

Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego „Wniosek dotyczący dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie adekwatnych wynagrodzeń minimalnych w Unii Europejskiej”

[COM(2020) 682 final – 2020/310 (COD)]

(2021/C 220/16)

Sprawozdawczyni: **Milena ANGEŁOWA i Cinzia DEL RIO**

Wniosek o konsultację	Parlament Europejski, 11.11.2020 Rada, 10.11.2020
Podstawa prawna	Art. 153 ust. 2 i art. 304 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej
Sekcja odpowiedzialna	Sekcja Zatrudnienia, Spraw Społecznych i Obywatelstwa
Data przyjęcia przez sekcję	11.3.2021
Data przyjęcia na sesji plenarnej	25.3.2021
Sesja plenarna nr	559
Wynik głosowania (za/przeciw/wstrzymało się)	155/100/20

1. Wnioski i zalecenia

1.1. Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny (EKES) zdecydowanie popiera zaakcentowany cel, jakim jest przewodzenie Europy w drodze od niestabilności do nowego ożywienia poprzez tworzenie szans i dobrobytu za pomocą krzewienia innowacji, zrównoważonego wzrostu i uczciwej konkurencji⁽¹⁾, tak aby stymulować pozytywną konwergencję społeczno-gospodarczą. EKES zgadza się z ogólnymi celami dotyczącymi ustalenia adekwatnych wynagrodzeń minimalnych i wzmocnienia systemów negocjacji zbiorowych w całej UE, zapewnienia rentowności pracy, zwalczania ubóstwa oraz wzmocnienia roli partnerów społecznych i dialogu społecznego, zgodnie z krajowymi systemami w zakresie stosunków pracy.

1.2. EKES odnotowuje, że proponowana dyrektywa przyczyni się do osiągnięcia celów Unii, jakimi są wspieranie dobrobytu jej narodów, rozwój społecznej gospodarki rynkowej o wysokiej konkurencyjności (art. 3 TUE) oraz promowanie poprawy warunków życia i pracy (art. 151 TFUE). Dyrektywa dotyczy także praw zapisanych w Karcie praw podstawowych Unii Europejskiej, takich jak prawo pracowników do należytych i sprawiedliwych warunków pracy (art. 31), i jest zgodna z zasadą 6 Europejskiego filaru praw socjalnych. Komisja Europejska zaznacza, że dyrektywa nie zawiera żadnych środków mających bezpośredni wpływ na poziom wynagrodzenia, w związku z czym przepisy ustanowione w art. 153 ust. 5 TFUE są w pełni przestrzegane.

1.3. EKES zgadza się z ogólnymi celami wniosku i oczekuje, że zostanie on starannie opracowany, tak by respektował krajowe tradycje, przepisy i praktyki oraz pozostawiał swobodę dostosowania zobowiązań do kontekstu krajowego. Wśród członków EKES-u występują rozbieżne opinie w kwestii niektórych aspektów podstawy prawnej wniosku. Pomimo tych różnic EKES wyraża w niniejszej opinii swoje poglądy na temat niektórych kwestii zawartych we wniosku Komisji.

1.4. Rola państwa w tworzeniu „warunków podstawowych” – zarówno politycznych, jak i prawnych – poprzez wspieranie i poszanowanie roli, jaką odgrywają dialog społeczny i rokowania zbiorowe dla związków zawodowych i organizacji pracodawców – została uznana przez szereg instytucji międzynarodowych, a także przywołana w kilku opiniach EKES-u. Partnerzy społeczni powinni być autonomiczni, a organizacje pracodawców i związki zawodowe powinny być chronione przed jakimikolwiek formami ograniczania ich prawa do organizowania się, występowania w roli przedstawiciela lub podejmowania działań zbiorowych. Jednocześnie EKES ponownie podkreśla znaczenie wspólnych działań i programów budowania zdolności na szczeblu europejskim i krajowym, które byłyby zarządzane bezpośrednio przez europejskich i krajowych partnerów społecznych.

⁽¹⁾ Orędzie o stanie Unii ogłoszone przez przewodniczącą Ursulę von der Leyen na posiedzeniu plenarnym Parlamentu Europejskiego.

1.5. EKES opowiada się za zwiększeniem zasięgu negocjacji zbiorowych, zgodnie z przepisami i praktykami krajowymi w pełnym poszanowaniu i zgodności z podziałem kompetencji i autonomii partnerów społecznych. EKES popiera cel na poziomie 70 % i jest przekonany, że krajowe plany działania (art. 4) mogą odegrać kluczową rolę w osiągnięciu pozytywnej konwergencji płac i w ustanawianiu najwłaściwszych środków i mechanizmów ustalania na szczeblu krajowym wynagrodzeń i objęcia nimi większej liczby pracowników, także w celu zniwelowania dysproporcji płacowych ze względu na płeć i wiek oraz zmniejszenia nierówności i dyskryminacji, ze szczególnym uwzględnieniem młodych pracowników i pracowników. EKES zaleca, by wszelkie krajowe plany działania były opracowywane przez partnerów społecznych i uzgadniane w procesie trójstronnym.

1.6. Komitet jest zdania, że w krajach, w których istnieje samoregulujący się system negocjacji zbiorowych, który zapewnia sprawiedliwe i adekwatne poziomy wynagrodzeń, wraz z innymi uzgodnionymi warunkami pracy, należy unikać jakiegokolwiek interwencji państwa w celu ochrony/zachowania prawidłowo funkcjonującego systemu stosunków pracy, który sam w sobie jest w stanie zagwarantować osiągnięcie celów określonych w proponowanej dyrektywie.

1.7. EKES uważa, że reprezentatywność partnerów społecznych jest istotnym czynnikiem, ponieważ gwarantuje ich demokratyczny mandat. Istnieją różne kryteria, które można uznać za dobre praktyki i które należy rozważyć przy opracowywaniu planów działania zgodnie z przepisami i praktykami krajowymi. Istnieje szereg złożonych czynników/kryteriów, które można uwzględnić przy ocenie reprezentatywności partnerów społecznych na szczeblu krajowym, mając na uwadze, że różnią się one w poszczególnych państwach członkowskich.

1.8. EKES wyraża poparcie dla dobrze rozwiniętych systemów ustalania wynagrodzeń i dobrze funkcjonujących systemów ochrony socjalnej, które zapewniają siatkę bezpieczeństwa dla osób potrzebujących, a także dla innych działań mających na celu zapobieganie ubóstwu pracujących. EKES odnotowuje, że proponowana dyrektywa ustanawia jedynie ogólną zasadę adekwatności wynagrodzeń – na podstawie niewiążących wartości odniesienia szacowanych dla mediany wynagrodzeń albo średnich wynagrodzeń brutto lub netto – i nie zawiera żadnych konkretnych środków ani przepisów dotyczących sposobu ustalania wynagrodzeń na szczeblu krajowym, ponieważ pozostaje to w wyłącznej kompetencji państw członkowskich. EKES popiera ustanowienie wiążących wskaźników jako wskazówek dla państw członkowskich i partnerów społecznych przy ocenie adekwatności ustawowych wynagrodzeń minimalnych oraz przy określaniu i wprowadzaniu odpowiednich środków w krajowych planach działania.

1.9. EKES zauważa, że art. 9 dyrektywy zawiera przepisy dotyczące pracowników zatrudnionych w zamówieniach publicznych i podwykonawstwie, nakładając państwa członkowskie do stosowania wynagrodzeń minimalnych we wszystkich projektach związanych z zamówieniami publicznymi. EKES ponownie wnosi o to, by zamówienia publiczne odbywały się z pełnym poszanowaniem układów zbiorowych oraz by zawieszano umowy handlowe w przypadku nieprzestrzegania podstawowych i aktualnych konwencji MOP.

1.10. EKES zaleca, aby sprawozdania przedkładane przez państwa członkowskie analizowano i oceniano przy odpowiednim udziale partnerów społecznych w Komitecie ds. Zatrudnienia (EMCO). W tym celu można by powołać specjalną podgrupę składającą się z przedstawicieli rządów krajowych, krajowych i europejskich związków zawodowych oraz organizacji pracodawców oraz ekspertów wyznaczonych przez KE.

2. Uwagi ogólne

2.1. EKES zgadza się z ogólnymi celami dotyczącymi ustalenia adekwatnych wynagrodzeń minimalnych i wzmocnienia systemów negocjacji zbiorowych w całej Unii Europejskiej (UE), zapewnienia rentowności pracy, zwalczania ubóstwa oraz wzmocnienia roli partnerów społecznych i dialogu społecznego, zgodnie z krajowymi systemami w zakresie stosunków pracy. Właściwie dostosowany poziom wynagrodzenia minimalnego przyczynia się do stymulowania popytu wewnętrznego i wzrostu gospodarczego oraz do rozwoju wysoce konkurencyjnej społecznej gospodarki rynkowej. Istnieje szereg instrumentów zarządzania, które wykorzystują Unia Europejska (UE) i państwa członkowskie, aby wspólnie osiągnąć te cele. Należy do nich między innymi europejski semestr. Pełny, ustrukturyzowany i skuteczny udział partnerów społecznych i organizacji społeczeństwa obywatelskiego w całym procesie europejskiego semestru na szczeblu europejskim i krajowym ma kluczowe znaczenie dla wdrażania polityki gospodarczej i społecznej.

2.2. EKES odnotowuje, że proponowana dyrektywa przyczyni się do osiągnięcia celów Unii, jakimi są wspieranie dobrobytu jej narodów, rozwój społecznej gospodarki rynkowej o wysokiej konkurencyjności (art. 3 TUE) oraz promowanie poprawy warunków życia i pracy (art. 151 TFUE). Dyrektywa dotyczy także praw zapisanych w Karcie praw

podstawowych Unii Europejskiej, takich jak prawo pracowników do należytych i sprawiedliwych warunków pracy (art. 31), i jest zgodna z zasadą 6 Europejskiego filaru praw socjalnych. Komisja Europejska zaznacza, że dyrektywa nie zawiera żadnych środków mających bezpośredni wpływ na poziom wynagrodzenia, w związku z czym przepisy ustanowione w art. 153 ust. 5 TFUE są w pełni przestrzegane.

2.3. Członkowie EKES-u mają różne obawy i opinie w sprawie niektórych aspektów podstawy prawnej wniosku⁽²⁾. Jednak pomimo tych różnic EKES wyraża w niniejszej opinii swoje poglądy na temat niektórych kwestii zawartych we wniosku Komisji.

2.4. EKES wyraża zaniepokojenie, że odsetek osób, które pracują, ale nadal borykają się z ubóstwem, wzrósł z 8,3 % całkowitej siły roboczej UE w 2007 r. do 9,4 % w 2018 r. i trend ten wyraźnie dominuje wśród osób młodych (28,1 % pracujących w wieku 16–24 lat jest zagrożonych ubóstwem lub wykluczeniem społecznym), kobiet, osób ze środowisk migracyjnych, osób z niepełnosprawnością i osób pozostających na marginesie rynku pracy. Grupy te wykonują bardziej niepewne i nietypowe prace, za które otrzymują niskie wynagrodzenie, i są w mniejszym stopniu objęte ochroną socjalną, co będzie miało wpływ na stabilność systemów opieki społecznej w perspektywie średnio- i długoterminowej. Należy podjąć ukierunkowane działania i reformy, aby zapewnić grupom zmarginalizowanym wystarczającą ochronę przed ubóstwem⁽³⁾.

2.5. EKES zaleca podjęcie działań zapobiegających ryzyku nieprzestrzegania przepisów, w tym niepożądanemu wzrostowi liczby pracowników nierejestrowanych, prowadzącym do nieuczciwej konkurencji oraz zaleca, by kwestie te uważnie monitorować i rozwiązywać na etapie wdrażania wniosku.

3. Uwagi szczegółowe do wniosku

3.1. *Możliwości promowania negocjacji zbiorowych w sprawie ustalania wynagrodzeń i sprzyjające temu warunki*

3.1.1. Proponowana dyrektywa ma na celu zapewnienie pracownikom w UE ochrony w postaci adekwatnych wynagrodzeń minimalnych pozwalających na godne życie bez względu na miejsce pracy oraz promowanie negocjacji zbiorowych w zakresie ustalania wynagrodzeń i ogólnych warunków pracy we wszystkich państwach członkowskich⁽⁴⁾. EKES oczekuje, że wniosek dotyczący dyrektywy zostanie starannie opracowany, tak aby respektował ugruntowane tradycje krajowe w tej dziedzinie i pozostawiał swobodę dostosowania zobowiązań do kontekstu krajowego.

3.1.2. Europejscy partnerzy społeczni kilkakrotnie wzywali instytucje, aby wspierały lub tworzyły, w miarę możliwości, korzystne i sprzyjające warunki dla dialogu społecznego i negocjacji zbiorowych, które będą skuteczne i pozwolą reagować na rzeczywiste wyzwania. W oświadczeniu czterostronnym⁽⁵⁾ pt. „Nowy początek dialogu społecznego” oraz w konkluzjach Rady z dnia 16 czerwca 2016 r. wezwano państwa członkowskie do „wspierania lepszego funkcjonowania i skuteczności dialogu społecznego na szczeblu krajowym, prowadzącego do negocjacji zbiorowych i tworzącego odpowiednią przestrzeń dla negocjacji prowadzonych przez partnerów społecznych”.

3.1.3. Szereg instytucji międzynarodowych uznaje rolę państwa w tworzeniu „warunków podstawowych” – zarówno politycznych, jak i prawnych. „EKES stwierdza, że skuteczny dialog społeczny musi obejmować: reprezentatywnych i uprawnionych partnerów społecznych, którzy dysponują wiedzą, zdolnościami technicznymi i terminowym dostępem do stosownych informacji, by móc uczestniczyć w dialogu; wolę polityczną i zaangażowanie w uczestnictwo w dialogu społecznym; przestrzeganie praw podstawowych w zakresie autonomii partnerów społecznych, wolności zrzeszania się i rokowań zbiorowych, które wciąż stanowią podstawę stosunków pracy, a także wspomagające ramy prawne i instytucjonalne w celu wspierania procesów dialogu społecznego w ramach sprawnie funkcjonujących instytucji”⁽⁶⁾. Badania pokazują, że w krajach, w których powszechnie uznaje się rolę negocjacji zbiorowych, a państwo w pełni je wspiera i szanuje, stopy bezrobocia są niższe, zwiększa się wydajność pracy, a także promowana jest konwergencja płac⁽⁷⁾. Ważne jest również, aby wyniki procesów dialogu społecznego przynosiły wymierne korzyści zarówno pracownikom, jak i przedsiębiorstwom.

⁽²⁾ Dz.U. C 429 z 11.12.2020, s. 159.

⁽³⁾ Pytania i odpowiedzi: Adekwatne wynagrodzenia minimalne.

⁽⁴⁾ Artykuł 4 COM(2020) 682 final, s. 26.

⁽⁵⁾ Oświadczenie czterostronne.

⁽⁶⁾ Dz.U. C 10 z 11.1.2021, s. 14. Zobacz OECD Job Strategy (Strategia zatrudnienia OECD); badanie Eurofound „Capacity building: towards effective social dialogue” („Budowanie zdolności: w kierunku skutecznego dialogu społecznego”), 2019; rezolucje MOP z 2013 i 2018 r. w sprawie powracającej debaty na temat dialogu społecznego.

⁽⁷⁾ The role of collective bargaining systems for labour market performance.

3.1.4. Wspólne działania i programy budowania zdolności na poziomie europejskim i krajowym zarządzane bezpośrednio przez europejskich i krajowych partnerów społecznych są skutecznym instrumentem wzmacniania zdolności związków zawodowych i organizacji pracodawców w dziedzinie dialogu społecznego i negocjacji zbiorowych, tam gdzie jest to potrzebne⁽⁸⁾. EKES zaleca, by krajowe programy i działania w zakresie budowania zdolności były odpowiednio wspierane i by ich wyniki były oceniane z myślą o jak najskuteczniejszym osiągnięciu zakładanych celów.

3.1.5. EKES zaleca bardziej precyzyjne sformułowanie niektórych przepisów i pojęć zawartych we wniosku⁽⁹⁾, aby nie pozostawić miejsca na niepewność i konieczność wykładni TSUE. Przedmiot i zakres art. 1 i 2 mają zastosowanie do wszystkich państw członkowskich, w tym krajów, w których istnieje samoregulujący się system negocjacji zbiorowych.

3.1.6. EKES zaleca, by wszelkie krajowe plany działania, które mają umożliwić promowanie zasięgu negocjacji zbiorowych, były opracowywane przez partnerów społecznych i uzgadniane w procesie trójstronnym. Powinny być także opracowywane w pełnej zgodności z powszechnie uznanymi zasadami wolności zrzeszania się i dobrowolnego charakteru negocjacji zbiorowych, zapisanymi w konwencjach MOP. EKES docenia wyważone podejście przedstawione w art. 1 i 3 konwencji MOP nr 131 dotyczącej ustalania płac minimalnych⁽¹⁰⁾. Komitet zaleca, by przepisy zawarte we wniosku dotyczącym dyrektywy były zgodne z zasadami konwencji MOP nr 87, 98 i 154 w celu zagwarantowania autonomii partnerów społecznych, ich możliwości w zakresie rekrutacji członków oraz zachęt i praw do negocjowania i zawierania układów zbiorowych.

3.1.7. EKES opowiada się za zwiększeniem zasięgu negocjacji zbiorowych, zgodnie z przepisami i praktykami krajowymi w pełnym poszanowaniu i zgodności z podziałem kompetencji i autonomii partnerów społecznych. W tym względzie EKES popiera wspieranie budowania zdolności partnerów społecznych i ich wspólne działania zmierzające do angażowania się w negocjacje zbiorowe w sprawie ustalania wynagrodzeń i zachęcające do konstruktywnych, merytorycznych i świadomych negocjacji w sprawie wynagrodzeń⁽¹¹⁾. W art. 4 określono wymogi dotyczące ingerencji rządu w przygotowanie ram i planów działania, a EKES nalega, by odbywało się to w ramach podejścia trójstronnego z poszanowaniem autonomii partnerów społecznych i we współpracy z nimi. W niektórych państwach członkowskich o zasięgu układów zbiorowych decydują partnerzy społeczni, w innych zaś – prawo lub powszechna praktyka obejmująca mechanizmy rozszerzania zasięgu układów zbiorowych. Różnice te będą respektowane.

EKES popiera cel na poziomie 70 % i jest przekonany, że krajowe plany działania, uzgodnione i opracowane z partnerami społecznymi, mogą odegrać kluczową rolę w osiągnięciu pozytywnej konwencji płac i w ustanawianiu sprawiedliwych mechanizmów ustalania wynagrodzeń na szczeblu krajowym, także w celu zniwelowania dysproporcji płacowych ze względu na płeć i wiek. Pozwolą one również uwzględnić praktyki krajowe i w miarę możliwości usprawnić systemy. Takie plany działania należy odpowiednio wdrażać, oceniać, poddawać przeglądowi i dostosowywać w celu stopniowego zwiększania zasięgu negocjacji zbiorowych w perspektywie średnioterminowej. W niektórych krajach funkcjonują mechanizmy rozszerzania zasięgu układów zbiorowych, służące jego zwiększaniu. Zastosowanie mechanizmów rozszerzenia to jednak tylko jeden ze sposobów promowania negocjacji zbiorowych i zwiększania ich zasięgu, oprócz na przykład wspólnych działań i budowania zdolności, środków przeciwdziałania prześladowaniu związków zawodowych, ochrony praw związków zawodowych i organizacji pracodawców do negocjacji zbiorowych, ustanawiania uzgodnionych kryteriów reprezentatywności i przeciwdziałania wszelkim formom dyskryminacji. Te elementy i ukierunkowane wnioski powinny zostać uwzględnione w krajowych planach działania, wraz z innymi inicjatywami.

3.1.8. Jednak w krajach, w których istnieje samoregulujący się system negocjacji zbiorowych, który zapewnia sprawiedliwe i adekwatne poziomy płac, wraz z innymi uzgodnionymi warunkami pracy, należy unikać jakiegokolwiek interwencji państwa w celu ochrony/zachowania prawidłowo funkcjonującego systemu stosunków pracy, który sam w sobie jest w stanie zagwarantować osiągnięcie celów określonych w proponowanej dyrektywie. W tych krajach, w przypadku gdy zasięg negocjacji zbiorowych spadnie poniżej określonego progu, krajowe plany działania muszą w pierwszej kolejności pochodzić od partnerów społecznych i być przez nich uzgodnione.

⁽⁸⁾ Europejscy partnerzy społeczni stwierdzili ostatnio wspólnie, że należy podjąć dalsze prace w dziedzinie budowania zdolności. We wspólnym programie na lata 2019–2021 oświadczyli, że: „Działania na rzecz budowania zdolności pozostają priorytetem dla europejskich partnerów społecznych. Przyznają oni, że aby europejski dialog społeczny mógł przynosić pozytywne rezultaty, należy dołożyć starań, by go rozwijać i wspierać na wszystkich jego szczeblach”. Zob. również Dz.U. C 10 z 11.1.2021, s. 14, pkt 3.23 i 3.24.

⁽⁹⁾ W szczególności w odniesieniu do poszanowania kompetencji partnerów społecznych.

⁽¹⁰⁾ Ratyfikowana przez dziesięć państw członkowskich, w których obowiązuje system ustawowego wynagrodzenia minimalnego.

⁽¹¹⁾ OECD „Job strategy 2018” („Strategia zatrudnienia na rok 2018”), s. 143 w części „Achieving higher convergence” („Osiągnięcie większej konwencji”).

3.2. We wniosku wprowadzono rozróżnienie między państwami członkowskimi, w których ustala się ustawowe wynagrodzenie minimalne, a tymi, w których wynagrodzenie ustalane jest na podstawie układów zbiorowych. Taki podział, nawet jeśli jest powszechnie stosowany przez OECD, Eurofound i inne instytucje do celów akademickich i badawczych, może z wielu powodów budzić wątpliwości, jeśli wykorzystuje się go w celu ustalenia wysokości wynagrodzeń. Jednym z tych powodów jest fakt, że w niektórych państwach członkowskich, w których interwencja rządu ogranicza się do oficjalnego uznania porozumień wynegocjowanych przez partnerów społecznych, wynagrodzenie minimalne nie jest ustawowe, ale ma charakter umowny.

3.3. Negocjacje zbiorowe – definicje i zasięg

3.3.1. EKES podkreśla, że negocjacje zbiorowe są najskuteczniejszym narzędziem ustalania adekwatnych i właściwie dostosowanych wynagrodzeń, w tym płac minimalnych, które stanowią zasadniczy element społecznej gospodarki rynkowej. Artykuł 3 wniosku zawiera pewne definicje, które mają zastosowanie do celów dyrektywy.

3.3.2. EKES uważa, że reprezentatywność partnerów społecznych jest istotnym czynnikiem, ponieważ gwarantuje ich demokratyczny mandat. Istnieją różne kryteria, które można uznać za dobre praktyki na szczeblu krajowym, zgodnie z przepisami i praktykami krajowymi. Istnieje szereg złożonych czynników/kryteriów, które można uwzględnić przy ocenie reprezentatywności partnerów społecznych na szczeblu krajowym, mając na uwadze, że różnią się one w poszczególnych państwach członkowskich. Są to: liczba członków i znaczenie obecności na danym terytorium na szczeblu krajowym; zdolność do mobilizowania swoich członków i podejmowania działań; liczba układów zbiorowych podpisanych na różnych szczeblach (sektor/przedsiębiorstwo itp.); liczba wybranych przedstawicieli związków zawodowych lub pracodawców; przynależność do europejskich partnerów społecznych (uznanych przez KE); uznanie przez rząd i obecność w krajowych/sektorowych strukturach lub organach dwustronnego/trójstronnego dialogu społecznego itp. EKES wzywa do zastąpienia terminu „organizacje pracowników” terminem „związki zawodowe”, ponieważ pierwszy termin może prowadzić do błędnych interpretacji i umożliwiać negocjacje z innymi formami nieuznanych grup interesów reprezentujących pracowników, a nawet z żółtymi związkami zawodowymi.

3.3.3. EKES wielokrotnie podkreślał, że dialog społeczny jest nieodłącznym elementem europejskiego modelu społecznego. Partnerzy społeczni powinni być autonomiczni, a organizacje pracodawców i pracowników powinny być chronione przed wszelkimi formami ograniczania ich prawa do organizowania się, występowania w roli przedstawiciela lub podejmowania działań zbiorowych. Jest to również ważne dla pracodawców, jak i dla związków zawodowych.

3.3.4. W art. 7 dyrektywy zawarto przepisy dotyczące zaangażowania partnerów społecznych i konsultacji z nimi w zakresie ustalania i aktualizowania ustawowych wynagrodzeń minimalnych. Na przestrzeni ostatnich kilku lat, w kontekście europejskiego semestru, wydano szereg zaleceń dla poszczególnych krajów, w których wezwano je do zapewnienia odpowiedniego zaangażowania partnerów społecznych w ten proces. W semestrze 2020–2021 dwanaście państw członkowskich otrzymało takie zalecenia, w których wskazano na potrzebę zwiększenia zaangażowania partnerów społecznych w procesy decyzyjne i zwiększenia ich odpowiedzialności za podejmowane decyzje⁽¹²⁾.

4. Adekwatność

4.1. Dane wskazują, że w wyniku kryzysów gospodarczych i obecnej pandemii w ostatnich latach nastąpiła ogólna stagnacja wynagrodzeń, a w niektórych krajach nawet ich pogorszenie. EKES podkreśla, że negocjacje zbiorowe odgrywają kluczową rolę w zapewnianiu ochrony adekwatnego minimalnego wynagrodzenia. W krajach o dużym zasięgu negocjacji zbiorowych zazwyczaj odsetek pracowników otrzymujących niskie wynagrodzenie jest niższy, minimalne wynagrodzenia są wyższe w stosunku do mediany wynagrodzeń, nierówności w wynagrodzeniach są mniejsze, a wynagrodzenia – wyższe niż w pozostałych państwach⁽¹³⁾.

4.2. EKES wyraża poparcie dla dobrze rozwiniętych systemów ustalania wynagrodzeń i dobrze funkcjonujących systemów ochrony socjalnej, które zapewniają siatkę bezpieczeństwa dla osób potrzebujących, a także dla innych działań mających na celu zapobieganie ubóstwu pracujących. EKES zauważa, że proponowana dyrektywa ustanawia jedynie ogólną zasadę adekwatności wynagrodzeń – na podstawie niewiążących wartości odniesienia szacowanych dla mediany wynagrodzeń albo średnich wynagrodzeń brutto lub netto – i nie zawiera żadnych konkretnych środków ani przepisów dotyczących sposobu ustalania wynagrodzeń na szczeblu krajowym, ponieważ pozostaje to w wyłącznej kompetencji państw członkowskich. EKES popiera ustanowienie wiążących wskaźników jako wskazówek dla państw członkowskich i partnerów społecznych przy ocenie adekwatności ustawowych wynagrodzeń minimalnych oraz przy określaniu i wprowadzaniu odpowiednich środków w krajowych planach działania. Wynagrodzenia są w rzeczywistości ustalane na mocy przepisów krajowych, które przewidują ustawowe wynagrodzenie minimalne, jeśli takie istnieje, lub w drodze

⁽¹²⁾ Zob. Dz.U. C 10 z 11.1.2021, s. 14 pkt 6.13 oraz przegląd zaleceń dla poszczególnych krajów na lata 2020-2021 w dziedzinie społecznej.

⁽¹³⁾ AMECO Online.

negocjacji zbiorowych. Równocześnie wyprowadzanie większej liczby osób z poziomu ubóstwa zmniejszy wydatki publiczne na programy ochrony socjalnej. Progi ubóstwa i wskaźniki wykluczenia społecznego są wykorzystywane na poziomie UE do analiz i wspólnego gromadzenia danych, ale na poziomie UE nie istnieje obecnie żaden uzgodniony wskaźnik mierzący w wartościach bezwzględnych sprawiedliwość i adekwatność wynagrodzeń minimalnych, co we wniosku pozostawia się państwom członkowskim do uwzględnienia w planach krajowych.

4.3. Partnerzy społeczni, ustalając wynagrodzenia w drodze negocjacji zbiorowych zgodnie z prawem krajowym i praktyką krajową, powinni brać pod uwagę istotne elementy, takie jak konkurencyjność, wydajność, rozwój gospodarczy w poszczególnych sektorach, zarządzanie umiejętnościami, nowe procesy produkcyjne wynikające z zastosowania nowych technologii, cyfryzacja oraz zróżnicowana i bardziej elastyczna organizacja pracy w niektórych sektorach produkcyjnych. Podkreślając potrzebę pozytywnej konwergencji, EKES zwraca uwagę, że wyższe wynagrodzenia oznaczają także wzrost konsumpcji, a tym samym popytu wewnętrznego o pozytywnych skutkach gospodarczych, a wzrost wynagrodzeń prowadzi również do wyższych dochodów dla systemów zabezpieczenia społecznego i systemów podatkowych. Efekty te należy dokładnie przeanalizować.

4.4. Proponowana dyrektywa zmierza natomiast do ustalenia orientacyjnego progu na szczeblu UE stanowiącego punkt odniesienia dla ustawowych wynagrodzeń minimalnych w krajach, w których one istnieją. Zważywszy na to, że wynagrodzenie jest zapłatą za wykonaną pracę, można również wziąć pod uwagę inne czynniki, takie jak granica ubóstwa, minimalny godny poziom życia, koszty utrzymania w każdym kraju. Są to podstawowe czynniki decydujące o ustalaniu wysokości ustawowych i negocjowanych zbiorowo wynagrodzeń minimalnych w krajach UE. Należy dokonać wyraźnego rozróżnienia między ustaleniem wynagrodzeń minimalnych a wzrostem wynagrodzeń.

4.5. Przedstawione kryteria dotyczące adekwatności wynagrodzeń minimalnych są, z wyjątkiem siły nabywczej, kryteriami dotyczącymi dystrybucji wynagrodzeń i ich zmian. Odnoszą się one bardziej ogólnie do kwestii nierówności, nie zaś ochrony pracowników znajdujących się w najtrudniejszej sytuacji. „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”⁽¹⁴⁾.

5. Zamówienia publiczne

5.1. Art. 9 dyrektywy zawiera przepisy dotyczące pracowników zatrudnionych w zamówieniach publicznych i podwykonawstwie, nakładając państwa członkowskie do stosowania wynagrodzeń minimalnych we wszystkich projektach związanych z zamówieniami publicznymi. Zgodnie z dyrektywami Parlamentu Europejskiego i Rady 2014/23/UE⁽¹⁵⁾, 2014/24/UE⁽¹⁶⁾ i 2014/25/UE⁽¹⁷⁾ przepis ten zobowiązuje wszystkich wykonawców do przestrzegania mającego zastosowanie poziomu wynagrodzeń minimalnych, niezależnie od tego, czy są one ustawowe, czy uzgodnione w układach zbiorowych. Jest on również zgodny z niektórymi orzeczeniami TSUE, w szczególności z wyrokiem „Regiopost” z 2015 r. (sprawa C-115/14)⁽¹⁸⁾. Zgodnie z art. 70 dyrektywy 2014/24/UE i art. 3 dyrektywy o pracownikach delegowanych⁽¹⁹⁾ państwa członkowskie mogą odrzucić oferty przetargowe na zamówienia publiczne złożone przez wykonawców, którzy nie zobowiązują się do wypłacania pracownikom wynagrodzeń minimalnych określonych w przepisach lokalnych lub układach zbiorowych. EKES zwołał już, by zamówienia publiczne odbywały się z pełnym poszanowaniem układów zbiorowych oraz by zawieszano umowy handlowe w przypadku nieprzestrzegania podstawowych i aktualnych konwencji MOP. Komitet zaapelował również o wprowadzenie sankcji, w tym wykluczenie z zamówień publicznych i finansowania publicznego, dla przedsiębiorstw, które nie przestrzegają zobowiązań w zakresie należytej staranności w ramach proponowanego obowiązkowego instrumentu należytej staranności⁽²⁰⁾.

6. Monitorowanie i gromadzenie danych

6.1. Powstało już wiele baz danych i analiz dotyczących wynagrodzeń minimalnych i procesów negocjacji zbiorowych. Udostępnienie wiarygodnych i aktualnych danych instytucjom i partnerom społecznym umożliwi lepsze oszacowanie i zrozumienie rzeczywistych tendencji w zakresie podejmowania decyzji w tym obszarze. Z tego względu EKES apeluje do KE, aby nadal wspierała państwa członkowskie – we współpracy z partnerami społecznymi – w dalszym usprawnianiu gromadzenia danych i monitorowaniu zmian ustawowych wynagrodzeń minimalnych⁽²¹⁾.

⁽¹⁴⁾ Dz.U. C 429 z 11.12.2020, s. 159, pkt 1.5.

⁽¹⁵⁾ Dz.U. L 94 z 28.3.2014, s. 1.

⁽¹⁶⁾ Dz.U. L 94 z 28.3.2014, s. 65.

⁽¹⁷⁾ Dz.U. L 94 z 28.3.2014, s. 243.

⁽¹⁸⁾ Sprawa C-115/14.

⁽¹⁹⁾ Odniesienie do konwencji MOP nr 94 oraz Dz.U. C 429 z 11.12.2020, s. 197 i Dz.U. C 429 z 11.12.2020, s. 136.

⁽²⁰⁾ Dz.U. C 429 z 11.12.2020, s. 197, pkt 6.4 i Dz.U. C 429 z 11.12.2020, s. 136, pkt 4.10.

⁽²¹⁾ Dz.U. C 429 z 11.12.2020, s. 159, pkt 6.4.1.

6.2. O ile w niektórych państwach członkowskich układy zbiorowe są dostępne i publikowane, a w niektórych przypadkach publiczne strony internetowe umożliwiają bezpłatne zapoznanie się z nimi, o tyle w innych państwach członkowskich układy zbiorowe i adekwatność poziomu wynagrodzeń są własnością samych tylko partnerów społecznych, którzy je badają i decydują o ich publicznym udostępnieniu – nie leży to w kompetencji władz. EKES popiera wprawdzie łagodny rozwój dostępności danych (które mogą być wrażliwe z perspektywy poszanowania autonomii partnerów społecznych oraz negocjacji i układów zbiorowych, ochrony danych, uczciwej konkurencji i innych dziedzin), ale wyraża zaniepokojenie możliwym wzrostem obciążeń administracyjnych, zwłaszcza w przypadku MŚP i nienastawionych na zysk przedsiębiorstw gospodarki społecznej, i wzywa do zachowania równowagi między wartością dodaną wynikającą z obowiązku dostarczania bardzo szczegółowych informacji rocznych a potrzebą jak największego ograniczenia takich obciążeń, gdy przepis ten zostanie wdrożony na szczeblu krajowym, zwłaszcza jeśli chodzi o konieczność dostarczania informacji na temat pracowników objętych wynagrodzeniem minimalnym oraz tych, którzy nie są nim objęci, zdezagregowanych według płci, grupy wiekowej, niepełnosprawności, wielkości przedsiębiorstwa i sektora. Należy też doprecyzować wymóg podawania dystrybucji wynagrodzeń minimalnych w decylach w krajach stosujących podejście konwencjonalne.

6.3. EKES zaleca, aby sprawozdania przedkładane przez państwa członkowskie analizowano i oceniano przy odpowiednim udziale partnerów społecznych w Komitecie ds. Zatrudnienia (EMCO). W tym celu można powołać specjalną podgrupę składającą się z przedstawicieli rządów krajowych, krajowych i europejskich związków zawodowych oraz organizacji pracodawców i ekspertów wyznaczonych przez KE.

6.4. EKES odnotowuje wprowadzenie w dyrektywie jednoznacznych klauzul o zakazie regresji i wzywa Parlament do dalszego wzmocnienia niektórych kluczowych kwestii w tej dziedzinie i zwrócenia szczególnej uwagi na następujące zagadnienia:

- żadna możliwa przyszła interpretacja omawianej dyrektywy nie powinna być wykorzystywana do podważania dobrze funkcjonujących systemów płac minimalnych lub układów zbiorowych,
- żaden zapis dyrektywy nie powinien być stosowany ze szkodą dla wolności zrzeszania się lub autonomii partnerów społecznych,
- nie należy wprowadzać żadnych ustawowych płac minimalnych tam, gdzie one nie istnieją, chyba że za zgodą partnerów społecznych,
- mechanizmy ustalania wynagrodzeń są prerogatywą krajową i żadne decyzje podejmowane przez instytucje Unii Europejskiej nie powinny bezpośrednio ingerować w mechanizmy ustalania wynagrodzeń na poziomie krajowym i na poziomie przedsiębiorstw, gdyż pozostaje to w kompetencji partnerów społecznych.

Ponadto EKES zwraca się do Parlamentu Europejskiego o dalsze uwypuklenie tego, że żaden zapis dyrektywy nie powinien być interpretowany jako ograniczający lub naruszający prawa i zasady uznane – we właściwych im obszarach zastosowania – przez prawo Unii lub prawo międzynarodowe oraz umowy międzynarodowe, których Unia lub państwa członkowskie są stronami, w tym przez Europejską kartę społeczną oraz odpowiednie konwencje i zalecenia Międzynarodowej Organizacji Pracy.

W przepisie tym przewidziano również, że państwa członkowskie i partnerzy społeczni mogą wprowadzać przepisy ustawodawcze/regulacyjne/administracyjne lub stosować układy zbiorowe, które są korzystniejsze dla pracowników. EKES podkreśla również potrzebę zapewnienia zgodności z obowiązującymi układami zbiorowymi i skutecznego ich egzekwowania, co jest niezbędne do zapewnienia dostępu do ochrony wynagrodzenia minimalnego i uniknięcia przez przedsiębiorstwa nieuczciwej konkurencji.

Bruksela, dnia 25 marca 2021 r.

Christa SCHWENG
Przewodnicząca
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego

ZAŁĄCZNIK

Następująca kontropinia, która uzyskała poparcie co najmniej jednej czwartej oddanych głosów, została odrzucona w trakcie debaty (art. 43 ust. 2 regulaminu wewnętrznego):

1. Wnioski

1.1. W swojej niedawnej opinii SOC/632 „Godziwe płace minimalne w całej Europie” EKES uznał, 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 art. 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 jeden z kluczowych warunków pracy. Opinie w tej sprawie są wyraźnie rozbieżne i EKES przyznaje, że Komisja będzie musiała przyjąć wyważone i ostrożne podejście⁽¹⁾, podczas gdy coraz więcej głosów wzywa ją do zastosowania zalecenia Rady zamiast dyrektywy⁽²⁾.

1.2. EKES stwierdził także⁽³⁾, że 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 stosunków pracy. W ramach każdej inicjatywy UE należy też chronić te modele w państwach członkowskich, w których partnerzy społeczni nie widzą konieczności ustalania ustawowych płac minimalnych.

1.3. EKES przedstawia poniżej powody, dla których wniosek Komisji⁽⁴⁾ w sprawie adekwatnych płac minimalnych w Unii Europejskiej nie jest zgodny z wyważonym i ostrożnym podejściem i dlatego nie można go postrzegać jako opartego na dokładnej analizie i pełnym poszanowaniu autonomii partnerów społecznych i różnych modeli stosunków pracy, o co wnosil EKES.

2. Uwagi ogólne

2.1. 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 na jednolitym rynku. Płace stanowią wynagrodzenie za wykonaną pracę i są jednym z czynników, które gwarantują obopólne korzyści przedsiębiorstwom i pracownikom. Są one powiązane z sytuacją gospodarczą w danym kraju, regionie lub sektorze. Zmiany mogą wywrzeć wpływ na zatrudnienie, konkurencyjność i popyt makroekonomiczny⁽⁵⁾.

2.2. EKES przypomina o tym, co wynika z jego wcześniejszych prac⁽⁶⁾ dotyczących kwestii płac minimalnych: Niektórzy członkowie i członkinie EKES-u 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. Inni uważają, że wprowadzanie płac minimalnych należy do kompetencji szczebla krajowego, zgodnie ze specyfiką systemów krajowych.

(1) Dz.U. C 429 z 11.12.2020, s. 159, „Godziwe płace minimalne w całej Europie”, <https://www.eesc.europa.eu/pl/our-work/opinions-information-reports/opinions/decent-minimum-wages-across-europe>, pkt 6.1.2.

(2) Dziewięć państw członkowskich wysłało pisma do prezydencji niemieckiej i portugalskiej w Radzie Unii Europejskiej, sygnalizując potrzebę przeprowadzenia analizy prawnej, i wskazało zalecenie Rady jako lepszy instrument prawny. W pismach stwierdzono też, że wdrożenie Europejskiego filaru praw socjalnych powinno odbywać się z poszanowaniem limitów wytyczonych przez Traktaty UE.

(3) Dz.U. C 429 z 11.12.2020, s. 159, pkt 1.11.

(4) Wniosek dotyczący dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie adekwatnych płac minimalnych w Unii Europejskiej {SEC(2020) 362 final} – {SWD(2020) 245 final} – {SWD(2020) 246 final}.

(5) Dz.U. C 429 z 11.12.2020, s. 159, „Godziwe płace minimalne w całej Europie”, <https://www.eesc.europa.eu/pl/our-work/opinions-information-reports/opinions/decent-minimum-wages-across-europe>, pkt 1.4.

(6) Dz.U. C 429 z 11.12.2020, s. 159, pkt 1.2.

2.3. Komitet wyraził już wcześniej⁽⁷⁾ 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⁽⁸⁾. Wysiłki te powinny również mieć na celu wzmocnienie rokowań zbiorowych, co przyczyniłoby się również do bardziej sprawiedliwego wynagrodzenia w ogóle.

2.4. EKES podkreśla, że poziom płacy minimalnej jest kluczowym narzędziem polityki gospodarczej, które musi pozostać przedmiotem decyzji na szczeblu państw członkowskich, aby można było w elastyczny sposób uwzględnić ich zmieniającą się sytuację polityczną, gospodarczą i społeczną.

2.5. Jak stwierdziła Komisja w swoim uzasadnieniu dotyczącym proponowanych środków, państwa członkowskie o dużym zasięgu rokowań zbiorowych osiągają lepsze wyniki niż inne pod względem wyższych płac i mniejszej liczby nisko opłacanych pracowników. EKES uważa, że powodzenie takich modeli rokowań zbiorowych można wytłumaczyć faktem, że państwo nie uczestniczy ani w ustalaniu kryteriów układów zbiorowych, ani w ich egzekwowaniu oraz że partnerzy społeczni mają pełną odpowiedzialność i autonomię w obu przypadkach.

Pandemia COVID-19

2.6. Już w opinii SOC/632 EKES stwierdził, że pandemia COVID-19 poważnie dotknęła Europę. Unia Europejska i jej państwa członkowskie stoją w obliczu recesji gospodarczej o historycznym zasięgu, której skutki będą dramatyczne dla obywateli i przedsiębiorstw⁽⁹⁾. Od tego czasu sytuacja nie poprawiła się, a raczej pogorszyła. Inwestycje przedsiębiorstw są nadal niskie.

2.7. Nie dostrzegamy jeszcze pełnego wpływu kryzysu związanego z COVID-19 na zatrudnienie, ale oczywiste jest, że obecny kryzys prawdopodobnie doprowadzi do znacznego wzrostu bezrobocia w nadchodzącym roku. Kryzys związany z pandemią COVID-19 pogorszył sytuację finansową wielu MŚP, co sprawia, że są one bardziej narażone na zwiększone koszty. Sytuacja jest zbliżona w całej Europie.

Wpływ na zatrudnienie

2.8. EKES stwierdził już⁽¹⁰⁾, że innym źródłem obaw jest to, iż europejska polityka w zakresie ustawowej płacy minimalnej może mieć potencjalnie negatywny wpływ na zatrudnienie⁽¹¹⁾, zwłaszcza w przypadku osób młodych i pracowników o niskich umiejętnościach, a także może pogłębić problem nieprzestrzegania przepisów, co może również skłaniać wielu pracowników o niskich zarobkach do pracy w szarej strefie⁽¹²⁾. Praca nierejestrowana rodzi nieuczciwą konkurencję, pogarsza funkcjonowanie systemów socjalnych i podatkowych oraz skutkuje łamaniem praw pracowników – w tym prawa do godnych warunków pracy i wynagrodzenia minimalnego. EKES ubolewa, że Komisja Europejska nie dokonała pełnej oceny wpływu swojego wniosku na zatrudnienie i gospodarkę jako całość. Dyrektywa w sprawie płac minimalnych jest obecnie szczególnie szkodliwa, ponieważ nasze gospodarki i społeczeństwa stoją w obliczu bezprecedensowego wyzwania, jakim jest pandemia COVID-19.

3. Uwagi do obecnego wniosku Komisji

3.1. Podstawa prawna

3.1.1. Zgodnie z wnioskiem Komisji⁽¹³⁾ podstawą proponowanej dyrektywy jest art. 153 ust. 1 lit. b) Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (TFUE).

3.1.2. EKES zauważa, że art. 153 ust. 5 TFUE wyraźnie wyklucza „wynagrodze[nia], [...] praw[o] zrzeszania się, [...] praw[o] strajku, [...] praw[o] lokautu” z zakresu kompetencji ustawodawczych UE w dziedzinie polityki społecznej. Tak więc kwestie te należą w całości do kompetencji krajowych.

⁽⁷⁾ Dz.U. C 429 z 11.12.2020, s. 159, pkt 1.3 i Dz.U. C 125 z 21.4.2017, s. 10.

⁽⁸⁾ Dz.U. C 429 z 11.12.2020, s. 159, pkt 1.3.

⁽⁹⁾ Dz.U. C 429 z 11.12.2020, s. 159, pkt 1.1.

⁽¹⁰⁾ Dz.U. C 429 z 11.12.2020, s. 159, pkt 3.4.8.

⁽¹¹⁾ Na podstawie wykresu A12.9, s. 197 oceny skutków KE.

⁽¹²⁾ Eurofound, *Upward convergence in employment and socioeconomic factors* [Pozytywna konwergencja w zatrudnieniu oraz czynniki społeczno-ekonomiczne], 2019.

⁽¹³⁾ Wniosek dotyczący dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie adekwatnych płac minimalnych w Unii Europejskiej {SEC(2020) 362 final} – {SWD(2020) 245 final} – {SWD(2020) 246 final}.

3.1.3. W EKES-ie istnieją rozbieżne opinie na temat zasadności jakiegokolwiek inicjatywy prawnej UE, która wynikałaby z art. 153, zwłaszcza dyrektywy ⁽¹⁴⁾. EKES stwierdził już ⁽¹⁵⁾, że do najważniejszych z jego obaw z nich należy zaliczyć fakt, iż 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 płace minimalne są ustalane w drodze układów zbiorowych. Ponadto występują, także w samym Komitecie, rozbieżne opinie na temat wartości dodanej działań podejmowanych przez UE. Większość podmiotów reprezentowanych przez EKES uważa, że takie działania mogą przynieść wartość dodaną, jednak są i takie podmioty, które się z tym nie zgadzają. W każdym przypadku i biorąc pod uwagę, że ustalanie płac minimalnych należy do kompetencji krajowych, UE powinna wykonywać swoje uprawnienia ustawodawcze z ostrożnością we wszelkich inicjatywach ustawodawczych, tak aby zapewnić pełną zgodność z zasadą pomocniczości.

3.1.4. Ponadto, jeśli chodzi o podstawę prawną, inne przepisy wniosku odnoszą się do praw zbiorowych, takich jak promowanie układów zbiorowych na różne sposoby (art. 4). EKES zauważa, że TFUE zawiera specjalną podstawę prawną w art. 153 ust. 1 lit. f), która obejmuje reprezentację i obronę zbiorową interesów pracowników i pracodawców, w tym współdecydowanie, z zastrzeżeniem ust. 5. UE jest uprawniona do stanowienia prawa w oparciu o tę podstawę jedynie w drodze jednomyślnej decyzji. EKES jest zdania, że ten artykuł należało wykorzystać w odniesieniu do przepisów dotyczących promowania rokowań zbiorowych.

3.1.5. W oparciu o powyższe obawy, dodatkowo wzmocnione faktem, że w wielu przypadkach język użyty w tytule wniosku, w tytule niektórych artykułów oraz w ich tekście i w preambule odbiega od faktycznego zakresu wniosku, Komisja powinna rozważyć opublikowanie zalecenia zamiast dyrektywy. Zapewniłoby to państwom członkowskim bardzo potrzebną elastyczność w osiąganiu celów wniosku przy jednoczesnym poszanowaniu ich systemów kształtowania płac i autonomii partnerów społecznych.

3.2. **Przedmiot i zakres stosowania**

3.2.1. Artykuł 1 stanowi, że pracownicy powinni mieć „dostęp do ochrony minimalnego wynagrodzenia” na mocy prawa lub układu zbiorowego. Zgodnie z art. 2 dyrektywa miałaby zastosowanie do pracowników, którzy mają umowę o pracę lub pozostają w stosunku pracy określonym przez prawo, układ zbiorowy lub praktykę.

3.2.2. Żadne państwo członkowskie ani żaden pracownik nie są wyłączeni z zakresu stosowania dyrektywy. W krajach, które opierają się wyłącznie na negocjacjach zbiorowych – w których nie wszyscy pracownicy są objęci płacą minimalną i w związku z tym nie mają zagwarantowanego dostępu do jej ochrony – oznacza to znaczną i niedopuszczalną niepewność prawną. EKES obawia się, że dyrektywa mogłaby być interpretowana, również w odniesieniu do państw, które opierają się wyłącznie na rokowaniach zbiorowych, jako zapewniająca wszystkim pracownikom prawa do ochrony płacy minimalnej. W praktyce, pomimo zapewnień zawartych w art. 1 ust. 3, mogłoby to bezpośrednio kolidować z systemem minimalnego wynagrodzenia w państwach członkowskich i skłonić te kraje do powszechnego stosowania układów zbiorowych. Osłabiłoby to ich modele rynku pracy, a w dłuższej perspektywie zmusiłoby je do ich zmiany.

3.2.3. EKES zaleca bardziej precyzyjne sformułowanie niektórych przepisów i pojęć zawartych we wniosku ⁽¹⁶⁾, tak aby nie pozostawić miejsca na niepewność i na konieczność wykładni TSUE. Przedmiot i zakres art. 1 i art. 2 mają zastosowanie do wszystkich państw członkowskich, w tym krajów, w których istnieje samoregulujący się system negocjacji zbiorowych. Jak stwierdzono powyżej, w krajach, które opierają się wyłącznie na negocjacjach zbiorowych, pozostawia to miejsce na niepewność prawa. Ponadto konieczne jest wprowadzenie pewnych dostosowań w niektórych szczególnych przypadkach, które powinny być wyłączone z zakresu wniosku – np. marynarzy – w których przypadku ustalanie wynagrodzenia jest uregulowane w konwencjach międzynarodowych ⁽¹⁷⁾.

3.3. **Definicje**

3.3.1. W art. 3 wniosku nie dokonuje się rozróżnienia między ustawowymi płacami minimalnymi a minimalnymi płacami, czy raczej minimalnymi poziomami płac, przewidzianymi w układach zbiorowych.

⁽¹⁴⁾ Dz.U. C 429 z 11.12.2020, s. 159, pkt 1.8.

⁽¹⁵⁾ Dz.U. C 429 z 11.12.2020, s. 159, pkt 1.9.

⁽¹⁶⁾ W szczególności w odniesieniu do poszanowania kompetencji partnerów społecznych.

⁽¹⁷⁾ Konwencja MOP-u o pracy na morzu z 2006 r.

3.3.2. Choć EKES rozumie, że w systemach ustawowej płacy minimalnej potrzebne są kryteria dotyczące adekwatności, ustalane na szczeblu krajowym z udziałem partnerów społecznych, podaje w wątpliwość identyczne traktowanie tych dwóch rodzajów płac minimalnych we wniosku dotyczącym dyrektywy. W przypadku systemów opartych wyłącznie na negocjacjach zbiorowych regulowanie adekwatności płac minimalnych narusza autonomię partnerów społecznych.

3.3.3. EKES przypomina, że płace minimalne w modelach opartych na układzie zbiorowym są określane w negocjacjach między pracodawcami a pracownikami, które obejmują również wynagrodzenia i warunki pracy w ujęciu bardziej ogólnym. Oznacza to na przykład, że w takich sytuacjach „adekwatność” jest z natury równoważona z innymi interesami i innymi częściami układu zbiorowego, podczas gdy ustawowe płace minimalne mają charakter zewnętrzny.

3.4. *Promowanie negocjacji zbiorowych w sprawie ustalania wynagrodzeń*

3.4.1. W art. 4 zobowiązuje się państwa członkowskie do przedsięwzięcia środków w celu wzmocnienia zdolności partnerów społecznych do podejmowania rokowań zbiorowych w sprawie ustalania wynagrodzeń na poziomie sektorowym lub międzysektorowym. Proponuje się próg 70 % w odniesieniu do zasięgu rokowań zbiorowych.

3.4.2. EKES podkreślał w swojej wcześniejszej opinii⁽¹⁸⁾, 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, jeśli zostały wprowadzone.

3.4.3. EKES podkreśla, że należy zadbać o to, by każde państwo członkowskie miało swobodę decyzji – zgodnie z warunkami krajowymi i z odpowiednim systemem stosunków pracy – o tym, po pierwsze, jaki jest odpowiedni cel w zakresie zasięgu, a po drugie, jakie środki należy podjąć na szczeblu krajowym, w przypadku gdy poziom ten spadnie poniżej celu wyznaczonego na szczeblu krajowym.

3.4.4. EKES obawia się również, że proponowany wiążący cel (70 % zasięgu) osłabiłby partnerów społecznych w perspektywie długoterminowej, ponieważ w niektórych krajach jednym ze sposobów osiągnięcia tego celu byłoby wprowadzenie systemu automatycznego rozszerzania układów zbiorowych na wszystkie przedsiębiorstwa i pracowników, co zmniejszyłoby rolę partnerów społecznych i osłabiłoby negocjacje zbiorowe.

3.5. *Adekwatność*

3.5.1. Art. 5 ust. 2 odnosi się do krajowych kryteriów stosowanych przez państwa członkowskie przy ustalaniu ustawowych płac minimalnych. Kryteria te obejmują na przykład siłę nabywczą, stopę wzrostu płac brutto oraz dynamikę zmian wydajności pracy. W motywie 21 stwierdza się, że wskaźniki takie jak „60 % mediany wynagrodzeń brutto i 50 % średniego wynagrodzenia brutto mogą pomóc w ocenie adekwatności wynagrodzenia minimalnego w stosunku do poziomu wynagrodzeń brutto”. Odnoszą się one jednak bardziej ogólnie do kwestii nierówności, nie zaś do ochrony pracowników znajdujących się w najtrudniejszej sytuacji.

3.5.2. EKES obawia się, że – wbrew zapewnieniom ze strony Komisji zawartych w uzasadnieniu – wniosek ma mieć wpływ na poziom płacy minimalnej, a w konsekwencji na poziom wynagrodzenia. Ponadto w uzasadnieniu wyjaśniono, że dyrektywa powinna umożliwić godne życie, ograniczyć ubóstwo pracujących i stworzyć bardziej wyrównane warunki działania. EKES uważa, że przepisy te odnoszą się do poziomu płac minimalnych, co pogłębia obawy co do zasadności podstawy prawnej i wyboru instrumentu prawnego.

3.6. EKES zauważa, że wniosek wykracza poza przepisy art. 18 ust. 2 dyrektywy 2014/24/UE w sprawie zamówień publicznych. Przewidują one, że państwa członkowskie podejmują środki służące zapewnieniu, aby wykonawcy przestrzegali mających zastosowanie obowiązków w dziedzinie prawa pracy, ustanowionych między innymi w układach zbiorowych. W proponowanym art. 9 wniosku nie zawarto jednak określenia „mających zastosowanie”. W związku z tym art. 9 można interpretować w taki sposób, że wynagrodzenia określone w układach zbiorowych powinny zawsze obowiązywać w zamówieniach publicznych. Pojawia się w związku z tym pytanie, czy intencją Komisji jest wyjście poza dyrektywę 2014/24/UE poprzez wprowadzenie za każdym razem wymogu wynagrodzenia zgodnego z układem zbiorowym we wszystkich zamówieniach publicznych.

⁽¹⁸⁾ Dz.U. C 429 z 11.12.2020, s. 159, pkt 3.3.10.

3.7. Monitorowanie i gromadzenie danych

3.7.1. Art. 10 zobowiązuje państwa członkowskie do zgłaszania, między innymi, danych dotyczących zasięgu negocjacji zbiorowych i poziomu płac minimalnych. Państwa członkowskie muszą również zadbać o to, by układy zbiorowe były przejrzyste i publicznie dostępne zarówno w odniesieniu do wynagrodzeń, jak i innych przepisów. Płace minimalne będą następnie oceniane przez Komisję i Komitet ds. Zatrudnienia Rady (EMCO).

3.7.2. W modelach rynku pracy opartych wyłącznie na negocjacjach zbiorowych adekwatność wynagrodzeń nie jest badana przez państwo ani agencję rządową. Umowy te są wyłączną własnością samych partnerów społecznych i są wyłącznie przez nich interpretowane. Nie do przyjęcia byłoby poddanie przeglądowi poziomu wynagrodzeń w układach zbiorowych. Wątpliwe jest również, w odniesieniu do autonomii partnerów społecznych, zobowiązanie ich w sposób ogólny do udostępniania i zapewnienia przejrzystości porozumień, tym bardziej że porozumienia te mogą być wyłącznie interpretowane i poddawane przeglądowi przez partnerów społecznych. EKES przypomina też, że układy zbiorowe nie zawsze zawierają minimalne poziomy płac lub pułapów płacowych. Ponadto obowiązki sprawozdawcze są bardzo pracochłonne, a w niektórych przypadkach wymogi dotyczące danych nie są wykonalne.

Wyniki głosowania:

Za: 106

Przeciw: 147

Wstrzymało się: 17
