

Bruksela, dnia 28.10.2020 r.
SWD(2020) 246 final

DOKUMENT ROBOCZY SŁUŻB KOMISJI

SPRAWOZDANIE ZE STRESZCZENIA OCENY SKUTKÓW

Towarzyszący dokumentowi:

**Wniosek dotyczący dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady
w sprawie adekwatnych wynagrodzeń minimalnych w Unii Europejskiej**

{COM(2020) 682 final} - {SEC(2020) 362 final} - {SWD(2020) 245 final}

Streszczenie oceny skutków

Ocena skutków wniosku Komisji w sprawie adekwatnego wynagrodzenia minimalnego w UE

A. Zasadność działań

Jak uzasadniono ten wybór lub jego brak? Na czym polega problem?

Zapewnienie pracownikom w UE adekwatnego wynagrodzenia ma zasadnicze znaczenie dla zagwarantowania godnych warunków pracy i życia, a także dla budowania sprawiedliwych i odpornych gospodarek i społeczeństw. W wielu państwach członkowskich niskie płace rosły na przestrzeni ostatnich dekad w wolniejszym tempie niż inne wynagrodzenia, co pogłębiło ubóstwo pracujących i nierówności płacowe oraz zmniejszyło zdolność nisko uposażonych do przetrwania trudnej sytuacji gospodarczej.

Ważną rolę w tym kontekście odgrywają minimalne wynagrodzenia. Ochronę płacy minimalnej można zapewnić na mocy układów zbiorowych (jak ma to miejsce w 6 państwach członkowskich) lub w formie ustawowego wynagrodzenia minimalnego określonego przepisami prawa (jak ma to miejsce w 21 państwach członkowskich). Gdy jest ono ustalone na adekwatnym poziomie, zapewnia pracownikom godziwe warunki życia, utrzymuje popyt wewnętrzny, wzmacnia zachęty do podejmowania pracy oraz zmniejsza ubóstwo pracujących i nierówność w dolnym zakresie struktury wynagrodzeń. Sprzyja ono również równouprawnieniu płci, ponieważ więcej kobiet niż mężczyzn osiąga wynagrodzenie na poziomie minimalnego wynagrodzenia lub zbliżone do tej wartości.

Wielu pracowników w UE nie ma jednak obecnie ochrony w postaci adekwatnych wynagrodzeń minimalnych. W większości państw członkowskich, w których obowiązują krajowe ustawowe wynagrodzenia minimalne, wynagrodzenia te są zbyt niskie w porównaniu z innymi płacami lub zbyt niskie, by zapewnić godne życie. Można to zilustrować za pomocą powszechnie stosowanych wartości referencyjnych: (i) krajowe ustawowe wynagrodzenia minimalne kształtują się poniżej 60 % mediany wynagrodzeń lub poniżej 50 % średniego wynagrodzenia w prawie wszystkich państwach członkowskich. Ponadto określone grupy pracowników wyłączone są z ochrony zapewnianej przez krajowe ustawowe wynagrodzenia minimalne. W państwach członkowskich, w których wysokość płac jest ustalana w toku negocjacji zbiorowych, niektórzy pracownicy nie są objęci ochroną wynagrodzenia minimalnego przewidzianego w układach zbiorowych. Odsetek pracowników nieobjętych taką ochroną wynosi od 10 % do 20 % w czterech państwach i 55 % w jednym państwie.

Niektóre czynniki leżące u podstaw tego problemu są wspólne dla obu systemów. Są to: coraz rzadsze wykorzystywanie negocjacji zbiorowych oraz nieprzestrzeganie obowiązujących przepisów krajowych. Następujące czynniki są natomiast charakterystyczne tylko dla systemów, w których wynagrodzenia minimalne określa się ustawowo: brak jasnych i stabilnych kryteriów ustalania i aktualizacji wynagrodzeń minimalnych, niewystarczające zaangażowanie partnerów społecznych, stosowanie niższych stawek w przypadku określonych grup (zróżnicowanie stawek), pomniejszanie wynagrodzeń o wartość sprzętu lub inne koszty (odliczenia) oraz stosowanie zwolnień.

Jaki jest cel inicjatywy?

Inicjatywa ta ma na celu poprawę warunków pracy poprzez zapewnienie pracownikom w Unii dostępu do ochrony wynagrodzenia minimalnego zapewnianej przez adekwatne ustawowe wynagrodzenie minimalne lub układy, a tym samym umożliwienie godnego życia niezależnie od miejsca pracy. Dążąc do osiągnięcia tego celu, należy uwzględnić wpływ na tworzenie miejsc pracy i konkurencyjność, w tym w odniesieniu do MŚP. Inicjatywa nie narusza swobody państw członkowskich w zakresie ustalania ustawowych wynagrodzeń minimalnych ani wspierania dostępu do układów zbiorowych, zgodnie z tradycjami i specyfiką każdego państwa oraz z pełnym poszanowaniem kompetencji krajowych i swobody zawierania umów przez partnerów społecznych. Aby osiągnąć ten cel ogólny, cele szczegółowe inicjatywy UE skupiałyby się na poprawie adekwatności i zwiększeniu zakresu stosowania wynagrodzeń minimalnych.

Na czym polega wartość dodana podjęcia działań na poziomie UE?

Celem działania UE jest danie impulsu, który umożliwi reformę systemów ustalania wynagrodzenia minimalnego. Ustalanie wynagrodzeń minimalnych należy wprowadzić do kompetencji krajowych, ale ramy UE zapobiegłyby niepełnym lub nierównym postępom, wspierając proces pozytywnej konwergencji społecznej z korzyścią dla całej gospodarki UE. Istniejące instrumenty UE, w szczególności europejski semestr, nie są wystarczające, aby naprawić braki krajowych systemów ustalania wynagrodzenia minimalnego. Bez dodatkowych działań w ramach polityki na szczeblu UE problem ten dotknie prawdopodobnie jeszcze więcej państw. Oprócz tego państwa mogą nie być skłonne do zmiany swojego systemu ustalania wynagrodzenia minimalnego z własnej inicjatywy, ze względu na przekonanie, że reforma ta może pogorszyć ich zewnętrzną konkurencyjność kosztową. Działanie UE zapewni równe warunki działania dla przedsiębiorstw i pracowników na jednolitym rynku poprzez wspieranie i umożliwianie uczciwej konkurencji opartej na innowacyjności i wydajności, przy poszanowaniu odpowiednich standardów społecznych. Państwa członkowskie nie są w stanie osiągnąć tego celu samodzielnie.

B. Rozwiązania

Jakie warianty legislacyjne i nielegislacyjne rozważono? Czy wskazano preferowany wariant? Jak uzasadniono ten wybór lub jego brak?

Oprócz scenariusza bazowego rozważane są trzy pakiety środków politycznych. Każdy z nich zawiera środki realizowane w pięciu obszarach:

Stosowanie negocjacji zbiorowych w celu ustalania wynagrodzeń oraz egzekwowanie i monitorowanie przepisów mają wpływ zarówno na państwa, w których ochrona wynagrodzenia minimalnego jest zapewniana poprzez negocjacje zbiorowe, jak i na państwa posiadające systemy, w których wynagrodzenia minimalne określa się ustawowo. Krajowe ramy służące do ustalania i aktualizacji ustawowych wynagrodzeń minimalnych, udział partnerów społecznych w określaniu ustawowego wynagrodzenia minimalnego, a także zróżnicowanie stawek takiego wynagrodzenia, odliczeń i zwolnienia z obowiązku jego stosowania to kwestie, które dotyczą wyłącznie systemów ustawowych. Pakiety środków politycznych różnią się pod względem roli, jaką odgrywają partnerzy społeczni w zarządzaniu systemem określania wynagrodzenia minimalnego, oraz – w przypadku państw członkowskich, w których obowiązują krajowe ustawowe wynagrodzenia minimalne – stopnia swobody rządów w ustalaniu i aktualizowaniu wynagrodzeń minimalnych.

W ramach **pakietu A** wzywa się wszystkie państwa członkowskie do aktywnego wspierania negocjacji zbiorowych dotyczących ustalania wynagrodzeń w celu wzmocnienia roli partnerów społecznych, w tym poprzez administracyjne rozszerzenie zasięgu układów zbiorowych. W odniesieniu do państw członkowskich, w których obowiązują krajowe ustawowe wynagrodzenia minimalne, przewidziano w nim silne zaangażowanie partnerów społecznych w ustalanie wynagrodzeń minimalnych i zobowiązano te państwa do wprowadzenia zakazu zwolnień, zróżnicowania stawek i odliczeń. Adekwatność ustawowych wynagrodzeń minimalnych oceniano by w oparciu o krajowy wskaźnik godnego poziomu życia. W ramach **pakietu B** zobowiązuje się wszystkie państwa członkowskie do wspierania negocjacji zbiorowych w sprawie ustalania wynagrodzeń, zwłaszcza gdy zasięg negocjacji zbiorowych jest niewielki. W odniesieniu do państw członkowskich, w których obowiązują krajowe ustawowe wynagrodzenia minimalne, przewidziano ponadto wprowadzenie do ram krajowych wyraźnych kryteriów adekwatności wynagrodzenia minimalnego oraz orientacyjnych wartości referencyjnych, takich jak 60 % mediany wynagrodzeń brutto lub 50 % średniego wynagrodzenia brutto, oraz zwiększenie roli partnerów społecznych w porównaniu z poziomem bazowym. Wymaga się również, aby zróżnicowanie stawek i odliczenia były obiektywnie uzasadnione i proporcjonalne. Również w ramach **pakietu C** zobowiązuje się wszystkie państwa członkowskie do wspierania negocjacji zbiorowych dotyczących ustalania wynagrodzeń, zwłaszcza gdy zasięg negocjacji zbiorowych jest niewielki. W odniesieniu do państw członkowskich, w których obowiązują krajowe ustawowe wynagrodzenia minimalne, oczekuje się ponadto, że do osiągnięcia celów inicjatywy będą wykorzystywać w swoich ramach krajowych głównie automatyczną indeksację i wartości referencyjne, a zróżnicowane stawki i odliczenia muszą być obiektywnie uzasadnione i proporcjonalne.

Wszystkie pakiety zawierają następujące przepisy dotyczące egzekwowania i monitorowania, ale w ramach dwóch różnych systemów: lepsze egzekwowanie klauzul dotyczących wynagrodzeń zawartych w układach zbiorowych oraz wzmocnione egzekwowanie ustawowych wynagrodzeń minimalnych, jeżeli takie istnieją; zapewnienie, aby w ramach zamówień publicznych przestrzegano wysokości wynagrodzeń uzgodnionych w ramach negocjacji zbiorowych i ustawowych wynagrodzeń minimalnych, oraz usprawnienie mechanizmów monitorowania i gromadzenia danych.

B jest preferowanym pakietem, ponieważ najlepiej równoważy osiągnięcie celów polityki z kosztami działań, umożliwiając osiągnięcie celów polityki w sposób proporcjonalny. Pakiet ten respektuje ugruntowane rozwiązania krajowe i pozostawia swobodę uznania państwom członkowskim i partnerom społecznym.

Jako instrument prawny rozważano dyrektywę, zalecenie Rady i kombinację obu tych instrumentów. Preferowanym instrumentem byłaby dyrektywa, ponieważ wprowadza możliwe do wyegzekwowania wymogi minimalne, pozostawiając jednocześnie państwom członkowskim swobodę określenia metody i formy interwencji służącej osiągnięciu celów.

Jak kształtuje się poparcie dla poszczególnych wariantów?

Wśród zainteresowanych stron panowała powszechna zgoda, że ochrona pracowników za pomocą sprawiedliwych wynagrodzeń minimalnych jest istotna. Głównym motywem konsultacji było poszanowanie tradycji krajowych, autonomii partnerów społecznych i negocjacji zbiorowych. Wszyscy partnerzy społeczni, większość przedstawicieli państw członkowskich z odpowiednich komitetów Rady oraz posłowie do Parlamentu Europejskiego poparli wzmocnienie negocjacji zbiorowych i zaangażowanie partnerów społecznych w określanie ustawowego wynagrodzenia minimalnego. Związki zawodowe zaapelowały o stabilne i jasne kryteria ustalania wynagrodzeń minimalnych, który to postulat poparli również przedstawiciele niektórych państw członkowskich. Większość pracodawców uznała tę kwestię za kompetencję krajową. Związki zawodowe poparły zakaz lub ograniczenie zwolnień i zróżnicowania stawek, ale pracodawcy byli przeciwni temu rozwiązaniu. Opinie przedstawicieli państw członkowskich na ten temat były podzielone. Wyrażono szerokie poparcie dla poprawy przestrzegania przepisów, ale niektórzy pracodawcy uznali, że należy to do obowiązków państwa. W kwestii

wyboru instrumentu prawnego wielu pracodawców i przedstawiciele kilku państw członkowskich opowiedzieli się za instrumentem niewiążącym, który mógłby przyjąć formę zalecenia Rady, natomiast związki zawodowe, przedstawiciele kilku innych państw członkowskich oraz jedna wiodąca społeczna organizacja pozarządowa poparły dyrektywę.

C. Skutki wdrożenia preferowanego wariantu

Jakie korzyści przyniesie wdrożenie preferowanego wariantu lub – jeśli go nie wskazano – głównych wariantów?

Preferowany pakiet doprowadzi do wzrostu wynagrodzeń minimalnych w około połowie państw członkowskich. Beneficjentami tego podwyższenia wynagrodzeń minimalnych może być około 25 mln pracowników, jeżeli państwa członkowskie, w których obowiązują ustawowe wynagrodzenia minimalne, podwyższą je do 60 % mediany wynagrodzeń lub 50 % średniego wynagrodzenia. W niektórych państwach członkowskich wzrost wysokości ustawowego wynagrodzenia minimalnego może przekroczyć 20 %. Podwyższenie wynagrodzeń minimalnych zmniejszyłoby nierówności płacowe i ubóstwo pracujących o 10 %, a lukę płacową między kobietami a mężczyznami średnio o około 5 %, jeżeli państwa członkowskie, w których obowiązują ustawowe wynagrodzenia minimalne, podwyższą je do 60 % mediany wynagrodzeń lub 50 % średniego wynagrodzenia. Oczekuje się, że wyższe wynagrodzenia minimalne zwiększą zachęty do podjęcia pracy.

Wzmocnienie negocjacji zbiorowych dotyczących ustalania wynagrodzeń i zwiększenie ich zasięgu przyniesie korzyści pracownikom poprzez wspieranie wzrostu płac we wszystkich państwach członkowskich. Wzmocnienie egzekwowania i monitorowania wynagrodzeń minimalnych pomoże ponadto zapewnić, aby pracownicy mieli rzeczywisty dostęp do ochrony płacy minimalnej i otrzymywali wynagrodzenia, które im przysługują. W państwach członkowskich stosujących negocjacje zbiorowe w celu ustalania płac wspieranie tych negocjacji zwiększy liczbę chronionych pracowników, a także poprawi adekwatność wynagrodzeń, jeżeli jest ona niedostateczna. W państwach, w których obowiązują ustawowe wynagrodzenia minimalne, stosowanie jasnych i stabilnych kryteriów przy ustalaniu i aktualizacji wynagrodzeń minimalnych oraz wzmocnienie roli partnerów społecznych poprawi adekwatność wynagrodzeń minimalnych i otoczenie biznesowe. Ograniczenie stosowania zróżnicowanych stawek i odliczeń oznacza ponadto, że mniej pracowników będzie otrzymywać wynagrodzenie niższe od minimalnego.

Jakie są koszty wdrożenia preferowanego wariantu lub – jeśli go nie wskazano – głównych wariantów?

Skutki gospodarcze obejmują wzrost kosztów pracy dla przedsiębiorstw, wzrost cen oraz, w mniejszym stopniu, niższe zyski. Szacunki wskazują, że około $\frac{3}{4}$ kosztów ekonomicznych wyższych wynagrodzeń minimalnych ponoszą konsumenci, a $\frac{1}{4}$ – przedsiębiorstwa. Wpływ na przedsiębiorstwa jest złagodzony dzięki wzrostowi konsumpcji wśród osób nisko uposażonych, która to tendencja wspiera popyt wewnętrzny. Spodziewany jest umiarkowany wzrost łącznych kosztów wynagrodzeń w UE – o około 1 % (51-53 mld EUR rocznie), jeżeli państwa członkowskie, w których obowiązują ustawowe wynagrodzenia minimalne, podwyższą je do 60 % mediany wynagrodzeń lub 50 % średniego wynagrodzenia. Spodziewany wpływ na konkurencyjność na poziomie zagregowanym jest również niewielki. Ulepszone mechanizmy ustalania wynagrodzenia minimalnego powinny ponadto ograniczyć ewentualny negatywny wpływ na przedsiębiorstwa. Pakiet zapewnia państwom członkowskim wystarczającą elastyczność, aby mogły uwzględnić warunki gospodarcze oraz wpływ na poszczególne sektory, regiony i MŚP.

Oczekuje się, że ewentualny negatywny wpływ na zatrudnienie będzie ograniczony. Wyniesie on około 0,5 % całkowitego zatrudnienia, jeżeli państwa członkowskie, w których obowiązują ustawowe wynagrodzenia minimalne, podwyższą je do 60 % mediany wynagrodzenia lub 50 % średniego wynagrodzenia. Korzyści płynące ze wzrostu minimalnego wynagrodzenia dla otrzymujących je pracowników znacznie przeważałyby ewentualny negatywny wpływ na ich zatrudnienie.

Jakie będą skutki dla przedsiębiorstw, MŚP i mikroprzedsiębiorstw?

MŚP zatrudniają około 87 % osób otrzymujących minimalne wynagrodzenie (podczas gdy wśród wszystkich pracowników odsetek takich osób wynosi około dwóch trzecich). Przewiduje się, że odsetek kosztów bezpośrednich, które poniesie ten sektor, będzie podobny jak w przypadku większych przedsiębiorstw. Skala wpływu na MŚP zostanie oszacowana na podstawie krajowych kryteriów ustanowionych na potrzeby określania poziomu ustawowych wynagrodzeń minimalnych. Podwyższenie ustawowego minimalnego wynagrodzenia do 60 % mediany wynagrodzeń lub 50 % średniego wynagrodzenia we wszystkich państwach, w których obowiązuje krajowe wynagrodzenie minimalne, oznaczałoby wzrost kosztów netto o około 12 mld EUR. Oczekuje się jednak, że ewentualny negatywny wpływ na MŚP będzie ograniczony. Po pierwsze, będą one prawdopodobnie w stanie przerzucić zwiększone koszty pracy na konsumentów poprzez podwyżki cen. Po drugie, wyższe wynagrodzenia minimalne mogą również zwiększyć popyt na ich usługi. Potencjalny negatywny wpływ wzrostu kosztów pracy na MŚP zostałby częściowo zrównoważony dzięki stopniowym i bardziej przewidywalnym podwyżkom wynagrodzenia minimalnego, co poprawiłoby otoczenie biznesowe.

Czy przewiduje się znaczące skutki dla budżetów i administracji krajowych?

Oczekuje się, że podwyżki wynagrodzeń minimalnych w oparciu o kryteria krajowe ustalone zgodnie z niniejszą inicjatywą poprawią saldo budżetów publicznych (o niespełna 0,1 % PKB). Przewiduje się, że wpływ na obciążenia administracyjne będzie ograniczony, ponieważ inicjatywa ma na celu wzmocnienie już istniejących instytucji i procedur.

Czy wystąpią inne znaczące skutki?

Tak, wszystkie pakiety będą miały wpływ na prawa podstawowe. Oczekuje się, że wesprą one równouprawnienie płci i przyczynią się do zmniejszenia luki płacowej między kobietami a mężczyznami, ponieważ większość pracowników otrzymujących wynagrodzenie minimalne (około 60 % w UE) stanowią kobiety.

D. Działania następcze**Kiedy nastąpi przegląd przyjętej polityki?**

Komisja oceni inicjatywę 5 lat po jej wejściu w życie, zgodnie z wytycznymi dotyczącymi lepszego stanowienia prawa. Postęp w osiągnięciu celów inicjatywy będzie monitorowany za pomocą szeregu wskaźników związanych z jej celami.