

Κατώτατοι μισθοί: Μη συμμόρφωση και επιβολή της νομοθεσίας στα κράτη μέλη της ΕΕ – Συγκριτική έκθεση

Εισαγωγή

Το 2020 το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο ζήτησε από την Ευρωπαϊκή Επιτροπή να υλοποιήσει ένα πιλοτικό έργο σχετικά με τον «Ρόλο του κατώτατου μισθού στη θέσπιση της παγκόσμιας εγγύησης εργασίας». Η υλοποίηση αυτού του πιλοτικού έργου ανατέθηκε στο Eurofound (2021–2023). Η παρούσα ενότητα εξετάζει τη μη συμμόρφωση με τη νομοθεσία για τον κατώτατο μισθό και τον τρόπο με τον οποίο τα κράτη μέλη προσεγγίζουν το ζήτημα της επιβολής της νομοθεσίας.

Οι μηχανισμοί καθορισμού των κατώτατων μισθών αποτελούν ισχυρό εργαλείο της αγοράς εργασίας. Είναι δεσμευτικοί και η εφαρμογή τους είναι ευρέως διαδεδομένη σε όλες τις ευρωπαϊκές χώρες. Για τον σχεδιασμό και την εφαρμογή ορθών στρατηγικών και μέτρων όσον αφορά τη συμμόρφωση με τους κατώτατους μισθούς και την επιβολή τους, είναι σημαντικό να αναλύονται ο βαθμός και οι τάσεις μη συμμόρφωσης όσο το δυνατόν λεπτομερέστερα με βάση τα διαθέσιμα δεδομένα. Αυτό έχει σημασία όχι μόνο για την ενίσχυση της αποτελεσματικότητας των παρεμβάσεων, αλλά και για την πραγματοποίηση στρατηγικών επιλογών όσον αφορά την κατανομή των διαθέσιμων δημόσιων πόρων. Η μέτρηση της μη συμμόρφωσης δεν είναι εύκολη και απαιτεί τη χρήση ακριβών πληροφοριών σχετικά με το εισόδημα και τα επίπεδα κατώτατου μισθού, οι οποίες είναι συχνά δύσκολο να ληφθούν, καθώς σε χώρες όπου τα μισθολογικά όρια καθορίζονται μέσω συλλογικών διαπραγματεύσεων σε κλαδικό επίπεδο οι πληροφορίες αυτές σπανίως είναι διαθέσιμες ή μπορεί να είναι δύσκολο να ανακτηθούν. Η επιβολή των κατώτατων μισθών είναι απαραίτητη, ενώ και η κατανόηση του τρόπου με τον οποίο η επιβολή επηρεάζει τη συμμόρφωση είναι στοιχείο ζωτικής σημασίας για τη χάραξη πολιτικής. Ωστόσο, τα δεδομένα σχετικά με την επιβολή και τη συμμόρφωση είναι περιορισμένα και η σύγκριση μεταξύ των χωρών είναι δύσκολη.

Πλαίσιο πολιτικής

- Στην ΕΕ, το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο εξέδωσαν την οδηγία για επαρκείς κατώτατους μισθούς στις 19 Οκτωβρίου 2022.
- Από τα 27 κράτη μέλη, τα 22 θεσπίζουν νομοθετικά τους κατώτατους μισθούς σε εθνικό επίπεδο, ενώ στα υπόλοιπα κράτη μέλη διεξάγονται διαπραγματεύσεις σε κλαδικό επίπεδο.

- Η συμμόρφωση με τις κανονιστικές ρυθμίσεις για τους κατώτατους μισθούς είναι θεμελιώδης ώστε να διασφαλίζονται τα δικαιώματα των εργαζομένων, η προστασία τους στην αγορά εργασίας, ισότιμοι όροι ανταγωνισμού για τις επιχειρήσεις και θεμιτός ανταγωνισμός.
- Σε 22 χώρες της ΕΕ η επιβολή των κατώτατων μισθών περιλαμβάνεται στις βασικές κανονιστικές ρυθμίσεις για την εργασία. Ορισμένες χώρες διαθέτουν ειδικούς κανονισμούς ή διαδικασίες για κλάδους/τομείς, εδαφικές περιοχές ή κατηγορίες εργαζομένων όπου παρουσιάζεται, ή αναμένεται να παρουσιαστεί, υψηλότερη συχνότητα μη συμμόρφωσης.

Βασικά πορίσματα

- Τα εκτιμώμενα επίπεδα μη συμμόρφωσης με τη νομοθεσία για τους κατώτατους μισθούς εξαρτώνται σε κρίσιμο βαθμό από την πηγή των δεδομένων. Οι εκτιμήσεις μη συμμόρφωσης πρέπει να εκλαμβάνονται ως προσεγγίσεις και όχι ως ακριβείς αριθμοί. Όταν χρησιμοποιείται η έρευνα για τη διάρθρωση των αποδοχών, η οποία καλύπτει μόνο μεγαλύτερες επιχειρήσεις και χρησιμοποιεί πληροφορίες για το εισόδημα που αναφέρονται από τους εργοδότες, τα επίπεδα μη συμμόρφωσης τείνουν να είναι γενικά αρκετά χαμηλά. Όταν χρησιμοποιούνται οι στατιστικές της Ευρωπαϊκής Ένωσης για το εισόδημα και τις συνθήκες διαβίωσης, οι οποίες καλύπτουν το σύνολο του ενεργού πληθυσμού, και στις οποίες οι εργαζόμενοι δηλώνουν οι ίδιοι τα εισοδήματά τους, τα επίπεδα μη συμμόρφωσης τείνουν να είναι υψηλότερα.
- Η μη συμμόρφωση συσχετίζεται θετικά με τον δείκτη Kaitz (λόγος του κατώτατου μισθού προς τον μέσο/διάμεσο μισθό), γεγονός που υποδηλώνει ότι είναι υψηλότερη όταν ο κατώτατος μισθός ορίζεται σε υψηλότερα επίπεδα.
- Τα ποσοστά μη συμμόρφωσης είναι υψηλότερα από τη διάμεση τιμή σύμφωνα και με τις δύο έρευνες στη Γαλλία, τη Γερμανία, τη Δανία, την Εσθονία, την Ισπανία, την Κύπρο, το Λουξεμβούργο και την Ουγγαρία. Τα επίπεδα μη συμμόρφωσης είναι σταθερά χαμηλότερα από τη διάμεση τιμή στο Βέλγιο, τη Βουλγαρία, την Κροατία, τη Λετονία, τη Μάλτα, την Πολωνία, την Πορτογαλία, τη Φινλανδία και τη Σλοβακία.
- Οι εργαζόμενοι που αμείβονται με μισθό χαμηλότερο από τον κατώτατο είναι γενικά μικρότερης ηλικίας και χαμηλότερου μορφωτικού επιπέδου, ενώ είναι πιθανότερο να είναι γυναίκες, με σύμβαση ορισμένου χρόνου ή μερικής απασχόλησης και να απασχολούνται σε μικρότερες επιχειρήσεις. Οι τομείς των υπηρεσιών επηρεάζονται γενικά περισσότερο από το φαινόμενο αυτό απ' ό,τι η μεταποίηση.

- Η μη συμμόρφωση είναι πολύ πιο συχνή όσον αφορά τους εργαζομένους που απασχολούνται με μειωμένο ωράριο εργασίας, γεγονός που θα μπορούσε να αντικατοπτρίζει χαμηλό επίπεδο σύνδεσης με την αγορά εργασίας. Το επίπεδο μη συμμόρφωσης είναι επίσης υψηλότερο όταν υπολογίζεται βάσει ωρομισθίων αντί μηνιαίων αποδοχών. Αυτό θα μπορούσε να συμβαίνει διότι ορισμένοι εργοδότες ενδέχεται να συμμορφώνονται με τους μηνιαίους κατώτατους μισθούς, αλλά να αναγκάζουν τους εργαζομένους να εργάζονται περισσότερες ώρες από εκείνες που αναφέρονται στις συμβάσεις τους, οπότε δεν συμμορφώνονται με τις ωριαίες ελάχιστες αμοιβές.
- Στις περισσότερες χώρες, θεσμικά όργανα γενικού χαρακτήρα που είναι αρμόδια για την επιβολή του εργατικού δικαίου και ασχολούνται με ολόκληρο το φάσμα της εργατικής νομοθεσίας είναι αρμόδια και για την επιβολή των κατώτατων μισθών.
- Οι επιθεωρήσεις εργασίας είναι οι κύριοι φορείς που συμμετέχουν στην επιβολή του κατώτατου μισθού σε 19 χώρες, από κοινού —σε διαφορετικό βαθμό και με διαφορετικούς τρόπους— με τα εργατοδικεία, καθώς και με τις εφορίες και τις αρχές κοινωνικής ασφάλισης. Τρεις χώρες έχουν περισσότερα από ένα θεσμικά όργανα που είναι άμεσα υπεύθυνα για την επιβολή των κατώτατων μισθών.
- Οι κοινωνικοί εταίροι διαδραματίζουν καίριο ρόλο στην επιβολή των κανονισμών για τον κατώτατο μισθό. Στις σκανδιναβικές χώρες έχουν άμεσο ελεγκτικό ρόλο για την επιβολή της εφαρμογής των συλλογικών συμβάσεων. Στα άλλα κράτη μέλη παρέχουν συχνά καθοδήγηση και στήριξη στους εργαζομένους και τους εργοδότες, έχοντας ρόλο στην επίλυση διαφορών και στη χάραξη πολιτικής.
- Οι στρατηγικές επιβολής των κατώτατων μισθών βασίζονται ολοένα και περισσότερο στην εξισορρόπηση της αποτροπής με την πρόληψη. Δίνεται επίσης όλο και μεγαλύτερη προσοχή στον συμβουλευτικό, καθοδηγητικό και ενημερωτικό ρόλο των επιθεωρήσεων εργασίας, καθώς και στην παροχή κινήτρων για τους εργοδότες, σε εκστρατείες ενημέρωσης και ευαισθητοποίησης και στην ανταλλαγή δεδομένων.
- Κατά την τελευταία δεκαετία, αρκετά κράτη μέλη έχουν πραγματοποιήσει σημαντικές μεταρρυθμίσεις στα συστήματα και τους κανονισμούς επιβολής: τροποποίηση των κανονισμών επιβολής, μεταρρύθμιση των επιθεωρήσεων εργασίας, αλλαγή του είδους και του ύψους των κυρώσεων, πρόσβασης σε πληροφορίες και ανταλλαγή δεδομένων σχετικά με τη μη συμμόρφωση, και δημιουργία αρμόδιων ομάδων/επιτροπών για την επιβολή του κατώτατου μισθού.
- Ένα σύνολο μηχανισμών —ανταλλαγή πληροφοριών και συντονισμός των σχετικών ενδιαφερόμενων μερών, κατονομασία και διαπόμπευση, χρήση «αλυσιδωτής» ευθύνης, ενδυνάμωση των εργαζομένων— είναι αποτελεσματικό σε περιβάλλοντα που χαρακτηρίζονται από οικονομικούς τομείς υψηλού κινδύνου, πολύπλοκες γραφειοκρατικές διαδικασίες και περιορισμένους ανθρώπινους πόρους. Ομοίως, μια σφαιρική προσέγγιση που συνδυάζει αποτρεπτικά και προληπτικά μέτρα, ένα εκτεταμένο πεδίο εφαρμογής της αλυσιδωτής ευθύνης σε περίπτωση υπεργολαβίας και η προϋπάρχουσα νοοτροπία συνεργασίας επηρεάζουν τον τρόπο με τον οποίο οι αρχές λειτουργούν και επιτυγχάνουν αποτελέσματα.
- Καθώς δεν υπάρχουν ειδικά συστήματα για την επιβολή των κατώτατων μισθών στις περισσότερες χώρες, οι επιθεωρήσεις εργασίας χρησιμοποιούν όλο και περισσότερο έμμεσες στρατηγικές που αυξάνουν την πιθανότητα συμμόρφωσης. Με τον τρόπο αυτό, αποσκοπούν στη στήριξη τριών κύριων ομάδων στη διαδικασία: των εργαζομένων, των εργοδοτών και των αρχών. Έχει αποδειχθεί ότι ο συνδυασμός ήπιων

πρωτοβουλιών με αυστηρότερα μέτρα αυξάνει την αποτελεσματικότητα των ενεργειών των επιθεωρήσεων κατά την επιβολή των κατώτατων μισθών.

Δείκτες πολιτικής

- Η ποσοτικοποίηση της μη συμμόρφωσης αποτελεί δύσκολο εγχείρημα που εξαρτάται σε μεγάλο βαθμό από την ποιότητα και τα χαρακτηριστικά των δεδομένων που χρησιμοποιούνται. Για να βελτιώσουμε τις γνώσεις μας σχετικά με το φαινόμενο αυτό, θα πρέπει να τεθούν στη διάθεση των ερευνητών πηγές πιο εναρμονισμένων, ολοκληρωμένων και ακριβών δεδομένων σχετικά με το εισόδημα σε επίπεδο ΕΕ. Θα πρέπει επίσης να καταβληθούν προσπάθειες για την άντληση καλύτερων πληροφοριών σχετικά με τα νόμιμα κατώτατα όρια αμοιβών βάσει των συλλογικών διαπραγματεύσεων, τα οποία συνήθως καθορίζονται σε επίπεδο κλάδου από τις συνδικαλιστικές οργανώσεις και τις ενώσεις εργοδοτών. Οι πληροφορίες αυτές είναι γενικά ελλιπείς και όχι εύκολα προσβάσιμες.
- Τα τελευταία χρόνια, η απορρύθμιση της αγοράς εργασίας και οι νέες μορφές εργασίας έχουν καταστήσει τον εντοπισμό περιπτώσεων μη συμμόρφωσης και την επιβολή πιο περίπλοκα απ' ό,τι στο παρελθόν. Θα πρέπει να δοθεί μεγαλύτερη προσοχή στη χρήση της εξόρυξης δεδομένων, στην παροχή καθοδήγησης σε εργαζομένους και εργοδότες και στην ενίσχυση της συνεργασίας με τους κοινωνικούς εταίρους και άλλους φορείς στο πλαίσιο των δραστηριοτήτων επιβολής.
- Παρά το γεγονός ότι τα κονδύλια που διατίθενται στα όργανα επιβολής της νομοθεσίας έχουν αυξηθεί την τελευταία δεκαετία σε πολλά κράτη μέλη, ενώ και ο αριθμός των επιθεωρητών αυξήθηκε στις μισές από τις χώρες για τις οποίες υπάρχουν διαθέσιμα στοιχεία, σε πολλές χώρες οι πόροι εξακολουθούν να είναι μόνο εν μέρει επαρκείς για αποτελεσματικές δραστηριότητες επιβολής. Απαιτούνται περισσότεροι οικονομικοί πόροι και εκπαιδευμένο προσωπικό ώστε να βελτιωθεί η ικανότητα των επιθεωρήσεων εργασίας να ανταποκριθούν στις πρόσφατες τάσεις και τους κινδύνους της αγοράς εργασίας.
- Η συνεργασία με τους κοινωνικούς εταίρους και άλλα θεσμικά όργανα στο πλαίσιο των δραστηριοτήτων επιβολής της νομοθεσίας βελτιώνει την ικανότητα ελέγχου περιπτώσεων πέραν των συμβατικών επιθεωρήσεων, καθώς και την ικανότητα ανταλλαγής πληροφοριών σχετικά με τη συμμόρφωση. Η συνεργασία και η αμοιβαία μάθηση μεταξύ των φορέων επιβολής της νομοθεσίας και των κοινωνικών εταίρων σε επίπεδο ΕΕ θα πρέπει να ενισχυθούν.
- Τα αποτρεπτικά και προληπτικά μέτρα αλληλοσυμπληρώνονται και θα πρέπει να θεσπίζονται από κοινού για την εφαρμογή αποτελεσματικών στρατηγικών επιβολής. Σε ορισμένες χώρες θα πρέπει επίσης να δοθεί μεγαλύτερη προσοχή στην προστασία των εργαζομένων από τη δυσμενή μεταχείριση που υφίστανται σε περίπτωση υποβολής καταγγελίας.
- Η αξιολόγηση των εθνικών παρεμβάσεων που αφορούν άμεσα και/ή έμμεσα τη συμμόρφωση με τον κατώτατο μισθό είναι στοιχείο καίριας σημασίας. Πρέπει να βασίζεται σε πιο διαρθρωμένη και τυποποιημένη συλλογή δεδομένων.

Περισσότερες πληροφορίες

Η έκθεση *Minimum wages: Non-compliance and enforcement across EU Member States – Comparative report* (Μη συμμόρφωση και επιβολή σε όλα τα κράτη μέλη της ΕΕ — Συγκριτική έκθεση) είναι διαθέσιμη στη διεύθυνση <https://eurofound.link/ef23059>

Research manager: Carlos Vacas-Soriano

information@eurofound.europa.eu