



Bruselj, 28.10.2020
SWD(2020) 246 final

DELOVNI DOKUMENT SLUŽB KOMISIJE
POVZETEK POROČILA O OCENI UČINKA

Spremni dokument

Predlog direktive Evropskega parlamenta in Sveta
o ustreznih minimalnih plačah v Evropski uniji

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

Povzetek
Ocena učinka predloga Komisije o ustreznih minimalnih plačah v EU
A. Potreba po ukrepanju
Zakaj? V čem je težava?
<p>Zagotovitev ustreznih plač delavcem v EU je bistvenega pomena za vzpostavitev pravičnih delovnih in življenjskih pogojev ter za oblikovanje pravičnih in odpornih gospodarstev in družb. Vendar so se v zadnjih desetletjih v številnih državah članicah nizke plače zviševale počasneje kot druge, kar je povečalo revščino zaposlenih in plačne neenakosti ter negativno vplivalo na zmožnost zaposlenih z nizkimi dohodki za spopadanje s slabšimi gospodarskimi razmerami.</p> <p>V teh splošnih okoliščinah imajo minimalne plače pomembno vlogo. Zaščita minimalne plače se lahko zagotovi s kolektivnimi pogodbami (tak sistem se uporablja v 6 državah članicah) ali zakonsko določenimi minimalnimi plačami (te obstajajo v 21 državah članicah). Minimalne plače, ki so določene na ustrezni ravni, delavcem zagotavljajo dostojno življenje, ohranjajo domače povpraševanje, krepijo spodbude za delo ter zmanjšujejo revščino zaposlenih in neenakost v spodnjem delu porazdelitve plač. Poleg tega podpirajo enakost spolov, saj je med zaposlenimi, ki zaslužijo minimalno plačo ali podoben znesek, več žensk kot moških.</p> <p>Vendar številni delavci v EU trenutno niso zaščiteni z ustrezno minimalno plačo. V večini držav članic z nacionalno zakonsko določeno minimalno plačo je ta prenizka glede na druge plače in/ali da bi omogočala dostojno življenje. To je mogoče ponazoriti z običajno uporabljenimi referenčnimi vrednostmi: (i) v skoraj vseh državah članicah je nacionalna zakonsko določena minimalna plača nižja od 60 % mediane plače ali 50 % povprečne plače. Poleg tega so določene skupine delavcev izključene iz zaščite nacionalne zakonsko določene minimalne plače. V državah članicah, katerih sistemi temeljijo na kolektivnih pogajanjih, nekateri delavci niso deležni zaščite minimalne plače, zagotovljene s kolektivnimi pogodbami. V štirih državah delež takšnih delavcev znaša med 10 in 20 %, v eni pa 55 %.</p> <p>Nekateri dejavniki, ki prispevajo k tej težavi, so skupni obema sistemoma. Taka dejavnika sta zmanjševanje obsega kolektivnih pogajanj in neskladnost z obstoječimi nacionalnimi določbami. Drugi dejavniki pa so posebej značilni za sisteme z zakonsko določeno minimalno plačo. Med njimi so pomanjkanje jasnih in trdnih meril za določanje in posodabljanje minimalnih plač, nezadostno vključevanje socialnih partnerjev, uporaba nižjih stopenj za določene skupine (variacije), uporaba zmanjšanj glede na vrednost opreme ali drugih stroškov (odbitki) in uporaba izjem.</p>
Kaj naj bi prinesla ta pobuda?
<p>Ta pobuda naj bi izboljšala delovne pogoje, tako da bi delavcem v Uniji zagotovila dostop do zaščite minimalne plače, zagotovljene z ustreznimi zakonsko določenimi plačami ali s pogodbami, ter jim tako omogočila dostojno življenje ne glede na to, kje delajo. Ta cilj bi bilo treba doseči ob upoštevanju učinkov na ustvarjanje delovnih mest in konkurenčnost, tudi za MSP. Pobuda ne posega v svobodo držav članic, da predpišejo zakonsko določene minimalne plače ali spodbujajo dostop do kolektivnih pogodb, ob upoštevanju tradicij in posebnosti posamezne države ter ob polnem spoštovanju nacionalnih pristojnosti in pogodbene svobode socialnih partnerjev. Uresničevanje tega splošnega cilja bi temeljilo na dveh posebnih ciljeh pobude EU, in sicer povečati ustreznost minimalnih plač ter izboljšati pokritost z njimi.</p>
Kakšna je dodana vrednost ukrepanja na ravni EU?
<p>Ukrepanje na ravni EU naj bi ustvarilo potrebni zagon za reforme sistemov določanja minimalnih plač. Za določanje minimalnih plač so sicer pristojne države članice, vendar bi okvir EU zagotovil, da napredek ni delen ali neenakomeren, ter s tem podprl navzgor usmerjeno socialno konvergenco, kar bi koristilo celotnemu gospodarstvu EU. Obstoječi instrumenti EU, zlasti evropski semester, niso zadostovali za odpravo obstoječih pomanjkljivosti nacionalnih sistemov določanja minimalnih plač. Če ne bodo sprejeti dodatni ukrepi na ravni EU, se bo s to težavo verjetno soočilo še več držav. Obenem posamezne države morda nimajo zadostne motivacije, da bi izboljšale svojo ureditev v zvezi z minimalno plačo, saj menijo, da bi to lahko negativno vplivalo na njihovo zunanjo stroškovno konkurenčnost. Ukrepi na ravni EU bodo zagotovili enake konkurenčne pogoje za podjetja in delavce na enotnem trgu, saj bodo podprli in omogočili lojalno konkurenco, ki bo temeljila na inovacijah in produktivnosti, ob upoštevanju ustreznih socialnih standardov. Države članice tega ne morejo doseči same.</p>
B. Rešitve
Katere zakonodajne in nezakonodajne možnosti politike so se upoštevale? Ali ima katera od njih prednost? Zakaj?
<p>Poleg osnovnega scenarija se obravnavajo trije svežnji politik, od katerih vsak zajema ukrepe na petih področjih. Določanje plač s kolektivnimi pogajanjimi ter izvrševanje in spremljanje se nanašajo tako na države, v katerih zagotavljanje zaščite minimalne plače temelji na kolektivnih pogajanjih, kot na države s sistemi predpisovanja</p>

zakonsko določene minimalne plače. Nacionalni okviri za predpisovanje in posodabljanje zakonsko določenih minimalnih plač, vključevanje socialnih partnerjev v predpisovanje zakonsko določenih minimalnih plač, variacije minimalnih plač, odbitki od njih in izjeme se nanašajo zgolj na sisteme z zakonsko določenimi minimalnimi plačami. Predlagani svežnji politik se razlikujejo glede na vlogo socialnih partnerjev pri upravljanju sistema določanja minimalne plače, v primeru držav članic z nacionalno zakonsko določeno minimalno plačo pa tudi glede na stopnjo diskrecije vlad pri predpisovanju in posodabljanju minimalne plače.

Sveženj A vse države članice poziva k dejavnemu podpiranju kolektivnih pogajanj o določanju plač, da se okrepi vloga socialnih partnerjev, tudi z upravno razširitvijo pokritosti s kolektivnimi pogodbami. Za države članice z nacionalno zakonsko določeno minimalno plačo predvideva tesno vključevanje socialnih partnerjev v predpisovanje minimalne plače, poleg tega pa zahteva prepoved izjem, variacij in odbitkov. Ustreznost zakonsko določenih minimalnih plač bi se ocenjevala na podlagi nacionalnih meril glede dostojnega življenjskega standarda. **Sveženj B** vse države članice poziva k podpiranju kolektivnih pogajanj o določanju plač, zlasti kadar je pokritost s kolektivnimi pogajanjmi majhna. Za države članice z nacionalno zakonsko določeno minimalno plačo predvideva nacionalne okvire z jasno določenimi merili za ustreznost minimalne plače in okvirnimi referenčnimi vrednostmi, na primer 60 % bruto mediane plače ali 50 % bruto povprečne plače, ter okrepljeno vlogo socialnih partnerjev v primerjavi z izhodiščnim stanjem. Poleg tega določa, da morajo biti variacije in odbitki objektivno utemeljeni in sorazmerni. Tudi **sveženj C** vse države članice poziva k podpiranju kolektivnih pogajanj o določanju plač, zlasti kadar je pokritost s kolektivnimi pogajanjmi majhna. Poleg tega naj bi v državah članicah z nacionalno zakonsko določeno minimalno plačo nacionalni okviri za doseganje ciljev pobude temeljili predvsem na samodejni indeksaciji in uporabi referenčnih vrednosti, variacije in odbitki pa bi morali biti objektivno utemeljeni in sorazmerni. **Vsi svežnji** vključujejo naslednje določbe o izvrševanju in spremljanju, pri čemer razlikujejo med obema sistemoma: krepitev izvrševanja klavzul o plačah v kolektivnih pogodbah in krepitev izvrševanja zakonsko določenih minimalnih plač, kadar obstajajo, upoštevanje plač, določenih s kolektivnimi pogodbami, in zakonsko določenih plač pri javnem naročanju ter krepitev mehanizmov spremljanja in zbiranja podatkov.

Prednostni sveženj je sveženj B, saj zagotavlja najboljše ravnovesje med uresničevanjem ciljev politike in povezanimi stroški ter omogoča uresničevanje ciljev politike na sorazmeren način. Spoštuje uveljavljene nacionalne ureditve ter državam članicam in socialnim partnerjem omogoča prosto presojo.

Kot možni pravni instrumenti so bili preučeni direktiva, priporočilo Sveta in kombinacija obeh. Prednostni instrument bi bila direktiva, ki določa izvršljive minimalne zahteve, obenem pa državam članicam dopušča, da same izberejo način in obliko posredovanja za doseg ciljev.

Kdo podpira katero možnost?

Zainteresirane strani so se na splošno strinjale, da je delavce pomembno zaščititi s pošteno minimalno plačo. Med glavnimi izhodišči posvetovanj so bili upoštevanje nacionalnih tradicij, avtonomija socialnih partnerjev in spoštovanje kolektivnih pogajanj. Vsi socialni partnerji, večina delegatov držav članic iz ustreznih odborov Sveta in poslanci Evropskega parlamenta so podprli krepitev kolektivnih pogajanj in vključevanje socialnih partnerjev v predpisovanje zakonsko določenih minimalnih plač. Sindikati so pozvali k trdnim in jasnim merilom za določanje minimalnih plač, kar so podprli tudi nekateri delegati držav članic. Večina delodajalcev je menila, da je to v nacionalni pristojnosti. Sindikati so se zavzeli za prepoved/omejitev izjem/variacij, s čimer se delodajalci niso strinjali. Delegati držav članic glede tega niso bili enotni. Izražena je bila splošna podpora povečanju skladnosti, vendar so nekateri delodajalci menili, da je to v pristojnosti držav članic. Kar zadeva pravni instrument, se je veliko delodajalcev in več delegatov držav članic zavzelo za nezavezujoč instrument, npr. priporočilo Sveta, sindikati, delegati nekaterih držav članic in ena vodilna socialna nevladna organizacija pa so podprli direktivo.

C. Učinki prednostne možnosti

Kakšne so koristi prednostne možnosti (če obstaja, sicer glavnih možnosti)?

Na podlagi prednostnega svežnja se bodo zvišale minimalne plače v približno polovici držav članic. Če države članice z zakonsko določenimi minimalnimi plačami slednje zvišajo na 60 % mediane plače ali 50 % povprečne plače, bi to lahko koristilo približno 25 milijonom delavcev. V več državah članicah bi se lahko zakonsko določena minimalna plača zvišala za več kot 20 %. Če države članice z zakonsko določenimi minimalnimi plačami slednje zvišajo na 60 % mediane plače ali 50 % povprečne plače, bi to v povprečju pomenilo zmanjšanje plačnih neenakosti in revščine zaposlenih za 10 % ter zmanjšanje razlike med plačami moških in žensk za približno 5 %. Višje minimalne plače naj bi izboljšale spodbude za delo.

Okrepitev kolektivnih pogajanj o določanju plač in povečanje pokritosti z njimi bosta koristila delavcem s spodbujanjem rasti plač v vseh državah članicah. Okrepljeno izvrševanje in spremljanje minimalnih plač bosta pomagala zagotoviti, da imajo delavci dejansko dostop do zaščite minimalne plače in prejema plačilo, ki jim pripada. V državah članicah, katerih sistemi temeljijo na kolektivnih pogajanjih, se bo s podporo kolektivnim pogajanjem o določanju plač povečalo število zaščitene delavcev, pa tudi izboljšala ustreznost, kjer je to potrebno. V državah z zakonsko določeno minimalno plačo bosta uporaba jasnih in trdnih meril, ki jih je treba upoštevati pri predpisovanju in posodabljanju minimalnih plač, ter okrepljena vloga socialnih partnerjev izboljšali

ustreznost minimalnih plač in poslovno okolje. Poleg tega bo z omejitvijo variacij in odbitkov manj delavcev prejemalo plače, ki so nižje od minimalnih.

Kakšni so stroški prednostne možnosti (če obstaja, sicer glavnih možnosti)?

Gospodarski učinki vključujejo višje stroške dela za podjetja in višje cene, v manjši meri pa tudi nižje dobičke. Približno tri četrtine gospodarskih stroškov višjih minimalnih plač naj bi nosili potrošniki, približno četrtino pa podjetja. Učinek na podjetja naj bi ublažilo povečanje potrošnje zaposlenih z nizkimi dohodki, ki bi podprlo domače povpraševanje. Če države članice z zakonsko določenimi minimalnimi plačami slednje zvišajo na 60 % mediane plače ali 50 % povprečne plače, naj bi se skupni stroški za plače v EU povečali zmerno, in sicer za približno 1 % (51–53 milijard EUR na leto). Tudi učinki na skupno konkurenčnost naj bi bili majhni. Poleg tega naj bi boljši mehanizmi določanja minimalnih plač ublažili morebitne negativne učinke na podjetja. Prednostni sveženj državam članicam zagotavlja zadostno prožnost, da lahko upoštevajo gospodarske razmere in učinke na posamezne sektorje, regije in MSP.

Morebiten negativni učinek na zaposlovanje naj bi bil omejen. Če države članice z zakonsko določenimi minimalnimi plačami slednje zvišajo na 60 % mediane plače ali 50 % povprečne plače, bi to vplivalo na približno 0,5 % vseh delovnih mest. Koristi, ki bi jih zvišanje minimalnih plač prineslo zadevnim delavcem, bi močno odtehtale morebitne negativne učinke na njihovo zaposlovanje.

Kakšen bo vpliv na podjetja, MSP ter mikropodjetja?

MSP zaposlujejo približno 87 % zaposlenih z minimalno plačo (sicer pa približno dve tretjini vseh zaposlenih). Podoben naj bi bil tudi delež neposrednih stroškov za podjetja, ki ga bodo morala kriti. Učinek na MSP bo odvisen od nacionalnih meril za določanje ravni zakonsko določenih minimalnih plač. Zvišanje zakonsko določene minimalne plače na 60 % mediane plače ali 50 % povprečne plače v vseh državah z zakonsko določeno nacionalno minimalno plačo bi pomenilo povečanje neto stroškov za približno 12 milijard EUR. A morebitni negativni učinki na MSP naj bi bili omejeni. MSP bi zaradi povečanih stroškov dela lahko zvišala cene svojih izdelkov in tako te stroške prenesla na potrošnike. Poleg tega bi večje minimalne plače lahko prinesle večje povpraševanje po njihovih storitvah. Morebitni negativni učinki na MSP zaradi višjih stroškov dela bi se delno izravnali z bolj postopnim in predvidljivim zviševanjem minimalnih plač, kar bi izboljšalo poslovno okolje.

Ali bo prišlo do znatnih učinkov na nacionalne proračune in uprave?

Zvišanja minimalne plače na podlagi nacionalnih meril, določenih v skladu s to pobudo, naj bi izboljšala saldo javnih proračunov (pod 0,1 % BDP). Učinki na upravno breme naj bi bili omejeni, saj naj bi pobuda okrepila obstoječe institucije in postopke.

Bo imela pobuda druge pomembnejše učinke?

Da, vsi svežnji bodo vplivali na temeljne pravice. Podprli naj bi enakost spolov ter pomagali zmanjšati razliko med plačami moških in žensk, saj med zaposlenimi z minimalno plačo prevladujejo ženske (delež na ravni EU znaša približno 60 %).

D. Spremljanje

Kdaj se bo politika pregledala?

Komisija bo pobudo ocenila pet let po začetku njene veljavnosti v skladu s smernicami za boljše pravno urejanje. Napredek pri doseganju ciljev pobude se bo spremljal z vrsto kazalnikov, povezanih s temi cilji.