

Brüssel, 4.3.2021
SWD(2021) 42 final

KOMISJONI TALITUSTE TÖÖDOKUMENT
MÕJU HINDAMISE ARUANDE KOMMENTEERITUD KOKKUVÕTE

Lisatud dokumendile:

Ettepanek:

EUROOPA PARLAMENDI JA NÕUKOGU DIREKTIIV,
millega tugevdatakse meeste ja naistele võrdse või võrdväärse töö eest võrdse tasu
maksmise põhimõtte kohaldamist tasustamise läbipaistvuse ja õiguskaitsemehhanismide
kaudu

{COM(2021) 93 final} - {SEC(2021) 101 final} - {SWD(2021) 41 final}

Kommenteeritud kokkuvõte
Mõjuhinna ettepaneku kohta, mis käsitleb meeste ja naiste võrdse tasustamise põhimõtte tugevdamist läbipaistvuse suurendamise kaudu
A. Vajadus meetmete järele
Mis on probleem ja miks on tegemist ELi tasandi probleemiga?
ELi toimimise lepingu artiklis 157 on sätestatud naiste ja meeste põhiõigus saada võrdse või võrdväärse töö eest võrdset tasu, kuid selle tulemuslik rakendamine on ELis endiselt suur väljakutse. Individuaalne palgadiskrimineerimine ja süsteemne kallutatuse palgastruktuurides on vaid üks soolise palgalõhe algpõhjustest muude põhjuste kõrval, nagu horisontaalne ja vertikaalne segregatsioon. Sooline palgalõhe on Euroopa Liidus jätkuvalt 14 % tasemel. See on nii töötajate kui ka tööandjate probleem. Selle põhiõiguse rakendamata jätmine mõjutab naiste majanduslikku sõltumatust tööelu kestel, aga ka pärast seda. Samuti kahjustab see tööturu tõhusat toimimist ja konkurentsi siseturul. Ootused tulevase töötasu suhtes võivad moonutada naiste töökohavalikut ja nende otsuseid oma tööaja ja karjäärimudeli kohta ning seega põhjustada majanduses üldiselt selget tootlikkuse vähenemise ohtu, mis tuleneb naiste ebapiisavast tööturul osalemisest. Tööandjate jaoks toob ebatõhus ressursikasutus kaasa tootlikkuse vähenemise ja varjatud kulud. Erinevused naiste ja meeste töö tasustamisel võivad mõjutada ka tööandjate konkurentsivõimet, nii et tööandjad, kes ei järgi võrdse tasustamise põhimõtet ja võivad riigiti kohaldada erinevaid norme, võivad saada ebaõiglase (ja ebaseadusliku) eelise. Individuaalset palgadiskrimineerimist ja soolist kallutatust palgakujuendusmehhanismides ja naiste töö hindamises võivad põhjustada järgmised tegurid: – tasustamise läbipaistmatus nii individuaalse töötaja kui ka tööandja tasandil, – mõistete „töötasu“ ja „võrdväärne töö“ puudulik kohaldamine ning – õiguskaitse ebapiisav kättesaadavus menetluslike takistuste tõttu ja ohvrite ebapiisavad õiguskaitsevahendid. Tasustamise läbipaistmatus takistab töötajaid hindamast, kas nende õigust võrdsele kohtlemisele seoses töötasuga on järgitud; see varjab ka naiste töö alahindamist palgastruktuuride (sageli teadmatusest tuleneva) kallutatuse tõttu. Probleemid võrdse või võrdväärse töö eest võrdse tasu maksmise hindamise põhimõistete „töötasu“ ja „võrdväärne töö“ nõuetekohase kohaldamisega muudavad võrdse tasustamise õiguse rakendamise nii töötajate kui ka tööandjate jaoks keeruliseks. Õiguskaitse ebapiisav kättesaadavus koos töötajate hirmuga ohvristamise ees muudab võrdse tasustamise õiguse teostamise veelgi keerulisemaks.
Mida tuleks saavutada?
Üldeesmärk on parandada ELi toimimise lepingu artiklis 157 ja direktiivis 2006/54/EÜ sätestatud meeste ja naiste võrdse või võrdväärse töö eest võrdse tasu maksmise põhimõtte rakendamist ja järgimise tagamist. Algatuse erieesmärgid on järgmised: töötajatele suuremate võimaluste loomine võrdse tasustamise õiguse täielikuks teostamiseks – palgadiskrimineerimise juhtumite avalikuks tegemine läbipaistvuse suurendamise kaudu ning töötajatele nende lahendamiseks vajaliku teabe ja vahendite andmine ning naiste töö süsteemse alahindamise lõpetamine tööandja tasandil läbipaistvuse suurendamise ja palgakujuendusmehhanismidest naiste töö alahindamist kinnistava kallutatuse kõrvaldamise kaudu. Mõlemat eesmärki saaks toetada, kui tegeleda probleemidega, mis on seotud võrdse tasustamise põhiliste õigusmõistete kohaldamise ja õiguskaitse kättesaadavusega.
Milline on ELi tasandi meetmete lisaväärtus (subsidiarsus)?
ELi tasandi meetmetega tagatakse, et meeste ja naiste palgavõrdsus toimib ka tegelikult ning et kõik kodanikud saavad teostada oma õigusi vastavalt kõigis liikmesriikides kohaldatavatele miinimumnõuetele. ELi meetmetega ei loodaks mitte ainult ühtlustatud miinimumnõuded töötajate kaitseks, vaid ka võrdsed turutingimused siseturul tegutsevatele tööandjatele, hoides seeläbi ära ebaõiglase konkurentsi. Ainult ühtne ja terviklik üleeuroopaline lähenemisviis saab tagada kõigile

liikmesriikidele võrdsed võimalused ja hoida ära olukorrad, kus tööandjad otsivad ebaõiglaseid konkurentsieelseid palgadiskrimineerimise kaudu. ELi meetmete võtmise vajadus tuleneb aluslepingust ning nendega toetatakse ELi põhiõiguste hartas põlistatud aluspõhimõtet ja õigust võrdsele kohtlemisele. Nagu näitab asjaomaste võrdset tasustamist käsitlevate ELi õigusnormide komisjoni 2020. aasta hinnang, ei ole tõenäoline, et kogu liidus võetakse palgavõrdsuse edendamiseks võrreldavaid meetmeid ilma ELi tasandi õigusakti surveta.

B. Lahendused

Millised on poliitikavariandid eesmärkide saavutamiseks? Kas on olemas eelistatud variant? Kui ei, siis miks?

Kaaluti järgmisi variante:

variant 0 – olukord jääb samaks;

variant 1 – seadusandlikud meetmed läbipaistvuse tagamiseks töötajate tasandil. See hõlmab läbipaistva palgateabe jagamist nii enne töölevõtmist kui ka töötamise ajal järgmisel alusel:

ennetav teabe jagamine tööandjate poolt (variant 1A) või

töötajate, nende esindajate või võrdõiguslikkuse küsimustega tegelevate asutuste taotluse korral (variant 1B);

variant 2 – seadusandlikud meetmed läbipaistvuse loomiseks tööandja tasandil. See hõlmab ambitsioonikuse poolest nelja varianti:

variant 2A – võrdse tasustamise sertifikaat;

variant 2B – töötasude ühine hindamine tööandjate ja töötajate esindajate poolt;

variant 2C – palgaaruandlus koos töötasu ühise hindamisega ja

variant 2D – rangem palgaaruandlus ja töötasu ühine hindamine juhul, kui ilmneb meeste ja naiste statistiliselt oluline palgaerinevus, ja

variant 3 – õigusakt kehtiva õigusraamistiku rakendamise ja jõustamise hõlbustamiseks (ilma tasustamise läbipaistvusega). See hõlmab olemasolevate põhimõtete „töötasu“ ja „võrdväärne töö“ selgitamist ning õiguskaitse kättesaadavuse ja õiguskaitsemehhanismide parandamist.

Eelistatud pakett koosneb **variandi 1B** (töötajatele palgateabe jagamine enne töölevõtmist koos õigusega taotleda teavet töötamise ajal), **variandi 2D** (rangem palgaaruandlus ja töötasu ühine hindamine juhul, kui ilmneb statistiliselt oluline palgaerinevus) ja **variandi 3** kombinatsioonist, mis kehtestatakse ühe uue algatusega. See on kõige proportsionaalsem ja sihipärasem lahendus: sellega saavutatakse üld- ja erieesmärgid, leides seejuures tasakaalu tulemuslikkuse ja tõhususe vahel ning võttes arvesse kindlate tõendatavate andmete puudumist probleemi ulatuse kohta ja praegust COVID-19 pandeemiast tingitud majanduslangust.

Kavandatud seadusandlike meetmete eesmärk on tagada tasustamise ja palgastruktuuride läbipaistvus, suurendada töötajate mõjuvõimu ja lõpetada naiste töö süsteemne alahindamine. Nende meetmetega tagatakse töötajate õigus saada vajalikku teavet, et hinnata, kas nad võivad olla soolise palgadiskrimineerimise ohvrid. Samuti võimaldab see tööandjatel tuvastada diskrimineerimist ja palgastruktuuride kallutatust ning astuda samme olukorra parandamiseks. Seadusandlik variant hõlmab erandeid, millega tasakaalustatakse õigus võrdsele tasustamisele eri meetmetega kaasneva võimaliku koormuse ja kuludega ning suunatakse meetmed sinna, kus neid kõige rohkem vajatakse. Alla 250 töötajaga tööandjad ei oleks kohustatud andma töötajatele ennetavalt regulaarset teavet töötasu kohta ega esitama töötasuaruandeid, samuti ei pea nad tegema töötasu ühiseid hindamisi. Sellistes üksustes oleks töötajate õigused kaitstud õigusega nõuda töötasu kohta asjakohast teavet, tõendamiskoormise rangema ümberpööramise ja õiguskaitse parema kättesaadavusega. Pakett hõlmab ka võrdse

tasustamisega seotud põhimõistete paremat kohaldamist.

Millised on eri sidusrühmade seisukohad? Kes toetab millist varianti?

Käesoleva mõjuhinna ja ELi võrdse tasustamise õigusraamistiku eelneva hindamise jaoks toimusid ulatuslikud konsultatsioonid sidusrühmadega.

Konsultatsioonile vastanud **eraisikud** väljendasid üldist toetust. See on kooskõlas arvamusuuringute, näiteks 2017. aastal korraldatud Eurobaromeetri uuringu tulemustega.

Enamik **tööandjaid** eelistaksid seada prioriteediks soolise palgalõhe muude algpõhjustega tegelemise. Kõnealust algatust peavad nad soolise palgalõhe vähendamiseks vähem tõhusaks ja seetõttu tarbetult kulukaks, eriti VKEde jaoks. Nad tõid välja raskused võrdväärse töö hindamisel ja andmekaitseprobleemid. Samuti viitasid nad sotsiaalpartnerite sõltumatusele ja vajadusele säilitada olemasolevad aruandlusvahendid liikmesriikide tasandil.

Ametiühingud valdavalt toetavad algatust ja pooldavad veelgi söakamaid lähenemisviise, kuigi mõned peavad seda subsidiaarsuse seisukohast küsitavaks.

Liikmesriikide seisukohad on erinevad, kuid enamasti pooldavad (eriti juba läbipaistvusmeetmeid võtnud riikide seas).

C. Eelistatud poliitikavariandi mõju

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

Lisaks peamisele, põhiõiguse teostamise eesmärgile hoogustavad tasustamise läbipaistvuse meetmed kultuurilist nihet soolise võrdõiguslikkuse küsimustes ning toovad kaasa otstarbekamad ja sihipärasemad poliitikameetmed selles valdkonnas. *Töötajate jaoks* suurendab tasustamise läbipaistvus tööga rahulolu ja töötajate kaasamist. See suurendab teadlikkust ja võimaldab töötajatel, eelkõige naistel, taotleda õiguskaitset põhjendamatute individuaalsete palgaerinevuste korral ning palgakujunduses ja töökoha hindamisel esineva soolise kallutatuse korral. *Tööandjate jaoks* kaasnevad läbipaistva tasustamise rakendamisega paremad võimalused oma töötajaid hoida, suurem atraktiivsus tööandjana ja kasumlikkus. *Ühiskond tervikuna* saab kasu suuremast tegelikust ja – mis on samuti oluline – tajutavast võrdsusest. Võrdsema tasustamisega kaasneb ressursside parem jaotamine ja kasutamine, ebavõrdsuse vähenemine ja säästvam areng. Kokkuvõttes võib tasustamise läbipaistvuse meetmetel olla märkimisväärne käitumist muutev mõju. Kasu ulatus sõltub sellest, mil määral õigusakte järgitakse, ning sellest, mil määral tööandjad järeelmeetmeid võtavad.

Meetmepaketi võimalikuks mõjuks on hinnatud **soolise palgalõhe seletamatu osa vähenemist kokku 3 protsendipunkti**. Selline vähenemine aitaks langetada **suhtelise vaesuse piiri** ELis praeguselt keskmiselt 16,3 %-lt ligikaudu 14,6 %-le, kusjuures erinevused riikide ja leibkonnatüüpide vahel oleksid märkimisväärsed. See tooks omakorda kaasa kogutulu üldise suurenemise 6,9 % ning vähendaks üldiselt nii turupõhist kui ka netotulu ebavõrdsust. Vaesusmäär kahaneb kõige enam **üksikvanemaga leibkondade puhul, millest 85 % on naised**. Lisandub **positiivne mõju riigieelarvetele**: otsestest maksudest ja sotsiaalmaksetest saadav valitsemissektori tulu suureneks ligikaudu 7,5 %, samas kui sotsiaalsiirded (rahalised hüvitised) väheneksid peamiselt majanduslikust olukorrast sõltuvate toetuste vähenemise tõttu ligikaudu 0,4 %.

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

Liikmesriikide **halduskulud** (seoses **ülevõtmise** ja **jõustamisega**) ning nõuete täitmise järelevalvega seotud kulud on eeldatavasti piiratud.

Selle paketiga kaasneksid tööandjatele ühekordsed **nõuete täitmisega** seotud kulud (mis eeldatavasti on väikesed või mõõdukad) ja väiksemad korduvkulud. Tööandjate kogukulused hinnati järgnevalt:

- palgainfo jagamine enne ülevõtmist – 0 eurot;
- individuaalsele palgateabenõudele vastamine – 20 eurot (ligikaudne summa, sõltumata ettevõtte

suurusest); – kohustuslik aruandlus keskmise soolise palgavahe kohta töötajate kategooriate kaupa – 379–508 eurot kuni 721–890 eurot (üle 250 töötajaga ettevõtete puhul) ja – täiendav hindamine (vajaduse korral – üle 250 töötajaga ettevõtetes, kus palgaaruannetest ilmneb statistiliselt oluline palgalõhe) – 1 180–1 724 eurot kuni 1 911–2 266 eurot tööandja kohta (iga järgmise hindamisega summa eeldatavasti väheneb). Kogukulu ELi jaoks oleks 26–50 miljonit eurot palgaaruandlusele koos lisakuludega, mis tulenevad töötasu võimalikust ühisest hindamisest ja palgateabe taotlustest, mis mõlemad sõltuvad palgadiskrimineerimise konkreetsest ulatusest.
Milline on mõju VKEdele ja konkurentsivõimele? Vähema kui 250 töötajaga tööandjad ei ole kohustatud andma töötajatele ennetavalt teavet töötasu kohta, esitama palgavahe aruandlust ega tegema tingimuslikke töötasu ühiseid hindamisi. Palgaaruandluse ja hindamismeetmeid kohaldataks ELi ettevõtetest 0,2 % suhtes (mis hõlmaks 33 % ELi tööjõust). Siiski on kõigil töötajatel õigus nõuda konkreetset palgateavet ja kõik tööandjad on kohustatud seda andma. Algatus käsitleb eelkõige ELi põhiõiguse (õigus võrdsele töötasule) rakendamist. Neid eesmärke koos ELi sotsiaalsete eesmärkidega peetakse võrdse tasustamise õiguse majanduslikust mõjust tähtsamaks¹. Ainult ühtne ja terviklik üleeuroopaline lähenemisviis saab tagada kõigile liikmesriikidele võrdsed võimalused ja hoida ära olukorrad, kus tööandjad otsivad ebaõiglaseid konkurentsieeliseid palgadiskrimineerimise kaudu.
Kas on ette näha märkimisväärt mõju riigieelarvetele ja ametiasutustele? Eelistatud variandi rakendamisega kaasnevad eeldatavasti piiratud kulud, nii üleüldiselt kui eelkõige riigiasutuste jaoks. Need kulud võivad erineda sõltuvalt toetusest, mida liikmesriigid vabatahtlikult tööandjatele pakuvad (nt tehes kättesaadavaks spetsiaalseid IT-taristuid, asendades palgaaruandluse haldusandmetel põhineva aruandlusega, pakkudes suuniseid ja koolitust töökohtade sooneutraalse hindamise ja klassifitseerimise süsteemide kohta jne). Samal ajal oodatakse positiivset mõju, ehkki usaldusväärt üldhinnangut pole võimalik anda. Naiste kõrgemad palgad (mis sõltuvad käesoleva ettepaneku tulemusel korrigeeritava palgadiskrimineerimise summast) võiksid tuua kaasa valitsemis sektori tulude suurenemise (suurem tulumaksu ja sotsiaalkindlustusmaksude laekumine). Samas võib naiste keskmise palga tõusu tasakaalustada meeste palkade kasvu aeglustumine, nii et koondmõju suhtes puudub kindlus. Kuna need muutused puudutaksid pigem madalama palgaga töötajaid, võivad need kaasa tuua ka (rahaliste) sotsiaalsirete vähenemise, mis on peamiselt seletatav majanduslikust olukorrast sõltuvate rahaliste toetuste vähenemisega (vt eespool punkt hüvitiste kohta).
Kas on oodata muud olulist mõju? Võimalikku keskkonnamõju ei ole tuvastatud.
Proportsionaalsus? Proportsionaalsuse põhimõtet järgitakse täielikult, kuna kavandatud läbipaistvusmeetmete kohaldamisala varieerub vastavalt tööandjate suurusele, välistades liigsed kulud ja koormuse, kuid tagades samal ajal töötajate põhiõigused. Ettepanekus võetakse arvesse kindlate andmete puudumist palgadiskrimineerimise kohta ja COVID-19 pandeemiast tingitud majanduslangust. Kavandatud sekkumine on miinimummeede, mis on vajalik võrdse tasustamise põhimõtte tulemuslikuks rakendamiseks kõigis liikmesriikides.
D. Järeelmeetmed
Millal poliitika läbi vaadatakse?

¹ Deutsche Telekom AG vs. Lilli Schröder, C-50/96, ECLI:EU:C:2000:72, punkt 57.

Komisjon kavatseb algatuse rakendamise läbi vaadata, et hinnata, millises ulatuses on poliitikaeesmärgid saavutatud. See **hindamine** peaks toimuma **kaheksa aasta** möödudes õigusakti rakendamise tähtpäevast ja võimaluse korral koos soolise palgalõhe andmete avaldamisega,² et tagada tavade ja mõju sisukas hindamine kõigis liikmesriikides.

² ELi töötasu struktuuri uuring.