

Bruxelles, 28.10.2020.
SWD(2020) 246 final

RADNI DOKUMENT SLUŽBI KOMISIJE

SAŽETAK PROCJENE UČINKA

priložen dokumentu

**Prijedlog
DIREKTIVE EUROPSKOG PARLAMENTA I VIJEĆA**

o primjerenim minimalnim plaćama u Europskoj uniji

{COM(2020) 682 final} - {SEC(2020) 362 final} - {SWD(2020) 245 final}

Sažetak
Procjena učinka prijedloga Komisije o primjerenim minimalnim plaćama u EU-u
A. Potreba za djelovanjem
Zašto? Koji se problem rješava?
Kako bi se zajamčili pravedni radni i životni uvjeti i izgradila pravedna i otporna gospodarstva i društva, neophodno je osigurati da radnici u EU-u zarađuju primjerene plaće. Međutim, u posljednjih nekoliko desetljeća u mnogim državama članicama minimalne plaće nisu išle ukorak s drugim plaćama, čime se pogoršava siromaštvo unatoč zaposlenju, nejednakost plaća i smanjuje sposobnost osoba s niskim dohotkom da se nose s ekonomskim problemima. Minimalne plaće imaju važnu ulogu u tom općem kontekstu. Zaštita u obliku minimalne plaće 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 odgovarajuću razinu, koristi su višestruke: osigurava se pristojan život za radnike, održava domaća potražnja, rastu poticaji za rad te se smanjuje siromaštvo unatoč zaposlenju i nejednakost kod osoba koje najmanje zarađuju. Ostvaruje se i rodna ravnopravnost jer više žena nego muškaraca zarađuje plaće koje su minimalne ili blizu toga. Međutim, mnogi radnici u EU-u ne dobivaju primjerene minimalne plaće. U većini država članica u kojima su propisane na nacionalnoj razini minimalne su plaće preniske u odnosu na druge plaće i/ili su preniske za osiguravanje pristojnog života. To se može prikazati na temelju uobičajenih referentnih vrijednosti: nacionalne zakonske minimalne plaće niže su od 60 % medijana plaće ili 50 % prosječne plaće u gotovo svim državama članicama. Usto, određene skupine radnika isključene su iz zaštite koju pruža nacionalno propisana zakonska minimalna plaća. U državama članicama koje se oslanjaju na kolektivno pregovaranje, određeni radnici nisu obuhvaćeni zaštitom koja je predviđena kolektivnim ugovorima u pogledu minimalne plaće. Udio radnika koji nisu obuhvaćeni iznosi od 10 % do 20 % u četiri zemlje i 55 % u jednoj zemlji. Neki uzroci tog problema zajednički su za oba sustava, a to su: sve manje kolektivnog pregovaranja i nepoštovanje postojećih nacionalnih odredaba. Usto, neki su uzroci specifični za sustave zakonskog određivanja minimalne plaće, a to su: nedostatak jasnih i stabilnih kriterija za određivanje i ažuriranje minimalnih plaća, nedovoljna uključenost socijalnih partnera, primjena nižih stopa za određene skupine (odstupanja), primjena smanjenja na temelju vrijednosti opreme za rad ili drugih troškova (odbici) i primjena izuzeća.
Što se nastoji postići ovom inicijativom?
Cilj je ove inicijative poboljšati radne uvjete tako što će se osigurati da radnici u Uniji uživaju zaštitu u obliku minimalne plaće, koja se osigurava zakonskim utvrđivanjem primjerene minimalne plaće ili sporazumima, čime se omogućuje dostojan život neovisno o tome gdje osoba radi. Taj cilj treba postići uzimajući u obzir učinke na otvaranje radnih mjesta i konkurentnost, među ostalim i za MSP-ove. Inicijativom se ne zadiru u slobodu država članica da određuju zakonske minimalne plaće ili promiču pristup kolektivnim ugovorima, u skladu s tradicijama i posebnostima svake zemlje te uz potpuno poštovanje nacionalnih nadležnosti i slobode ugovaranja socijalnih partnera. Kako bi se postigao taj opći cilj, posebni ciljevi inicijative EU-a bili bi poboljšanje primjerenosti minimalnih plaća i povećanje broja radnika koji su obuhvaćeni tom vrstom zaštite.
Koja je dodana vrijednost djelovanja na razini EU-a?
Cilj je djelovanja EU-a osigurati potreban zamah za reformu sustava minimalnih plaća. Iako je određivanje minimalnih plaća u nacionalnoj nadležnosti, okvirom EU-a osiguralo bi se da napredak ne bude djelomičan ili neujednačen te bi se potaknuo proces uzlazne socijalne konvergencije, što bi donijelo koristi gospodarstvu EU-a u cjelini. Postojeći instrumenti EU-a, posebno europski semestar, nisu bili dovoljni za uklanjanje postojećih nedostataka u nacionalnim sustavima za određivanje minimalnih plaća. Bez daljnjeg političkog djelovanja na razini EU-a veći će se broj zemalja suočiti s tim problemom. Istodobno, pojedine zemlje možda nisu sklone povišivati svoje minimalne plaće jer im se čini da bi to moglo negativno utjecati na njihovu vanjsku troškovnu konkurentnost. Djelovanjem EU-a osigurat će se jednaki uvjeti za poduzeća i radnike na jedinstvenom tržištu podupiranjem i omogućivanjem poštenog tržišnog natjecanja koje se temelji na inovacijama i produktivnosti, uz istodobno poštovanje odgovarajućih socijalnih standarda. Države članice to ne mogu postići same.
B. Rješenja
Koje su se zakonodavne i nezakonodavne opcije razmatrale? Postoji li najpoželjnija opcija? Zašto?
Uz osnovni scenarij razmatraju se tri paketa politika, od kojih se svaki sastoji od kombinacije mjera u pet područja o kojima je riječ u nastavku. Kolektivno pregovaranje u određivanju plaća, kao i mehanizmi provedbe i praćenja važni su i u zemljama u kojima se minimalne plaće određuju kolektivnim ugovorima i u zemljama u kojima se te plaće određuju zakonski. Nacionalni okviri za utvrđivanje i ažuriranje zakonskih minimalnih plaća, uključivanje socijalnih partnera u

postupak određivanja zakonske minimalne plaće te odstupanja, odbici i izuzeća igraju ulogu samo u sustavima u kojima se minimalne plaće utvrđuju zakonom. Paketi politika razlikuju se prema ulozi socijalnih partnera u upravljanju sustavom određivanja minimalne plaće, a u slučaju država članica u kojima su minimalne plaće zakonski određene, prema stupnju diskrecijskog prava pojedine vlade u određivanju i ažuriranju minimalne plaće.

U **Paketu A** od svih se država članica traži da aktivno podupru kolektivno pregovaranje o određivanju plaća s ciljem jačanja uloge socijalnih partnera, među ostalim administrativnim proširenjem obuhvata kolektivnih ugovora. Za države članice sa zakonskim minimalnim plaćama predviđa se snažna uključenost socijalnih partnera u određivanje minimalnih plaća te se zahtijeva ukidanje izuzeća, odstupanja i odbitaka. Primjerenost zakonskih minimalnih plaća ocjenjivala bi se u odnosu na nacionalnu mjeru pristojnog životnog standarda. U **Paketu B** od svih se država članica traži da podrže kolektivno pregovaranje o određivanju plaća, posebno kada je obuhvat kolektivnog pregovaranja nizak. Za države članice sa zakonskim minimalnim plaćama ujedno se predviđa da nacionalni okviri uključe izričite kriterije za primjerenost minimalne plaće i indikativne referentne vrijednosti, kao što su 60 % medijana bruto plaće ili 50 % prosječne bruto plaće, uz veću ulogu socijalnih partnera u odnosu na osnovni scenarij. Nadalje, zahtijeva se da odstupanja i odbici budu objektivno opravdani i proporcionalni. U **Paketu C** od svih se država članica također traži da podrže kolektivno pregovaranje o određivanju plaća, posebno kada je obuhvat kolektivnog pregovaranja nizak. Usto, kod država članica sa zakonskim minimalnim plaćama očekuje se da će se nacionalni okviri uglavnom oslanjati na automatsku indeksaciju, zajedno s upotrebom referentnih vrijednosti, kako bi se postigli ciljevi inicijative, a zahtijeva se i da odstupanja i odbici budu objektivno opravdani i proporcionalni. **Svi paketi** uključuju sljedeće odredbe o provedbi i praćenju, ali se razlikuju dvije vrste sustava: jačanje provedbe odredaba o plaćama u kolektivnim ugovorima i jačanje provedbe zakonskih minimalnih plaća tamo gdje one postoje, osiguravanje usklađenosti s kolektivno ispregovanim plaćama i zakonskim minimalnim plaćama u javnoj nabavi te poboljšanje mehanizama praćenja i prikupljanja podataka.

Paket B je najpoželjnija opcija jer najbolje uravnotežuje postizanje ciljeva politike s povezanim troškovima i omogućuje postizanje ciljeva politike na proporcionalan način. Njime se poštuju postojeća nacionalna rješenja i ostavlja manevarski prostor državama članicama i socijalnim partnerima.

Kao pravni instrumenti razmatrani su direktiva, preporuka Vijeća i njihova kombinacija. Preferirani instrument bila bi direktiva jer bi se njome propisali provedivi minimalni zahtjevi, a državama članicama bi se ostavio prostor za definiranje metode i oblika intervencije kako bi se postigli ciljevi.

Tko podržava koju opciju?

Dionici su se općenito složili o važnosti zaštite radnika pravednim minimalnim plaćama. Poštovanje nacionalnih tradicija, autonomija socijalnih partnera i poštovanje kolektivnog pregovaranja bili su ideje vodilje savjetovanja. Svi socijalni partneri, većina delegata država članica iz relevantnih odbora Vijeća i zastupnici u Europskom parlamentu dali su prednost jačanju kolektivnog pregovaranja i uključivanju socijalnih partnera u određivanje zakonskih minimalnih plaća. Sindikati su pozvali na stabilne i jasne kriterije za određivanje minimalnih plaća, a delegati nekih država članica su to podržali. Većina poslodavaca smatra da je to u nacionalnoj nadležnosti. Sindikati su podržali zabranu/ograničavanje izuzeća/odstupanja, ali su se poslodavci protivili. Delegati država članica imali su podijeljeno mišljenje o tome. Izražena je široka potpora za poboljšanje usklađenosti, ali su neki poslodavci smatrali da je to u nacionalnoj nadležnosti. Kad je riječ o pravnom instrumentu, velik broj poslodavaca i nekoliko delegata država članica podržali su neobvezujući instrument koji bi mogao biti u obliku preporuke Vijeća, dok su sindikati, delegati nekih država članica i jedna vodeća nevladina organizacija podržali direktivu.

C. Učinci najpoželjnije opcije

Koje su prednosti najpoželjnije opcije (ako postoji, inače prednosti glavnih opcija)?

Paket koji se pokazao kao najpoželjnija opcija dovest će do viših minimalnih plaća u otprilike pola država članica. Oko 25 milijuna radnika moglo bi imati koristi od tih povećanja ako države članice sa zakonskim minimalnim plaćama povećaju te plaće na 60 % medijana plaće ili 50 % prosječne plaće. Povećanja zakonskih minimalnih plaća mogla bi premašiti 20 % u više država članica. Povećanja minimalne plaće dovela bi do smanjenja nejednakosti plaća i siromaštva unatoč zaposlenju za 10 % te smanjenja razlike u plaćama između žena i muškaraca za prosječno oko 5 % ako države članice sa zakonskim minimalnim plaćama povećaju te plaće na 60 % medijana plaće ili 50 % prosječne plaće. Očekuje se da će se povećanjem minimalnih plaća povećati i poticaji za rad, odnosno motivacija za traženje zaposlenja.

Jačanje i povećanje obuhvata kolektivnog pregovaranja o određivanju plaća pogodovat će radnicima jer će potaknuti rasta plaća u svim državama članicama. Nadalje, jačanjem provedbe i praćenja minimalnih plaća osigurat će se da radnici stvarno dobiju zaštitu u obliku minimalne plaće i da im se isplaćuju plaće na koje imaju pravo. U državama članicama koje se oslanjaju na kolektivno pregovaranje, potpora kolektivnom pregovaranju o određivanju plaća povećat će broj zaštićenih radnika te poboljšati primjerenost minimalne plaće tamo gdje je niska. U zemljama sa zakonskim minimalnim plaćama primjenom jasnih i stabilnih kriterija za određivanje i

ažuriranje minimalnih plaća, kao i jačom ulogom socijalnih partnera poboljšat će se primjerenost minimalnih plaća i poslovno okruženje. Usto, ograničavanje odstupanja i odbitaka podrazumijeva da će manje radnika primati plaće niže od minimalne plaće.

Koji su troškovi najpoželjnije opcije (ako postoji, inače troškovi glavnih opcija)?

Gospodarski učinci uključuju povećanje troškova rada za poduzeća, povećanje cijena i, u manjoj mjeri, smanjenje dobiti. Procjenjuje se da otprilike $\frac{3}{4}$ ekonomskog troška viših minimalnih plaća snose potrošači, a otprilike $\frac{1}{4}$ snose poduzeća. Učinak na poduzeća ublažava činjenica da se povećava potrošnja osoba s niskim dohotkom, čime se podupire domaća potražnja. Očekuje se umjereno povećanje ukupnih rashoda za plaće u EU-u, oko 1 % (51 – 53 milijarde EUR godišnje) ako države članice sa zakonskim minimalnim plaćama povećaju te plaće na 60 % medijana plaće ili 50 % prosječne plaće. Očekuje se i da će učinci na ukupnu konkurentnost biti mali. Poboljšani mehanizmi za određivanje minimalne plaće trebali bi ujedno ublažiti eventualne negativne učinke na poduzeća. U paketu se državama članicama pruža dovoljna fleksibilnost kako bi uzele u obzir gospodarske uvjete i učinke na određene sektore, regije i MSP-ove.

Očekuje se da će mogući negativni učinak na zapošljavanje biti ograničen. Bio bi otprilike 0,5 % ukupne zaposlenosti ako bi države članice sa zakonskim minimalnim plaćama povećale te plaće na 60 % medijana plaće ili 50 % prosječne plaće. Koristi od povećanja minimalne plaće za radnike na koje se to odnosi uvelike bi premašile mogući negativni učinak na zapošljavanje tih radnika.

Kako će to utjecati na poduzeća, MSP-ove i mikropoduzeća?

MSP-ovi zapošljavaju oko 87 % osoba koje zarađuju minimalnu plaću (u usporedbi s otprilike dvije trećine svih radnika). Očekuje se da će na njih utjecati sličan udio izravnih troškova za poduzeća. Razmjer učinka na MSP-ove utvrdit će se na temelju nacionalnih kriterija utvrđenih za određivanje zakonskih minimalnih plaća.

Povećanje minimalnih plaća na 60 % medijana plaće ili 50 % prosječne plaće u svim zemljama sa zakonskom minimalnom plaćom podrazumijevalo bi povećanje neto troškova od oko 12 milijardi EUR. Ipak se očekuje da će mogući negativni učinak na MSP-ove biti ograničen. Prvo, vjerojatno će povećanjem cijena moći prenijeti povećane troškove rada na potrošače. Drugo, s povećanim minimalnim plaćama mogla bi se povećati i potražnja za njihovim uslugama. Mogući negativni učinci povećanih troškova rada za MSP-ove djelomično bi se kompenzirali postupnijim i predvidljivijim povećanjima minimalne plaće, čime bi se poboljšalo poslovno okruženje.

Hoće li to bitno utjecati na državne proračune i uprave?

Očekuje se da će povećanja minimalne plaće utvrđena prema nacionalnim kriterijima koji su u skladu s ovom inicijativom poboljšati ravnotežu javnih proračuna (ispod 0,1 % BDP-a). Očekuje se da će učinci na administrativno opterećenje biti ograničeni jer je cilj inicijative ojačati postojeće institucije i postupke.

Hoće li biti drugih bitnih učinaka?

Da, svi paketi imat će učinak na temeljna prava. Očekuje se da će unaprijediti rodnu ravnopravnost i pomoći u smanjenju razlike u plaćama između žena i muškaraca jer većinu osoba s minimalnim dohotkom (otprilike 60 % u EU-u) čine žene.

D. Daljnje mjere

Kad će se predložene mjere preispitati?

Komisija će ocijeniti inicijativu pet godina nakon njezina stupanja na snagu u skladu sa Smjernicama za bolju regulativu. Napredak u postizanju ciljeva inicijative pratit će se s pomoću niza pokazatelja povezanih s ciljevima inicijative.