EUROOPA
KOMISJON

Brüssel, 28.10.2020
SWD(2020) 246 final

KOMISJONI TALITUSTE TÖÖDOKUMENT

MÕJU HINDAMISE ARUANDE KOMMENTEERITUD KOKKUVÕTE

Lisatud dokumendile:

Ettepanek: Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiv

piisava miinimumpalga kohta Euroopa Liidus

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

Kommenteeritud kokkuvõte

Mõjuhinnang komisjoni ettepaneku kohta, mis käsitleb piisavat miinimumpalka ELis

A. Vajadus meetmete järele

Miks? Mis on lahendamist vajav probleem?

ELi töötajale piisava palga võimaldamine, on oluline selleks, et tagada sobivad töö- ja elutingimused ning luua õiglane ja vastupidav majandus ja ühiskond. Viimastel kümnenditel ei ole madalad palgad paljudes liikmesriikides muude palkadega siiski sammu pidanud, mis süvendab palgavaesust, palkade ebavõrdsust ja madalapalgaliste suutlikkust majandusraskustega toime tulla.
Miinimumpalgal on selles üldises kontekstis oluline roll. Miinimumpalga võib kehtestada kollektiivlepingutega (nagu 6 liikmesriigis) või seadusjärgse miinimumpalgana (nagu 21 liikmesriigis). Kui miinimumpalk on kehtestatud piisaval tasemel, tagab see töötajatele inimväärse elatustaseme, aitab säilitada sisenõudlust, tugevdab stiimuleid töötamiseks ning vähendab palgavaesust ja ebavõrdsust palgajaotuse alumises otsas. Miinimumpalk toetab ka soolist võrdõiguslikkust, kuna miinimumpalgaga võrdset või selle lähedal olevat palka teenib rohkem naisi kui mehi.
Siiski ei ole paljud ELi töötajad praegu piisava miinimumpalgaga kaitstud. Enamikus liikmesriikides, kus kehtib riiklik seadusjärgne miinimumpalk, on see võrreldes teiste palkadega liiga madal ega võimalda inimväärset elu. Seda võib illustreerida üldkasutatavate kontrollväärtuste alusel: i) riiklik miinimumpalk on peaaegu kõikides liikmesriikides väiksem kui 60 % brutomediaanpalgast ja/või 50 % keskmisest brutopalgast. Lisaks on teatavad töötajate rühmad riikliku miinimumpalga kaitse alt välja jäetud. Kollektiivläbirääkimistele tuginevates liikmesriikides ei ole mõned töötajad hõlmatud kollektiivlepingutega tagatud miinimumpalga kaitsega. Miinimumpalgaga hõlmamata töötajate osakaal on neljas riigis 10–20 % ja ühes riigis 55 %.
Mõned probleemi põhjused on mõlema süsteemi puhul ühised, nimelt: kollektiivläbirääkimiste vähenemine ja kehtivate riiklike sätete mittejärgimine. Lisaks on mõned probleemid eriomased seadusjärgse miinimumpalga kujundamise süsteemidele, nimelt: selgete ja stabiilsete kriteeriumide puudumine miinimumpalkade kehtestamiseks ja ajakohastamiseks, sotsiaalpartnerite ebapiisav kaasamine, madalamate määrade kasutamine konkreetsete rühmade puhul (erisused), seadmete väärtusel või muudel kuludel põhinevate vähendamiste kohaldamine (mahaarvamised) ning erandite kasutamine.

Mida selle algatusega loodetakse saavutada?

Algatuse eesmärk on parandada töötingimusi, tagades et liidu töötajatel on juurdepääs miinimumpalga kaitsele, mis on ette nähtud piisava seadusjärgse miinimumpalga või lepingutega, ning võimaldada seega inimväärset elu olenemata sellest, kus töötatakse. See eesmärk tuleb saavutada nii, et võetakse arvesse mõju töökohtade loomisele ja konkurentsivõimele, sealhulgas VKEdele. Algatus ei piira liikmesriikide vabadust kehtestada seadusjärgne miinimumpalk või edendada juurdepääsu kollektiivlepingutele vastavalt iga riigi tavadelele ja eripärale ning austades täielikult riikide pädevusi ja sotsiaalpartnerite lepinguvabadust. Selle üldeesmärgi saavutamiseks on ELi algatuse konkreetsed eesmärgid parandada miinimumpalkade piisavust ja suurendada nende katvust.

Milline on ELi tasandi meetmete lisaväärtus?

ELi tegevuse eesmärk on anda vajalik tõuge miinimumpalga kujundamise süsteemide reformimiseks. Kuigi miinimumpalga kehtestamine on liikmesriikide pädevuses, tagaks ELi raamistik, et edusammud ei ole osalised ega ebaühtlased, toetades ülespoole suunatud sotsiaalse lähenemise protsessi ELi majanduse kui terviku hüvanguks. Olemasolevad ELi vahendid, eelkõige Euroopa poolaasta, ei ole olnud piisavad riiklike miinimumpalga kujundamise süsteemide puuduste kõrvaldamiseks. Kui ELi tasandil ei võeta täiendavaid poliitikameetmeid, mõjutab probleem tõenäoliselt enamaid riike. Samas ei pruugi üksikud riigid olla eriti huvitatud miinimumpalga raamistiku parandamisest, kuna arvatakse, et see võib negatiivselt mõjuda nende välisele kulupõhisele konkurentsivõimele. ELi meetmetega tagatakse ühtsel turul ettevõtjatele ja töötajatele võrdsed võimalused, toetades ja võimaldades innovatsioonil ja tootlikkusel põhinevat ausat konkurentsi, järgides samal ajal asjakohaseid sotsiaalseid standardeid. Liikmesriigid üksi ei suuda seda saavutada.

B. Lahendused

Milliseid seadusandlikke ja mitteseadusandlikke poliitikavariante on kaalutud? Kas on olemas eelistatud variant? Miks?

Lisaks lähtestsenaariumile kaalutakse kolme poliitikapaketti, millest igaühes on meetmed viies valdkonnas.
Kollektiivläbirääkimised palgakujunduses ning täitmise tagamine ja järelevalve mõjutavad nii neid riike, kes tuginevad miinimumpalga kaitse tagamisel kollektiivläbirääkimistele, kui ka neid riike, kes kasutavad seadusjärgse miinimumpalga kujundamise süsteeme. Riiklikud raamistikud seadusjärgsete miinimumpalkade kehtestamiseks ja ajakohastamiseks, sotsiaalpartnerite kaasamine seadusjärgsete miinimumpalkade

kehtestamisse ning miinimumpalga erisused ning sellest tehtavad mahaarvamised ja erandid mõjutavad ainult seadusjärgsete miinimumpalkade süsteeme. Poliitikapaketid erinevad selle poolest, milline on sotsiaalpartnerite roll miinimumpalga kujundamise süsteemi haldamisel, ning nende liikmesriikide puhul, kus kehtivad riiklikud seadusjärgsed miinimumpalgad, milline on valitsuste otsustusõigus miinimumpalga kehtestamisel ja ajakohastamisel.

Paketis A kutsutakse kõiki liikmesriike üles aktiivselt toetama kollektiivläbirääkimisi palgakujunduse üle, et tugevdada sotsiaalpartnerite rolli, sealhulgas laiendades halduskorras kollektiivlepingute katvust. Liikmesriikidele, kus kehtivad riiklikud seadusjärgsed miinimumpalgad, nähakse paketis ette sotsiaalpartnerite aktiivne kaasamine miinimumpalga kehtestamisse ning keelatakse erandid, erisused ja mahaarvamised. Seadusjärgse miinimumpalga piisavust hinnatakse inimväärse elatustaseme riikliku näitaja alusel. **Paketis B** palutakse kõigil liikmesriikidel toetada kollektiivläbirääkimisi palgakujunduse üle, eriti juhul, kui kollektiivläbirääkimiste katvus on väike. Lisaks nähakse ette, et liikmesriikides, kus kehtivad riiklikud seadusjärgsed miinimumpalgad, peavad riiklikud raamistikud sisaldama selgesõnalisi miinimumpalga piisavuse kriteeriume ja kontrollväärtusi, nagu 60 % brutomediaanpalgast või 50 % keskmisest brutopalgast, kusjuures sotsiaalpartnerite roll on lähtetasemega võrreldes suurem. Samuti nõutakse, et erisused ja mahaarvamised oleksid objektiivselt põhjendatud ja proportsionaalsed. **Paketis C** palutakse kõigil liikmesriikidel samuti toetada kollektiivläbirääkimisi palgakujunduse üle, eriti juhul, kui kollektiivläbirääkimiste katvus on väike. Lisaks eeldatakse, et liikmesriikides, kus kehtivad riiklikud seadusjärgsed miinimumpalgad, tuginevad riiklikud raamistikud algatuse eesmärkide saavutamiseks peamiselt automaatsele indekseerimisele koos kontrollväärtuste kasutamisega, samas kui erisused ja mahaarvamised peavad olema objektiivselt põhjendatud ja proportsionaalsed. **Kõik paketid** sisaldavad järgmisi sätteid täitmise tagamise ja järelevalve kohta, kuid eristavad kahte liiki süsteeme: tugevdada kollektiivlepingute palgaklauslite täitmise tagamist ja seal, kus see on kehtestatud, seadusliku miinimumpalga maksmist, tagades vastavuse kollektiivselt kokkulepitud palkadele ja seadusjärgsele miinimumpalgale riigihangete puhul ning tõhustades järelevalve- ja andmekogumismehhanisme.

Eelistatud pakett on B, sest see tasakaalustab kõige paremini poliitikaeesmärkide saavutamist seonduvate kuludega ja võimaldab saavutada poliitikaeesmärke proportsionaalsel viisil. See austab väljakujunenud riiklikke süsteeme ning jätab liikmesriikidele ja sotsiaalpartneritele otsustusruumi.

Võimalike õigusaktidena käsitleti direktiivi, nõukogu soovitust ja nende kahe kombinatsiooni. Eelistatud õigusakt oleks direktiiv, kuna sellega nähakse ette täitmisele kuuluvad miinimumnõuded, jättes samas liikmesriikidele võimaluse määratleda eesmärkide saavutamiseks sekkumise meetodi ja vormi.

Kes millist varianti toetab?

Sidusrühmad olid üldiselt nõus, et on oluline kaitsta töötajaid õiglase miinimumpalgaga. Konsultatsioonide juhtmotiiviks olid riiklike tavade järgimine, sotsiaalpartnerite tegevusvabadus ja kollektiivläbirääkimiste austamine. Kõik sotsiaalpartnerid, enamik liikmesriikide esindajatest nõukogu asjaomastes komiteedes ja Euroopa Parlamendi liikmed pooldasid kollektiivläbirääkimiste tugevdamist ja sotsiaalpartnerite kaasamist seadusjärgse miinimumpalga kindlaksmääramisse. Ametiühingud kutsusid üles sätestama stabiilsed ja selged kriteeriumid miinimumpalga kehtestamiseks, kusjuures mõned liikmesriikide esindajad pooldasid seda. Enamik tööandjaid pidas seda riigi pädevuseks. Ametiühingud pooldasid erandite/erisuste keelustamist/piiramist, kuid tööandjad olid selle vastu. Liikmesriikide esindajad olid selles küsimuses erinevatel arvamustel. Nõuete täitmise parandamisele avaldati laialdast toetust, kuid mõned tööandjad pidasid seda riiklikuks kohustuseks. Õigusakti valiku puhul pooldasid suur hulk tööandjaid ja mitme liikmesriigi esindajad mittesiduvat vahendit, mis võiks olla nõukogu soovituse vormis, samal ajal kui ametiühingud, mõne liikmesriigi esindajad ja üks juhtiv sotsiaalvaldkonna valitsusväline organisatsioon toetasid direktiivi.

C. Eelistatud poliitikavariandi mõju

Millised on eelistatud poliitikavariandi (kui see on olemas, vastasel korral peamiste poliitikavariantide) eelised?

Eelistatud pakett toob kaasa miinimumpalga tõusu umbes pooltes liikmesriikides. Sellest tõusust saaks kasu umbes 25 miljonit töötajat, kui liikmesriigid, kus on kehtestatud seadusjärgne miinimumpalk, suurendaksid seda 60 %ni mediaanpalgast või 50 %ni keskmisest palgast. Mitmes liikmesriigis võib seadusjärgse miinimumpalga tõus ületada 20 %. Miinimumpalga tõus tooks kaasa palga ebavõrdsuse ja palgavaesuse vähenemise 10 % võrra ning soolise palgalõhe vähenemise keskmiselt 5 % võrra, kui seadusjärgse miinimumpalgaga liikmesriigid tõstaksid selle 60 %ni mediaanpalgast või 50 %ni keskmisest palgast. Eeldatakse, et miinimumpalga tõstmine parandab stiimuleid töötamiseks.

Palgakujundust käsitlevate kollektiivläbirääkimiste tugevdamine ja nende katvuse suurendamine toob kasu töötajatele, soodustades palgakasvu kõigis liikmesriikides. Lisaks aitab miinimumpalga maksmise tagamine ja järelevalve tugevdamine kindlustada, et töötajatel on tegelik juurdepääs miinimumpalga kaitsele ja neile makstakse palka, millele neil on õigus. Kollektiivläbirääkimistele tuginevates liikmesriikides suurendab palgakujundust käsitlevate kollektiivläbirääkimiste toetamine kaitstud töötajate arvu ja parandab miinimumpalga

piisavust seal, kus see on väike. Seadusjärgse miinimumpalgaga riikides parandab miinimumpalga piisavust ja ettevõtluskeskkonda selgete ja stabiilsete kriteeriumide kasutamine miinimumpalga kehtestamise ja ajakohastamise suunamiseks ning sotsiaalpartnerite suurem roll. Lisaks tähendab erisuste ja mahaarvamiste piiramine, et vähem töötajaid saab miinimumpalgast väiksemat töötasu.

Millised on eelistatud poliitikavariandi (kui see on olemas, vastasel korral peamiste poliitikavariantide) kulud?

Majanduslik mõju hõlmab ettevõtjate suurenevaid tööjõukulusid, kõrgemaid hindu ja mõningal määral väiksemat kasumit. Hinnangute kohaselt kannavad tarbijad umbes ¾ kõrgema miinimumpalga majanduslikust maksumusest, samas kui umbes ¼ kannavad ettevõtjad. Ettevõtjatele avalduvat mõju leevendab see, et madalapalgalised tarbivad rohkem, mis toetab sisenõudlust. Eeldatakse, et kui liikmesriigid, kus on seadusjärgne miinimumpalk, tõstavad seda 60 %ni mediaanpalgast või 50 %ni keskmisest palgast, suureneb kogu ELi palgakulu mõõdukalt, ligikaudu 1 % (51–53 miljardit eurot aastas). Mõju üldisele konkurentsivõimele on eeldatavasti väike. Lisaks peaksid täiustatud miinimumpalga kindlaksmääramise mehhanismid vähendama võimalikku negatiivset mõju ettevõtjatele. Pakett annab liikmesriikidele piisava paindlikkuse, et võtta arvesse majandustingimusi ning mõju konkreetsetele sektoritele, piirkondadele ja VKEdele.
Võimalik negatiivne mõju tööhõivele on eeldatavasti piiratud. Kui liikmesriigid, kus on kehtestatud seadusjärgne miinimumpalk, suurendaksid seda 60 %ni mediaanpalgast või 50 %ni keskmisest palgast, mõjutaks see umbes 0,5 % kogutööhõivest. Miinimumpalga tõusust asjaomastele töötajatele tulenev kasu kaaluks suuresti üles võimaliku negatiivse mõju nende töötajate tööhõivele.

Milline on mõju ettevõtjatele, VKEdele ja mikroettevõtjatele?

VKEdes töötab umbes 87 % miinimumpalga saajatest (kuid umbes kaks kolmandikku kõigist töötajatest). Eeldatavasti mõjutab neid sama suur osa ettevõtjate otsestest kuludest. VKEdele avalduva mõju ulatus määratakse kindlaks riiklike kriteeriumidega, mis on kehtestatud seadusjärgse miinimumpalga taseme kindlaksmääramiseks. Seadusjärgse miinimumpalga tõstmine 60 %-ni mediaanpalgast või 50 %-ni keskmisest palgast kõigis riikides, kus see kehtib, tähendaks netokulude suurenemist ligikaudu 12 miljardi euro võrra. Võimalik negatiivne mõju VKEdele oleks eeldatavasti siiski piiratud. Esiteks on tõenäoline, et nad suudavad suurenenud tööjõukulud hinnatõusu kaudu tarbijatele üle kanda. Teiseks võib miinimumpalga tõstmine suurendada ka nõudlust nende teenuste järele. Suurenenud tööjõukulude võimalikku negatiivset mõju VKEdele tasakaalustaks osaliselt järkjärgulisem ja prognoositavam miinimumpalga tõstmine, mis parandaks ettevõtluskeskkonda.

Kas on ette näha märkimisväärset mõju riigieelarvetele ja ametiasutustele?

Miinimumpalga tõus, mis määratakse kindlaks käesoleva algatusega kooskõlas kehtestatud riiklike kriteeriumidega, peaks parandama riigieelarvete tasakaalu (alla 0,1 % SKPst). Mõju halduskoormusele on eeldatavasti piiratud, kuna eesmärk on tugevdada juba olemasolevaid institutsioone ja menetlusi.

Kas on oodata muud olulist mõju?

Jah, kõik paketid mõjutavad põhiõigusi. Samuti peaks need toetama soolist võrdõiguslikkust ja aitama vähendada soolist palgalõhet, kuna enamik miinimumpalga saajatest (ELis ligikaudu 60 %) on naised.

D. Järelmeetmed

Millal poliitika läbi vaadatakse?

Komisjon hindab algatust viis aastat pärast selle jõustumist vastavalt parema õigusloome suunistele. Algatuse eesmärkide saavutamisel tehtud edusamme jälgitakse mitmete algatuse eesmärkidega seotud näitajate abil.