

NAGY KATALIN

## UNIÓS BÉREKRE VÁRVA

*„Az Európai Unióban alkalmazandó megfelelő minimálbérekről szóló Európai Parlamenti és Tanácsi irányelv” tárgyalásának folyamata*

**Az EU szerződése kifejezetten tiltja, hogy a tagállami szintű bérezések, díjazások, szociális és hasonló kifizetések mértékébe az Unió beleszóljon. Ehhez képest komoly fejlemény a minimálbérekről szóló kötelező hatályú jogszabálytervezetről folytatott vita, amely tagállami szintű előírásokat tartalmaz. Rövid áttekintésünkben a szűk másfél éve tartó tárgyalások főbb csomópontjait körvonalazzuk.**

Magyarország Európai Unió csatlakozására készülve, a lakossági felkészítés egyik kulcseleme a bérekkel, jövedelmekkel kapcsolatos várakozások lehűtése volt. Kormányzati kommunikációs brosrák, szóróanyagok, szóbeli tájékoztatókra készülő kommunikációs panelek szögezték le, hogy (sajnos) nem fogunk máról holnapra - például - a szomszédos Ausztriával összevethető fizetéseket kapni. Mi több, csupán a csatlakozás tényéből adódóan ez azért is esélytelen, mert az EU szerződése kifejezetten tiltja, hogy a tagállami szintű bérezések, díjazások, szociális és hasonló kifizetések mértékébe az Unió beleszóljon.

Nos, szabad szemmel is látható, hogy az Unió bérekkel kapcsolatos várakozásokat azóta sem sikerült igazán lehűteni. Politikai kampányok idején pedig különösen nagy keletje a különböző irányokból származó bérfelzárkóztatási ötleteknek. 2020 vége óta azonban ezek az elképzelések az Unió történetében először nem csupán intézményes felkarolásra kerültek, de komoly belső miniciót is kaptak az alcímben szereplő, tárgyalás alatt álló kötelező hatályú jogszabálytervezettel, amely egy konkrét bérkategória, a minimálbérek terén irányoz elő tagállami szintű változásokat.

### Bérek az Unió tárgyalóasztalon?

Hogy „hogyan került a csizma az asztalra”, az lényegében az Unió elmúlt harminc évének az eredménye, melynek taglalása messze túlmutat jelen írásunk keretein. Politikai szinten a tagállami bérrendszerekre történő utalás a 90-es évektől alkalmazott puha koordinációs módszerekkel (OMC, open method of coordination) vette kezdetét. Különösen a monetáris unió részeként érvényesített pénzügyi korrekciós folyamatok, illetőleg a makrogazdaság-politikai kormányzás keretei, majd az európai szemeszter eljárási rendszerének hatásai<sup>7</sup> kövezték ki az utat a legutolsó világválság idején előtérbe került, s számos államcsődbe, vagy ahhoz közel jutott tagállam esetében kifejezetten drámai módon érvényesített bérpolitikai közbelépések, mint pl. bérek befagyasztása, csökkentése és hasonló lépések felé. A beavatkozási kezdeményezések más, új formái a lefelé irányuló bérverseny korlátozására a dömpingbérek, illetőleg a versenytorzítás visszaszorítása<sup>8</sup>

---

Nagy Katalin ügyvezető, a Socfactor Consulting Tanácsadó Bt., Magyarország EU melletti Állandó Képvisletének volt tanácsosa

<sup>7</sup> Ld. pl.: Schulten, T. & Müller, T (2015). *European economic governance and its intervention in national wage development and collective bargaining* (in) *Divisive integration. The triumph of failed ideas in Europe* – revisited, pp 331-364 ETUI, Brussels

<sup>8</sup> <https://g7.hu/vallalat/20200116/europai-minimalbert-akar-az-eu-de-eszak-es-kelet-maris-osszevitakozott-rajta/>

avagy más szóhasználatban egyfajta bér-konvergencia indukálására, fellendítésére irányuló, a szociális(abb) Európa céljaihoz illeszkedő törekvések voltak. Meghatározó tagállamok, mint Franciaország és Németország támogatása mellett az Európai Parlament is már jó ideje a zászlajára tűzte a számos szociális cél elérését segítő méltányos európai minimálbér gondolatát.

A 2020 októberének végén az Uniós kodifikáló partnerek, a Tanács és az Európai Parlament számára előterjesztett, nem annyira minimálberről, mint inkább Uniós minimálbér-szabályozásról szóló Bizottsági javaslat időzítésében, a soroltakon túlmenően, a Bizottság új elnökének tagországi háttere, néppártiként a szocdemeknek tett választási ígérete, s eszerint meghirdetett száz napos programja, továbbá vélhetőleg a koronavírus okozta válság baljós légkörének ellensúlyozása is közrejátszhatott.

## A Bizottság javaslata

A Bizottság szabályozási szándéka, hogy az irányelvnek köszönhetően, a munka- és életkörülmények javítása részeként, méltányos minimálbért és tisztességes megélhetést biztosítson az uniós munkavállalóknak, bárhol is dolgozzanak.<sup>9</sup>

Ezért „az irányelv keretet hoz létre a következők tekintetében:

- a) a minimálbérek megfelelő szintjének megállapítása;
- b) a munkavállalók minimálbérek általi védelemhez való hozzáférése kollektív szerződésekben meghatározott bérek vagy – amennyiben létezik ilyen – jogszabályban meghatározott minimálbér formájában.”<sup>10</sup>

A javaslat indoklása szerint a méltányos minimálbérektől széles skálájú kedvező hatások várhatók: a jövedelmi egyenlőtlenségek, valamint a dolgozói szegénység csökkentése, a belső kereslet és a munkavállalás ösztönzése, a nemek közötti bérszakadék szűkítése, hogy csak a legrelevánsabbakat említsük. Ezekon túlmenően a tervezet a koronavírus járvány okozta válságra is reflektált, hiszen az erősebben sújtotta azokat az ágazatokat, ahol nagyobb arányban dolgoznak alacsony keresetű munkavállalók – ilyen például a takarítás, a kiskereskedelem, az egészségügy, a tartós ápolás és a bentlakásos gondozás. Gazdasági visszaesés idején a minimálbérek még nagyobb szerepet játszanak a kiskeresetű munkavállalók védelmében, s a gazdasági fellendülés előmozdításához is szükségesek.

Az irányelv jogalapja az Európai Unió működéséről szóló szerződés (EUMSZ) 153. cikke (1) bekezdésének b) pontja, amely alapján lehetséges uniós szintű minimum-követelményeket meghatározni a – bérezést is magában foglaló - munkafeltételek területén. A megfelelő minimálbérhez fűződő jog a szociális jogok európai pillérének<sup>11</sup> 6. alapelvében szerepel, amelyet az Európai Parlament, a tagállamok nevében a Tanács, valamint az Európai Bizottság 2017 novemberében Göteborgban együttesen hirdetett ki.

Mivel az EUMSZ kizárja az EU jogalkotási kompetenciáját a bérezés terén, ezért a tervezet a minimálbér lehetséges mértéke helyett a „megfelelő” minimálbér meghatározásához kíván egységes keretet biztosítani, a tagállamok nemzeti rendszereinek respektálása mellett: azaz 21 tagállamban a nemzeti jogszabályok, 6 országban pedig kollektív szerződések alkalmazásával. A javaslat ugyanakkor orvosolni kívánja azt, hogy bár minden tagállamban van valamiféle minimális

<sup>9</sup> [https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/hu/IP\\_20\\_1968](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/hu/IP_20_1968)

<sup>10</sup> Javaslat: Az Európai Parlament és a Tanács irányelve az EU-ban biztosítandó megfelelő minimálbérekről COM/2020/682. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/?uri=CELEX%3A52020C0682>

<sup>11</sup> [https://ec.europa.eu/info/strategy/priorities-2019-2024/economy-works-people/jobs-growth-and-investment/european-pillar-social-rights\\_hu](https://ec.europa.eu/info/strategy/priorities-2019-2024/economy-works-people/jobs-growth-and-investment/european-pillar-social-rights_hu)

juttatás, a többségükben ez nem éri el a megfelelő szintet és/vagy hiányosságok tapasztalhatók a garantált bérminimum lefedettsége, hozzáférhetősége terén.

- A megfelelő és elérhető bérminimumok biztosításának egyik útja a kollektív tárgyalások elősegítése lehet, mivel azok esetében bizonyíthatóan kevesebb az alacsony bérű munkavállalók aránya, kisebbek a bérkülönbségek és magasabbak a minimálbérek. A javaslat ezért valamennyi tagállamban elő kívánja mozdítani a kollektív bértárgyalások rendszerét. Az irányelv előírja, hogy a tagállamok egyrészt szorgalmazzák „a szociális partnerek azon képességének kiépítését és megerősítését, hogy ágazati vagy ágazatközi szinten bérmegállapításra irányuló kollektív tárgyalásokat folytassanak”, másrészt pedig ösztönözzék „a szociális partnerek között a bérekről folytatott konstruktív, érdemi és megfelelő információkon alapuló tárgyalásokat”<sup>12</sup>. Azon tagállamok pedig, ahol a kollektív tárgyalások általi lefedettség nem éri el a munkavállalók 70%-át, cselekvési tervet dolgoznak ki a kollektív tárgyalások előmozdítására.

- A minimálbért jogszabályban meghatározó országoknak ezen felül meg kell teremteniük azokat a feltételeket, amelyek lehetővé teszik, hogy a megállapított minimálbérek szintje megfelelő és méltányos legyen. Ide tartoznak például a minimálbér meghatározására szolgáló egyértelmű és stabil kritériumok, referenciaértékek, valamint a minimálbérek rendszeres és időben történő aktualizálása is. Az érintett tagállamok feladata továbbá biztosítani, hogy csak arányos módon és indokolt esetben lehessen eltérés a minimálbérek között és kerülhessen sor levonásokra, valamint, hogy a szociális partnerek ténylegesen be legyenek vonva a jogszabályban rögzített bérminimum megállapításának és aktualizálásának folyamatába.

- A javaslat horizontális rendelkezései között, a szakszervezetek lobbijának eredményeként külön cikk kötelezi a gazdasági szereplőket arra, hogy a közbeszerzési, illetve koncessziós szerződések teljesítése során tartsák tiszteletben az alkalmazandó minimálbéreket. A kapcsolódó szankciókra vonatkozó cikk szabad kezet ad a tagállamoknak, hogy hatékony, arányos és visszatartó erejű szankciókról gondoskodjanak. A garantált bérminimum rendszerének teljesítményéről a tagállamok évente készítenek jelentést a Bizottságnak.

A minimálbér megfelelő mértéke tekintetében a Bizottság nagyrészt az ún. Kaitz-indexre összpontosít, amely a minimálbér és a medián vagy átlagbér közötti kapcsolatot írja le. Eszerint a megfelelő minimálbér „tisztes” minimális küszöbe, amely alá nem lehet menni, a teljes munkaidőben foglalkoztatottak esetében a bruttó mediánbér 60 %-a és a bruttó átlagbér 50 %-a. Az irányelv preambulumban hivatkozik erre az arányszámra, azonban kötelező kritériumként nem írja elő. Ehelyett azt javasolja, hogy minden tagállam találja meg a megfelelőség saját definícióját, a Kaitz-index mellett más kritériumokat is felhasználva, mint például a vásárlóerő, a bruttó bérnövekedés és a munka-termelékenység trendjei.

A javaslat hatásvizsgálata úgy számolt, hogy a nemzeti minimálbérek kettős „tiszteségi küszöb” szerinti emelése – a medián 60 százaléka és az átlagbér 50 százaléka – körülbelül a tagállamok több mint felében, összesen mintegy 25 millió munkavállaló bérét javítaná Európában. A tervezet szakértői fogadtatása szerint ez a becslés kell, hogy döntő mércéje legyen az irányelv sikerességének: vagy valóban hozzájárul a bérek javulásához, vagy üres politikai szimbólum marad, aminek nincs észrevehető gyakorlati hatása.<sup>13</sup>

<sup>12</sup> u.a.

<sup>13</sup> <https://socialeurope.eu/minimum-wage-directive-yes-but>

## A Tanács, azaz tagállamok közös tárgyalási pozíciója

Minden EU-tagállamban létezik valamifajta minimálbér. Luxemburgban 2202 €/hó/fő Bulgáriában 332 €/hó/fő volt a minimális bér összege 2021-ben, azaz több mint hétszeres a különbség. Jelenleg 21 országban van kötelező minimálbér, 6 tagállamban (Dánia, Olaszország, Ciprus, Ausztria, Finnország és Svédország) pedig kizárólag kollektív szerződések biztosítják a minimálbér védelmét.

Nem véletlenül az északi országok, Dánia és Svédország vezetésével fogalmazták meg a leghatározottabban ellenvetéseiket az új elképzelésről, mivel veszélyben érezték a hagyományosan jól működő és kifinomult ágazati tárgyalásos rendszerüket. Ezekben az országokban a szakszervezetek és munkaadók autonóm módon, kormányzati beavatkozás nélkül egyeznek meg ágazati bérekről, minimálbérekről. Más tagországok, élükön Hollandiával és Ausztriával a szabadpiacok hatékony működésének gátjaként fogadták a megfelelő minimálbér és kollektív tárgyalások erősítésének gondolatát. További tagállamok, mint Magyarország és Lengyelország pedig az Uniós jog őreként léptek fel a „lopakodó” hatáskörszerzést célzó, szociális témájú közösségi kezdeményezés ellen; szerintük az túllép a hatályos EU Szerződés keretein, s a minimálbér kizárólag tagállami hatáskörbe tartozik.

A tárgyalásoknak ugyan közvetlenül nem részesei, de lobbierük megmutatkozhat a végeredményben, ezért röviden utalunk a szociális partnerek pozíciójára is. A munkáltatói szervezetek ugyan általában támogatták az uniós kezdeményezést, de néhányan megkérdőjelezték a tervezett szabályozás hozzáadott értékét, tekintettel a nemzeti keretrendszerek sokféleségére. A szakszervezetek ezzel szemben kötelező minimum-követelményeket tartalmazó irányelvjavaslatot szerettek volna látni.

Az előzőekben felvillantott szélsőértékek valamelyest érzékeltethetik a tárgyalások hangulatát, melyben a tagállamoknak közös álláspontra kell jutniuk a Bizottság javaslatáról, hogy majd annak birtokában egyezsége jussanak a hasonlóképpen szociálisan érzékeny, ám jogalkotó munkáját egészen más szempontok mentén végző Európai Parlamenttel.

A tagállamok közös álláspontja érdekében a Tanács három rotáló elnöksége (a német, a portugál és a szlovén) 14 hónap alatt 16 munkacsoportülést tartott és számos más összetételű konzultációt szervezett. A 2021. decemberi Foglalkoztatási és Szociális Tanács (EPSCO) ülésén minősített többséggel – magyar és dán ellenszavazattal, továbbá kormányváltás miatt német és osztrák tartózkodással - elfogadott közös álláspont<sup>14</sup> erősen magán viseli a nem feltétlenül divergáló tagállami álláspontok kompromisszumának jeleit. Az eredeti bizottsági javaslat összes lényeges eleme benne maradt ugyan, de többnyire egyszerűsített, vagy homályos, avagy éppen erősen specifikált, olykor zavarba ejtő módon. A minimálbér meghatározásának két lehetséges módja határozott szétválasztásra került, s új cikk tisztázza azt, hogy sem az egyik, sem a másik megoldást nem lehet a tagállamokra erőltetni. Sajátságosan gyakori új szövegezésű szófordulat az „amennyiben létezik”, ami azt jelzi, hogy a delegációk erősen védték a meglévő eljárásaikat és nem igazán voltak fogékonyak új megoldások felkarolására.

A fontosabb változások közül az alábbiakat emeljük ki:

- A minimálbérek megfelelő szintjének előmozdítása immár csak a jogszabályban meghatározott minimálbérekre vonatkozik, s ebben is tagállamok szabadabb kezét kaptak,

<sup>14</sup> [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/PDF/?uri=CONSIL:ST\\_14366\\_2021\\_INIT&from=EN](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/PDF/?uri=CONSIL:ST_14366_2021_INIT&from=EN)

Javaslat: Az Európai Parlament és a Tanács irányelve az EU-ban biztosítandó megfelelő minimálbérekről – Általános megközelítés COM(2020) 682

és saját hatáskörben dönthetik el, mely indikatív referenciaértékeket használják a megfelelőség értékelésére.

- Az irányelv másik fő célja, a minimálbérek általi védelemhez való hozzáférés javítása is korlátozottabbá vált, csak arra az esetre vonatkozik, ha a védelem már biztosított.
- Az adatszolgáltatási, jelentéstételi kötelezettségek jelentősen redukálódtak. A felhasználható információk, adatok tekintetében nagyobb a választási szabadság, továbbá nem évente, hanem két évente kell csupán a Bizottság számára előrehaladási jelentést készíteni.

## Az Európai Parlament álláspontja

2022. november 25-én az Európai Parlament plenáris ülése felhatalmazást adott a „háromoldalú” tárgyalások megkezdésére a Bizottsággal és a Tanáccsal az EP álláspontja szerint módosított, nagy többséggel - 443 szavazattal 192 ellenében, 58 tartózkodással – elfogadott tervezet alapján.<sup>15</sup>

A későbbi jogalkalmazás következményivel nem terhelt EP-nek a pozíciója, mint mindig, így ez esetben is a kodifikáló felek közül a legambíciózusabb. A százat is jóval meghaladó módosítási javaslat következtében az EP tervezet sokkal terjedelmesebb is, amely teljesen új témaköröket, fejezeteket is tartalmaz.

A javaslat fő elemei a következők:

- kollektív megállapodások magasabb, 80 százalékos szintje, (a bizottsági javaslatban szereplő 70 százalékhöz képest);
- a tagállamok határozottabb kötelezettsége, hogy nemzeti cselekvési tervet dolgozzanak ki konkrét intézkedésekkel és világos ütemezéssel e cél eléréséhez;
- a kollektív tárgyalásokért egyértelműen a szakszervezetek a felelősek; és
- egy teljesen új szakasz, amelynek célja a szakszervezetek tárgyalási biztonságának szavatolása, a szakszervezethez való csatlakozás és a kollektív tárgyalások alapvető jogának maximális tiszteletben tartása.

A minimálbérek megfelelő mértéke és az elérni kívánt tágabb gazdasági, társadalmi célok összefüggését erősítendő az EP rögzítené azokat a kritériumokat, amelyeket a tagállamoknak figyelembe kell venniük a kötelező minimálbér meghatározásakor.

- Először is, áthelyezné a „tisztetség küszöbét” – a bruttó mediánbér 60 százalékának és a bruttó átlagbér 50 százalékának megfelelő referenciaértékeket – a preambulumból a jogszabály rendelkező szövegébe. Bár a küszöb továbbra sem lenne jogilag kötelező erejű, a tervezet javasolja, hogy a tagállamok használják ezeket a nemzetközileg elismert mutatókat.

- Ezek a mutatók azonban önmagukban nem biztos, hogy szavatolják azt, hogy a minimálbérek megfelelő életszínvonalat tegyenek lehetővé, mivel ezek az országos béreloszlástól függenek. Az EP pozíció ezért további követelményként előírja, hogy a tagállamoknak figyelembe kell venniük a megélhetési költségeket egy áru- és szolgáltatáskosár alapján.

<sup>15</sup> <https://socialeurope.eu/more-ambitious-european-minimum-wages-directive-demanded>

[https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/A-9-2021-0325\\_EN.html](https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/A-9-2021-0325_EN.html)

<sup>15</sup> Denmark and Hungary oppose EU rules on minimum wages, <https://euobserver.com/democracy/153735>

- Az EP szerint kivétel nélkül, minden dolgozónak joga kell, hogy legyen a méltányos és megfelelő minimálbérhez. Ezért megköveteli, hogy az irányelvben tiltsanak minden eltérést és levonást a munkavállalók bizonyos csoportjaira vonatkozóan – amelyeket jelenleg számos nemzeti minimálbér-szabályozás alkalmaz.

A kollektív tárgyalások előmozdításának egyik szakpolitikai területe a Bizottsági javaslatban horizontális módon szereplő közbeszerzés. Az EP pozíciója itt egyértelmű szabályokat javasol annak biztosítására, hogy közpénzt csak azok a gazdasági szereplők kapjanak, akik megfelelő minimálbért fizetnek, kollektív szerződés hatálya alá tartoznak, és elismerik a munkavállalók szervezkedési jogát. Ezeket a szabályokat továbbá az alvállalkozókra is alkalmazni kell.

**Össességében**, az új irányelvvel a múltat végképp eltörölni készülő, radikális EP álláspont és a minimálbérrel kapcsolatos tagállami status quo-kat erőteljesen védő Tanácsi pozíció alapján várhatóan nem lesz könnyű egyezsége jutni a tripartit tárgyalásokon. Az irányelv tárgyalását különféle politikai és jogi törésvonalak alakítják, így annak elfogadása 2022 első felében, a Tanács elnökségét betöltő francia kormány eltökéltsége ellenére sem tekinthető garantáltnak. Lehetséges, hogy a következő, a cseh elnökség nevéhez fog fűződni egy olyan Uniós vívmány nyélbe ütése, amely az EU történetében először, több millió európai munkavállaló bérét és kollektív jogait emeli magasabb szintre.