



Vijeće  
Europske unije

Bruxelles, 30. listopada 2020.  
(OR. en)

12477/20

---

---

Međuinstitucijski predmet:  
2020/0310(COD)

---

---

SOC 653  
EMPL 475  
CODEC 1080

#### POP RATNA BILJEŠKA

---

Od:	Glavna tajnica Europske komisije, potpisala direktorica Martine DEPRez
Datum primitka:	29. listopada 2020.
Za:	Jepe TRANHOLM-MIKKELSEN, glavni tajnik Vijeća Europske unije
Br. dok. Kom.:	COM(2020) 682 final
Predmet:	Prijedlog DIREKTIVE EUROPSKOG PARLAMENTA I VIJEĆA o primjerenim minimalnim plaćama u Europskoj uniji

---

Za delegacije se u prilogu nalazi dokument COM(2020) 682 final.

Priloženo: COM(2020) 682 final



Bruxelles, 28.10.2020.  
COM(2020) 682 final

2020/0310 (COD)

Prijedlog

**DIREKTIVE EUROPSKOG PARLAMENTA I VIJEĆA**

**o primjerenim minimalnim plaćama u Europskoj uniji**

{SEC(2020) 362 final} - {SWD(2020) 245 final} - {SWD(2020) 246 final}

## OBRAZLOŽENJE

### 1. KONTEKST PRIJEDLOGA

#### • Razlozi i ciljevi prijedloga

Kako bi se zajamčili primjereni radni i životni uvjeti i izgradila pravedna i otporna gospodarstva i društva, neophodno je osigurati da radnici u Uniji zarađuju primjerene plaće u skladu s Programom održivog razvoja do 2030. Ujedinjenih naroda i njegovim ciljevima održivog razvoja. Primjerene plaće ključna su sastavnica EU-ova modela socijalnog tržišnog gospodarstva. Konvergencija među državama članicama u tom području pridonosi željenom zajedničkom napretku u Uniji.

U studenome 2017. Europski parlament, Vijeće i Komisija proglasili su europski stup socijalnih prava (dalje u tekstu „stup”) kako bi se ispunila obećanja o prosperitetu, napretku i konvergenciji te kako bi socijalna Europa postala stvarnost za sve. U 6. načelu stupa pod naslovom „Plaće” poziva se na osiguravanje primjerenih minimalnih plaća te transparentno i predvidljivo utvrđivanje plaća u skladu s nacionalnom praksom i uz poštovanje autonomije socijalnih partnera. U Strateškom programu za razdoblje 2019.–2024., koji je dogovoren na sastanku Europskog vijeća u lipnju 2019., poziva se na provedbu stupa na razini EU-a i na nacionalnoj razini.

U političkim smjernicama Komisije za razdoblje 2019.–2024. najavljen je akcijski plan za potpunu provedbu stupa socijalnih prava, uključujući inicijativu za pravedne minimalne plaće. U Komunikaciji od 14. siječnja 2020. pod nazivom „Jaka socijalna Europa za pravednu tranziciju”<sup>1</sup> utvrđen je plan za pripremu akcijskog plana i potvrđena predanost inicijativi o minimalnim plaćama među ključnim mjerama koje treba poduzeti na razini EU-a u tom kontekstu. Istog je dana pokrenuta prva faza savjetovanja sa socijalnim partnerima o tome kako osigurati primjerene minimalne plaće za radnike u Uniji<sup>2</sup>.

U svojem govoru o stanju Unije u rujnu 2020. predsjednica von der Leyen izjavila je sljedeće: *„Istina je da se za previše ljudi rad više ne isplati. Damping plaća uništava dostojanstvo rada, kažnjava poduzetnike koji isplaćuju pristojne plaće i narušava pošteno tržišno natjecanje na jedinstvenom tržištu. Zbog toga će Komisija iznijeti zakonodavni prijedlog za pomoć državama članicama u stvaranju okvira za minimalne plaće. Svi moraju imati pristup minimalnim plaćama, putem kolektivnih ugovora ili na osnovi zakonskih minimalnih plaća.”*

Bolji radni i životni uvjeti, među ostalim s pomoću primjerenih minimalnih plaća, donijet će koristi i radnicima i poduzećima u Uniji. Rješavanjem velikih razlika u primjerenosti minimalnih plaća i njihovu obuhvatu pridonosi se poboljšanju pravednosti tržišta rada EU-a, povećanju produktivnosti te promicanju gospodarskog i socijalnog napretka. Tržišno natjecanje na jedinstvenom tržištu trebalo bi se temeljiti na inovacijama i poboljšanjima produktivnosti, kao i na visokim socijalnim standardima.

---

<sup>1</sup> Komunikacija Komisije „Jaka socijalna Europa za pravednu tranziciju”, COM(2020) 14 final.

<sup>2</sup> Dokument o savjetovanju, „Prva faza savjetovanja sa socijalnim partnerima u skladu s člankom 154. UFEU-a o mogućim mjerama za rješavanje problema povezanih s pravednim minimalnim plaćama“, C(2020) 83 final.

U posljednjih nekoliko desetljeća niske plaće nisu išle ukorak s drugim plaćama u mnogim državama članicama. Strukturni trendovi koji mijenjaju tržišta rada kao što su globalizacija, digitalizacija i porast nestandardnih oblika rada, posebno u uslužnom sektoru, doveli su do povećane polarizacije radnih mjesta, što je pak dovelo do sve većeg udjela nisko plaćenih zanimanja i zanimanja za niskokvalificirane radnike, te su doprinijeli slabljenju tradicionalnih struktura kolektivnog pregovaranja. To je dovelo do većeg siromaštva unatoč zaposlenju i do nejednakosti plaća.

Uloga minimalnih plaća postaje još važnija ako dođe do gospodarske krize. Kriza uzrokovana bolešću COVID-19 posebno je pogodila sektore s većim udjelom radnika s niskim plaćama, kao što su maloprodaja i turizam, te je imala snažniji utjecaj na skupine u nepovoljnom položaju. Kako bi se podržao održiv i uključiv gospodarski oporavak, bitno je radnicima u Uniji osigurati mogućnosti zapošljavanja i primjerene minimalne plaće.

Zaštita koju pruža minimalna plaća može se osigurati kolektivnim ugovorima (kao što je slučaj u šest država članica) ili zakonskim minimalnim plaćama (kao što je slučaj u 21 državi članici).

Ako su postavljene na primjerenu razinu, koristi su višestruke: osigurava se pristojan život za radnike, održava domaća potražnja, rastu poticaji za rad te se smanjuju siromaštvo unatoč zaposlenju i nejednakost kod osoba koje najmanje zarađuju. Zaštita u obliku minimalne plaće pridonosi i rodnoj ravnopravnosti jer više žena nego muškaraca zarađuje plaće koje su minimalne ili blizu toga.

Međutim, mnogi radnici u EU-u trenutačno nisu zaštićeni primjerenim minimalnim plaćama.

U većini država članica u kojima su propisane na nacionalnoj razini minimalne su plaće preniske u odnosu na druge plaće ili su preniske za osiguravanje dostojnog života, čak i ako su se posljednjih godina povećavale. Nacionalno propisane minimalne plaće<sup>3</sup> niže su od 60 % medijana bruto plaće i/ili 50 % prosječne bruto plaće u gotovo svim državama članicama<sup>4</sup>. U 2018. zakonskom minimalnom plaćom nije osiguran dovoljan dohodak za pojedinačnog primatelja minimalnog dohotka da dosegne prag rizika od siromaštva u devet država članica. Usto, određene skupine radnika isključene su iz zaštite koju pruža nacionalno propisana minimalna plaća. Države članice s velikim obuhvatom kolektivnog pregovaranja obično imaju nizak udio radnika s niskim plaćama i visoke minimalne plaće. Međutim, i u državama članicama koje se oslanjaju isključivo na kolektivno pregovaranje određeni radnici nemaju pristup zaštiti koju pruža minimalna plaća. Udio radnika koji nisu obuhvaćeni iznosi od 10 % do 20 % u četiri zemlje i 55 % u jednoj zemlji.

U tom kontekstu predloženom direktivom nastoji se osigurati da su radnici u Uniji zaštićeni primjerenim minimalnim plaćama kojima se omogućuje dostojan život neovisno o tome gdje rade. Kako bi se postigao taj opći cilj, prijedlogom se uspostavlja okvir za poboljšanje primjerenosti minimalnih plaća i za povećanje broja radnika kojima je osigurana zaštita u obliku minimalne plaće. Ti su ciljevi relevantni i za sustave u kojima su minimalne plaće zakonski propisane i za one koji se oslanjaju na kolektivno pregovaranje. Predložena direktiva osmišljena je kako bi se ti ciljevi ostvarili uzimajući u obzir i u potpunosti poštujući posebnosti nacionalnih sustava, nacionalne nadležnosti, autonomiju socijalnih partnera i njihove ugovorne slobode. Osmišljen je i tako da se osigura pristup zapošljavanju i uzmu u obzir učinci na otvaranje radnih mjesta i konkurentnost, među ostalim i za MSP-ove. Njime se

---

<sup>3</sup> Pokazatelji i povezane referentne vrijednosti odnose se na minimalne mjesečne plaće.

<sup>4</sup> Pokazatelji primjerenosti koji se obično primjenjuju na međunarodnoj razini, npr. Kaitzov indeks, uspoređuju minimalnu plaću s medijanom plaće ili prosječnom plaćom. Usto, standard dostojnog života koji je definiralo Vijeće Europe uspoređuje neto minimalnu plaću s neto prosječnom plaćom.

osigurava dovoljna fleksibilnost kako bi se u obzir uzela socijalna i gospodarska kretanja, uključujući kretanja u produktivnosti i zapošljavanju.

Kako bi se postigli ti ciljevi, predloženom direktivom nastoji se promicati kolektivno pregovaranje o plaćama u svim državama članicama. Kolektivno pregovaranje ima ključnu ulogu u zaštiti koju pruža primjerena minimalna plaća. Zemlje s velikim obuhvatom kolektivnog pregovaranja obično imaju niži udio radnika s niskim plaćama, više minimalne plaće u odnosu na medijan plaće, manju nejednakost plaća i više plaće od ostalih zemalja. U državama članicama u kojima se zaštita u obliku minimalne plaće osigurava isključivo kolektivnim ugovorima, njezina primjerenost i udio radnika koji su zaštićeni izravno ovise o značajkama i funkcioniranju sustava kolektivnog pregovaranja. U državama članicama sa zakonskim minimalnim plaćama kolektivno pregovaranje također snažno utječe na primjerenost minimalnih plaća. Kolektivnim pregovaranjem utječe se na opća kretanja plaća te se osiguravaju plaće iznad minimalne razine utvrđene zakonom i potiče porast te razine. Njime se potiče i povećanje produktivnosti.

Za zemlje u kojima su minimalne plaće zakonski propisane cilj je predložene direktive osigurati da države članice uspostave uvjete za to da se minimalne plaće postave na primjerenu razinu, uzimajući pritom u obzir socioekonomske uvjete te regionalne i sektorske razlike. Kriteriji definirani na jasan i stabilan način i usmjereni na povećanje primjerenosti, zajedno s upravljačkim okvirom kojim se osiguravaju redovita i pravodobna ažuriranja te djelotvorno sudjelovanje socijalnih partnera, pomažu osigurati primjerenost zakonskih minimalnih plaća. Predloženom direktivom ujedno se nastoje postići daljnja poboljšanja primjerenosti tako što bi se primjena odstupanja u zakonskim minimalnim plaćama za određene skupine radnika ili odbitaka od plaće svela na najmanju moguću mjeru.

Naposljetku, radnici možda nisu primjerenom zaštićeni minimalnim plaćama zbog neusklađenosti s postojećim kolektivnim ugovorima ili nacionalnim zakonskim odredbama. Osiguravanje usklađenosti i učinkovite provedbe ključno je kako bi radnici doista uživali zaštitu koju pruža minimalna plaća, a poduzeća bila zaštićena od nepoštenog tržišnog natjecanja. Stoga je cilj predložene direktive promicati usklađenost te jačati provedbu i praćenje u svim državama članicama na proporcionalan način kako se ne bi stvorilo prekomjerno i nerazmjerno administrativno opterećenje za poduzeća u Uniji, uključujući mala, srednja i mikropoduzeća.

- **Dosljednost s postojećim odredbama politike u tom području**

U Smjernici br. 5 Odluke Vijeća (EU) 2020/1512<sup>5</sup> pozivaju se države članice, uključujući one sa zakonskim minimalnim plaćama, da osiguraju djelotvorno sudjelovanje socijalnih partnera u određivanju plaća i tako osiguraju pravedne plaće koje omogućuju dostojan životni standard te omoguće odgovarajuće prilagođavanje plaća kretanjima produktivnosti, radi postizanja uzlazne konvergencije. U Smjernici se ujedno poziva države članice da promiču socijalni dijalog i kolektivno pregovaranje o određivanju plaća. Nadalje se države članice i socijalne partnere poziva da osiguraju da svi radnici dobivaju primjerene i pravedne plaće putem kolektivnih ugovora ili odgovarajućih zakonskih minimalnih plaća, uzimajući u obzir njihov učinak na konkurentnost, otvaranje radnih mjesta i siromaštvo unatoč zaposlenju. Opći je cilj prijedloga osigurati da su radnici u Uniji zaštićeni primjerenim minimalnim plaćama. Njegovi ciljevi uključuju promicanje kolektivnog pregovaranja, uključivanje socijalnih partnera i uspostavu jasnih i stabilnih kriterija kojima se podupire primjerenost zakonskih minimalnih plaća.

---

<sup>5</sup> Odluka Vijeća (EU) 2020/1512 od 13. listopada 2020. o smjernicama za politike zapošljavanja država članica.

Direktivom (EU) 2019/1152<sup>6</sup> poziva se na obavješćivanje radnika o ključnim aspektima njihovih radnih mjesta, uključujući plaću. Predloženom direktivom traži se da države članice definiraju jasne i stabilne kriterije, osiguraju redovito i pravodobno ažuriranje zakonskih minimalnih plaća, kao i djelotvorno uključivanje socijalnih partnera, čime će kretanja u zakonskim minimalnim plaćama postati transparentnija.

Direktivom 2014/67/EU<sup>7</sup> predviđa se poboljšanje pristupa informacijama za upućene radnike, posebno uspostavom jedinstvenih službenih nacionalnih internetskih stranica o upućivanju. Također se zahtijeva da relevantne informacije obuhvaćaju različite minimalne plaće i njihove sastavne elemente u slučaju da su uvjeti zapošljavanja utvrđeni kolektivnim ugovorima u skladu s Direktivom 96/71. Direktivom 2014/67/EU predviđa se i uspostava mehanizma odgovornosti u podizvođenju kojim bi se obuhvatili barem građevinski sektor i minimalne plaće. Jednostavan pristup informacijama o zakonskim minimalnim plaćama kako je predviđeno Direktivom 2014/67/EU pomaže u ostvarivanju ciljeva ovog prijedloga, odnosno osiguravanju da radnici u EU-u uživaju zaštitu u obliku primjerene minimalne plaće. S obzirom na predviđeno jačanje provedbe okvira o zakonskim minimalnim plaćama, potporu razvoju pouzdanih sustava praćenja i prikupljanja podataka te osiguravanje pristupa djelotvornim mehanizmima za rješavanje sporova i pravnoj zaštiti za radnike, predloženom se direktivom pridonosi i ostvarenju ciljeva Direktive 2014/67/EU.

Direktivom 2006/54/EZ<sup>8</sup> nastoji se osigurati provedba načela jednakih mogućnosti i jednakog postupanja prema muškarcima i ženama u pitanjima zapošljavanja i rada. Budući da većinu osoba koje ostvaruju minimalnu plaću čine žene, ovim se prijedlogom podupire rodna ravnopravnost i smanjenje razlike u plaćama žena i muškaraca utvrđivanjem okvira za primjerene minimalne plaće u EU-u. Stoga se predloženom direktivom neizravno pridonosi djelotvornoj provedbi ciljeva politike iz Direktive 2006/54/EZ.

Direktivom 2000/78/EZ<sup>9</sup> zabranjuje se izravna ili neizravna diskriminacija pri zapošljavanju, posebno na temelju dobi, u odnosu na uvjete rada, uključujući plaće (članak 3. točka (c)). Ipak, različito postupanje je dopušteno ako je objektivno i razumno opravdano legitimnim ciljevima, kao što su politika zapošljavanja ili ciljevi strukovnog osposobljavanja. Predložena direktiva u skladu je s tim pristupom jer se njome zahtijeva da se odstupanja u stopama zakonskih minimalnih plaća svedu na najmanju moguću mjeru i da, ako je to relevantno te objektivno i razumno opravdano legitimnim ciljem, budu nediskriminirajuće, razmjerne i vremenski ograničene.

---

<sup>6</sup> Direktiva (EU) 2019/1152 Europskog parlamenta i Vijeća od 20. lipnja 2019. o transparentnim i predvidivim radnim uvjetima u Europskoj uniji

<sup>7</sup> Direktiva 2014/67/EU Europskog parlamenta i Vijeća od 15. svibnja 2014. o provedbi Direktive 96/71/EZ o upućivanju radnika u okviru pružanja usluga i izmjeni Uredbe (EU) br. 1024/2012 o administrativnoj suradnji putem Informacijskog sustava unutarnjeg tržišta („Uredba IMI“).

<sup>8</sup> Direktiva 2006/54/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 5. srpnja 2006. o provedbi načela jednakih mogućnosti i jednakog postupanja prema muškarcima i ženama u pitanjima zapošljavanja i rada (preinaka).

<sup>9</sup> Direktiva Vijeća 2000/78/EZ od 27. studenoga 2000. o uspostavi općeg okvira za jednako postupanje pri zapošljavanju i obavljanju zanimanja.

Preporukom Komisije od 3. listopada 2008. o aktivnom uključivanju osoba isključenih s tržišta rada<sup>10</sup> u središte djelovanja Unije i država članica stavlja se promicanje kvalitetnih radnih mjesta s pomoću odgovarajuće potpore dohotku i uključivih politika tržišta rada, uključujući plaće i uvjete rada, s ciljem sprečavanja siromaštva unatoč zaposlenju. Predloženom direktivom nastoje se poboljšati radni uvjeti i smanjiti siromaštvo unatoč zaposlenju uspostavom okvira za primjerene razine minimalne plaće i osiguranjem zaštite u obliku minimalne plaće koja je predviđena kolektivnim ugovorima ili utvrđena zakonskim odredbama.

U predloženoj direktivi izravno se upućuje na „socijalnu klauzulu” Direktive 2014/24/EU<sup>11</sup> o javnoj nabavi, koja se može pronaći i u povezanoj Direktivi 2014/23/EU<sup>12</sup> i Direktivi 2014/25/EU<sup>13</sup>. Navedenom „socijalnom klauzulom” od država članica zahtijeva se da poduzmu mjere kako bi osigurale da gospodarski subjekti poštuju primjenjive obveze radnog prava pri izvršavanju ugovora o javnoj nabavi i koncesiji. U tu se svrhu predloženom Direktivom od država članica zahtijeva da poduzmu odgovarajuće mjere kako bi osigurale da gospodarski subjekti pri izvršavanju ugovora o javnoj nabavi ili ugovora o koncesiji poštuju visinu plaće utvrđenu u relevantnim kolektivnim ugovorima ili zakonske minimalne plaće ako postoje. Time se može pridonijeti jačanju provedbe zahtjeva utvrđenih u „socijalnoj klauzuli” prethodno navedenih direktiva.

Tijekom postupka izrade ovog Prijedloga direktive propisno je analiziran i uzet u obzir sadržaj prethodno navedenih akata. Stoga je prijedlog usklađen s postojećim odredbama, a ujedno uvodi zakonodavne promjene potrebne za postizanje ciljeva Unije.

- **Dosljednost u odnosu na druge politike Unije**

Predloženom direktivom pridonijet će se ciljevima Unije u pogledu promicanja dobrobiti njezinih naroda, razvoja visoko konkurentnog socijalnog tržišnog gospodarstva (članak 3. UFEU-a) i promicanja boljih životnih i radnih uvjeta (članak 151. UFEU-a). Također se bavi pravima utvrđenima u Povelji EU-a o temeljnim pravima u pogledu prava radnika na poštene i pravične radne uvjete (članak 31.). Predloženom Direktivom ujedno se doprinosi provedbi sljedećih načela Europskog stupa socijalnih prava:

- Načelo 6. (plaće): U skladu s tim načelom, prijedlogom se nastoje osigurati primjerene minimalne plaće kako bi radnici u Uniji ostvarili pravo na pravedne plaće kojima se osigurava pristojan životni standard, uz potpuno poštovanje nacionalnih tradicija i autonomije socijalnih partnera. Nadalje, prema prijedlogu se zakonske minimalne plaće trebaju utvrđivati na transparentan i predvidljiv način.
- Načelo 8. (Socijalni dijalog i uključenost radnika): Cilj je prijedloga promicanje kolektivnog pregovaranja o određivanju plaća s ciljem jačanja zaštite u obliku minimalne plaće predviđene kolektivnim ugovorima i promicanja uključivanja socijalnih partnera u određivanje, ažuriranje i provedbu zakonskih minimalnih plaća.

---

<sup>10</sup>Preporuka Komisije od 3. listopada 2008. o aktivnom uključivanju osoba isključenih s tržišta rada (2008/867/EZ).

<sup>11</sup>Direktiva 2014/24/EU Europskog parlamenta i Vijeća od 26. veljače 2014. o javnoj nabavi i o stavljanju izvan snage Direktive 2004/18/EZ.

<sup>12</sup>Direktiva 2014/23/EU Europskog parlamenta i Vijeća od 26. veljače 2014. o dodjeli ugovorâ o koncesiji.

<sup>13</sup>Direktiva 2014/25/EU Europskog parlamenta i Vijeća od 26. veljače 2014. o nabavi subjekata koji djeluju u sektoru vodnog gospodarstva, energetske i prometne sektoru te sektoru poštanskih usluga i stavljanju izvan snage Direktive 2004/17/EZ.

- Načelo 2. (Rodna ravnopravnost): S obzirom na to da većinu osoba koje ostvaruju minimalnu plaću čine žene, radom na postizanju primjerenih minimalnih plaća podupirat će se rodna ravnopravnost i tako pridonijeti smanjenju razlike u plaćama između žena i muškaraca.
- Načelo 3. (Jednake mogućnosti): Neovisno o spolu, rasnoj ili etničkoj pripadnosti, vjeri ili uvjerenju, invaliditetu, dobi ili spolnoj orijentaciji, svi imaju pravo na jednako postupanje i jednake mogućnosti u pogledu zapošljavanja. Budući da je cilj prijedloga taj da se za radnike u Uniji osigura zaštita u obliku minimalne plaće, prijedlogom će se pridonijeti jednakom postupanju i jednakim mogućnostima pri zapošljavanju.

Predložena direktiva također je usklađena s prioritetima europskog semestra. Inicijativa je u skladu sa Smjernicom za zapošljavanje br. 5 i podupire poziv upućen državama članicama u Godišnjoj strategiji održivog rasta za 2021.<sup>14</sup> da donesu mjere za osiguravanje pravednih radnih uvjeta. Nadalje, podupire i ciljeve utvrđene u Godišnjoj strategiji održivog rasta za 2020.<sup>15</sup> prema kojima je, u kontekstu sve većih socijalnih razlika, važan cilj politike osigurati da svaki radnik u Uniji zarađuje pravednu plaću. U skladu je i s preporukama po državama članicama koje se od 2011. izdaju nekim državama članicama<sup>16</sup>.

## **2. PRAVNA OSNOVA, SUPSIDIJARNOST I PROPORCIONALNOST**

### **• Pravna osnova**

Predložena direktiva temelji se na članku 153. stavku 1. točki (b) Ugovora o funkcioniranju Europske unije (UFEU), kojim se propisuje da Unija podupire i dopunjuje aktivnosti država članica u području radnih uvjeta, u granicama načela supsidijarnosti i proporcionalnosti (članak 5. stavci 3. i 4. UFEU-a). Budući da ne sadržava mjere koje izravno utječu na visinu plaće, prijedlog u potpunosti poštuje ograničenja djelovanja Unije utvrđena člankom 153. stavkom 5. UFEU-a.

Prema članku 153. stavku 2. mogu se posredstvom direktiva usvojiti minimalni uvjeti, no treba izbjegavati uvođenje upravnih, financijskih i pravnih ograničenja kojima bi se otežavalo osnivanje i razvoj malih i srednjih poduzeća.

### **• Supsidijarnost (za neisključivu nadležnost)**

Minimalna plaća koja omogućuje pristojan životni standard ključan je element primjerenih radnih uvjeta. Iako su plaće na nacionalnoj razini nedvojbeno u nadležnosti država članica, velike razlike u standardima za ostvarivanje primjerene minimalne plaće dio su radnih uvjeta i stvaraju znatne razlike na jedinstvenom tržištu, koje se najbolje mogu riješiti na razini Unije.

<sup>14</sup>Komunikacija Komisije COM(2020) 575 final.

<sup>15</sup>Komunikacija Komisije COM(2019) 650 final.

<sup>16</sup>Vidjeti Prilog A12.11 Procjeni učinka.

U većini su država članica minimalne plaće nedovoljne i/ili na njih pravo ne ostvaruju svi radnici. Ti problemi utječu na radnike i u zemljama sa zakonskom minimalnom plaćom i u zemljama koje se oslanjaju na kolektivno pregovaranje. Nadalje, vjerojatno će u budućnosti biti pogođeno više radnika zbog dugoročnog smanjenja kolektivnog pregovaranja i sve veće polarizacije tržišta rada. To bi u budućnosti moglo otežavati uspostavu jednakih uvjeta na jedinstvenom tržištu i osiguravanje da se tržišno natjecanje temelji na visokim socijalnim standardima, inovacijama i poboljšanjima produktivnosti.

Politike minimalnih plaća već su prošle multilateralnu analizu u okviru europskog semestra, a EU je za odabrane države članice izdao političke smjernice. Međutim, iako je posljednjih godina nekoliko država članica poduzelo korake za poboljšanje svojih sustava minimalne plaće, nacionalne mjere nisu bile dovoljne za rješavanje problema nedovoljne primjerenosti minimalne plaće i/ili nedovoljnog obuhvata tog instrumenta kojim se štite radnici. Bez političkog djelovanja na razini EU-a pojedine zemlje možda nisu sklone povisivati svoje minimalne plaće jer im se čini da bi to moglo negativno utjecati na njihovu vanjsku troškovnu konkurentnost.

Djelovanje na razini EU-a bit će djelotvornije u jačanju sustava određivanja minimalne plaće nego djelovanje na nacionalnoj razini. Njime će se utvrditi jasnija očekivanja, osigurati da napredak ne bude djelomičan ili neujednačen te ojačati povjerenje među državama članicama i socijalnim partnerima. Time će se osigurati potreban zamah za reformu mehanizama za određivanje minimalne plaće na nacionalnoj razini. Djelovanje na razini EU-a stoga će pridonijeti osiguravanju jednakih uvjeta na jedinstvenom tržištu tako što će pomoći u smanjivanju velikih razlika u obuhvatu i primjerenosti minimalnih plaća koje nisu opravdane gospodarskim uvjetima. To se ne može u dovoljnoj mjeri postići neusklađenim djelovanjem država članica.

Predloženom direktivom utvrđuje se okvir za minimalne standarde i poštuju nadležnosti država članica za postavljanje viših standarda, ne dovodeći u pitanje ulogu koju države članice mogu povjeriti socijalnim partnerima, u skladu s nacionalnim tradicijama i uz potpuno poštovanje ugovorne slobode socijalnih partnera. U skladu s člankom 153. stavkom 2. točkom (b) UFEU-a predloženom će se direktivom poduprijeti i dopuniti mjere država članica s pomoću minimalnih uvjeta za postupnu provedbu.

- **Proporcionalnost**

Predloženom direktivom propisuju se minimalni standardi, čime se osigurava da će stupanj intervencije biti sveden na najmanju moguću mjeru potrebnu za postizanje ciljeva prijedloga. Države članice koje već imaju povoljnije odredbe od onih iz predložene direktive neće morati mijenjati svoje sustave određivanja minimalne plaće. Države članice mogu odlučiti primijeniti standarde koji premašuju one minimalne utvrđene u predloženoj direktivi.

Pri izradi prijedloga poštovale su se ustaljene nacionalne tradicije u određivanju minimalne plaće. Konkretno, u potpunosti se poštuju nadležnosti država članica i socijalnih partnera da odrede visinu svojih minimalnih plaća u skladu s člankom 153. stavkom 5. UFEU-a. Zaštita u obliku minimalne plaće i dalje će se osiguravati kolektivnim ugovorima ili zakonskim odredbama, uz potpuno poštovanje nacionalnih nadležnosti i ugovorne slobode socijalnih partnera.

Prema predloženoj direktivi države članice mogu provoditi njezine odredbe, posebno one koje se odnose na kolektivno pregovaranje i zakonske minimalne plaće, uzimajući u obzir nacionalne gospodarske okolnosti i posebnosti svojih sustava određivanja minimalne plaće.

Stoga se u prijedlogu ostavlja maksimalan prostor za donošenje nacionalnih odluka, ali se i dalje postižu ciljevi poboljšanja radnih uvjeta uspostavom okvira kojim će se radnicima u

Uniji osigurati zaštita u obliku minimalne plaće. Kad se uzmu u obzir opseg i priroda utvrđenih poteškoća, nema kršenja načela proporcionalnosti.

- **Odabir instrumenta**

Člankom 153. stavkom 2. točkom (b) zajedno sa stavkom 1. točkom (b) UFEU-a izričito se propisuje da se direktive mogu koristiti za utvrđivanje minimalnih uvjeta u pogledu radnih uvjeta koji države članice postupno primjenjuju.

### **3. REZULTATI EX POST EVALUACIJA, SAVJETOVANJA S DIONICIMA I PROCJENA UČINKA**

- **Savjetovanja s dionicima**

U skladu s člankom 154. UFEU-a Komisija je provela savjetovanje sa socijalnim partnerima u dvije faze o mogućem djelovanju EU-a u području minimalnih plaća.

- U prvoj fazi, od 14. siječnja do 25. veljače 2020., Komisija se savjetovala sa socijalnim partnerima o potrebi za inicijativom o minimalnim plaćama i njezinu mogućem smjeru<sup>17</sup>.
- U drugoj fazi, od 3. lipnja do 4. rujna 2020., Komisija se savjetovala sa socijalnim partnerima o sadržaju i pravnom instrumentu predviđenog prijedloga<sup>18</sup>.

Organizacije radnika općenito su se složile s ciljevima i mogućim sadržajem inicijative, kako su utvrđeni u dokumentu o drugoj fazi savjetovanja. Njihovi su predstavnici naglasili da je potrebno poštovati nacionalne tradicije i autonomiju socijalnih partnera. Organizacije poslodavaca općenito su izrazile potporu većini ciljeva i mogućem smjeru inicijative EU-a, kako su navedeni u dokumentu o savjetovanju. Međutim, neke od njih dovele su u pitanje dodanu vrijednost regulatornih mjera EU-a u pogledu određivanja minimalne plaće s obzirom na raznolikost nacionalnih okvira te su naglasile da se nadležnosti država članica i/ili socijalnih partnera moraju u potpunosti poštovati.

Iako su sindikati pozvali Komisiju da predloži direktivu s obvezujućim minimalnim zahtjevima, nijedna organizacija poslodavaca nije podržala obvezujuću direktivu u području minimalnih plaća.

Nije postignut dogovor između socijalnih partnera o stupanju u pregovore o sklapanju sporazuma na razini Unije, kako je predviđeno člankom 155. UFEU-a.

---

<sup>17</sup>Dokument o savjetovanju, „Prva faza savjetovanja sa socijalnim partnerima u skladu s člankom 154. UFEU-a o mogućim mjerama za rješavanje problema povezanih s pravednim minimalnim plaćama”, C(2020) 83 final.

<sup>18</sup>Dokument o savjetovanju, „Druga faza savjetovanja sa socijalnim partnerima o mogućim mjerama za rješavanje problema povezanih s pravednim minimalnim plaćama”, C(2020) 3570 final, zajedno s radnim dokumentom službi SWD(2020) 105 final.

Stajališta javnosti prikupljena su i putem standardnog istraživanja Eurobarometra br. 92 (jesen 2019.), koje je uključivalo pitanja o prioritetima Europske unije (uključujući minimalnu plaću).

Ciljane razmjene mišljenja s državama članicama provedene su u okviru sljedećih odbora Vijeća: Odbor za zapošljavanje, Odbor za socijalnu zaštitu i Odbor za ekonomsku politiku<sup>19</sup>. Europski parlament<sup>20</sup> i Europski gospodarski i socijalni odbor<sup>21</sup> također su donijeli mišljenja važna za inicijativu EU-a o primjerenim minimalnim plaćama<sup>22</sup>.

#### • **Prikupljanje i primjena stručnog znanja**

Komisija je naručila studije vanjskih stručnjaka kako bi prikupila dokaze koji su upotrijebljeni kao potpora procjeni učinka. Među njima su:

- studija „Indeksacija zakonske minimalne plaće” (autori Diane Delaurens i Etienne Wasmer)<sup>23</sup>;
- studija „Učinci zakonske minimalne plaće na mala i srednja poduzeća” (autor Attila Lindner, University College London)<sup>24</sup>;
- studija „Učinci minimalnih plaća utvrđenih kolektivnim pregovaranjem u nordijskim zemljama” (autor Per Skedinger, Istraživački institut za industrijsku ekonomiju (IFN))<sup>25</sup>.

Komisija je ujedno iskoristila postojeće ugovore kako bi prikupila dokaze koji su upotrijebljeni za procjenu učinka. Među njima su:

- skup stručnih izvješća o sustavima država članica EU-a za određivanje minimalne plaće (jedno izvješće stručnjaka za svaku državu članicu) koje je sastavio Europski centar stručnosti (ECE);
- simulacije (u okviru postojećeg ugovora) pokazatelja primjerenosti i poticajnih učinaka minimalnih plaća s pomoću OECD-ova modela za poreze i socijalne naknade.

U okviru postojećeg okvira suradnje s Eurofoundom Komisija je zatražila i primila:

- tri izvješća za pojedine zemlje o utvrđivanju i primjerenosti minimalnih plaća te povezanim raspravama o politikama, i to za Austriju, Italiju i Cipar.

---

<sup>19</sup>Vidjeti Prilog A.2.3 Procjeni učinka.

<sup>20</sup>Rezolucija Europskog parlamenta od 10. listopada 2019. o politici zapošljavanja i socijalnoj politici europodručja, 2019/2111.

<sup>21</sup>Mišljenje EGSO-a od 18. rujna 2020. „Pristojne minimalne plaće diljem Europe”, SOC/632.

<sup>22</sup>Vidjeti Prilog A.2.4 Procjeni učinka.

<sup>23</sup>Studija koju je izradio vanjski ugovorni suradnik, naručena sredinom 2019. u svrhu pripreme procjene učinka.

<sup>24</sup>Studija koju je izradio vanjski ugovorni suradnik, naručena sredinom 2019. u svrhu pripreme procjene učinka.

<sup>25</sup>Studija koju je izradio vanjski ugovorni suradnik, naručena sredinom 2019. u svrhu pripreme procjene učinka.

Procjena Komisije temeljila se i na njezinu pregledu politika u državama članicama te na pregledu literature i povezanim raspravama o politikama u tom području. Osim toga, analitički doprinos dostavile su različite glavne uprave Europske komisije<sup>26</sup>. Mikrosimulacija ekonomskih, socijalnih i fiskalnih učinaka minimalnih plaća provedena je primjenom modela EUROMOD. Nadalje, simulacije na temelju modela koje služe za procjenu makroekonomskog učinka minimalnih plaća provedene su primjenom modela QUEST. Naposljetku, analiza značajki osoba koje zarađuju minimalne i niske plaće provedena je na temelju anonimiziranih pojedinačnih podataka iz istraživanja EU-SILC-a i istraživanja EU-SES-a.

- **Procjena učinka**

U skladu s politikom o boljoj regulativi Komisija je provela procjenu učinka nekoliko opcija politike. U tu je svrhu međusektorska upravljačka skupina organizirala strukturirani dijalog unutar Komisije.

Procjena učinka predstavljena je Odboru za nadzor regulative te je provedena rasprava. Preporuke Odbora za nadzor regulative iznesene u prvom (negativnom) mišljenju od 2. listopada 2020. posebno su uzete u obzir: i. boljim razlikovanjem u kojoj se mjeri problemi, posebni ciljevi, predložena rješenja i njihovi učinci odnose na različite vrste sustava određivanja minimalne plaće; ii. dodatnim pojašnjenjem kako analiza problema omogućuje procjenu neprimjerenosti minimalnih plaća u državama članicama; iii. dodatnim obrazloženjima kako je predmetna zakonodavna inicijativa u skladu s odabranom pravnom osnovom te načelima supsidijarnosti i proporcionalnosti; i iv. pojašnjenjem razloga za odabrani sadržaj ocijenjenih paketa politika. Kako bi se odgovorilo na zadržke koje je Odbor iznio u svojem drugom mišljenju (pozitivno mišljenje sa zadržkama) od 14. listopada 2020., u izvješću o procjeni učinka dodatno je razjašnjen niz elemenata: razlozi za odabrani sadržaj paketa opcija, najrelevantnije mjere za uspjeh svakog paketa opcija, učinci na MSP-ove, odabir najpoželjnijeg paketa i njegove posljedice za zemlje koje se oslanjaju na kolektivno pregovaranje<sup>27</sup>.

Tijekom rada na procjeni učinka razmotren je niz mjera u svim važnim područjima za rješavanje problema neprimjerenosti minimalnih plaća i činjenice da na njih pravo ne ostvaruju svi radnici. U procjeni učinka ispitana su tri paketa politika, od kojih se svaki sastoji od kombinacije različitih mjera. Nakon procjene njihove djelotvornosti, učinkovitosti i dosljednosti utvrđen je najpoželjniji paket.

U najpoželjnijem paketu traži se od svih država članica da podrže kolektivno pregovaranje o određivanju plaća, posebno ako je obuhvat kolektivnog pregovaranja nizak, te da ojačaju provedbu propisa i dogovora o minimalnim plaćama i praćenje njihove primjerenosti i obuhvata. Usto, za države članice sa zakonskim minimalnim plaćama zahtijeva se primjena jasnih i stabilnih kriterija za određivanje i ažuriranje minimalnih plaća te jačanje uloge socijalnih partnera. Primjenu odstupanja i odbitaka u zakonskim minimalnim plaćama trebalo bi svesti na najmanju moguću mjeru.

Taj je paket u procjeni učinka ocijenjen najdjelotvornijim, najučinkovitijim i najusklađenijim. Kvantitativna analiza provedena na temelju scenarija koji se temelji na hipotetskom povećanju minimalnih plaća na 60 % medijana bruto plaće pokazuje da bi se time poboljšala primjerenost minimalnih plaća u približno polovini država članica. Od 10 do 20 milijuna

---

<sup>26</sup>Glavna uprava za zapošljavanje, socijalna pitanja i uključivanje, Glavna uprava za gospodarske i financijske poslove i Zajednički istraživački centar.

<sup>27</sup>Vidjeti Prilog I. Procjeni učinka.

radnika imalo bi koristi od tih poboljšanja. S poboljšanom zaštitom u obliku minimalne plaće u nekoliko bi se zemalja za više od 10 % smanjili siromaštvo unatoč zaposlenju i nejednakost plaća, a razlike u plaćama žena i muškaraca smanjile bi se za oko 5 % ili više<sup>28</sup>. Nadalje, očekivani rezultati uključuju povećanje poticaja za rad, unapređivanje rodne ravnopravnosti i smanjivanje razlike u plaćama žena i muškaraca s obzirom na to da većinu osoba s minimalnim dohotkom (otprilike 60 % u EU-u) čine žene.

Očekivani gospodarski učinci uključuju povećanje troškova rada za poduzeća, povećanje cijena i, u manjoj mjeri, smanjenje dobiti. Učinak na poduzeća ublažio bi se povećanjem potrošnje osoba s niskim dohotkom, čime bi se podržala domaća potražnja. Poduzeća, posebno mala i srednja poduzeća, imala bi koristi od postupnijih i predvidljivijih povećanja minimalne plaće, čime bi se poboljšalo poslovno okruženje.

Očekuje se da će mogući negativni učinak na zapošljavanje biti ograničen. U većini bi slučajeva ostao ispod 0,5 % ukupne zaposlenosti, ali bi dosegnuo 1 % u tri države članice<sup>29</sup>. Koristi od poboljšane zaštite u obliku minimalne plaće za radnike na koje se to odnosi uvelike bi premašile mogući negativni učinak na zapošljavanje tih radnika.

Uz to, očekuje se da će učinci na ukupnu konkurentnost biti mali. U najpoželjnijem se paketu državama članicama pruža dovoljna fleksibilnost kako bi mogle same odrediti tempo poboljšanja primjerenosti minimalnih plaća s obzirom na gospodarske uvjete i rizike, među ostalim za određene sektore, regije i MSP-ove.

- **Temeljna prava**

Ciljevi predložene direktive u skladu su s Poveljom Europske unije o temeljnim pravima, posebno člankom 31. stavkom 1. o poštenim i pravičnim radnim uvjetima u kojem je propisano da „Svaki radnik ima pravo na radne uvjete kojima se čuvaju njegovo zdravlje, sigurnost i dostojanstvo”. Prijedlogom se olakšava i ostvarenje prava priznatih u članku 23.<sup>30</sup> Povelje o temeljnim pravima, u kojem se izričito upućuje na ravnopravnost žena i muškaraca, s obzirom na to da bi prijedlog trebao dovesti do smanjivanja razlike u plaćama žena i muškaraca.

#### **4. UTJECAJ NA PRORAČUN**

Za prijedlog nisu potrebna dodatna sredstva iz proračuna Europske unije.

---

<sup>28</sup>Prosječni rezultati učinaka na države članice za scenarij u kojem se minimalna plaća povećava na 60 % medijana bruto plaće ili 50 % prosječne bruto plaće. Vidjeti Prilog A.12.2 Procjeni učinka.

<sup>29</sup>Utjecaj povećanja plaća na zaposlenost procijenjen je na temelju prosječnog rezultata 48 međunarodnih studija koje je prikupio Dube, A. (2019.): *Impacts of minimum wages: review of the international evidence* (Učinci minimalnih plaća: pregled međunarodnih podataka). Izvješće je pripremljeno za Povjerenstvo Ujedinjene Kraljevine za niske plaće.

<sup>30</sup>U članku 23. (Ravnopravnost žena i muškaraca) Povelje Europske unije o temeljnim pravima navodi se sljedeće: "Ravnopravnost žena i muškaraca mora biti osigurana u svim područjima, uključujući zapošljavanje, rad i plaću. Načelo ravnopravnosti ne sprječava zadržavanje ili usvajanje mjera kojima se predviđaju posebne pogodnosti u korist nedovoljno zastupljenog spola."

## 5. DRUGI ELEMENTI

### • Planovi provedbe i mehanizmi praćenja, evaluacije i izvješćivanja

Države članice moraju prenijeti Direktivu dvije godine nakon njezina donošenja te preko baze podataka za nacionalne provedbene mjere (MNE) izvijestiti Komisiju o tim mjerama. U skladu s člankom 153. stavkom 3. UFEU-a provedba Direktive može se povjeriti socijalnim partnerima.

Kako bi se procijenila djelotvornost inicijative, Komisija će svake godine izvijestiti Europski parlament i Vijeće o svojoj procjeni primjerenosti i obuhvata zaštite u obliku minimalnih plaća na temelju godišnjih podataka i informacija koje dostavljaju države članice. Napredak bi trebalo pratiti i u okviru postupka koordinacije gospodarske politike i politike zapošljavanja na razini EU-a (europski semestar). U tom će kontekstu Odbor za zapošljavanje svake godine ispitati stanje kolektivnog pregovaranja o određivanju plaća i primjerenosti zaštite u obliku minimalne plaće u državama članicama na temelju izvješća Komisije.

Komisija je spremna pružiti tehničku potporu državama članicama u provedbi Direktive, posebno putem Instrumenta za tehničku potporu<sup>31</sup> i Europskog socijalnog fonda plus<sup>32</sup>.

Komisija će provesti i evaluaciju Direktive pet godina nakon njezina prenošenja. Zatim će Europskom parlamentu i Vijeću podnijeti izvješće u kojem preispituje provedbu ove Direktive.

### • Detaljno obrazloženje posebnih odredaba prijedloga

*Poglavlje I. – Opće odredbe*

*Članak 1. – Predmet*

Tom se odredbom definira predmet Direktive, a to je uspostava okvira na razini Unije kako bi se osigurala primjerena razina minimalnih plaća i da radnici imaju pristup zaštiti u obliku minimalna plaća, bilo u obliku zakonske minimalne plaće ili plaće utvrđene kolektivnim ugovorima.

U članku se ujedno pojašnjava da se Direktivom ne zadire u slobodu država članica da odrede zakonske minimalne plaće ili promiču zaštitu u obliku minimalne plaće koja je osigurana kolektivnim ugovorima, u skladu s nacionalnim tradicijama i uz potpuno poštovanje ugovorne slobode socijalnih partnera. Nadalje se pojašnjava da se Direktivom ne nameće obveza uvođenja zakonske minimalne plaće u državama članicama u kojima ona ne postoji niti obveza opće primjene kolektivnih ugovora.

*Članak 2. – Područje primjene*

---

<sup>31</sup>Prijedlog Uredbe Europskog parlamenta i Vijeća od 28. svibnja 2020. o uspostavi Instrumenta za tehničku potporu, COM(2020) 409 final.

<sup>32</sup>Prijedlog uredbe Europskog parlamenta i Vijeća o Europskom socijalnom fondu plus (ESF+), COM(2018) 382 final.

U članku je razrađeno područje primjene Direktive, koje obuhvaća radnike koji imaju ugovor o radu ili su u radnom odnosu u skladu sa zakonom, kolektivnim ugovorima ili praksom u pojedinoj državi članici, uzimajući u obzir sudsku praksu Suda Europske unije.

Taj pristup osobnom području primjene predložene direktive primijenjen je i za potrebe direktiva 2019/1152 i 2019/1158. Time se uklanja rizik da će se iz područja primjene predložene direktive isključiti sve veći broj radnika u nestandardnim oblicima zaposlenja, kao što su radnici u kućanstvu, radnici na zahtjev, radnici na ugovoru o radu s prekidima, radnici na osnovi vrijednosnih kupona, lažno samozaposleni, radnici koji rade putem platformi, pripravnici i naučnici. Predložena direktiva primjenjivala bi se na te radnike ako ispunjavaju kriterije koje je utvrdio Sud u pogledu definicije „radnika”.

### *Članak 3. – Definicije*

U tom se članku definira niz pojmova i koncepata potrebnih za tumačenje odredaba Direktive.

### *Članak 4. – Promicanje kolektivnog pregovaranja o određivanju plaća*

Cilj je ove odredbe povećati obuhvat kolektivnog pregovaranja. Države članice u tu svrhu moraju poduzeti mjere za promicanje kapaciteta socijalnih partnera da sudjeluju u kolektivnom pregovaranju o određivanju plaća te poticati konstruktivne, smislene i utemeljene pregovore o plaćama.

Nadalje, odredbom se zahtijeva da države članice u kojima kolektivno pregovaranje (kako je definirano u članku 3.) ne obuhvaća barem 70 % radnika, osiguraju okvir za kolektivno pregovaranje i izrade akcijski plan za promicanje kolektivnog pregovaranja.

### *Poglavlje II. – Zakonski propisana minimalna plaća*

Odredbe ovog poglavlja primjenjuju se samo na države članice sa zakonskim minimalnim plaćama.

### *Članak 5. – Primjerenost*

Kako bi se osigurala primjerenost zakonske minimalne plaće, tom se odredbom od država članica sa zakonskim minimalnim plaćama zahtijeva da osiguraju sljedeće elemente: nacionalne kriterije za određivanje zakonske minimalne plaće i njezino ažuriranje koji su definirani na stabilan i jasan način; redovita i pravodobna ažuriranja; i osnivanje savjetodavnih tijela.

Nacionalni kriteriji trebali bi barem uključivati kupovnu moć na temelju zakonskih minimalnih plaća, opću razinu bruto plaća i njihovu distribuciju, stopu rasta bruto plaća i kretanja produktivnosti rada. Ujedno bi se trebali definirati u skladu s nacionalnim praksama, bilo u relevantnom nacionalnom zakonodavstvu, u odlukama nadležnih tijela ili u trostranim sporazumima. Od država članica traži se i da upotrebljavaju indikativne referentne vrijednosti za procjenu primjerenosti zakonskih minimalnih plaća, kao što su vrijednosti koje se obično upotrebljavaju na međunarodnoj razini<sup>33</sup>.

---

<sup>33</sup> Pokazatelji primjerenosti koji se obično primjenjuju na međunarodnoj razini, npr. Kaitzov indeks, uspoređuju minimalnu plaću s medijanom plaće ili prosječnom plaćom. Osim toga, standard dostojnog života koji je definiralo Vijeće Europe uspoređuje neto minimalnu plaću s neto prosječnom plaćom. Česte su i usporedbe minimalne plaće i praga rizika od siromaštva.

### *Članak 6. – Odstupanja i odbici*

Kako bi se promicala primjerenost minimalnih plaća za sve skupine radnika, ovom se odredbom od država članica traži da, uz savjetovanje sa socijalnim partnerima, ograniče korištenje odstupanja od zakonske minimalne plaće te razdoblja korištenja i opseg tih odstupanja.

Člankom se predviđa i zaštita u obliku minimalne plaće od neopravdanih ili nerazmjernih odbitaka. Određeni odbici od zakonskih minimalnih plaća doista se mogu opravdati legitimnim ciljem, na primjer ako to naloži pravosudno tijelo. Ostali odbici, kao što su odbici povezani s opremom potrebnom za obavljanje posla ili odbici naknada u naravi, kao što je smještaj, mogu biti neopravdani ili nerazmjerni.

### *Članak 7. – Uključivanje socijalnih partnera u određivanje zakonske minimalne plaće i njezino ažuriranje*

Tom se odredbom zahtijeva djelotvorno i pravodobno uključivanje socijalnih partnera u utvrđivanje i ažuriranje zakonskih minimalnih plaća, uključujući sudjelovanjem u savjetodavnim tijelima iz članka 5. Odredbom se od država članice zahtijeva da uključe socijalne partnere u definiranje kriterija iz članka 5., ažuriranje minimalnih plaća, utvrđivanje odstupanja i odbitaka iz članka 6. te u prikupljanje podataka i provedbu studija u tom području.

Uz to što doprinosi osiguravanju i očuvanju primjerenosti minimalne plaće, pravodobno i djelotvorno uključivanje socijalnih partnera ujedno je element dobrog upravljanja kojim se omogućuje utemeljen i uključiv postupak donošenja odluka.

### *Članak 8. – Djelotvoran pristup radnika zakonskim minimalnim plaćama*

Tom se odredbom od država članica zahtijeva da u suradnji sa socijalnim partnerima poduzmu potrebne mjere kako bi se radnicima osigurao djelotvoran pristup zaštiti u obliku minimalne plaće. Potrebne mjere bi se posebno sastojale od jačanja sustava kontrola i inspekcija na terenu pružanjem smjernica provedbenim tijelima i pružanjem odgovarajućih informacija radnicima o primjenjivim zakonskim minimalnim plaćama.

### *Poglavlje III. – Horizontalne odredbe*

#### *Članak 9. – Javna nabava*

Tom se odredbom zahtijeva da se gospodarski subjekti (uključujući njihov lanac podugovaratelja) pri izvršavanju ugovora o javnoj nabavi i ugovora o koncesijama pridržavaju primjenjivih kolektivno ispregovaranih plaća i zakonskih minimalnih plaća ako postoje. Pri izvršavanju takvih ugovora doista može doći do neispunjavanja odredaba o zakonskim minimalnim plaćama ili plaćama utvrđenim kolektivnim ugovorima, zbog čega radnici primaju plaću manju od primjenjive minimalne plaće.

Obveza utvrđena u toj odredbi obuhvaćena je primjenjivim obvezama u području radnog prava utvrđenima u članku 18. stavku 2. i članku 71. stavku 1. Direktive 2014/24/EU o javnoj nabavi, članku 36. stavku 2. i članku 88. stavku 1. Direktive 2014/25/EU o nabavi subjekata koji djeluju u sektoru vodnog gospodarstva, energetskom i prometnom sektoru te sektoru poštanskih usluga te članku 30. stavku 3. i članku 42. stavku 1. Direktive 2014/23/EU o dodjeli ugovorâ o koncesiji. Pojašnjenjem i izričitim upućivanjem na navedene odredbe namjerava se poduprijeti i ojačati njihova provedba u području minimalnih plaća.

#### *Članak 10. – Praćenje i prikupljanje podataka*

Ta se odredba odnosi na uspostavljanje djelotvornog sustava praćenja i prikupljanja podataka. Države članice dužne su zadužiti svoja nadležna tijela za razvoj djelotvornih i pouzdanih alata za prikupljanje podataka, što bi državama članicama trebalo omogućiti da Komisiji svake godine dostavljaju relevantne podatke o obuhvatu i primjerenosti.

Odredbom se od država članica zahtijeva da osiguraju transparentnost i javnu dostupnost informacija o kolektivnim ugovorima i njihovim odredbama o plaćama.

Imajući u vidu praćenje provedbe ove Direktive, tom se odredbom također predviđa da Komisija izvješćuje Europski parlament i Vijeće o svojoj procjeni primjerenosti i obuhvata minimalnih plaća na temelju informacija koje su dostavile države članice. Usto, na temelju izvješća Komisije, Odbor za zapošljavanje bio bi zadužen za praćenje napretka u kolektivnom pregovaranju o određivanju plaća i primjerenosti minimalnih plaća u državama članicama u okviru postupka koordinacije gospodarske politike i politike zapošljavanja na razini EU-a.

#### *Članak 11. – Pravo na pravnu zaštitu i zaštitu od nepovoljnog postupanja ili posljedica*

Tom se odredbom od država članica zahtijeva da, ne dovodeći u pitanje posebne oblike pravne zaštite i rješavanja sporova predviđene kolektivnim ugovorima, prema potrebi, radnicima i njihovim predstavnicima osiguraju pristup djelotvornom i nepristranom rješavanju sporova i pravo na pravnu zaštitu, što uključuje primjerenu naknadu, kao i djelotvornu zaštitu od bilo kakvog oblika štetnog postupanja u slučaju da odluče ostvariti svoje pravo na obranu u pogledu zaštite u obliku zakonskih minimalnih plaća. Države članice moraju se pobrinuti da poslodavac radnicima i njihovim predstavnicima pruži zaštitu od nepovoljnog postupanja ili posljedica, koje bi mogle odvratiti radnike od podnošenja pritužbi ako se krše njihova prava.

#### *Članak 12. – Sankcije*

Tom se odredbom od država članica zahtijeva da osiguraju djelotvorne, proporcionalne i odvraćajuće sankcije kod povreda nacionalnih odredaba o zaštiti u obliku minimalnih plaća.

### *Poglavlje IV. – Završne odredbe*

#### *Članak 13. – Provedba*

Tom se odredbom naglašava da na temelju članka 153. stavka 3. UFEU-a države članice mogu provedbu ove Direktive povjeriti socijalnim partnerima, ako socijalni partneri to zatraže, uz uvjet da su države članice poduzele sve potrebne mjere kako bi osigurale da u svakom trenutku mogu jamčiti rezultate koji se zahtijevaju ovom Direktivom.

#### *Članak 14. – Širenje informacija*

Tom se odredbom nastoji osigurati da će javnost u državama članicama biti upoznata s pravima koja se dobivaju ovom Direktivom te o drugim postojećim odredbama u istom području.

#### *Članak 15. – Evaluacija i preispitivanje*

Ovom se odredbom propisuje da je Komisija dužna provesti evaluaciju Direktive pet godina nakon njezina donošenja. Komisija će izvijestiti zakonodavca o preispitivanju provedbe Direktive i, ako to smatra potrebnim, predložiti njezino preispitivanje i ažuriranje.

#### *Članak 16. – Zadržavanje postignute razine zaštite i povoljnije odredbe*

To je standardna odredba kojom se državama članicama dopušta uvođenje veće razine zaštite od one koja se pruža na temelju predložene direktive i sprječava primjena te odredbe za uvođenje nižih standarda u odnosu na postojeće u istom području.

#### *Članak 17. – Prenošnje*

Riječ je standardnim odredbama kojima se utvrđuje najdulje razdoblje koje države članice imaju za prenošenje direktive u nacionalno zakonodavstvo i dostavljanje odgovarajućih tekstova Komisiji (dvije godine) te obvezu država članica da Komisiji dostave informacije o primjeni ove direktive.

#### *Članak 18. – Stupanje na snagu*

To je standardna odredba kojom se propisuje da Direktiva stupa na snagu dvadesetog dana od dana objave u *Službenom listu Europske unije*.

#### *Članak 19. – Adresati*

To je standardna odredba o tome kome je Direktiva upućena kojom se jasno navodi da je ona upućena državama članicama.

## Prijedlog

**DIREKTIVE EUROPSKOG PARLAMENTA I VIJEĆA****o primjerenim minimalnim plaćama u Europskoj uniji**

EUROPSKI PARLAMENT I VIJEĆE EUROPSKE UNIJE,

uzimajući u obzir Ugovor o funkcioniranju Europske unije, a posebno njegov članak 153. stavak 2. u vezi s člankom 153. stavkom 1. točkom (b),

uzimajući u obzir prijedlog Europske komisije,

nakon prosljeđivanja nacрта zakonodavnog akta nacionalnim parlamentima,

uzimajući u obzir mišljenje Europskoga gospodarskog i socijalnog odbora<sup>1</sup>,

uzimajući u obzir mišljenje Odbora regija<sup>2</sup>,

u skladu s redovnim zakonodavnim postupkom,

budući da:

- (1) U skladu s člankom 3. Ugovora o Europskoj uniji, ciljevi Unije su, među ostalim, promicanje dobrobiti njezinih naroda i rad na održivom razvoju Europe koji se temelji na visoko konkurentnom socijalnom tržišnom gospodarstvu.
- (2) U članku 31. Povelje Europske unije o temeljnim pravima<sup>3</sup> navodi se da svaki radnik ima pravo na radne uvjete kojima se čuvaju njegovo zdravlje, sigurnost i dostojanstvo.
- (3) Europskom socijalnom poveljom utvrđeno je da svi radnici imaju pravo na pravedne radne uvjete. Njome se priznaje pravo svih radnika na pravednu plaću dostatnu za pristojan standard života njih i njihovih obitelji. Člankom 4. Povelje priznaje se uloga slobodno sklopljenih kolektivnih ugovora, kao i zakonskih mehanizama za određivanje minimalne plaće kako bi se osiguralo djelotvorno ostvarivanje tog prava.
- (4) U poglavlju II. europskog stupa socijalnih prava proglašenog u Göteborgu 17. studenoga 2017. utvrđuje se niz načela koja će služiti kao smjernice za osiguravanje pravednih radnih uvjeta. Načelom br. 6 europskog stupa socijalnih prava potvrđuje se da radnici imaju pravo na pravedne plaće s kojima se može dostojno živjeti. Njime se ujedno ističe da se minimalnom plaćom moraju zadovoljiti potrebe radnika i njihovih obitelji u određenim nacionalnim gospodarskim i društvenim uvjetima te istodobno očuvati pristup zapošljavanju i poticaje za traženje zaposlenja. Načelom se ujedno ističe nužnost iskorjenjivanja siromaštva unatoč zaposlenju i da se sve plaće moraju utvrditi na transparentan i predvidljiv način kojim se poštuje neovisnost socijalnih partnera.

---

<sup>1</sup> SL C , , str. .

<sup>2</sup> SL C , , str. .

<sup>3</sup> Povelja Europske unije o temeljnim pravima, 2012/C 326/02, SL C 326/391, 26.10.2012.

- (5) U Smjernici br. 5 Odluke Vijeća (EU) 2020/1512 o smjernicama za politike zapošljavanja država članica<sup>4</sup> pozivaju se države članice da osiguraju djelotvorno sudjelovanje socijalnih partnera u određivanju plaća i tako osiguraju pravedne plaće koje omogućuju dostojan životni standard te omoguće odgovarajuće prilagođavanje plaća kretanjima produktivnosti, radi postizanja uzlazne konvergencije. U Smjernici se također poziva države članice da promiču socijalni dijalog i kolektivno pregovaranje o određivanju plaća. Nadalje se države članice i socijalne partnere poziva da osiguraju da svi radnici dobivaju primjerene i pravedne plaće putem kolektivnih ugovora ili odgovarajućih propisanih minimalnih plaća, uzimajući u obzir njihov učinak na konkurentnost, otvaranje radnih mjesta i siromaštvo unatoč zaposlenju. U Godišnjoj strategiji održivog rasta za 2021.<sup>5</sup> navedeno je da bi države članice trebale donijeti mjere za osiguravanje pravednih radnih uvjeta. Usto, u Godišnjoj strategiji održivog rasta iz 2020.<sup>6</sup> podsjeća se da je u kontekstu sve većih društvenih razlika važno osigurati da svaki radnik zarađuje odgovarajuću plaću. Nekim državama članicama upućene su pojedinačne preporuke državama članicama u području minimalnih plaća. Međutim, pojedine zemlje možda nisu sklone povisivati svoje minimalne plaće jer im se čini da bi to moglo negativno utjecati na njihovu vanjsku troškovnu konkurentnost.
- (6) Bolji radni i životni uvjeti, među ostalim s pomoću primjerenih minimalnih plaća, donose koristi radnicima i poduzećima u Uniji te su preduvjet ostvarivanju uključivog i održivog rasta. Ublažavanjem velikih razlika u obuhvatu i primjerenosti zaštite u obliku minimalnih plaća pridonosi se poboljšanju pravednosti tržišta rada EU-a i promiče gospodarski i socijalni napredak i uzlazna konvergencija. Tržišno natjecanje na jedinstvenom tržištu trebalo bi se temeljiti na visokim socijalnim standardima, inovacijama i poboljšanjima produktivnosti kojima se osiguravaju jednaki uvjeti za sve.
- (7) Ako se minimalne plaće utvrde na odgovarajućoj razini, njima se štiti dohodak ugroženih radnika, pomaže se osigurati dostojan život i ograničava pad prihoda tijekom nepovoljnih razdoblja, kako je priznato u Konvenciji 131. Međunarodne organizacije rada o sustavu utvrđivanja minimalne plaće. Minimalnim plaćama doprinosi se održavanju domaće potražnje, jačanju poticaja za rad, smanjivanju nejednakosti u plaćama i siromaštva unatoč zaposlenju.
- (8) Žene, mladi i niskokvalificirani radnici i osobe s invaliditetom u većoj su mjeri radnici s minimalnim ili niskim dohotkom od ostalih skupina. Tijekom gospodarske krize poput pandemije bolesti COVID-19, uloga minimalnih plaća u zaštiti radnika s niskim dohotkom postaje važnija i ključna je za potporu održivom i uključivom gospodarskom oporavku. Djelovanje u pogledu minimalnih plaća doprinosi rodnoj ravnopravnosti, doprinosi smanjenju razlike u plaćama između žena i muškaraca i izbavljanju žena iz siromaštva.

---

<sup>4</sup> Odluka Vijeća 2020/1512/EU od 13. listopada 2020. o smjernicama za politike zapošljavanja država članica (SL L 344, 19.10.2020., str. 22.-28.).

<sup>5</sup> Komunikacija Komisije COM(2020) 575 final.

<sup>6</sup> Komunikacija Komisije COM(2019) 650 final.

- (9) Pandemija bolesti COVID-19 znatno utječe na uslužni sektor i mala poduzeća, u kojima je velik udio zaposlenika s minimalnom plaćom. Minimalne plaće važne su i u pogledu strukturnih trendova koji mijenjaju tržišta rada, a obilježava ih sve veći udio nestandardnih i nesigurnih radnih mjesta. Ta su kretanja dovela do veće polarizacije radnih mjesta, što je uzrokovalo povećanje udjela nisko plaćenih radnih mjesta i radnih mjesta za niskokvalificirane radnike u većini država članica, kao i do veće nejednakosti plaća u nekima od njih.
- (10) Iako zaštita u obliku minimalne plaće postoji u svim državama članicama, u nekima se ta zaštita utvrđuje zakonodavnim odredbama („zakonska minimalna plaća”) i kolektivnim ugovorima, dok se u drugima to isključivo osigurava kolektivnim ugovorima.
- (11) Zaštita u obliku minimalne plaće utvrđena kolektivnim ugovorima u slabo plaćenim zanimanjima u većini je slučajeva primjerena; u nekoliko država članica zakonske minimalne plaće niske su u usporedbi s drugim plaćama u gospodarstvu. U 2018. zakonskom minimalnom plaćom nije osiguran dovoljan dohodak za pojedinačnog primatelja minimalnog dohotka da dosegne prag rizika od siromaštva u devet država članica. Usto, upotreba sniženih stopa minimalne plaće (odstupanja) i odbitaka od zakonskih minimalnih plaća štetno utječu na njihovu primjerenost.
- (12) Nisu svi radnici u Uniji zaštićeni minimalnim plaćama. U nekim državama članicama neki radnici, iako su obuhvaćeni, u praksi primaju plaću nižu od zakonske minimalne plaće zbog neispunjavanja postojećih pravila. Takvim neispunjavanjem pravila posebno su pogođeni mladi radnici, žene i radnici u poljoprivredi. U državama članicama u kojima se zaštita u obliku minimalne plaće ostvaruje samo na temelju kolektivnih ugovora procjenjuje se da udio radnika koji nisu obuhvaćeni varira od 2 % do 55 % svih radnika.
- (13) Iako snažno kolektivno pregovaranje na sektorskoj ili međusektorskoj razini pridonosi osiguravanju odgovarajuće zaštite u obliku minimalne plaće, posljednjih se desetljeća narušavaju tradicionalne strukture kolektivnog pregovaranja, djelomično zbog strukturnih pomaka u gospodarstvu prema manje sindikaliziranim sektorima i smanjenja broja članova sindikata zbog povećanja netipičnih i novih oblika rada.
- (14) Komisija se u postupku u dvije faze savjetovala sa socijalnim partnerima o mogućim mjerama za rješavanje izazova povezanih s odgovarajućom zaštitom u obliku minimalne plaće u Uniji, u skladu s člankom 154. Ugovora o funkcioniranju Europske unije. Socijalni partneri nisu se sporazumjeli o početku pregovora o tim pitanjima. Međutim, važno je poduzeti mjere na razini Unije kako bi se osiguralo da su radnici u Uniji zaštićeni primjerenim minimalnim plaćama uzimajući u obzir ishode savjetovanja sa socijalnim partnerima.
- (15) Ovom se Direktivom utvrđuju minimalni zahtjevi na razini Unije kako bi se osigurala primjerena razina minimalnih plaća i da su radnici zaštićeni minimalnom plaćom, u obliku zakonske minimalne plaće ili u obliku plaće utvrđene kolektivnim ugovorima, kako su definirani za potrebe ove Direktive.

- (16) Potpuno se pridržavajući članka 153. stavka 5. Ugovora o funkcioniranju Europske unije, cilj ove Direktive nije ni usklađivanje razine minimalnih plaća u cijeloj Uniji ni uspostavljanje jedinstvenog mehanizma za utvrđivanje minimalnih plaća. Njome se ne zadire u slobodu država članica da određuju zakonske minimalne plaće ili promiču pristup zaštiti u obliku minimalne plaće predviđene kolektivnim ugovorima, u skladu s tradicijama i posebnostima svake zemlje te uz potpuno poštovanje nacionalnih nadležnosti i slobode ugovaranja socijalnih partnera. Ovom se Direktivom ne propisuje obveza državama članicama u kojima je zaštita osigurana isključivo kolektivnim ugovorima da uvedu zakonsku minimalnu plaću niti obveza da kolektivne ugovore učine univerzalno primjenjivima. Ovom se Direktivom ne utvrđuje ni razina plaće koja je obuhvaćena ugovornom slobodom socijalnih partnera na nacionalnoj razini i relevantnom nadležnošću država članica.
- (17) Ova bi se Direktiva trebala primjenjivati na radnike koji imaju ugovor o radu ili radni odnos kako je definiran zakonom, kolektivnim ugovorima ili praksom na snazi u svakoj državi članici, uzimajući u obzir kriterije koje je utvrdio Sud Europske unije za utvrđivanje statusa radnika. Pod uvjetom da ispunjavaju te kriterije, radnici u kućanstvu, radnici na zahtjev, radnici na ugovore o radu s prekidima, radnici na osnovi vrijednosnih kupona, lažno samozaposlene osobe, radnici koji rade putem platformi, pripravnici i naučnici mogli bi biti obuhvaćeni područjem primjene ove Direktive. Osobe koje su zaista samozaposlene nisu obuhvaćene područjem primjene ove Direktive jer ne ispunjavaju te kriterije. Zlouporaba statusa samozaposlene osobe, kako je definiran nacionalnim pravom, bilo na nacionalnoj razini bilo u prekograničnim situacijama, oblik je lažno prijavljenog rada koji je često povezan s neprijavljenim radom. Lažno samozapošljavanje događa se ako se osoba prijavi kao samozaposlena osoba iako ispunjava uvjete koji su specifični za radni odnos, s ciljem da izbjegne određene pravne ili fiskalne obveze. Takve bi osobe trebale biti obuhvaćene područjem primjene ove Direktive. Utvrđivanje postojanja radnog odnosa trebalo bi se temeljiti na činjenicama koje se odnose na stvarno obavljanje rada, a ne na tome kako stranke opisuju svoj odnos.
- (18) Djelotvorno kolektivno pregovaranje o određivanju plaća važno je sredstvo kojim se osigurava da su radnici zaštićeni primjerenim minimalnim plaćama. U državama članicama sa zakonskim minimalnim plaćama kolektivno pregovaranje podupire opća kretanja plaća pa stoga doprinosi poboljšanju primjerenosti minimalnih plaća. U državama članicama u kojima se zaštita u obliku minimalne plaće osigurava isključivo kolektivnim pregovaranjem, njihova razina i udio zaštićenih radnika izravno ovise o funkcioniranju sustava kolektivnog pregovaranja i njegovu obuhvatu. Snažnim i djelotvornim kolektivnim pregovaranjem i velikim obuhvatom sektorskim ili međusektorskim kolektivnim ugovorima jača se primjerenost i obuhvat minimalnih plaća.
- (19) U kontekstu smanjenja obuhvata kolektivnog pregovaranja ključno je da države članice promiču kolektivno pregovaranje kako bi se poboljšao pristup radnika zaštiti u obliku minimalne plaće koja se osigurava kolektivnim ugovorima. Države članice s velikim obuhvatom kolektivnog pregovaranja obično imaju nizak udio radnika s niskim plaćama i visoke minimalne plaće. Države članice s malim udjelom osoba s niskim dohotkom imaju stopu obuhvata kolektivnog pregovaranja veću od 70 %. Slično tome, u većini država članica s visokim razinama minimalnih plaća u odnosu na medijan plaće obuhvat kolektivnog pregovaranja veći je od 70 %. Iako bi sve države članice trebalo poticati na promicanje kolektivnog pregovaranja, one koje ne dosegnu tu razinu obuhvata također bi, uz savjetovanje sa socijalnim partnerima, trebale

osigurati okvir postupaka pojednostavnjivanja i institucionalnih mehanizama omogućivanjem uvjeta za kolektivno pregovaranje, ili ga ojačati ako već postoji. Takav bi okvir trebalo uspostaviti zakonom ili trostranim sporazumom.

- (20) Pouzdana pravila, postupci i prakse za utvrđivanje i ažuriranje zakonskih minimalnih plaća potrebni su kako bi se osigurale primjerene minimalne plaće uz istodobno očuvanje radnih mjesta i konkurentnosti poduzeća, uključujući mala i srednja poduzeća. Oni uključuju niz elemenata za očuvanje primjerenosti propisanih minimalnih plaća, uključujući kriterije i pokazatelje za procjenu primjerenosti, redovita i pravovremena ažuriranja, postojanje savjetodavnih tijela i uključenost socijalnih partnera. Pravodobno i djelotvorno sudjelovanje potonjih je još jedan element dobrog upravljanja kojim se omogućuje utemeljen i uključiv postupak donošenja odluka.
- (21) Minimalne plaće smatraju se primjerenima ako su pravedne u odnosu na distribuciju plaća u zemlji i ako osiguravaju pristojan životni standard. Primjerenost zakonskih minimalnih plaća određuje se na temelju nacionalnih socioekonomskih okolnosti, uključujući rast zapošljavanja, konkurentnost te regionalna i sektorska kretanja. Njihovu primjerenost trebalo bi procijeniti barem u odnosu na kupovnu moć, kretanja produktivnosti i njihov odnos s razinama, distribucijom i rastom bruto plaća. Upotreba pokazatelja koji se obično upotrebljavaju na međunarodnoj razini, poput 60 % medijana bruto plaće i 50 % prosječne bruto plaće, može pomoći u procjeni primjerenosti minimalne plaće u odnosu na bruto razinu plaća.
- (22) Kako bi se promicala primjerenost minimalnih plaća za sve skupine radnika, odstupanja i odbici od zakonske minimalne plaće ograničuju se na najmanju moguću mjeru i istodobno se osigurava da se pri njihovu utvrđivanju traži mišljenje socijalnih partnera. Određeni odbici od zakonskih minimalnih plaća mogu se opravdati legitimnim ciljem, uključujući prevelikim plaćenim iznosima ili odbicima koje naloži pravosudno tijelo. Ostali odbici, kao što su odbici povezani s opremom potrebnom za obavljanje posla ili odbici naknada u naravi, kao što je smještaj, mogu biti neopravdani ili nerazmjerni.
- (23) Djelotvoran sustav provedbe, uključujući kontrole i inspekcije na terenu, potreban je kako bi se osiguralo funkcioniranje nacionalnih okvira zakonske minimalne plaće. Kako bi se povećala djelotvornost provedbenih tijela, potrebna je i bliska suradnja sa socijalnim partnerima, među ostalim kako bi se riješila ključna pitanja kao što su ona povezana s podugovaranjem, lažnim samozapošljavanjem ili neevidentiranim prekovremenim radom. Nadalje, radnici bi trebali imati jednostavan pristup odgovarajućim informacijama o primjenjivim zakonskim minimalnim plaćama kako bi se osigurao odgovarajući stupanj transparentnosti i predvidljivosti u pogledu radnih uvjeta.
- (24) Djelotvorna provedba zaštite u obliku minimalne plaće utvrđene zakonskim odredbama ili osigurane kolektivnim ugovorima ključna je za izvršenje ugovora o javnoj nabavi i ugovora o koncesijama. Do nepoštovanja kolektivnih ugovora kojima se osigurava zaštita u obliku minimalne plaće u određenom sektoru doista može doći pri izvršavanju takvih ugovora ili u lancu podugovaratelja, što dovodi do toga da radnici primaju plaću nižu od razine dogovorene sektorskim kolektivnim ugovorima. Kako bi spriječili takve situacije, gospodarski subjekti moraju za svoje radnike osigurati plaće utvrđene kolektivnim ugovorima za relevantni sektor i zemljopisno područje, čime ispunjavaju primjenjive obveze utvrđene u području radnog prava u skladu s člankom 18. stavkom 2. i člankom 71. stavkom 1. Direktive 2014/24/EU

Europskog parlamenta i Vijeća<sup>7</sup> o javnoj nabavi, člankom 36. stavkom 2. i člankom 88. stavkom 1. Direktive 2014/25/EU Europskog parlamenta i Vijeća<sup>8</sup> o nabavi subjekata koji djeluju u sektoru vodnog gospodarstva, energetskom i prometnom sektoru te sektoru poštanskih usluga te člankom 30. stavkom 3. i člankom 42. stavkom 1. Direktive 2014/23/EU Europskog parlamenta i Vijeća<sup>9</sup> o dodjeli ugovorâ o koncesiji.

- (25) Pouzdano praćenje i prikupljanje podataka ključni su za osiguravanje djelotvorne zaštite u obliku minimalne plaće. Komisija bi trebala svake godine izvijestiti Europski parlament i Vijeće o svojoj procjeni primjerenosti i obuhvata minimalnih plaća na temelju godišnjih podataka i informacija koje dostavljaju države članice. Napredak bi trebalo pratiti i u okviru postupka koordinacije gospodarske politike i politike zapošljavanja na razini Unije. U tom kontekstu Odbor za zapošljavanje trebao bi svake godine ispitati stanje u državama članicama na temelju izvješća Komisije i drugih multilateralnih nadzornih alata kao što je utvrđivanje referentnih vrijednosti.
- (26) Radnici bi trebali moći ostvariti svoje pravo na obranu u slučaju kršenja njihovih prava u vezi s utvrđenom zaštitom u obliku minimalne plaće. Kako bi se spriječilo da radnicima nisu uskraćena prava te ne dovodeći u pitanje posebne oblike pravne zaštite i rješavanja sporova predviđene kolektivnim ugovorima, uključujući sustave kolektivnog rješavanja sporova, države članice trebale bi poduzeti potrebne mjere kako bi osigurale da radnici imaju pristup djelotvornom i nepristranom rješavanju sporova i pravo na pravnu zaštitu, što uključuje primjerenu naknadu, kao i djelotvornu zaštitu od bilo kakvog oblika štetnog postupanja u slučaju da odluče ostvariti svoje pravo na obranu.
- (27) Komisija provodi evaluaciju na temelju preispitivanja uspješnosti provedbe ove Direktive. O rezultatima preispitivanja trebalo bi obavijestiti Europski parlament i Vijeće.
- (28) Reforme i mjere koje su države članice donijele radi promicanja zaštite radnika u obliku primjerene minimalne plaće nisu sveobuhvatne i sustavne, iako su koraci u pravom smjeru. Štoviše, pojedine zemlje možda nisu sklone poboljšati primjerenost i obuhvat minimalnih plaća jer im se čini da bi to moglo negativno utjecati na njihovu vanjsku troškovnu konkurentnost. S obzirom na to da ciljeve ove Direktive ne mogu dostatno ostvariti države članice, nego se zbog njihova opsega ili učinaka oni na bolji način mogu ostvariti na razini Unije, Unija može donijeti mjere u skladu s načelom supsidijarnosti utvrđenim u članku 5. Ugovora o Europskoj uniji. U skladu s načelom proporcionalnosti utvrđenim u tom članku, ova Direktiva ne prelazi ono što je potrebno za ostvarivanje tih ciljeva.

---

<sup>7</sup> Direktiva 2014/24/EU Europskog parlamenta i Vijeća od 26. veljače 2014. o javnoj nabavi i o stavljanju izvan snage Direktive 2004/18/EZ (SL L 94, 28.3.2014., str. 65.).

<sup>8</sup> Direktiva 2014/25/EU Europskog parlamenta i Vijeća od 26. veljače 2014. o nabavi subjekata koji djeluju u sektoru vodnog gospodarstva, energetskom i prometnom sektoru te sektoru poštanskih usluga i stavljanju izvan snage Direktive 2004/17/EZ (SL L 94, 28.3.2014., str. 243.).

<sup>9</sup> Direktiva 2014/23/EU Europskog parlamenta i Vijeća od 26. veljače 2014. o dodjeli ugovorâ o koncesiji (SL L 94, 28.3.2014., str. 1.).

- (29) Ovom se Direktivom utvrđuju minimalni zahtjevi, čime se državama članicama ostavlja mogućnost uvođenja i održavanja povoljnijih odredaba. Prava stečena unutar postojećeg nacionalnog pravnog okvira trebala bi se i dalje primjenjivati, osim ako se ovom Direktivom ne uvedu povoljnije odredbe. Provedba ove Direktive ne smije se iskoristiti za smanjenje postojećih prava radnika niti može biti valjani temelj za smanjenje opće razine zaštite koja se pruža radnicima u području obuhvaćenom ovom Direktivom.
- (30) Pri provedbi ove Direktive države članice trebale bi izbjegavati uvođenje administrativnih, financijskih ili pravnih ograničenja kojima bi se otežalo osnivanje i razvoj mikropoduzeća te malih i srednjih poduzeća. Stoga se države članice pozivaju da procijene učinak svojih akata za prenošenje na mala i srednja poduzeća kako bi osigurale da učinak na njih ne bude nerazmjernan, uz posvećivanje posebne pozornosti mikropoduzećima i administrativnom opterećenju, te da objave rezultate takvih procjena. Ako ustanove da su mala i srednja poduzeća razmjerno više pogođena, države članice trebale bi razmotriti uvođenje mjera za potporu tim poduzećima radi prilagodbe njihovih struktura plaća novim zahtjevima.
- (31) Državama članicama na raspolaganju je Instrument za tehničku potporu<sup>10</sup> i Europski socijalni fond plus<sup>11</sup> radi razvoja ili poboljšavanja tehničkih aspekata okvira minimalnih plaća, uključujući u pogledu ocjene primjerenosti, praćenja i prikupljanja podataka, povećanja dostupnosti, kao i provedbe i izgradnje općih kapaciteta povezanih s provedbom tih okvira.

DONIJELI SU OVU DIREKTIVU:

## POGLAVLJE I.

### OPĆE ODREDBE

#### *Članak 1.*

##### **Predmet**

1. U cilju poboljšanja radnih i životnih uvjeta u Uniji, ovom se Direktivom uspostavlja okvir za:
  - (a) određivanje primjerenih razina minimalnih plaća;
  - (b) pristup radnicima zaštiti u obliku minimalne plaće, u obliku plaća utvrđenih kolektivnim sporazumima ili u obliku zakonske minimalne plaće, ako je ona propisana.

Ova se Direktiva provodi uz puno poštovanje neovisnosti socijalnih partnera, kao i njihovih prava na pregovaranje i sklapanje kolektivnih ugovora.

---

<sup>10</sup> Prijedlog Uredbe Europskog parlamenta i Vijeća od 28. svibnja 2020. o uspostavi Instrumenta za tehničku potporu, COM(2020) 409 final.

<sup>11</sup> Prijedlog uredbe Europskog parlamenta i Vijeća o Europskom socijalnom fondu plus (ESF+), COM(2018) 382 final.

2. Ovom se Direktivom ne dovodi u pitanje sloboda država članica da izaberu zakonsku minimalnu plaću ili da promiču pristup zaštiti u obliku minimalne plaće utvrđene kolektivnim ugovorima.
3. Ništa se u ovoj Direktivi ne tumači kao nametanje obveze državama članicama u kojima je zaštita osigurana isključivo kolektivnim ugovorima da uvedu zakonsku minimalnu plaću niti obveza da kolektivne ugovore učine univerzalno primjenjivima.

#### *Članak 2.*

#### **Područje primjene**

Ova se Direktiva primjenjuje na radnike u Uniji koji imaju ugovor o radu ili su u radnom odnosu u skladu sa zakonom, kolektivnim ugovorima ili praksom primjenjivima u pojedinoj državi članici, uzimajući u obzir sudsku praksu Suda Europske unije.

#### *Članak 3.*

#### **Definicije**

Za potrebe ove Direktive, primjenjuju se sljedeće definicije:

- (1) „minimalna plaća” znači minimalna naknada koju je poslodavac dužan isplatiti radnicima za obavljeni rad tijekom određenog razdoblja, izračunana na temelju vremena ili rezultata;
- (2) „zakonska minimalna plaća” znači minimalna plaća utvrđena zakonom ili drugim obvezujućim zakonskim odredbama;
- (3) „kolektivno pregovaranje” znači svi pregovori koji se odvijaju između poslodavca, skupine poslodavaca ili jedne ili više organizacija poslodavaca, s jedne strane, i jedne ili više organizacija radnika, s druge strane, radi utvrđivanja uvjeta rada i uvjeta zaposlenja; i/ili uređivanja odnosa između poslodavaca i radnika; i/ili uređivanja odnosa između poslodavaca ili njihovih organizacija i organizacije radnika ili organizacija radnika;
- (4) „kolektivni ugovor” znači svi sporazumi u pisanom obliku koji se odnose na uvjete rada i uvjete zaposlenja koje su sklopili socijalni partneri kao rezultat kolektivnog pregovaranja;
- (5) „obuhvat kolektivnog pregovaranja” znači udio radnika na nacionalnoj razini na koje se primjenjuje kolektivni ugovor;

#### *Članak 4.*

##### **Promicanje kolektivnog pregovaranja o određivanju plaća**

1. Kako bi se povećao obuhvat kolektivnog pregovaranja, države članice, uz savjetovanje sa socijalnim partnerima, poduzimaju barem sljedeće mjere:
  - (a) promiču izgradnju i jačanje kapaciteta socijalnih partnera za sudjelovanje u kolektivnom pregovaranju o određivanju plaća na sektorskoj ili međusektorskoj razini;
  - (b) potiču konstruktivne, smislene i utemeljene pregovore o plaćama među socijalnim partnerima;
2. Države članice u kojima je obuhvat kolektivnog pregovaranja manji od 70 % radnika u smislu članka 2. dodatno osiguravaju okvir kojim se omogućuju uvjeti za kolektivno pregovaranje, bilo zakonom nakon savjetovanja sa socijalnim partnerima bilo sporazumom s njima, te uspostavljaju akcijski plan za promicanje kolektivnog pregovaranja. Akcijski plan objavljuje se i dostavlja Europskoj komisiji.

## POGLAVLJE II.

### **ZAKONSKE MINIMALNE PLAĆE**

#### *Članak 5.*

##### **Primjerenost**

1. Države članice u kojima je propisana zakonska minimalna plaća poduzimaju potrebne mjere kako bi osigurale da se određivanje i ažuriranje zakonskih minimalnih plaća temelji na kriterijima utvrđenima za povećanje primjerenosti u cilju postizanja pristojnih radnih i životnih uvjeta, socijalne kohezije i uzlazne konvergencije. Države članice utvrđuju te kriterije u skladu s nacionalnom praksom, bilo u relevantnom nacionalnom zakonodavstvu, u odlukama nadležnih tijela ili u trostranim sporazumima. Kriteriji se definiraju na stabilan i jasan način.
2. Nacionalni kriteriji iz stavka 1. moraju uključivati barem sljedeće elemente:
  - (a) kupovnu moć na temelju zakonskih minimalnih plaća uzimajući u obzir troškove života i doprinose za poreze i socijalne naknade;
  - (b) opću razinu bruto plaća i njihovu distribuciju;
  - (c) stopu rasta bruto plaća;
  - (d) kretanja produktivnosti rada.

3. Države članice upotrebljavaju indikativne referentne vrijednosti kako bi usmjerile svoju procjenu primjerenosti zakonskih minimalnih plaća u odnosu na opću razinu bruto plaća, kao što su one koje se obično upotrebljavaju na međunarodnoj razini.
4. Države članice poduzimaju potrebne mjere kako bi osigurale redovito i pravodobno ažuriranje minimalnih plaća kako bi se očuvala njihova primjerenost.
5. Države članice osnivaju savjetodavna tijela koja savjetuju nadležna tijela o pitanjima koja se odnose na zakonske minimalne plaće.

#### *Članak 6.*

##### **Odstupanja i odbici**

1. Države članice mogu dopustiti različite stope zakonske minimalne plaće za određene skupine radnika. Države članice ograničuju ta odstupanja na najmanju moguću mjeru i osiguravaju da su odstupanja nediskriminirajuća, razmjerna, vremenski ograničena ako je to relevantno, te da su objektivno i razumno opravdana legitimnim ciljem.
2. Države članice mogu dopustiti odbitke propisane zakonom kojima se plaća radnika smanjuje na razinu nižu od zakonske minimalne plaće. Države članice osiguravaju da su ti odbici od zakonskih minimalnih plaća nužni, objektivno opravdani i proporcionalni.

#### *Članak 7.*

##### **Uključivanje socijalnih partnera u određivanje zakonskih minimalnih plaća i njihovo ažuriranje**

Države članice poduzimaju potrebne mjere kako bi osigurale pravodobno i djelotvorno sudjelovanje socijalnih partnera u određivanju i ažuriranju zakonskih minimalnih plaća, uključujući sudjelovanjem u savjetodavnim tijelima iz članka 5. stavka 5., a posebno u pogledu:

- (a) odabira i primjene kriterija i indikativnih referentnih vrijednosti iz članka 5. stavaka 1., 2. i 3. za određivanje razina zakonskih minimalnih plaća;
- (b) ažuriranja razina zakonskih minimalnih plaća iz članka 5. stavka 4.;
- (c) utvrđivanja odstupanja i odbitaka od zakonskih minimalnih plaća iz članka 6.;
- (d) prikupljanja podataka i provođenja studija za informiranje tijela za određivanje zakonskih minimalnih plaća.

#### *Članak 8.*

##### **Djelotvoran pristup radnika zakonskim minimalnim plaćama**

Kako bi radnicima povećale dostupnost zaštite u obliku minimalnih plaća, države članice u suradnji sa socijalnim partnerima poduzimaju sljedeće mjere:

- (1) pojačavanje kontrola i inspekcija na terenu koje provode inspektorati rada ili tijela odgovorna za provedbu zakonskih minimalnih plaća. Te kontrole i inspekcije moraju biti proporcionalne i ne smiju biti diskriminirajuće;
- (2) izrada smjernica za provedbena tijela kako bi se proaktivno prepoznala i obradila poduzeća koja ne poštuju propise;
- (3) osiguravanje javne dostupnosti informacija o zakonskim minimalnim plaćama na jasan, sveobuhvatan i lako dostupan način.

### POGLAVLJE III.

#### **HORIZONTALNE ODREDBE**

##### *Članak 9.*

##### **Javna nabava**

U skladu s Direktivom 2014/24/EU, Direktivom 2014/25/EU i Direktivom 2014/23/EU države članice poduzimaju odgovarajuće mjere kako bi osigurale da gospodarski subjekti pri provedbi ugovora o javnoj nabavi ili ugovora o koncesijama ispunjavaju odredbe o plaćama utvrđene kolektivnim ugovorima za relevantni sektor i zemljopisno područje te odredbe o zakonskim minimalnim plaćama, ako takve odredbe postoje.

##### *Članak 10.*

##### **Praćenje i prikupljanje podataka**

1. Države članice zadužuju svoja nadležna tijela za razvoj djelotvornih alata za prikupljanje podataka radi praćenja obuhvata i primjerenosti minimalne plaće.
2. Države članice svake godine prije 1. listopada dostavljaju Komisiji sljedeće podatke:
  - (a) u pogledu zakonskih minimalnih plaća:
    - i. razinu zakonske minimalne plaće i udio radnika koji su njom obuhvaćeni;
    - ii. postojeća odstupanja i udio radnika koji su njima obuhvaćeni;
    - iii. postojeće odbitke;

- iv. obuhvat kolektivnog pregovaranja.
- (b) u pogledu zaštite u obliku minimalne plaće predviđene kolektivnim ugovorima:
- i. raspodjelu takvih plaća u decilima, ponderirano udjelom obuhvaćenih radnika;
  - ii. obuhvat kolektivnog pregovaranja;
  - iii. razinu plaća za radnike koji ne uživaju zaštitu u obliku minimalne plaće predviđene kolektivnim ugovorima i njezinu usporedbu s razinom plaća radnika koji uživaju tu zaštitu.

Države članice dostavljaju statističke podatke i informacije iz ovog stavka razvrstane po spolu, dobnoj skupini, invaliditetu, veličini poduzeća i sektoru.

Prvo izvješće obuhvaća godine [*X, Y, Z: tri godine koje prethode godini prenošenja*] i dostavlja se do [*1. listopada GG: godine nakon prenošenja*]. Države članice mogu izostaviti statističke podatke i informacije koji nisu dostupni prije [*datum prenošenja*].

Komisija može od država članica zatražiti pružanje dodatnih informacija u pojedinačnim slučajevima ako smatra da su te informacije potrebne za praćenje djelotvorne provedbe Direktive.

- 3. Države članice osiguravaju transparentnost i javnu dostupnost informacija o zaštiti u obliku minimalne plaće, uključujući informacije o kolektivnim ugovorima i odredbama o plaćama.
- 4. Komisija ocjenjuje podatke koje su države članice dostavile u izvješćima iz stavka 2. i svake godine podnosi izvješće Europskom parlamentu i Vijeću.
- 5. Na temelju izvješća koje izdaje Komisija, Odbor za zapošljavanje osnovan u skladu s člankom 150. UFEU-a svake godine ispituje napredak kolektivnog pregovaranja o određivanju plaća i primjerenost minimalnih plaća u državama članicama.

#### *Članak 11.*

#### **Pravo na pravnu zaštitu i zaštitu od nepovoljnog postupanja ili posljedica**

- 1. Ne dovodeći u pitanje posebne oblike pravne zaštite i rješavanja sporova predviđene kolektivnim ugovorima, države članice osiguravaju da radnici, uključujući one čiji je radni odnos prestao, imaju pristup djelotvornom i nepristranom rješavanju sporova i pravo na pravnu zaštitu, uključujući primjerenu naknadu, u slučaju kršenja njihovih prava koja se odnose na zakonsku minimalnu plaću ili zaštitu u obliku minimalne plaće predviđenu kolektivnim ugovorima.
- 2. Države članice poduzimaju potrebne mjere kako bi zaštitile radnike, uključujući one koji su predstavnici radnika, od nepovoljnog postupanja poslodavca i negativnih posljedica koje proizlaze iz pritužbe upućene poslodavcu ili koje proizlaze iz bilo kojeg postupka pokrenutog s ciljem ostvarivanja prava koja se odnose na zakonsku minimalnu plaću ili zaštitu u obliku minimalne plaće predviđenu kolektivnim ugovorima.

## *Članak 12.*

### **Sankcije**

Države članice propisuju pravila o sankcijama koje se primjenjuju na povrede nacionalnih odredaba. Predviđene sankcije moraju biti djelotvorne, proporcionalne i odvraćajuće.

## POGLAVLJE IV.

### **ZAVRŠNE ODREDBE**

## *Članak 13.*

### **Provedba**

Države članice provedbu ove Direktive mogu povjeriti socijalnim partnerima, ako oni to zajednički zatraže. Ako se na to odluče, države članice poduzimaju sve potrebne mjere kako bi osigurale da se u svakom trenutku mogu zajamčiti rezultati koji se žele postići ovom Direktivom.

## *Članak 14.*

### **Širenje informacija**

Države članice osiguravaju da se radnici i poslodavci, uključujući u malim i srednjim poduzećima, upoznaju s nacionalnim mjerama kojima se prenosi ova Direktiva, zajedno s važećim odredbama koje se odnose na predmet iz članka 1.

## *Članak 15.*

### **Evaluacija i preispitivanje**

Komisija provodi evaluaciju Direktive [*pet godina od datuma njezina donošenja*]. Komisija zatim podnosi Europskom parlamentu i Vijeću izvješće o preispitivanju provedbe ove Direktive i predlaže zakonodavne izmjene, prema potrebi.

## *Članak 16.*

### **Zadržavanje postignute razine zaštite i povoljnije odredbe**

1. Ova Direktiva ne predstavlja valjane razloge za smanjivanje opće razine zaštite osigurane radnicima u državama članicama.
2. Ova Direktiva ne utječe na pravo država članica da primjenjuju ili donose zakone i druge propise koji su povoljniji za radnike, ili da potiču ili omogućuju primjenu kolektivnih ugovora koji su povoljniji za radnike.
3. Direktivom se ne dovode u pitanja prava koja se radnicima dodjeljuju drugim pravnim aktima Unije.

#### *Članak 17.*

##### **Prenošenje**

1. Države članice donose potrebne mjere za usklađivanje s ovom Direktivom u roku od [dvije godine od datuma njezina stupanja na snagu]. One o tome odmah obavješćuju Komisiju.

Kada države članice donose te mjere, one sadržavaju upućivanje na ovu Direktivu ili se na nju upućuje prilikom njihove službene objave. Države članice određuju načine tog upućivanja.

2. Države članice Komisiji dostavljaju tekst glavnih mjera nacionalnog prava koje donesu u području na koje se odnosi ova Direktiva.

#### *Članak 18.*

##### **Stupanje na snagu**

Ova Direktiva stupa na snagu dvadesetog dana od dana objave u *Službenom listu Europske unije*.

#### *Članak 19.*

##### **Adresati**

Ova je Direktiva upućena državama članicama.

Sastavljeno u Bruxellesu,

*Za Europski parlament*  
*Predsjednik*

*Za Vijeće*  
*Predsjednik*