

Брюксел, 28.10.2020 г.
SWD(2020) 246 final

РАБОТЕН ДОКУМЕНТ НА СЛУЖБИТЕ НА КОМИСИЯТА
РЕЗЮМЕ НА ДОКЛАДА ЗА ОЦЕНКАТА НА ВЪЗДЕЙСТВИЕТО,
придружаващ
предложение за Директива на Европейския парламент и на Съвета
относно адекватните минимални работни заплати в Европейския съюз
{COM(2020) 682 final} - {SEC(2020) 362 final} - {SWD(2020) 245 final}

Резюме
Оценка на въздействието на предложение на Комисията относно адекватните минимални работни заплати в ЕС
А. Необходимост от действия
Защо? Какъв е разглежданият проблем?
Гарантирането на адекватни работни заплати на работниците в ЕС е от съществено значение за осигуряването на адекватни условия на труд и живот, както и за изграждането на справедливи и устойчиви икономики и общества. През последните десетилетия обаче ниските заплати не са нараснали със същите темпове като другите заплати в много държави членки, задълбочавайки по този начин бедността сред работещите, неравенството в заплащането и способността на нископлатените работници да се справят с икономическите затруднения. Минималната работна заплата играе важна роля в този общ контекст. Защитата на минималната работна заплата може да бъде осигурена чрез колективни трудови договори (каквото е случаят в 6 държави членки) или чрез национални минимални работни заплати, предвидени в законодателството (каквото е случаят в 21 държави членки). Когато са определени на адекватни равнища, те осигуряват достоен живот на работниците, поддържат вътрешното търсене, засилват стимулите за работа и намаляват бедността сред работещите и неравенството сред най-нископлатените работни места. Те също така насърчават равенството между половете, тъй като жените в по-голяма степен, отколкото мъжете, получават възнаграждения на равнището на минималната работна заплата или около нея. Понастоящем обаче много работници в ЕС не са защитени чрез адекватни минимални работни заплати. В повечето държави членки с национални законоустановени минимални работни заплати те са твърде ниски в сравнение с другите заплати и/или за да могат да осигурят достоен живот. Това може да бъде илюстрирано въз основа на обичайно използвани референтни стойности: i) в почти всички държави членки националните законоустановени минимални работни заплати възлизат на по-малко от 60 % от медианната работна заплата или на по-малко от 50 % от средната работна заплата. Освен това някои специфични групи работници са изключени от защитата на националната законоустановена минимална работна заплата. В държавите членки, които разчитат на колективно договаряне, някои работници не са обхванати от защитата на минималната работна заплата, предоставяна чрез колективни трудови договори. В четири държави делът на работниците, които остават извън обхвата на тази защита, е между 10 % и 20 %, а в една държава той е 55 %. Някои от причините за този проблем са общи и за двете системи, а именно: тенденциите на западане на колективното договаряне и неспазването на съществуващите национални разпоредби. Освен това някои причини са специфични за системите за определяне на минималната работна заплата по законодателен ред, а именно: липсата на ясни и стабилни критерии за определяне и актуализиране на минималните работни заплати, недостатъчното участие на социалните партньори, използването на по-ниски ставки за специфични групи (разлики), прилагането на намаления въз основа на стойността на оборудването или други разходи (удръжки) и използването на освобождавания.
Какво се очаква да бъде постигнато с настоящата инициатива?
Целта на настоящата инициатива е да се подобрят условията на труд, като се гарантира, че работниците в Съюза имат достъп до защитата на минималната работна заплата, предоставяна от адекватни законоустановени минимални заплати или колективни трудови договори, които им позволяват да живеят достойно, независимо от това къде работят. Тази цел трябва да бъде постигната, като същевременно се отчита отражението върху създаването на работни места и конкурентоспособността, включително за МСП. Инициативата не засяга свободата на държавите членки нито да определят законоустановени минимални работни заплати, нито да насърчават достъпа до колективни трудови договори, в съответствие с традициите и особеностите на всяка държава и при пълно зачитане на националната компетентност и свободата на договаряне на социалните партньори. За да се постигне тази обща цел, специфичните цели на инициативата на ЕС биха били подобряване на адекватността на минималните работни заплати и разширяване на техния обхват.
Каква е добавената стойност от действия на равнището на ЕС?
Действията на ЕС имат за цел да придадат необходимия импулс за реформиране на системите за определяне на минималната работна заплата. Въпреки че определянето на минималните работни заплати е национална компетентност, създаването на уредба на ЕС би гарантирало, че напредъкът не е частичен или неравномерен, подкрепяйки процеса на социално сближаване във възходяща посока в полза на икономиката на ЕС като цяло. Действащите инструменти на ЕС, по-специално европейският семестър, не се оказаха достатъчни за преодоляване на съществуващите недостатъци в националните

системи за определяне на минималната работна заплата. Без по-нататъшни действия в областта на политиката на равнище ЕС, има вероятност повече държави да бъдат засегнати от проблема. Същевременно отделните държави може да не са склонни да подобрят начина на определяне на минималната работна заплата поради схващането, че това би могло да се отрази отрицателно на тяхната външна конкурентоспособност по отношение на разходите. Действията на ЕС ще осигурят на предприятията и работниците равнопоставеност на единния пазар чрез подкрепа и създаване на условия за лоялна конкуренция, основана на иновации и производителност, като същевременно се спазват адекватни социални стандарти. Това не може да бъде постигнато самостоятелно от държавите членки.

Б. Решения

Какви законодателни и незаконодателни варианти на политиката са разгледани? Има ли предпочитан вариант? Защо?

Наред с базовия сценарий се разглеждат три пакета от политики, всеки от които съчетава мерки в пет области:

Колективното договаряне при определянето на работните заплати, както и правоприлагането и мониторингът засягат както държавите, които разчитат на колективно договаряне за осигуряване на защита на минималната работна заплата, така и тези със системи за определяне на минималната работна заплата по законодателен ред. Националните уредби за определяне и актуализиране на законоустановени минимални работни заплати, участието на социалните партньори в определянето на законоустановената минимална работна заплата, както и разликите в тях, удръжките и освобождаванията от минимални работни заплати засягат само системите за определяне по законодателен ред. Пакетите от политики се различават по отношение на ролята на социалните партньори в управлението на системата за определяне на минималната работна заплата, а в конкретния случай на държави членки с национални законоустановени минимални работни заплати — по отношение на степента на свобода на действие на правителствата при определяне и актуализиране на минималните работни заплати.

Пакет А изисква от всички държави членки активно да подкрепят колективното договаряне относно определянето на работните заплати с цел засилване на ролята на социалните партньори, включително чрез административно разширяване на обхвата на колективните трудови договори. За държавите членки с национални законоустановени минимални работни заплати в него се предвижда силно участие на социалните партньори в определянето на минималните работни заплати и се изисква да бъдат забранени освобождаванията, разликите и удръжките. Адекватността на законоустановените минимални работни заплати ще бъде оценявана спрямо национална мярка за стандарти за достоен живот. **Пакет Б** изисква от всички държави членки да подкрепят колективното договаряне относно определянето на работните заплати, особено когато обхватът на колективното договаряне е тесен. Освен това за държавите членки с национални законоустановени минимални работни заплати в него се предвижда националните уредби да включват изрични критерии за адекватност на минималната работна заплата и ориентировъчни референтни стойности, като например 60 % от brutната медианна работна заплата или 50 % от brutната средна работна заплата, със засилена роля на социалните партньори в сравнение с базовия сценарий. То изисква също така разликите и удръжките да бъдат обективно обосновани и пропорционални. **Пакет В** също изисква от всички държави членки да подкрепят колективното договаряне относно определянето на работните заплати, особено когато обхватът на колективното договаряне е тесен. Освен това, за да бъдат постигнати целите на инициативата, за държавите членки с национални законоустановени минимални работни заплати се очаква националните уредби да разчитат главно на автоматично индексирание, наред с използването на референтни стойности, а за разликите и удръжките се изисква да бъдат обективно обосновани и пропорционални. **Всички пакети** включват следните разпоредби относно прилагането и мониторинга, но правят разграничение между двата вида системи: укрепване на прилагането на клаузите за работните заплати в колективните трудови договори и укрепване на прилагането на законоустановените минимални работни заплати, когато такива съществуват, гарантиране на спазването при обществените поръчки на колективно договорените работни заплати и законоустановените минимални заплати и укрепване на механизмите за мониторинг и събиране на данни.

Б е предпочитаният пакет, тъй като най-добре балансира постигането на целите на политиката със свързаните с това разходи и позволява постигането на целите на политиката по пропорционален начин. Той зачита установените национални договорености и оставя свобода на преценка на държавите членки и социалните партньори.

За правни инструменти бяха разгледани директива, препоръка на Съвета и комбинация от двете. Предпочитаният инструмент е директива, тъй като тя предвижда минимални изисквания за прилагане, като същевременно оставя свобода на преценка на държавите членки да определят метода и формата на намеса за постигане на целите.

Кой подкрепя отделните варианти?

Заинтересованите страни постигнаха общо съгласие относно важността на защитата на работниците чрез справедливи минимални работни заплати. Зачитането на националните традиции, автономността на социалните партньори и зачитането на колективното договаряне бяха лайтмотивът на консултациите. Всички социални партньори, мнозинството от делегатите на държавите членки от съответните комитети на Съвета и членовете на Европейския парламент подкрепиха укрепването на колективното договаряне и участието на социалните партньори в определянето на законоустановената минимална работна заплата. Синдикалните организации призоваха за стабилни и ясни критерии за определяне на минималната работна заплата, като делегатите на някои държави членки подкрепиха това искане. Повечето работодатели смятат, че това е национална компетентност. Синдикалните организации се изказаха в полза на забраната/ограничаването на освобождаванията/разликите, но работодателите бяха против. Становището на делегатите на държавите членки по въпроса беше нееднозначно. Беше изразена широка подкрепа за по-стриктно спазване, но някои работодатели смятаха, че това е национална отговорност. По отношение на правния инструмент голям брой работодатели и делегатите на няколко държави членки подкрепиха изготвянето на необвързващ инструмент, който би могъл да бъде под формата на препоръка на Съвета, докато синдикалните организации, делегатите на други държави членки, както и една водеща социална НПО подкрепиха директива.

В. Въздействие на предпочитания вариант**Какви са ползите от предпочитания вариант (ако има такъв, в противен случай — от основните варианти)?**

Предпочитаният пакет ще доведе до по-високи минимални работни заплати в около половината от държавите членки. Около 25 милиона работници биха могли да се ползват от тези увеличения, ако държавите членки със законоустановени минимални работни заплати ги увеличат на 60 % от медианната работна заплата или на 50 % от средната работна заплата. Увеличението на законоустановените минимални работни заплати може да надхвърли 20 % в редица държави членки. Увеличението на минималната работна заплата би довело до намаляване на неравенството в заплащането и бедността сред работещите с 10 % и намаляване на разликата в заплащането на жените и мъжете средно с около 5 %, ако държавите членки със законоустановени минимални работни заплати ги увеличат на 60 % от медианната работна заплата или на 50 % от средната работна заплата. Очаква се увеличените минимални работни заплати да подобрят стимулите за работа.

Укрепването и разширяването на обхвата на колективното договаряне относно определянето на работните заплати ще бъдат от полза за работниците, като насърчат нарастването на работните заплати във всички държави членки. Освен това укрепването на прилагането и мониторинга на минималните работни заплати ще спомогне да се гарантира, че работниците имат действителен достъп до защитата на минималната работна заплата и получават заплащането, на което имат право. В държавите членки, които разчитат на колективно договаряне, подкрепата за колективното договаряне при определянето на работните заплати ще увеличи броя на защитените работници и ще подобри адекватността там, където тя не е достатъчна. В държавите със законоустановени минимални работни заплати използването на ясни и стабилни критерии за определяне и актуализиране на минималните работни заплати, както и по-силната роля на социалните партньори ще подобрят адекватността на минималните работни заплати и бизнес средата. Освен това ограничаването на разликите и удръжките означава, че по-малко на брой работници ще получават по-ниски от минималните работни заплати.

Какви са разходите за предпочитания вариант (ако има такъв, в противен случай — за основните варианти)?

Икономическото въздействие включва повишени разходи за труд за предприятията, повишени цени и, в по-малка степен, по-ниски печалби. Оценка сочат, че около $\frac{3}{4}$ от икономическите разходи за по-високи минимални работни заплати ще са за сметка на потребителите, докато около $\frac{1}{4}$ ще бъдат поети от предприятията. Въздействието върху предприятията ще бъде смекчено от увеличаването на потреблението на нископлатените работници, което ще подпомогне вътрешното търсене. Очаква се увеличението на общите разходи за работни заплати в ЕС да бъде умерено, около 1 % (51—53 милиарда евро годишно), ако държавите членки със законоустановени минимални работни заплати ги увеличат на 60 % от медианната работна заплата или на 50 % от средната работна заплата. Очаква се въздействието върху съвкупната конкурентоспособност също така да бъде слабо. Освен това подобрените механизми за определяне на минималната работна заплата следва да намалят възможното отрицателно въздействие върху предприятията. Пакетът осигурява достатъчна гъвкавост на държавите членки, за да вземат предвид икономическите условия и въздействието върху специфични сектори, региони и МСП.

Очаква се възможното отрицателно въздействие върху заетостта да бъде ограничено. Вероятно ще бъде

около 0,5 % от общата заетост, ако държавите членки със законоустановени минимални работни заплати ги увеличат на 60 % от медианната работна заплата или на 50 % от средната работна заплата. Ползите от увеличаването на минималната работна заплата за обхванатите работници значително биха надхвърлили възможното отрицателно въздействие върху заетостта на тези работници.

Какви ще са последиците за предприятията, МСП и микропредприятията?

Около 87 % от лицата, работещи в МСП, са на минимална работна заплата (в сравнение със общата ситуация, при която те са около две трети от всички работници). Очаква се те да бъдат засегнати в сходно съотношение на преките разходи за предприятията. Степента на въздействие върху МСП ще зависи от националните критерии, установени за определяне на равнищата на законоустановените минимални работни заплати. Увеличаването на законоустановените минимални работни заплати на 60 % от медианната работна заплата или на 50 % от средната работна заплата във всички държави със законоустановена национална минимална работна заплата би означавало увеличение на нетните разходи с около 12 милиарда евро. Въпреки това се очаква възможното отрицателно въздействие върху МСП да бъде ограничено. На първо място, те вероятно ще могат да прехвърлят увеличените разходи за труд на потребителите чрез повишаване на цените. На второ място, увеличените минимални работни заплати може също да увеличат търсенето на техните услуги. Потенциалното отрицателно въздействие на увеличените разходи за труд за МСП би било частично компенсирано от по-постепенното и предвидимо увеличение на минималната работна заплата, което би подобрило бизнес средата.

Ще има ли значително въздействие върху националните бюджети и администрации?

Очаква се увеличението на минималната работна заплата въз основа на националните критерии, определени в съответствие с тази инициатива, да подобри баланса на публичните бюджети (под 0,1 % от БВП). Очаква се въздействието върху административната тежест да бъде ограничено, тъй като предложението има за цел да укрепи вече съществуващите институции и процедури.

Ще има ли друго значително въздействие?

Да, всички пакети ще се отразят на основните права. Очаква се те да подкрепят равенството между половете и да спомогнат за намаляване на разликата в заплащането на жените и мъжете, тъй като по-голямата част от лицата на минимална работна заплата (около 60 % в ЕС) са жени.

Г. Последващи действия

Кога ще се извърши преглед на политиката?

Комисията ще направи оценка на инициативата 5 години след влизането ѝ в сила в съответствие с Насоките за по-добро законотворчество. Напредъкът към постигане на целите на инициативата ще бъде следен чрез редица показатели, свързани с целите на инициативата.