



EURÓPAI
BIZOTTSÁG

Brüsszel, 2020.10.28.
SWD(2020) 246 final

BIZOTTSÁGI SZOLGÁLATI MUNKADOKUMENTUM
A HATÁSVIZSGÁLATI JELENTÉS VEZETŐI ÖSSZEFOGLALÓJA

amely a következő dokumentumot kíséri

Javaslat
AZ EURÓPAI PARLAMENT ÉS A TANÁCS IRÁNYELVE
az Európai Unióban biztosítandó megfelelő minimálbékről

[Mandatory element]

{COM(2020) 682 final} - {SEC(2020) 362 final} - {SWD(2020) 245 final}

Vezetői összefoglaló
Hatásvizsgálat az Európai Unióban biztosítandó megfelelő minimálbékekről szóló bizottsági javaslatról
A. A fellépés szükségessége
Miért van szükség fellépésre? Milyen problémát kell megoldani?
A megfelelő munka- és életkörülmények biztosításának, valamint a méltányos és reziliens gazdaságok és társadalmak megteremtésének előfeltétele, hogy a munkavállalók az Unióban tisztességes bért kapjanak. Az elmúlt évtizedekben azonban az alacsony bérek számos tagállamban nem tartottak lépést más bérekkel, ami tovább súlyosbítja a dolgozói szegénységet és a béregyenlőtlenséget, valamint negatívan hat az alacsony keresetűek azon képességére, hogy megküzdjenek a gazdasági nehézségekkel. Ebben az összefüggésben nagyon fontos a minimálbérek szerepe. A minimálbérek által nyújtott védelemről kollektív szerződésekkel (ahogyan 6 tagállamban történik) vagy jogszabályban meghatározott minimálbérekkel (ahogyan 21 tagállamban történik) lehet gondoskodni. Ha megfelelő szinten határozzák meg a minimálbéreket, azok tisztességes megélhetést biztosítanak a munkavállalók számára, segítenek fenntartani a belső keresletet, erősítik a munkavállalás ösztönzését, valamint csökkentik a dolgozói szegénységet és az egyenlőtlenséget a bérelőzlás alsó tartományában. A minimálbérek emellett a nemek közötti egyenlőséget is támogatják, mivel több nő, mint férfi keres a minimálbérnek megfelelő vagy ahhoz hasonló összeget. Az EU-ban azonban számos munkavállalót jelenleg nem védenek megfelelő minimálbérek. A nemzeti jogszabályban meghatározott minimálbéreket alkalmazó tagállamok többségében a minimálbérek túl alacsonyak a többi bérhez képest, illetve ahhoz, hogy tisztességes megélhetést biztosítsanak. Ez jól illusztrálható az általánosan használt referenciaértékek alapján: i. a nemzeti jogszabályban meghatározott minimálbérek csaknem az összes tagállamban alacsonyabbak, mint a mediánbér 60 %-a vagy az átlagbér 50 %-a. Ráadásul bizonyos munkavállalói csoportok ki vannak zárva a nemzeti jogszabályban meghatározott minimálbérek nyújtotta védelemből. A kollektív tárgyalásokra támaszkodó tagállamokban egyes munkavállalókra nem terjed ki a kollektív szerződések által biztosított minimálbér-védelem. A minimálbér által nem védett munkavállalók aránya négy országban 10–20 % között mozog, egy országban pedig 55 %. E probléma hátterében mindkét rendszer esetében hasonló okok húzódnak meg, nevezetesen: a kollektív tárgyalások csökkenő tendenciája és a hatályos nemzeti rendelkezések be nem tartása. Emellett egyes tényezők kifejezetten a jogszabályban meghatározott minimálbérek megállapítására szolgáló rendszerekhez kapcsolódnak, nevezetesen: a minimálbérek megállapítására és aktualizálására vonatkozó egyértelmű és stabil kritériumok hiánya, a szociális partnerek nem megfelelő bevonása, az egyes csoportokra vonatkozó alacsonyabb adómértékek alkalmazása (különbségek), a felszerelések értékén vagy egyéb költségeken alapuló csökkentések alkalmazása (levonások), valamint a mentességek alkalmazása.
Mi a kezdeményezés várható eredménye?
E kezdeményezés célja a munkafeltételek javítása annak biztosítása révén, hogy az uniós munkavállalók hozzáférjenek a jogszabályban meghatározott megfelelő minimálbérek vagy a szerződések által biztosított minimálbérek nyújtotta védelemhez, így módon biztosítva számukra a tisztességes megélhetést, munkavégzésük helyétől függetlenül. Ezt a célkitűzést a munkahelyteremtésre és a versenyképességre – többek között a kkv-kra – gyakorolt hatások figyelembevételével kell elérni. A kezdeményezés nem sérti a tagállamok azon jogát, hogy az egyes országok hagyományainak és sajátosságainak megfelelően, valamint a nemzeti hatáskörök és a szociális partnerek szerződési szabadságának teljes körű tiszteletben tartása mellett szabadon eldöntsék, hogy jogszabályban rögzítik-e a minimálbéreket, vagy a kollektív szerződésekhez való hozzáférést támogatják. Ezen általános célkitűzés elérése érdekében az uniós kezdeményezés konkrét célkitűzése a minimálbérek megfelelőségének javítása és a minimálbérek általi lefedettség növelése.
Milyen többletértéket képvisel az uniós szintű fellépés?
Az uniós fellépés célja, hogy biztosítsa a minimálbérek megállapítására szolgáló rendszerek reformjához szükséges lendületet. Mivel a minimálbérek meghatározása nemzeti hatáskörbe tartozik, az uniós keret biztosítaná, hogy az előrehaladás ne legyen részleges vagy egyenetlen, ezzel is támogatva a társadalmi felzárkózást az EU gazdaságának egésze javára. A meglévő uniós eszközök – különösen az európai szemeszter – nem bizonyultak elegendőnek a minimálbérek megállapítására szolgáló nemzeti rendszerek meglévő hiányosságainak kezeléséhez. További uniós szintű szakpolitikai intézkedés hiányában a probléma valószínűleg több országot érintene a jövőben. Ugyanakkor az egyes országokat visszatarthatja a minimálbérek megállapításának javításától az a nézet, hogy ez negatívan befolyásolhatja külső költség-versenyképességüket. Az uniós fellépés egyenlő versenyfeltételeket biztosít a vállalkozások és a munkavállalók számára az egységes piacon azáltal, hogy támogatja és lehetővé teszi az innováción és a termelékenységén alapuló tisztességes versenyt, ugyanakkor tiszteletben tartja a megfelelő szociális normákat. Mindezt a tagállamok önmagukban nem tudják megvalósítani.

B. Megoldások

Milyen jogalkotási és nem jogalkotási szakpolitikai alternatívák merültek fel? Van-e előnyben részesített megoldás? Miért?

Az alapforgatókönyv mellett három szakpolitikai csomagot is figyelembe vettek, amelyek mindegyike öt területen tartalmaz intézkedéseket:

A bérmegállapításra irányuló kollektív tárgyalások, valamint a végrehajtás és a nyomon követés egyaránt érinti azokat az országokat, amelyek kollektív tárgyalások útján biztosítják a minimálberek általi védelmet és azokat, amelyek jogszabályban meghatározott minimálberek megállapítására szolgáló rendszereket működtetnek. A jogszabályban meghatározott minimálberek megállapítására és aktualizálására vonatkozó nemzeti keretek, a szociális partnereknek a jogszabályban meghatározott minimálberek megállapításába való bevonása, valamint a minimálberek közötti különbségek, a minimálbereket terhelő levonások és a mentességek csak a jogszabályban rögzített rendszereket érintik. A szakpolitikai intézkedéscsomagok eltérőek a tekintetben, hogy a szociális partnerek milyen szerepet töltenek be a minimálbér-megállapítási rendszer irányításában, és hogy a nemzeti jogszabályban meghatározott minimálbereket alkalmazó tagállamok esetében milyen mértékű a kormányok mérlegelési jogköre a minimálberek megállapítása és aktualizálása tekintetében.

Az **A. csomag** felkéri a tagállamokat, hogy aktívan támogassák a bérmegállapításra irányuló kollektív tárgyalásokat a szociális partnerek szerepének megerősítése érdekében, többek között a kollektív szerződések általi lefedettség adminisztratív kiterjesztése révén. A nemzeti jogszabályban meghatározott minimálbereket alkalmazó tagállamok esetében a javaslat előírja a szociális partnereknek a minimálberek megállapításában való erőteljes részvételét, és előírja a mentességek, a különbségek és a levonások betiltását. A jogszabályban meghatározott minimálberek megfelelőségét egy, a tisztességes életszínvonalra vonatkozó nemzeti intézkedés alapján értékelnék. A **B. csomag** felkéri a tagállamokat, hogy támogassák a bérmegállapításra irányuló kollektív tárgyalásokat, különösen akkor, ha a kollektív tárgyalások általi lefedettség csekély. Emellett a nemzeti jogszabályban meghatározott minimálbereket alkalmazó tagállamok esetében előírja, hogy a nemzeti kereteknek tartalmazniuk kell a minimálbér megfelelőségére vonatkozó egyértelmű kritériumokat és indikatív referenciaértékeket, például a bruttó mediánbér 60 %-át vagy a bruttó átlagbér 50 %-át, valamint szorgalmazza a szociális partnerek szerepének növelését az alapforgatókönyvhöz képest. Előírja továbbá, hogy a különbségeknek és a levonásoknak objektív módon indokoltnak és arányosnak kell lenniük. A

C. csomag szintén felkéri a tagállamokat, hogy támogassák a bérmegállapításra irányuló kollektív tárgyalásokat, különösen akkor, ha a kollektív tárgyalások általi lefedettség csekély. Emellett a nemzeti jogszabályban meghatározott minimálbereket alkalmazó tagállamok esetében a kezdeményezés célkitűzéseinek elérése érdekében a nemzeti kereteknek elsősorban az automatikus indexálásra és referenciaértékek használatára kell támaszkodniuk, a különbségeknek és a levonásoknak pedig objektív módon indokoltnak és arányosnak kell lenniük. **Valamennyi csomag** tartalmazza a végrehajtásra és a nyomon követésre vonatkozó alábbi rendelkezéseket, de különbséget tesznek a rendszerek két típusa között: a kollektív szerződésekben foglalt bérezési rendelkezések érvényesítésének megerősítése és – amennyiben vannak ilyenek – a jogszabályban meghatározott minimálberek érvényesítésének megerősítése; a kollektív szerződések szerinti béreknek és a jogszabályban meghatározott minimálbereknek való megfelelés biztosítása a közbeszerzésekben; valamint a nyomonkövetési és adatgyűjtési mechanizmusok megerősítése.

A **B. csomag az előnyben részesített alternatíva**, mivel ez az, amelyik a legnagyobb mértékben egyensúlyt teremt a szakpolitikai célkitűzések megvalósítása és a kapcsolódó költségek között, miközben lehetővé teszi a szakpolitikai célkitűzések arányos módon történő megvalósítását. Emellett tiszteletben tartja a bevált nemzeti rendelkezéseket, és mérlegelési mozgásteret biztosít a tagállamok és a szociális partnerek számára.

A jogi eszköz kiválasztása során megfontolás tárgyát képezte az irányelv, a tanácsi ajánlás és a kettő kombinációja. Az előnyben részesített eszköz az irányelv, mivel jogilag érvényesíthető minimumkövetelményeket ír elő, ugyanakkor mozgásteret hagy a tagállamoknak arra, hogy meghatározzák a célkitűzések megvalósításához szükséges beavatkozás módját és formáját.

Ki melyik alternatívát támogatja?

Az érdekelt felek között általános egyetértés alakult ki a munkavállalók méltányos minimálberek általi védelmének fontosságát illetően. A konzultációk vezérmotívuma a nemzeti hagyományok, a kollektív tárgyalások és a szociális partnerek autonómiájának tiszteletben tartása volt. Valamennyi szociális partner, az érintett tanácsi bizottságok tagállami küldötteinek többsége és az Európai Parlament tagjai támogatták a kollektív tárgyalások megerősítését és a szociális partnerek bevonását a jogszabályban meghatározott minimálberek megállapításába. A szakszervezetek felhívták a figyelmet a stabil és egyértelmű kritériumok szükségességére a minimálberek megállapításához, amit egyes tagállami küldöttek is támogattak. A legtöbb munkáltató ezt nemzeti hatáskörbe tartozó kérdésnek tekintette. A szakszervezetek támogatták a mentességek/különbségek betiltását/korlátozását, a munkáltatók azonban ellenezték azokat. A tagállami küldöttek megosztottak voltak ebben a kérdésben. Széles körű támogatást kapott a megfelelés javítása, de néhány munkáltató úgy vélte, hogy ez nemzeti hatáskörbe tartozik. A jogi eszközt illetően számos munkáltató és

több tagállam küldötte támogatta egy nem kötelező erejű jogi eszköz – például egy tanácsi ajánlás – elfogadását, míg a szakszervezetek, egyes tagállami küldöttek, valamint egy jelentős, szociális téren tevékenykedő nem kormányzati szervezet irányelv elfogadását szorgalmazták.

C. Az előnyben részesített alternatíva hatásai

Melyek az előnyben részesített alternatíva (ha nincs ilyen, akkor a főbb lehetőségek) előnyei?

Az előnyben részesített csomag a tagállamok mintegy felében magasabb minimálbéreket fog eredményezni. Ha a jogszabályban meghatározott minimálbéreket alkalmazó tagállamok ezeket a mediánbér 60 %-ára vagy az átlagbér 50 %-ára emelnék, körülbelül 25 millió munkavállaló részesülhetne ezen emelések előnyeiből. A jogszabályban meghatározott minimálberek emelése számos tagállamban meghaladhatja a 20 %-ot. Ha a jogszabályban előírt minimálbéreket alkalmazó tagállamok ezeket a mediánbér 60 %-ára vagy az átlagbér 50 %-ára emelnék, a minimálberek emelése a béregyenlőtlenség és a dolgozói szegénység 10 %-os csökkenését, valamint a nemek közötti bérszakadék átlagosan mintegy 5 %-os csökkenését eredményezné. A magasabb minimálberek várhatóan további ösztönzést jelentenének a munkavállalásra.

A bérmegállapításra irányuló kollektív tárgyalások megerősítése és az ezek általi lefedettség növelése előnyös lesz a munkavállalók számára azáltal, hogy valamennyi tagállamban előmozdítja a bérnövekedést. Emellett a minimálberek érvényesítésének és nyomon követésének megerősítése hozzá fog járulni annak biztosításához, hogy a munkavállalók ténylegesen hozzáférjenek a minimálberek által nyújtott védelemhez, és megkapják azt a bért, amelyre jogosultak. A kollektív tárgyalásokra támaszkodó tagállamokban a bérmegállapításra irányuló kollektív tárgyalások támogatása növelni fogja a védett munkavállalók számát, valamint javítani fogja a megfelelőséget, ahol az alacsony. A jogszabályban meghatározott minimálbéreket alkalmazó országokban a minimálberek megállapításának és aktualizálásának irányítására szolgáló egyértelmű és stabil kritériumok alkalmazása, valamint a szociális partnerek erőteljesebb szerepe javítani fogja a minimálberek megfelelőségét és az üzleti környezetet. Ezen túlmenően a különbségek és a levonások korlátozása azt jelenti, hogy kevesebb munkavállaló fog a minimálbér alatti béreket kapni.

Milyen költségekkel jár az előnyben részesített alternatíva (ha nincs ilyen, akkor milyen költségekkel járnak a főbb lehetőségek)?

A gazdasági hatások közé tartozik a munkaerőköltségek és az árak emelkedése, valamint – kisebb mértékben – a nyereségek csökkenése. A becslések szerint a magasabb minimálberek gazdasági költségének mintegy $\frac{3}{4}$ -ét a fogyasztók, mintegy $\frac{1}{4}$ -ét pedig a vállalkozások viselik. A vállalkozásokra gyakorolt hatást mérsékli az alacsony keresetűek fogyasztásának növekedése, ami serkenti a belső keresletet. Az EU teljes bérköltségének növekedése várhatóan mérsékelt lesz – mintegy 1 % (évi 51–53 milliárd EUR) –, amennyiben a jogszabályban meghatározott minimálbéreket alkalmazó tagállamok ezeket a mediánbér 60 %-ára vagy az átlagbér 50 %-ára emelik. A várakozások szerint az összesített versenyképességre gyakorolt hatások is csekélyek lesznek. Emellett a minimumberek megállapítására szolgáló jobb mechanizmusok valószínűleg enyhíteni fogják a vállalkozásokra gyakorolt esetleges negatív hatásokat. A csomag elegendő rugalmasságot biztosít a tagállamok számára ahhoz, hogy figyelembe vehessék a gazdasági körülményeket és az egyes ágazatokra, régiókra és kkv-kra gyakorolt hatásokat.

A foglalkoztatásra esetlegesen gyakorolt negatív hatás a várakozások szerint korlátozott lenne. Ez a teljes foglalkoztatás mintegy 0,5 %-át tenné ki, ha a jogszabályban meghatározott minimálbéreket alkalmazó tagállamok ezeket a mediánbér 60 %-ára vagy az átlagbér 50 %-ára emelnék. A minimálberek emelkedéséből származó előnyök az érintett munkavállalók szempontjából jóval nagyobbak lennének, mint a foglalkoztatásra esetlegesen gyakorolt negatív hatás.

Hogyan érinti a fellépés a vállalkozásokat, köztük a kis- és középvállalkozásokat és a mikrovállalkozásokat?

A kkv-k a minimálbért keresők mintegy 87 %-át foglalkoztatják (az összes munkavállaló mintegy kétharmadával szemben). Várhatóan a vállalkozások közvetlen költségeinek hasonló hányada fogja őket érinteni. A kkv-kra gyakorolt hatás mértékét a jogszabályban meghatározott minimálberek szintjének megállapítására szolgáló nemzeti kritériumok határozzák meg. A jogszabályban meghatározott minimálbereknek a mediánbér 60 %-ára vagy az átlagbér 50 %-ára történő emelése a nemzeti jogszabályban meghatározott minimálbéreket alkalmazó országokban körülbelül 12 milliárd EUR összegű nettó költségnövekedéssel járna. A kkv-kra gyakorolt lehetséges negatív hatások azonban várhatóan korlátozottak lesznek. Először is az árak emelésével valószínűleg átháríthatják a megnövekedett munkaerőköltségeket a fogyasztókra. Másodszor, a magasabb minimálberek növelhetik a szolgáltatásaik iránti keresletet is. A kkv-k megnövekedett munkaerőköltségeinek potenciális negatív hatásait részben ellensúlyozná a minimálberek fokozatosabb és kiszámíthatóbb emelése, ami javítaná az üzleti környezetet.

Jelentős lesz-e a tagállamok költségvetésére és közigazgatására gyakorolt hatás?

Az e kezdeményezéssel összhangban meghatározott nemzeti kritériumok alapján meghatározott minimálbér-emelések várhatóan (a GDP 0,1 %-ánál kisebb mértékben) javítani fogják az állami költségvetések egyenlegét. Az adminisztratív terhekre gyakorolt hatás várhatóan korlátozott lesz, mivel a kezdeményezés célja a már meglévő intézmények és eljárások megerősítése.

Lesznek-e egyéb jelentős hatások?

Igen, valamennyi csomag hatással lesz az alapvető jogokra. Várhatóan elősegítenék a nemek közötti egyenlőség megteremtését és a nemek közötti bérszakadék csökkentését, tekintettel arra, hogy a minimálbért keresők többsége (uniós szinten 60 %-a) nő.

D. További lépések

Mikor kerül sor a szakpolitikai fellépés felülvizsgálatára?

A Bizottság a minőségi jogalkotásra vonatkozó iránymutatással összhangban 5 évvel a kezdeményezés hatálybalépését követően értékelni fogja a kezdeményezést. A kezdeményezés célkitűzéseinek megvalósítása terén elért eredményeket a kezdeményezés célkitűzéseéhez kapcsolódó mutatók segítségével fogják nyomon követni.