EURÓPAI
BIZOTTSÁG

Brüsszel, 2021.3.4.
SWD(2021) 42 final

BIZOTTSÁGI SZOLGÁLATI MUNKADOKUMENTUM

A HATÁSVIZSGÁLATI JELENTÉS VEZETŐI ÖSSZEFOGLALÓJA

amely a következő dokumentumot kíséri

AZ EURÓPAI PARLAMENT ÉS A TANÁCS IRÁNYELVE

a férfiak és nők egyenlő vagy egyenlő értékű munkáért járó egyenlő díjazása elve alkalmazásának a bérek átláthatósága és végrehajtási mechanizmusok révén történő megerősítéséről

{COM(2021) 93 final} - {SEC(2021) 101 final} - {SWD(2021) 41 final}

Vezetői összefoglaló

Hatásvizsgálat a férfiak és nők egyenlő díjazása elvének az átláthatóság révén történő megerősítéséről szóló javaslatra vonatkozóan

A. A fellépés szükségessége

Mi a probléma lényege, és miért jelent problémát uniós szinten?

Az EUMSZ 157. cikkében rögzített, a nők és férfiak egyenlő vagy egyenlő értékű munkáért járó **egyenlő díjazásához való alapvető jog** hatékony érvényesítése továbbra is komoly kihívást jelent az EU-ban. A nemek közötti bérszakadék alapvető okai között **az egyéni bérdiszkrimináció és a bérstruktúrákon belüli rendszerszintű elfogultság** mellett olyan egyéb okok is szerepelnek, mint a horizontális és vertikális szegregáció. A nemek közötti bérszakadék az Európai Unióban összességében továbbra is 14 %-ot tesz ki. Ez mind a munkavállalók, mind a munkáltatók szintjén problémát jelent.

Az, hogy ezen alapvető jog végrehajtása nem történik meg, hatással van a nők gazdasági függetlenségére a munkával töltött életszakasz során és azt követően is. Ez a munkaerőpiac hatékony működése és a belső piaci verseny szempontjából is problémát jelent. A várható jövedelemmel kapcsolatos várakozások torzíthatják a nők munkahelyválasztását, a ledolgozott időre és a szakmai előmenetel alakulására vonatkozó döntéseket, és ezáltal a nők optimálistól elmaradó munkaerőpiaci részvétele miatt a gazdaság egészében a termelékenység csökkenésének valós veszélyét hordozzák magukban. A munkáltatók számára az erőforrások ezen nem hatékony felhasználása termelékenység-visszaesést és rejtett költségeket jelent. Végezetül a díjazás tekintetében a nők és férfiak közötti eltérő bánásmód hatással lehet a munkáltatók versenyképességére is, amennyiben a munkáltatók tisztességtelen (és jogellenes) előnyre tehetnek szert, ha nem tartják be az egyenlő díjazás elvét, esetleg az egyes országokban eltérő szabályokat alkalmaznak.

Az egyéni bérdiszkrimináció és a nemi alapú elfogultság a bérmegállapítási mechanizmusokban és a nők munkájának értékelésében a következőkön keresztül valósulhat meg:

- a bérek átláthatóságának hiánya az egyes munkavállalók és munkáltatók szintjén;

- a „díjazás” és az „egyenlő értékű munka” fogalmának nem teljes körű alkalmazása; és

- az igazságszolgáltatáshoz való nem megfelelő hozzáférés eljárási akadályok és az áldozatok elégtelen jogorvoslati lehetőségei miatt.

A bérek átláthatóságának hiánya miatt a munkavállalók nem tudják felmérni, hogy a bérezés tekintetében betartják-e az egyenlő bánásmódhoz való jogukat; elrejti továbbá a nők munkájának alulértékelését a bérezési rendszerek (gyakran tudatalatti) elfogultsága miatt. Az egyenlő vagy egyenlő értékű munkáért járó egyenlő díjazás értékelése során a kulcsfogalmak megfelelő alkalmazásával kapcsolatos problémák mind a munkavállalók, mind a munkáltatók számára bonyolulttá teszik az egyenlő díjazáshoz való jog érvényesítését. Az igazságszolgáltatáshoz való elégtelen hozzáférés, amelyhez a munkavállalók viktimizációtól való félelme is társul, még nehezebbé teszi az egyenlő díjazáshoz való joguk érvényesítését.

Mit kellene elérni?

Az általános célkitűzés az EUMSZ 157. cikkében és a 2006/54/EK irányelvben szabályozott, a férfiak és nők egyenlő vagy egyenlő értékű munkáért járó egyenlő díjazására vonatkozó elv végrehajtásának és érvényesítésének javítása. A kezdeményezés konkrét célkitűzései a következők:

tegyék lehetővé a munkavállalók számára, hogy teljes mértékben érvényesítsék az egyenlő díjazáshoz való jogukat – a bérdiszkrimináció eseteinek feltárásával az átláthatóságon és azon keresztül, hogy biztosítják az e téren való fellépéshez szükséges információkat és eszközöket a munkavállalók részére; és

a munkáltatók szintjén kezeljék a női munka rendszerszintű alulértékelését átláthatósággal, valamint a nők által végzett munka alulértékelését fenntartó bérmegállapítási mechanizmusokban fellelhető elfogultság korrekciójával.

Mindkét célkitűzés támogatható az egyenlő díjazásra és az igazságszolgáltatáshoz való hozzáférésre vonatkozó alapvető jogi fogalmak alkalmazását érintő nehézségek kezelésével.

Milyen többletértéket képvisel az uniós szintű fellépés (szubszidiaritás)?

Az uniós szintű fellépés biztosítaná, hogy a férfiak és nők között tényleges béregyenlőség álljon fenn, és minden polgár hatékonyan érvényesíthesse jogait a valamennyi tagállamban alkalmazandó minimumszabályok szerint. A fellépés nemcsak a munkavállalók védelmét szolgáló harmonizált minimumszabályokat hozna létre, hanem egyenlő piaci feltételeket is teremtene a belső piacon működő munkáltatók számára, ezáltal elejét véve a tisztességtelen versenynek. Csak egy koherens és átfogó uniós szintű megközelítés biztosíthat egyenlő versenyfeltételeket valamennyi tagállam számára, és akadályozhatja meg a munkáltatókat abban, hogy tisztességtelen versenyelőnyre tegyenek szert a bérdiszkrimináció révén. Végezetül, a Szerződés értelmében uniós fellépésre van szükség, amely fenntartaná az egyenlő bánásmód alapvető elvét és az egyenlő bánásmódhoz való, az Európai Unió Alapjogi Chartájában rögzített jogot. Amint azt az egyenlő díjazásra vonatkozó releváns uniós jogi rendelkezések 2020. évi bizottsági értékelése kimutatta, a bérezési egyenlőségnek az egész Unióban történő előmozdítására irányuló hasonló erőfeszítések valószínűleg nem fognak megvalósulni uniós szintű eszköz által kifejtett ösztönző hatás nélkül.

B. Megoldások

Milyen lehetőségek kínálkoznak a célok elérésére? Van-e előnyben részesített alternatíva? Amennyiben nincs, miért nincs?

A lehetőségek közül az alábbiakat vettük fontolóra:

0. alternatíva – a jelenlegi állapot fenntartása;

1. alternatíva – jogalkotási intézkedés a munkavállalói szintű átláthatóság biztosítása érdekében. Ez magában foglalja a fizetésekkel kapcsolatos információk átláthatóságát a foglalkoztatás előtt és alatt, a következők alapján:

proaktív információszolgáltatás a munkáltatók részéről (1/A. alternatíva); vagy

a munkavállalók, képviselőik vagy az egyenlőséggel foglalkozó szervek kérésére (1/B. alternatíva);

2. alternatíva – jogalkotási intézkedés a munkáltatói szintű átláthatóság megteremtése érdekében. Ez négy, különböző mértékben ambiciózus alternatívát foglal magában:

2/A. alternatíva – az egyenlő díjazás igazolása;

2/B. alternatíva – közös bérértékelés a munkáltatók és a munkavállalói képviselők részéről;

2/C. alternatíva – a bérekre vonatkozó jelentéstétel, közös bérértékeléssel együtt; és

2/D. alternatíva – a bérekre vonatkozó megerősített jelentéstétel és közös bérértékelés, ha a nemek közötti béregyenlőtlenségre utaló, statisztikailag releváns jelek mutatkoznak; és

3. alternatíva – jogalkotási intézkedés a meglévő jogi keret végrehajtásának és érvényesítésének megkönnyítésére (a bérek átláthatósága nélkül). Ez magában foglalja a „díjazás" és az „egyenlő értékű munka" meglévő kulcsfogalmainak pontosítását, az igazságszolgáltatáshoz való jobb hozzáférést és a jobb végrehajtási mechanizmusokat.

Az előnyben részesített csomag az ***1/B. alternatíva*** (a munkavállalók megerősítése a munkaviszony létesítését megelőző fizetési információkon keresztül, amelyhez a foglalkoztatás ideje alatti információkéréshez való jog társul), a ***2/D. alternatíva*** (a bérekre vonatkozó megerősített jelentéstétel, emellett közös bérértékelés, ha a béregyenlőtlenség statisztikailag releváns jelei mutatkoznak), valamint a ***3. alternatíva*** kombinációja, egyetlen új kezdeményezés keretében. Ez a legarányosabb és legcélzottabb megoldás: átfogó és konkrét célkitűzéseket valósít meg, amelyek egyensúlyt teremtenek az eredményesség és a hatékonyság között, és figyelembe veszik a probléma nagyságára és a Covid19-világjárvány miatti jelenlegi gazdasági visszaesésre vonatkozó tényszerű adatok hiányát.

A tervezett jogalkotási intézkedéscsomag a bérek és bérezési rendszerek átláthatóságának megteremtését, a munkavállalók helyzetének megerősítését és a nők munkája rendszerszintű alulértékelésének kezelését célozza. Biztosítani fogja a munkavállalók jogát ahhoz, hogy hozzáférjenek mindazon információkhoz, amelyekre szükségük van annak, hogy adott esetben nemen alapuló bérdiszkrimináció áldozatává válhatnak-e. Ugyanakkor a munkáltatók számára is lehetővé teszi, hogy feltárják a bérezési rendszereken belüli megkülönböztetést és elfogultságot, és tegyenek ellene. A jogalkotási alternatíva olyan mentességeket tartalmaz, amelyek egyensúlyt teremtenek az egyenlő díjazáshoz való jog és a különböző intézkedések lehetséges terhei és költségei között, és célja, hogy az intézkedéseket oda irányítsák, ahol azokra a legnagyobb szükség van. A 250-nél kevesebb munkavállalót foglalkoztató munkáltatók nem lennének kötelesek proaktívan időszakos információkat nyújtani a munkavállalóknak a bérekről, vagy jelentést tenni a bérezésről; és közös bérmegállapítást végezni sem lennének kötelesek. Ezeknél a szervezeteknél a munkavállalók jogait a bérekkel kapcsolatos releváns információk kikérésének joga védené, amelyhez a bizonyítási teher megfordulása és az igazságszolgáltatáshoz való fokozott hozzáférés társul. A csomag az egyenlő díjazással kapcsolatos kulcsfogalmak jobb alkalmazását is magában foglalja.

Mi az egyes érdekeltek álláspontja? Ki melyik alternatívát támogatja?

E hatásvizsgálat és az egyenlő díjazásra vonatkozó uniós jogi keret előzetes értékelése céljából széles körű konzultációkra került sor az érdekelt felekkel.

A konzultációra válaszoló **magánszemélyek** általános támogatásukat fejezték ki. Ez összhangban van a közvélemény-kutatások, például egy 2017-ben végzett Eurobarométer-felmérés eredményeivel.

A legtöbb **munkáltató** inkább azt szeretné, ha a nemek közötti bérszakadék egyéb kiváltó okait kezelő intézkedéseknek adnának prioritást. Úgy vélik, hogy ez a kezdeményezés kevésbé hatékony a nemek közötti bérszakadék csökkentése szempontjából, és ezért indokolatlanul költséges, különösen a kkv-k számára. Rámutattak arra, hogy milyen nehezen értékelhető, mi minősül „egyenlő értékű munkának”, és milyen adatvédelmi aggályok vannak. Utaltak továbbá a szociális partnerek autonómiájára, valamint arra, hogy meg kell őrizni a meglévő nemzeti szintű jelentéstételi eszközöket.

A **szakszervezetek** általánosságban támogatják a kezdeményezést, és még ambiciózusabb megközelítéseket szorgalmaznak, bár néhányan szubszidiaritási okokból megkérdőjelezik azt.

A **tagállamok** álláspontja eltérő, de a legtöbbjük támogatja a kezdeményezést (különösen azok, amelyek már bevezettek átláthatósági intézkedéseket).

C. Az előnyben részesített alternatíva hatásai

Melyek az előnyben részesített alternatíva (ha nincs ilyen, a főbb alternatívák)?

Egy alapvető jog érvényesítésén mint fő célon túl a bérek átláthatóságára irányuló intézkedések elősegítik a szemléletváltást a nemek közötti egyenlőség kérdésében, emellett célirányosabb és célzottabb szakpolitikai intézkedéseket eredményeznek ezen a területen. Ami a *munkavállalókat* illeti, a bérek átláthatósága javítja a munkahelyi elégedettségüket és elkötelezettségüket. Növeli a tudatosságot, és lehetővé teszi a munkavállalók, különösen a nők számára, hogy jogorvoslatért folyamodjanak, ha a bérmegállapítás és a munkakör-értékelés során indokolatlan egyéni bérkülönbségeket, valamint nemi alapú elfogultságot tapasztalnak. A *munkáltatók* számára a bérek átláthatóságának megvalósítása a munkavállalók nagyobb mértékű megtartását, nagyobb vonzerőt és jövedelmezőséget eredményez. A *társadalom egésze* számára az egyenlőség magasabb szintje és (ami szintén fontos) jobb érzékelhetősége jelentkezik majd előnyként. A nagyobb béregyenlőség javítja az erőforrások elosztását és felhasználását, csökkenti az egyenlőtlenséget, és hozzájárul a fenntartható fejlődéshez. Összességében a bérek átláthatóságára irányuló intézkedések jelentős magatartásbeli változást idézhetnek elő. Az előnyök mértéke a jogszabályoknak való megfelelés szintjétől és attól függ, hogy a munkáltatók milyen léptékű nyomonkövetési intézkedéseket hoznak.

Az intézkedéscsomag lehetséges hatását hipotetikusan úgy becsülték, hogy az a **nemek közötti bérszakadék megmagyarázhatatlan részének** összességében **3 százalékpontos** csökkentését vonja maga után. Ez ahhoz vezetne, hogy az EU-ban a **szegénység kockázatának kitettek aránya** átlagosan 16,3 %-ról körülbelül 14,6 %-ra csökkenne, jelentős eltérésekkel országonként és háztartástípusonként. Ez pedig az összjövedelem 6,9 %-os növekedését, továbbá mind a piaci, mind a rendelkezésre álló jövedelem esetében fennálló egyenlőtlenség általános csökkenését eredményezné. A

szegénységi arány legnagyobbrészt az **egyszülős háztartásokban** csökkent, amelyek **85 %-át nők teszik ki**. A **nemzeti költségvetésekre** is vannak **pozitív hatások**: a közvetlen adókból és társadalombiztosítási járulékokból származó kormányzati bevételek körülbelül 7,5 %-kal emelkednének, míg a szociális transzferek (pénzbeli ellátások) – főként a rászorultságon alapuló ellátások csökkenése miatt – mintegy 0,4 %-kal csökkennének.

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

A tagállamok **adminisztratív** költségei (**az átültetés és a végrehajtás** tekintetében) várhatóan korlátozottak lesznek, csakúgy, mint a követelmények betartásának ellenőrzésével kapcsolatos költségek.

A csomag egyszeri **megfelelési költségeket** róna a munkáltatókra (várhatóan alacsonytól mérsékeltig terjedő), és alacsonyabb ismétlődő költségekkel járna. Az egyes munkáltatókra háruló összköltséget az alábbiak alapján becsülték meg:

- a díjazással kapcsolatos tájékoztatás a felvétel előtt – 0 EUR;
- a díjazásra vonatkozó egyedi információkérésre való válaszadás – 20 EUR (indikatív – a vállalatok méretétől függetlenül);
- a nemek közötti átlagos bérkülönbségekről szóló kötelező jelentéstétel munkavállaló-kategóriánként: 379–508 EUR és 721–890 EUR között (a 250-nél több alkalmazottat foglalkoztató vállalkozások esetében); és
- kiegészítő értékelés elvégzése (szükség esetén – a 250-nél több alkalmazottat foglalkoztató vállalkozások esetében, ahol a bérekre vonatkozó jelentések statisztikailag szignifikáns bérszakadékot tárnak fel) – munkáltatónként 1 180–1 724 EUR és 1 911–2 266 EUR között (a későbbiekben várhatóan csökkenni fog).

Az **EU számára** a díjazásra vonatkozó jelentéstétel **teljes költsége** 26–50 millió EUR lenne, amelyhez hozzáadódnak az esetleges közös bérértékelés és a díjazással kapcsolatos tájékoztatás iránti kérelmek esetleges többletköltségei, mindkettő a bérdiszkrimináció mértékétől függően.

Milyen hatást gyakorol az intézkedés a kkv-kra és a versenyképességre?

A 250-nél kevesebb munkavállalót foglalkoztató munkáltatók mentesülnek az alól, hogy proaktívan tájékoztassák a munkavállalókat a bérezésről, jelentést tegyenek a bérszakadékokról, és feltételesen közös bérértékelést végezzenek. A bérekre vonatkozó jelentéstételi és értékelési intézkedések az uniós vállalatok 0,2 %-ára vonatkoznának (ez az uniós munkaerő 33 %-át teszi ki). Ugyanakkor minden munkavállalónak joga lenne konkrét bérrel kapcsolatos tájékoztatást kérni, és azt minden munkáltatónak meg kellene adnia.

Ez a kezdeményezés elsősorban az uniós alapvető jog (az egyenlő díjazáshoz való jog) végrehajtására vonatkozik. Az EU szociális célkitűzéseivel együtt ezek a célok elsőbbséget élveznek az egyenlő díjazáshoz való jog gazdasági dimenziójával szemben[1]. Csak egy koherens és átfogó uniós szintű megközelítés biztosíthat egyenlő versenyfeltételeket valamennyi tagállam számára, és akadályozhatja meg a munkáltatókat abban, hogy tisztességtelen versenyelőnyre tegyenek szert a bérdiszkrimináció révén.

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

Az előnyben részesített alternatíva várhatóan korlátozott végrehajtási költségekkel jár, összességében és különösen a nemzeti közigazgatások számára. A költségek változhatnak attól függően, hogy a tagállamok milyen támogatást választanak, amelyet önkéntes alapon a munkáltatók rendelkezésére bocsátanak (pl. célzott informatikai infrastruktúrák, a bérjelentés helyett adminisztratív adatokon alapuló jelentéstétel, iránymutatás és képzés a nemi szempontból semleges munkakör-értékelési és -besorolási rendszerekről).

[1] Az 50/96. sz., *Deutsche Telekom AG kontra Lilli Schröder* ügyben hozott ítélet, ECLI:EU:C:2000:72, 57. o.

Ugyanakkor pozitív hatások várhatók, bár nem lehetséges megbízható átfogó előrejelzést adni. A nők magasabb bérezése (amely az e javaslat eredményeként korrigált bérdiszkrimináció összegétől függne) a kormányzati bevételek növekedéséhez vezethet (magasabb összegű jövedelemadók és társadalombiztosítási járulékok beszedése). Másrészről viszont a nők átlagbérének növekedését ellensúlyozhatja a férfiak fizetésének lassabb növekedése, így az összesített hatás nem egyértelmű. Amennyiben ezek a változások elsősorban az alacsonyabban fizetett munkavállalókra vonatkoznának, a szociális (készpénz-) transzferek is csökkenhetnek, ami főként a rászorultságon alapuló pénzbeli ellátások csökkenésének tudható be (lásd az ellátásokról szóló fenti szakaszt).

Lesznek-e egyéb jelentős hatások?

Nem tártak fel potenciális **környezeti hatásokat**.

Arányosság?

Az arányosság elvét teljes mértékben tiszteletben tartják, mivel az intézkedések alkalmazási köre a munkáltató méretétől függően változik, elkerülve a túlzott költségeket és terheket, védelmezve ugyanakkor a munkavállalók alapvető jogait. A javaslat figyelembe veszi a bérdiszkriminációra vonatkozó kemény adatok hiányát és a Covid19-világjárvány okozta gazdasági visszaesést. A tervezett beavatkozás az egyenlő díjazás elvének hatékony érvényesítéséhez szükséges minimum a tagállamokban.

D. További lépések

Mikor kerül sor a szakpolitikai fellépés felülvizsgálatára?

A Bizottság felül kívánja vizsgálni a kezdeményezés végrehajtását, hogy felmérje, milyen mértékben valósultak meg a szakpolitikai célkitűzések. Ezt az **értékelést** a jogszabályok végrehajtására vonatkozó határidő után **8 évvel** kell elvégezni, lehetőleg a nemek közötti bérszakadékra vonatkozó adatok (SES[2]) közzétételével összehangolva, annak érdekében, hogy valamennyi tagállamban elősegítsék a gyakorlatok és hatások érdemi értékelését.

[2] Európai uniós jövedelemszerkezeti felmérés.