

## Ureditev minimalne plače na ravni EU

Andraž Bobovnik\*

UDK: 331.21:349.2:061.1EU

**Povzetek:** V skladu z napovedjo nove predsednice Evropske komisije Ursule von der Leyen in krepitvi socialne dimenzije EU lahko konec leta 2019 oz. na začetku leta 2020 pričakujemo pobudo Evropske komisije za vzpostavitev evropskega okvirja minimalne plače. Prispevek predstavi stanje na tem področju v posameznih državah članicah, pristojnosti EU, pretekle pobude, stališča ključnih akterjev in možne prihodnje scenarije pri urejanju vprašanja minimalne plače na ravni EU.

**Ključne besede:** minimalna plača, Evropska komisija, socialni dialog, Evropski steber socialnih pravic, pristojnosti EU

### **Regulation of Minimum Wage at EU Level**

**Abstract:** According to the announcement of the new President of the European Commission Ursula von der Leyen and the strengthening of the EU's social dimension at the end of 2019 and at the beginning of 2020, we expect an initiative from the European Commission to establish a European minimum wage framework. The paper presents the situation in this area in the individual Member States, the EU's competences, past initiatives, the views of key players and possible future scenarios in regulating the issue of a minimum wage at EU level.

**Key words:** minimum wage, European Commission, social dialog, European Pillar of Social Rights, competence of the EU

\* Andraž Bobovnik, univ. dipl. politolog, vodja Sektorja za analize in razvoj na Direktoratu za delovna razmerja in pravice iz dela na Ministrstvu za delo, družino, socialne zadeve in enake možnosti.

Andraž Bobovnik, BSc of Political Science, Head of Analysis and Development Division on the Labour and Labour Rights Directorate at the Ministry of Labour, Family, Social Affairs and Equal Opportunities. andraz.bobovnik@gov.si

V prispevku so izražena osebna strokovna stališča avtorja, in ne stališča institucije, v kateri je zaposlen.

The article reflects personal expert views of the author, and not the views of the institution where he is employed.

## 1. UVOD

Minimalna plača oz. s pravnim aktom določeno najnižje plačilo za določen obseg dela, predstavlja eno bolj kontroverznih teoretičnih in praktičnih vprašanj. Pri čemer pa so bila v ospredju bolj ali manj vedno vprašanja makroekonomskih posledic določitve in višine minimalne plače. Pri tem so bili v prvi vrsti izpostavljeni negativni učinki na zaposlovanje, ukinjanje delovnih mest z nizko dodano vrednostjo, izguba konkurenčnosti določenih gospodarskih panog ali celotnih držav. Študije v zadnjih letih pa so v večji meri začele izpostavljati tudi pozitivne učinke na produktivnost, povpraševanje, višjo dodano vrednost gospodarstva, mobilnost, itn. Kopja so se lomila tudi na vprašanjih procesa določitve, splošne veljavnosti, pristojnosti različnih deležnikov in pomena kolektivnega dogovarjanja oz. socialnega dialoga na splošno.

Zanimivo je, da je socialna dimenzija minimalne plače v vseh razpravah in študijah postala vprašanje postranskega pomena. Ne glede na to, da institut minimalne plače temelji na vprašanju zagotovitve primerne in ne zgolj minimalne socialne eksistence delavcev z najnižjimi dohodki in nenazadnje tudi ustrezne reprodukcije delovne sile. 3. člen Konvencije Mednarodne organizacije dela št. 131 o minimalnih osebnih dohodkih, s posebnim ozirom na države v razvoju<sup>1</sup> določa, da je pri določanju višine minimalnih osebnih dohodkov treba, če je mogoče in če je to v skladu z ustrežno državno prakso in pogoji, upoštevati naslednje elemente:

- a) potrebe delavcev in njihovih družin glede na splošno raven osebnih dohodkov v državi, življenjske stroške, dajatve iz socialnega zavarovanja in relativno življenjsko raven drugih družbenih skupin;
- b) ekonomske dejavnike, všteti zahteve ekonomskega razvoja, ravni storilnosti in željo, da se doseže in ohrani visoka raven zaposlenosti.

Ob bok navedenemu se zadnje pobude na področju minimalne plače na ravni Evropske unije, ki izhajajo iz Evropskega stebra socialnih pravic, zdijo skoraj kot znanstvena fantastika. Da bi o tako občutljivem vprašanju lahko dosegli konsenz na ravni EU, pri čemer minimalne plače nimajo določene niti vse države članice EU, in pri tem izhajali še iz socialne dimenzije tega instituta, se zdi ob upoštevanju

---

<sup>1</sup> International Labour Organization - ILO, NORMLEX: Information System on International Labour Standards. C131 - Minimum Wage Fixing Convention, 1970 (No. 131), dostopno na [https://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO::P12100\\_INSTRUMENT\\_ID:312276](https://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO::P12100_INSTRUMENT_ID:312276).

jasno določenega okvirja pristojnosti EU skorajda nemogoče. Pa vendar sta politična realnost (krepitev radikalnih političnih gibanj, vprašanje prihodnosti EU, zunanje migracije) in družbena realnost (razslojevanje, socialni damping, notranje migracije, ipd.), to vprašanje ponovno postavili na dnevni red. Nova predsednica Evropske komisije Ursula von der Leyen je vprašanje ureditve minimalne plače na ravni EU postavila med svoje najpomembnejše prioritete in napovedala predstavitev predloga Evropske komisije glede ureditve tega vprašanja v 100 dneh od imenovanja (Evropska komisija, 2019).

V pričujočem prispevku bo podrobneje predstavljeno, kako smo prišli do te točke, kakšno je stanje v državah članicah EU, kakšne so pravne možnosti Evropske komisije in kaj je najverjetnejši prihodnji scenarij. Ob precej turbulentni diskusiji na področju minimalne plače v Sloveniji v zadnjih dveh letih, se nam torej obeta zanimiva razprava tudi na ravni EU. Ali nam bo uspelo prevladujoče ekonomske interese uravnotežiti s socialno dimenzijo ter se o tako pomembnem vprašanju poenotiti tudi na ravni držav članic EU, pa je že drugo vprašanje.

## 2. UREDITEV MINIMALNE PLAČE PO DRŽAVAH ČLANICAH EU

Med 28 državami članicami EU ima na nacionalni ravni določeno in splošno veljavno minimalno plačo 22 držav članic. V preostalih 6 državah članicah (Avstrija, Ciper, Danska, Finska, Italija in Švedska) je minimalna plača določena zgolj za določene poklice ali na sektorski ravni s kolektivnimi pogodbami. Različni so tudi pristopi pri določanju minimalne plače. V 17 državah članicah EU je to urejeno z zakonom, v petih državah članicah (Belgija, Bolgarija, Estonija, Grčija in Poljska) pa minimalno plačo na nacionalni ravni določajo socialni partnerji v procesu kolektivnega dogovarjanja. Ta predstavlja osnovo tudi za določitev sektorske ali poklicne minimalne plače v petih državah članicah (Avstrija, Danska, Finska, Italija in Švedska), na Cipru pa je minimalna plača zakonsko določena zgolj za določene poklicne skupine (Eurofound, 2019b, str. 52). Slovenija ima splošno veljavno nacionalno minimalno plačo določeno z zakonom.

V 22. državah članicah EU, ki imajo na nacionalni ravni določeno splošno veljavno minimalno plačo<sup>2</sup>, je v letu 2016 minimalno plačo v povprečju prejelo približno

---

<sup>2</sup> Zaradi dostopnosti podatkov se bodo statistični podatki v nadaljevanju nanašali na 22 držav članic EU, ki imajo na nacionalni ravni določeno splošno veljavno minimalno plačo (Belgija,

7,2 % delavcev, pri čemer so bile med posameznimi državami precejšnje razlike. Tako je minimalno plačo prejelo manj kot 5 % delavcev na Češkem, Malti, Belgiji in nekaterih drugih državah. Na Portugalskem, Poljskem, v Veliki Britaniji in nekaterih drugih državah pa je minimalno plačo prejelo več kot 10 % delavcev. Pri tem je treba opozoriti, da gre pri vprašanju določitve deleža prejemnikov minimalne plače za podatke, ki jih je, zaradi določenih metodoloških omejitev (EU-SILC), treba uporabljati z zadržki (Eurofound, 2019a, str. 3). Po podatkih SURS je minimalno plačo v Sloveniji v juliju 2019 prejelo 42.976 delavcev, kar predstavlja 5,4 % zaposlenih (2019M07: 802.748).

Nominalna vrednost mesečne minimalne plače med 22 državami članicami EU je v letu 2019 variirala od 286 evrov v Bolgariji do 2.071 evrov v Luxembourg. Razvrstitev držav po nominalni vrednosti minimalne plače ostaja v zadnjih letih razmeroma nespremenjena, pri čemer pa v oči bode izrazito nizka minimalna plača v Bolgariji, tudi če jo primerjamo s sosednjo Romunijo, kjer je ta skoraj dvakrat višja in znaša 446 evrov. V Sloveniji je minimalna plača v letu 2019 znašala 887 evrov. Po stagnaciji vrednosti minimalne plače v času gospodarske krize in obotavljivih selektivnih povišanjih v določenih državah v času okrevanja, se je nominalna vrednost minimalne plače v letu 2019 povišala v vseh državah članicah EU z izjemo Latvije<sup>3</sup>, (Eurofound, 2019a, str. 3). Od leta 2010 naprej so največjo realno rast minimalne plače praviloma beležile države z najnižje določenimi minimalnimi plačami, kot je npr. Romunija (180 %), najnižjo realno rast pa tiste z višje določenimi minimalnimi plačami, kot je npr. Nizozemska (1 %), pri čemer lahko v določeni meri govorimo tudi o konvergenci minimalnih plač znotraj EU. V Sloveniji se je minimalna plača od leta 2010 do leta 2019 realno povišala za 33 %.

### 3. PRISTOJNOSTI EU NA PODROČJU PLAČ OZ. MINIMALNE PLAČE

Razprava o določitvi minimalne plače na ravni EU v prvi vrsti naleti vprašanje pristojnosti in ustreznih pravnih podlag na tem področju. Mednarodna organizacija dela minimalno plačo definira kot najnižje še dopuščeno plačilo, ki ga je delo-

---

Bolgarija, Češka, Estonija, Francija, Grčija, Hrvaška, Irska, Latvija, Litva, Luksemburg, Madžarska, Malta, Nemčija, Nizozemska, Poljska, Portugalska, Romunija, Slovaška, Slovenija, Španija, Velika Britanija).

<sup>3</sup> Zaradi veljavnosti tri letnega plačnega dogovora sklenjenega v letu 2017.

dajalec dolžan izplačati delavcu za opravljeno delo v določenem obdobju, in ki ne more biti znižano s kolektivno pogodbo ali pogodbo o zaposlitvi (ILO, 2017).

151. člen Pogodbe o delovanju EU<sup>4</sup> določa, da si Unija in države članice ob upoštevanju temeljnih socialnih pravic, kot so določene v Evropski socialni listini, podpisani v Torinu 18. oktobra 1961, in v Listini Skupnosti o temeljnih socialnih pravicah delavcev iz leta 1989, prizadevajo za naslednje cilje: spodbujanje zaposlovanja, izboljšanje življenjskih razmer in delovnih pogojev, tako da se ob ohranitvi izboljšav omogoči njihova harmonizacija, ustrezno socialno zaščito, dialog med socialnimi partnerji, razvoj človeških virov za trajno visoko zaposlenost in boj proti izključenosti. V 152. členu prepozna pomen socialnega dialoga in socialnih partnerjev v prvem odstavku 153. člena pa podrobneje določi področja pristojnosti EU, med katerimi so navedeni tudi delovni pogoji ter socialna varnost in socialna zaščita delavcev. Ne glede na navedeno, pa v petem odstavku istega člena pogodba izrecno navaja, da se določbe tega člena ne uporabljajo za plače.

Ne glede na navedeno so Evropski parlament, Svet in Evropska komisija 17. novembra 2017 v Göteborgu na Švedskem, na socialnem vrhu za pravična delovna mesta in rast podpisali in razglasili Evropski steber socialnih pravic<sup>5</sup>. Ta v drugem poglavju Pošteni delovni pogoji kot šesto načelo izrecno izpostavlja področje plač, ter navaja:

- *»Delavci imajo pravico do poštene plače, ki zagotavlja dostojen življenjski standard.*
- *Zagotovijo se primerne minimalne plače, ki glede na nacionalne gospodarske in socialne razmere omogočajo izpolnjevanje potreb delavcev in njihovih družin ter hkrati zagotavljajo dostop do zaposlitve in motivacijo za iskanje dela. Preprečuje se revščina zaposlenih.*
- *Plače se določijo na pregleden in predvidljiv način v skladu z nacionalnimi praksami in ob spoštovanju avtonomnosti socialnih partnerjev.«*

Evropski steber socialnih pravic seveda ne predstavlja zavezujočega pravnega akta, predstavlja pa podlago oz. orientacijo za pripravo ustreznih zakonodajnih in

<sup>4</sup> Prečiščena različica Pogodbe o delovanju Evropske unije, Uradni list Evropske unije, C 326, 26. oktober 2012.

<sup>5</sup> Medinstitucionalna razglasitev evropskega stebra socialnih pravic, Uradni list Evropske unije, C 428/10, 13. december 2017.

drugih predlogov Evropske komisije na izpostavljenih področjih. Njegovo izvajanje pa se med drugim spremlja tudi v okviru Evropskega semestra<sup>6</sup>.

Izhajajoč iz pogodb in temeljnih pravnih aktov, EU nima neposrednih normativnih pristojnosti na področju določanja plač<sup>7</sup>. V skladu s pristojnostmi na področju socialne politike Pogodba o delovanju EU iz področja urejanja socialne politike celo izrecno izloča vprašanje plač. Kljub temu pa ni mogoče zanikati povezanosti oz. prepleta nekaterih jasno določenih pristojnosti tudi z vprašanjem minimalne plače, še posebej ob upoštevanju jasno določenih socialnih načel. Ob navedenem je treba upoštevati tudi dejstvo, da EU in države članice zavezujejo tudi določeni mednarodni in evropski sporazumi ter konvencije, ki pravično in zadostno plačilo za delo razumejo kot temeljno socialno pravico. Pri tem je potrebno izrecno izpostaviti Evropsko socialno listino (spremenjeno)<sup>8</sup>, ki v četrtem členu določa pravico do pravičnega plačila za delo, ki naj bi med drugim delavcem in njihovim družinam omogočilo dostojen življenjski standard.

V skladu z zapisanim Evropska komisija trenutno ne razpolaga s pravnimi podlagami, ki bi ji omogočale sprejetje neposredno zavezujočega pravnega akta. Za kaj takšnega bi bila najverjetneje potrebna sprememba Pogodbe o delovanju Evropske unije. Na voljo ima tako zgolj mehkejši pristope po vzoru odprte metode koordinacije na področju socialnih politik, kjer pa je ključnega pomena prostovoljno sodelovanje držav članic in drugih deležnikov (Eurofound, 2019b, str. 53). Takšen pristop bi omogočal preseganje različnosti ureditev in pristopov na področju minimalne plače in doseganje minimalnega konsenza na tem področju.

Razdvojenost Evropske komisije pri vprašanju urejanja minimalne plače na ravni EU je mogoče lepo razumeti tudi iz odgovora Evropske komisije na pisno vprašanje evropskega poslanca Patricka Le Hyarica v zvezi z minimalno plačo, kjer komisija pojasnjuje, da nima pristojnosti določanja minimalnih zahtev na področju plačila za delo in da je to v domeni držav članic in socialnih partnerjev na nacionalni ravni. Kljub temu pa Evropska komisija spodbuja razpravo med državami članicami na tem področju in v nekaterih svojih uradnih dokumentih

---

<sup>6</sup> Vzpostavljen je bil tudi t.i. Social Scoreboard, s pomočjo katerega se spremlja izvajanje Evropskega stebra socialnih pravic, in je dostopen na <https://composite-indicators.jrc.ec.europa.eu/social-scoreboard/>.

<sup>7</sup> Tako z vidika določitve instituta minimalne plače in procesa oblikovanja politike plač, kot morebitne višine minimalne in drugih plač.

<sup>8</sup> Zakon o ratifikaciji Evropske socialne listine (spremenjene), Uradni list RS – Mednarodne pogodbe, št. 7/99.

ugotavlja, da ustrezna višina minimalne plače preprečuje negativne pojave kot je revščina med zaposlenimi in zagotavlja dostojno delo.<sup>9</sup>

#### 4. PRETEKLE POBUDE ZA UREDITEV MINIMALNE PLAČE NA RAVNI EU

Prve pobude na področju pravičnega plačila v EU segajo v leto 1993, ko je takratna Evropska komisija sprejela Mnenje o pravični plači<sup>10</sup>, v katerem povzema stališča Evropske socialne listine in Listine Skupnosti o temeljnih socialnih pravicah delavcev glede pravičnega plačila za delo ter države članice poziva k ukrepanju z vidika transparentnosti delovanja trgov dela, zagotavljanja oz. spoštovanja pravice do pravičnega plačila in razvoja človeških virov. Evropski parlament je tedanja prizadevanja Evropske komisije podprl in predlagal, da se opredeli razmerje med minimalno in povprečno plačo, ki bi usmerjalo ravnanja držav članic pri doseganju cilja pravične plače. Zaradi močnega nasprotovanja večine držav članic, je ostalo zgolj pri osnovnem mnenju Komisije (Van Gyes in Schulten, 2015, str. 342).

Prvi poskus enotnega urejanja minimalne plače je naletel na razmeroma velik odpor držav članic, tako da je podatke za preverjanje napredka na tem področju v skladu z Mnenjem Evropske komisije o pravični plači leta 1997 posredovalo le 7 od 15 držav članic. Države članice so zavzele stališče, da je vprašanje minimalne plače in plačila za delo nasploh vprašanje, ki zadeva delodajalce in delavce v konkretnih okoliščinah, izhajajoč iz dela in ustvarjene vrednosti delavca. Kakršnikoli pretirani posegi na tem področju bi lahko porušili ravnovesje in strukturo plačnih sistemov v posameznih državah članicah in ne bi prispevali k pravičnejšemu plačilu delavcev. Problematizirale so sam koncept pravične plače, njegovo prepletenost z vprašanjem življenjskega standarda, ter pretirano povezavo s socialno politiko. Opozorile so na manjko neposrednih pristojnosti Evropske komisije na tem področju in zavzele stališče, da je imela večina držav članic na tem področju vzpostavljene ustrezne nacionalne sisteme, še pred izdajo Mnenja o pravični plači s strani Evropske komisije. Prevladalo je stališče, da gre na področju plačila za

---

<sup>9</sup> Odgovor Evropske komisije na pisno vprašanje E-002257/14, Uradni list Evropske unije C365/271, 15. oktober 2014.

<sup>10</sup> Commission of the European Communities, 1993. Commission opinion on an equitable wage. Bruselj.

delo za izključno nacionalno pristojnost držav članic, da Evropska komisija na tem področju nima pristojnosti oz. pravnih podlag za ukrepanje in da se mora vzdržati nadaljnjih pobud na tem področju. Odločen upor držav članic je presenetljiv v luči dejstva, da je imela v času izdaje Menjena o pravični plači večina držav članic vzpostavljene sisteme, ki so izpolnjevali oz. dosegali vse cilje zastavljene v mnenju (Commission Of The European Communities, 1997, str. 6).

Zaradi precejšnjih razlik med nacionalnimi sistemi držav članic, ob različnem dojemanju in definicijah pravičnega plačila za delo oz. definicije minimalne plače, ter zaradi odpora do večje vloge Evropske komisije ali Evropskega parlamenta na tem področju, vprašanja minimalne plače zaradi politične občutljivosti niso vključili v nobeno izmed ključnih prihodnjih pogodb EU. Minimalna plača tako ni bila vključena ne v Maastrichtsko (1992), ne v Amsterdamsko (1997) in ne v Lizbonsko pogodbo (2007). Še več, kljub jasnim navedbam v Listini Skupnosti o temeljnih socialnih pravicah delavcev (1989), Listina Evropske unije o temeljnih pravicah (2000) vprašanja pravičnega plačila za delo ali minimalne plače ni omenila niti z besedo, če odmislimo enako plačilo moških in žensk (Van Gyes in Schulten, 2015, str. 343).

Vprašanje pravičnega plačila oz. minimalne plače se je na dnevno agendo evropskih institucij ponovno prebilo po velikih širitvah leta 2000, 2004 in 2007. Širitev na vzhod in jug Evrope je dodatno zaostрила razlike med minimalnimi standardi posameznih držav članic na področju plačila za delo. V letu 2008 je tako Evropski parlament sprejel Resolucijo o spodbujanju socialne vključenosti in boja proti revščini, vključno z revščino otrok, v EU<sup>11</sup>, v kateri je med drugim Evropski svet pozval, da določi ciljno razmerje med minimalno plačo in povprečno plačo, ne glede na način ali nivo določanja plače, v višini 60 % ter hkrati določi tudi časovni okvir za doseganje tega razmerja v državah članicah (Evropski parlament, 2008, str. 7). Sledilo je obdobje gospodarske krize, kjer se je vprašanje minimalne plače praktično v celoti zreduciralo na ekonomsko kategorijo in enega izmed elementov za uravnavanje makroekonomskih neravnotežij držav v stiski (Busch et al., 2013, str. 12)<sup>12</sup>.

---

<sup>11</sup> Resolucija Evropskega parlamenta z dne 9. oktobra 2008 o spodbujanju socialne vključenosti in boja proti revščini, vključno z revščino otrok, v EU, Uradni list Evropske unije CE 9/11, 15. januar 2010.

<sup>12</sup> Minimalna plača v Grčiji se je v letu 2012 pod diktatom trojke (EC, IMF, ECB) znižala za 22 % in to kljub temu, da so temu nasprotovali tako predstavniki delodajalcev kot predstavniki sindikatov, in ne glede na to, da je minimalna plača v Grčiji določena s kolektivnim dogovorom na nacionalni ravni in ne z zakonom.



V letu 2016 je Evropski parlament sprejel Resolucijo o socialnem dampingu v Evropski uniji<sup>13</sup>, v kateri med drugim ugotavlja, da so plače, ki delavcem omogočajo dostojno življenje, pomembne za socialno kohezijo in ohranjanje produktivnega gospodarstva. Zato poziva k vzpostavitvi minimalnega plačila za delo ob spoštovanju socialnega dialoga in kolektivnega dogovarjanja v višini najmanj 60 % povprečne nacionalne plače, da bi po možnosti odpravili prekomerne razlike v plačah, podprli skupno povpraševanje in oživitvev gospodarstva ter spodbudili dvig socialne konvergence (Evropski parlament, 2016, 48. odstavek). Paralelno z aktivnostmi Evropskega parlamenta na področju socialnega dampinga pa so evropske institucije in države članice, v tem obdobju aktivno sodelovale pri pripravi Evropskega stebra socialnih pravic, ki je bil podpisan in razglašen v letu 2017.

## 5. AKTUALNO DOGAJANJE IN STALIŠČA KLJUČNIH AKTERJEV

K aktualni oživitvi razprave o določitvi minimalne plače na ravni EU so vplivali številni dejavniki, ki bi jih lahko razdelili v tri sklope: gospodarsko-ekonomski, socialni in družbeno-politični. Med gospodarsko-ekonomskimi dejavniki lahko z gotovostjo izpostavimo izkušnjo z nedavno gospodarsko krizo, zahtevami po strukturnih reformah in uravnoteženostjo javnih financ, spodbujanjem konkurenčnosti, okrevanjem in ponovne stabilne gospodarske rasti. Na socialni ravni je gospodarska kriza razgalila velike razlike med posameznimi državami članicami EU, življenjskim standardom in socialno varnostjo ter priložnostmi za delo in dostojno plačilo. Med družbeno-politične dejavnike pa lahko z gotovostjo vključimo vprašanje prihodnosti EU in njene nadgradnje, porast evroskepticizma in pojav radikalnih družbeno-političnih gibanj.

Gospodarska kriza je zamajala zaupanje v ekonomsko in socialno konvergenco držav članic, oz. ta proces na določenih področjih celo zaustavila ali obrnila. S tem je pod vprašaj postavila temeljno obljubo o boljši prihodnosti znotraj EU. Divergenca posameznih držav članic na področju zaposlovanja, revščine in socialne izključenosti v obdobju gospodarske krize je ponovno poudarila pomen uravnoteženega ekonomskega in socialnega pristopa. Ekonomska in socialna konvergenca predstavljata enega izmed temeljnih predpogojev nadaljnjega uspešnega razvoja EU in integracije držav članic. Pri čemer je to še posebej

---

<sup>13</sup> Resolucija Evropskega parlamenta z dne 14. septembra 2016 o socialnem dampingu v Evropski uniji, Uradni list Evropske unije C 204/111, 13. junij 2018.

pomembno v odnosih znotraj evro območja in odnosih med evro območjem in ostalimi državami članicami (Eurofound, 2019b, str. 60). Pobuda za vzpostavitev minimalne plače na ravni EU lahko v tem kontekstu s seboj nosi pomembno socialno, ekonomsko in politično sporočilo »*Nikogar ne bomo pustili za seboj*«.

Evropska komisija pod vodstvom Jeana Clauda Junckerja je potrebo po krepitevi socialne dimenzije EU vzela resno. Ob upoštevanju razlik med državami članicami, lahko tako podpis in razglasitev Evropskega stebra socialnih pravic v letu 2017 razumemo kot precejšen uspeh. Ta pa bi lahko ob omahljivi implementaciji posameznih načel na zakonodajni ravni oz. iskanju kompromisov za vsako ceno, izzvenel in postal za evroskeptike pomemben pokazatelj nesposobnosti EU, da se prilagodi spremenjenim družbenim okoliščinam. Predvsem pa zamajal zaupanje v prihodnji razvoj v smeri višjih socialnih in ekonomskih standardov. Kot kaže bo delo na tem področju nadaljevala tudi njegova naslednica Ursula von der Leyen, ki je, tudi zaradi politične razdelitve sil v Evropskem parlamentu, v predstavitvenem nagovoru 16. julija 2019 napovedala nekatere socialno obarvane pobude, med drugim tudi pobudo za določitev evropskega okvirja minimalne plače (Evropska komisija, 2019). Slednjo naj bi nova Evropska komisija predstavila v 100 dneh od nastopa mandata.

Ob političnih stališčih posameznih evropskih institucij je treba poudariti, da minimalni plači vse več pozornosti namenja tudi strokovni del aparata Evropske unije. Evropska fundacija za izboljšanje življenjskih in delovnih razmer (Eurofound) je, ob aktivnem spremljanju stanja na področju minimalnih plač v državah članicah, v zadnjih letih predstavila več študij. Te se ukvarjajo z različnimi koncepti minimalne plače, z uvedbo minimalne plače na evropski ravni in njenimi posledicami ter vprašanji konvergence na področju zaposlovanja in socialnih politik.<sup>14</sup> Vprašanje minimalne plače se je v zadnjih letih večkrat znašlo tudi na agendi Odbora za zaposlovanje in Odbora za socialne zadeve, ključnih svetovalnih odborov na področju zaposlovanja in socialnih zadev Sveta za zaposlovanje, socialno politiko, zdravje in varstvo potrošnikov (EPSCO). Vsebinsko razprav in dela obeh odborov je mogoče povzeti na način, da je treba, ob upoštevanju različnosti sistemov držav članic, socialnega dialoga in pomena kolektivnega dogovarjanja, na področju minimalne plače posebno pozornost nameniti vprašanjem zadostnosti oz. primernosti njene višine, učinkom na zaposlovanje (tudi konkurenčnost)

---

<sup>14</sup> Npr. Pay in Europe in the 21st century (2014), Concept and practice of a living wage (2018), Developments in collectively agreed pay 2000-2017 (2018), Upward convergence in employment and socioeconomic factors (2019).

ter transparentnosti in predvidljivosti mehanizmov določanja minimalne plače (Employment Committee, 2017).

Posamezne države članice so do urejanja področja minimalne plače na ravni EU v preteklosti zavzele različna stališča. V zadnjem času kot najaktivnejši zagovornici evropskega okvirja za minimalno plačo nastopata Francija in Nemčija (Mischke, 2019). Ob evropskih volitvah, je vprašanje minimalne plače v omenjenih dveh državah pomembno vlogo igralo tudi na nacionalnih volitvah. Skandinavske države so, zaradi lastne dolgoletne tradicije socialnega dialoga in pomena kolektivnega dogovarjanja, praviloma do večjih pristojnosti EU na tem področju zadržane. Do urejanja tega vprašanja na ravni EU so zadržane tudi države, ki trenutno nimajo urejene splošno veljavne nacionalne minimalne plače (npr. Avstrija, Ciper, Danska, idr.). Vzhodne države članice EU pa urejanje minimalne plače na ravni EU zavračajo zaradi zmanjšanja konkurenčnosti njihovih gospodarstev v primerjavi z zahodnimi državami članicami EU (Eurofound, 2019b, str. 55).

Urejanju minimalne plače na ravni EU pričakovano nasprotujejo delodajalska združenja, na čelu z BusinessEurope. Ta je že ob podpisu in razglasitvi Evropskega stebra socialnih pravic opozoril, da je treba spoštovati temeljno načelo subsidiarnosti in različnost ureditev ter sistemov posameznih držav članic. Ob navedenem pa je treba paziti, da izvajanje zastavljenih 20 načel ne bi trčilo na nacionalne pristojnosti, še posebej na področju socialnega dialoga in politike plač (BusinessEurope, 2017). V različnih kontekstih je evropsko združenje delodajalcev večkrat opozorilo, da bi lahko posegi na področju plač ogrozili odpiranje novih delovnih mest in upočasnili zaposlovanje ali celo privedli do odpuščanj v določenih segmentih (Marquardt, 2019). Evropsko združenje sindikatov (ETUC) na drugi strani seveda podpira vzpostavitev evropskega okvirja za minimalno plačo, pri čemer želijo, da bi ob pozitivnih učinkih na preprečevanje revščine in zmanjševanje neenakosti, takšna ureditev pripeljala do rezultata, ko minimalna plača ne bi predstavljala zgolj minimuma, temveč bi zagotavljala dostojno preživetje delavcev in njihovih družin (ETUC, 2017). Ob tem pa je treba izpostaviti, da so bila stališča sindikatov iz držav članic z močno tradicijo in prakso kolektivnega dogovarjanja na področju plač, precej zadržana do takšnega skupnega stališča (Seeliger, 2018).

## 6. SKLEP

Ob napovedi nove predsednice Evropske komisije Ursule von der Leyen, ob krepitvi socialne dimenzije EU, izvajanja Evropskega stebra socialnih pravic in okrepljenega boja proti socialnemu dampingu, lahko konec leta 2019 oz. na začetku leta 2020 pričakujemo pobudo Evropske komisije za vzpostavitev evropskega okvirja minimalne plače. Še posebej če ob tem upoštevamo, da bo predsedovanje EU v drugi polovici leta 2020 prevzela Nemčija, ki je že nakazala, da bi lahko bilo vprašanje minimalne plače na ravni EU ena izmed ključnih prioritete njenega predsedovanja (ETUI, 2019).

Pristojnosti EU na področju plač so zelo omejene, oz. je v kontekstu socialnih politik možnost ukrepanja na področju plač celo izrecno izključena (5. odstavek 153. člena PDEU). Ukrepanje v obliki sprejema uredbe ali direktive, bi tako najverjetneje zahtevalo spremembo primarne EU zakonodaje in zahtevalo zelo širok konsenz tako na ravni držav članic kot nenazadnje socialnih partnerjev na nacionalni in EU ravni (Eurofound, 2019, str. 53). Navedeno pa ne izključuje možnosti oblikovanja ne-zavezujočega akta, ki državam ne nalaga pravnih obveznosti, npr. priporočila.<sup>15</sup> Izvajanje takšnega priporočila pa se lahko spremlja v kontekstu drugih bolj zavezujočih, formalnih procesov na ravni EU, ki na države članice vršijo določen procesen in političen pritisk. Takšen primer predstavlja tudi podpis in razglasitev Evropskega stebra socialnih pravic in njegovo spremljanje v okviru Evropskega semestra.

Vsebina takšnega priporočila bi najverjetneje naslavljala tri vidike, ki so bili v dosedanjih strokovnih razpravah na ravni EU največkrat izpostavljeni: zadostnost oz. primernost višine minimalne plače, njene učinke na zaposlovanje oz. konkurenčnost in predvidljivost mehanizmov določanja minimalne plače v posamezni državi članici. Z gotovostjo bi takšno priporočilo vsebovalo tudi izrecno napotitev na spoštovanje in krepitev socialnega dialoga na tem področju, še posebej kolektivnega dogovarjanja. Izvajanje takšnega priporočila se bi najverjetneje spremljalo v okviru Evropskega semestra s pomočjo nabora različnih indikatorjev, kjer lahko z gotovostjo pričakujemo, da bo eden najbolj izpostavljenih razmerje višine minimalne plače do povprečne plače ali mediane plač, ob tem pa še zaposlovanje ranljivih skupin (mladi, nekvalificirani delavci,

---

<sup>15</sup> Kljub trhlim pravnim podlagam, bi se lahko Evropska komisija v začetni fazi odločila tudi za pobudo v obliki bolj zavezujočega pravnega akta (npr. direktive) zato, da bi si zagotovila dovolj manevrskega prostora za kasnejše iskanje kompromisne rešitve.

ipd.), produktivnost oz. dodana vrednost na zaposlenega, formalnost procesa določanja in višine minimalne plače ter vključenost socialnih partnerjev.

Z vidika procesa sprejema takšnega priporočila oz. evropskega okvirja za minimalno plačo lahko pričakujemo burno politično razpravo na evropski ravni, glede na rast oz. določitev minimalne plače v državah članicah v zadnjih letih pa morda nekoliko manj na nacionalni ravni. Izpostavljena bodo vprašanja pristojnosti EU na tem področju, socialnega dialoga, socialnega dampinga, protekcionizma in konkurenčnosti. Delitev na stare in nove države članice bo tokrat dodatno začinila specifika skandinavskih držav članic, za katere je moč pričakovati, da se bodo proti koncu procesa pridružile bloku starih držav članic.

Slovenija bi lahko pri vprašanju urejanja minimalne plače na ravni EU, podobno kot pri direktivi o napoteni delavcih, predstavljala most med starimi in novimi državami članicami in most med vzhodom in zahodom. Upošteva zadnje spremembe nacionalne zakonodaje na tem področju<sup>16</sup>, ki so pri določanju višine minimalne plače z vpeljavo minimalnih življenjskih stroškov okrepile njeno socialno dimenzijo in jo jasno postavile ob bok ekonomskim indikatorjem (npr. BDP, inflacija, produktivnost, ipd.), bi bila podpora priporočilom EU na tem področju tako vsebinsko kot politično pričakovana.

Vprašanje minimalne plače je tako z vidika ekonomskega (evropski semester) in gospodarskega povezovanja (enotni notranji trg, prost pretok delavcev) kot krepitve socialne dimenzije EU (Evropski steber socialnih pravic) postalo tako pomembno, da najverjetneje ni več mogoče odložiti oz. ne-izvesti vsaj minimalnih aktivnosti na ravni EU. Po dolgoletnem preučevanju tega vprašanja na strokovni ravni, ob več poizkusih Evropskega parlamenta in Evropske komisije za sprejetje enotnih zavez oz. usmeritev, se tako lahko končno nadejamo koraka naprej. Ta korak bo najverjetneje manjši, kot so ambicije nekaterih držav članic (npr. Francije), vsekakor pa bo s seboj nosil pomembno sporočilno vrednost o prihodnosti integracije.

---

<sup>16</sup> Zakon o spremembah Zakona o minimalni plači (ZMinP-B), Uradni list RS, št. 83/2018 z dne 24. 12. 2018.

## LITERATURA IN VIRI

- Busch, K., Hermann, C., Hinrichs, K. and Schulten, T., 2013. Euro crisis, austerity policy and the European Social Model: How crisis policies in Southern Europe threaten the EU's social dimension, Friedrich Ebert Stiftung, Berlin.
- BusinessEurope, 2017. European pillar of social rights, Orientation paper. BusinessEurope, dostopno na [https://www.besbusiness.eu/sites/buseur/files/media/position\\_papers/social/2017-06-30\\_besbusiness\\_european\\_pillar\\_social\\_rights.pdf](https://www.besbusiness.eu/sites/buseur/files/media/position_papers/social/2017-06-30_besbusiness_european_pillar_social_rights.pdf).
- Commission of the European Communities, 1989. The Community Charter of Fundamental Social Rights for Workers. Office for Official Publications of the European Communities, Luxembourg.
- Commission of the European Communities, 1993. Commission opinion on an equitable wage. Office for Official Publications of the European Communities, Luxembourg.
- Commission Of The European Communities, 1997. Equitable Wages - a Progress Report. Office for Official Publications of the European Communities, Luxembourg.
- Employment Committee, 2017. Horizontal Opinion on the 2017 Country Specific Recommendations Including the Results of the Multilateral Surveillance on the 2016 CSRs. Employment Committee, dostopno na <https://ec.europa.eu/social/BlobServlet?docId=14724&langId=en>.
- Eurofound, 2018. Concept and practice of a living wage. Publications Office of the European Union, Luxembourg.
- Eurofound, 2019a. Minimum wages in 2019: Annual review. Publications Office of the European Union, Luxembourg.
- Eurofound, 2019b. Upward convergence in employment and socioeconomic factors. Publications Office of the European Union, Luxembourg.
- European Trade Union Confederation (ETUC), 2017. Pay rise campaign: Minimum wages should not be poverty wages. European Trade Union Confederation, dostopno na: <https://www.etuc.org/en/pressrelease/minimum-wages-10-eu-countries-far-below-low-wage-threshold>.
- European Trade Union Institut (ETUI), 2019: Momentum builds behind a European minimum wage. European Trade Union Institut, dostopno na: <https://www.etui.org/About-Etui/News/Momentum-builds-behind-a-European-minimum-wage>.
- Evropska komisija (2019): Opening Statement in the European Parliament Plenary Session by Ursula von der Leyen, Candidate for President of the European Commission, Strasbourg, dostopno na [https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/speech\\_19\\_4230](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/speech_19_4230).
- International Labour Organization - LO, 2017. Minimum wage policy guide, A summary. International Labour Office, Geneva, dostopno na [https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---dcomm/---publ/documents/publication/wcms\\_570376.pdf](https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---dcomm/---publ/documents/publication/wcms_570376.pdf).
- Listina Evropske unije o temeljnih pravicah. Uradni list Evropske unije, C 83/389, 30. marec 2010.
- Marquardt, J., 2019. Bachelor thesis: A common minimum wage for the EU in 2019: A first step towards a social union or a non-starter? University of Twente, WWU Münster, dostopno na [https://essay.utwente.nl/78944/1/Marquardt\\_BA\\_BMS.pdf](https://essay.utwente.nl/78944/1/Marquardt_BA_BMS.pdf).

- Mischke, J., 2019. Merkel calls for 'comparable minimum wage' across EU. Politico, Bruselj, dostopno na <https://www.politico.eu/article/german-chancellor-angela-merkel-calls-for-comparable-minimum-wage-across-eu/>.
- Scoppetta, A., Fuchs, M. in Leichsenring, K., 2017. The Social Dimension of the EU, A Study on Benchmarking Recommendations, European Centre for Social Welfare Policy and Research, Vienna.
- Seeliger, M., 2018: Why do (some) European trade unions reject minimum wage regulation? Culture, Practice & Europeanization, 3(1), 37-46, Europa-Universität, Flensburg, dostopno na: <https://www.uni-flensburg.de/fileadmin/content/seminare/soziologie/dokumente/culture-practice-and-europeanization/vol.3-issue-1/seeliger.pdf>.
- UN News, 2019: Macron leads EU-wide minimum wage call as Merkel, Medvedev warn of global injustice. United nations, dostopno na <https://news.un.org/en/story/2019/06/1040251>.
- Van Gyes, g. in Sculten, T., 2015. Wage bargaining under the new European Economic Governance. ETUI, Bruselj.

## Regulation of Minimum Wage at EU Level

Andraž Bobovnik\*

### Summary

The competences of the EU in the area of wages are very limited; in the context of social policies, the possibility of wage action in the wage sector is even explicitly excluded (article 153(5) of TFEU). Taking action in the form of a regulation or a directive would thus likely require a change of the primary EU legislation and a very broad consensus at both, the member state and last but not least the social partners at national and the EU level (Eurofound, 2019, p. 53). This does not, however, preclude the possibility of the creation of a non-binding act that would not impose legal obligations on states, e.g. a recommendation. The implementation of such a recommendation could be monitored in the context of other more binding formal processes at the EU level that exert some procedural and political pressure on the member states. Such an example is the signing and proclamation of the European Pillar of Social Rights and its monitoring within the European semester.

The content of such recommendation would probably address the three aspects most frequently highlighted in the EU level professional discussions to date: the adequacy of the minimum wage, its effects on employment, productivity and predictability of the minimum wage setting mechanisms in each Member State. Such recommendation would certainly include an explicit reference to respecting and enhancing social dialogue in this area, especially collective bargaining. The implementation of such recommendation would likely be monitored within the European Semester with a set of different indicators, when it can most certainly be expected that one of the most exposed will be the ratio of the minimum wage to the average or median wage, and along with that the employment of vulnerable groups (young, unskilled workers, etc.), productivity or added value per employee, the formality of the process of setting the amount of the minimum wage, as well as the involvement of social partners.

---

\* Andraž Bobovnik, BSc of Political Science, Head of Analysis and Development Division at the Labour and Labour Rights Directorate at the Ministry of Labour, Family, Social Affairs and Equal Opportunities. andraz.bobovnik@gov.si



In terms of the process of adopting such a recommendation that is of the European minimum wage framework, we can expect a heated political debate at European level regarding the growth and the setting of minimal wage in the member states, perhaps slightly less on the national level. The issues of the EU competence in this area, such as social dialogue, social dumping, protectionism and competitiveness will be raised. The division into old and new member states will, this time, further be spiced up by the specifics of the Scandinavian member states, which can be expected to join the block of the old member states towards the end of the process.

On the issue of regulating the minimum wage at the EU level, Slovenia could, like at the Posting of Workers Directive, present a bridge between the the old and the new Member States and thus a bridge between the east and the west. Taking into account the recent changes in national legislation in this area, which in setting the minimum wage by introducing a minimum cost of living have straingthened its social dimension and clearly set it side by side to the economic indicators (e.g. the GDP, inflation, productivity, etc.); the recommendations of the EU in this area would present a support both in terms of the contents and political expectations.

In terms of economic (European Semester) and economic integration (Single Internal Market, free movement of workers) as well as strengthening the social dimension of the EU (European Pillar of Social Rights), the issue of the minimum wage has become so important that it is probably no longer possible to postpone or not implement at least minimal activities at the EU level. After years of scrutinizing this issue at expert level, following several attempts by the European Parliament and the European Commission to reach a single commitment, orientation, we can finally hope for a step forward. This step is likely to be smaller than the ambitions of some Member States (e.g. France), but it would nevertheless certainly carry a significant message about the future of the integration.