

Bryssel 28.10.2020
SWD(2020) 246 final

KOMISSION YKSIKÖIDEN VALMISTELUASIAKIRJA

TIIVISTELMÄ VAIKUTUSTENARVIOINNISTA

Oheisasiakirja

ehdotukseen Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviksi

riittävästä vähimmäispalkoista Euroopan unionissa

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

Vaikutustenarvioinnin tiivistelmä
Vaikutustenarviointi riittäviä vähimmäispalkkoja EU:ssa koskevasta komission ehdotuksesta
A. Toimenpiteen tarve
Miksi? Mihin ongelmaan puututaan?
Jotta voidaan taata oikeudenmukaiset työ- ja elinolot ja rakentaa oikeudenmukainen ja sietokykyinen talous- ja yhteiskuntaelämä, on keskeisen tärkeää varmistaa, että EU:n työntekijöiden palkat ovat riittävät. Viime vuosikymmeninä matalat palkat eivät ole kehittyneet samaan tahtiin muiden palkkojen kanssa monissa jäsenvaltioissa, mikä on pahentanut työssäkäyvien köyhyyttä, palkkaeroja ja matalapalkkaisten kykyä selviytyä taloudellisista vaikeuksista. Vähimmäispalkkoilla on tässä yhteydessä merkittävä asema. Vähimmäispalkkasuoja voidaan tarjota työehtosopimuksilla (6 jäsenvaltiossa) tai lakisääteisellä vähimmäispalkalla (21 jäsenvaltiossa). Kun vähimmäispalkka on asetettu riittävälle tasolle, sillä suojataan työntekijöiden kohtuullinen elintaso, pidetään yllä kotimaista kysyntää, vahvistetaan työnteon kannustumia ja vähennetään työssäkäyvien köyhyyttä ja eriarvoisuutta palkkajakauman alapäässä. Vähimmäispalkka tukee myös sukupuolten tasa-arvoa, koska vähimmäispalkkaa saavista suurempi osuus on naisia. Monilla työntekijöillä ei kuitenkaan tällä hetkellä ole EU:ssa riittävän vähimmäispalkan tarjoamaa suojaa. Suurimassa osassa jäsenvaltiota, joissa on lakisääteinen vähimmäispalkka, se on liian alhainen muihin palkkoihin nähden ja/tai ei tarjoa kohtuullista elintasoa. Tätä voidaan havainnollistaa yleisesti käytetyillä viitearvoilla: i) kansalliset lakisääteiset vähimmäispalkat ovat lähes kaikissa jäsenvaltioissa alle 60 prosenttia mediaanipalkasta ja/tai 50 prosenttia keskipalkasta. Lisäksi jotkin työntekijäryhmät on suljettu kansallisen lakisääteisen vähimmäispalkkasuojan ulkopuolelle. Työehtosopimusneuvotteluja käyttävissä jäsenvaltioissa jotkut työntekijät eivät kuulu työehtosopimusten mukaisen vähimmäispalkkasuojan piiriin. Suojan ulkopuolelle jäävien työntekijöiden osuus on 10–20 prosenttia neljässä jäsenvaltiossa ja 55 prosenttia yhdessä jäsenvaltiossa. Jotkin ongelman taustalla olevat tekijät ovat yhteisiä molemmille järjestelmille: työehtosopimusneuvottelujen laskusuuntaus ja voimassa olevien kansallisten säännösten noudattamatta jättäminen. Lisäksi jotkin tekijät liittyvät vain lakisääteisten vähimmäispalkkojen määrittämisjärjestelmiin: vähimmäispalkkojen määrittämistä ja päivittämistä koskevien selkeiden ja vakaiden kriteerien puute, työmarkkinaosapuolten riittämätön osallistuminen, alempien palkkojen soveltaminen tiettyihin ryhmiin (vaihtelu), laitteiden arvoon tai muihin kustannuksiin perustuvien alennusten soveltaminen (vähennykset) ja poikkeusten käyttö.
Mitä toimenpiteellä on tarkoitus saada aikaan?
Toimenpiteen tarkoituksena on parantaa työoloja varmistamalla, että työntekijöillä unionissa on mahdollisuus riittävän lakisääteisen vähimmäispalkan tai työehtosopimusten tarjoamaan vähimmäispalkkasuojaan ja heillä on kohtuullinen elintaso riippumatta siitä, missä he työskentelevät. Tavoitteen saavuttamisessa on otettava huomioon vaikutukset työpaikkojen luomiseen ja kilpailukykyyn, myös pk-yritysten kilpailukykyyn. Sillä ei puututa jäsenvaltioiden oikeuteen määrittää lakisääteiset vähimmäispalkat tai edistää työehtosopimusten piiriin pääsemistä kunkin maan perinteiden ja erityispiirteiden mukaisesti sekä kansallista toimivaltaa ja työmarkkinaosapuolten sopimusvapautta kunnioittaen. Yleisen tavoitteen saavuttamiseksi tämän EU:n toimenpiteen erityistavoitteena on parantaa vähimmäispalkkojen riittävyttä ja kattavuutta.
Mitä lisäarvoa saadaan toimenpiteen toteuttamisesta EU:n tasolla?
EU:n toimilla saadaan aikaan tarvittava sysäys vähimmäispalkkojen määrittämisjärjestelmien uudistamiselle. Vähimmäispalkkojen määrittäminen kuuluu kansalliseen toimivaltaan, mutta EU:n tason kehyksellä varmistettaisiin, että edistys ei ole osittaista tai epätasaista, ja tuettaisiin näin ylöspäin suuntautuvaa lähentymistä, mikä on etua koko EU:n taloudelle. Voimassa olevilla EU:n välineillä, kuten talouspolitiikan eurooppalaisella ohjausjaksolla, ei ole kyetty riittävästi käsittelemään puutteita kansallisissa vähimmäispalkan määrittämisjärjestelmissä. Ongelma koskee jatkossa todennäköisesti useampia maita, jos EU:n tasolla ei toteuteta lisätoimia. Yksittäisillä mailla ei ole juurikaan halukkuutta parantaa vähimmäispalkkajärjestelmiään, koska käsityksenä on, että se saattaa vaikuttaa kielteisesti niiden ulkoiseen kustannuskilpailukykyyn. EU:n toimilla varmistetaan tasapuoliset toimintaedellytykset yrityksille ja työntekijöille sisämarkkinoilla tukemalla innovointiin ja tuottavuuteen perustuvaa oikeudenmukaista kilpailua ja mahdollistamalla se siten, että noudatetaan asianmukaisia sosiaalisia normeja. Jäsenvaltiot eivät voi saavuttaa tätä tavoitetta yksin.
B. Ratkaisut
Mitä lainsäädännöllisiä ja muita toimenpidevaihtoehtoja on harkittu? Onko jokin vaihtoehto arvioitu parhaaksi? Miksi?
Perusskenaarion lisäksi tarkastellaan kolmea toimenpidekokonaisuutta, joihin kuhunkin sisältyy toimenpiteitä

viidellä alalla.

Palkanmääritystä koskevat työehtosopimusneuvottelut ja täytäntöönpanon valvonta ja seuranta vaikuttavat sekä maihin, joissa vähimmäispalkkasuoja tarjotaan työehtosopimusneuvotteluilla, että maihin, joissa on lakisääteinen vähimmäispalkan määritysjärjestelmä. Kansallinen kehys lakisääteisen vähimmäispalkan määrittämisestä ja päivittämistä varten ja työmarkkinaosapuolten osallistuminen lakisääteisen vähimmäispalkan määrittämiseen sekä vähimmäispalkkaa koskevien vaihtelujen, vähennysten ja poikkeusten määrittämiseen koskevat vain lakisääteisiä järjestelmiä. Toimenpidekokonaisuuksien erot liittyvät työmarkkinaosapuolten asemaan vähimmäispalkan määritysjärjestelmissä ja niiden jäsenvaltioiden tapauksessa, joissa on lakisääteiset vähimmäispalkat, siihen, missä määrin hallituksilla on harkintavaltaa vähimmäispalkkojen määrittämisessä ja päivittämisessä.

Toimenpidekokonaisuudessa A kehoitetaan kaikkia jäsenvaltioita tukemaan aktiivisesti palkanmääritystä koskevia työehtosopimusneuvotteluja, jotta voidaan vahvistaa työmarkkinaosapuolten asemaa, myös laajentamalla hallinnollisesti työehtosopimusten kattavuutta. Jäsenvaltioille, joilla on kansallinen lakisääteinen vähimmäispalkka, esitetään työmarkkinaosapuolten tiiviimpää osallistumista vähimmäispalkkojen määrittämiseen ja edellytetään poikkeusten, vaihtelun ja vähennysten kieltämistä. Vähimmäispalkkojen riittävyyttä arvioitaisiin kohtuullisen elintason kansallisiin mittareihin nähden. **Toimenpidekokonaisuudessa B** kehoitetaan kaikkia jäsenvaltioita tukemaan palkanmääritystä koskevia työehtosopimusneuvotteluja, etenkin jos työehtosopimusneuvottelujen kattavuus on heikko. Lisäksi niiden jäsenvaltioiden osalta, joissa on lakisääteinen vähimmäispalkka, esitetään, että kansalliseen kehykseen sisällytettäisiin nimenomaiset kriteerit vähimmäispalkan riittävyydelle ja ohjeelliset viitearvot, kuten 60 prosenttia mediaanipalkasta (brutto) tai 50 prosenttia keskipalkasta (brutto), ja työmarkkinaosapuolten roolia korostettaisiin perusskenaarioon verrattuna. Siinä myös edellytetään, että vaihtelut ja vähennykset ovat objektiivisesti perusteltuja ja oikeasuhteisia. Myös **toimenpidekokonaisuudessa C** kehoitetaan kaikkia jäsenvaltioita tukemaan palkanmääritystä koskevia työehtosopimusneuvotteluja, etenkin jos työehtosopimusneuvottelujen kattavuus on heikko. Lisäksi jäsenvaltioissa, joissa on kansallinen lakisääteinen vähimmäispalkka, kansallisen kehyksen odotetaan tukeutuvan pääasiassa automaattiseen indeksointiin ja viitearvojen käyttöön, jotta saavutettaisiin toimenpiteen tavoitteet. Vaihtelujen ja vähennysten edellytetään olevan objektiivisesti perusteltuja ja oikeasuhteisia. **Kaikki toimenpidekokonaisuudet** sisältävät seuraavat täytäntöönpanon valvontaa ja seurantaa koskevat säännökset, mutta niissä tehdään ero näiden kahden järjestelmätyypin välille: tehostetaan työehtosopimuksiin sisältyvien palkkalausekkeiden sekä lakisääteisten vähimmäispalkkojen täytäntöönpanoa, varmistetaan kollektiivisesti sovittujen palkkojen ja lakisääteisten vähimmäispalkkojen noudattaminen julkisissa hankinnoissa ja vahvistetaan seuranta- ja tiedonkeruumekanismia.

Parhaaksi arvioitiin toimenpidekokonaisuus B, koska siinä tasapainotetaan parhaiten toimintapoliittisten tavoitteiden saavuttaminen ja siihen liittyvät kustannukset ja mahdollistetaan tavoitteiden saavuttaminen oikeasuhteisella tavalla. Siinä kunnioitetaan vakiintuneita kansallisia järjestelyjä ja jätetään jäsenvaltioille ja työmarkkinaosapuolille harkintavaltaa.

Toimintatavaksi harkittiin direktiiviä, neuvoston suositusta ja näiden kahden yhdistelmää. Parhaaksi arvioitu toimintatapa on direktiivi, koska siinä säädetään täytäntöön pantavista vähimmäisvaatimuksista ja jätetään jäsenvaltioille liikkumavaraa määritellä toimintatapa ja -muoto tavoitteiden saavuttamiseksi.

Mitkä toimijat kannattavat mitäkin vaihtoehtoa?

Sidosryhmät olivat yleisesti yhtä mieltä siitä, että on tärkeää suojella työntekijöitä kohtuullisella vähimmäispalkalla. Kuulemisten johtajatuksena oli kansallisten perinteiden, työmarkkinaosapuolten riippumattomuuden ja työehtosopimusneuvottelujen kunnioittaminen. Kaikki työmarkkinaosapuolet, suurin osa jäsenvaltioiden edustajista asianomaisissa neuvoston komiteoissa sekä Euroopan parlamentin jäsenet kannattivat työehtosopimusneuvottelujen vahvistamista ja työmarkkinaosapuolten osallistumista lakisääteisen vähimmäispalkan määrittämiseen. Ammattiliitot peräänkuuluttivat vakaita ja selkeitä kriteereitä vähimmäispalkkojen määrittämiseen, mitä joidenkin jäsenvaltioiden edustajat kannattivat. Useimmat työnantajat katsoivat tämän kuuluvan kansalliseen toimivaltaan. Ammattiliitot kannattivat poikkeusten/vaihtelujen kieltämistä/rajoittamista, mutta työnantajat vastustivat sitä. Jäsenvaltioiden edustajien kannat vaihtelivat. Noudattamisen tehostamista kannatettiin laajasti, mutta jotkin työnantajat katsoivat sen kuuluvan kansalliseen toimivaltaan. Toimintatavan valinnan suhteen monet työnantajat ja useiden jäsenvaltioiden edustajat kannattivat ei-sitovaa välinettä, esimerkiksi neuvoston suositusta, kun taas ammattiliitot, joidenkin jäsenvaltioiden edustajat ja yksi johtava sosiaalialan kansalaisjärjestö kannattivat direktiiviä.

C. Parhaaksi arvioidun vaihtoehdon vaikutukset

Mitkä ovat parhaaksi arvioidun vaihtoehdon hyödyt (jos parhaaksi arvioitua vaihtoehtoa ei ole, päävaihtoehtojen hyödyt)?

Parhaaksi arvioidun toimenpidekokonaisuuden ansiosta vähimmäispalkat kohoavat noin puolessa jäsenvaltioista. Näistä korotuksista voi hyötyä noin 25 miljoonaa työntekijää, jos jäsenvaltioissa, joissa on

lakisääteinen vähimmäispalkka, tämä palkka korotetaan 60 prosenttiin mediaanipalkasta tai 50 prosenttiin keskipalkasta. Lakisääteisen vähimmäispalkan korotukset voivat ylittää 20 prosenttia joissakin jäsenvaltioissa. Vähimmäispalkan korotuksilla voidaan vähentää palkkaeroja ja työssäkäyvien köyhyyttä 10 prosenttia sekä sukupuolten palkkaeroja noin 5 prosenttia keskimäärin, jos jäsenvaltiot, joissa on lakisääteinen vähimmäispalkka, korottavat palkan 60 prosenttiin mediaanipalkasta tai 50 prosenttiin keskipalkasta. Korotetun vähimmäispalkan odotetaan parantavan työnteon kannustimia.

Palkanmäärittäystä koskevien työehtosopimusneuvottelujen vahvistaminen ja niiden kattavuuden laajentaminen hyödyttää työntekijöitä edistämällä palkkakasvua kaikissa jäsenvaltioissa. Lisäksi vähimmäispalkkojen täytäntöönpanon ja seurannan vahvistamisella autetaan varmistamaan, että työntekijöillä on tosiasiallinen mahdollisuus vähimmäispalkkasuojaan ja että heille maksetaan palkka, johon heillä on oikeus. Jäsenvaltioissa, joissa käytetään työehtosopimusneuvotteluja, palkanmäärittäystä koskevien työehtosopimusneuvottelujen tukeminen kasvattaa suojattujen työntekijöiden lukumäärää ja parantaa riittävyyttä, jos se on alhainen. Maissa, joissa on lakisääteinen vähimmäispalkka, vähimmäispalkkojen määrittämistä ja päivittämistä ohjaavien selkeiden ja vakaiden kriteerien käyttö sekä työmarkkinaosapuolten vahvempi rooli parantavat vähimmäispalkkojen riittävyyttä ja liiketoimintaympäristöä. Vaihtelujen ja vähennysten rajoittaminen tarkoittaa sitä, että harvemmat työntekijät saavat vähimmäispalkan alittavaa palkkaa.

Mitkä ovat parhaaksi arvioidun vaihtoehdon kustannukset (jos parhaaksi arvioitua vaihtoehtoa ei ole, päävaihtoehtojen kustannukset)?

Taloudellisia vaikutuksia ovat yritysten kohonneet työvoimakustannukset, kohonneet hinnat ja jossakin määrin alemmat voitot. Arvioiden mukaan korkeampien vähimmäispalkkojen taloudellisista kustannuksista noin ¾ siirtyisi kuluttajille ja noin ¼ yrityksille. Yrityksiin kohdistuvia vaikutuksia lieventää matalapalkkaisten kulutuksen kasvu, mikä tukee kotimaista kysyntää. EU:n palkkamenojen kokonaiskasvun odotetaan olevan maltillista, noin 1 prosentti (51–53 miljardia euroa vuodessa), jos jäsenvaltioissa, joissa on lakisääteinen vähimmäispalkka, palkka korotetaan 60 prosenttiin mediaanipalkasta tai 50 prosenttiin keskipalkasta. Lisäksi kilpailukykyyn kokonaisuudessaan kohdistuvien vaikutusten odotetaan olevan vähäisiä. Parempien vähimmäispalkan määritysmekanismien pitäisi lieventää mahdollisia kielteisiä vaikutuksia yrityksiin. Toimenpidekokonaisuuteen sisältyy riittävästi joustavuutta, jotta jäsenvaltiot voivat ottaa huomioon taloudelliset olosuhteet ja vaikutukset tiettyihin aloihin, alueisiin ja pk-yrityksiin.

Työllisyyteen kohdistuvien mahdollisten kielteisten vaikutusten odotetaan olevan vähäisiä. Vaikutus olisi noin 0,5 prosenttia kokonaistyöllisyyteen, jos jäsenvaltioissa, joissa on lakisääteinen vähimmäispalkka, tämä palkka korotetaan 60 prosenttiin mediaanipalkasta tai 50 prosenttiin keskipalkasta. Vähimmäispalkan korotuksista asianomaisille työntekijöille koituvat hyödyt olisivat huomattavasti suuremmat kuin näihin työntekijöihin kohdistuva mahdollinen kielteinen työllisyysvaikutus.

Mitkä ovat vaikutukset yrityksiin, mukaan lukien pk- ja mikroyritykset?

Pk-yrityksissä työskentelee noin 87 prosenttia vähimmäispalkan saajista (verrattuna noin kahteen kolmasosaan kaikista työntekijöistä). Pk-yrityksiin odotetaan kohdistuvan samanlainen osuus yrityksille aiheutuvista välittömistä kustannuksista. Pk-yrityksiin kohdistuvan vaikutuksen suuruus riippuu kansallisista kriteereistä, jotka vahvistetaan lakisääteisen vähimmäispalkan tason määrittämistä varten. Lakisääteisen vähimmäispalkan korottaminen 60 prosenttiin mediaanipalkasta tai 50 prosenttiin keskipalkasta kaikissa maissa, jossa on lakisääteinen vähimmäispalkka, tarkoittaisi nettokustannusten kohoamista noin 12 miljardilla eurolla. Pk-yrityksiin kohdistuvien mahdollisten kielteisten vaikutusten odotetaan kuitenkin olevan vähäisiä. Ne pystyvät todennäköisesti siirtämään kohonneet työvoimakustannukset kuluttajille korottamalla hintoja.

Vähimmäispalkkojen korottaminen voi myös lisätä niiden palvelujen kysyntää. Kohonneiden työvoimakustannusten mahdollisia kielteisiä vaikutuksia pk-yrityksiin voitaisiin tasapainottaa asteittaisemmilla ja paremmin ennustettavissa olevilla vähimmäispalkan korotuksilla, jotka parantaisivat liiketoimintaympäristöä.

Kohdistuuko jäsenvaltioiden budjettiin ja julkishallintoon merkittäviä vaikutuksia?

Tämän aloitteen mukaisesti vahvistettujen kansallisten kriteerien perusteella määritettyjen vähimmäispalkan korotusten odotetaan parantavan julkisen talouden tasapainoa (alle 0,1 prosenttia BKT:stä). Hallinnolliseen rasitteeseen kohdistuvien vaikutusten odotetaan olevan vähäisiä, koska tarkoituksena on vahvistaa instituutioita ja menettelyjä, jotka ovat jo olemassa.

Onko toimenpiteellä muita merkittäviä vaikutuksia?

Kaikilla toimenpidekokonaisuuksilla on vaikutus perusoikeuksiin. Niiden odotetaan tukevan sukupuolten tasa-arvoa ja auttavan kaventamaan sukupuolten palkkaeroja, koska suurin osa vähimmäispalkan saajista (EU:ssa noin 60 %) on naisia.

D. Seuranta

Milloin asiaa tarkastellaan uudelleen?

Komissio arvioi aloitetta 5 vuotta sen voimaantulon jälkeen parempaa sääntelyä koskevien suuntaviivojen mukaisesti. Edistystä aloitteiden tavoitteiden saavuttamisessa seurataan tavoitteisiin liittyvillä indikaattoreilla.