

Minimálne mzdy: Nesúlad s právnymi predpismi a presadzovanie práva v členských štátoch EÚ – porovnávacia správa

Úvod

V roku 2020 Európsky parlament požiadal Európsku komisiu, aby uskutočnila pilotný projekt „Úloha minimálnej mzdy pri vytváraní všeobecnej záruky práce“. Nadácia Eurofound bola poverená realizáciou tohto pilotného projektu (2021 – 2023). V rámci tohto modulu sa skúma nesúlad s právnymi predpismi v oblasti minimálnej mzdy a spôsob, akým členské štáty pristupujú k presadzovaniu práva.

Mechanizmy stanovovania minimálnej mzdy predstavujú silný nástroj trhu práce. Sú záväzné a ich vykonávanie je rozšírené vo všetkých európskych krajinách. V záujme navrhnutia a realizácie spoľahlivých stratégií a opatrení na zabezpečenie súladu s minimálnymi mzdami a ich presadzovania je dôležité čo najpodrobnejšie analyzovať rozsah a modely nesúladu, ako to umožňujú dostupné údaje. Je to dôležité nielen z dôvodu zvýšenia účinnosti intervencií, ale aj z dôvodu prijímania strategických rozhodnutí pri pridelovaní dostupných verejných zdrojov. Meranie nesúladu nie je jednoduché a vyžaduje si použitie presných informácií o príjmoch a úrovniach minimálnej mzdy, ktoré sa často ťažko získavajú, keďže v krajinách, v ktorých sú minimálne mzdy stanovené prostredníctvom kolektívneho vyjednávania na odvetvovej úrovni, sú takéto informácie zriedka dostupné alebo ich možno ťažko získať. Presadzovanie minimálnych miezd je nevyhnutné a pochopenie toho, aký vplyv má presadzovanie na dodržiavanie predpisov, má pre tvorbu politík zásadný význam. Údaje o presadzovaní a dodržiavaní predpisov sú však nedostatočné a porovnanie medzi jednotlivými krajinami je zložité.

Politické súvislosti

- V EÚ prijali Európsky parlament a Európska rada smernicu o primeraných minimálnych mzdách 19. októbra 2022.
- Z 27 členských štátov 22 stanovuje zákonné minimálne mzdy na vnútroštátnej úrovni a v ostatných sa kolektívne rokuje na úrovni odvetvia.

- Dodržiavanie nariadenia o minimálnej mzde má zásadný význam pre zaručenie práv pracovníkov, ich ochrany na trhu práce, rovnakých podmienok pre podniky a spravodlivej hospodárskej súťaže.
- V 22 krajinách EÚ je presadzovanie minimálnych miezd zahrnuté do všeobecných pracovnoprávných predpisov. Niektoré krajiny majú osobitné predpisy alebo postupy pre tie odvetvia/sektory, územné oblasti alebo pracovníkov, u ktorých je alebo sa očakáva vyšší výskyt nedodržiavania predpisov.

Hlavné zistenia

- Odhadované úrovne nesúladu s právnymi predpismi v oblasti minimálnej mzdy závisia v rozhodujúcej miere od zdroja údajov. Odhady nesúladu sa majú považovať za približné hodnoty, nie za presné čísla. Pri použití zisťovania o štruktúre príjmov, ktoré sa vzťahuje len na väčšie firmy a využívajú sa v rámci neho informácie o príjmoch, ktoré uvádzajú zamestnávateľia, sú úrovne nesúladu vo všeobecnosti pomerne nízke. Pri využívaní štatistiky Európskej únie o príjmoch a životných podmienkach, ktorá sa vzťahuje na celé obyvateľstvo v produktívnom veku a v ktorej zamestnanci uvádzajú svoje vlastné príjmy, je miera nesúladu zvyčajne vyššia.
- Nesúlad pozitívne koreluje s Kaitzovým indexom (pomer minimálnej mzdy k priemernej mzde/mediánu mzdy), čo naznačuje, že je vyšší, keď je minimálna mzda stanovená vyššie.
- Miera nesúladu je vyššia ako úroveň mediánu podľa oboch zisťovaní na Cypre, v Dánsku, Estónsku, Francúzsku, Luxembursku, Maďarsku, Nemecku a Španielsku. Úrovne nesúladu sú konzistentne nižšie ako medián v Belgicku, Bulharsku, Chorvátsku, vo Fínsku, Lotyšsku, na Malte, v Poľsku, Portugalsku a na Slovensku.
- Pracovníci, ktorí dostávajú nižšiu mzdu ako je minimálna mzda, sú vo všeobecnosti mladší a menej vzdelaní, a častejšie sú to ženy, s pracovným pomerom na určitú dobu alebo zmluvami na kratší pracovný čas a zamestnaní v menších podnikoch. Odvetvia služieb sú vo všeobecnosti viac ovplyvnené týmto javom ako výroba.

- Nesúlad je oveľa bežnejší u zamestnancov pracujúcich na kratší pracovný čas, čo by mohlo odrážať nízku úroveň miery účasti jednotlivca na trhu práce. Nesúlad je takisto vyšší, ak sa odhadne s použitím hodinových a nie mesačných miezd. Mohlo by to byť spôsobené tým, že niektorí zamestnávateľia môžu dodržiavať minimálne mesačné mzdy, ale zamestnanci môžu odpracovať viac hodín, než sa uvádza v ich zmluvách, takže nedodržiavajú hodinovú minimálnu mzdu.
- Vo väčšine krajín všeobecné inštitúcie zodpovedné za presadzovanie pracovného práva a zaoberajúce sa celým spektrom pracovnoprávných predpisov presadzujú minimálne mzdy.
- Inšpektoráty práce sú hlavnými inštitúciami zapojenými do presadzovania minimálnej mzdy v 19 krajinách spolu – v rôznej miere a rôznymi spôsobmi – s pracovnými súdmi a daňovými orgánmi a orgánmi sociálneho zabezpečenia. V troch krajinách je za presadzovanie minimálnych miezd priamo zodpovedná viac ako jedna inštitúcia.
- Sociálni partneri zohrávajú kľúčovú úlohu pri presadzovaní právnych predpisov v oblasti minimálnej mzdy. V severských krajinách majú priamu kontrolnú úlohu pri presadzovaní uplatňovania kolektívnych zmlúv. V ostatných členských štátoch často poskytujú usmernenia a podporu pracovníkom a zamestnávateľom, pričom zohrávajú úlohu pri riešení sporov a tvorbe politik.
- Pri stratégiách na presadzovanie minimálnych miezd sa čoraz viac vychádza z vyváženia odradzujúceho účinku prevenciou. Čoraz viac pozornosti sa venuje aj poradenskej, usmerňovacej a informačnej úlohe inšpektorátov a využívaniu stimulov pre zamestnávateľov, informačným a osvetovým kampaniam, ako aj spoločnému využívaniu údajov.
- V poslednom desaťročí viaceré členské štáty uskutočnili významné reformy systémov a predpisov v oblasti presadzovania práva: zmeny predpisov v oblasti presadzovania práva, reforma inšpektorátov práce, zmena druhu a intenzity sankcií a prístupu k informáciám a spoločnému využívaniu údajov o nesúlade; a vytvorenie príslušných skupín/komisií na presadzovanie pravidiel v oblasti minimálnej mzdy.
- Súbor mechanizmov – výmena informácií a koordinácia príslušných zainteresovaných strán, používanie pomenovania a pranierovania, využívanie reťazovej zodpovednosti, posilnenie postavenia pracovníkov – je účinný v kontexte, ktorý sa vyznačuje vysoko rizikovými hospodárskymi odvetvami, zložitými byrokratickými postupmi a obmedzenými ľudskými zdrojmi. Podobne holistický prístup kombinujúci odrádzajúci účinok a preventívne opatrenia, široký rozsah zodpovednosti subdodávateľského reťazca a už existujúca kultúra partnerstva ovplyvňujú spôsob, akým orgány konajú a dosahujú výsledky.
- Vzhľadom na to, že vo väčšine krajín neexistujú osobitné systémy na presadzovanie minimálnych miezd, inšpektoráty práce čoraz častejšie využívajú nepriame stratégie, ktoré zvyšujú pravdepodobnosť súladu. Takto sú zamerané na podporu troch hlavných skupín počas procesu: pracovníkov, zamestnávateľov a orgány. Ukázalo sa, že kombináciou mäkkých iniciatív s prísnejšími opatreniami sa zvyšuje účinnosť opatrení inšpektorátov pri presadzovaní minimálnych miezd.

Politické ukazovatele

- Vyčíslenie nesúladu je náročná úloha, ktorá v rozhodujúcej miere závisí od kvality a charakteristik použitých údajov. Na zlepšenie našich znalostí o tomto jave by výskumní pracovníci mali mať k dispozícii harmonizovanejšie, komplexnejšie a presnejšie zdroje údajov o príjmoch na úrovni EÚ. Malo by sa takisto vyvinúť úsilie na získanie lepších informácií o zákonných dolných platových prahoch stanovených kolektívnym vyjednávaním, ktoré zvyčajne stanovujú na úrovni odvetvia odborové zväzy a združenia zamestnávateľov. Tieto informácie vo všeobecnosti chýbajú a nie sú ľahko dostupné.
- V posledných rokoch sa vďaka deregulácii trhu práce a novým formám práce identifikácia nesúladu a presadzovania stala zložitejšou ako v minulosti. Väčšia pozornosť by sa mala venovať využívaniu hĺbkovej analýzy údajov, poskytovaniu usmernení pracovníkom a zamestnávateľom a posilneniu spolupráce so sociálnymi partnermi a inými inštitúciami pri činnostiach v oblasti presadzovania práva.
- Hoci sa finančné prostriedky pridelené inštitúciam presadzovania práva v mnohých členských štátoch za posledné desaťročie zvýšili a počet inšpektorov sa zvýšil v polovici krajín, za ktoré sú údaje k dispozícii, zdroje sú stále len čiastočne primerané na účinné činnosti presadzovania práva v mnohých krajinách. Na zlepšenie schopnosti inšpektorátov práce reagovať na najnovšie trendy a riziká na trhu práce je potrebných viac finančných zdrojov a vyškolených zamestnancov.
- Spolupráca so sociálnymi partnermi a inými inštitúciami v oblasti činností v oblasti presadzovania práva zlepšuje schopnosť osloviť tých, ktorí prekračujú rámec konvenčných kontrol, a spoločne využívať informácie o súlade. Mala by sa posilniť spolupráca a vzájomné učenie medzi inštitúciami presadzovania práva a sociálnymi partnermi na úrovni EÚ.
- Odrádzajúci účinok a preventívne opatrenia sa navzájom dopĺňajú a mali by sa prijímať spoločne v záujme účinných stratégií presadzovania. V niektorých krajinách by sa mala venovať väčšia pozornosť aj ochrane pracovníkov pred nepriaznivým zaobchádzaním vyplývajúcim z podania sťažnosti.
- Kľúčové je hodnotenie vnútroštátnych intervencií priamo a/alebo nepriamo zameraných na dodržiavanie súladu s minimálnou mzdou. Musí vychádzať zo štruktúrovanejšieho a formalizovanejšieho zberu údajov.

Ďalšie informácie

Správa *Minimum wages: Non-compliance and enforcement across EU Member States – Comparative report* (Minimálne mzdy: Nesúlad s právnymi predpismi a presadzovanie práva v členských štátoch EÚ – porovnávací správa) je dostupná na adrese <https://eurofound.link/ef23059>

Vedúci výskumu: Carlos Vacas-Soriano

information@eurofound.europa.eu