



EVROPSKÁ
KOMISE

V Bruselu dne 28.10.2020
SWD(2020) 246 final

PRACOVNÍ DOKUMENT ÚTVARŮ KOMISE

SOUHRN ZPRÁVY O POSOUZENÍ DOPADŮ

Průvodní dokument k

návrhu směrnice Evropského parlamentu a Rady

o přiměřených minimálních mzdách v Evropské unii

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

Souhrnný přehled
Posouzení dopadů návrhu Komise o přiměřených minimálních mzdách v EU
A. Potřeba opatření
Proč? Jaký problém se řeší?
Aby bylo možné zaručit spravedlivé pracovní a životní podmínky a budovat spravedlivé a odolné ekonomiky a společnosti, je zásadní, aby pracovníci v EU pobírali přiměřené mzdy. V posledních desetiletích však v mnoha členských státech nízké mzdy nedrží krok s jinými mzdami, čímž se prohlubuje chudoba pracujících osob, roste mzdová nerovnost a klesá schopnost osob s nízkými příjmy vyrovnat se s hospodářskými problémy. V tomto celkovém kontextu mají minimální mzdy důležitou úlohu. Ochranu formou minimální mzdy lze zajistit kolektivními smlouvami (tak je tomu v šesti členských státech) nebo zákonnými minimálními mzdami stanovenými v právních předpisech (tak je tomu v 21 členských státech). Jsou-li minimální mzdy nastaveny na přiměřenou úroveň, zajišťují pracovníkům důstojné životní podmínky, udržují domácí poptávku, zvyšují motivaci k práci, omezují výskyt chudoby pracujících osob a zmenšují nerovnost na spodním konci mzdového spektra. Podporují také rovnost žen a mužů, neboť minimální mzdu nebo podobnou částku pobírá více žen než mužů. Mnozí pracovníci v EU však v současnosti nejsou přiměřenou minimální mzdou chráněni. Ve většině členských států se zákonnou minimální mzdou je její výše ve srovnání s ostatními mzdami příliš nízká a/nebo nestačí k zajištění důstojného života. Tuto skutečnost lze ilustrovat na běžně používaných referenčních hodnotách – vnitrostátní zákonné minimální mzdy jsou téměř ve všech členských státech nižší než 60 % mzdového mediánu nebo 50 % průměrné mzdy. Na specifické skupiny pracovníků se navíc ochrana formou vnitrostátní zákonné minimální mzdy nevztahuje. V členských státech, které se spoléhají na kolektivní vyjednávání, se ochrana formou minimální mzdy na základě kolektivních smluv na některé pracovníky nevztahuje. Podíl pracovníků, na něž se ochrana nevztahuje, se ve čtyřech zemích pohybuje mezi 10 % a 20 % a v jedné zemi dosahuje 55 %. Některé příčiny tohoto problému jsou u obou systémů společné, konkrétně klesající trend, pokud jde o rozšíření kolektivního vyjednávání, a nedodržování stávajících vnitrostátních předpisů. Kromě toho jsou některé příčiny specifické pro systémy stanovování zákonných minimálních mezd, konkrétně neexistence jasných a stabilních kritérií pro stanovení a aktualizaci minimálních mezd, nedostatečné zapojení sociálních partnerů, uplatňování nižších sazeb u specifických skupin (odchylky), odpočty za hodnotu vybavení nebo jiné náklady (srážky) a využívání výjimek.
Čeho by měla tato iniciativa dosáhnout?
Cílem této iniciativy je zlepšit pracovní podmínky pracovníků v Unii tím, že jim zajistí přístup k ochraně formou minimální mzdy na základě přiměřené zákonné minimální mzdy nebo smluv, aby mohli vést důstojný život bez ohledu na to, kde pracují. Toho je třeba docílit s přihlédnutím k dopadům na vytváření pracovních míst a konkurenceschopnost, a to i u malých a středních podniků. Touto iniciativou není nijak dotčena svoboda členských států stanovovat zákonné minimální mzdy nebo prosazovat přístup ke kolektivním smlouvám v souladu s vnitrostátními zvyklostmi a odlišnostmi každé země a při plném respektování smluvní volnosti sociálních partnerů. Aby se podařilo tento obecný cíl splnit, patřilo by ke konkrétním cílům této iniciativy EU zlepšit přiměřenost minimálních mezd a dosáhnout jejich většího rozšíření.
Jakou přidanou hodnotu budou mít tato opatření na úrovni EU?
Cílem opatření EU je poskytnout nezbytný impuls k reformě systémů stanovování minimální mzdy. I když je stanovování minimálních mezd v pravomoci členských států, rámcem EU by bylo zajištěno, že pokrok nebude pouze částečný nebo nerovnoměrný, a podpořil by se proces vzestupné sociální konvergence, z čehož by těžilo hospodářství EU jako celek. Stávající nástroje EU, zejména evropský semestr, k odstranění přetrvávajících nedostatků ve vnitrostátních systémech stanovování minimálních mezd nedostačují. Nebudou-li na úrovni EU přijata další opatření, dotkne se tento problém pravděpodobně více zemí. Zároveň je možné, že jednotlivé země nejsou příliš nakloněny tomu, aby nastavení minimální mzdy zlepšovaly, neboť by to podle jejich názoru mohlo nepříznivě ovlivnit jejich vnější nákladovou konkurenceschopnost. Opatření EU zajistí podnikům a pracovníkům na jednotném trhu rovné podmínky, neboť podpoří a umožní spravedlivou hospodářskou soutěž založenou na inovacích a produktivitě při současném dodržení přiměřených sociálních norem. Toho nelze dosáhnout pouze na úrovni členských států.
B. Řešení
Jaké legislativní a nelegislativní možnosti byly zvažovány? Je některá možnost upřednostňována? Proč?
Vedle základního scénáře jsou zvažovány tři soubory politik, z nichž každý kombinuje opatření v pěti oblastech. Kolektivní vyjednávání o stanovení mezd i jejich prosazování a monitorování se týkají jak zemí, které se při zajišťování ochrany formou minimální mzdy spoléhají na kolektivní vyjednávání, tak zemí, které mají systémy

stanovování zákonných minimálních mezd. Vnitrostátní rámce pro stanovování a aktualizaci zákonných minimálních mezd, zapojení sociálních partnerů do stanovení jejich výše a odchylky od minimální mzdy a srážky a výjimky z ní se týkají pouze zákonných systémů. Soubory politik se liší co do úlohy, kterou hrají sociální partneři při správě systému stanovování minimálních mezd, a v konkrétním případě členských států se zákonnou minimální mzdou co do rozsahu, v jakém do stanovování a aktualizace minimálních mezd zasahuje vláda.

Soubor A žádá všechny členské státy, aby aktivně podporovaly kolektivní vyjednávání o stanovení mezd s cílem posílit úlohu sociálních partnerů, a to i administrativním rozšířením působnosti kolektivních smluv. U členských států se zákonnou minimální mzdou předpokládá výrazné zapojení sociálních partnerů do stanovování minimálních mezd a požaduje, aby byly zakázány výjimky, odchylky a srážky. Přiměřenost zákonné minimální mzdy by se posuzovala na základě vnitrostátního měřítka důstojné životní úrovně. **Soubor B** žádá všechny členské státy, aby podporovaly kolektivní vyjednávání o stanovení mezd, zejména pokud je kolektivní vyjednávání málo rozšířeno. V případě členských států se zákonnou minimální mzdou navíc stanoví, aby součástí vnitrostátních rámců byla explicitní kritéria přiměřenosti minimální mzdy a orientační referenční hodnoty, jako je 60 % mediánu hrubé mzdy nebo 50 % průměrné hrubé mzdy, přičemž role sociálních partnerů by oproti základnímu scénáři byla výraznější. Rovněž požaduje, aby odchylky a srážky byly objektivně odůvodněné a přiměřené. **Soubor C** rovněž žádá všechny členské státy, aby podporovaly kolektivní vyjednávání o stanovení mezd, zejména pokud je kolektivní vyjednávání málo rozšířeno. V případě členských států se zákonnou minimální mzdou se navíc očekává, že ke splnění cílů této iniciativy se vnitrostátní rámce budou spoléhat především na automatickou indexaci s využitím referenčních hodnot, kdežto odchylky a srážky budou muset být objektivně odůvodněné a přiměřené. **Všechny soubory** obsahují následující ustanovení o prosazování a monitorování, avšak mezi těmito dvěma typy systémů rozlišují: důraznější prosazování mzdových doložek v kolektivních smlouvách a zákonných minimálních mezd, jsou-li stanoveny, zajištění souladu s kolektivně sjednanými mzdami a zákonnými minimálními mzdami při zadávání veřejných zakázek a posílení mechanismů pro monitorování a sběr údajů.

Upřednostňovanou variantou je soubor B, poněvadž nabízí nejlepší rovnováhu mezi dosažením cílů této politiky a souvisejícími náklady a těchto cílů umožňuje dosáhnout přiměřeným způsobem. Respektuje zavedená vnitrostátní ujednání a ponechává členským státům a sociálním partnerům dostatek prostoru pro vlastní uvážení. Pokud jde o právní nástroj, uvažovalo se o směrnici, doporučení Rady nebo jejich kombinaci. Upřednostňovaným nástrojem je směrnice, neboť stanoví vymahatelné minimální požadavky, současně však členským státům ponechává prostor, aby si k dosažení cílů zvolily svou metodu a formu zásahu.

Kdo podporuje kterou možnost?

Zúčastněné strany se obecně shodly na tom, že je důležité, aby byli pracovníci chráněni spravedlivými minimálními mzdami. Základem konzultací bylo respektování zvyklostí jednotlivých zemí, samostatnosti sociálních partnerů a kolektivního vyjednávání. Všichni sociální partneři, zástupci většiny členských států v příslušných výborech Rady a poslanci Evropského parlamentu se vyslovili pro výraznější úlohu kolektivního vyjednávání a větší zapojení sociálních partnerů do stanovování zákonných minimálních mezd. Odborové svazy vyzvaly k tomu, aby byla pro stanovení minimálních mezd přijata stabilní a jasná kritéria, přičemž pro tuto myšlenku byli i zástupci některých členských států. Většina zaměstnavatelů tuto věc považuje za vnitrostátní pravomoc. Odborové svazy se vyslovily pro to, aby byly výjimky/odchylky zakázány či omezeny, naopak zaměstnavatelé byli proti. Názory zástupců členských států na tuto otázku se rozcházely. Panovala rozsáhlá shoda na tom, že je třeba lépe prosazovat dodržování předpisů, podle některých zaměstnavatelů se však jedná o vnitrostátní odpovědnost. Pokud jde o právní nástroj, velký počet zaměstnavatelů a zástupci několika členských států se vyslovili pro nezávazný nástroj, například doporučení Rady, na druhé straně odborové svazy, zástupci některých členských států a jedna přední nevládní organizace činná v sociální oblasti podpořily směrnici.

C. Dopady upřednostňované možnosti

Jaké jsou výhody upřednostňované možnosti (je-li nějaká doporučena, jinak uveďte výhody hlavních možností)?

Přibližně v polovině členských států povede upřednostňovaný soubor opatření ke zvýšení minimálních mezd. Pokud by členské státy se zákonnou minimální mzdou její úroveň zvýšily na 60 % mzdového mediánu nebo na 50 % průměrné mzdy, týkalo by se toto zvýšení zhruba 25 milionů pracovníků. V řadě členských států by se zákonná minimální mzda mohla zvýšit o více než 20 %. Pokud by členské státy se zákonnou minimální mzdou její úroveň zvýšily na 60 % mzdového mediánu nebo 50 % průměrné mzdy, mzdová nerovnost a výskyt chudoby pracujících osob by klesly o 10 % a rozdíl v odměňování žen a mužů by se snížily v průměru zhruba o 5 %. Předpokládá se, že vyšší minimální mzdy zlepší motivaci k práci.

Upevnění úlohy kolektivního vyjednávání o stanovení mezd a jeho větší rozšíření bude přínosem pro pracovníky, neboť podpoří růst mezd ve všech členských státech. Důraznějším prosazováním a monitorováním

minimálních mezd se navíc napomůže docílení toho, aby měli pracovníci k ochraně formou minimální mzdy skutečně přístup a aby jim byly vypláceny mzdy, na které mají nárok. V členských státech, které se spoléhají na kolektivní vyjednávání, zvýší podpora kolektivního vyjednávání o stanovení mezd počet pracovníků, na které se ochrana formou minimální mzdy vztahuje, a zlepší její přiměřenost v případech, kdy je nízká. V zemích se zákonnou minimální mzdou se díky jasným a stabilním kritériím pro stanovení a aktualizaci minimálních mezd a výraznější úloze sociálních partnerů zlepší přiměřenost minimálních mezd a podnikatelské prostředí. Omezení odchylek a srážek navíc znamená, že klesne počet pracovníků, kteří dostávají nižší než minimální mzdu.

Jaké jsou náklady na upřednostňovanou možnost (je-li nějaká doporučena, jinak uveďte náklady na hlavní možnosti)?

Mezi hospodářské dopady patří zvýšení nákladů práce pro podniky, růst cen a v menší míře i nižší zisky. Odhady naznačují, že hospodářské náklady na vyšší minimální mzdy ponesou ze tří čtvrtin spotřebitelé a z jedné čtvrtiny podniky. Dopad na podniky bude zmírněn vyšší spotřebou ze strany osob s nízkými mzdami, což podpoří domácí poptávku. Pokud členské státy se zákonnou minimální mzdou její úroveň zvýší na 60 % mzdového mediánu nebo 50 % průměrné mzdy, očekává se, že celkové mzdové náklady v EU vzrostou jen mírně, přibližně o 1 % (51–53 miliard EUR ročně). Stejně tak se očekávají jen malé dopady na celkovou konkurenceschopnost. Zdokonalení mechanismů stanovování minimálních mezd by navíc mělo tlumit možné negativní dopady na podniky. Zvolený soubor opatření poskytuje členským státům dostatečnou flexibilitu, aby mohly zohlednit své hospodářské podmínky a dopady na konkrétní odvětví, regiony a malé a střední podniky. Očekává se, že případný nepříznivý dopad na zaměstnanost bude omezený. Měl by se pohybovat kolem 0,5 % celkové zaměstnanosti, pokud členské státy se zákonnou minimální mzdou její úroveň zvýší na 60 % mzdového mediánu nebo na 50 % průměrné mzdy. Přínosy vyšších minimálních mezd by u dotčených pracovníků značně převažovaly nad případným nepříznivým vlivem na zaměstnanost těchto osob.

Jaký bude dopad na podniky, včetně malých a středních podniků a mikropodniků?

Malé a střední podniky zaměstnávají přibližně 87 % osob pobírajících minimální mzdu (ve srovnání s přibližně dvěma třetinami celkového počtu pracovníků). Předpokládá se, že ponesou i podobný poměr přímých nákladů pro podniky. Velikost dopadu na malé a střední podniky bude záviset na vnitrostátních kritériích, podle nichž bude stanovena výše zákonných minimálních mezd. Zvýšení zákonných minimálních mezd na 60 % mzdového mediánu nebo 50 % průměrné mzdy ve všech zemích se zákonnou minimální mzdou by znamenalo nárůst čistých nákladů přibližně o 12 miliard EUR. Přesto se počítá s tím, že případné nepříznivé dopady na malé a střední podniky budou omezené. Zprvu je pravděpodobné, že podniky budou moci zvýšené náklady práce přenést na spotřebitele prostřednictvím vyšších cen. Zadruhé mohou vyšší minimální mzdy také zvýšit poptávku po jejich službách. Potenciální negativní dopady zvýšených nákladů práce na malé a střední podniky by byly částečně vyváženy postupnějším a předvídatelnějším růstem minimální mzdy, což by vedlo ke kultivaci podnikatelského prostředí.

Očekávají se významné dopady na vnitrostátní rozpočty a správní orgány?

Předpokládá se, že zvýšení minimálních mezd stanovených podle vnitrostátních kritérií v souladu s touto iniciativou zlepší rovnováhu veřejných rozpočtů (pod 0,1 % HDP). Očekává se, že dopad na administrativní zátěž bude omezený, neboť tento návrh má posílit již zavedené instituce a postupy.

Očekávají se jiné významné dopady?

Ano, všechny soubory opatření budou mít dopad na základní práva. Měly by prospět rovnosti žen a mužů a přispět ke snížení rozdílů v jejich odměňování, neboť většinu pracovníků pobírajících minimální mzdu (v celé EU přibližně 60 %) tvoří ženy.

D. Návazná opatření

Kdy bude tato politika přezkoumána?

V souladu s pokyny pro zlepšování právní úpravy vyhodnotí Komise tuto iniciativu po pěti letech od jejího vstupu v platnost. Pokrok při dosahování cílů iniciativy bude sledován řadou ukazatelů, které se k těmto cílům vztahují.