

Минимални работни заплати: Неспазване и правоприлагане в държавите — членки на ЕС — сравнителен доклад

Въведение

През 2020 г. Европейският парламент възложи на Европейската комисия изпълнението на пилотен проект относно „Ролята на минималната работна заплата за установяване на универсална гаранция за труда“. Изпълнението на този пилотен проект (2021—2023 г.) беше възложено на Eurofound. В настоящия модул се изследва неспазването на законодателството за минималните работни заплати и подходът на държавите членки към правоприлагането в тази област.

Механизмите за определяне на минимални работни заплати са мощен инструмент на пазара на труда. Те са задължителни и тяхното прилагане е повсеместно във всички европейски държави. За разработването и изпълнението на стабилни стратегии и мерки с цел спазване и прилагане на минималните работни заплати е важно степента и моделите на неспазване да бъдат анализирани възможно най-задълбочено, доколкото позволяват наличните данни. Това е от значение не само за повишаването на ефективността на мерките за намеса, но и за вземането на стратегически решения при разпределянето на наличните публични ресурси. Измерването на неспазването не е лесна задача и изисква използването на точна информация относно доходите и равнищата на минималните работни заплати, която често трудно се набавя, тъй като в държавите, в които минималните равнища на заплащане се определят чрез колективно договаряне на отраслово равнище такава информация рядко е на разположение или трудно може да бъде извлечена. Прилагането на минималните работни заплати е от съществено значение, а разбирането на начина, по който правоприлагането влияе върху спазването на законодателството е от решаващо значение за изготвянето на политики. Данните относно правоприлагането и спазването обаче са оскъдни, а сравнението между отделните държави е трудно.

Контекст на политиката

- На 19 октомври 2022 г. Европейският парламент и Европейският съвет приеха директивата относно адекватните минимални работни заплати в ЕС.
- От 27-те държави членки 22 установяват законоустановени минимални работни заплати на национално равнище, а в останалите това става чрез договаряне на отраслово равнище.
- Спазването на регламентирани минимални работни заплати е от основно значение за гарантиране на правата на работещите, тяхната защита на пазара на труда, еднаквите условия за осъществяване на дейността и лоялната конкуренция.
- В 22 държави от ЕС прилагането на минималните работни заплати е елемент от общите разпоредби в областта на труда. В някои държави има конкретни разпоредби или процедури за секторите/отраслите, териториалните области или работещите, сред които има или се очаква да има по-голям брой случаи на неспазване.

Основни констатации

- Прогнозните равнища за неспазването на законодателството относно минималните работни заплати зависят в решаваща степен от източниците на данни. Оценките за неспазването следва да се приемат като приблизителни, а не като точни цифри. Когато се използва проучването на структурата на заплатите, което обхваща само по-големите предприятия и използва информация за доходите, докладвана от работодателите, равнищата на неспазване обикновено са доста ниски. Когато се използват статистически данни на Европейския съюз за доходите и условията на живот, които обхващат цялото население в трудоспособна възраст и в които работещите сами съобщават доходите си, равнищата на неспазване обикновено са по-високи.
- Налице е положителна корелация между неспазването и индекса Kaiz (съотношението между минималната работна заплата и средната/медианната заплата), което предполага, че то е по-високо, когато установената минимална заплата е по-висока.
- В двата вида проучвания делът на случаите на неспазване е по-висок от медианната стойност в Кипър, Дания, Естония, Франция, Германия, Унгария, Люксембург и Испания. Равнищата на неспазване са трайно по-ниски от медианната стойност в Белгия, България, Хърватия, Финландия, Латвия, Малта, Полша, Португалия и Словакия.
- Работещите, които получават по-ниско заплащане от минималната работна заплата обикновено са по-млади и с по-ниско образование, и по-често са жени на срочен договор или на непълно работно време, наети от по-малки предприятия. Секторите на услугите като цяло са засегнати в по-голяма степен от това явление, отколкото производството.

- Неспазването се среща много по-често сред служителите, които работят с намалено работно време, което вероятно е отражение на ниското равнище на ангажираност с пазара на труда. Също така неспазването е по-високо, когато се изчислява като се използва часовата ставка вместо месечното възнаграждение. Това може да се дължи на факта, че някои работодатели може да спазват минималните месечни работни заплати, но карат наетите лица да работят повече часове, отколкото е посочено в договорите им, и по този начин не спазват минималните почасови ставки.
- В повечето държави компетентни органи за правоприлагането в областта на минималните работни заплати са институциите с обща компетентност за прилагането на трудовото право и целия спектър в областта на трудовото законодателство.
- Инспекциите по труда са основните органи, ангажирани с прилагането на разпоредбите за минималните работни заплати в 19 държави, заедно — в различна степен и по различен начин — със специализираните трудови съдилища и данъчните и социалноосигурителните органи. В три държави има повече от една институция, пряко отговорна за прилагането на разпоредбите за минималните работни заплати.
- Социалните партньори имат ключова роля за прилагането на тези разпоредби. В скандинавските държави те имат преки инспектиращи функции във връзка с изпълнението на колективните трудови договори. В другите държави членки те често предоставят насоки и подкрепа на работещите и работодателите, като имат роля при решаването на спорове и изготвянето на политики.
- Стратегиите в правоприлагането в областта на минималните работни заплати все по-често се основават на постигането на равновесие между принципите на възпиране и превенция. Също така се отдава все по-голямо внимание на консултативната, насочваща и информационна роля на инспекциите, както и на използването на стимули за работодателите, информационни кампании и кампании за повишаване на осведомеността и обмен на данни.
- През последното десетилетие няколко държави членки осъществиха значителни реформи в системите и разпоредбите си в областта на правоприлагането; промени в разпоредбите в областта на правоприлагането; преустройство на инспекциите по труда; промени във вида и тежестта на санкциите и в достъпа до информация и обмена на данни относно неспазването; и създаване на компетентни групи/комисии в областта на прилагането на разпоредбите за минималните работни заплати.
- Набор от механизми, като обмена на информация и координация между съответните заинтересовани партньори, използването на мерки за оповестяване и порицаване, на верижна отговорност, на овластяване на работещите — са ефективни в контекста на характеризиращи се с високо ниво на риска икономически отрасли, сложни бюрократични процедури и ограничени човешки ресурси. По същия начин един цялостен подход, съчетаващ възпиращи и превантивни мерки, широкообхватна верижна отговорност на всички подизпълнители и съществуваща култура на партньорство, оказва влияние върху начина на действие на органите и постигането на резултати.
- В отсъствието на специализирани системи за правоприлагане в областта на минималните работни заплати в повечето държави, инспекциите по труда все по-често прилагат косвени стратегии, които увеличават вероятността за спазване. В тези свои практики те се стремят да подкрепят три основни групи в хода на процеса на прилагане:

работещите, работодателите и органите. Установено е, че съчетаването на „меки“ инициативи с по-строги мерки увеличава ефективността на действията на инспекциите за прилагане на минималните работни заплати.

Насоки за политиката

- Количествената оценка на неспазването е трудна задача, която зависи в решаваща степен от качеството и характеристиките на използваните данни. За подобряване на познанието за това явление на изследователите следва да се предоставят по-хармонизирани, всеобхватни и точни източници на данни за доходите на равнище ЕС. Следва също така да се положат усилия за извличане на повече информация относно законосъобразните минимални заплати, определени чрез колективно договаряне, които обикновено се установяват на отраслово равнище от синдикални организации и сдружения на работодатели. Тази информация като цяло липсва и не е лесно достъпна.
- През последните години дерегулирането на пазара на труда и новите форми на труд усложниха установяването на случаи на неспазване и правоприлагането в сравнение с предходните години. По-голямо внимание в дейностите по правоприлагане следва да се обърне на използването на извличане на данни, предоставянето на насоки за работещите и работодателите и засилването на сътрудничеството със социалните партньори и други институции.
- Въпреки че отпуснатите финансови средства за правоприлагащите институции са се увеличили през последното десетилетие в много държави членки и броят на инспектиращите се е увеличил в половината от държавите, за които има налични данни, в много от държавите ресурсите все още са едва отчасти достатъчни за ефективни действия по правоприлагане. Необходими са повече финансови ресурси и обучен персонал, за да се подобри капацитетът на инспекциите по труда да реагират на най-новите тенденции и рискове на пазара на труда.
- Сътрудничеството със социалните партньори и други институции в дейностите по правоприлагане подобрява капацитета за достигане отвъд обхвата на конвенционалните инспекции и за обмена на информация относно спазването. Следва да се засили сътрудничеството и взаимното учене между правоприлагащите институции и социалните партньори на равнище ЕС.
- Възпиращите и превантивните мерки взаимно се допълват и следва да се прилагат едновременно, за да имат ефективност на стратегиите в областта на правоприлагането. В някои държави следва да се обърне по-голямо внимание също и на защитата на работещите от неблагоприятно третиране при подаване на жалба.
- От ключово значение е извършването на оценка на националните интервенции, насочени пряко и/или косвено към спазването на изискванията за минималните работни заплати. Тя следва да се основава на по-структурирано и регламентирано събиране на данни.

Допълнителна информация

Докладът „Минимални работни заплати: Неспазване и правоприлагане в държавите — членки на ЕС — сравнителен доклад“ е достъпен на адрес <https://eurofound.link/ef23059>

Ръководител на изследването: Carlos Vacas-Soriano
information@eurofound.europa.eu