

Pričakovanja in izzivi implementacije Direktive 2022/2041 o ustreznih minimalnih plačah

Valentina Franca*

UDK: 331.215.53:331.1:061.1EU

Povzetek: Evropska unija je s sprejetjem Direktive 2022/2041 o ustreznih minimalnih plačah postavila pred države članice številne zahteve, med drugim uskladitev pravnih okvirov in praks glede določanja minimalne plače ter spodbujanje kolektivnih pogajanj, s ciljem doseganja 80-odstotne pokritosti s kolektivnimi pogodbami. Vendar se države članice soočajo s številnimi izzivi pri uresničevanju tega cilja, saj je kolektivno pogajanje prostovoljno in država ne sme posegati vanj. V prispevku so predstavljeni in analizirani obstoječi pristopi nekaterih držav članic ter možnosti, ki jih ima Slovenija pri tem.

Ključne besede: minimalna plača, kolektivna pogajanja, kolektivne pogodbe, sindikati, delodajalske organizacije

Expectations and Challenges of Implementing Directive 2022/2041 on Adequate Minimum Wages

Abstract: With the adoption of Directive 2022/2041 on Adequate Minimum Wages, the European Union has imposed several requirements on member states, including harmonizing legal frameworks and practices regarding minimum wage determination and promoting collective bargaining, with the aim of achieving an 80 % coverage with collective agreements. However, member states face numerous challenges in achieving this goal, as collective bargaining is voluntary and the state cannot interfere with it. The article presents and analyzes the existing approaches of some member states as well as the options available to Slovenia in this regard.

* Valentina Franca, doktorica znanosti, izredna profesorica na Fakulteti za upravo Univerze v Ljubljani.

valentina.franca@fu.uni-lj.si

Valentina Franca, PhD, Associate Professor, Faculty of Public Administration, University of Ljubljana.

Key words: *minimum wage, collective bargaining, collective agreements, trade unions, employers' organizations*

1. UVOD

Plačilo za delo je temeljna pravica delavca, zato je v pravnih redih varovana s številnimi pravnimi akti. Med te se uvrščajo zlasti zakoni in kolektivne pogodbe, ki na različne načine določajo minimalno plačo. To velja tudi za države članice Evropske unije (EU), za katere od oktobra 2022 velja Direktiva o ustreznih minimalnih plačah (*Directive of the European Parliament and of the Council on adequate minimum wages in the European Union*; v nadaljevanju direktiva).¹ Države članice imajo dve leti časa za implementacijo, to je do novembra 2024. Čeprav so bili v času sprejemanja direktive prisotni pritiski določanja zneska minimalne plače, se to ni zgodilo. Tako direktiva ne določa zneska minimalne plače in tudi ne obvezuje držav članic, da z zakonom predpišejo minimalno plačo. Cilji direktive so zagotoviti ustrezne minimalne plače, ki omogočajo dostojen življenjski standard, boj proti revščini in zmanjšanje neenakosti v plačah.² K tem ciljem naj bi pripomogla tudi Direktiva (EU) 2023/970 o krepitvi uporabe načela enakega plačila za enako delo ali delo enake vrednosti za moške in ženske s preglednostjo plačil in mehanizmi za izvrševanje,³ s čimer naj bi se tudi uresničevalo šesto načelo Evropskega stebra socialnih pravic o dostojnem plačilu.

Na teh izhodiščih direktiva določa merila, ki jih morajo države članice upoštevati pri določanju zakonsko določenih minimalnih plač. To so: kupna moč, ki upošteva življenjske stroške; splošna raven plač in njihova razdelitev; stopnja rasti plač ter dolgoročne ravni in trendi nacionalne produktivnosti. Ta merila v bistvu odražajo trenutno nacionalno prakso in države članice se lahko prosto odločajo o relativni teži, ki jim jih pripisujejo. Velik pomen ima določba tretjega odstavka petega člena direktive, ki pravi, da države članice uporabljajo okvirne referenčne vrednosti za vodenje svoje ocene ustreznosti zakonsko določenih minimalnih plač ter da v ta namen lahko uporabijo okvirne referenčne vrednosti, ki se običajno uporabljajo

¹ Uradni list EU, št. L275/33 z dne 19. 10. 2022.

² Več o tem v Bobovnik & Franca (2023).

³ Uradni list EU, št. L 132/21 z dne 17. 5. 2023.

na mednarodni ravni, kot je 60 odstotkov bruto mediane plače ali 50 odstotkov bruto povprečne plače.⁴ Predvidevanja ob sprejemu direktive so bila, da bo to za večino držav pomenilo dvig takrat veljavnih minimalnih plač. Vendar k temu ne doprinaša zgolj direktiva, ampak tudi zaostrene razmere na trgu dela, ko so ne samo delodajalci ampak tudi država kot delodajalec prisiljeni dvigovati (minimalne) plače s ciljem zadržati obstoječe delavcev ter privabljati nove.

Pomen direktive se ne omejuje zgolj na določanje in zagotavljanje minimalnega plačila, ampak tudi za socialni dialog. Direktiva namreč določa kolektivno pogajanje kot posebno pravico sindikatov (tretji odstavek tretjega člena) ter štiti delavce, ki sodelujejo (ali želijo sodelovati) pri tem, pred diskriminacijo (prvi odstavek četrtega člena). Zato se direktivo pogosto tudi poimenuje *direktiva o kolektivnih pogajanjih*. Brez dvoma je to prvič v zgodovini, da je toliko evropskih držav zakonsko zavezanih razmišljati, premišljevali in načrtovati konkretne ukrepe za krepitev sindikatov in delodajalskih organizacij ter za pogajanja o sporazumih za delavce. Države članice, ki imajo manj kot 80-odstotno pokritost s kolektivnimi pogodbami, bi morale pripraviti nacionalne akcijske načrte do konca leta 2025. Čeprav direktiva ne določa, na kakšen način ter kakšne zaveze/ukrepe bi takšni načrti morali vsebovati, je to za evropsko sindikalno gibanje edinstvena priložnost za ponovno vzpostavitev okvira kolektivnega dogovarjanja,⁵ pridobitve možnosti sodelovanja in nadzora nad delovnimi pogoji in plačami ter za okrepitev demokracije na delovnem mestu. Namen tovrstnih načrtov bi morali biti pristno prizadevanja za spodbujanje kolektivnega dogovarjanja in ne zgolj kot »kljukanje obveznosti«, kar pa lahko predstavlja izziv za socialne partnerje, tudi zaradi pravne nedorečenosti postopka sprejemanja ter vsebine načrtov.

V tem prispevku so predstavljena izbrana vprašanja z vidika pričakovanj in implementacije direktive. Najprej je izpostavljena veljavnost direktive (točka 2) in nato pomen direktive za kolektivna pogajanja (točka 3). Strnjeno so predstavljeni tudi pristopi nekaterih drugih držav članic in izzivi za Slovenijo (točka 4). Prispevek zaključujemo z razmisleki za učinkovitejšo implementacijo direktive v slovenski pravni red.

⁴ Več v Müller (2023); Haapanala et al. (2023).

⁵ Več v Dingeldey & Nussbaum Bitran (2023).

2. VELJAVNOST DIREKTIVE

Direktiva se uporablja za delavce v EU, ki imajo sklenjeno pogodbo o zaposlitvi ali delovno razmerje, kakor je opredeljeno v pravu, kolektivnih pogodbah ali praksi, ki velja v posamezni državi članici, ob upoštevanju sodne prakse Sodišča EU (2. člen). S tem direktiva nedvomno določa, da za zaposlene delavce, torej tiste, ki imajo sklenjeno pogodbo o zaposlitvi, veljajo določila o minimalni plači. To v primeru Slovenije pomeni sklenitev pogodbe o zaposlitvi po veljavnem Zakonu o delovnih razmerjih (ZDR-1).⁶ Po drugi strani pa ni enoznačnega odgovora, ali direktiva oziroma določila minimalne plače v posamezni državi članici veljajo tudi za delavce, ki niso v delovnem razmerju in opravljajo delo na podlagi civilne pogodbe. Drugi člen direktive sicer določa, da je pri presoji tega vprašanja treba upoštevati sodno prakso Sodišča EU. Vendar dosedanja sodna praksa ne daje enoznačnega odgovora na vprašanje, kdo je delavec. Sodišče EU je namreč sprejelo vrsto odločitev o tem, vendar iz tega ni mogoče natančno razbrati in sklepati, koga je mogoče šteti kot delavca, za katerega bi veljala določila o minimalni plači po določbah direktive. Kot zlasti kritične skupine, za katere ni jasno, ali direktiva velja, se navajajo platformski delavci, ki delo opravljajo kot fizične osebe na podlagi podjemne pogodbe, in samostojni podjetniki, ki delo, ki delo opravljajo na podlagi pogodbe o poslovnem sodelovanju in ki ne zaposlujejo drugih (t. i. solo self-employed). S sprejetjem direktive o platformskih delavcev bi se njihovo pravno varstvo lahko izboljšalo, čeprav so mnenja v teoriji različna.⁷

Sicer direktiva nalaga državam članicam dolžnost vzpostavitve sistema izvrševanja, ki bo vključeval zanesljivo spremljanje, nadzor in terenske inšpekcijske preglede. To naj bi omogočilo nadzor in preprečevanje izvajanja dela prek podizvajalcev (t.i. outsourcing), prikritimi delovnimi razmerji ter kršitev v zvezi z opravljanjem dela izven delovnega časa. Usmeritev je zagotovo ustrezna, vendar bodo za

⁶ Uradni list RS, št. od 21/13 do 135/23-ZIUZDS.

⁷ Marca 2024 so predlog besedila direktive o platformskih delavcih potrdili ministri članic EU, pristojni za delo; sedaj morata direktivo potrditi še Svet EU ter Evropski parlament. Med drugim predlog direktive predvideva pravno domnevo obstoja delovnega razmerja, večjo preglednost nad delovanjem algoritmov ter boljšo zaščito varovanja osebnih podatkov. Na ravni EU se namreč že dalj čas izpostavlja zahteva po zaščiti delovnih in socialnih platformskih delavcev (npr. Rosin, 2022; Aliosi, 2022; Georgiou, 2022), saj njihovo število narašča, obravnava njihovega statusa pa se med državami članicami razlikuje. Zato nekateri raziskovalci predlagajo, naj se regulacija delovnopravnega statusa platformskih delavcev prepusti državam članicam in nacionalnim sodiščem brez urejanja na ravni EU (De Becker, 2023). Nadaljnja analiza tega vprašanja presega namen pričujočega prispevka.

njeno implementacijo v večini držav članic potrebne korenitejše in konkretne spremembe, kar bi bilo smiselno nadalje preučiti in raziskati.

3. POMEN DIREKTIVE ZA KOLEKTIVNA POGAJANJA

Direktive o ustreznih minimalnih plačah se je prijel vzdevek *direktiva o kolektivnih pogajanjih*, saj določa kolektivno pogajanje kot *posebno pravico sindikatov*, zagotavlja pravico do kolektivnih pogajanj in ščiti delavce, ki sodelujejo ali želijo sodelovati pri tem pred diskriminacijo. Zelo pomemben je drugi odstavek četrtega člena direktive, ki zavezuje države članice z manj kot 80-odstotno pokritostjo s kolektivnimi pogodbami, da sprejmejo ukrepe za povečanje pokritosti s kolektivnimi pogodbami. To vključuje nacionalne *akcijske načrte*, ki morajo skladno z določili direktive vsebovati jasen časovni načrt in konkretne ukrepe za postopno povečanje stopnje pokritosti s kolektivnimi pogodbami. Pripraviti jih je treba v sodelovanju s socialnimi partnerji, redno morajo biti pregledani ter posodobljeni najmanj vsakih pet let. Ravno tako morajo biti javno objavljeni in o njih je treba obvestiti Evropsko komisijo.

Prvi izziv, ki se kaže tukaj, je *metodologija* za merjenje stopnje pokritosti s kolektivnimi pogodbami. Ta namreč še ni enotna, vendar glede na razpoložljive podatke zgornji prag dosega le nekaj članic, vse druge pa morajo zavihati rokave. Dostopni podatki OECD (2021) namreč kažejo, da zgolj osem držav članic EU izpolnjuje ta pogoj: Italija, Francija, Avstrija, Belgija, Finska, Danska in Španija. Slovenija ima po teh podatkih 78,6 % pokritost s kolektivnimi pogodbami, torej ravno pod 80 % določenim pragom. Torej, v 19-tih državah članicah bodo morale nacionalne vlade pripraviti akcijske načrte za izboljšanje pokritosti s kolektivnimi pogodbami. Vendar ob tem ni mogoče mimo dejstva, da dejansko na ravni EU ni mogoče razpolagati z verodostojnimi in pravimi podatki o točnem odstotku pokritosti s kolektivnimi pogodbami. Države članice namreč same poročajo podatke, metodologije niso poenotene, denimo v oči bode dejstvo, da Italijo prikazujejo s 100 % pokritostjo, čeprav tega v praksi ni. Tudi za Slovenijo nimamo uradnih statističnih podatkov o tem, čeprav stroka na to že dalj časa opozarja,⁸ zato na podlagi podatkov OECD ni mogoče oblikovati konkretnjših sklepov za Slovenijo (več o tem v točki 4.2).

⁸ Npr. Franca (2022).

Vendar navkljub dobrim namenom direktive glede pokritosti s kolektivnimi pogodbami, je takšna ureditev lahko tudi sporna. Kajti socialni dialog in kolektivno dogovarjanje sta *prostovoljna*. Nihče ne more prisiliti socialnih partnerjev, da bi se pogajali in dosegli sporazume – pravica svobodnega odločanja o tem je zagotovljena tako na mednarodni kot nacionalni ravni. Poleg tega bi kakršno koli vmešavanje v ta proces, še posebej s strani države, lahko bilo v nekaterih državah nezaželeno. Denimo, Konvencija MOD št. 98 o uporabi načel o pravicah organiziranja in kolektivnega dogovarjanja⁹ jasno določa, da morajo organizacije delavcev in delodajalcev uživati ustrezno zaščito pred kakršnim koli vmešavanjem s strani drug drugega ali predstavnikov ali članov drug drugega v njihovo ustanavljanje, delovanje ali upravljanje. To postavlja članice v nezavidljiv položaj, saj so po eni strani obvezane spodbujati socialni dialog, po drugi strani pa obstajajo omejitve glede tega, v kolikšni meri države lahko posegajo v izvajanje socialnega dialoga. Hkrati je treba upoštevati nacionalne specifičnosti industrijskih razmerij, kar ne velja zgolj za države z nižje razvitim socialnim dialogom, ampak tudi za države, ki so tradicionalno zaznamovane z visoko ravni kolektivnega dogovarjanja (več o tem v točki 4).

4. KAKO DO VEČJE POKRITOSTI S KOLEKTIVNIMI POGODBAMI

Pri zasledovanju cilja večje pokritosti s kolektivnimi pogodbami je najprej bistveno omogočiti sindikatom takšno delovanje, ki ne bo oteženo z ovirami za včlanjevanje in njihovo aktivno delovanje tako na trgu dela kot širše v družbi. Na drugi strani se kot izziv kaže motivacija delodajalskih organizacij za aktivnejše vključevanje v socialni dialog, saj v nekaterih državah predstavlja to še večji problem kot izzivi na sindikalni strani; denimo na Madžarskem, Romuniji, Bolgariji in podobno. In nena zadnje, kako nacionalne vlade vrednotijo socialni dialog ter se zavedajo pomena vzpostavitve in ohranitve socialnega dialoga v državi. Treba se je torej usmeriti na tri področja oziroma na okrepitev 1) sindikalnih in 2) delodajalskih organizacijskih sposobnosti ter 3) ustanovitev in podporo panožnega kolektivnega dogovarjanja. Ob tem je ključno poudariti, da je za doseganje tako visokega praga pokritosti s kolektivnimi pogodbami treba to zasledovati zlasti na panožni ravni; zgolj podjetniška raven nameč ni dovolj. To potrjujejo tudi težnje po decentralizaciji in fragmentaciji kolektivnih delovnih razmerij v času zadnje finančno- ekonomske krize, ki

⁹ Uradni list RS, št. 15/92 – Mednarodne pogodbe.

so v marsikateri državi članici temeljito zamajale temelje kolektivnega dogovarjanja in sklepanja kolektivnih pogodb na panožni ravni. Kolektivna pogajanja zgolj na ravni delodajalca namreč šibi sindikate, kar se ne kaže zgolj z vidika manjše stopnje pokritosti veljavnosti kolektivnih pogodb, ampak tudi z vidika znanja, sposobnosti, uspešnosti pogajanj, kakovosti dogovorjenih vsebin in podobno. Zato je delovna na panožni kakor tudi na nacionalni ravni ključno. V nadaljevanju so najprej predstavljeni nekateri pristopi in dilemi drugih držav članic pri implementaciji direktive (točka 4.1), čemur sledijo še razmisleki o slovenskih izzivih (točka 4.2).

4.1. Pristopi in dileme drugih držav članic

Odzivi držav članic nad direktivo o minimalni plači so bili različni. Ker se v okviru tega prispevka osredotočamo zgolj na del o kolektivnih pogajanjih, velja najprej izpostaviti najbolj oster odziv skandinavskih držav. Za te namreč velja visoka stopnja kolektivnega dogovarjanja z nizko stopnjo posredovanja države.¹⁰ Povedano z drugimi besedami, sindikati in delodajalci se *bona fide*, torej v dobri veri, pristno, pogovarjajo, dogovarjajo ter tudi dogovorijo ne samo minimalne plače, temveč tudi ostale delovne pogoje in ostale socialno-ekonomske vsebine, ki so pomembne za ustrezno delovanje v podjetju, panogi in družbi nasploh. Zgovoren primer trdnosti njihovega sistema kolektivnih pogajanj je vsesplošen sindikalni odziv na nepripravljenost sklenitve kolektivnih pogodb v družbi Tesla na Švedskem.¹¹ V primeru direktive o minimalni plači so izrazili svoje nestrinjanje s poseganjem države v njihove kolektivne odnose, to je v njihovo avtonomijo.¹² Po sprejetju direktive, ko so bile tudi nekatere predlagane določbe izpuščene, so se strasti nekoliko pomirile, vendar njihovo splošno odklonilno stališče ostaja. Sicer pa vse skandinavske države, članice EU, presegajo 80 – odstotno pokritost s kolektivnimi pogodbami, zato tudi ni zaznati korenitejših aktivnosti na nacionalni ravni v smeri implementacije direktive.

¹⁰ Npr. Eldring & Alsos (2012).

¹¹ Od takrat, ko je Švedski sindikat industrijskih in kovinskih delavcev (IF Metall) 27. oktobra 2023 začel stavkati proti Tesli, ker delodajalec ni želel skleniti kolektivne pogodbe, je konflikt prerasel v najpomembnejšo bitko na švedskem trgu dela v več desetletjih. Tesli so se uprli namreč tudi delavci, ki so zaposleni v drugih podjetjih, denimo tisti, ki prevažajo avte (transport), poštni delavci, delavci na polnilnih postajah in podobno. Stavka ima tudi pomembne mednarodne posledice. Solidarnostne ukrepe s švedskimi sindikati izvajajo tudi na Danskem, Norveškem in Finskem. Več o tem npr. v Kvist & Vera-Valdes 2024; Putrino, 2024 ter v številnih medijskih objavah.

¹² Npr. Sjodin (2022); Lillie (2022); Haapanala et al. (2023).

Popolnoma drugačno situacijo je mogoče opaziti v državah srednje in vzhodne Evrope, vključno z baltskimi državami. Denimo, v Litvi direktivo razumejo zgolj kot določila o minimalni plači kot taki, torej tehnično, in ne tudi z vidika njenega pomena za kolektivna pogajanja.¹³ Podobno na Madžarskem, za katero je značilno decentralizirano in skromno sklepanje kolektivnih pogodb, je ravno spodbujanje kolektivnega dogovarjanja ena izmed šibkejših točk njihove delovnopravne zakonodaje in industrijskih razmerij. Če bi želeli slediti ciljem direktive, bi morali spremeniti ne zgolj pravno ureditev (denimo pravice sindikatov, veljavnost kolektivnih pogodb, pravno ureditev stavke ipd.), temveč in toliko bolj pomembno usmeriti se v konkretne ukrepe, oblikovanje politik in zlasti poudarjanja socialnega dialoga ter kolektivnih pogajanj kot vrednote sistema.¹⁴

V smislu izpolnjevanja ciljev direktive se bodo države članice morale usmeriti zlasti v dvoje. Najprej v pregled možnosti izboljšave pravnih ureditev delovnopravne zakonodaje ter kot drugo v iskanje možnosti sprejema ukrepov ter politik za resnično spodbujanje kolektivnega dogovarjanja. V okviru obsega tega prispevka izpostavljam nekaj možnosti. Zelo pogosto se izpostavlja vprašanje reprezentativnosti sindikatov, saj se v marsikateri državi članici pojavljajo t.i. *rumeni sindikati*, ki imajo včlanjeno nizko število delavcev, ampak zaradi nedorečenosti zakonodaje (npr. Portugalska), lahko sklepajo kolektivne pogodbe, ki veljajo za vse delavce. Ob tem je hkrati potrebna previdnost, da ne bi postavili previsokih pragov reprezentativnosti, ki bi onemogočali učinkovito organiziranje sindikatov ali skorajda onemogočili organiziranje novih sindikatov (npr. Belgija). Smiselno se je torej usmeriti v ukrepe glede nesorazmerno visokega praga reprezentativnosti in/ali zmanjšanje njihove kompleksnosti (npr. Ciper). V okviru tega bi bilo treba tudi razmisliti v Sloveniji. V številnih strokovnih prispevkih je bila poudarjena nujna potreba po spremembi praktično celotne kolektivne delovnopravne zakonodaje,¹⁵ vključno s pragom določanja reprezentativnosti. Zlasti upoštevajoč število reprezentativnih sindikatov v javnem sektorju, je treba nujno razmisliti o ukrepih, ki bi spodbujali združevanje sindikatov.¹⁶ S podobnimi izkušnjami se srečujejo tudi v Avstriji, kjer opozarjajo na neželeno konkurenco med sindikati.

¹³ Petrylaite & Petrylaite (2024).

¹⁴ Kun & Szilard (2023).

¹⁵ Npr. Franca (2022).

¹⁶ Po zadnje objavljenih dostopnih podatkih je v Republiki Sloveniji 48 reprezentativnih sindikatov (MDDSZ, 2023).

Primerjalno gledano ima Slovenija zagotovljene (minimalne) možnosti z vidika delovanja sindikatov, kot je obračunavanje članarine s strani delodajalca, zagotavljanja prostorov in druge opreme za delovanje sindikata, kakor tudi možnosti zagotavljanja plačila sindikalnim zaupnikom (ZDR-1 člani 203-207 in ureditev v panožnih kolektivnih pogodbah). Kajti v marsikateri državi sindikatom tovrstne možnosti ne pripadajo, kar znatno šibi njihov položaj v kolektivnih pogajanjih. Poleg tega tako v Sloveniji kot v večini evropskih držav ostaja za sindikate izziv dostop do delavcev v primerih dela izven prostorov delodajalca, zlasti dela od doma oziroma dela na daljavo. Podobno je z napotenimi delavci, delavci iz tujine ter tistimi, ki delajo prek platform ter drugih nestandardnih oblik dela. Sindikati so v veliki meri odgovorni za izvajanje teh aktivnosti, vendar je (vsaj načelna) podpora države ključnega pomena.

V nekaterih državah sindikalno članstvo vključuje zavarovanje za primer brezposelnosti, kar predstavlja močno spodbudo za včlanjevanje, kot na primer v skandinavskih državah. V državah, kjer to zaradi institucionalnih razlogov ni mogoče, bi bilo smiselno razviti programe za krepitev določenih storitev za člane, kot so usposabljanje, karierno svetovanje in podobno. Smislen bi bil tudi razmislek o financiranju delovanja socialnega dialoga, denimo v obliki zagotavljanja določenih storitev, analiz, pravnih mnenj, morda tudi sofinanciranja časa za pogajanja in podobno. Veliko naporov je treba vložiti v pridobivanja in zlasti ohranjanje potrebnih znanj in kompetenc posameznikov, ki pogajajo in sklepajo dogovore. Odsotnost le-tega se kaže, med drugim, tudi v številnih in dolgo časa trajajočih stavkah v javnem sektorju. Zato bi bilo smiselno, da država določene ukrepe tudi finančno podpre.

Veliko izzivov je tudi na delodajalski strani. Prvi problem je organiziranje delodajalcev, marsikje, denimo v Bolgariji in Romuniji, so sindikati organizirani, vendar delodajalci niso. Drugič, delodajalci oziroma njihove organizacije morajo biti pripravljeni sodelovati v kolektivnih pogajanjih. Predlogi gredo v smer pogojevanja določenih prednosti ali ugodnosti glede na sklenitev kolektivne pogodbe. Denimo, v Belgiji obstaja sistem kolektivnih bonusov, ko lahko delodajalci koristijo določene davčne ugodnosti, odvisno od tega, ali delodajalca zavezuje kolektivna pogodba. Podoben primer bi bilo mogoče urediti v zakonodaji javnih naročil, ki bi pogojevala sodelovanje v javnih naročilih s spoštovanjem sklenjenih kolektivnih pogodb, kar bi delodajalce spodbajalo h kolektivnem dogovorjanju. Takšni razmisleki in rešitve se pojavljajo na Hrvaškem, Cipru,

Češki, na Irskem in Nizozemski.¹⁷ Podobno Nemčija pripravlja predlog zveznega zakona o javnih naročil (nem. Bundestariftreuegesetz), po kateri naj bi javne pogodbe na nacionalni ravni lahko sklenili zgolj s podjetji, katere zavezujejo določila kolektivne pogodbe. Sicer na deželni ravni takšen način urejanja že poznajo, sedaj bi to uredili na panožni.¹⁸

Eno izmed učinkovitejših orodij večje stopnje pokritosti s kolektivnimi pogodbami naj bi bila možnost razširjene veljavnosti kolektivnih pogodb *erga omnes* na ravni panoge. V večini evropskih držav obstajajo sistemi (bolj ali manj obsežni in prilagodljivi), s katerimi je mogoče kolektivne pogodbe uporabiti tudi za podjetja, ki niso podpisniki kolektivnih pogodb. Ta razširitev je pogostejša na panožni ravni, lahko pa zajema tudi regionalno območje. Z delodajalskega vidika se kot pogost motiv za takšen pristop navaja določitev ne samo minimalnih standartov za delo v določeni panogi, ampak tudi za določitev plač in tem ureditev »plačne konkurence«. Če se veljavnost kolektivne pogodbe na podlagi zakona ali drugega pravnega akta razširi, je s tem zagotovljeno, da ga bodo morali spoštovati vsi udeleženci. Podoben učinke imajo tudi primeri veljavnosti kolektivnih pogodb v primeru odcepitv podjetij (t. i. spin-off), veljavnost kolektivne pogodbe še določen čas po njenem prenehanju ter okrepitev načela *in favorem*.¹⁹

Po dostopnih podatkih še nobena država članica ni pripravila in javno objavila akcijskega načrta, so pa nekatere že aktivno pristopile k temu. Denimo, večkrat je izpostavljen primer Romunije, ki je leta 2022 sprejela nov zakon o socialnem dialogu.²⁰ Ta določa nova pravila glede imenovanja delavskih predstavnikov, dodatne obveznosti delodajalcev glede obveščanja delavcev, nove zahteve glede sindikatov in kolektivnega pogajanja in razreševanja delovnopравnih sporov. Znižali so kriterije reprezentativnosti, denimo sindikat se bo štel kot reprezentativen v podjetju, če bo njihovo število članov obsegalo vsaj 35 % vseh zaposlenih v podjetju (prej je bilo 50 %). Določena je obveznost kolektivnih pogajanja na ravni podjetja, če je v podjetju zaposlenih več kot 10 delavcev (prej 21); če do tega ne pride, je predvidena kazen okrog štiri tisoč evrov. Zanimiva je tudi določba, da imajo socialni partnerji 45 dni časa za sklenitev kolektivne pogodbe; lahko pa sporazumno ta čas podaljšajo.

¹⁷ Več v De Spiegelaere (2024).

¹⁸ Müller and Schulten (2024).

¹⁹ Stališča o možnosti razširjene veljavnosti kolektivnih pogodb se nacionalno močno razlikujejo. Večjo zavzetost je mogoče zaznati v državah, ki podobne rešitve že poznajo, denimo Nemčija, Avstrija, tudi Slovenija.

²⁰ Law 367/ 2022 on social dialogue, Official Gazette of Romania, Part I, no. 1238 of 22 December 2022.

Zanimiv je tudi odziv Irske kot države anglosaksonskega sistema z nižjo stopnjo pravnega normiranja v primerjavi z drugimi državami članicami. Že v času sprejemanja direktive o minimalni plači je vlada ustanovila t.i. skupino visokih predstavnikov (ang. high-level working group), ki so jo sestavljali po trije predstavniki reprezentativnih sindikatov, delodajalcev ter vlade, dva visoka uradnika iz ministrstva za gospodarstvo, predsednik vlade in priznan akademik iz področja plač oziroma delovnega prava. Naloge skupine so vključevale pregled okvira delovnih razmerij za določanje plač in zaposlitvenih pogojev ter preučitev priznavanja sindikatov ter ovir pri reformi plačnega sistema. Skupina je predlagala načine, kako bi lahko načrte za kolektivno dogovarjanje uvedli v sodelovanju s socialnimi partnerji in državo ter tako izpolnili obveznosti EU, s poudarkom na pogajanjih na panožni in podjetniški ravni. Priporočili so uporabo »mehkih« spodbud in »mehkega pritiska« na delodajalce za pristop h kolektivnim pogajanjem v dobri veri (angl. good faith), če to zahtevajo sindikati s »pomembnim članstvom« (angl. meaningful membership). Če pa do dogovora ne bo prišlo, zlasti zaradi delodajalske nekativnosti, bi se te vsebine uredile z zakonodajo, to je z »Employment Regulation Order«.²¹

4.2. Nekatere možnosti slovenskega odziva

Slovenija se tudi primerjalno²² izpostavlja kot država članica, ki ima večino institutov glede minimalne plače ustrezno vzpostavljenih, zlasti z Zakonom o minimalni plači (ZMin),²³ tudi z ZDR-1 ter z Zakonom o kolektivnih pogodbah (ZKoLP)²⁴. Minimalna plača je zakonsko urejena, ravno tako je urejen način njenega usklajevanja; zato bi bilo v splošnem mogoče skleniti, da je način določitve višine minimalne plače glede na zahteve direktive večinoma ustrezen. Glede pokritosti s kolektivnimi pogodbami ostajamo na meji 80 %, velik delež k temu prispeva 100 % pokritost s kolektivnimi pogodbami v javnem sektorju,²⁵ vendar ob tem ni mogoče mimo dejstva, da uradnih podatkov ne o pokritosti

²¹ Več v Doherty (2024).

²² Müller (2023).

²³ Uradni list RS, št. 13/10, 92/15, 83/18.

²⁴ Uradni list RS, št. 43/06, 45/08.

²⁵ Tako velja za večino evropskih držav, čeprav je v nekaterih ravno obratno. Zaradi neustreznega in pomanjkljivega pravnega okvira je, denimo na Portugalskem, pokritost s kolektivnimi pogodbami višja v zasebnem kot v javnem sektorju (več v Ribeiro 2024).

s kolektivnimi pogodbami kakor tudi ne o sindikalnem članstvu, članstvu v delodajalskih organizacijah ter ostalih podobnih podatkov, uradno nimamo. To je bila že večkrat izražena kritika vladi oziroma pristojnemu ministrstvu, vendar konkretnih ukrepov še ni.²⁶ Ker tudi metodologija na ravni EU ni poenotena in ker v Sloveniji ne razpolagamo z uradnimi statističnimi podatki, se vendarle postavlja vprašanje, ali 80 % pokritost s kolektivnimi pogodbami sploh dosegamo. Glede na trenutno veljavnost kolektivnih pogodb v zasebnem sektorju je povsem mogoče, da je odstotek pokritosti s kolektivnimi pogodbami (bistveno) nižji. Denimo, Kolektivna pogodba dejavnosti gostinstva in turizma Slovenije se je 31. 12. 2023 iztekla, njen normativni del pa se uporablja do konca letošnjega leta, to je do 31. 12. 2024. Dodatno nevarnost predstavlja tudi Kolektivna pogodba dejavnosti trgovine Slovenije, ki velja do 30. 6. 2024. Če ne bo prišlo do sklenitve nove kolektivne pogodbe v dejavnosti trgovine, bo to zaradi obsega panoge znatno vplivalo na stopnjo pokritosti s kolektivnimi pogodbami v Sloveniji. Upoštevati je tudi treba, da tudi tiste kolektivne pogodbe, ki imajo sedaj razširjeno veljavnost, to ne velja nujno za vse dejavnosti po Standardni klasifikaciji dejavnosti. Vse to postavlja pod vprašaj podatke OECD o pokritosti s kolektivnimi pogodbami oziroma (ne)doseganja pragu, ki bi ga morala Slovenija doseči.

V primeru nedoseganja 80 % pokritosti s kolektivnimi pogodbami je treba pripraviti akcijski načrt, ki lahko predstavlja precejšen izziv. Kajti na formalni ravni so t. i. omogočitveni pogoji za kolektivno dogovarjanje načeloma vzpostavljeni, to pomeni, da je delovanje sindikatom in delodajalskim organizacijam omogočeno, da večina mehanizmov na tem področju dobro deluje in da so primerjalno izpostavljeni kot učinkoviti, denimo možnost razširjene veljavnosti kolektivnih pogodb za zagotavljanje večje pokritosti s kolektivnimi pogodbami. Vendar to še ne pomeni, da je mogoče brezbrizno trditi, da je vse urejeno oziroma da ničesar ni treba in ni mogoče storiti. Razmišljati bi veljalo ravno obratno: ne samo kako zagotoviti, ampak kako obdržati 80 % pokritost s kolektivnimi pogodbami. Možnosti je precej, ključna je seveda trdnost zaveze k doseganju tega cilja.

Z vidika prenove zakonodaje so nujne *spremembe plačnega sistema* tako v javnem kot v zasebnem sektorju. Najprej bi bilo treba izhodiščno določiti, da osnovna plača ne sme biti nižja od minimalne, nato se lotiti drugih perečih vprašanj, kot so določitev dodatkov in podobno. Prenoviti bi bilo treba tudi

²⁶ Npr. Franca (2022).

zakonodajo o *stavki*, ki je praktično v celoti zastarela. Poleg tega neučinkovitost oziroma otežena možnost izvedbe stavke zaradi pravne nedoročenosti šibi moč sindikatov. Kot navedeno v toči 4.1 tega prispevka, je primer Tesle na Švedskem pokazalo, kako pomembna je možnost organizacije in izvedbe stavke. Nasprotno se v Sloveniji srečujemo z vprašanji učinkovitosti stavke ter drugih s tem povezanih vprašanji, kar pa presega namen tega prispevka, je pa pomembno z vidika spodbujanja kolektivnih pogajanj.

Nadalje z institucionalnega vidika je treba omeniti *Ekonomsko-socialni svet* (ESS), ki bi lahko znatno doprinesel k ciljem direktive in nasploh h krepitvi socialnega dialoga. Vendar žal zaradi prakse njegovega »ne-delovanja« je le blede senca tega, kar bi lahko bil. V marsikateri državi članici pogrešajo takšen institucionalno vzpostavljen organ, denimo v Belgiji, Grčiji in na Irskem. Dejansko pa je ESS neizkoriščena možnost, zlasti z njegovim nedelovanjem, izstopi bodisi sindikatov bodisi delodajalcev. To točno kaže na to, da zgolj institucija (forma) brez vsebine ne omogoča veliko. Četudi imamo institucionalno in finančno podprt organ, ESS trenutno ne deluje. Še več, kakršni koli dogovori mimo ESS, denimo predsednika vlade in/ali ministrov neposredno z eno ali drugo stranjo, so nedopustni in ogrožajo socialni dialog. To kaže na (kronično) pomanjkanje razumevanje socialnega dialoga, torej po skandinavskem zgledu dogovarjanja *bona fide* ter z resničnim (!) namenom doseganja dogovora. Kajti kolektivna pogajanja ni mogoče razumeti kot pogajanja »kdo bo več iztržil« in »koga stisnil v kot«, ampak kot eden od *demokratičnih načinov doseganja socialnega miru*. Ravno v tem kontekstu menim, da je to šibka točka slovenskega sistema industrijskih razmerij – razumevanja dodane vrednosti socialnega dialoga, njegove vloge pri urejanju delovnih razmerij ter nasploh odnosov v družbi. Država bi morala v teh šibkejših točkah odigrati vlogo spodbujevalca in ne obratno.

Ob tem se postavlja vprašanje, ali bi lahko ESS kot organ odigral vlogo posvetovalnega telesa na področju plač oziroma ali bi bilo treba, denimo po irskem zgledu, vzpostaviti posebno telo za ta namen. Glede na dosedanje šibke prakse delovanja ESS bi bilo verjetno bolj smiselno vzpostaviti posebno, neodvisno, strokovno in s sodelovanjem socialnih partnerjev organ, ki bi zagotavljala potrebne podatke, vključno z njihovo analizo, vključeno s poznavanjem tujih praks, kar bi omogočilo oblikovanje tako širših politik kot konkretnjših ukrepov. Vedno pa obstoji možnost ustrezne okrepitve ESS ter s tem prevzemanja resničnih nalog, za katere je bil ustanovljen.

Nenazadnje velja omeniti še eno možnost za krepitev kolektivnih pogajanj v luči direktive. Socialni partnerji v Sloveniji se podobno kot v drugih državah srednje in vzhodne Evrope v kolektivnih pogajanjih omejuje na tradicionalne teme, kot so v splošnem plače in delovni pogoji. Vendar že dalj časa so prisotni pozivi, da bi bilo treba nabor teh tem razširiti.²⁷ Iz slovenske perspektive so to nedvomno vprašanja, o katerih bi se morali že zdavnaj začeti pogovarjati in ki se intenzivirajo, kot so digitalizacija, umetna inteligenca, robotizacija, zeleni prehod in podobno. To so tudi vsebine vseživljenskega učenja, torej ustreznega usposabljanja in izobraževanja delavcev, kar je v Sloveniji kritično,²⁸ tudi z vidika socialnih partnerjev.²⁹ Tudi iz tega bi lahko črpali motivacijo za socialni dialog, torej tudi za sklepanje skupnih zavez, pri čemer je podpora države ključna. To ne zajema zgolj materialnega in praktičnega vidika, kot je organizacija različnih dogodkov in gradiva, ampak ustvarjanje *spodbudnega okolja za socialne partnerje*, kjer je kolektivno dogovarjanje cenjeno. Struktura in pravna regulacija sama po sebi nista dovolj, aktivno je treba pristopiti tudi k »mehkejšim« ukrepom, kot so usposabljanje, javne kampanje, spodbude v različnih oblikah, prepoznavanje koristi kolektivnih pogajaj te poudarjanje pomena njegovih rešitev, tudi sredstva za raziskave in razvoj socialnega dialoga.

5. SKLEPNO IN V PRIHODNOST USMERJENE ZAKLJUČNE MISLI

Na ravni EU je mogoče pritrditi mnenju, da se je v evropski politiki zgodila sprememba paradigme, načina razmišljanja in vrednotenja ne samo določanja in zagotavljanja minimalnih plač, ampak in predvsem vrednotenja socialnega dialoga in kolektivnih pogajanj.³⁰ Treba se je namreč spomniti ukrepov, ki so bili sprejeti v času ekonomsko-gospodarske krize in so bili usmerjeni bolj v poskuse razgradnje nacionalnih kolektivnih pogajalskih sistemov kot pa v njihovo ohranitev oziroma vrednotenje, da so lahko del rešitve pri izzivih na trgu dela, vključno s kriznimi situacijami oziroma izrednimi razmerami. Da so usmeritve drugačne, potrjuje tudi nedavno podpisana *tripartitna deklaracija*

²⁷ Franca (2022; 2023, 2023a).

²⁸ Lepičnik & Mezgec (2023).

²⁹ Franca (2023).

³⁰ Tako tudi Priporočilo Sveta EU z dne 12. junija 2023 o kreelitvi socialnega dialoga v Evropski uniji, št. C/2023/1389.

za uspešen socialni dialog v Evropi³¹ z zavezo, da evropski socialni dialog je in ostaja ključen za evropski socialni model ter evropsko demokracijo. S podpisano deklaracijo so se politiki in evropski socialni partnerji zlasti zavezali k naslavljanju izziva pomanjkanja delavcev in ustreznih kompetenc na trgu dela, postavitvi evropskega socialnega dialoga v osrčje prihodnosti ter k ustanovitvi posebnega odposlanca za namenom promocije in krepitev vloge socialnega dialoga na evropski ravni in na nacionalnih ravneh (angl. *European Social Dialogue Envoy*). Slednji naj bi deloval v okviru Evropske komisije in bi bil odgovoren za spremljanje razvoja socialnega dialoga, komunikacijo z nacionalnimi socialnimi partnerji ter za ugotavljanje pomanjkljivosti ter možnosti izboljšav. S to deklaracijo se vzpostavlja pakt za evropski socialni dialog (angl. *Pact for European Social Dialogue*), ki bo svoje delovanje začel s tri- in dvopartitnimi srečanji evropskih socialnih partnerjev z namenom ugotavljanja predlogov krepitev evropskega socialnega dialoga.

Čeprav je vedno mogoče politike in ukrepe izboljšati, ni mogoče zanikati splošne usmeritve EU k pomenu in razvoju socialnega dialoga. V smislu implementacije direktive o minimalni plači je treba poudariti, da splošnega pravila ni (*one size does not fits all*), treba je upoštevati nacionalne specifičnosti. Vendar v okviru doseganja ciljev kolektivnih pogajanj je ključno izpostaviti *namen* sklenitve skupnih dogovorov. Torej, ne zgolj in samo predlagati ukrepe, s katerimi bi formalno zadostili zahtevam direktive. Kajti zgolj »navidezni«, nepremišljeni in sami sebi namenjeni ukrepi ne bodo vodili do enega od ciljev direktive, to je 80 % pokritosti s kolektivnimi pogodbami. Zavedati se je namreč treba, da četudi bi – teoretično – danes izpolnili ta pogoj, ga ja treba v prihodnosti tudi vzdrževati. Zgodovina nas zelo dobro uči, da se lahko še tako dobri sistemi hitro porušijo, če zanj ne skrbimo. Verjetno je najbolj »šolski« primer tega slovenski sistem plač v javnem sektorju: nihče ni prav zares zanj strokovno in razvojno skrbel, sedaj pa začudenje, kako je mogoče, da razpada.

Okrepiti bi bi torej smiselno tiste institute, ki so že vzpostavljeni, kot je ESS. Nato pa se nujno lotiti spremembe tiste zakonodaje, ki deluje zaviralno na socialni dialog, kar sta zagotovo zakona o reprezentativnosti sindikatov in o stavki. Obenem je ključno usmeriti moči tudi v okrepitev aktivnosti za razumevanje pomena kolektivnih pogajanj, morda ne bi bila odveč *kodeks kolektivnih*

³¹ Val Duchesse Social Partner Summit, Tripartite Declaration for a Thriving European Social Dialogue, podpisan s strani predsednice Evropske komisije, predsednika belgijske vlade kot predsedujočega Svetu EU ter evropskih socialnih partnerjev 31. januarja 2024.

pogajanj, v katerem bi poenotili mnenja o načinu poteka pogajanj, poštenih postopkih, preglednosti, bontonu in podobno. Seveda je ključno, da pri vsem tem so socialni partnerji močno aktivni, sicer bi bilo vse to samo sebi namen. Oni so namreč tisti, ki bodo svoje delovanje utemeljevali na tovrstnih ukrepih ter gradili svojo prihodnost. Njihovo opolnomočenje, podprto s strani države oziroma vlade, je ključno, nadaljnja odgovornost razvoja pa je zlasti v njihovih rokah.

LITERATURA IN VIRI

- Aloisi, A. (2022). Platform work in Europe: Lessons learned, legal developments and challenges ahead. *European Labour Law Journal*, 13(1), 4-29.
- Bobovnik, A. & V. Franca. (2023). How to regulate minimum wage in light of contemporary social change : a case study of Slovenia. *Stanovništvo* 61(2): 145–166.
- Doherty, M. (2024). *Make me good...just not yet? Ireland and the Adequate Minimum Wage Directive*. Prispevek na Twenty-first International Conference in Commemoration of Prof. Marco Biagi Social Dialogue in Time of Societal Transformation Modena, Italy, 18-19 March 2024 Marco Biagi Foundation, University of Modena and Reggio Emilia.
- De Becker, A. (2023). *The Directive on improving working conditions in platform work and its uncertainties: how to be dealt with in Belgium, the Netherlands and Italy?* Prispevek na svetovnem kongresu Labour Law Reseach Network conference, Varšava, Poljska, 25. - 27. junij 2023.
- De Spiegelaere, S. (2024). *Time for action! How policy can strenghten (multi-employer) collective bargaining in Europe*.
- https://www.uni-europa.org/wp-content/uploads/sites/3/2024/04/uni-europa_bargaining.pdf
- Dingeldey, I. & I. Nussbaum Bitran. (2023). The European Minimum Wage Directive – and why it is a challenge to trade unions' but not employers' unity. *Economic and Industrial Democracy*, <https://doi.org/10.1177/0143831X231161840>
- Eldring L. & K. Alsos. (2012). *European Minimum Wage: A Nordic Outlook*. Fafo, Norway.
- Emanuele S. Putrino. (2024). Tesla, let me fix my car: the right to repair and the need for a balance between public and private enforcement. *Oklahoma law review* 76, 351 – 396.
- Franca, V. (2022). Stari-novi izzivi socialnega dialoga v Sloveniji: kako do preboja? *Delavci in delodajalci* 22(4), str. 471-487.
- Franca, V. (2023). Pravni vidiki izobraževanja in usposabljanja delavcev: dejansko stanje in pogled naprej. V Lepičnik-Vodopivec, J. (ur.), Mezgec, M. (ur.). (2023). *Vseživljenjsko učenje odraslih za trajnostni razvoj in digitalni preboj*. Brezplačna elektronska izd. Koper: Založba Univerze na Primorskem, 2023, str. 73-86.
- Franca, V. (2023a). Ravnotežje moči v dobi umetne inteligence: bodo kolektivne dogovore sklepali algoritmi? *Delavci in delodajalci* 23(4), str. 393-409.

- Georgiou, D. (2022). The new EU Directive on Transparent and Predictable Working Conditions in the context of new forms of employment. *European Journal of Industrial Relations*, 28(2), 193-210.
- Haapanala, H., Marx, I. & Z. Parolin. (2023). Decent wage floors in Europe: Does the minimum wage directive get it right? *Journal of European Social Policy*, 33(4), 421-435.
- Kvist, O. & J. Eduardo Vera-Valdés. (2024). *The Effect of CEO Public Behaviour on the Company's Valuation: The Case of Tesla and Elon Musk*, <https://ssrn.com/abstract=4734037> or <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.4734037>
- Kun Attila-Szabó & Imre Szilárd. (2023). *The impact of the "Minimum Wage Directive" - Directive (EU) 2022/2041 - in Hungary*. *Revue de Droit du Travail* 3, 216-223.
- Lepičnik-Vodopivec, J. (ur.) & M. Mezgec (ur.). (2023). *Vseživljenjsko učenje odraslih za trajnostni razvoj in digitalni preboj*. Brezplačna elektronska izd. Koper: Založba Univerze na Primorskem, 2023.
- Lillie, N. (2022). Nordic unions and the European Minimum Wage Directive. *Transfer: European Review of Labour and Research*, 28(4), 499-504.
- Ministrstvo za delo, družino, socialne zadeve in enake možnosti. (2023). *Seznam reprezentativnih sindikatov*. <https://podatki.gov.si/dataset/seznam-reprezentativnih-sindikato>
- Müller, T. (2023). *Minimum Wage Developments in 2022: Fighting the Cost-Of-Living Crisis*. ETUI Research Paper - Policy Brief 2023.02; https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=4404709
- Müller, T. & T. Schulten. (2024). The Collective Bargaining Directive in Disguise – How the European Minimum Wage Directive Aims to Strengthen Collective Bargaining. V Ratti, L., Brameshuber, E. & Pietrogiovanni, V. (ur.): *The EU Directive on Adequate Minimum Wages*. Context, Commentary and Trajectories, Bloomsbury Publishing.
- OECD. (2021). *Collective bargaining coverage*.
- <https://stats.oecd.org/index.aspx?DataSetCode=CBC>
- Petrylaite, D. & V. Petrylaite. (2024). *Setting the minimum wage in Lithuania: reality and challenges*. Prispevek na Twenty-first International Conference in Commemoration of Prof. Marco Biagi Social Dialogue in Time of Societal Transformation Modena, Italy, 18-19 March 2024 Marco Biagi Foundation, University of Modena and Reggio Emilia.
- Ribeiro, A. T. (2024). *Portugal and the Minimum Wage Directive: what really changes?* Prispevek na Twenty-first International Conference in Commemoration of Prof. Marco Biagi Social Dialogue in Time of Societal Transformation Modena, Italy, 18-19 March 2024 Marco Biagi Foundation, University of Modena and Reggio Emilia.
- Rosin, A. (2022). The right of a platform worker to decide whether and when to work: An obstacle to their employee status? *European Labour Law Journal*, 13(4), 530-541. <https://doi.org/10.1177/20319525221128887>
- Sjödin, E. (2022). European minimum wage: A Swedish perspective on EU's competence in social policy in the wake of the proposed directive on adequate minimum wages in the EU. *European Labour Law Journal*, 13(2), 273-291.

Expectations and Challenges of Implementing Directive 2022/2041 on Adequate Minimum Wages

Valentina Franca*

Summary

Since October 2022, EU Member States have been bound by the Directive on Adequate Minimum Wages, with a deadline for implementation until November 2024. The directive does not specify the exact amount of the minimum wage, leaving it to individual member states, nor does it mandate that countries legislate on the matter. Its aim is to ensure adequate minimum wages for decent living standards, poverty alleviation, and reducing wage inequalities. Besides setting minimum pay levels, the directive significantly impacts social dialogue by recognizing collective bargaining as a special right of unions and protecting workers participating in or seeking to engage in it from discrimination. This directive also underscores the importance of revitalizing collective bargaining frameworks and strengthening workplace democracy. However, the harmonization of methodologies for measuring collective bargaining coverage poses a primary challenge. According to OECD data, only eight EU countries meet this threshold, with Slovenia hovering just below at 78.6 %. While Slovenia has various institutions for regulating minimum wages, the challenge remains in promoting collective bargaining to achieve and sustain the required coverage with collective agreements. This leads to the question of state intervention in collective bargaining, given that social partners have voluntary participation guaranteed by international standards. Member States vary in their approaches, with some showing high activity and dedication to this goal while others prefer the directive to focus solely on minimum wage setting without encroaching on collective bargaining. No Member State has published the action plan required for those not meeting the 80 % collective bargaining coverage. Similarly, Slovenia has yet to show concrete activities in this regard, despite wage issues persisting in both the public and private sectors. To enhance the effectiveness of social dialogue, it would be prudent to update legislation such as the Representativeness of Trade Unions Act and the Strike Act. Concurrently, efforts should be directed towards

* Valentina Franca, PhD, Associate Professor, Faculty of Public Administration, University of Ljubljana.
valentina.franca@fu.uni-lj.si

the efficient functioning of the Economic and Social Council, which, although established institutionally, has weak impacts. Furthermore, consideration should be given to establishing an independent body for examining wage-related matters, providing and analysing relevant data, and offering expert opinions. A potential approach to broader collective bargaining could involve incorporating topics like digitalization, artificial intelligence and the green transition while promoting the training and education. Emphasizing the significance of understanding the importance of collective bargaining and contemplating a code of conduct to align negotiation practices, fairness, and transparency is crucial. However, it is paramount that social partners are actively involved, as they are pivotal for the future of their operations. While the state should support their empowerment, the responsibility for further development primarily lies in their hands.