

# Płaca minimalna: nieprzestrzeganie przepisów i egzekwowanie przepisów we wszystkich państwach członkowskich UE – sprawozdanie porównawcze

## Wprowadzenie

W 2020 r. Parlament Europejski zwrócił się do Komisji Europejskiej o przeprowadzenie projektu pilotażowego „Rola płacy minimalnej w ustanawianiu powszechnej gwarancji pracy”. Realizację tego projektu pilotażowego powierzono Eurofoundowi (lata 2021–2023). W module tym przeanalizowano kwestię nieprzestrzegania przepisów dotyczących płacy minimalnej i sposób, w jaki państwa członkowskie podchodzą do egzekwowania tych przepisów.

Mechanizmy ustalania płacy minimalnej pozwalają wywrzeć bardzo duży wpływ na rynek pracy. Mają skutek wiążący i są powszechnie wykorzystywane we wszystkich państwach europejskich. Opracowywanie i realizowanie solidnych strategii i działań służących zapewnieniu przestrzegania przepisów o płacy minimalnej i ich egzekwowania wymaga przeanalizowania skali i mechanizmów nieprzestrzegania przepisów w sposób na tyle szczegółowy, na ile pozwalają na to dostępne dane. Ma to znaczenie nie tylko w kontekście zwiększenia skuteczności interwencji, ale również podejmowania strategicznych decyzji w kwestii podziału dostępnych zasobów publicznych. Nie jest łatwo zmierzyć skalę nieprzestrzegania przepisów – wymaga to precyzyjnych informacji na temat dochodów i poziomu płacy minimalnej. Często trudno jest je zdobyć, ponieważ w krajach, w których płacę minimalną ustala się w drodze rokowań zbiorowych na poziomie sektorowym, takie informacje rzadko są dostępne lub mogą być trudne do zebrania. Egzekwowanie płacy minimalnej ma znaczenie zasadnicze, a zrozumienie, w jaki sposób egzekwowanie przepisów wpływa na ich przestrzeganie, jest niezbędne dla kształtowania polityki. Dostępne dane dotyczące egzekwowania i przestrzegania przepisów są jednak niewystarczające i trudno się je porównuje między poszczególnymi państwami.

## Kontekst polityki

- 19 października 2022 r. Parlament Europejski i Rada Europejska przyjęły dyrektywę o płacach minimalnych.
- Ustawową płacę minimalną 22 z 27 państw członkowskich ustala na szczeblu krajowym, a w pozostałych prowadzi się negocjacje na szczeblu sektorowym.

- Przestrzeganie przepisów dotyczących płacy minimalnej ma zasadnicze znaczenie dla zagwarantowania praw pracowniczych, ich ochrony na rynku pracy, równych warunków działania dla przedsiębiorstw i uczciwej konkurencji.
- W 22 państwach UE egzekwowanie płacy minimalnej stanowi część ogólnych przepisów prawa pracy. W niektórych państwach obowiązują przepisy lub procedury szczegółowe dotyczące tych gałęzi przemysłu/sektorów, regionów lub pracowników, w przypadku których poziom nieprzestrzegania przepisów jest wysoki lub oczekuje się, że będzie wysoki.

## Najważniejsze ustalenia

- Szacowane poziomy nieprzestrzegania przepisów dotyczących płacy minimalnej zależą przede wszystkim od źródła danych. Szacunki dotyczące nieprzestrzegania przepisów należy traktować jako wartości przybliżone, a nie precyzyjne dane. Jeżeli chodzi o dane zebrane w drodze badania struktury wynagrodzeń, które obejmuje wyłącznie większe przedsiębiorstwa i w którym wykorzystuje się informacje o dochodach przekazane przez pracodawców, poziom nieprzestrzegania przepisów jest na ogół dość niski. Jeżeli chodzi o dane zebrane w ramach europejskiego badania dochodów i warunków życia, które obejmuje całą ludność w wieku produkcyjnym i w którym sami pracownicy zgłaszają swoje dochody, poziom nieprzestrzegania przepisów jest zazwyczaj wyższy.
- Nieprzestrzeganie przepisów wykazuje dodatnią korelację ze współczynnikiem Kaitza (stosunek płacy minimalnej do średniej/mediany płac), co sugeruje, że jego skala rośnie, gdy poziom płacy minimalnej jest wyższy.
- Według obu badań wskaźniki nieprzestrzegania przepisów są wyższe niż poziom mediany na Cyprze, w Danii, Estonii, Francji, Niemczech, na Węgrzech, w Luksemburgu i Hiszpanii. Poziomy nieprzestrzegania przepisów stale utrzymują się na niższym poziomie niż poziom mediany w Belgii, Bułgarii, Chorwacji, Finlandii, na Łotwie, Malcie, w Polsce, Portugalii i na Słowacji.

- Pracownicy, którzy otrzymują wynagrodzenie niższe od płacy minimalnej, są zazwyczaj młodszy i mniej wykształceni, częściej są to kobiety, są zatrudnieni na podstawie umowy o pracę na czas określony lub w niepełnym wymiarze czasu pracy i pracują w mniejszych przedsiębiorstwach. Ogólnie rzecz biorąc, problem ten w większym stopniu dotyczy sektora usług, niż sektora wytwórczego.
- Nieprzestrzeganie przepisów znacznie częściej dotyczy pracowników pracujących w krótszym wymiarze czasu pracy, co może odzwierciedlać niski status na rynku pracy. Poziom nieprzestrzeganie przepisów jest wyższy również wtedy, gdy szacuje się go na podstawie płacy godzinowej, a nie miesięcznej. Może to wynikać z faktu, że niektórzy pracodawcy mogą stosować się do miesięcznej płacy minimalnej, ale wymagają od pracowników przepracowania większej liczby godzin niż określono w ich umowach, i w rezultacie tacy pracodawcy nie przestrzegają godzinowej płacy minimalnej.
- W większości państw za egzekwowanie płacy minimalnej odpowiadają instytucje o charakterze ogólnym odpowiedzialne za egzekwowanie prawa pracy i zajmujące się szerokim spektrum przepisów należących do tej dziedziny.
- W 19 państwach głównymi instytucjami zajmującymi się egzekwowaniem płacy minimalnej są inspektoraty pracy, wraz – w różnym stopniu i na różne sposoby – z sądami pracy oraz organami podatkowymi i organami ds. ubezpieczeń społecznych. W trzech państwach istnieje więcej niż jedna instytucja bezpośrednio odpowiedzialna za egzekwowanie płacy minimalnej.
- Kluczową rolę w egzekwowaniu tych przepisów odgrywają partnerzy społeczni. W krajach nordyckich pełnią one bezpośrednią rolę kontrolną w celu egzekwowania układów zbiorowych. W pozostałych państwach członkowskich partnerzy społeczni zazwyczaj udzielają pracownikom i pracodawcom wskazówek i wsparcia, jak również biorą udział w rozstrzygnięciu sporów i kształtowaniu polityki.
- Strategie dotyczące egzekwowania płacy minimalnej w coraz większym stopniu opierają się na znalezieniu równowagi między odstraszeniem a zapobieganiem. Coraz większą uwagę zwraca się również na doradczą, pomocniczą i informacyjną rolę inspektoratów, a także na stosowanie zachęt dla pracodawców, kampanie informacyjne i uświadamiające oraz wymianę danych.
- W ostatnim dziesięcioleciu szereg państw członkowskich przeprowadził istotne reformy systemów egzekwowania prawa i przepisów: zmiany przepisów dotyczących egzekwowania prawa; reformy inspektoratów pracy; zmiany w rodzaju i ciężarze sankcji oraz zapewnienie dostępu do informacji i wymiany danych dotyczących nieprzestrzegania przepisów; a także powoływanie grup/komisji ds. egzekwowania płacy minimalnej.
- W sytuacjach, w których sektory gospodarki zmagają się z wysokim ryzykiem, procedury biurokratyczne są skomplikowane, a zasoby ludzkie ograniczone, sprawdza się szereg różnych mechanizmów – wymiana informacji i koordynacja działań odpowiednich zainteresowanych stron, podawanie do wiadomości publicznej tożsamości podmiotów łamiących przepisy, uwzględnianie odpowiedzialności w łańcuchach podwykonawstwa czy wzmocnienie pozycji pracowników. Na to, jak organy działają i jak osiągają rezultaty, wpływa również stosowanie całościowego podejścia łączącego środki odstraszenia i zapobiegawcze, stosowanie szerokiego zakresu odpowiedzialności w łańcuchu podwykonawców oraz ugruntowana kultura partnerstwa.
- Wobec braku w większości państw specjalnych systemów egzekwowania płacy minimalnej inspektoraty pracy coraz częściej stosują strategie

pośrednie zwiększające prawdopodobieństwo przestrzegania przepisów. W ten sposób starają się wspierać trzy główne grupy będące częścią tego procesu: pracowników, pracodawców i organy publiczne. Wykazano, że połączenie miękkich inicjatyw z bardziej rygorystycznymi środkami zwiększa skuteczność działań inspektoratów w zakresie egzekwowania płacy minimalnej.

## Wskazówki dotyczące polityki

- Ilościowe określenie skali nieprzestrzegania przepisów stanowi trudne zadanie, które w dużej mierze zależy od jakości i charakterystyki użytych danych. Aby poszerzyć dostępną wiedzę na temat tego zjawiska, analitycy powinni mieć dostęp do bardziej zharmonizowanych, całościowych i dokładnych źródeł danych dotyczących dochodów na poziomie UE. Należy również zebrać lepsze informacje na temat ustawowych progów płacowych ustalanych w drodze negocjacji zbiorowych, zazwyczaj na poziomie sektora, przez związki zawodowe i organizacje pracodawców. Ogólnie rzecz biorąc, informacje te są niewystarczające i nie są one łatwo dostępne.
- W wyniku deregulacji rynku pracy i rozpowszechnienia nowych form pracy w ostatnich latach identyfikowanie przypadków nieprzestrzegania przepisów i egzekwowanie tych regulacji stało się bardziej skomplikowane niż w przeszłości. Należy położyć większy nacisk na wykorzystywanie eksploracji danych, udzielanie wskazówek pracownikom i pracodawcom oraz zacieśnianie współpracy z partnerami społecznymi i innymi instytucjami w zakresie działań związanych z egzekwowaniem przepisów.
- Chociaż w ciągu ostatniego dziesięciolecia w wielu państwach członkowskich zwiększono alokację finansową dla instytucji zajmujących się egzekwowaniem przepisów, a w połowie państw, w przypadku których dostępne są dane, liczba inspektorów wzrosła, w wielu państwach zasoby nadal jedynie częściowo wystarczają do prowadzenia skutecznych działań w zakresie egzekwowania przepisów. Aby zwiększyć zdolność inspektoratów pracy do reagowania na nowe tendencje i zagrożenia na rynku pracy, potrzebne są większe zasoby finansowe i wyszkolony personel.
- Współpraca z partnerami społecznymi i innymi instytucjami w zakresie egzekwowania przepisów zwiększa zdolność do docierania do podmiotów, których zwykłe kontrole nie obejmują, oraz do wymiany informacji na temat przestrzegania przepisów. Należy zacieśnić współpracę i zwiększyć poziom wzajemnego uczenia się między instytucjami egzekwowania przepisów a partnerami społecznymi na szczeblu UE.
- Środki odstraszenia i zapobiegawcze wzajemnie się uzupełniają i powinno się je przyjmować wspólnie w ramach skutecznych strategii na rzecz egzekwowania przepisów. W niektórych krajach należy również zwrócić większą uwagę na ochronę pracowników przed represjami w następstwie złożenia skargi.
- Ocena krajowych działań bezpośrednio lub pośrednio dotyczących przestrzegania przepisów w zakresie płacy minimalnej ma kluczowe znaczenie. Musi się ona opierać na danych gromadzonych w sposób bardziej ustrukturyzowany i sformalizowany.

### Dalsze informacje

Sprawozdanie *Minimum wages: Non-compliance and enforcement across EU Member States (Płaca minimalna: Nieprzestrzeganie przepisów i egzekwowanie przepisów we wszystkich państwach członkowskich UE)* – sprawozdanie porównawcze jest dostępne pod adresem <https://eurofound.link/ef23059>

Kierownik ds. badań: Carlos Vacas-Soriano  
[information@eurofound.europa.eu](mailto:information@eurofound.europa.eu)