

Становище на Европейския комитет на регионите — Адекватни минимални работни заплати в Европейския съюз

(2021/C 175/08)

Докладчик:	Peter KAISER (AT/ПЕС) министър-председател на федерална провинция Каринтия
Отправен документ:	Предложение за директива на Европейския парламент и на Съвета относно адекватните минимални работни заплати в Европейския съюз COM(2020) 682 final

I. ПРЕПОРЪКИ ЗА ИЗМЕНЕНИЯ

Изменение 1

Съображение 21

Текст, предложен от Европейската комисия	Изменение на КР
<p>Минималните работни заплати се считат за адекватни, ако са справедливи спрямо разпределението на заплатите в страната и ако осигуряват достоен стандарт на живот. Адекватността на законоустановените минимални работни заплати се определя с оглед на социално-икономическите условия в страната, включително нарастването на заетостта, конкурентоспособността и регионалните и секторните промени. Тяхната адекватност следва да се оценява най-малкото от гледна точка на покупателната им способност, промените в производителността и връзката им с равнищата на брутното възнаграждение, разпределението и растежа. Използването на показатели, които обикновено се използват на международно равнище, например 60 % от брутна медианна работна заплата и 50 % от брутна средна работна заплата, може да спомогне за насочването на оценката на адекватността на минималната работна заплата спрямо брутното равнище на заплатите.</p>	<p>Минималните работни заплати се считат за адекватни, ако са справедливи спрямо разпределението на заплатите в страната и ако осигуряват достоен стандарт на живот. Адекватността на законоустановените минимални работни заплати се определя с оглед на социално-икономическите условия в страната, включително нарастването на заетостта, конкурентоспособността и регионалните и секторните промени. Тяхната адекватност следва да се оценява най-малкото от гледна точка на покупателната им способност, промените в производителността и връзката им с равнищата на брутното възнаграждение, разпределението и растежа. Международно признатите показатели, фортирани от 60 % от брутна медианна работна заплата и 50 % от брутна средна работна заплата, служат за насочване на оценката на адекватността на минималната работна заплата спрямо брутното равнище на заплатите.</p>

Изложение на мотивите

В рамките на консултационния процес посочените показатели се очертаха като консенсусни ориентировъчни референтни стойности.

Изменение 2

Член 3, параграф 3

Текст, предложен от Европейската комисия	Изменение на КР
<p>„колективно договаряне“ означава всички преговори, провеждани между работодател, група работодатели или една или повече организации на работодатели, от една страна, и една или повече организации на работниците, от друга страна, за определяне на условията на труд и заетост; и/или за регламентиране на отношенията между работодатели и работници; и/или за регламентиране на отношенията между работодатели или техни организации и организация на работници или организации на работници;</p>	<p>„колективно договаряне“ означава всички преговори, провеждани между работодател, група работодатели или една или повече организации на работодатели, от една страна, и една или повече синдикални организации, от друга страна, за определяне на условията на труд и заетост; и/или за регламентиране на отношенията между работодатели и работници; и/или за регламентиране на отношенията между работодатели или техни организации и синдикални организации;</p>

Изложение на мотивите

Съгласно социалното законодателство на ЕС и задълженията на ЕС по силата на международното право синдикалните организации са партньорите в социалния диалог при колективното договаряне. Работническите съвети например не разполагат с достатъчна институционална легитимност.

Изменение 3

Член 4, параграф 2

Текст, предложен от Европейската комисия	Изменение на КР
<p>Държавите членки, в които обхватът на колективното договаряне е под 70 % от работниците по смисъла на член 2, предвиждат наред с това чрез закон след консултация със социалните партньори или чрез споразумение с тях, рамка от условия, благоприятстващи колективното договаряне, и изготвят план за действие за насърчаване на колективното договаряне. Планът за действие се оповестява публично и се съобщава на Европейската комисия.</p>	<p>Държавите членки, в които обхватът на колективното договаряне е под 70 % от работниците по смисъла на член 2, предвиждат наред с това чрез закон след консултация със социалните партньори или чрез споразумение с тях, рамка от условия, благоприятстващи колективното договаряне, и изготвят план за действие за насърчаване на колективното договаряне и за изграждане и развитие на капацитета на социалните партньори. Планът за действие се оповестява публично и се съобщава на Европейската комисия.</p>

Изложение на мотивите

Осигуряване на съгласуваност с член 4, параграф 1.

Изменение 4

Член 5, параграф 1

Текст, предложен от Европейската комисия	Изменение на КР
<p>Държавите членки, в които има законоустановени минимални работни заплати въвеждат необходимите мерки, за да гарантират, че определянето и актуализирането на законоустановените минимални работни заплати се извършват според критерии, определени с оглед насърчаване на адекватността с цел постигане на достойни условия на труд и живот, социално сближаване и конвергенция във възходяща посока. Държавите членки определят тези критерии в съответствие с националните си практики, в съответното национално законодателство, в решения на компетентните органи или в тристранни споразумения. Критериите се определят така, че да са стабилни и ясни.</p>	<p>Държавите членки, в които има законоустановени минимални работни заплати, въвеждат необходимите мерки, за да гарантират, че определянето и актуализирането на законоустановените минимални работни заплати се извършват според критерии, определени с оглед насърчаване на адекватността с цел постигане на достойни условия на труд и живот, социално и териториално сближаване и конвергенция във възходяща посока. На равнището на държавите членки тези критерии се определят в съответствие с практиките в държавите членки, в съответното законодателство, в решения на компетентните органи или в тристранни споразумения. Критериите се определят така, че да са ясни и да предвиждат срокове.</p>

Изложение на мотивите

Подчертаване на териториалното измерение.

Изменение 5

Член 5, параграф 2

Текст, предложен от Европейската комисия	Изменение на КР
<p>Националните критерии, посочени в параграф 1, включват най-малко следните елементи:</p> <p>а) покупателната способност на законоустановените минимални работни заплати, като се вземат предвид издръжката на живота и вноските за данъци и социални придобивки;</p> <p>б) общото равнище на брунтните работни заплати и тяхното разпределение;</p> <p>в) темпа на растеж на брунтните работни заплати;</p> <p>г) развитието на производителността на труда.</p>	<p>Националните критерии, посочени в параграф 1, следва да включват най-малко следните елементи:</p> <p>а) покупателната способност на законоустановените минимални работни заплати, като се взема предвид издръжката на живота въз основа на хармонизирания индекс на потребителските цени (ХИПЦ) в съответствие с Регламент (ЕС) № 2016/792;</p> <p>б) общото равнище на брунтните работни заплати и тяхното разпределение по сектори и региони от ниво 2 по NUTS;</p> <p>в) темпа на растеж на брунтните работни заплати;</p>

Изложение на мотивите

Данъците и социалноосигурителните вноски, както и производителността на труда по правило са специфични за предприятието параметри, които не са подходящи за оценка на адекватността на минималните работни заплати.

Изменение 6

Член 5, параграф 3

Текст, предложен от Европейската комисия	Изменение на КР
<p>Държавите членки използват ориентировъчни референтни стойности, от които да се ръководят при своята оценка на адекватността на законоустановените минимални работни заплати спрямо общото равнище на брунтните работни заплати, например тези, които обичайно се използват на международно равнище.</p>	<p>Държавите членки запазват компетентността си да определят размера на законоустановените минимални работни заплати. Държавите членки гарантират във всички случаи, че законоустановените минимални работни заплати са адекватни и че се въвежда ежегодно оценяван процес на сближаване за възможно най-бързо достигане на праг от най-малко 60 % от брунтната национална медианна работна заплата на пълно работно време и 50 % от националната брутна средна работна заплата на пълно работно време.</p>

Изложение на мотивите

Изменението е в духа на изменение 1 относно съображение 21.

Изменение 7

Член 6, параграф 1

Текст, предложен от Европейската комисия	Изменение на КР
<p>Държавите членки могат да предвидят възможност за различни ставки на законоустановената минимална работна заплата за определени групи работници. Държавите членки ограничават до минимум тези разлики в размера, като гарантират, че всяка разлика е недискриминационна, пропорционална, ограничена във времето, ако това е релевантно, и е обективно и обосновано оправдана от законосъобразна цел.</p>	<p>Държавите членки гарантират, че нито една категория работници не е изключена от защитата на законоустановената минимална работна заплата.</p>

Изложение на мотивите

Не би трябвало да има стимули за по-ниски ставки от законоустановената минимална работна заплата за определени групи работници.

Изменение 8

Член 6, параграф 2

Текст, предложен от Европейската комисия	Изменение на КР
<p>Държавите членки могат да разрешат удържки, предвидени със закон, намаляващи изплащаното на работниците възнаграждение до равнище, по-ниско от това на законоустановената минимална работна заплата. Държавите членки гарантират, че тези удържки от законоустановените минимални работни заплати са необходими, обективно обосновани и пропорционални.</p>	<p>Държавите членки могат да разрешат удържки поради предоставяне на социални плащания или обезщетения в натура, предвидени със закон, намаляващи изплащаното на работниците възнаграждение до равнище, по-ниско от това на законоустановената минимална работна заплата. Държавите членки гарантират, че тези удържки от законоустановените минимални работни заплати са необходими, обективно обосновани и пропорционални. Държавите членки гарантират, че бакишиши, заплащане за извънреден труд и други допълнителни плащания се изключват от изчисляването на законоустановените минимални работни заплати и се изплащат като допълнение към тях.</p>

Изложение на мотивите

Предложеното изменение не се нуждае от обяснение.

Изменение 9

Член 9

Текст, предложен от Европейската комисия	Изменение на КР
<p>Обществени поръчки</p> <p>В съответствие с Директива 2014/24/ЕС, Директива 2014/25/ЕС и Директива 2014/23/ЕС държавите членки въвеждат подходящи мерки, за да гарантират, че при изпълнението на договорите за обществени поръчки или концесионните договори икономическите оператори се съобразяват със заплатите, определени с колективни трудови договори за съответния сектор и географски район, както и със законоустановените минимални работни заплати, когато има такива.</p>	<p>Обществени поръчки</p> <p>В съответствие с Директива 2014/24/ЕС, Директива 2014/25/ЕС и Директива 2014/23/ЕС държавите членки въвеждат подходящи мерки, за да гарантират, че при изпълнението на договорите за обществени поръчки или концесионните договори икономическите оператори се съобразяват със заплащането и другите условия на труд, определени с колективни трудови договори за съответния сектор и географски район, както и със законоустановените минимални работни заплати, когато има такива, и правото на колективно договаряне. Освен това държавите членки гарантират, че икономическите оператори, като условие за възлагането на договори за обществени поръчки, са длъжни да се съобразяват със заплатите и другите условия на труд, установени със закони и/или колективни споразумения, и да зачитат правото на колективно договаряне, както и да признават синдикатите и да договарят с тях.</p>

Изложение на мотивите

Предложеното изменение не се нуждае от обяснение.

II. ПОЛИТИЧЕСКИ ПРЕПОРЪКИ

ЕВРОПЕЙСКИЯТ КОМИТЕТ НА РЕГИОНИТЕ

1. приветства факта, че Комисията въведе промяна на модела по отношение на минималната работна заплата, според която адекватните минимални работни заплати са основно право и предпоставка за социална, справедлива и устойчива пазарна икономика, която е в основата на европейския вътрешен пазар. Икономическите, социалните и обществените разходи, породени с дъмпинга на работните заплати и разликата в заплащането в рамките на Европейския съюз, далеч надхвърлят възможните краткосрочни печалби на предприятията;
2. приветства факта, че предложението на Комисията дава възможност за европейска рамка за укрепване на обхвата на колективното договаряне и за справедливи и адекватни минимални работни заплати, която допринася по-специално за борбата с бедността сред работещите. КР подчертава амбицията, съдържаща се в предложението на Комисията, за създаване на рамка за по-адекватни минимални работни заплати и за по-добър достъп на работниците до гарантирани минимални работни заплати, която зачита особеностите на националните системи, автономията на колективното договаряне и свободата на договаряне на социалните партньори. В съответствие с предходните искания на КР предложението на Комисията не представлява универсално решение, а се основава на схващането, споделяно от КР, че „добре функциониращите колективно договаряне и всеобхватни колективни споразумения са основният метод за постигане на справедливо възнаграждение и за определяне на други условия на труд, тъй като работниците и работодателите познават най-добре своя сектор и регион“⁽¹⁾;
3. отбелязва, че до крайния срок 21.1.2021 г. мотивирани становища в рамките на механизма за контрол на субсидиарността са представили три от двадесетте национални парламента, разгледали предложението на Комисията;
4. счита, че с предложението на Комисията се изпълняват европейските цели за укрепване на социалното и териториалното сближаване и предотвратяване на нарушения на конкуренцията (член 3 от ДЕС) и се гарантира приемственост с Европейския стълб на социалните права (принцип 6)⁽²⁾, Хартата на основните права (член 31), Европейската социална харта (член 4) и Конвенцията на МОТ № 131. Това е от особено значение за териториите, в които несъответствията в минималните заплати на територията на ЕС водят до небалансирани миграционни потоци в рамките на ЕС, които могат да дестабилизируют местната общност, както и да имат отрицателно въздействие върху демографската картина в региона на произход;
5. подчертава, че е налице остра необходимост от „сближаване във възходяща посока“ на минималните работни заплати, като се има предвид, че ниските работни заплати остават отличителен белег на заетостта в Европейския съюз. Според оценки приблизително всеки шести работник е с ниска заплата. През последните години ниските заплати в много държави членки изостават спрямо останалите заплати, което доведе до увеличаване на неравенството по отношение на заплащането. Делът на работниците, застрашени от бедност, се е повишил от 8,3 % през 2010 г. на 9,3 % през 2018 г. Освен това пандемията от COVID-19 оказва отрицателно въздействие върху заплатите на работниците, по-специално на тези с най-ниски доходи, например в сектора на почистването, търговията на дребно, здравните услуги, дългосрочните и резидентните грижи. Сектори, които са частично или изцяло в обхвата на правомощията на местните и регионалните власти. Онлайн проучване на Европейската фондация за подобряване на условията на живот и труд (Eurofound) за 2020 г. установи, че почти 40 % от запитаните в ЕС заявяват, че финансовото им състояние се е влошило в сравнение с това отпреди пандемията, а почти половината твърдят, че домакинствата им изпитват трудности (47 % през април 2020 г.). Освен това, въпреки че представляват 48 % от наетите лица като цяло в Европейския съюз, жените съставляват 59 % от лицата с минимална работна заплата. Това допринася за разликите в заплащането и пенсиите на жените и мъжете, както и за бедността сред работещите жени⁽³⁾. По този начин сближаването във възходяща посока би спомогнало за намаляване на бедността сред работещите, както и на разликите в заплащането и пенсиите на жените и мъжете;
6. счита, че предложеното от Комисията правно основание по член 153 от ДФЕС в съответствие с принципа на субсидиарност и съгласно съдебната практика на Съда на Европейския съюз (C-268/06 Inprast, 2008 г.) не допуска пряка намеса в определянето на възнаграждението в рамките на Европейския съюз. Предложението на Комисията може да предложи единствено ориентиран към постигането на определени цели процес, при който се зачитат изцяло съществуващото национално законодателство за минималното трудово възнаграждение и ролята на социалните партньори;

⁽¹⁾ Вж. параграф 31 от становището на КР. „Силна социална Европа за справедливи промени“ (докладчик Anne Karjalainen) (ОВ С 440, 18.12.2020 г., стр. 42).

⁽²⁾ 6. *Работни заплати: Работниците имат право на справедливо възнаграждение, което осигурява достоен стандарт на живот. Следва да се осигуряват адекватни минимални работни заплати по такъв начин, че да се удовлетворяват потребностите на работника и неговото семейство в контекста на националните икономически и социални условия, като същевременно се запази достъпът до заетост и стимулите за търсене на работа. Следва да се предотвратява бедността сред работещите. Всички работни заплати следва да се определят по прозрачен и предвидим начин в съответствие с националните практики и като се зачита автономността на социалните партньори.*

⁽³⁾ Eurofound (2017 г.), Бедност сред работещите в ЕС, Служба за публикации на Европейския съюз, Люксембург.

7. насочва вниманието на Комисията към необходимостта от многостранен подход за справяне с бедността сред работещите. Собственият анализ на Комисията показва, че борбата с бедността представлява сложно предизвикателство, във връзка с което решаваща роля играят и други фактори като данъчната система, мерките в областта на образованието, равнището на социалните помощи и свързаните със заетостта политики, както и наблюдението на позитивното право. Тези области попадат предимно в сферата на компетентност на държавите членки, поради което успехът на европейския процес за подходяща минимална работна заплата зависи до голяма степен от готовността на държавите членки сами да адаптират параметрите;
8. посочва, че в съответствие с член 154 от ДФЕС преди представянето на своя проект Комисията проведе консултация на два етапа със социалните партньори относно възможните действия на ЕС в областта на минималните работни заплати. На първия етап, между 14 януари и 25 февруари 2020 г., Комисията проведе консултации със социалните партньори относно необходимостта от инициатива за минималните работни заплати и евентуалната ѝ посока. На втория етап, между 3 юни и 4 септември 2020 г., Комисията проведе консултации със социалните партньори относно съдържанието и правния инструмент на предвиденото предложение. Предложението за директива отчита приноса на страните, по-специално по въпроса за автономността на социалните партньори в колективното договаряне. Следователно е особено важно Комисията да подкрепя бъдещото изграждане на капацитет и автономността на социалните партньори на европейско и национално равнище, тъй като законодателството не гарантира силни социални партньори. Обществените мнения бяха събрани и чрез отговорите на Стандартно проучване на Евробарометър № 90 (от есента на 2019 г.), което включваше въпроси относно приоритетите на Европейския съюз (включително минималната работна заплата);
9. счита, че целта на достойното заплащане е много повече от само премахването на крайната бедност. Целта е да се гарантира, че хората могат да си позволят основно качество на живот и да участват в социалния и културния живот. То е съобразено с контекста и има за цел да бъде нещо повече от заплата, която предпазва от бедност, а гарантира на хората възможност да удовлетворяват основните си потребности;
10. посочва, че въз основа на член 153, параграф 1, буква б) от ДФЕС и в пълно съответствие с член 153, параграф 5 вече са приети редица директиви, съдържащи разпоредби относно възнаграждението⁽⁴⁾;
11. поддържа становището, че в случаите, в които минималните работни заплати се определят по сектори, трябва да се спазва принципът на равно заплащане за труд с равна стойност;
12. категорично подкрепя факта, че в проекта за директива не се предвижда минимална социална хармонизация, и разбира предложението за запазване на равнището на защита за съществуващите степени на защита в държавите членки, които са по-високи от гарантираните от предложената директива (член 16);
13. отчита, че в своето предложение за директива Комисията изключва от глава II на директивата държавите членки, в които заплатите се определят чрез колективни трудови договори;
14. счита, че европейската добавена стойност на предложението на Комисията се състои във факта, че то създава основа за задействане на процес на сближаване във възходяща посока на минималните работни заплати в диалог с държавите членки;
15. подчертава силното регионално измерение на въпроса за адекватните минимални работни заплати, въпреки че то не е разгледано в достатъчна степен в предложението на Комисията. Регионалното измерение произтича от съществуването на регионални колективни трудови договори, от силното взаимодействие между минималната заплата и социалното и териториалното сближаване и от факта, че органите на местно и регионално самоуправление са отговорни като работодател в крайна сметка за формиране на заплатите в зависимост от местните и регионалните обстоятелства;

(⁴) Вж., наред с другото, 1) Директива 2006/54/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 5 юли 2006 г. за прилагането на принципа на равните възможности и равното третиране на мъжете и жените в областта на заетостта и професиите (ОВ L 204, 26.7.2006 г., стр. 23). 2) Директива 2008/94/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 22 октомври 2008 г. относно закрилата на работниците и служителите в случай на неплатежоспособност на техния работодател (ОВ L 283, 28.10.2008 г., стр. 36) и 3) Директива (ЕС) 2019/1158 на Европейския парламент и на Съвета от 20 юни 2019 г. относно равновесието между професионалния и личния живот на родителите и лицата, полагащи грижи, и за отмяна на Директива 2010/18/ЕС на Съвета (ОВ L 188, 12.7.2019 г., стр. 79).

16. насочва вниманието към проучването, възложено от КР, на тема „Справедливи минимални заплати — гледната точка на местните и регионалните власти“⁽⁵⁾. Изтъква по-специално заключението, че общото въвеждане на регионални минимални работни заплати не може да бъде поддържано по различни причини, например институционалните рамки, компетентностите и традициите, поставящи определянето на минимални заплати предимно на национално равнище, но че същевременно за местните и регионалните власти съществуват редица възможности да играят роля при прилагането, насърчаването и наблюдението на минималните заплати;
17. предупреждава, че съществуват значителни разлики между броя на хората, които зависят от минималната работна заплата в градските и в селските райони, и подчертава, че за да може да се удовлетвори искането за сближаване с цел постигане на по-адекватни минимални заплати, е необходимо да се намерят новаторски подходи, които да помогнат на местните и регионалните власти да получат необходимото финансиране в своите бюджети, които бяха сериозно засегнати от пандемията от COVID-19;
18. счита, че изготвянето на национални планове за действие за насърчаване на колективното договаряне в държавите членки, както е описано в член 4, параграф 2, би могло да бъде конкретизирано чрез посочване на възможни елементи на подобен план за действие;
19. поставя по принцип въпроса дали понятието за работник, което е в основата на директивата, трябва да бъде реформирано на равнището на ЕС. Позоваването на съдебната практика на Съда на Европейските общности от 1986 г. (дело Lawrie Blum) обаче не отчита появата на нови форми на заетост, по-специално несигурни форми на заетост в рамките на основаната на платформи икономика;
20. припомня във връзка с възлагането на обществени поръчки решението на Съда на Европейския съюз по дело C-115/14 (от 17 ноември 2015 г.), в което се посочва, че правото на ЕС не възпрепятства изключването от процедура за възлагане на обществени поръчки на оферент, който отказва да се задължи да плаща на своите съответни работници и служители минималната работна заплата⁽⁶⁾;
21. подчертава, че в проекта за директива не се споменава изрично фактът, че мониторингът върху прилагането на директивата би могъл да бъде свързан с процеса на европейския семестър, например чрез коригиране на набора от социални показатели; приема критично подобен вариант, докато процесът на семестъра като цяло не бъде подложен на задълбочена реформа в посока по-голяма прозрачност, демократичен модел (право на мнение на Европейския парламент) и партньорско участие на местните власти и социалните партньори;
22. счита, че процесът на сближаване към по-справедливи минимални работни заплати следва да бъде съпътстван от предложение на Комисията относно мерки за прозрачност в заплащането, което, наред с другото, би било и важно средство за премахване на разликата в заплащането между жените и мъжете и за преодоляване на дискриминационните практики, основани на раса, вероизповедание, възраст, увреждане или сексуална ориентация⁽⁷⁾.

Брюксел, 19 март 2021 година.

Председател
на Европейския комитет на регионите
Apostolos TZITZIKOSTAS

⁽⁵⁾ <https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/6f084eaa-879e-11ebac4c-01aa75ed71a1/language-en>

⁽⁶⁾ Съгласно това решение законодателството на регионална структура на държава членка, което изисква оферентите и техните подизпълнители да се задължат да плащат на работниците и служителите, заети при изпълнението на услугите по обществена поръчка, минималното трудово възнаграждение, беше сметено за съвместимо с правото на ЕС.

⁽⁷⁾ Вж. параграф 32 от становището на КР „Силна социална Европа за справедливи промени“ (докладчик Anne Karjalainen) (ОВ С 440, 18.12.2020 г., стр. 42).