

Pojęcie płacy zapewniającej utrzymanie na minimalnym poziomie i praktyka z nią związana

Wprowadzenie

Płaca zapewniająca utrzymanie na minimalnym poziomie została zdefiniowana jako „miara dochodu, która pozwala pracownikowi na podstawowy, lecz społecznie akceptowalny standard życia” (Komisja ds. płacy zapewniającej utrzymanie na minimalnym poziomie Wielkiej Brytanii). Kampanie na rzecz płacy zapewniającej utrzymanie na minimalnym poziomie rozpoczęły się w latach 90. XX wieku. Ich celem było uzyskanie podwyżek wynagrodzeń dla osób o niskich zarobkach. W ramach tych inicjatyw oblicza się dochód niezbędny do osiągnięcia podstawowego standardu życia, z uwzględnieniem istniejących poziomów transferów państwowych. Na ogół obliczeń tych dokonuje się na podstawie informacji od reprezentatywnych obywateli uzyskanych w grupach fokusowych, przy wykorzystaniu metod badania standardowych dochodów minimalnych. Działania te mają odzwierciedlać społeczny konsensus na temat standardowego „koszyka towarów i usług” kupowanego przez każde gospodarstwo domowe. Po obliczeniu tego, płaca zapewniająca utrzymanie na minimalnym poziomie jest zawsze wyższa niż dana ustawowa płaca minimalna.

Do chwili obecnej główne kampanie na rzecz płacy zapewniającej utrzymanie na minimalnym poziomie były prowadzone w nielicznych anglojęzycznych krajach o liberalnych gospodarkach rynkowych. Najbardziej postępową inicjatywę w Europie realizuje się w Wielkiej Brytanii, gdzie ponad 4 tys. pracodawców otrzymało od fundacji na rzecz płacy zapewniającej utrzymanie na minimalnym poziomie stosowną akredytację. Ci pracodawcy zobowiązują się do wypłacania wszystkim swoim pracownikom – również pracownikom zatrudnionym na podstawie umów regularnie pracującym w ich siedzibach – wynagrodzenia zapewniającego utrzymanie na minimalnym poziomie, które jest o 26% wyższe od ustawowej minimalnej płacy pracowników zatrudnionych w Londynie.

Kontekst polityki

Celem kampanii na rzecz płacy zapewniającej utrzymanie na minimalnym poziomie jest zwrócenie uwagi na nieadekwatność dochodu osób zarabiających ustawowe minimum. Większość państw członkowskich UE (22) wprowadziła ustawowe minimalne wynagrodzenie, co przez decydentów i ogół społeczeństwa przyjmowane jest jako użyteczny środek. Coraz powszechniej uznaje się fakt,

że jeśli zarządza się nim rozważnie, wywiera on, o ile w ogóle, niewiele negatywnych skutków dla zatrudnienia, jakie przewiduje tradycyjna teoria ekonomiczna. Przykładowo po wprowadzeniu ustawowego wynagrodzenia minimalnego w 2015 r. bezrobocie w Niemczech nieustannie spada z już i tak niskich poziomów. Jednak ponieważ ustawowe minimalne wynagrodzenie jest ustalane w sposób ostrożny, często nie zapewnia ono tym, dla których jest przeznaczone, podstawowego i godziwego poziomu życia. W rezultacie zaczęto wzywać do zwiększenia wsparcia płac i dochodów dla osób o niskich zarobkach, co znalazło odzwierciedlenie w przepisach europejskiego filaru praw socjalnych dotyczących „sprawiedliwego wynagrodzenia” ogłoszonych w 2017 r. Wzrosło również zainteresowanie polityczne związków zawodowych odnośnie do koordynacji krajowego minimalnego wynagrodzenia w całej UE, pomimo braku kompetencji prawnych UE w odniesieniu do wynagrodzeń. Według zwolenników płacy zapewniającej utrzymanie na minimalnym poziomie bardzo niezbędne są dalsze działania niwelujące różnicę między wynagrodzeniem minimalnym a płacą zapewniającą utrzymanie na minimalnym poziomie.

Kluczowe ustalenia

- Kampanie na rzecz płacy zapewniającej utrzymanie na minimalnym poziomie prowadzone są obecnie w pięciu państwach, w tym w dwóch obecnych państwach członkowskich: Wielkiej Brytanii, Irlandii, Kanadzie, Nowej Zelandii i Stanach Zjednoczonych. W sprawozdaniu dokonano także przeglądu bieżących kampanii na rzecz wynagrodzeń i dyskusji politycznych na temat „godziwego wynagrodzenia” lub płacy zapewniającej utrzymanie na minimalnym poziomie w wielu innych państwach, zwłaszcza w państwach członkowskich Europy Środkowej i Wschodniej.
- Współczesne kampanie na rzecz płacy zapewniającej utrzymanie na minimalnym poziomie często mają swój początek w dużych miastach o stosunkowo wysokich kosztach utrzymania – w szczególności wysokich kosztach mieszkaniowych – i w których stawki wynagrodzenia dla większości pracowników nie nadążają za rzeczywistym kosztem życia. W Wielkiej Brytanii Komisja ds. płacy zapewniającej utrzymanie na minimalnym poziomie określa dwie różne stawki: jedną dla całego państwa i drugą, wyższą, dla Londynu.

- Ustalone stawki płacy zapewniającej utrzymanie na minimalnym poziomie są zawsze wyższe niż odpowiednie stawki ustawowej minimalnej płacy i to o 15–80% w przytoczonych przykładach.
- Płaca zapewniająca utrzymanie na minimalnym poziomie może przybierać różne formy. W Stanach Zjednoczonych ma to zazwyczaj formę rozporządzenia zobowiązującego przedsiębiorstwa w określonym mieście lub okręgu zaangażowanym w zamówienia publiczne lub otrzymującym fundusze publiczne do wypłacenia swoim pracownikom stawki płacy zapewniającej utrzymanie na minimalnym poziomie. W innych krajach płacę zapewniającą utrzymanie na minimalnym poziomie wprowadzała na zasadzie dobrowolnego programu fundacja organizująca – z wielostronnym członkostwem – akredytująca zainteresowanych pracodawców, prowadząca badania w tym zakresie i regularnie aktualizująca stopy płacy zapewniającej utrzymanie na minimalnym poziomie.
- Zarówno w jednym, jak i w drugim przypadku wynagrodzenie zapewniające utrzymanie na minimalnym poziomie wypłacane jest przez niewielki odsetek pracodawców, w przeciwieństwie do ustawowej płacy minimalnej, która prawnie zobowiązuje wszystkich pracodawców. Szacuje się, że rezultatem skutecznej kampanii na rzecz płacy zapewniającej utrzymanie na minimalnym poziomie w Wielkiej Brytanii był bezpośredni wzrost wynagrodzeń 120-150 tys. pracowników, a tylko mniej niż 3% pracujących zarabia poniżej tego minimum. Pośrednio inni pracownicy skorzystali z „normy” płacy zapewniającej utrzymanie na minimalnym poziomie, ponieważ jest ona stosowana jako punkt odniesienia w negocjacjach płacowych lub jest oferowana pracownikom przez nieakredytowanych pracodawców.
- Jedynie w kilku krajach minimalne wynagrodzenie jest wystarczające, by pracownik mógł znaleźć się powyżej progu zagrożenia ubóstwem bez dodatkowych świadczeń państwowych. Świadczenia te stały się coraz bardziej istotne we wspieraniu niskodochodowych gospodarstw domowych na przestrzeni ostatniego pokolenia w krajach, w których stosuje się płace zapewniające utrzymanie na minimalnym poziomie, takich jak Wielka Brytania. Plany ograniczenia takich świadczeń spowodują, iż presja na to, aby płace pokrywały potrzeby niskodochodowych gospodarstw domowych, będzie coraz większa.
- Inicjatywy dotyczące płacy zapewniającej utrzymanie na minimalnym poziomie uwydatniły duże zróżnicowanie regionalne kosztów utrzymania; przystępność cenowa stanowiła szczególne wyzwanie na większych obszarach miejskich. Potencjalne rozwiązania polityczne mogłyby obejmować dodatek do krajowych minimów płacowych dla obszarów o wysokich kosztach utrzymania, podobny do londyńskiej dopłaty równoważącej, która zwiększa poziom płac w Londynie dla wielu pracowników, głównie w sektorze publicznym.
- Wszystkie kampanie na rzecz płacy zapewniającej utrzymanie na minimalnym poziomie skupiają się wokół stawki, głównie godzinowej, ale żadna stawka takiej płacy nie jest w stanie zaspokoić potrzeb dochodowych pracowników mających różne godziny pracy, żyjących w różnych typach gospodarstw domowych i mieszkających w różnych regionach. Kampanie na rzecz płacy zapewniającej utrzymanie na minimalnym poziomie mogą jednak prowadzić do określenia znacznych różnic w dochodach i wynagrodzeniach niezbędnych do zapewnienia podstawowego, lecz akceptowanego standardu życia, stanowiąc cenne alternatywne źródło danych dla oficjalnych szacunków dotyczących wystarczalności dochodów, w podziale na różne rodzaje gospodarstw domowych.
- Choć nieliczne, kampanie na rzecz płacy zapewniającej utrzymanie na minimalnym poziomie mają wpływ na ustawowe systemy płacy minimalnej, zwłaszcza w związku ze zobowiązaniem rządu Wielkiej Brytanii do zmiany ustawowego wynagrodzenia minimalnego dla osób w wieku od 25 lat na „krajową płacę zapewniającą utrzymanie na minimalnym poziomie”. Przewiduje się, że do 2020 r. wyniesie ona 60% średniego wynagrodzenia.
- Dolne granice płac są prostymi środkami polityki i nie należy oczekiwać, iż tylko za ich pomocą rozwiązane zostaną problemy ubóstwa pracujących; uzupełniają one układy zbiorowe, które mogą zapewnić wyższe stawki płac w poszczególnych sektorach. Niskodochodowe gospodarstwa domowe również korzystają z niższych progów podatku dochodowego, transferów z budżetu państwa w formie świadczeń pracowniczych, dodatków mieszkaniowych i zasiłków na dzieci oraz innych form dotowanych usług publicznych w zakresie zdrowia i edukacji. Obliczenia płacy zapewniającej utrzymanie na minimalnym poziomie uwzględniają te różne dodatki do dochodów gospodarstw domowych i podkreślają znaczenie połączonych polityk w zakresie mieszkalnictwa, rynku pracy i opieki społecznej w celu zapewnienia podstawowego i godnego poziomu życia dla wszystkich pracujących gospodarstw domowych.

Wskazówki dotyczące polityki

- Inicjatywy w zakresie płacy zapewniającej utrzymanie na minimalnym poziomie przyczyniły się do poszerzenia debaty publicznej dotyczącej niskich płac w krajach, w których często występują niskie zarobki i ubóstwo pracujących.
- Podstawowym problemem związanym z płacą zapewniającą utrzymanie na minimalnym poziomie są koszty utrzymania, a nie koszty pracy. Kampanie na rzecz płacy zapewniającej utrzymanie na minimalnym poziomie najczęściej pojawiały się na obszarach, na których standardy życia były zagrożone z powodu wzrostu kosztów, często w kontekście malejącego zabezpieczenia społecznego w odniesieniu do podstawowych towarów i usług, takich jak mieszkania i opieka nad dziećmi.

Dalsze informacje

Sprawozdanie *Pojęcie płacy zapewniającej utrzymanie na minimalnym poziomie i praktyka z nią związana* jest dostępne na: <https://eurofound.link/ef18064>

Kierownik badań: John Hurley

information@eurofound.europa.eu