

Minimalne plače: neskladnost in izvrševanje v državah članicah EU – primerjalno poročilo

Uvod

Evropski parlament je leta 2020 Evropsko komisijo pozval, naj izvede pilotni projekt o vlogi minimalne plače pri uvedbi univerzalnega jamstva za delo. Izvajanje tega pilotnega projekta (2021–2023) je bilo zaupano Eurofoundu. V tem modulu se proučujeta neskladnost z zakonodajo o minimalni plači in pristop držav članic k izvrševanju.

Mehanizmi za določanje minimalne plače so močno orodje trga dela. So zavezujoči in izvajajo se v vseh evropskih državah. Za oblikovanje in izvajanje dobrih strategij in ukrepov za skladnost z minimalno plačo in njeno izvrševanje je treba obseg in vzorce neskladnosti analizirati tako podrobno, kot to omogočajo razpoložljivi podatki. To ni pomembno le za povečanje učinkovitosti posegov, temveč tudi za sprejemanje strateških odločitev pri dodeljevanju razpoložljivih javnih sredstev. Merjenje neskladnosti ni preprosto ter zahteva uporabo natančnih informacij o dohodku in ravneh minimalne plače, ki jih je pogosto težko pridobiti, saj so v državah, v katerih se spodnja meja plače določa s kolektivnimi pogajanjimi na sektorski ravni, te informacije redko na voljo ali jih je težko najti. Izvrševanje minimalnih plač je bistveno, razumevanje njegovega vpliva na skladnost pa je ključnega pomena za oblikovanje politik. Vendar so podatki o izvrševanju in skladnosti skopi, primerjava med državami pa je težavna.

Okvir politike

- V EU sta Evropski parlament in Evropski svet 19. oktobra 2022 sprejela direktivo o ustreznih minimalnih plačah.
- Izmed 27 držav članic jih zakonsko določene minimalne plače 22 določa na nacionalni ravni, druge pa s pogajanjimi na sektorski ravni.
- Skladnost s predpisi o minimalni plači je bistvena za zagotavljanje pravic delavcev, njihove zaščite na trgu dela, enakih konkurenčnih pogojev za podjetja in poštene konkurence.

- V 22 državah EU je uveljavljanje minimalnih plač vključeno v splošne delovnopravne predpise. Nekatere države imajo posebne predpise ali postopke za tiste gospodarske panoge/sektorje, ozemlja ali delavce, pri katerih je neskladnost pogostejša ali za katere se to pričakuje.

Ključne ugotovitve

- Ocenjene ravni neskladnosti z zakonodajo o minimalni plači so odvisne predvsem od vira podatkov. Ocene neskladnosti je treba upoštevati kot približke in ne natančne vrednosti. V anketi o strukturi plač, v kateri so zajeta samo večja podjetja in se uporabljajo informacije o dohodkih, ki jih sporočijo delodajalci, so stopnje neskladnosti v splošnem precej nizke. Glede na statistiko Evropske unije o dohodku in življenjskih pogojih, ki zajema celotno delovno sposobno prebivalstvo in temelji na podatkih o dohodku, ki jih sporočijo delavci sami, so stopnje neskladnosti po navadi višje.
- Neskladnost je pozitivno povezana s kaitzovim indeksom (razmerje med minimalno plačo in povprečno plačo/mediano plače), kar pomeni, da je večja, če je določena minimalna plača višja.
- V obeh primerih so stopnje neskladnosti na Cipru, Danskem, v Estoniji, Franciji, Nemčiji, na Madžarskem, v Luksemburgu in Španiji višje od mediane. Stopnje neskladnosti so dosledno nižje od mediane v Belgiji, Bolgariji, na Hrvaškem, Finskem, v Latviji, na Malti, Poljskem, Portugalskem in Slovaškem.
- Delavci, ki prejemajo manj od minimalne plače, so v splošnem mlajši in slabše izobraženi ter pogosteje ženske s pogodbo za določen ali krajši delovni čas in zaposleni v manjših podjetjih. Ta pojav v splošnem bolj vpliva na storitvene sektorje kot na predelovalne dejavnosti.

- Neskladnost je veliko pogostejša med zaposlenimi s krajšim delovnim časom, kar bi lahko odražalo nizko stopnjo povezanosti s trgom dela. Neskladnost je višja tudi, kadar se ocenjuje glede na urno postavko in ne mesečno plačo. Morebitni razlog je ta, da nekateri delodajalci upoštevajo minimalno mesečno plačo, vendar morajo njihovi zaposleni delati več ur, kot je navedeno v pogodbah, zato prihaja do neskladnosti z minimalno urno postavko.
- V večini držav minimalne plače uveljavljajo splošne institucije, ki so pristojne za izvrševanje delovnega prava in obravnavajo celoten spekter delovne zakonodaje.
- Inšpektorati za delo so glavne institucije, ki so vključene v izvrševanje minimalne plače v 19 državah, skupaj z delovnimi sodišči ter davčnimi organi in organi za socialno zavarovanje – v različnem obsegu in na različne načine. V treh državah je za izvrševanje minimalnih plač neposredno odgovorna več kot ena institucija.
- Socialni partnerji imajo ključno vlogo pri izvrševanju predpisov o minimalni plači. V nordijskih državah imajo neposredno inšpekcijsko vlogo za zagotavljanje uporabe kolektivnih pogodb. V drugih državah članicah pogosto zagotavljajo smernice ter podporo delavcem in delodajalcem ter sodelujejo pri reševanju sporov in oblikovanju politik.
- Strategije za izvrševanje minimalne plače vse bolj temeljijo na ravnovesju med odvrčanjem in preprečevanjem. Vse več pozornosti se namenja tudi svetovalni, usmerjevalni in informativni vlogi inšpektoratov ter uporabi spodbud za delodajalce, kampanjam obveščanja in ozaveščanja ter souporabi podatkov.
- V zadnjem desetletju je več držav članic izvedlo pomembne reforme sistemov izvrševanja in predpisov o izvrševanju: spremembe predpisov o izvrševanju, reforme inšpektoratov za delo, spremembe vrste in intenzivnosti sankcij ter dostopa do informacij in souporabe podatkov o neskladnosti ter oblikovanje pristojnih skupin/komisij za izvrševanje minimalne plače.
- Sklop mehanizmov – izmenjava informacij in usklajevanje ustreznih deležnikov, uporaba načela „imenuj krivca in ga osramoti“, uporaba verižne odgovornosti, opolnomočenje delavcev – je učinkovit v razmerah, za katere so značilni zelo tvegani gospodarski sektorji, zapleteni birokratski postopki in omejeni človeški viri. Na ukrepanje organov in njihovo doseganje rezultatov vplivajo tudi celostni pristop, ki združuje odvrčilne in preventivne ukrepe, obsežen obseg odgovornosti v podizvajalski verigi in že obstoječa kultura partnerstva.
- Ker v večini držav ni posebnih sistemov za izvrševanje minimalne plače, inšpektorati za delo vse pogosteje uporabljajo posredne strategije, ki povečujejo verjetnost skladnosti. Njihov cilj je tako v postopku podpreti tri glavne skupine: delavce, delodajalce in organe. Izkazalo se je, da kombinacija mehkih pobud in strožjih ukrepov povečuje učinkovitost delovanja inšpektoratov pri izvrševanju minimalne plače.

Smernice politike

- Količinska opredelitev neskladnosti je zahtevna naloga, ki je močno odvisna od kakovosti in značilnosti uporabljenih podatkov. Da bi izboljšali poznavanje tega pojava, bi bilo treba raziskovalcem zagotoviti bolj usklajene, celovite in natančne vire podatkov o dohodku na ravni EU. Prav tako bi si bilo treba prizadevati za pridobitev boljših informacij o zakonskih spodnjih mejah plač, določenih s kolektivnimi pogajanjmi, ki jih na ravni industrije po navadi določijo sindikati in združenja delodajalcev. Te informacije so v splošnem pomanjkljive in težko dostopne.
- V zadnjih letih sta zaradi deregulacije trga dela in novih oblik dela ugotavljanje neskladnosti in izvrševanje bolj zapleteni kot v preteklosti. Več pozornosti bi bilo treba nameniti uporabi podatkovnega rudarjenja, zagotavljanju smernic delavcem in delodajalcem ter okrepjenemu sodelovanju s socialnimi partnerji in drugimi institucijami pri dejavnostih izvrševanja.
- Čeprav je bilo v zadnjem desetletju v številnih državah članicah izvršilnim institucijam dodeljenih več finančnih sredstev in se je število inšpektorjev povečalo v polovici držav, za katere so na voljo podatki, sredstva v mnogih državah še vedno le delno zadostujejo za učinkovite dejavnosti izvrševanja. Potrebni je več finančnih sredstev in usposobljenega osebja, da se izboljša zmogljivost inšpektoratov za delo za odzivanje na nedavne trende in tveganja na trgu dela.
- Sodelovanje s socialnimi partnerji in drugimi institucijami pri dejavnostih izvrševanja izboljšuje zmogljivost za doseganje tistih, ki jih običajni inšpekcijski pregledi ne zajemajo, ter izmenjavo informacij o skladnosti. Okrepiti bi bilo treba sodelovanje in vzajemno učenje med izvršilnimi institucijami in socialnimi partnerji na ravni EU.
- Odvrčilni in preventivni ukrepi se med seboj dopolnjujejo in bi jih bilo treba sprejeti skupaj za učinkovite strategije izvrševanja. V nekaterih državah bi bilo treba več pozornosti nameniti tudi zaščiti delavcev pred negativnim obravnavanjem zaradi vložitve pritožbe.
- Ocenjevanje nacionalnih ukrepov, ki neposredno in/ali posredno obravnavajo skladnost z minimalno plačo, je ključnega pomena. Temeljiti mora na bolj strukturiranem in formaliziranem zbiranju podatkov.

Dodatne informacije

Poročilo *Minimalne plače: neskladnost in izvrševanje v državah članicah EU – primerjalno poročilo* je na voljo na <https://eurofound.link/ef23059>

Research manager: Carlos Vacas-Soriano

information@eurofound.europa.eu