

Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego „Godziwe płace minimalne w całej Europie”

(opinia rozpoznawcza na wniosek Parlamentu Europejskiego/Rady)

(2020/C 429/22)

Sprawozdawcy: **Stefano MALLIA** i **Oliver RÖPKE**

Wniosek	Parlament Europejski, 30.1.2020
Podstawa prawna	Art. 304 akapit pierwszy Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej
Sekcja odpowiedzialna	Sekcja Zatrudnienia, Spraw Społecznych i Obywatelstwa
Data przyjęcia przez sekcję	9.7.2020
Data przyjęcia na sesji plenarnej	18.9.2020
Sesja plenarna nr	554
Wynik głosowania	209/0/8
(za/przeciw/wstrzymało się)	

1. Wnioski i zalecenia

1.1. Europa dotkliwie ucierpiała w wyniku pandemii COVID-19. Unia Europejska i jej państwa członkowskie stoją w obliczu recesji gospodarczej o historycznym zasięgu, której skutki będą dramatyczne dla obywateli i przedsiębiorstw. Niezbędna jest skoordynowana i zdecydowana polityka w perspektywie krótko- i średnioterminowej, która zabezpieczy miejsca pracy i dochody, a także zapewni szybkie i trwałe wznowienie działalności gospodarczej, konkurencyjność oraz prawidłowo funkcjonujący model społeczny i gospodarczy. Częściowym rozwiązaniem tego problemu powinno być tworzenie wysokiej jakości miejsc pracy i zapewnienie sprawiedliwego wynagrodzenia, w tym także godziwych płac minimalnych w całej Europie. Należy również wziąć pod uwagę czynniki ekonomiczne, takie jak wydajność i zrównoważony charakter przedsiębiorstw. Skuteczny dialog obywatelski ma kluczowe znaczenie dla osiągnięcia zadowalających wyników i utrzymania zaufania obywateli. Zdecydowany i skuteczny dialog społeczny oraz rokowania zbiorowe są również niezbędne do tego, aby stawić czoła wyzwaniom związanym z gospodarką i rynkiem pracy oraz zapewnić odbudowę gospodarczą.

1.2. Niniejsza opinia rozpoznawcza została przygotowana na wniosek Parlamentu Europejskiego w związku ze spodziewaną inicjatywą Komisji w sprawie sprawiedliwych płac minimalnych. Grupa Pracowników oraz Grupa „Różnorodność Europy” w EKES-ie wyrażają poparcie dla stanowiska, że wszyscy pracownicy w UE powinni uzyskać ochronę w postaci godziwej płacy minimalnej, która umożliwi im godny poziom życia bez względu na miejsce pracy. Jest to prawo podstawowe. Grupa Pracodawców uważa, że ustalenie wysokości płacy minimalnej należy do kompetencji szczebla krajowego, zgodnie ze specyfiką systemów krajowych.

1.3. Ustawowe poziomy płacy minimalnej w państwach członkowskich nadal znacznie się różnią, odzwierciedlając różnice w poziomie rozwoju gospodarczego i społecznego. Ponadto w niektórych państwach członkowskich poziom płacy jest znacznie niższy od prognozy zagrożenia ubóstwem. EKES już wcześniej wyraził przekonanie, że konieczne są dalsze wysiłki na rzecz konwergencji wynagrodzeń oraz ustalenia płac minimalnych w państwach członkowskich, a jednocześnie zaznaczył, że „kompetencje i autonomia krajowych partnerów społecznych w odniesieniu do procesów kształtowania płac muszą być w pełni respektowane, zgodnie z praktykami krajowymi”⁽¹⁾. Starania te powinny również zmierzać do tego, by wzmocnić rokowania zbiorowe, co przyczyniłoby się również do ogólnego wzrostu sprawiedliwości płac.

1.4. Wynagrodzenie, w tym płaca minimalna, stanowi ważny aspekt modelu społecznej gospodarki rynkowej Unii Europejskiej. Zapewnienie godziwych płac minimalnych we wszystkich państwach członkowskich pozwoliłoby osiągnąć szereg celów UE, takich jak: pozytywna konwergencja płac, poprawa spójności społecznej i gospodarczej, wyeliminowanie różnic w wynagrodzeniach kobiet i mężczyzn, ogólna poprawa warunków życia i pracy oraz zapewnienie równych szans

⁽¹⁾ Dz.U. C 125 z 21.4.2017, s. 10.

na jednolitym rynku. Płace stanowią wynagrodzenie za wykonaną pracę i są jednym z czynników, które gwarantują obojętne korzyści, zarówno przedsiębiorstwom, jak i pracownikom. Są one powiązane z sytuacją gospodarczą w danym kraju, regionie lub sektorze. Zmiany mogą wywrzeć wpływ na zatrudnienie, konkurencyjność i popyt makroekonomiczny.

1.5. Płaca minimalna powinna być sprawiedliwa w stosunku do struktury wynagrodzeń w poszczególnych państwach, a jej poziom powinien być również odpowiedni w ujęciu realnym, aby umożliwić godny poziom życia zapewniając jednocześnie ochronę tym przedsiębiorstwom, które oferują wysokiej jakości miejsca pracy.

1.6. EKES wyraża zaniepokojenie faktem, że ogólne ubóstwo oraz ubóstwo pracujących stanowią nadal poważny problem w wielu państwach członkowskich. Aby poradzić sobie z tymi kwestiami, potrzebne jest kompleksowe podejście na szczeblu UE i państw członkowskich, w tym wsparcie na rzecz skutecznych programów aktywnego włączania oraz podstawowe i pozwalające na ich realizację usługi socjalne. W tym celu niezbędne są również dobrze funkcjonujące rynki pracy, publiczne służby zatrudnienia oraz aktywnie prowadzona polityka rynku pracy. Komitet zaproponował także przyjęcie stopniowego podejścia do wspólnych minimalnych standardów w zakresie ubezpieczenia od utraty pracy w państwach członkowskich⁽²⁾. EKES już wcześniej wzywał do wprowadzenia wiążących europejskich ram w zakresie godziwego minimalnego wynagrodzenia⁽³⁾. Podczas gdy Grupa Pracowników i Grupa „Różnorodność Europy” poparły opinię, Grupa Pracodawców nie przyjęła przedstawionej w niej wizji wiążącego instrumentu na rzecz minimalnego wynagrodzenia na szczeblu europejskim.

1.7. Komisja Europejska zadeklarowała zamiar przygotowania wniosku dotyczącego instrumentu prawnego, który zapewniłby wszystkim pracownikom w Unii Europejskiej sprawiedliwą płacę minimalną. Dla Grupy Pracowników i Grupy „Różnorodność Europy” ta inicjatywa Komisji jest ważnym aspektem wdrażania zasady nr 6 Europejskiego filaru praw socjalnych. Komisja wyjaśniła, że jej zamiarem nie jest ustanowienie jednolitej „europejskiej płacy minimalnej”, bezpośrednia harmonizacja poziomu płacy minimalnej w całej UE ani wprowadzenie ustawowych płac minimalnych w państwach członkowskich, w których rokowania zbiorowe mają duży zakres zastosowania, a płace są ustalane wyłącznie na podstawie układów zbiorowych. Podkreśliła również, że będzie w pełni respektować kompetencje krajowe, tradycje i specyfikę sytuacji w poszczególnych państwach oraz swobodę i autonomię umów każdego z partnerów społecznych, zapewniając przy tym, że nie zostaną podjęte żadne działania, które mogłyby zaszkodzić dobrze funkcjonującym systemom rokowań zbiorowych.

1.8. W dokumencie z drugiego etapu konsultacji w sprawie możliwych działań mających na celu sprostanie wyzwaniom związanym z godziwymi płacami minimalnymi, skierowanym do europejskich partnerów społecznych, Komisja wskazała, że jej zdaniem istnieje możliwość podjęcia działań legislacyjnych i nielegislacyjnych na szczeblu UE, na podstawie art. 153 ust. 1 lit. b) TFUE, w granicach zasad pomocniczości i proporcjonalności oraz ograniczeń wynikających z art. 153 ust. 5 TFUE. Odnosi się on do dyrektywy i zalecenia jako do instrumentów prawnych branych pod uwagę. W EKES-ie istnieją jednak rozbieżne opinie na temat zasadności jakiegokolwiek inicjatywy prawnej UE, która wynikałaby z art. 153, zwłaszcza dyrektywy. Komitet zauważa również, że europejscy partnerzy społeczni mogą negocjować i zawierać porozumienia na podstawie art. 155 TFUE.

1.9. EKES uznaje zatem, że istnieją obawy dotyczące możliwych działań UE w tej dziedzinie. Do najważniejszych z nich należy zaliczyć fakt, że UE nie ma kompetencji do podejmowania działań w zakresie „płac”, w tym poziomu płac, oraz że takie działania mogą naruszać autonomię partnerów społecznych i podważać systemy rokowań zbiorowych, zwłaszcza w państwach członkowskich, w których dolne granice płac minimalnych są ustalane w drodze układów zbiorowych. Ponadto występują rozbieżne opinie na temat wartości dodanej działań podejmowanych przez UE, także w samym Komitecie. Większość podmiotów reprezentowanych przez EKES uważa, że takie działania mogą przynieść wartość dodaną, jednak są i takie podmioty, które się z tym nie zgadzają.

1.10. Grupa Pracowników i Grupa „Różnorodność Europy” uważają, że należy podjąć odpowiednie działania, ponieważ niektórzy pracownicy w UE, zwłaszcza ci w najtrudniejszej sytuacji, nie są uprawnieni do korzystania z ustawowej płacy minimalnej i/lub znajdują się w sytuacji, w której poziom płacy minimalnej nie zapewnia godnego poziomu życia. W związku z tym wskazane byłoby uzgodnienie wspólnych progów UE, które pozwoliłyby ustalić, co oznacza „godny poziom życia”. Grupa Pracodawców twierdzi, że problem progów nie powinien być poruszany w ramach działań podejmowanych przez UE, ponieważ nie ma ona kompetencji w zakresie określania poziomu płac.

1.11. EKES nie lekceważy złożoności tych kwestii. Ważne jest, aby wszystkie działania UE opierały się na dokładnej analizie oraz zrozumieniu sytuacji i specyfiki problemów w państwach członkowskich, a także w pełni uwzględniały rolę i autonomię partnerów społecznych oraz różne modele stosunku pracy. W ramach każdej inicjatywy UE należy chronić te modele w państwach członkowskich, w których partnerzy społeczni nie widzą konieczności ustalania ustawowych płac minimalnych.

⁽²⁾ Dz.U. C 97 z 24.3.2020, s. 32.

⁽³⁾ Dz.U. C 190 z 5.6.2019, s. 1.

1.12. Zgodnie z wyborem dokonany na szczeblu krajowym, partnerzy społeczni, przy pełnym poszanowaniu swojej autonomii i na wybranym przez siebie poziomie, są najlepiej usytuowanymi podmiotami pod względem ustalania płac. W odniesieniu do ustawowych ram ustalania płac minimalnych znaczenie mają terminowe i odpowiednie konsultacje z partnerami społecznymi w celu zapewnienia, że ich potrzeby są brane pod uwagę. Komitet wyraża ubolewanie w związku z tym, że w niektórych państwach członkowskich partnerzy społeczni nie są wystarczająco zaangażowani w ustawowe ramy ustalania płac ani w mechanizmy dostosowawcze oraz że nie prowadzi się z nimi konsultacji. EKES z zadowoleniem przyjmuje fakt, że Komisja dostrzega potrzebę podjęcia działań na szczeblu UE na rzecz wzmocnienia roli rokowań zbiorowych we wspieraniu adekwatności i zakresu płacy minimalnej. Działania na rzecz wsparcia rokowań zbiorowych mogłyby zostać włączone do działań UE w zakresie płacy minimalnej, przy jednoczesnym poszanowaniu odmiennych krajowych systemów stosunków pracy. Jest to zgodne z kierunkiem przyjętym w poprzednich zaleceniach EKES, w których wezwano do wzmocnienia rokowań zbiorowych i dialogu społecznego, a także do wsparcia dla budowania zdolności partnerów społecznych. Zamówienia publiczne mogłyby być również wykorzystywane jako dodatkowy sposób wspierania rokowań zbiorowych w całej UE.

2. Tło i kontekst

2.1. Parlament Europejski zwrócił się o wydanie niniejszej opinii rozpoznawczej w związku z będącą w przygotowaniu inicjatywą prawną Komisji dotyczącą sprawiedliwych płac minimalnych. Rozpoczynająca się w lipcu 2020 r. prezydencja niemiecka również wskazała kwestię płac minimalnych jako jeden ze swoich priorytetów. EKES z zadowoleniem przyjmuje możliwość wniesienia dalszego wkładu w dyskusję dotyczącą działań, jakie można podjąć na szczeblu europejskim, z uwzględnieniem różnych realiów w państwach członkowskich i podziału kompetencji między UE a szczebel krajowy.

2.2. Pandemia COVID-19 jest największym zagrożeniem zdrowotnym, społecznym i gospodarczym tego pokolenia. Oprócz podjęcia pilnych kroków, w krótkim i średnim okresie konieczne są szeroko zakrojone, skoordynowane i zdecydowane działania polityczne, aby nie dopuścić do długotrwałych negatywnych skutków dla społeczeństwa, gospodarki i świata pracy.

2.3. UE i jej państwa członkowskie muszą obecnie stawić czoła recesji gospodarczej na historyczną skalę. Zgodnie z wiosenną prognozą gospodarczą Komisji Europejskiej całkowite PKB UE może zmniejszyć się o 7,5 % w 2020 r. i wzrosnąć o około 6 % w 2021 r., przy czym między poszczególnymi państwami członkowskimi można zaobserwować istotne różnice w tym zakresie⁽⁴⁾. Przedsiębiorstwa, w szczególności MŚP i mikroprzedsiębiorstwa, stoją w obliczu bezprecedensowych skutków gospodarczych oraz trudnych decyzji dotyczących ich przetrwania, w tym dotyczących zatrzymania lub zwolnienia pracowników. Wiele sektorów gospodarki silnie odczuło nałożenie ograniczeń w przemieszczaniu się i środki izolacji, a wiele przedsiębiorstw obawia się potencjalnej upadłości – dotyczy to np. sektora usług, sektora hotelarskiego, sektora restauracyjnego i sektora usług cateringowych, a także sektorów kulturalnych.

2.4. Służby użyteczności publicznej zostały bardzo obciążone, w szczególności systemy opieki zdrowotnej i ochrony socjalnej, które odczuwają silną presję związaną z zapewnieniem opieki osobom jej potrzebującym. W przypadku niepodjęcia zdecydowanych działań publicznych i nieudzielenia wsparcia publicznego kryzys związany z COVID-19 mógłby również doprowadzić do wzrostu bezrobocia, niepełnego zatrudnienia i ubóstwa. Ponad jedna czwarta osób, które wzięły udział w badaniu Eurofound-u poświęconym COVID-19, stwierdziła, że straciła swoją pracę tymczasowo (23 %) albo trwale (5 %) ⁽⁵⁾. Komisja przewiduje ⁽⁶⁾, że stopa bezrobocia w UE może wzrosnąć z poziomu 6,7 % do poziomu 9 % w 2020 r., a następnie zmniejszyć się do poziomu około 8 % w 2021 r. – między poszczególnymi państwami członkowskimi można będzie ponownie zaobserwować różnice w tym zakresie.

2.5. Kryzys związany z COVID-19 z pełną jaskrawością obnażył szczególnie trudną sytuację osób samozatrudnionych, osób wykonujących pracę w niestandardowym trybie i osób o niepewnej formie zatrudnienia, które to osoby są bardzo często narażone na wykluczenie z siatek ochrony socjalnej zapewniających możliwość zamortyzowania utraty dochodu lub zatrudnienia. Pracownicy zawodów świadczących usługi o kluczowym znaczeniu w czasie kryzysu zostali publicznie docenieni za ich wkład na rzecz społeczeństwa, który wnoszą niejednokrotnie narażając się na duże ryzyko. Praca wykonywana przez te osoby – np. w sektorze opieki zdrowotnej i usług społecznych, usług handlu detalicznego i usług kurierskich oraz w sektorze sprzątnia – zawsze miała duże znaczenie dla całego społeczeństwa, ale często pozostawała niedoceniona i wymaga większego uznania.

2.6. Należy zwrócić większą uwagę na kobiety, pracowników migrujących i osoby należące do mniejszości etnicznych, którzy są nadreprezentowani w niektórych sektorach kluczowych, i zagwarantować im możliwość korzystania z pełnego spektrum praw pracowniczych. Mogą oni również potrzebować lepszej ochrony zapewnianej za pośrednictwem siatek bezpieczeństwa socjalnego. Młodych ludzi poniżej 25. roku życia szczególnie mocno dotknął problem utraty pracy (w tym programów przygotowania zawodowego) oraz przerw w procesie kształcenia i szkolenia. Obecnie muszą oni stawić czoła jeszcze większym utrudnieniom związanym z wejściem na rynek pracy, podobnie jak inne grupy społeczne znajdujące się w trudnej sytuacji, takie jak osoby z niepełnosprawnościami lub dyskryminowane, które już wcześniej znalazły się w szczególnie niekorzystnej sytuacji pod względem dostępu do rynku pracy.

⁽⁴⁾ https://ec.europa.eu/info/business-economy-euro/economic-performance-and-forecasts/economic-forecasts/spring-2020-economic-forecast-deep-and-uneven-recession-uncertain-recovery_en

⁽⁵⁾ Eurofound (2020), *Living, working and COVID-19: First findings* [Życie, praca i COVID-19: Pierwsze ustalenia] – kwiecień 2020 r., Dublin.

⁽⁶⁾ Zob. przypis 5.

2.7. Europa nie może sobie pozwolić na utratę kolejnego dziesięciolecia. W perspektywie krótkoterminowej należy skoncentrować się na zabezpieczeniu przedsiębiorstw i ochronie miejsc pracy. Należy wyciągnąć wnioski z reakcji na kryzys gospodarczy i finansowy z 2008 r., który miał poważny, długotrwały wpływ na UE i jej obywateli. Należy podjąć działania mające na celu ochronę zatrudnienia i dochodów, a także umożliwienie bezpiecznego i szybkiego wznowienia działalności gospodarczej w celu zapewnienia trwałego wzrostu, stabilniejszej odbudowy, konkurencyjności oraz sprawiedliwszego, produktywnego i prawidłowo funkcjonującego modelu społecznego i gospodarczego. Dialog obywatelski oraz skuteczne angażowanie wszystkich zainteresowanych stron w podejmowane działania mają kluczowe znaczenie dla zapewnienia skutecznej reakcji na COVID-19 i utrzymania zaufania obywateli.

2.8. Działania na rzecz tworzenia wysokiej jakości miejsc pracy i zapewnienia sprawiedliwych płac – w tym płacy minimalnej – pozwalających każdemu pracownikowi żyć na godnym poziomie i uwzględniających czynniki ekonomiczne, w tym wydajność, muszą stanowić element tego rozwiązania. Rokowania zbiorowe i dialog społeczny odgrywają kluczową rolę w tych staraniach i muszą być wzmacniane i/lub wspierane na wszystkich szczeblach zgodnie z krajowymi systemami stosunków pracy.

Europejski filar praw socjalnych oraz odnowione zobowiązanie do sprawiedliwych płac i rokowań zbiorowych w UE

2.9. Proklamując Europejski filar praw socjalnych (filar socjalny/EPSS) na szczycie zorganizowanym w Göteborgu w listopadzie 2017 r., Parlament Europejski, Rada i Komisja potwierdziły swoje zobowiązanie do działania na rzecz sprawiedliwszej i równiejszej Europy. Filar ten powinien służyć jako kompas prowadzący do wznowionej pozytywnej konwergencji na rzecz poprawy warunków pracy i życia oraz jako punkt odniesienia wyznaczający kierunek reform w zakresie rynków pracy i polityki społecznej.

2.10. EKES nieustannie podkreślał potrzebę konkretnych działań na rzecz realizacji zasad tego filara. Oprócz zwiększania konkurencyjności i wydajności zgodnie z zasadą 6 filara, głównym celem konwergencji powinno być upowszechnianie odpowiednich płac minimalnych, które zapewniają pracownikom i ich rodzinom godny poziom życia w świetle krajowych warunków gospodarczych i społecznych oraz które są ustalane w sposób przejrzysty i przewidywalny zgodnie z krajowymi praktykami i z poszanowaniem autonomii partnerów społecznych⁽⁷⁾.

3. Uwagi ogólne

3.1. Kwestie ogólne

3.1.1. W swoich wytycznych politycznych dla Komisji Europejskiej na okres 2019–2024⁽⁸⁾ przewodnicząca Ursula von der Leyen zamierza „zapropozować instrument prawny gwarantujący każdemu pracownikowi w Unii sprawiedliwą płacę minimalną”. Dnia 14 stycznia 2020 r. Komisja Europejska rozpoczęła pierwszy etap konsultacji z partnerami społecznymi na podstawie art. 154 TFUE w sprawie ewentualnych działań mających na celu sprostanie wyzwaniom związanym ze sprawiedliwą płacą minimalną. W ramach drugiego etapu konsultacji, którego ustalenia opublikowano w dniu 3 czerwca, Komisja Europejska zwróciła uwagę na potrzebę podjęcia działań na szczeblu UE oraz doprecyzowała swój cel zakładający kontynuowanie prac nad ewentualnym instrumentem prawnym, tj. dyrektywą lub zaleceniem.

3.1.2. Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny już wcześniej wyraził przekonanie, że konieczne są dalsze wysiłki na rzecz konwergencji wynagrodzeń oraz ustalenia płac minimalnych w państwach członkowskich, a jednocześnie zaznaczył, że „kompetencje i autonomia krajowych partnerów społecznych w odniesieniu do procesów kształtowania płac muszą być w pełni respektowane, zgodnie z praktykami krajowymi”⁽⁹⁾. Celem powinno być zagwarantowanie, że płace minimalne we wszystkich państwach członkowskich UE będą zapewniały wszystkim pracownikom możliwość życia na godnym poziomie, biorąc jednocześnie pod uwagę czynniki ekonomiczne. Przyczyniłoby się to do osiągnięcia celu UE, jakim jest poprawa warunków życia i pracy jej obywateli, oraz do realizacji ambicji Komisji określonych w dokumencie „Unia, która mierzy wyżej”.

3.1.3. EKES wyraził również zaniepokojenie z powodu braku skutecznego objęcia dialogu społecznego w niektórych państwach członkowskich i w związku z tym stwierdził, że konieczne jest wspieranie dialogu społecznego i rokowań zbiorowych na wszystkich odpowiednich szczeblach, zgodnie z krajowymi systemami stosunków pracy.

⁽⁷⁾ Zasada 6 – Europejski filar praw socjalnych.

⁽⁸⁾ Unia, która mierzy wyżej. Wytyczne polityczne na następną kadencję Komisji Europejskiej (lata 2019–2024).

⁽⁹⁾ Zob. przypis 1.

3.2. Szerszy kontekst

3.2.1. Szerzej zakrojone istotne kwestie, np. związane ze sprawnością działania rynków pracy, funkcjonowaniem publicznych służb zatrudnienia i aktywnej polityki rynku pracy, a także działaniem systemu podatkowego, systemu zabezpieczenia społecznego (uwzględniając świadczenia dla bezrobotnych), systemu socjalnego, systemów kształcenia i szkolenia oraz jednolitego rynku, pozytywnie wpływają na konwergencję społeczno-gospodarczą i wnoszą wkład w działania na rzecz zwalczania ubóstwa.

3.2.2. Płace są powiązane z sytuacją gospodarczą w danym kraju, regionie lub sektorze. Zmiany mogą wywrzeć wpływ na zatrudnienie, konkurencyjność i popyt makroekonomiczny. Wydajność jest czynnikiem istotnym z punktu widzenia funkcjonowania rynku pracy oraz możliwości zatrudnienia – dotyczy to zwłaszcza pracowników o niskich umiejętnościach i osób wchodzących na rynek pracy – jak również możliwości rozwoju kariery dla osób otrzymujących płacę minimalną. Wszyscy pracownicy, w tym osoby o najniższych zarobkach, powinni odnieść korzyści ze zmian wydajności i wzrostu. Jednocześnie w obszarach, w których ogólne koszty zatrudnienia pracownika rosną, zwiększenie wydajności jest również bardzo ważne dla zapewnienia konkurencyjności gospodarki UE. Podatki i pozapłacowe koszty pracy, w tym składki na ubezpieczenie społeczne płacone przez pracodawców i pracowników, mogą czasami prowadzić do znacznych różnic między płacami brutto i netto, a tym samym wywierać wpływ na wynagrodzenia netto pracowników, a także na koszty ponoszone przez pracodawców.

3.2.3. Płace minimalne mają również skutki uboczne dla całej struktury wynagrodzeń. Inne istotne czynniki, które należy wziąć pod uwagę w tym kontekście, to odsetek pracowników otrzymujących płacę minimalną, tendencje w zakresie dynamiki płac, poziomy cen i siła nabywcza oraz wysokość płacy minimalnej w zestawieniu z ogólną strukturą wynagrodzeń w danym państwie. Płaca minimalna powinna być sprawiedliwa w stosunku do struktury wynagrodzeń w poszczególnych państwach, a jej poziom powinien być również odpowiedni w ujęciu realnym, aby umożliwić godny poziom życia, zapewniając jednocześnie ochronę tym przedsiębiorstwom, które oferują wysokiej jakości miejsca pracy. Od 2010 r. krajowe płace minimalne brutto według standardów siły nabywczej w UE wskazują na tendencję do pozytywnej konwergencji; w szczególności kraje Europy Środkowej i Wschodniej zbliżyły się do średniej UE ⁽¹⁰⁾. Różnice te są jednak nadal bardzo znaczące, a w ostatnich latach obserwuje się spowolnienie tempa konwergencji ⁽¹¹⁾.

3.3. Potrzeba godziwych płac minimalnych w Europie

3.3.1. Prawo do sprawiedliwych i uczciwych warunków pracy i wynagrodzenia to prawo podstawowe chronione na mocy międzynarodowych i europejskich instrumentów praw człowieka. Wynagrodzenie ogółem, w tym płaca minimalna, stanowi ważny aspekt modelu społecznej gospodarki rynkowej Unii Europejskiej. Stanowi ono zapłatę za wykonaną pracę i jest jednym z czynników zapewniających obopólne korzyści przedsiębiorstwom oraz pracownikom w ramach dobrze funkcjonujących rynków pracy i często stanowi kluczowy element rokowań zbiorowych.

3.3.2. Płaca minimalna pełni również inne funkcje, np. zapewnia ochronę pracowników przed nieproporcjonalnie niskim wynagrodzeniem oraz przed ubóstwem pracujących ⁽¹²⁾. Choć zatrudnienie wysokiej jakości pozostaje najlepszą drogą do wyjścia z ubóstwa, sama praca nie jest obecnie automatycznym zabezpieczeniem przed biedą, zwłaszcza w przypadku osób, które nie pracują w pełnym wymiarze czasu pracy. W UE około jeden na dziesięciu pracowników zarabia „około” lub poniżej krajowej ustawowej płacy minimalnej ⁽¹³⁾. W 2018 r. stwierdzono, że co dziesiąta zatrudniona osoba w wieku co najmniej 18 lat jest zagrożona ubóstwem, a pracownicy w ośmiu państwach członkowskich zarabiali mniej w ujęciu realnym niż na początku kryzysu w 2008 r. Ponadto na przestrzeni ostatnich dziesięciu lat w większości państw członkowskich odnotowano wzrost odsetka osób zatrudnionych zagrożonych ubóstwem, przy czym w niektórych państwach odsetek ten utrzymał się na takim samym poziomie lub zmniejszył się. W niektórych krajach obecny poziom płacy minimalnej nie wystarcza do tego, by pracownicy mogli wydzwignąć się z ubóstwa wyłącznie dzięki zatrudnieniu ⁽¹⁴⁾.

3.3.3. Istnieje zgoda co do tego, że Unia Europejska i państwa członkowskie muszą uczynić więcej, aby rozwiązać problem ubóstwa, w tym ubóstwa pracujących. W dokumentach konsultacyjnych poświęconych sprawiedliwym płacom minimalnym Komisja potwierdziła, że godziwe płace minimalne mogą odgrywać istotną rolę w ograniczaniu ubóstwa ubogich pracujących. EKES uważa, że najskuteczniejszą metodą ograniczania skali zjawiska ubóstwa pracujących jest zapewnienie godziwej płacy minimalnej oraz realizowanie koncentrujących się na poszczególnych osobach zintegrowanych, aktywnych polityk sprzyjających włączeniu społecznemu, wspierających dostępność odpowiedniego minimalnego wynagrodzenia, służb zatrudnienia i wysokiej jakości miejsc pracy, a także kluczowych i wspierających usług społecznych, zgodnie z zaleceniem Komisji z 2008 r.

⁽¹⁰⁾ Eurofound, *Minimum wages in 2019 – Annual review* [Płace minimalne w 2019 r. – roczny przegląd].

⁽¹¹⁾ Galgóczi, B., Drahoukoupil J., Galgóczi, *Condemned to be left behind? Can Central and Eastern Europe emerge from its low-wage model?* [Skazana na zapomnienie? Czy Europa Środkowo-Wschodnia potrafi wydzwignąć się z modelu niskich płac?], ETUI, 2017.

⁽¹²⁾ Pracownicy otrzymujący płacę minimalną mogą jednak – np. w zależności od tego, kto wchodzi w skład ich gospodarstw domowych – nadal potrzebować wsparcia w postaci świadczeń udzielanych w ramach innych systemów ochrony socjalnej, świadczeń pracowniczych i/lub ulg lub kredytów podatkowych, aby osiągnąć możliwy do przyjęcia poziom życia.

⁽¹³⁾ Eurofound (2019), *Minimum wage in 2019 – Annual review* [Płaca minimalna w 2019 r. – roczny przegląd].

⁽¹⁴⁾ „Statutory Minimum Wages in the EU: Institutional Settings and Macroeconomic Implications” [„Ustawowe płace minimalne w UE: Uwarunkowania instytucjonalne a konsekwencje makroekonomiczne”], IZA Policy Paper, Nr 124, luty 2017 r.

3.3.4. Istnieje wiele uwarunkowań ubóstwa osób pracujących, a Eurofound⁽¹⁵⁾ doszedł do wniosku, że o ile odpowiednia płaca minimalna jest podstawowym filarem każdego modelu ochrony socjalnej dla ubogich pracujących, o tyle związek między płacą minimalną a ubóstwem pracujących jest złożony. Ważnym czynnikiem, który należy wziąć pod uwagę, jest skład gospodarstw domowych: o ile w niektórych państwach otrzymanie płacy minimalnej może wystarczyć do ochrony jednej osoby dorosłej przed zagrożeniem ubóstwem, o tyle często nie wystarcza ona na utrzymanie więcej niż jednej osoby, jeśli w gospodarstwie domowym nie ma innego żywiciela.

3.3.5. Poziom kosztów utrzymania może być również kluczowym elementem, który prowadzi do ubóstwa gospodarstw domowych i wskaźnik ten powinien być brany pod uwagę, w stosownych przypadkach na szczeblu krajowym, przy ustalaniu, czy płace minimalne są odpowiednie. Świadczenia pracownicze, zasiłki socjalne, transfery socjalne i dodatki rodzinne również mogą odgrywać ważną rolę w łagodzeniu ubóstwa pracujących lub zapobieganiu mu, w zależności od tego, kto wchodzi w skład danego gospodarstwa domowego.

3.3.6. Wiele rządów zdecydowało się również na obniżenie podatku dochodowego i składek na ubezpieczenie społeczne, traktując to jako sposób na zwiększenie dochodów netto osób uzyskujących ustawowe minimalne wynagrodzenie i innych osób o niskich wynagrodzeniach. Może to jednak mieć szersze konsekwencje polityczne, jak choćby osłabienie systemów zdrowia publicznego i opieki społecznej oraz usług publicznych w ogóle. Oprócz tych bezpośrednich środków w sprawozdaniu Eurofound analizowane jest również zastosowanie środków pośrednich mających zmniejszać ubóstwo osób pracujących⁽¹⁶⁾; ich wpływ niełatwo jednak ocenić i konieczna jest bardziej szczegółowa analiza.

3.3.7. Ujmując sprawę z szerszej perspektywy, EKES nawoływał już do wprowadzenia wiążących ram europejskich dotyczących godziwego dochodu minimalnego pozwalającego upowszechnić i wesprzeć systemy dochodu minimalnego w państwach członkowskich i nadać im godny (odpowiedni) status pierwszej ważnej reakcji europejskiej na ten znaczący i utrzymujący się problem, jakim jest ubóstwo w Europie⁽¹⁷⁾. Podczas gdy Grupa Pracowników i Grupa „Różnorodność Europy” poparły opinię, Grupa Pracodawców nie przyjęła przedstawionej w niej wizji wiążącego instrumentu na rzecz minimalnego wynagrodzenia na szczeblu europejskim, opowiadając się zamiast tego za otwartą metodą koordynacji⁽¹⁸⁾. Komitet zaproponował również stopniowe wprowadzanie wspólnych minimalnych standardów w dziedzinie ubezpieczeń na wypadek bezrobocia w państwach członkowskich w celu zapewnienia odpowiednich zabezpieczeń dla pracowników, którzy stracili pracę, oraz w celu ochrony przed ubóstwem⁽¹⁹⁾. Funkcjonowałyby one również jako automatyczny stabilizator i sprzyjałyby pozytywnej konwergencji w UE.

3.3.8. Należy również opracować kompleksowe podejście, które będzie obejmowało również m.in. skuteczne systemy dochodów minimalnych, przeprowadzić odpowiednie reformy systemu zabezpieczenia społecznego oraz zwiększyć poziom inwestycji w obszarze usług publicznych. Co istotne, aby wyprowadzić ludzi z ubóstwa, warto kontynuować dyskusje dotyczące sposobów osiągnięcia wskaźnika zagrożenia ubóstwem (wyznaczonego na szczeblu UE⁽²⁰⁾) w połączeniu z obliczaniem kosztów niezbędnych towarów i usług w ramach krajowych budżetów referencyjnych (uwzględniając poszczególne metody stosowane w tym kontekście). Organy budżetowe powinny brać pod uwagę czynniki związane z redystrybucją społeczną, opodatkowaniem i poziomem życia w poszczególnych państwach członkowskich UE⁽²¹⁾ oraz ułatwić osadzenie prognozy wskaźnika zagrożenia ubóstwem w wielowymiarowym kontekście ubóstwa.

3.3.9. W prawie wszystkich państwach członkowskich mamy do czynienia z nadreprezentacją kobiet wśród osób otrzymujących płacę minimalną⁽²²⁾. Istnieją dowody wskazujące na to, że godziwe płace minimalne mogą mieć również pozytywny wpływ na zróżnicowanie wynagrodzenia ze względu na płeć w dolnym pułapie struktury wynagrodzeń, jeśli towarzyszyć im będą również środki polityczne dotyczące strukturalnych nierówności płci na rynkach pracy i w społeczeństwie. Podobnie inne osoby znajdujące się w mniej korzystnej sytuacji, takie jak pracownicy migrujący, osoby z niepełnosprawnościami i osoby należące do mniejszości etnicznych, mogą również odnieść istotne korzyści dzięki wprowadzeniu godziwych płac minimalnych. Ponadto w celu zwiększenia poziomów zatrudnienia pracowników z niepełnosprawnościami właściwe organy powinny przyznawać pracodawcom dopłaty do wynagrodzeń lub udzielać im ulg podatkowych, aby pokryć dodatkowe koszty związane z ich zatrudnieniem.

⁽¹⁵⁾ Eurofound (2017), *In work poverty in the EU* [Ubóstwo pracujących w UE].

⁽¹⁶⁾ Określono pięć kategorii środków pośrednich, które mogą pomóc w rozwiązaniu problemu ubóstwa pracujących: zapewnienie przystępnej cenowo opieki nad dziećmi; elastyczna organizacja czasu pracy; środki promujące awans zawodowy lub rozwój umiejętności; środki, które pomagają poprawić standard życia osób o niskich dochodach; środki tworzące zintegrowane środowisko pracy w celu poprawy szans migrantów, osób niepełnosprawnych lub innych grup pracowników znajdujących się w niekorzystnej sytuacji (zob. s. 41).

⁽¹⁷⁾ Dz.U. C 190 z 5.6.2019, s. 1 (Opinia ta nie uzyskała poparcia Grupy Pracodawców, zob. kontropinia dołączona do opinii EKES-u).

⁽¹⁸⁾ Zob. kontropinia dołączona do opinii EKES-u (Dz.U. C 190 z 5.6.2019, s. 1).

⁽¹⁹⁾ Zob. przypis 2.

⁽²⁰⁾ Ustalony na 60 % krajowej mediany ekwiwalentnego dochodu do dyspozycji po transferach socjalnych.

⁽²¹⁾ Jest to zgodne z opinią Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego z 2019 r. dotyczącą europejskiej dyrektywy ramowej w sprawie dochodu minimalnego (Dz.U. C 190 z 5.6.2019, s. 1), zob. przypis 13.

⁽²²⁾ Eurofound (2019), *Minimum wages in 2019: Annual review* [Płace minimalne w 2019 r.: roczny przegląd].

3.3.10. Wreszcie, w kontekście godnych płac w Europie, EKES podkreśla również, że dobrze funkcjonujące systemy rokowań zbiorowych, zwłaszcza sektorowe, odgrywają kluczową rolę w zapewnieniu sprawiedliwych i odpowiednich płac w całej strukturze wynagrodzeń, w tym ustawowych płac minimalnych, gdziekolwiek zostały wprowadzone. Systemy te są również niezbędne do wspierania pozytywnej konwergencji płac między krajami i w ich obrębie, a także do zapewnienia zrównoważonego podejścia do kwestii społecznych i gospodarczych.

3.4. Potrzeba działań na szczeblu UE i ich wykonalność

3.4.1. W pierwszej fazie konsultacji z partnerami społecznymi Komisja określa, że działania UE mogą przynieść wieloraką wartość dodaną: przyczynić się do zapewnienia sprawiedliwych płac minimalnych, pomóc państwom członkowskim w osiągnięciu pozytywnej konwergencji w zakresie warunków pracy, zapewnić równe szanse na jednolitym rynku oraz zwiększyć siłę nabywczą osób o niskich dochodach.

3.4.2. W ramach drugiego etapu konsultacji z partnerami społecznymi Komisja Europejska wyjaśniła cele działań UE oraz cele polityki i ewentualnej inicjatywy⁽²³⁾. Zdaniem Komisji ogólne cele takiej inicjatywy zakładałyby dążenie do zapewnienia, że wszyscy pracownicy w UE są objęci ochroną w formie sprawiedliwej płacy minimalnej, co zagwarantowałoby im godziwy poziom życia niezależnie od ich miejsca pracy, a także do zapewnienia, aby płace minimalne zostały wyznaczone na odpowiednich poziomach oraz aby gwarantowały ochronę przy próbie uzyskania dostępu do zatrudnienia, biorąc pod uwagę skutki procesu tworzenia miejsc pracy i konkurencyjności. Większość członków i członków EKES-u z zadowoleniem przyjmuje cele wyznaczone przez Komisję i uważa, że powinny one zostać osiągnięte w ramach działań UE na rzecz wprowadzenia sprawiedliwych płac minimalnych. Mniejsza grupa uważa, że działania UE w zakresie niektórych z tych celów nie byłyby właściwe.

3.4.3. Komisja podkreśliła, że jej zamiarem nie jest ustanowienie jednej europejskiej płacy minimalnej ani bezpośrednio zharmonizowanie poziomu wynagrodzeń minimalnych w całej UE. Zwróciła uwagę, że zamierza zapewnić pełne poszanowanie kompetencji i tradycji krajowych oraz specyfiki sytuacji w poszczególnych państwach, a także przysługującej partnerom społecznym swobody zawierania umów.

3.4.4. O ile większość państw członkowskich wprowadziła ustawową lub krajową płacę minimalną, wysokość ustawowej/krajowej płacy minimalnej w poszczególnych państwach istotnie się różni, co odzwierciedla ich zróżnicowany poziom rozwoju gospodarczego i społecznego. W styczniu 2020 r. ustawowe płace minimalne w państwach członkowskich wynosiły od 312 EUR do 2 142 EUR miesięcznie. Miesięczne płace minimalne wynoszą zazwyczaj poniżej 600 EUR na wschodzie i powyżej 1500 EUR na północnym zachodzie UE⁽²⁴⁾. W dokumencie konsultacyjnym sporządzonym w ramach drugiego etapu konsultacji Komisja odnotowała, że w większości państw członkowskich można było zaobserwować poprawę sytuacji, jeżeli chodzi o adekwatność płacy minimalnej⁽²⁵⁾. Nadal istnieją jednak dysproporcje, a w znacznej liczbie państw członkowskich ustawowa płaca minimalna wynosi najwyżej 50 % mediany płacy brutto w pełnym wymiarze godzin⁽²⁶⁾ i jest znacznie niższa od progu płac zagrażającego ubóstwem wynoszącego 60 % mediany wynagrodzenia, przez co nie umożliwia na realizację wydzwignięcie pracowników z ubóstwa.

3.4.5. Płaca minimalna powinna zapewniać godny poziom życia. Grupa Pracowników i Grupa „Różnorodność Europy” uważają, że w wielu państwach członkowskich płace minimalne nadal nie osiągnęły odpowiedniego poziomu. Wyrażają przekonanie, że „referencyjna”, ustawowa płaca minimalna netto powinna być ustalona znacznie powyżej progu ubóstwa, określonego w kontekście UE przy użyciu wskaźnika zagrożenia ubóstwem, który wynosi 60 % krajowej mediany ekwiwalentnego dochodu do dyspozycji po transferach socjalnych, oraz że powinna być sprawiedliwa w stosunku do ogólnych płac na rynku pracy. Taki poziom odniesienia zapewniłby odpowiednie świadczenia i nie dopuszczałaby do sytuacji, w których pracownicy byliby zmuszani do podejmowania niepewnego zatrudnienia z negatywną warunkowością powiązaną z systemami dochodów minimalnych. Zwiększenie segmentu niższych wynagrodzeń poprzez przejście na płace minimalne zabezpieczone przed ubóstwem zwiększyłoby również podstawę opodatkowania dla rządów, wspierając finansowanie odpowiednich systemów ochrony socjalnej. Grupa Pracodawców twierdzi jednak, że ta kwestia nie powinna być poruszana w ramach działań podejmowanych przez UE, ponieważ nie ma ona kompetencji w zakresie określania poziomu płac, szczególnie w zakresie zgodnym z orzeczeniami Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej. Zwolennicy tego ostatniego rozwiązania uważają, że można jedynie dyskutować i wymieniać opinie w ramach otwartej metody koordynacji lub procesu europejskiego semestru na temat tego, jak zapewnić odpowiedni poziom świadczeń i właściwe systemy dochodów minimalnych oraz jak, wraz z zatrudnieniem, może to wspierać finansowanie odpowiednich systemów ochrony socjalnej.

⁽²³⁾ Drugi etap konsultacji z partnerami społecznymi na podstawie art. 154 TFUE w sprawie możliwych działań w obliczu wyzwań związanych ze sprawiedliwymi płacami minimalnymi.

⁽²⁴⁾ *Disparities in minimum wages across Europe* [Dysproporcje w płacach minimalnych w Europie], Eurostat 03.02.2020, <https://ec.europa.eu/eurostat/web/products-eurostat-news/-/DDN-20200203-2>.

⁽²⁵⁾ Dokument konsultacyjny partnerów społecznych przygotowany na drugim etapie konsultacji prowadzonych przez KE.

⁽²⁶⁾ Informacje uzyskane podczas pierwszego etapu konsultacji z partnerami społecznymi (s. 2), który odnosi się do wyników badania struktury wynagrodzeń przeprowadzonego przez Eurostat oraz do danych zebranych w ramach badania EU-SILC (przypisy 6 i 7).

3.4.6. EKES przyjmuje do wiadomości różne zgłaszane obawy dotyczące możliwych działań UE w tej dziedzinie. W szczególności istnieją znaczne różnice poglądów dotyczące kompetencji UE. Niektórzy twierdzą, że skoro art. 153 ust. 5 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej wyłącza kwestie wynagrodzenia z kompetencji prawodawczych UE, działanie w tym obszarze na szczeblu UE jest niemożliwe. Z drugiej strony, inne podmioty – w tym Komisja – twierdzą, że istnieją możliwości działania na poziomie UE i że art. 153 ust. 5 nie stanowi bariery w tym zakresie.

3.4.7. Zachodzą również obawy, szczególnie w państwach członkowskich, w których płaca minimalna jest określana wyłącznie lub w przeważającej mierze w drodze rokowań zbiorowych, że takie działania kolidowałyby z autonomią partnerów społecznych. Dlatego też w ramach jakiegokolwiek unijnej inicjatywy należy chronić te modele w państwach członkowskich, w których partnerzy społeczni nie widzą konieczności ustalania ustawowych płac minimalnych. Analogicznie w przypadku środków promujących rokowania zbiorowe, w szczególności rokowania sektorowe, należy w pełni respektować różne krajowe systemy stosunków pracy, a nie dążyć do przyjęcia jednego uniwersalnego podejścia.

3.4.8. Innym źródłem obaw jest to, że europejska polityka w zakresie ustawowej płacy minimalnej może mieć potencjalnie negatywny wpływ na zatrudnienie, zwłaszcza w przypadku osób młodych i pracowników o niskich umiejętnościach, a także może pogłębić problem łamania przepisów, co może również skłaniać wielu pracowników o niskich zarobkach do pracy w szarej strefie⁽²⁷⁾. Można temu jednak przeciwdziałać, o ile poziom płacy minimalnej zostanie odpowiednio określony, tzn. będzie wspierał zarobki pracowników bez uszczerbku dla zatrudnienia, będzie zależał od czynników specyficznych dla danego kraju, w tym od zachowania pracodawców, stopnia konkurencji na rynkach produktów i pracy oraz jej interakcji z innymi politykami, w szczególności w zakresie podatków i świadczeń⁽²⁸⁾. Istnieją konkretne przykłady państw członkowskich, w których wprowadzenie płacy minimalnej nie miało negatywnego wpływu na tworzenie miejsc pracy, a znaczny wzrost płacy minimalnej wywołał nawet pozytywne skutki makroekonomiczne, doprowadzając również do wzrostu zatrudnienia⁽²⁹⁾.

3.4.9. EKES jest w pełni świadomy złożoności kwestii związanych z tą debatą i przyznaje, że płace minimalne nie są cudownym środkiem, który rozwiąże wszystkie problemy. Jednakże przyjęcie wspólnego podejścia UE stawiającego przed państwami członkowskimi jasne cele polityczne, możliwe do osiągnięcia za pomocą różnych środków, oraz zapewnienie zaangażowania partnerów społecznych, a także zagwarantowanie istnienia sprawnie funkcjonujących systemów rokowań zbiorowych mogłoby przyczynić się do zapewnienia ochrony praw pracowników do uczciwego wynagrodzenia oraz przysługującej im wolności zrzeszania się, a także do zabezpieczenia potrzeb pracodawców związanych z wydajnością i konkurencyjnością. Połączenie tego podejścia z szerszym zakrojonymi środkami mogłoby przyczynić się do pozytywnej konwergencji społeczno-gospodarczej oraz sprzyjać rozwojowi społecznemu w całej UE poprzez zniwelowanie różnic w poziomie dochodów i wysokości płac między państwami członkowskimi, ograniczenie zjawiska ubóstwa pracujących oraz zapewnienie równych warunków działania na jednolitym rynku.

3.4.10. Jakąkolwiek inicjatywę europejską w dziedzinie sprawiedliwych płac minimalnych uwzględniającą elementy służące propagowaniu i wspieraniu dobrze funkcjonującego systemu rokowań zbiorowych na potrzeby ustalania poziomu wynagrodzeń należy opracowywać na podstawie wyczerpującej analizy i z odpowiednim zrozumieniem sytuacji w państwach członkowskich oraz w pełni respektować rolę partnerów społecznych i ich autonomię, a także poszczególne modele stosunków pracy.

4. W kierunku europejskiej inicjatywy prawnej na rzecz ustawowej płacy minimalnej, z uwzględnieniem wsparcia na rzecz zaangażowania partnerów społecznych i propagowania takiego zaangażowania

4.1. Koncepcja płacy minimalnej

4.1.1. Na płace wpływa szereg różnych czynników, takich jak: rodzaj sektora i branży oraz stopień ich narażenia na konkurencję na szczeblu globalnym, koszty utrzymania, podaż i popyt na rynku, wydajność, struktura wynagrodzeń, poziomy układów zbiorowych regulujących płace oraz indywidualne kompetencje i wyniki. Istotny jest także sposób ich wdrażania i wyceny. Płace stanowią wynagrodzenie za wykonaną pracę zgodnie z obowiązującymi przepisami prawa, układami zbiorowymi i praktyką. Można uznać, że ogólne wynagrodzenie obejmuje różne elementy w zależności od ustaleń poczynionych w państwach członkowskich czy regionach lub zgodnie z różnymi układami zbiorowymi.

4.1.2. Płace minimalne są definiowane przez MOP jako „minimalna kwota wynagrodzenia, którą pracodawca jest zobowiązany wypłacić pracownikom za pracę wykonaną w danym okresie, której nie można obniżyć na mocy układu

⁽²⁷⁾ Eurofound (2019), *Upward convergence in employment and socioeconomic factors* [Pozytywna konwergencja w zatrudnieniu oraz czynniki społeczno-ekonomiczne].

⁽²⁸⁾ *Good Jobs for All in a Changing World of Work, The OECD Jobs Strategy* [Dobre miejsca pracy dla wszystkich w zmieniającym się świecie pracy. Strategia zatrudnienia OECD].

⁽²⁹⁾ Dube, *The impact of minimum wages – review of the international evidence* [Wpływ płac minimalnych – przegląd danych międzynarodowych], 2019 r., Londyn: HM Treasury: <https://www.gov.uk/government/publications/impacts-of-minimum-wages-review-of-the-international-evidence>; Godoy, A., Reich, M., *Minimum Wage Effects in Low-Wage Areas* [Skutki płac minimalnych w niskopłatnych sektorach], dokument roboczy IRL, 106-19, czerwiec 2019 r.

zbiorowego lub indywidualnej umowy”⁽³⁰⁾. Zgodnie z konwencją MOP nr 131 dotyczącą ustalania płac minimalnych⁽³¹⁾, ustalenie sprawiedliwych płac minimalnych wiąże się z koniecznością wzięcia pod uwagę potrzeb pracowników i ich rodzin, przy uwzględnieniu ogólnego poziomu płac w danym kraju, kosztów utrzymania, oraz czynników natury gospodarczej, w tym wydajności pracy i poziomu zatrudnienia. Przewiduje ona również, że należy zapewnić pełne konsultacje z partnerami społecznymi w zakresie ustalania płac minimalnych. Spośród dziesięciu państw członkowskich UE⁽³²⁾, które ratyfikowały konwencję, wszystkie mają ustawowy system płac minimalnych.

4.1.3. Skuteczność ustawowej płacy minimalnej zależy od wielu czynników, które mają zastosowanie w różnym stopniu w zależności od kontekstu krajowego, takich jak objęcie nią pracowników, czy jest ona ustalana i dostosowywana na odpowiednim poziomie, który obejmuje potrzeby pracowników i ich rodzin, przy jednoczesnym uwzględnieniu czynników natury gospodarczej, takich jak wydajność pracy, oraz czy pracodawcy przestrzegają przepisów dotyczących płac minimalnych⁽³³⁾. Zależy ona również od tego, czy zaangażowanie partnerów społecznych jest wspierane i czy istnieje skuteczny system rokowań zbiorowych, który stanowi uzupełnienie mechanizmu ustalania ustawowej płacy minimalnej. Działania UE powinny wspierać m.in. wprowadzanie niezbędnych usprawnień w tych obszarach.

4.1.4. W państwach członkowskich, w których partnerzy społeczni są odpowiedzialni za ustalanie płac minimalnych, udział pracowników nieobjętych formalnie takimi porozumieniami waha się od 2 % w Austrii, do około 10 % w Szwecji, Finlandii i we Włoszech oraz około 20 % w Danii. Warto pamiętać, że w Szwecji i Danii większość pracowników, którzy nie są formalnie objęci płacą minimalną, to dobrze opłacani pracownicy umysłowi, zarabiający znacznie powyżej poziomu płacy minimalnej ustalonej w ramach porozumień zbiorowych, a także studenci lub inni młodzi pracownicy wchodzący na rynek pracy. W rzeczywistości pracodawcy często stosują również płace minimalne ustalone na poziomie sektora w odniesieniu do pracowników, którzy nie są formalnie objęci płacą minimalną, mimo że nie są do tego zobowiązani. Natomiast we Włoszech osoby, które nie są objęte płacą minimalną, to pracownicy nieformalni lub osoby pracujące na własny rachunek, wykonujący pracę na indywidualnie ustalonych warunkach, w szczególności młodzi pracownicy.

4.1.5. Komisja Europejska, Rada i europejscy partnerzy społeczni podkreślali znaczenie wspierania dialogu społecznego i poszanowania autonomii partnerów społecznych, a także wezwali państwa członkowskie do wspierania działań służących doskonaleniu dialogu społecznego na poziomie krajowym i poprawie jego funkcjonowania⁽³⁴⁾. Ważne jest, aby ewentualna inicjatywa dotycząca płacy minimalnej nie osłabiła systemów rokowań zbiorowych w żadnym państwie członkowskim, na przykład poprzez ograniczenie kontroli partnerów społecznych nad płacami.

4.2. Krajowe systemy i instytucje ustalania wynagrodzenia w Unii Europejskiej

4.2.1. Systemy ustalania płac minimalnych oraz rola i możliwości partnerów społecznych różnią się znacznie w poszczególnych państwach członkowskich ze względu na różnice w ich tradycjach, a także różne czynniki gospodarcze i społeczne oraz ramy polityczne i konstytucyjne krajów.

4.2.2. Niektóre państwa członkowskie wybrały ustawową płacę minimalną, w ramach której płace muszą odpowiadać przynajmniej minimalnemu poziomowi określone w przepisach prawa. Partnerzy społeczni w tych państwach mogą również przyjąć (wyższe) sektorowe i międzysektorowe płace minimalne. W innych państwach, w których nie ustanowiono ustawowej płacy minimalnej, płace są ustalane wyłącznie lub głównie przez partnerów społecznych w ramach układów zbiorowych na poziomie krajowym bądź sektorowym i/lub na poziomie przedsiębiorstwa.

4.2.3. W państwach członkowskich, w których obowiązują ustawowe płace minimalne, zazwyczaj jest nimi objęta większość pracowników; w niektórych przypadkach można jednak dopuścić wyłączenia dla określonych kategorii pracowników, co oznacza, że ich zarobki są niższe od ustawowego minimum. Ponadto w 11 państwach członkowskich stosuje się specjalne stawki dla niektórych grup pracowników⁽³⁵⁾. Stawki te mają zastosowanie głównie do młodszych lub mniej doświadczonych osób i/lub praktykantów, ale mogą mieć również zastosowanie między innymi do pracowników niewykwalifikowanych oraz pracowników z niepełnosprawnościami. Niektóre kraje określają również wyższe stawki na podstawie umiejętności pracowników⁽³⁶⁾. Jak stwierdziła Komisja, nieobjęcie grup pracowników zakresem podmiotowym może mieć dla nich i dla całej gospodarki negatywne konsekwencje. Aby zrozumieć poszczególne podejścia krajowe i możliwe powody wyłączeń i ich skutków, należy dokonać oceny konsekwencji wyjątków od podlegania systemowi, a także szerszego objęcia nim pracowników.

⁽³⁰⁾ Komitet Ekspertów MOP ds. Stosowania Konwencji i Zaleceń (2014): *General Survey on Minimum Wage Systems* [Ogólne badanie dotyczące systemów płac minimalnych], pkt 68.

⁽³¹⁾ Konwencja dotycząca ustalania płac minimalnych, 1970 r. (nr 131) https://www.ilo.org/dyn/normlex/en/?p=NORMLEX-PUB:12100:0::NO::P12100_ILO_CODE:C131.

⁽³²⁾ Bułgaria, Francja, Hiszpania, Litwa Łotwa, Malta, Niderlandy, Portugalia, Rumunia i Słowenia.

⁽³³⁾ *ILO Minimum Wage Policy Guide* [Przewodnik MOP w zakresie polityki dotyczącej płacy minimalnej].

⁽³⁴⁾ Zob. konkluzje Rady „Nowy początek zdecydowanego dialogu społecznego” <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-10449-2016-INIT/pl/pdf>; czterostronne stanowisko prezydencji Rady, Komisji i partnerów społecznych: <https://ec.europa.eu/social/main.jsp?langId=en&catId=89&newsId=2562>.

⁽³⁵⁾ Belgia, Francja, Hiszpania, Irlandia, Litwa, Luksemburg, Malta, Niderlandy, Portugalia, Rumunia i Węgry.

⁽³⁶⁾ Zob. przypis 22.

4.2.4. W krajach, w których nie obowiązują ustawowe płace minimalne, mają one zastosowanie wyłącznie do pracowników objętych układami zbiorowymi. Choć większość z tych krajów ma bardzo wysoki poziom ochrony w ramach rokowań zbiorowych (ponad 80%), w niektórych przypadkach część pracowników pozostaje bez zabezpieczenia⁽³⁷⁾.

4.2.5. Kluczowym elementem przy rozważaniu, czy ustawowa płaca minimalna jest sprawiedliwa i czy może ona zapewnić pracownikom i ich rodzinom godny poziom życia, jest jej adekwatność. Należy również uwzględnić wysokość płacy minimalnej w stosunku do ogólnej struktury wynagrodzenia w kraju. Grupa Pracowników i Grupa „Różnorodność Europy” wyrażają stanowisko, że użyteczne byłyby wspólne kryteria UE dotyczące minimalnych progów wymaganych w celu zapewnienia „godnego poziomu życia”. Dostępne są różne możliwości ustalenia takich progów, np. zastosowanie referencyjnego koszyka towarów, które zapewniają więcej niż tylko utrzymanie i/ lub ustalenie tych progów w stosunku do wartości procentowej mediany lub średniego wynagrodzenia brutto w pełnym wymiarze godzin. Uzasadniona jest dalsza dyskusja na temat wysokości tych progów i sposobu ich stopniowego osiągania. Grupa Pracodawców twierdzi, że kwestia progów nie powinna być poruszana w ramach działań podejmowanych przez UE, ponieważ nie ma ona kompetencji w zakresie określania poziomu płac, zgodnie z orzeczeniami Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej⁽³⁸⁾. Ważne jest też zapewnienie, aby w ramach analizowania ustawowych płac minimalnych uwzględniona została ich adekwatność i regularność oraz aby istniała jasna procedura, w pełni angażująca partnerów społecznych.

4.2.6. Zgodnie z orzecznictwem Europejskiego Komitetu Praw Społecznych Rady Europy (EKPS) „konceptcja »godnego poziomu życia« wykracza poza czysto materialne podstawowe potrzeby, takie jak żywność, odzież i mieszkanie, i obejmuje zasoby niezbędne do uczestnictwa w działalności kulturalnej, edukacyjnej i społecznej”. W swoich niedawnych wnioskach⁽³⁹⁾ Komitet ten stwierdził, że poziom płac minimalnych w różnych państwach członkowskich nie zapewnia pracownikom i ich rodzinom godnego poziomu życia.

4.2.7. Kilka państw członkowskich zezwala obecnie pracodawcom na dokonywanie potrąceń od ustawowych płac minimalnych (np. za uszkodzenie lub zakup sprzętu) lub uwzględnianie dodatkowych płatności (np. nadgodziny, premie) przy obliczaniu wynagrodzenia. EKPS, jak również organy monitorujące na szczeblu ONZ i MOP orzekły, że w niektórych państwach członkowskich uniemożliwiałoby to pracownikom korzystanie z prawa do godziwego wynagrodzenia.

4.3. Rola partnerów społecznych w systemach ustalania ustawowego wynagrodzenia minimalnego

4.3.1. Istnieją duże różnice w poziomie udziału partnerów społecznych w systemach ustalania ustawowego wynagrodzenia minimalnego. Niestety w niektórych krajach rządy podejmują jednostronne decyzje dotyczące wynagrodzeń minimalnych bez odpowiedniego zaangażowania partnerów społecznych lub konsultacji z nimi.

4.3.2. Mechanizmy pozwalające na terminowe i odpowiednie konsultacje z partnerami społecznymi pomagają zapewnić uwzględnienie różnych sytuacji gospodarczych oraz sytuacji na rynku pracy. Mogą one również pomóc w nawiązaniu porozumienia między właściwymi organami krajowymi a partnerami społecznymi oraz w znalezieniu zrównoważonego rozwiązania uwzględniającego potrzeby pracodawców i pracowników.

4.3.3. Stosowanie przejrzystych, jasnych i stabilnych kryteriów dostosowywania ustawowych płac minimalnych w celu zapewnienia ich adekwatności, przy jednoczesnym uwzględnieniu czynników ekonomicznych, przyczynia się do poprawy zrozumienia i przewidywalności z punktu widzenia pracodawców, pracowników i ich przedstawicieli. Niestety w niektórych państwach członkowskich brak takich kryteriów.

4.3.4. Partnerzy społeczni powinni być w odpowiedni sposób zaangażowani, zgodnie z potrzebami obu stron sektora, w konsultacje w sprawie ustawowych płac minimalnych, w tym w ustalanie odpowiednich kryteriów określania adekwatnego poziomu oraz w ocenę wszelkich możliwych dostosowań. Ponadto wsparcie ze strony UE i państw członkowskich na rzecz budowania zdolności krajowych partnerów społecznych może pomóc im zaangażować się w rokowania zbiorowe, w tym w stosownych przypadkach w ustalanie płac, a także w dyskusje na temat ustawowych płac minimalnych.

4.4. Rola rokowań zbiorowych w ustalaniu płac minimalnych

4.4.1. Wynagrodzenia wynegocjowane przez partnerów społecznych opierają się na wyważonym porozumieniu między stronami, co jest ważne dla zapewnienia, aby płace były sprawiedliwe dla obu stron sektora. Pięć z sześciu krajów, w których płaca minimalna jest określana w sektorowych rokowaniach zbiorowych, należy do grupy tych, w których obowiązują najwyższe wskaźniki zasięgu rokowań zbiorowych.

⁽³⁷⁾ Zob. przypis 22.

⁽³⁸⁾ Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej, sprawa C-268/06, Impact.

⁽³⁹⁾ <https://www.coe.int/en/web/european-social-charter/-/protection-of-workers-rights-in-europe-shortcomings-found-but-also-positive-developments-in-certain-areas>.

4.4.2. EKES wyraża zadowolenie, że żadna inicjatywa Komisji „nie będzie miała na celu wprowadzenia ustawowej płacy minimalnej w państwach o dużym zasięgu rokowań zbiorowych, w których ustalanie płac odbywa się wyłącznie w drodze negocjacji”⁽⁴⁰⁾. Oznacza to, że zgodnie z wyborem dokonany na szczeblu krajowym, partnerzy społeczni, przy pełnym poszanowaniu swojej autonomii i na wybranym przez siebie poziomie, są najlepiej usytuowanymi podmiotami w kształtowaniu i prowadzeniu polityki i mechanizmów ustalania płac.

4.4.3. Rokowania zbiorowe mają również ogromne znaczenie przy określaniu poziomu płac w wielu krajach, w których obowiązuje ustawowa płaca minimalna, a negocjowane tam układy często stanowią poprawę względem stawek ustalonych przez rząd.

4.5. Potrzeba wspierania i upowszechniania rokowań zbiorowych w państwach członkowskich

4.5.1. Skutki i wysokość ustawowych płac minimalnych zależą od tego, w jaki sposób współdziałają one z innymi politykami i instytucjami rynku pracy. Jedną z takich interakcji jest związek między płacą minimalną a rokowaniami zbiorowymi. Względna siła rokowań zbiorowych w różnych krajach jest jednym z głównych wyznaczników istnienia i skali skutków pośrednich⁽⁴¹⁾.

4.5.2. Dobrze funkcjonujące systemy rokowań zbiorowych sprzyjają wyższemu zatrudnieniu i niższemu bezrobociu dla wszystkich pracowników. Koordynacja między podmiotami negocjacyjnymi pomaga bowiem partnerom społecznym uwzględnić sytuację związaną z cyklem koniunkturalnym oraz makroekonomiczne skutki porozumień płacowych względem konkurencyjności⁽⁴²⁾.

4.5.3. Prawo do wolności zrzeszania i organizowania się oraz negocjowania układów zbiorowych to prawa podstawowe zapisane w międzynarodowych i europejskich instrumentach w dziedzinie praw człowieka. Wszystkie państwa członkowskie ratyfikowały Konwencję MOP nr 87 dotyczącą wolności związkowej i ochrony praw związkowych oraz Konwencję nr 98 dotyczącą stosowania zasad prawa organizowania się i rokowań zbiorowych. Poziom i zakres rokowań zbiorowych różni się znacznie w poszczególnych państwach członkowskich, od 7 % na Litwie do 98 % w Austrii. Od 2000 r. zasięg rokowań zbiorowych zmniejszył się w 22 państwach członkowskich i szacuje się, że obecnie układ zbiorowy pracy obejmuje co najmniej o 3,3 mln pracowników mniej.

4.5.4. Jak wynika ze sprawozdania OECD, rokowania zbiorowe stoją w obliczu dawnych wyzwań (takich jak mniejszy zasięg i niski stopień uzwiązkowienia), a także nowych problemów, takich jak rosnący odsetek pracowników objętych niestandardowymi formami zatrudnienia (tj. zatrudnionych na czas określony w niepełnym wymiarze godzin oraz prowadzących działalność na własny rachunek), którzy mogą nie mieć dostępu do rokowań zbiorowych⁽⁴³⁾. Od początku kryzysu gospodarczego i społecznego, który spowodował zmiany w systemach negocjacji płacowych w wielu krajach i jeszcze bardziej zwiększył występującą tendencję w kierunku decentralizacji w innych, prawie wszystkie państwa członkowskie odnotowały skurczenie się zakresu rokowań zbiorowych⁽⁴⁴⁾. Wynikało to ze specyfiki różnych krajów, a w niektórych przypadkach z działań UE związanych z warunkiem udzielenia wsparcia gospodarczego.

4.5.5. EKES wielokrotnie zwracał uwagę na wyzwania związane z nowymi i elastycznymi formami pracy, zwłaszcza na to, że wielu pracowników może znaleźć się poza strukturami rokowań zbiorowych i reprezentacją związków zawodowych. Podkreślił również potrzebę wzmocnienia roli dialogu społecznego i rokowań zbiorowych, w tym poprzez wsparcie unijne na rzecz budowania zdolności, wspomagających i wspierających ram krajowych, zapewnienia potencjału organizacyjnego obu stron sektora, a także zabezpieczenia dobrze funkcjonujących systemów rokowań zbiorowych⁽⁴⁵⁾.

4.5.6. Ponadto należy respektować i promować wolność zrzeszania się i prawo do organizowania się. Ważne jest, aby na szczeblu krajowym i unijnym odbyły się dyskusje dotyczące rozwiązań, które mogłyby zapewnić pracownikom dostęp do reprezentacji związkowej i umożliwiło egzekwowanie praw do organizowania się i podejmowania działań zbiorowych.

4.5.7. EKES z zadowoleniem przyjmuje fakt, że Komisja dostrzega potrzebę podjęcia działań na szczeblu UE na rzecz wzmocnienia roli rokowań zbiorowych we wspieraniu adekwatności i zakresu płacy minimalnej. Działania na rzecz wsparcia rokowań zbiorowych mogłyby zostać włączone do działań UE w zakresie płacy minimalnej, przy jednoczesnym poszanowaniu odmiennych krajowych systemów stosunków pracy. Jest to zgodne z kierunkiem przyjętym w poprzednich zaleceniach EKES, w których wezwano do wzmocnienia rokowań zbiorowych i dialogu społecznego.

⁽⁴⁰⁾ https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/pl/fs_20_51

⁽⁴¹⁾ Grimshaw, D., Bosch, G., Rubery, J. (2013), „Minimum wages and collective bargaining: what types of pay bargaining can foster positive pay equity outcomes?” [„Płaca minimalna a rokowania zbiorowe: jakie formy rokowania płac mogą przynieść pozytywne efekty pod względem równości płac?”], *British Journal of Industrial Relations*, D OI 10.1111 / bji r.12021.

⁽⁴²⁾ OECD: *Negotiating our way up: Collective bargaining in a changing world of work* [Jak negocjować na swoją korzyść: rokowania zbiorowe na zmieniającym się rynku pracy].

⁽⁴³⁾ Zob. przypis 42.

⁽⁴⁴⁾ Eurofound: *Developments in collectively agreed pay 2000–2017* [Wzrost wynagrodzeń ustalonych w ramach rokowań zbiorowych w latach 2000–2017] – Załącznik 1. https://www.eurofound.europa.eu/sites/default/files/ef_publication/field_ef_document/ef18049en.pdf.

⁽⁴⁵⁾ Dz.U. C 303 z 19.8.2016, s. 54, Dz.U. C 434 z 15.12.2017, s. 30, Dz.U. C 13 z 15.1.2016, s. 161, Dz.U. C 125, 21.4.2017, s. 10.

5. Wkład zainteresowanych stron: wirtualne wizyty w poszczególnych krajach i wysłuchania publiczne

5.1. Przegląd/kontekst wizyt

5.1.1. W toku przygotowywania opinii ważne było, by EKES uzyskał stanowiska odpowiednich zainteresowanych stron na szczeblu krajowym i europejskim. W tym celu zaplanowano szereg wizyt krajowych, a także wysłuchanie publiczne z udziałem podmiotów na szczeblu UE. W przypadku wizyt krajowych wybrano pięć państw członkowskich (Hiszpanię, Niemcy, Polskę, Rumunię i Szwecję) na podstawie kryteriów dotyczących instytucji ustalających płace minimalne w państwach członkowskich UE, które Komisja Europejska wskazała w pierwszej fazie konsultacji z partnerami społecznymi. Zaplanowano rozmowy z przedstawicielami rządu, krajowymi organami ustalającymi płace, krajowymi partnerami społecznymi i organizacjami zwalczającymi ubóstwo. Ze względu na wystąpienie pandemii COVID-19 wizyty nie mogły się odbyć i zostały zastąpione częściowo ustrukturyzowanym kwestionariuszem, a następnie wideokonferencjami z udziałem zainteresowanych stron.

5.2. Podsumowanie wideokonferencji

5.2.1. Największe obawy i sprzeciw wobec inicjatywy prawodawczej UE w sprawie płac minimalnych wyrazili przedstawiciele Szwecji, gdzie istnieje ogólna zgoda w kwestii tego, że UE nie ma kompetencji do podejmowania działań w zakresie płac. Wśród szwedzkich partnerów społecznych panuje powszechna obawa, że inicjatywa UE będzie kolidować między innymi z krajowymi tradycjami negocjacji płacowych i naruszać autonomię partnerów społecznych. Zaproponowali oni natomiast niewiążące inicjatywy na rzecz promowania dialogu społecznego i rokowań zbiorowych, podkreślając jednocześnie, że systemy krajowe są wynikiem dziesięcioleci rozwoju i nie mogą być przenoszone z jednego kraju do drugiego. W Szwecji rokowania zbiorowe obejmują 90 %, a mniej niż 1 % pracowników zarabia poniżej 60 % mediany płac⁽⁴⁶⁾. Przedstawiciel rządu szwedzkiego poparł stanowisko partnerów społecznych i stwierdził, że UE ma do odegrania ważną rolę w procesie zwiększania zatrudnienia i poprawy sytuacji społecznej. Stawianie czoła wyzwaniom społecznym jest ważne dla spójności Unii i rynku wewnętrznego. Nie uznali oni jednak prawnie wiążącej inicjatywy, w tym dyrektywy, za właściwą drogę działania, i stwierdzili, że inicjatywa UE nie może prowadzić do wymogu, że państwa członkowskie wprowadzą powszechnie stosowane układy zbiorowe lub ustawowe płace minimalne.

5.2.2. Związki zawodowe i organizacje społeczeństwa obywatelskiego w pozostałych czterech państwach opowiedziały się za działaniami na szczeblu UE, a niektóre z nich nawet wspomniały, że mogą one przyjąć formę dyrektywy ramowej. Argumenty przemawiające za taką inicjatywą obejmują możliwość koordynowania międzynarodowej polityki płacowej, zwalczania dumpingu socjalnego, promowania konwergencji płac, zmniejszania ubóstwa pracujących, oferowania ochrony pracownikom nieobjętym układami zbiorowymi, unikania wyzysku słabszych grup pracowników, takich jak migranci, oraz przyczyniania się do zmniejszania różnic w wynagrodzeniach kobiet i mężczyzn. Niektórzy przedstawiciele odnieśli się również do możliwości wprowadzenia wspólnych kryteriów UE dotyczących progów minimalnych w zakresie adekwatności płac minimalnych, na przykład poprzez zastosowanie referencyjnego koszyka towarów i kluczowych usług, które są wszystkim potrzebne. Kilku przedstawicieli wspomniało również, że inicjatywie UE w sprawie płac minimalnych powinny towarzyszyć inne środki, zwłaszcza dyrektywa w sprawie odpowiedniego dochodu minimalnego oraz inicjatywa na rzecz wzmocnienia roli dialogu społecznego i reprezentacji związków zawodowych.

5.2.3. Organizacje pracodawców w trzech państwach⁽⁴⁷⁾ wyraziły obawy lub sprzeciw wobec wiążących środków. Niektóre z nich wyraźnie stwierdziły, że zgodnie z art. 153 TFUE UE nie ma kompetencji w zakresie płac i że dyskusja powinna się skupić na tym, jak wzmocnić proces europejskiego semestru. Organizacje pracodawców sprzeciwiły się inicjatywie prawodawczej, ponieważ ingerowałaby ona w krajowe systemy kształtowania płac oraz negatywnie wpływałaby na konkurencyjność państw członkowskich i zatrudnienie, a także na integrację bezrobotnych na rynku pracy. Zwróciły one również uwagę na fakt, że dyskusje na temat płacy minimalnej nie mogą być oderwane od szerszych kwestii, które mają wpływ na rynek pracy, w tym na systemy zabezpieczenia społecznego. W niektórych państwach przedstawiciele pracodawców wyrazili obawy dotyczące podnoszenia ustawowej płacy minimalnej w oparciu o polityczne decyzje rządu dotyczące podnoszenia płacy minimalnej bez uwzględniania czynników ekonomicznych. W jednym z krajów wspomniano również o tym, że zalecenia dla poszczególnych państw wskazywały na negatywny wpływ podnoszenia płacy minimalnej na konkurencyjność. W kolejnym państwie wymieniono niewiążące zalecenie jako możliwy instrument i zauważono, że wzmocnienie rokowań zbiorowych należy do kompetencji szczebla krajowego i że potrzebne jest w tym celu wsparcie ze strony UE, zwłaszcza w odniesieniu do budowania potencjału partnerów społecznych.

⁽⁴⁶⁾ Zgodnie z pisemnym wkładem organizacji społeczeństwa obywatelskiego zajmującej się zwalczaniem ubóstwa EAPN SE, ważne było, aby UE pracowała nad stworzeniem systemu regulującego płace minimalne we wszystkich państwach członkowskich, jednak równie ważne było docenienie tych państw, w których obowiązuje system rokowań zbiorowych dotyczących regulacji płac minimalnych.

⁽⁴⁷⁾ Hiszpańska organizacja pracodawców CEOE nie mogła uczestniczyć w spotkaniu państw, ale wyraziła te same poglądy w swoim pisemnym wystąpieniu.

5.2.4. Przedstawiciele rządu nie wyrazili tak bezpośredniego stanowiska jak partnerzy społeczni i organizacje społeczeństwa obywatelskiego. Podczas gdy niektórzy z zadowoleniem przyjęli propagowanie inicjatywy ramowej bez jej zakwalifikowania (Niemcy), inni poparli dyrektywę ramową (Hiszpania). W kolejnych krokach przedstawiciele Niemiec potwierdzili, że prezydencja niemiecka chętnie wesprze proces toczący się w drugiej połowie 2020 r.

5.3. Wysłuchanie publiczne

5.3.1. W dniu 25 czerwca odbyło się wysłuchanie publiczne w trybie online z udziałem europejskiego komisarza ds. miejsc pracy i praw socjalnych Nicolasa Schmita, sprawozdawcy Parlamentu Europejskiego ds. zmniejszania nierówności ze szczególnym uwzględnieniem ubóstwa pracujących oraz koordynatorów ds. zatrudnienia i spraw społecznych z ramienia grup EPL i S&D, ETUC i BusinessEurope, a także Platformy Społecznej. Komisja powtórzyła, że ma zamiar przedstawić instrument prawny dotyczący sprawiedliwych płac minimalnych w Europie, który respektowałby autonomię partnerów społecznych i krajowe systemy rokowań zbiorowych oraz nie kolidowałby z systemami dobrze funkcjonującymi. Uznano również, że temat sprawiedliwej płacy minimalnej jest trudny i kontrowersyjny. Trzech posłów do PE było zgodnych co do tego, że potrzebne są działania UE w celu zapewnienia pracownikom w Europie godnego poziomu życia i rozwiązania problemu ubóstwa pracujących. Europejscy partnerzy społeczni brali udział w drugim etapie konsultacji Komisji, ale oczywiste jest, że mają rozbieżne poglądy na temat potrzeb, wykonalności i podstawy prawnej dla działań UE. Przedstawiciele Platformy Społecznej podkreślili, jak ważne jest posiadanie zarówno odpowiedniego dochodu minimalnego, jak i płacy minimalnej oraz że płaca minimalna musi być wyższa niż dochód minimalny.

6. Zakres działań na szczeblu UE

6.1. Dorobek prawny UE

6.1.1. EKES zauważa, że istnieje wiele instrumentów unijnych i międzynarodowych, które konkretyzują i wspierają koncepcję sprawiedliwego wynagrodzenia zapewniającego pracownikom i ich rodzinom godny poziom życia⁽⁴⁸⁾. Komitet podkreśla, że inicjatywa prawna UE w sprawie „sprawiedliwych płac minimalnych” miałaby znaczenie jedynie w ramach tytułu TFUE dotyczącego polityki społecznej. Inicjatywa ta powinna być powiązana z celami Unii przyjętymi w art. 3 Traktatu: wspieraniem wysoce konkurencyjnej społecznej gospodarki rynkowej zmierzającej do pełnego zatrudnienia, postępu społecznego, dobrobytu jej narodów i zrównoważonego rozwoju Europy.

6.1.2. Komitet uznaje również, że sytuacja prawna dotycząca inicjatywy UE w sprawie płac minimalnych jest bardzo złożona. Unia Europejska może przyjmować instrumenty prawne w sprawie warunków pracy na podstawie art. 151 i 153 ust. 1 lit. b) TFUE. Traktat stanowi, że postanowienia art. 153 nie mają zastosowania do kwestii wynagrodzeń. Z kolei w obowiązującym orzecznictwie UE oraz w obowiązujących dyrektywach kwestię wynagrodzeń potraktowano jako kluczowy warunek pracy. W tej kwestii istnieją wyraźnie rozbieżne opinie i EKES przyznaje, że Komisja będzie musiała przyjąć wyważone i ostrożne podejście.

6.1.3. Europejscy partnerzy społeczni mają również kompetencje do zawierania porozumień określonych w tytule TFUE dotyczącym polityki społecznej na mocy art. 155.

6.2. Możliwa inicjatywa ustawodawcza UE dotycząca sprawiedliwych płac minimalnych: dyrektywa lub zalecenie Rady

6.2.1. W zakresie płac minimalnych odpowiedzialność za wypełnienie zobowiązań EPSR spoczywa przede wszystkim na poszczególnych państwach członkowskich. Komisja wskazała potrzebę podjęcia działań na szczeblu UE na rzecz sprawiedliwych płac minimalnych oraz określiła możliwości w tym zakresie. Większość podmiotów reprezentowanych przez EKES uważa, że takie działania mogą przynieść wartość dodaną, jednak są i takie podmioty, które się z tym nie zgadzają. Wszelkie działania podejmowane na szczeblu UE muszą być realizowane z pełnym poszanowaniem autonomii partnerów społecznych i podziału kompetencji między UE a szczeblem krajowym.

⁽⁴⁸⁾ Wspólnotowa karta socjalnych praw podstawowych pracowników z 1989 r. <http://aei.pitt.edu/4629/1/4629.pdf>; art. 23 ust. 3 Powszechnej deklaracji praw człowieka https://www.ohchr.org/EN/UDHR/Documents/UDHR_Translations/eng.pdf; art. 7 Międzynarodowego paktu praw gospodarczych, społecznych i kulturalnych, <https://www.ohchr.org/en/professionalinterest/pages/cescr.aspx>; art. 4 ust. 1 Europejskiej karty społecznej (EKS) Rady Europy z 1961 r.; cele zrównoważonego rozwoju ONZ, w szczególności cele nr 1, 8 i 10; Konwencja nr 95 Międzynarodowej Organizacji Pracy dotycząca ochrony płacy (1949 r.); art. 4 ust. 5 EKS; Konwencja nr 173 Międzynarodowej Organizacji Pracy dotycząca ochrony roszczeń pracowników w wypadku niewypłacalności pracodawcy (1992 r.); art. 25 Europejskiej karty społecznej (zrewidowanej) (RESC 1996) <https://www.coe.int/en/web/conventions/full-list/-/conventions/rms/090000168007cf93>.

6.2.2. W dokumencie konsultacyjnym sporządzonym w ramach drugiego etapu konsultacji z partnerami społecznymi Komisja wskazuje, że brany pod uwagę instrumentami unijnymi są dyrektywa i zalecenie Rady. W ramach EKES-u istnieją rozbieżne stanowiska co do tego, czy jakkolwiek instrument prawny UE na mocy art. 153, w szczególności dyrektywa, byłby zgodny z prawem, ponieważ zgodnie z art. 153 ust. 5 TFUE postanowienia tego artykułu nie mają zastosowania do wynagrodzeń. Po konsultacjach z partnerami społecznymi oraz wobec braku negocjacji partnerów społecznych, niezależnie od tego, jaki instrument Komisja zdecyduje się zastosować w odniesieniu do inicjatywy na rzecz sprawiedliwych płac minimalnych, celem powinno być zapewnienie, by ustawowe płace minimalne – o ile takie istnieją – były sprawiedliwe w stosunku do struktury wynagrodzenia w danym kraju, oraz zapewnienie poszanowania prawa pracowników do sprawiedliwego wynagrodzenia, a tym samym zapewnienie co najmniej godnego poziomu życia pracownikom i ich rodzinom. Inicjatywa taka powinna również uwzględniać istotne aspekty ekonomiczne, takie jak wydajność.

6.2.3. Komisja uważa, że możliwe są zarówno instrumenty legislacyjne, jak i nielegislacyjne. Stwierdza, że dyrektywa w dziedzinie „warunków pracy” została by w gestii państw członkowskich decyzję w sprawie sposobu wdrożenia minimalnych wymogów i obowiązków proceduralnych, które należy spełnić. Komisja wskazuje też, że w przypadku przedstawienia wniosku dotyczącego zalecenia Rady możliwe byłoby monitorowanie jego wdrożenia za pomocą specjalnej analizy porównawczej stanowiącej integralny element europejskiego semestru. W ramach tej analizy możliwe byłoby omówienie i monitorowanie między innymi zasad dotyczących mechanizmów działania skutecznych ustawowych systemów ustalania wysokości wynagrodzeń, zaangażowania partnerów społecznych i adekwatności.

6.3. Wykorzystanie zamówień publicznych

6.3.1. Zamówienia publiczne stanowią środek, za pomocą którego instytucje publiczne na szczeblu unijnym i krajowym mogą promować godne wynagrodzenie, sprawiedliwe warunki pracy i rokowania zbiorowe, jednocześnie dążąc do osiągnięcia celów gospodarczych, celów związanych ze świadczeniem wysokiej jakości usług oraz celów zgodnych z interesem publicznym. Mogą to robić zgodnie z Konwencją nr 94 Międzynarodowej Organizacji Pracy dotyczącą postanowień o pracy w umowach zawieranych przez władze publiczne poprzez lepsze stosowanie kryteriów społecznych w istniejących przepisach UE dotyczących zamówień publicznych.

6.3.2. Skutecznym uzupełniającym sposobem wspierania rokowań zbiorowych w całej UE może być również wprowadzenie klauzul dotyczących rokowań zbiorowych w przepisach UE dotyczących zamówień publicznych, które to klauzule wymagałyby, aby poszanowanie prawa do rokowań zbiorowych i układów zbiorowych było warunkiem udzielenia jakichkolwiek zamówień publicznych.

6.4. Usprawnione gromadzenie danych

6.4.1. Istnieje szereg obszarów, w których UE mogłaby pomóc państwom członkowskim, gromadząc dane i pomagając w opracowaniu, w porozumieniu z partnerami społecznymi, wskaźników i narzędzi egzekwowania prawa dotyczących ewolucji ustawowych płac minimalnych.

Bruksela, dnia 18 września 2020 r.

Luca JAHIER
Przewodniczący
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego