy rynku pracy. Oczywiście, takiej pełnej teorii i dzisiaj nie mamy. Jednak w ostatnich 30 latach ekonomia ogromnie się rozwinęła. W tym czasie pojawiły się i rozwinęły takie kluczowe dziedziny współczesnej ekonomii lub jej nowoczesnej metodologii, jak teoria gier, ekonomia behawioralna i eksperymentalna, ekonomia instytucjonalna, ekonomia ewolucyjna oraz asymetria informacyjna – by wymienić tylko najważniejsze. Niektóre z tych nowych klocków metodologicznych pozwoliły nam odmiennie i twórczo spojrzeć na funkcjonowanie także rynków pracy. Ze zrozumiałych powodów tych inspiracji czytelnik nie będzie czerpać z książki Carda i Kruegera.

