



**SOC/632**

**Inimväärne miinimumpalk kogu Euroopas**

## **ARVAMUSE EELNÕU**

Tööhõive, sotsiaalküsimuste ja kodakondsuse sektsioon

**„Inimväärne miinimumpalk kogu Euroopas“**

[Ettevalmistav arvamus Euroopa Parlamendi / nõukogu taotlusel]

Raportöörid: **Stefano Mallia** ja **Oliver Röpke**

Kontakt

[soc@eesc.europa.eu](mailto:soc@eesc.europa.eu)

Administraatorid

June Bedaton ja Sophie Zimmer

Dokumendi kuupäev

10/09/2020

Konsulterimistaotlus	Euroopa Parlament, 30/01/2020
Õiguslik alus	Euroopa Liidu toimimise lepingu artikli 304 esimene lõik
Vastutav seksioon	tööhõive, sotsiaalküsimuste ja kodakondsuse seksioon
Vastuvõtmine seksioonis	09/07/2020
Vastuvõtmine täiskogus	DD/MM/YYYY
Täiskogu istungjärk nr	...
Hääletuse tulemus	.../.../...
(poolt/vastu/erapooletuid)	.../.../...

## 1. Järeldused ja soovitused

- 1.1 COVID-19 pandeemia on Euroopat rängalt tabanud. Euroopa Liit ja selle liikmesriigid seisavad silmitsi ajaloolise ulatusega majanduslangusega, millel on tõsised tagajärjed inimestele ja ettevõtetele. Tööhõive ja sissetuleku säilitamiseks ning majandustegevuse, konkurentsivõime ning hästitoimiva sotsiaalse ja majandusliku mudeli kiireks ja jätkusuutlikuks taaskäivitamiseks on lühikeses ja keskpikas perspektiivis vaja kooskõlastatud ja otsustavat poliitikat. Kvaliteetsed töökohad ja õiglane palk, sealhulgas inimväärne miinimumpalk kogu Euroopas, peavad olema lahenduse osa. Arvesse tuleb võtta ka majanduslikke tegureid, sealhulgas ettevõtete tootlikkust ja jätkusuutlikkust. Tõhus kodanikuühiskonna dialoog on eduka tulemuse tagamise ja kodanike usalduse säilitamise pant. Tugev ja tõhus sotsiaaldialoog ja kollektiivläbirääkimised on olulised ka majanduslike ja tööturu probleemide lahendamiseks ning taastumise tagamiseks.
- 1.2 Ettevalmistavat arvamust taotles Euroopa Parlament, pidades silmas komisjoni peatset algatust õiglase miinimumpalga kohta. Komitee töötajate rühm ja Euroopa mitmekesisuse rühm toetavad seisukohta, et kõigile ELi töötajatele peaks olema tagatud õiglane miinimumpalk, mis võimaldab inimväärset elatustaset, olenemata nende töökohast. See on põhiõigus. Tööandjate rühm on seisukohal, et miinimumpalga kehtestamine kuulub riigi pädevusse, võttes arvesse konkreetse riikliku süsteemi eripära.
- 1.3 Liikmesriikide seadusjärgse miinimumpalga tase on jätkuvalt väga erinev, kajastades majandusliku ja sotsiaalse arengu erinevat taset, ning mõnes liikmesriigis jääb palgatase suhtelise vaesuse piiri palgamäärast märgatavalt allapoole. Komitee on juba varem teatanud oma veendumusest, et liikmesriikides on vaja teha suuremaid jõupingutusi töötasude lähenemiseks ja miinimumpalga kehtestamiseks, rõhutades samal ajal, et riiklike sotsiaalpartnerite pädevust ja autonoomiat palgakujunduse protsessis tuleb täielikult austada kooskõlas riiklike tavadega<sup>1</sup>. Jõupingutusi tuleks teha ka kollektiivläbirääkimiste tugevdamiseks, sest see aitaks samuti kaasa õiglasema töötasu saavutamisele üldiselt.
- 1.4 Palk, sealhulgas miinimumpalk, on Euroopa Liidu sotsiaalse turumajanduse mudeli tähtis aspekt. Inimväärse miinimumpalga tagamine kõigis liikmesriikides aitaks saavutada mitmeid ELi eesmärke, sealhulgas palkade ülespoole suunatud lähenemine, sotsiaalse ja majandusliku ühtekuuluvuse parandamine, soolise palgalõhe kaotamine, elu- ja töötingimuste üldine parandamine ning võrdsete tingimuste tagamine ühtsel turul. Palk kajastab tasu tehtud töö eest ja on üks teguritest, mis tagab ettevõtjate ja töötajate vastastikuse kasu. Palk on seotud riigi, piirkonna või valdkonna majandusliku olukorraga. Muutused võivad mõjutada tööhõivet, konkurentsivõimet ja makromajanduslikku nõudlust.
- 1.5 Miinimumpalk peaks olema õiglaselt suhtes eri riikide sissetulekute jaotusega ja selle tase peaks olema ka reaalhindades piisav inimväärse elatustaseme võimaldamiseks, säilitades samal ajal kvaliteetseid töökohti pakkuvate ettevõtete jätkusuutlikkuse.

---

<sup>1</sup> [ELT C 125, 21.4.2017, lk 10.](#)

- 1.6 Komitee on jätkuvalt mures selle pärast, et vaesus üldiselt ja palgavaesus on paljudes liikmesriikides endiselt suur probleem. Probleemide lahendamiseks on vaja ELi ja liikmesriikide tasandil terviklikku lähenemisviisi, mis hõlmab toetust tõhusatele aktiivse kaasamise kavadele, mida toetavad olulised ja võimalusi pakkuvad sotsiaalteenused. Samuti on vaja hästi toimivaid tööturget, riiklikke tööturuasutusi ja aktiivset tööturupoliitikat. Komitee on välja pakkunud ka järkjärgulise liikumise liikmesriikide töötuskindlustuse valdkonna ühiste miinimumstandardite poole<sup>2</sup>. Komitee on varem nõudnud Euroopa siduva raamistiku kehtestamist inimväärse miinimumsissetuleku tagamiseks Euroopas<sup>3</sup>. Töötajate rühm ja Euroopa mitmekesisuse rühm toetasid arvamust, kuid tööandjate rühm ei jaganud seda visiooni Euroopa tasandil miinimumsissetulekut tagava siduva instrumendi loomiseks.
- 1.7 Euroopa Komisjon on teatanud kavatsusest esitada ettepanek õigusakti kohta, mille eesmärk on tagada igale liidus töötavale inimesele õiglane miinimumpalk. Töötajate rühma ja Euroopa mitmekesisuse rühma jaoks on see komisjoni algatus Euroopa sotsiaalõiguste samba 6. põhimõtte rakendamise oluline aspekt. Komisjon on selgitanud, et eesmärk ei ole kehtestada ühtne Euroopa miinimumpalk, ühtlustada otse miinimumpalga taset kogu ELis ega kehtestada seadusjärgset miinimumpalka riikides, kus kollektiivlääbirääkimistega kaetus on suur ja palgakujundus toimub eranditult nende kaudu. Samuti on ta rõhutanud, et austab täielikult iga riigi pädevust, traditsioone ja eripära ning sotsiaalpartnerite lepinguvabadust ja autonoomiat ning et ühegi meetmega ei kahjustata hästi toimivaid kollektiivlääbirääkimiste süsteeme.
- 1.8 Euroopa sotsiaalpartneritele suunatud teise etapi konsultatsioonidokumendis, milles käsitletakse võimalikke meetmeid õiglase miinimumpalgaga seotud probleemide lahendamiseks, on komisjon märkinud, et tema arvates on ELi toimimise lepingu artikli 153 lõike 1 punkti b alusel võimalik võtta ELi tasandil seadusandlikke ja muid kui seadusandlikke meetmeid kooskõlas subsidiaarsuse ja proportsionaalsuse põhimõttega ning ELi toimimise lepingu artikli 153 lõikega 5 kehtestatud piirides. Selles viidatakse, et kaalumisel olevad ELi õigusaktid on direktiiv ja soovitus. Komitees ollakse siiski eriarvamusel selles, kas artikli 153 kohaselt võetav mis tahes meede, eriti direktiiv, saab üldse õiguspärane olla. Komitee märgib samuti, et Euroopa Liidu toimimise lepingu artikli 155 alusel on Euroopa sotsiaalpartneritel võimalik pidada läbirääkimisi ja sõlmida kokkuleppeid.
- 1.9 Seepärast tunnistab komitee, et ELi võimalikud meetmed selles valdkonnas võivad põhjustada probleeme. Üks peamisi mureküsimesi on see, et ELil puudub pädevus võtta töötasu, sealhulgas palgatasemeid, käsitlevaid meetmeid ning et selline tegevus võib kahjustada sotsiaalpartnerite autonoomiat ja õõnestada kollektiivlääbirääkimiste süsteeme, eelkõige liikmesriikides, kus miinimumpalk on kehtestatud kollektiivlepingutega. Lisaks valitsevad isegi komitees endas eriarvamusel ELi meetmete lisaväärtuse suhtes. Kuigi enamik komitee liikmeid leiab, et selline tegevus võiks anda lisaväärtust, ei ole teised sellega nõus.
- 1.10 Töötajate rühm ja Euroopa mitmekesisuse rühm on seisukohal, et on vaja võtta meetmeid, kuna ELis on töötajaid, eelkõige haavatavaid töötajaid, kes ei ole hõlmatud seadusjärgse

---

<sup>2</sup> [ELT C 97, 24.3.2020, lk 32.](#)

<sup>3</sup> [ELT C 190, 5.6.2019, lk 1.](#)

miinimumpalgaga ja/või on olukorras, kus miinimumpalga tase ei ole inimväärse elatustaseme tagamiseks piisav. Seetõttu oleks hea leppida kokku ELi ühises künnises, määrates sellega ära, milles inimväärne elatustase seisneb. Tööandjate rühm on seisukohal, et künniste teemat ei tohi lahendada ELi meetmetega, kuna ELil puudub pädevus palgatasemete valdkonnas.

- 1.11 Komitee ei alahinda teemaga seotud küsimuste keerukust. On oluline, et kõik ELi meetmed põhineksid liikmesriikide olukorra ja tundlike teemade täpsel analüüsil ja mõistmisel ning neis võetaks täielikult arvesse sotsiaalpartnerite rolli ja autonoomiat ning erinevaid töösuhete mudeleid. Sama hädavajalik on, et iga ELi algatus kaitseks nende liikmesriikide mudeleid, kus sotsiaalpartnerid ei pea seadusjärgset miinimumpalka vajalikuks.
- 1.12 Riiklikul tasandil langetatud valiku kohaselt sobivad sotsiaalpartnerid, kelle autonoomiat ja kelle valitud tasandit tuleb täielikult austada, kõige paremini palka kindlaks määrama. Seadusjärgse miinimumpalga kujundamise süsteemide puhul on õigeaegne ja asjakohane konsulteerimine sotsiaalpartneritega tähtis selleks, et tagada tööandjate ja töötajate vajaduste arvessevõtmine. Komitee avaldab kahetsust, et mõnes liikmesriigis sotsiaalpartnereid ei kaasata ega konsulteerita nendega piisavalt seadusjärgse palga kujundamise süsteemide või palkade kohandamise mehhanismidesse üle. Komitee kiidab komisjoni tõdemuse eest, et ELi meetmete abil saab edendada kollektiivläbirääkimiste rolli piisava miinimumpalga ja sellega kaetuse toetuseks. Kollektiivläbirääkimisi toetavad meetmed võiks lisada miinimumpalka käsitlevatesse ELi meetmetesse, austades samas erinevaid riiklikke töösuhete süsteeme. See on kooskõlas komitee varasemate soovitusetega, milles kutsuti üles tugevdama kollektiivläbirääkimisi ja sotsiaaldialoogi ning toetama sotsiaalpartnerite suutlikkuse suurendamist. Kollektiivläbirääkimiste toetamiseks kogu ELis võiks lisavahendina kasutada ka riigihankelepinguid.

## 2. Taust ja kontekst

- 2.1 Euroopa Parlament taotles käesoleva ettevalmistava arvamuse koostamist, kuna komisjon kavatses esitada seadusandliku algatuse õiglase miinimumpalga kohta. 2020. aasta juulis tööd alustanud eesistujariik Saksamaa on samuti märkinud, et miinimumpalk on tema prioriteetide hulgas. Euroopa Majandus- ja Sotsiaalkomitee tunneb heameelt võimaluse üle anda edasine panus arutellu selle üle, milliseid meetmeid võiks võtta Euroopa tasandil, pidades silmas liikmesriikide erinevat olukorda ning pädevuste jaotust ELi ja riikliku tasandi vahel.
- 2.2 COVID-19 pandeemia on terve põlvkonna suurim tervisealane, sotsiaalne ja majanduslik hädaolukord. Lisaks kiireloomulistele meetmetele on lühikeses ja keskpikas perspektiivis vaja laiaulatuslikke, koordineeritud ja otsustavaid poliitikameetmeid, et vältida pikaajalist negatiivset mõju ühiskonnale, majandusele ja töömaailmale.
- 2.3 EL ja liikmesriigid on silmitsi ajaloolise ulatusega majanduslangusega. Euroopa Komisjoni kevadise majandusprognoosi kohaselt võib kogu ELi SKP 2020. aastal väheneda 7,5 % ja 2021. aastal suurenda ligikaudu 6 %, kuid liikmesriikide vahel on suured erinevused<sup>4</sup>. Ettevõtjad, eelkõige VKEd ja mikroettevõtjad, seisavad silmitsi enneolematute majanduslike

---

<sup>4</sup> [2020. aasta kevadine majandusprognoos: tõsine ja ebahühtlane majanduslangus ning ebakindlus seoses taastumisega.](#)

tagajärgede ja keeruliste otsustega, mis puudutavad nende püsijäämist, sealhulgas töötajate töö säilitamist või vallandamist. Liikumispiirangud tabasid rängalt paljusid majandussektoreid ning paljud ettevõtted kardavad peatset pankrotti, näiteks teenuste-, hotelli-, restorani- ja toitlustus- ning kultuurisektoris.

- 2.4 Rängalt on kannatada saanud avalikud teenused, eelkõige tervishoiu- ja sotsiaalkaitseüsteemid, mis on tugeva surve all aidata abivajajaid. Ilma jõuliste riiklike meetmete ja toetuseta võib COVID-19 põhjustada ka töötuse, vaeghõive ja vaesuse suurenemist. Üle veerandi Eurofoundi COVID-19 uuringule vastajatest teatab, et nad on kaotanud töö kas ajutiselt (23 %) või alaliselt (5 %)<sup>5</sup>. Komisjoni prognoosi<sup>6</sup> kohaselt võib ELi töötuse määr suureneda 2020. aastal 6,7 %-lt 9 %-le, langedes seejärel 2021. aastal ligikaudu 8 %-le, mis on jällegi liikmesriigiti erinev.
- 2.5 COVID-19 kriis on toonud teravalt esile ka füüsilisest isikust ettevõtjate, ebatüüpilises töösuhtes ja ebakindlas olukorras olevate töötajate erilise haavatavuse, sest nemad jäetakse liiga sageli välja sotsiaalkaitse turvavõrgustikest, mis leevendaksid nende sissetuleku või töö kaotust. Ühiskonda antud panuse eest on avalikult kiidetud oluliste teenuste osutajaid, kes sageli ise paljuga riskisid. Nende töö näiteks tervishoiu- ja sotsiaalteenuste, jaemüügi ning kulleri- ja koristusteenuste valdkonnas on olnud tähtis kogu ühiskonnale, kuid sageli on neid alahinnatud. Neid tuleb paremini tunnustada.
- 2.6 Naised, võõrtöötajad ja etniliste vähemuste esindajad, kes on mõnes olulises sektoris ebaproportsionaalselt esindatud, vajavad suuremat tähelepanu, et tagada neile kõik töötajate õigused, samuti parem kaitse sotsiaalselt turvavõrgustikelt. Alla 25aastased noored on iseäranis rängalt kannatanud töökoha kaotuse (sealhulgas õpipoisiõppe süsteemide raames) ning hariduse ja koolituse katkemise tõttu. Tööturule sisenemisel ootavad neid nüüd veelgi suuremad takistused, sarnaselt muude haavatavate rühmadega, nagu puuetega inimesed ja teised diskrimineerimist kogevad inimesed, kes olid tööturule sisenemisel juba niigi ebasoodsas olukorras.
- 2.7 Euroopa ei saa lubada veel ühe aastakümne kaotamist. Lühiajalises perspektiivis tuleb keskenduda ettevõtete ja töökohtade kaitsmisele. Tuleb õppida sellest, kuidas reageeriti 2008. aasta majandus- ja finantskriisile, millel olid märkimisväärsed ja pikaajalised tagajärjed ELile ja kodanikele. Tuleb võtta meetmeid tööhõive ja sissetuleku kaitseks ning majandustegevuse turvaliseks ja kiireks taaskäivitamiseks, et tagada kestlik majanduskasv, stabiilsem taastumine, konkurentsivõime ning õiglasem, tootlikum ja hästitoimiv sotsiaalne ja majanduslik mudel. Kodanikuühiskonna dialoog ja kõigi sidusrühmade tõhus kaasamine on esmatähtsad, et tagada tulemuslik reageerimine COVID-19-le ja säilitada kodanike usaldus.
- 2.8 Lahendus peab hõlmama kvaliteetsete töökohtade loomist ja õiglast töötasu, sealhulgas miinimumpalka, mis võimaldab igale töötajale inimväärse elatustaseme ja võtab arvesse majanduslikke tegureid, sealhulgas tootlikkust. Nendes püüdlustes on tähtis osa kollektiivläbirääkimistel ja sotsiaaldialoogil, mida tuleb kõigil tasanditel tugevdada ja/või toetada kooskõlas riiklike töösuhete süsteemidega.

---

<sup>5</sup> [Eurofound \(2020\). Elamine, töötamine ja COVID-19: esimesed järeldused – aprill 2020, Dublin.](#)

<sup>6</sup> *Idem.*

## **Euroopa sotsiaalõiguste sammas ja uuendatud kohustus tagada ELis õiglane palk ja kollektiivläbirääkimised**

- 2.9 Göteborgis 2017. aasta novembris toimunud tippkohtumisel väljakuulutatud Euroopa sotsiaalõiguste sambaga kinnitasid Euroopa Parlament, nõukogu ja komisjon taas oma pühendumust teha tööd õiglasema ja võrdsema Euroopa nimel. Sammas peaks andma suuna ülespoole suunatud lähenemiseks paremate töö- ja elutingimuste poole liidus ning juhtima tööturgude ja sotsiaalpoliitika reforme.
- 2.10 Komitee on järjekindlalt rõhutanud, et samba põhimõtete elluviimiseks on vaja konkreetseid meetmeid. Lisaks konkurentsivõime ja tootlikkuse suurendamisele kooskõlas samba 6. põhimõttega peaks kindel keskendumine lähenemisele edendama piisavat miinimumpalka, mis võimaldab töötajatele ja nende peredele inimväärse elatustaseme, võttes arvesse riiklike majandus- ja sotsiaalingimusi. Palk tuleb kehtestada läbipaistval ja prognoositaval viisil vastavalt riiklikele tavadele ja austades sotsiaalpartnerite sõltumatust<sup>7</sup>.

### **3. Üldised märkused**

#### **3.1 Üldised kaalutlused**

- 3.1.1 President Ursula von der Leyen selgitas poliitilistes suunistes järgmisele Euroopa Komisjonile (2019–2024)<sup>8</sup> oma kavatsust esitada ettepanek „õigusakti kohta, mille eesmärk on tagada igale liidus töötavale inimesele õiglane miinimumpalk“. Euroopa Komisjon alustas 14. jaanuaril 2020. aastal ELi toimimise lepingu artikli 154 kohase sotsiaalpartneritega konsulteerimise esimese etapiga seoses võimalike meetmetega õiglaste miinimumpalkadega seotud probleemide lahendamiseks. 3. juunil avaldatud dokumendis konsultatsiooni teise etapi kohta toob Euroopa Komisjon esile vajaduse ELi meetmete järele ja selgitab oma eesmärki jätkata tööd võimaliku õigusaktiga, st direktiivi või soovitusega.
- 3.1.2 Komitee on juba varem teatanud oma veendumusest, et liikmesriikides on vaja teha suuremaid jõupingutusi töötasude lähenemiseks ja miinimumpalga kehtestamiseks, rõhutades samal ajal, et riiklike sotsiaalpartnerite pädevust ja autonoomiat palgakujunduse protsessis tuleb täielikult austada kooskõlas riiklike tavadega<sup>9</sup>. Eesmärk peaks olema, et miinimumpalk tagab kõigis ELi liikmesriikides kõigile töötajatele inimväärse elatustaseme, võttes samal ajal arvesse majanduslikke tegureid. See aitaks täita ELi eesmärki edendada oma kodanike elu- ja tööttingimusi ning viia ellu komisjoni nägemust liidust, mis seab kõrgemad sihid.
- 3.1.3 Komitee on väljendanud muret ka tõhusa sotsiaaldialoogiga kaetuse puudumise pärast mõnes liikmesriigis ning on seepärast teatanud, et kõigil asjakohastel tasanditel on vaja toetada sotsiaaldialoogi ja kollektiivläbirääkimisi kooskõlas riiklike töösuhete süsteemidega.

---

<sup>7</sup> Euroopa sotsiaalõiguste samba 6. põhimõte.

<sup>8</sup> Liit, mis seab kõrgemad sihid. [Poliitilised suunised järgmisele Euroopa Komisjonile \(2019–2024\)](#).

<sup>9</sup> [ELT C 125, 21.4.2017, lk 10](#).

## 3.2 Laiem taust

- 3.2.1 Laiemad olulised kaalutlused, mis mõjutavad ülespoole suunatud majanduslikku ja sotsiaalset lähenemist ning võitlust vaesuse vastu, on seotud näiteks tööturgude toimimise tulemuslikkusega, riiklike tööturuasutuste toimimise ja aktiivse tööturupoliitikaga, samuti toimiva maksustamise, sotsiaalkindlustuse (sealhulgas töötushüvitised), heaolu-, haridus- ja koolitussüsteemide ning ühtse turuga.
- 3.2.2 Palk on seotud riigi, piirkonna või valdkonna majandusliku olukorraga. Muutused võivad mõjutada tööhõivet, konkurentsivõimet ja makromajanduslikku nõudlust. Tootlikkus on oluline tööturu toimimise ja tööväljavaadete puhul, eriti madala kvalifikatsiooniga töötajate ja tööturule sisenejate väljavaadete ning miinimumpalgaga töötajate karjäärivõimaluste seisukohast. Tootlikkuse arengust ja kasvust peaksid kasu saama kõik töötajad, sealhulgas madalaima palgaga töötajad. Ajal mil töötajate töölevõtmise seotud üldkulud suurenevad, on ELi majanduse konkurentsivõime tagamiseks väga tähtis suurendada tootlikkust. Maksud ja mittepalgalisel tööjõukulud, sealhulgas tööandjate ja töötajate sotsiaalkindlustusmaksed, võivad mõnikord põhjustada suuri erinevusi bruto- ja netopalga vahel ning mõjutada ka töötajatele kätte jäävat palka ja tööandja kulusid.
- 3.2.3 Miinimumpalgal on ülekanduv mõju kogu palgastruktuurile. Teised olulised tegurid, millega tuleb arvestada, on miinimumpalka saavate töötajate osakaal, palgasuundumused, hinnatase ja ostujõud ning miinimumpalga tase võrreldes riigi üldise palgajaoitusega. Miinimumpalk peaks olema õiglaselt suhtes eri riikide sissetulekute jaotusega ja selle tase peaks olema piisav ka reaalhindades, et võimaldada inimväärne elatustase, säilitades samal ajal kvaliteetseid töökohti pakkuvate ettevõtete jätkusuutlikkuse. Alates 2010. aastast on ostujõu standardites väljendatud riiklik miinimumbrutopalk ELis ühtlustunud ülespoole, kuna eriti Kesk- ja Ida- Euroopa riikide miinimumpalk läheneb ELi keskmisele<sup>10</sup>. Erinevused on siiski endiselt väga suured ja lähenemine on viimastel aastatel aeglustunud<sup>11</sup>.

## 3.3 Inimväärse miinimumpalga vajalikkus Euroopas

- 3.3.1 Õigus headele ja õiglastele töötingimustele ning tasule on põhiõigused, mis on sätestatud inimõigusi käsitlevates rahvusvahelistes ja Euroopa õigusaktides. Palk, sealhulgas miinimumpalk, on Euroopa Liidu sotsiaalse turumajanduse mudeli tähtis aspekt. See kajastab tasu tehtud töö eest ja on üks teguritest, mis tagab ettevõtjate ja töötajate vastastikuse kasu hästitoimivatel tööturgudel, olles sageli kollektiivlääbirääkimiste tähtis element.
- 3.3.2 Miinimumpalgal on muidki funktsioone, näiteks kaitsta töötajaid ebaproportsionaalselt madala palga ja palgavaesuse eest<sup>12</sup>. Kuigi kvaliteetsed töökohad on jätkuvalt parim tee vaesusest välja

---

<sup>10</sup> [Eurofound „Minimum wages in 2019: Annual review“](#) (Miinimumpalgad 2019. aastal – aastatulevaade).

<sup>11</sup> B. Galgóczi ja J. Drahokoupil, Galgóczi, „Condemned to be left behind? Can Central and Eastern Europe emerge from its low-wage model?“ (Mõistetud sabas sõrkima. Kas Kesk- ja Ida-Euroopa väljub madalapalgalisest mudelist?), ETUI, 2017.

<sup>12</sup> Miinimumpalka saavad töötajad võivad leibkonna koosseisust tingituna vajada vastuvõetava elatustaseme saavutamiseks toetust muudest sotsiaalkindlustussüsteemidest, tööga seotud hüvitisi ja/või maksukrediiti või maksusoodustusi.



rabelemiseks, ei ole töökoht praegu automaatne tagatis vaesuse vastu, eriti nende puhul, kes ei tööta täistööajaga. ELis teenib iga kümnes töötaja riikliku seadusjärgse miinimumpalga lähedast või sellest madalamat palka<sup>13</sup>. Iga kümnes 18aastane või vanem töötaja oli 2018. aastal vaesuseohus ning kaheksas liikmesriigis teenisid töötajad realselt vähem kui 2008. aasta kriisi alguses. Lisaks on viimase kümne aasta jooksul suhtelises vaesuses olevate töötajate osakaal suurenenud enamikus liikmesriikides, ehkki mõnes on see jäänud samaks või kahanenud, mis osutab asjaolule, et kehtivast miinimumpalgast ei piisa, et tuua töötajad vaesusest välja üksnes tööhõive abil<sup>14</sup>.

- 3.3.3 Valitseb üksmeel, et Euroopa Liit ja liikmesriigid peavad tegema rohkem vaesuse, sealhulgas palgavaesuse probleemi lahendamiseks. Konsultatsioonidokumentides õiglase miinimumpalga kohta tunnistab komisjon, et inimväärsele miinimumpalgal võib olla oluline roll palgavaeste vaesuse vähendamisel. Komitee arvates on inimväärne miinimumpalk ning inimesekeskne, integreeritud ja aktiivne kaasamispoliitika kõige tõhusam viis palgavaesuse vähendamiseks. Niiviisi edendatakse juurdepääsu piisavale miinimumsissetulekule, tööhõiveteenustele ja kvaliteetsetele töökohtadele, samuti komisjoni 2008. aasta soovitusel kohastele esmastele, võimalusi pakkuvatele sotsiaalteenustele.
- 3.3.4 Palgavaesusel on mitu põhjust ja Eurofound<sup>15</sup> on järeldanud, et kuigi piisav miinimumpalk on palgavaeste sotsiaalkaitse mudeli keskne tugisammas, on miinimumpalk ja palgavaesuse vaheline seos keeruline. Leibkonna koosseis on tähtis tegur, mida tuleb arvesse võtta. Kuigi mõnes riigis võib miinimumpalgast piisata üksi elava täiskasvanu kaitsmiseks vaesusriski eest, ei piisa sellest sageli mitme inimese ülalpidamiseks, kui leibkonnas teisi sissetuleku teenijaid ei ole.
- 3.3.5 Suured elamiskulud võivad samuti olla kaalukas tegur, mis tõukab leibkondi vaesusesse, ja asjakohasel juhul tuleks neid riiklikul tasandil arvesse võtta, et teha kindlaks miinimumpalga piisavus. Leibkonna koosseisust sõltuvalt võivad palgavaesuse leevendamisel või ennetamisel olla tähtsal kohal ka tööga seotud hüvitised, sotsiaaltoetused, sotsiaalsiirded ja peretoetused.
- 3.3.6 Paljud valitsused on samuti otsustanud vähendada tulu- ja sotsiaalmaksu, et suurendada seadusjärgset miinimumpalka teenivate ja teiste madalapalgaliste töötajate netosissetulekut. Sellel võib aga olla laiem poliitiline mõju; sealhulgas võib see nõrgestada riiklikke tervishoiu- ja hoolekandesüsteeme ning avalikke teenuseid tervikuna. Lisaks nendele otsustele uuritakse Eurofoundi aruandes kaudsete meetmete kohaldamist palgavaesusega võitlemiseks,<sup>16</sup> kuid nende mõju ei ole olnud kerge hinnata ja vaja on täpsemat hindamist.

---

13 Eurofound (2019) „Minimum wage in 2019 – Annual review“ (Miinimumpalgad 2019. aastal – aastaülevaade).

14 „Statutory Minimum Wages in the EU: Institutional Settings and Macroeconomic Implications“, IZA poliitikadokument nr 124, veebruar 2017 (Seadusjärgne miinimumpalk ELis: institutsioonilised tingimused ja makromajanduslik mõju).

15 Eurofound (2017), „In work poverty in the EU“ (Palgavaesus ELis).

16 Kindlaks tehti viis kaudsete meetmete kategooriat, mis võivad aidata vähendada palgavaesust: taskukohane lapsehoiuteenus; paindlik töötaja korraldus; edutamise toetamise või inimeste oskuste täiendamise meetmed; madalapalgaliste elatustaset parandada aitavad meetmed; kaasavat töökeskkonda luua aitavad meetmed, et parandada sisserändajate, puuetega inimeste või muude ebasoodsas olukorras olevate töötajarühmade võimalusi (vt lk 41).

- 3.3.7 Vaesusevastase võitluse küsimuses on komitee varem üldisemalt nõudnud Euroopa siduva raamistiku kehtestamist sellise inimväärse miinimumsissetuleku tagamiseks, mis võimaldaks miinimumsissetuleku süsteeme liikmesriikides üldiselt laiendada, toetada ja inimväärseks (piisavaks) kujundada ning oleks Euroopa esimene oluline vastus vaesuse tõsisele ja püsivale probleemile Euroopas<sup>17</sup>. Töötajate rühm ja Euroopa mitmekesisuse rühm toetasid arvamust, kuid tööandjate rühm ei jaganud seda visiooni Euroopa tasandil miinimumsissetulekut tagava siduva instrumendi loomiseks, eelistades selle asemel avatud koordineerimise meetodit<sup>18</sup>. Komitee on välja pakkunud ka järkjärgulise liikumise liikmesriikide töötuskindlustuse valdkonna ühiste miinimumstandardite poole, et tagada töö kaotanutele piisav turvavõrk ja kaitse vaesuse eest<sup>19</sup>. See toimiks ka automaatse stabilisaatorina ja soodustaks ülespoole suunatud lähenemist ELis.
- 3.3.8 Vaja on terviklikku lähenemisviisi, mis hõlmab muu hulgas ka tõhusa miinimumsissetuleku kavasid, asjakohaseid sotsiaalkindlustusreforme ja rohkem investeringuid avalikesse teenustesse. Selleks et inimesi vaesusest välja aidata, on väga oluline ja vajalik jätkata arutelu selle üle, kuidas täita ELi tasandi suhtelise vaesuse piiri (ELi tasandi suhtelise vaesuse näitajat<sup>20</sup>), samuti on tähtsad riiklikud näidiseelarved, milles on võetud arvesse vajalike kaupade ja teenuste kulusid (sisaldab erinevat meetodikat). Näitaja peaks arvesse võtma sotsiaalset ümberjaotamist, maksustamist ning elatustaset ELi igas liikmesriigis<sup>21</sup> ning aitama seada suhtelise vaesuse piiri vaesuse mitmemõõtmelise reaalsuse konteksti.
- 3.3.9 Peaaegu kõigis liikmesriikides on naised miinimumpalga saajate hulgas ülesindatud<sup>22</sup>. On tõendeid sellegi kohta, et inimväärsele miinimumpalgal võib olla positiivne mõju ka soolisele palgalõhele palgajaotuse alumises osas, kui sellega kaasnevad ühtlasi poliitilised meetmed struktuurse soolise ebavõrdsuse vähendamiseks tööturul ja ühiskonnas. Samamoodi võiksid inimväärsest miinimumpalgast märkimisväärset kasu saada ka teised ebasoodsas olukorras olevad isikud, nagu võõrtöötajad, puuetega inimesed ja etnilised vähemused. Parandamiseks puuetega töötajate tööhõivet võiksid pädevad ametiasutused pakkuda palgatoetust või maksusoodustusi tööandjatele, et katta puuetega inimeste töölevõtmisega kaasnevaid lisakulusid.
- 3.3.10 Komitee rõhutab Euroopa inimväärse palga puhul lõpetuseks ka seda, et hästitoimivad kollektiivlääbirääkimiste süsteemid, eriti valdkondlikud kollektiivlääbirääkimised, on ülitähtsad, et tagada kogu palgajaotuses õiglane ja piisav palk, sealhulgas seadusjärgne miinimumpalk (kui see on olemas). Tõhusad kollektiivlääbirääkimiste süsteemid on vajalikud ka selleks, et edendada palkade ülespoole suunatud lähenemist riigi sees ja riikide vahel ning tagada sotsiaalsete ja majanduslike tegurite tasakaalustatud arvesse võtmine.

---

17 [ELT C 190, 5.6.2019, lk 1](#) (See aramus ei pärvinud tööandjate rühma toetust, vt komitee arvamusele lisatud vastuarvamus).

18 Vt komitee arvamusele SOC/584 lisatud vastuarvamus <https://www.eesc.europa.eu/et/our-work/opinions-information-reports/opinions/european-framework-directive-minimum-income-own-initiative-opinion>.

19 [ELT C 97, 24.3.2020, lk 32](#).

20 Moodustab 60 % riigi ekvivalentsest mediaansissetulekust pärast sotsiaalseid siirdeid.

21 See on kooskõlas komitee 2019. aasta arvamusega „Euroopa raamdirektiiv piisava miinimumsissetuleku tagamiseks“. Vt allmärkus 13.

22 [Eurofound \(2019\), „Minimum wages in 2019: Annual review“](#) (Miinimumpalgad 2019. aastal – aastäulevaade).

### 3.4 ELi tasandi meetmete vajalikkus ja teostatavus

- 3.4.1 Sotsiaalpartneritega konsulteerimise esimeses etapis tõi komisjon esile mitu viisi, kuidas ELi tegevus võiks lisaväärtust pakkuda: panus õiglase miinimumpalga tagamisse, abi liikmesriikidele töötajate ülespoole suunatud lähenemise saavutamiseks, võrdsete võimaluste tagamine ühtsel turul ja madalapalgaliste ostujõu suurendamine.
- 3.4.2 Sotsiaalpartneritega konsulteerimise teises etapis selgitab Euroopa Komisjon ELi meetmete eesmärgi ja võimaliku algatuse poliitilisi eesmärgi<sup>23</sup>. Komisjoni väitel oleks sellise algatuse üldine eesmärk tagada kõigile ELi töötajatele õiglane miinimumpalk, mis võimaldab inimväärset elatustaset, olenemata nende töökohast, et miinimumpalk on kehtestatud piisaval tasemel, tagades samal ajal juurdepääsu tööhõivele ning võttes arvesse mõju töökohtade loomisele ja konkurentsivõimele. Enamik komitee liikmetest toetab komisjoni seatud eesmärgi ja leiab, et neid tuleb käsitleda õiglase miinimumpalga kohta käivate ELi meetmete abil. Vähemus leiab siiski, et mõne nimetatud eesmärgi saavutamiseks ELi meetmed ei sobi.
- 3.4.3 Komisjon on rõhutanud, et ta eesmärk ei ole kehtestada ühtne Euroopa miinimumpalk ega ühtlustada otse miinimumpalga taset kogu ELis, ning toonitab, et ta austab täielikult iga riigi pädevust, traditsioone ja eripära ning sotsiaalpartnerite lepinguvabadust.
- 3.4.4 Kuigi enamikus liikmesriikides on seadusjärgne või riiklik miinimumpalk, on seadusjärgse/riikliku miinimumpalga taseme vahel suuri lahknevusi, mis kajastavad majandus- ja sotsiaalarengu erinevust. Liikmesriikide seadusjärgne miinimumpalk jäi 2020. aasta jaanuari seisuga vahemikku 312–2 142 eurot kuus. Igakuine miinimumpalk on ELi idaosas tavaliselt alla 600 euro ja ELi loodeosas üle 1 500 euro<sup>24</sup>. Teise etapi konsultatsioonidokumendis märgib komisjon, et enamikus liikmesriikides on miinimumpalga piisavus paranenud<sup>25</sup>. Ent erinevused püsivad ja arvukates liikmesriikides on seadusjärgne miinimumpalk 50 % täiskohaga töötaja netomediaanpalgast või isegi vähem<sup>26</sup> ja märgatavalt väiksem suhtelise vaesuse piiri palgamäärast, mis on 60 % mediaanpalgast, mistõttu sellest üksi ei piisa töötajate väljatoomiseks vaesusest.
- 3.4.5 Miinimumpalk peaks tagama inimväärse elatustaseme. Töötajate rühm ja Euroopa mitmekesisuse rühm on seisukohal, et mitmes liikmesriigis ei ole miinimumpalga tase ikka veel piisav ning et seadusjärgse netomiinimumpalga võrdlusnäitaja tuleb seada vaesuspiirist (mis ELi kontekstis on 60 % riigi ekvivalentsest mediaansissetulekust pärast sotsiaalseid siirdeid) märkimisväärselt kõrgemale ning see peab olema tööturu üldise palgatasemega võrreldes õiglane. Selline sihttase tagaks piisava toetuste taseme ja hoiaks ära, et töötajale surutakse peale ebakindlat töösuhet, mille kahjulikud tingimused on seotud miinimumpalga tagamise kavadelega. Madalapalgalise

---

23 [ELi toimimise lepingu artikli 154 kohane sotsiaalpartneritega konsulteerimise teine etapp seoses võimalike meetmetega õiglase miinimumpalkadega seotud probleemide lahendamiseks.](#)

24 „Disparities in minimum wages across Europe“ (Miinimumpalga erinevused Euroopas), Eurostat 3.2.2020 <https://ec.europa.eu/eurostat/web/products-eurostat-news/-/DDN-20200203-2>.

25 Sotsiaalpartneritega konsulteerimise teise etapi kohta koostatud dokument.

26 Sotsiaalpartneritega konsulteerimise esimeses etapis saadud teave (lk 2), mis viitab Eurostati töötasu struktuuri uuringule ja EU-SILC uuringule (allmärkused 6 ja 7).

segmenti suurendamine vaesusekindla miinimumpalga poole liikumisel laiendaks ka valitsuste maksubaasi, aidates rahastada asjakohaseid sotsiaalkaitstesüsteeme. Ent tööandjate rühm on seisukohal, et seda teemat ei tohi lahendada ELi meetmetega, kuna ELil puudub pädevus palga, ammugi mitte palgataseme valdkonnas kooskõlas Euroopa Kohtu otsustega. Viimase vaate esindajate sõnul võiks avatud koordinaatsiooni meetodi või Euroopa poolaasta protsessi kaudu äärmisel juhul ehk arutada ja arvamusi vahetada selle üle, kuidas tagada piisav toetuste tase ja piisava sissetuleku kavad ning kuidas saaks see lisaks tööhõivele toetada piisavate sotsiaalkaitstesüsteemide rahastamist.

- 3.4.6 Komitee tõdeb, et mitmel pool on väljendatud muret ELi võimalike meetmete pärast selles valdkonnas. Eelkõige ELi pädevuse küsimuses lahknevad arvamused märkimisväärselt. Kuna tasustamine arvatakse Euroopa Liidu toimimise lepingu artikli 153 lõike 5 kohaselt ELi seadusandlikust pädevusest välja, väidavad mõned, et ELi tasandil ei ole võimalik meetmeid võtta. Samas väidavad aga teised, sh komisjon, et ELi tasandi meetmed on võimalikud ja artikli 153 lõike 5 seda ei takistaks.
- 3.4.7 Peale selle kardetakse iseäranis liikmesriikides, kus miinimumpalk määratakse kindlaks üksnes või valdavalt kollektiivläbirääkimiste teel, et selline tegevus kahjustaks sotsiaalpartnerite autonoomiat. Seetõttu on hädavajalik, et iga ELi algatus kaitseks nende liikmesriikide mudeleid, kus sotsiaalpartnerid ei pea seadusjärgset miinimumpalka vajalikuks. Samamoodi tuleks kollektiivläbirääkimisi, eriti valdkondlikke läbirääkimisi edendavate meetmete puhul austada täielikult erinevaid riiklikke töösuhete süsteeme ja mitte suruda läbi ühetaolist lähenemisviisi.
- 3.4.8 Muret teeb ka see, et Euroopa seadusjärgse miinimumpalga poliitika võib negatiivselt mõjutada tööhõivet, eriti noorte ja madala kvalifikatsiooniga töötajate puhul, ning süvendada eeskirjade eiramist, nii et paljud madalalpalgalised töötajad võivad valida mitteametliku töö<sup>27</sup>. Seda saab aga vältida miinimumpalga taseme asjakohase määratlemise abil, st miinimumpalk täiendab töötaja tasu ilma tööhõivet kahjustamata, sõltub riigipõhistest teguritest, sealhulgas tööandjate käitumuslikust reaktsioonist, konkurentsitasemest toote- ja tööturgudel ning koostoimest muude poliitikameetmetega, eriti maksude ja toetuste vallas<sup>28</sup>. Tegelikult leidub liikmesriikides konkreetseid näiteid selle kohta, et miinimumpalga sisseviimine ei ole töökohtade loomist pärssinud ja et isegi miinimumpalga märkimisväärne tõus on avaldanud positiivset makromajanduslikku mõju, sealhulgas suurendanud töökohtade arvu<sup>29</sup>.
- 3.4.9 Komitee mõistab täielikult selle aruteluga seotud küsimuste keerukust ja tunnustab, et miinimumpalk ei ole imerohi kõigi probleemide lahendamiseks. ELi ühine lähenemisviis koos selgete poliitiliste eesmärkidega, mis tuleb liikmesriikidel eri vahendite abil saavutada, ja sotsiaalpartnerite kaasamise tagamine osana hästtöötavast kollektiivläbirääkimiste süsteemist,

---

27 [Eurofound \(2019\) „Upward convergence in employment and socioeconomic factors“](#) (Majanduslike ja sotsiaal-majanduslike tegurite ülespoole ühtlustumine).

28 [„Good Jobs for All in a Changing World of Work, The OECD Jobs Strategy“](#) (Head töökohad kõigile muutaval tööturul, OECD tööhõivestrategie).

29 Dube, „The impact of minimum wages – review of the international evidence“ (Miinimumpalga mõju: ülevaade rahvusvahelistest tõenditest), 2019, London: HM Treasury: <https://www.gov.uk/government/publications/impacts-of-minimum-wages-review-of-the-international-evidence>; A.°Godøy, M.°Reich, „Minimum Wage Effects in Low-Wage Areas“ (Miinimumpalga mõju madalalpalgalistes piirkondades), IRLE töödokument 106-19, juuni 2019.

võiks siiski tagada töötajate õiguse õiglasele töötasule ja ühinemisvabadusele ning tööandjate vajadused tootlikkuse ja konkurentsivõime valdkonnas. Kombineerituna laiemate meetmetega võiks see aidata kaasa ka ülespoole suunatud lähenemisele ja sotsiaalsele arengule kogu ELis, vähendades liikmesriikide sissetuleku- ja palgaerinevusi ning palgavaesust ja tagades ühtsel turul võrdsed tingimused.

3.4.10 Kõik Euroopa algatused õiglase miinimumpalga valdkonnas, mis hõlmavad palgakujunduse üle peetavate hästtöötavate kollektiivlääbirääkimiste edendamist ja toetamist, tuleb kujundada liikmesriikide olukorra täpsele analüüsile ja mõistmisele tuginedes, võttes täielikult arvesse sotsiaalpartnerite rolli ja autonoomiat ning erinevaid töösuhete mudeleid.

#### **4. Seadusjärgset miinimumpalka käsitlev Euroopa seadusandlik algatus, sealhulgas sotsiaalpartnerite kaasamise toetamine ja edendamine**

##### **4.1 Miinimumpalga mõiste**

4.1.1 Palka mõjutavad mitmed tegurid, näiteks sektor ja tööstus ja nende seisund ülemaailmses konkurentsisis, elukallidus, turu pakkumine ja nõudlus, tootlikkus, palgajaotus, kollektiivne palgatase, üksikisiku pädevus ja tulemuslikkus ning arvesse tuleb võtta sedagi, kuidas palga suurust kindlaks määratakse ja hinnatakse. Palgaga hüvitatakse tehtud töö kooskõlas kohaldatavate seaduste, kollektiivlepingute ja tavadega. Olenevalt liikmesriikides, piirkondades või mitmesugustes kollektiivlepingutes kasutatavast määratlusest võib üldine palk hõlmata mitmesuguseid elemente.

4.1.2 ILO määratleb miinimumpalga järgmiselt: „töötasu alammäär, mida tööandja peab teataval ajavahemikul tehtud töö eest palgatöötajale maksma ja mida ei saa kollektiivlepingu ega individuaalse lepinguga vähendada“<sup>30</sup>. ILO miinimumpalga kindlaksmääramise konventsiooni nr 131<sup>31</sup> kohaselt tähendab õiglase miinimumpalga määramine tasakaalu leidmist töötajate ja nende perede vajaduste, sealhulgas riigi üldise palgataseme ja elukalliduse, ning majanduslike tegurite, sealhulgas tootlikkuse ja tööhõive vahel. Samuti nähakse ette, et miinimumpalga määramisel tuleb konsulteerida sotsiaalpartneritega. Kõigis kümnes ELi liikmesriigis,<sup>32</sup> kes on konventsiooni ratifitseerinud, kehtib seadusjärgse miinimumpalga süsteem.

4.1.3 Seadusjärgse miinimumpalga tulemuslikkus sõltub paljudest teguritest, mis riiklikust olukorrast sõltuvalt avalduvad erineval määral, näiteks töötajate hõlmatus; kas miinimumpalk on kehtestatud ja kohandatud piisaval tasemel, mis katab töötajate ja nende perede vajadused, võttes samal ajal arvesse majanduslike tegureid, näiteks tootlikkust; kas tööandjad järgivad miinimumpalga eeskirju<sup>33</sup>. See sõltub veel ka sellest, kas sotsiaalpartnerite kaasamist toetatakse ja kas on olemas

---

30 ILO konventsioonide ja soovitude kohaldamise eksperdikomisjon (2014), „General Survey on Minimum Wage Systems“ (Miinimumpalgasüsteemide ülduuring), punkt 68.

31 Minimum Wage Fixing Convention (Miinimumpalga kindlaksmääramise konventsioon), 1970 (nr 131) [https://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO::P12100\\_ILO\\_CODE:C131](https://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO::P12100_ILO_CODE:C131).

32 Bulgaaria, Hispaania, Leedu, Läti, Madalmaad, Malta, Portugal, Prantsusmaa, Rumeenia ja Sloveenia.

33 [ILO Minimum Wage Policy Guide](#) (ILO miinimumpalgapoliitika suunised).

kollektiivläbirääkimiste süsteem, mis täiendab seadusjärgse miinimumpalga kehtestamist. ELi meetmed peaksid muu hulgas toetama vajalikke parandusi neis valdkondades.

- 4.1.4 Liikmesriikides, kus miinimumpalga kehtestamise eest vastutavad sotsiaalpartnerid, ulatub selliste kokkulepetega ametlikult hõlmamata töötajate osakaal 2 %-st Austrias ligikaudu 10 %-ni Rootsis, Soomes ja Itaalias ning umbes 20 %-ni Taanis. Rootsi ja Taani puhul tuleks meele pidada, et enamik töötajaid, kes ei ole ametlikult miinimumpalgaga kaetud, on kas kõrgepalgalised ja kõrgelt kvalifitseeritud töötajad, kes teenivad tunduvalt üle ühiselt kokkulepitud miinimumpalga, või üliõpilastest töötajad või muud tööturule sisenevad noored. Kuigi tööandjatel selline kohustus puudub, kohaldavad nad tegelikult sageli sektoripõhist miinimumpalka ka töötajatele, kes ei ole ametlikult miinimumpalgaga kaetud. Itaalias aga ei ole sellega hõlmatud need, kes on kas mitteametlikud töötajad või iseseisvad töötajad, kes teevad igal konkreetsel juhul määratud tingimuste alusel juhutöid, eelkõige noored töötajad.
- 4.1.5 Euroopa Komisjon, nõukogu ja Euroopa sotsiaalpartnerid on kõik rõhutanud sotsiaaldialoogi edendamise ja sotsiaalpartnerite autonoomia austamise tähtsust ning kutsunud liikmesriike üles toetama riikliku sotsiaaldialoogi parandamist ja toimimist<sup>34</sup>. Võimalik miinimumpalga algatus ei tohi nõrgestada üheski liikmesriigis kollektiivläbirääkimiste süsteeme, näiteks vähendades sotsiaalpartnerite kontrolli palkade üle.

## 4.2 Riiklikud palgakujundussüsteemid / Euroopa Liidu institutsioonid

- 4.2.1 Miinimumpalga kujundamise süsteemid ning sotsiaalpartnerite roll ja suutlikkus erinevad liikmesriigiti märkimisväärselt riiklike tavade, majanduslike ja sotsiaalsete tegurite ning riikliku poliitika- ja põhiseadusraamistiku erinevuste tõttu.
- 4.2.2 Mõnes liikmesriigis on otsustatud seadusjärgse miinimumpalga kasuks, mille puhul peavad palgad vastama vähemalt seadusega kindlaksmääratud miinimumtasemele. Neis riikides võib sotsiaalpartnerite abil olla kehtestatud (kõrgem) sektoripõhine ja sektoriülene miinimumpalk. Teistes riikides ei ole seadusjärgset miinimumpalka ning kollektiivlepingute kohaselt määravad sotsiaalpartnerid ainuisikuliselt või peamise otsustajana riikliku, valdkondliku ja/või ettevõtte tasandi palga.
- 4.2.3 Seadusjärgse miinimumpalgaga liikmesriikides laieneb selle kate tavaliselt enamikule töötajatest; siiski on teatavatel juhtudel lubatud erandid konkreetsetes kategooriates, mis tähendab, et need töötajad teenivad seadusjärgsest miinimumpalgast vähem. Lisaks kohaldatakse 11 liikmesriigis teatavatele töötajarühmadele erimäärasid<sup>35</sup>. Selliseid määrasid kohaldatakse peamiselt noortele või vähemkogenud töötajatele ja/või õpipoistele, kuid neid võidakse kohaldada muu hulgas ka lihttöölisele ja puuetega inimestele. Mõnes riigis on sätestanud ka kõrgem palgatase sõltuvalt töötaja oskustest<sup>36</sup>. Nagu komisjon märkis, võivad katvuse puudujäägid mõjutada negatiivselt

---

34 Vt nõukogu järeldused „Tugeva sotsiaaldialoogi uus algus“ <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-10449-2016-INIT/et/pdf>, nõukogu eesistujariigi, komisjoni ja sotsiaalpartnerite neljapoolne avaldus <https://ec.europa.eu/social/main.jsp?langId=en&catId=89&newsId=2562>.

35 Belgia, Hispaania, Iirimaa, Leedu, Luksemburg, Madalmaad, Malta, Portugal, Prantsusmaa, Rumeenia ja Ungari.

36 Eurofound „Minimum wages in 2019: Annual review“(Miinimumpalgad 2019. aastal – aastäiavaade).

kõnealuseid töötajaid ja majandust tervikuna. Nende erandite ja ka töötajate laiema hõlmatuse mõju tuleb hinnata, et mõista erinevaid riiklikke lähenemisviise ning nii väljajätmistele võimalikke põhjuseid kui ka mõju.

- 4.2.4 Seadusjärgse miinimumpalgata riikides kohaldatakse miinimumpalka ainult nendele töötajatele, kes on hõlmatud kollektiivlepingutega. Kuigi enamikus neis riikides kasutatakse kollektiivlääbirääkimisi väga ulatuslikult (üle 80 %), jäävad mõnel juhul osa töötajatest hõlmamata<sup>37</sup>.
- 4.2.5 Seadusjärgse miinimumpalga õigluse hindamisel on väga tähtis element piisavus ning see, kas miinimumpalk tagaks töötajatele ja nende peredele inimväärse elatustaseme. Arvesse tuleks võtta ka selle taset võrreldes üldise palgajaotusega riigis. Komitee töötajate rühm ja Euroopa mitmekesisuse rühm on seisukohal, et ELi ühised kriteeriumid inimväärset elatustaset tagava alammäära kohta oleksid teretulnud. Sellise määra kehtestamiseks on palju võimalusi, näiteks kasutada võrdlusostukorvi, mille sisu pakub rohkem kui pelka toimetulekut, ja/või määrata selline määr protsendina täistööaja mediaanpalgast või täistööaja keskmisest brutopalgast. Vaja on lisaarutelu selle üle, millised need määrad võiksid olla ja kuidas neid järk-järgult saavutada. Tööandjate rühm on seisukohal, et määrade teemat ei tohi lahendada ELi meetmetega, kuna ELil puudub pädevus palgatasemete valdkonnas kooskõlas Euroopa Kohtu otsustega<sup>38</sup>. Tähtis on tagada, et seadusjärgse miinimumpalga läbivaatamisel hinnatakse selle piisavust ja läbivaatamise korrapärasust ning et oleks olemas selge, sotsiaalpartnereid täielikult kaasav menetlus.
- 4.2.6 Euroopa Nõukogu Euroopa sotsiaalõiguste komitee kohaselt ei piirdu inimväärse elatustaseme mõiste pelgalt materiaalsete põhivajadustega, nagu toit, rõivad ja eluase, vaid hõlmab kultuuri-, haridus- ja ühiskondlikus tegevuses osalemiseks vajalikke ressursse. Komitee hiljutistes järeldustes<sup>39</sup> leiti, et miinimumpalga tase eri liikmesriikides ei taga töötajatele ega nende peredele inimväärse elatustaseme.
- 4.2.7 Mitu liikmesriiki lubavad praegu tööandjatel seadusjärgsest miinimumpalgast mahaarvamisi teha (nt vahendite purunemise või soetamise eest) või lisada palgaarvestusse lisamakseid (nt ületunnid, preemiad). Euroopa sotsiaalsete õiguste komitee ning ÜRO ja ILO järelevalveasutused on otsustanud, et mõnes liikmesriigis jäetakse töötajad ilma õigusest saada õiglast töötasu.

### 4.3 Sotsiaalpartnerite roll seadusjärgse miinimumpalga kujundamise süsteemides

- 4.3.1 Sotsiaalpartnerite kaasamine seadusjärgse miinimumpalga kujundamise süsteemidesse erineb suuresti. Mõnes riigis on valitsus kahjuks teinud ühepoolseid otsuseid miinimumpalga kohta, ilma sotsiaalpartnereid asjakohaselt kaasamata või nendega konsulteerimata.
- 4.3.2 Sotsiaalpartneritega õigeaegset ja asjakohast konsulteerimist võimaldavad mehhanismid aitavad tagada erinevate majandus- ja tööturuolukordade arvesse võtmise. Samuti võivad need aidata

---

<sup>37</sup> Eurofound „Minimum wages in 2019: Annual review“(Miinimumpalgad 2019. aastal – aastäiulevaade).

<sup>38</sup> Euroopa Kohtu kohtuasi C-268/06 Impact.

<sup>39</sup> <https://www.coe.int/en/web/european-social-charter/-/protection-of-workers-rights-in-europe-shortcomings-found-but-also-positive-developments-in-certain-areas>.

kaasa kokkulepete sõlmimisele asjaomaste riigiasutuste ja sotsiaalpartnerite vahel ning tööandjate ja töötajate vajadustega arvestavad tasakaalustatud tulemused.

4.3.3 Läbipaistvate, selgete ja stabiilsete kriteeriumide olemasolu seadusjärgse miinimumpalga kohandamisel, eesmärgiga tagada selle piisavus ja võttes samal ajal arvesse majanduslikke tegureid, aitab parandada arusaamist ja prognoositavust tööandjate, töötajate ja nende esindajate jaoks. Kahjuks mõnes liikmesriigis need kriteeriumid puuduvad.

4.3.4 Sotsiaalpartnerid tuleks kaasata seadusjärgset miinimumpalka käsitlevatesse konsultatsioonidesse tööandjate ja töötajate vajadusi arvestavalt ja asjakohasel viisil, sealhulgas selleks, et teha kindlaks piisavat taset määratlevad asjakohased kriteeriumid ja hinnata võimalike kohanduste vajadust. Lisaks võib ELi ja liikmesriikide toetus riiklike sotsiaalpartnerite pädevuse suurendamiseks aidata neil osaleda kollektiivläbirääkimistel, vajaduse korral ka palkade kindlaksmääramisel, ning seadusjärgse miinimumpalga üle peetavates aruteludes.

#### 4.4 **Kollektiivläbirääkimiste roll miinimumpalga kujundamisel**

4.4.1 Sotsiaalpartneritega läbi räägitud palgad põhinevad nendevahelisel tasakaalustatud kokkuleppel, mis on tähtis mõlema poole õiglase palga tagamiseks. Kuuest riigist, kus miinimumpalk on kindlaks määratud valdkondlike kollektiivläbirääkimistega, kuulub viis riikide hulka, kus kollektiivläbirääkimiste osa on suurim.

4.4.2 Komitee peab tervitavaks, et ühegi komisjoni algatuse eesmärk ei ole kehtestada seadusjärgset miinimumpalka riikides, kus kollektiivläbirääkimistega kaetus on suur ja palgakujundus toimub eranditult nende kaudu<sup>40</sup>. See arusaam kajastab tõsiasja, et riiklikul tasandil langetatud valiku kohaselt sobivad palgapoliitikat ja -mehhanisme kõige paremini kujundama ja rakendama sotsiaalpartnerid, kelle autonoomiat ja kelle valitud tasandit tuleb täielikult austada.

4.4.3 Kollektiivläbirääkimised on palgataseme kindlaksmääramisel ülitähtsad ka paljudes seadusjärgse miinimumpalgaga riikides ja seal läbiraägitud kokkulepetes on määrad sageli valitsuse kehtestatud paremad.

#### 4.5 **Vajadus toetada ja edendada liikmesriikides kollektiivläbirääkimisi**

4.5.1 Seadusjärgse miinimumpalga mõju ja suurus sõltub sellest, kuidas see suhestub muu poliitika ja tööturuasutustega. Selline suhe esineb näiteks miinimumpalga ja kollektiivläbirääkimiste vahel. Kollektiivläbirääkimiste suhteline tugevus eri riikides on üks peamisi tegureid, mis määrab dominoefekti olemasolu ja ulatuse<sup>41</sup>.

4.5.2 Hästitoimivad kollektiivläbirääkimiste süsteemid toetavad kõigi töötajate suuremat tööhõivet ja väiksemat tööpuudust. Läbirääkijatevaheline kooskõlastamine aitab sotsiaalpartneritel võtta

---

<sup>40</sup> [https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/et/fs\\_20\\_51](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/et/fs_20_51).

<sup>41</sup> Grimshaw, D., Bosch, G. ja Rubery, J. (2013), „Minimum wages and collective bargaining: what types of pay bargaining can foster positive pay equity outcomes?“ (Miinimumpalk ja kollektiivläbirääkimised: mis liiki palgaläbirääkimised võivad positiivselt soodustada palga võrdsust?) British Journal of Industrial Relations, DOI 10.1111 / bji r.12021.



arvesse majandustsükli olukorda ja palgakokkulepete makromajanduslikku mõju konkurentsivõimele<sup>42</sup>.

- 4.5.3 Ühinemisvabaduse õigus, organiseerumisõigus ja kollektiivläbirääkimiste õigus on põhiõigused, mis on sätestatud inimõigusi käsitlevates rahvusvahelistes ja Euroopa õigusaktides. Kõik liikmesriigid on ratifitseerinud ILO konventsiooni nr 87 ühinemisvabaduse ja organiseerumisõiguse kaitse kohta ning ILO konventsiooni nr 98 organiseerumisõiguse ja kollektiivläbirääkimiste kohta. Kollektiivläbirääkimistega kaetuse tase ja ulatus on liikmesriigiti väga erinev, moodustades Leedus vaid 7 % ja ulatudes 98 %-ni Austrias. Alates 2000. aastast on kollektiivläbirääkimistega kaetus langenud 22 liikmesriigis ja hinnanguliselt hõlmavad kollektiivlepingud nüüd vähemalt 3,3 miljonit töötajat vähem.
- 4.5.4 OECD aruande kohaselt ollakse kollektiivläbirääkimistel jätkuvalt silmitsi vanade probleemidega (nt vähenev kollektiivläbirääkimistega kaetus ja väiksem ametiühingutesse kuulumise määr), kuid on ka uusi, näiteks on üha arvukamalt ebatüüpilises töösuhtes töötajaid (st ajutiselt osajaga ja füüsilisest isikust ettevõtjad), kellel ei pruugi olla ligipääsu kollektiivläbirääkimistele<sup>43</sup>. Kollektiivläbirääkimistega kaetus on majandus- ja sotsiaalkriisi algusest saati langenud peaaegu kõigis liikmesriikides<sup>44</sup>, põhjustades paljude riikide palgaläbirääkimiste süsteemides muudatusi ja hoogustades teistes detsentraliseerimise poole liikumist veelgi. See oli tingitud riikide erinevast olukorrast ja mõnel juhul ELi meetmetest, mis seati majanduse päästmisel tingimuseks.
- 4.5.5 Komitee on sageli tõstnud esile uute ja paindlike töövormide tekitatud probleeme, näiteks võivad paljud töötajad jääda väljapoole kollektiivläbirääkimiste struktuuri ja ametiühingute esindatust. Samuti on komitee rõhutanud vajadust tugevdada sotsiaaldialoogi ja kollektiivläbirääkimiste rolli, pakkudes muu hulgas ELi toetust suutlikkuse suurendamise, toetava ja soodustava riikliku raamistiku, töandjate ja töötajate organiseerumise tugevdamise ning hästtoimivate kollektiivläbirääkimiste süsteemide tagamise jaoks<sup>45</sup>.
- 4.5.6 Samuti tuleb austada ja edendada ühinemisvabadust ja organiseerumisõigust. On tähtis, et nii riiklikul kui ka ELi tasandil toimuks arutelu selle üle, kuidas tagada, et töötajatel oleks juurdepääs ametiühingutele ning nad saaksid kasutada oma organiseerumis- ja kollektiivse tegutsemise õigust.
- 4.5.7 Komitee kiidab komisjoni tõdemuse eest, et ELi meetmete abil saab edendada kollektiivläbirääkimiste rolli piisava miinimumpalga ja sellega kaetuse toetuseks. Kollektiivläbirääkimisi toetavad meetmed võiks lisada miinimumpalka käsitlevatesse ELi meetmetesse, austades samas erinevaid riiklikke töösuhete süsteeme. See on kooskõlas komitee varasemate soovustega, milles kutsuti üles tugevdama kollektiivläbirääkimisi ja sotsiaaldialoogi.

---

42 OECD, „[Negotiating our way up: Collective bargaining in a changing world of work](#)“. (Ülespoole ühtlustavad läbirääkimised: kollektiivläbirääkimised muutuvad tööturul).

43 *Idem*.

44 Eurofound: „[Developments in collectively agreed pay 2000–2017](#)“ (Kollektiivselt kokkulepitava tasuga seotud suundumused 2000.–2017. aastal) – 1. lisa [https://www.eurofound.europa.eu/sites/default/files/ef\\_publication/field\\_ef\\_document/ef18049en.pdf](https://www.eurofound.europa.eu/sites/default/files/ef_publication/field_ef_document/ef18049en.pdf).

45 [ELT C 303, 19.8.2016, lk 54](#), [ELT C 434, 15.12.2017, lk 30](#), [ELT C 13, 15.1.2016, lk 161](#), [ELT C 125, 21.4.2017, p 10](#).

## 5. Sidusrühmade panus: virtuaalsed riikide külastused ja avalik arutelu

### 5.1 Külastuste ülevaade/taust

5.1.1 Arvamuse ettevalmistamisel oli komitee jaoks oluline teada saada asjaomaste sidusrühmade seisukohad riiklikul ja Euroopa tasandil. Selle saavutamiseks oli kavandatud mitu riikide külastust ning avalik arutelu ELi tasandi osalejatega. Riikide külastusteks valiti välja viis liikmesriiki (Saksamaa, Poola, Rumeenia, Hispaania ja Rootsi), võttes aluseks miinimumpalka kehtestavate asutuste kriteeriumid ELi liikmesriikides, mis Euroopa Komisjon tegi kindlaks sotsiaalpartneritega konsulteerimise esimeses etapis. Arutelud olid kavas valitsuse, riiklike palgakujundusasutuste, riiklike sotsiaalpartnerite ja vaesuse vastu võitlevate organisatsioonide esindajatega. COVID-19 pandeemia puhkemise tõttu ei saanud külastusi korraldada ja need asendati poolstruktureeritud küsimustikuga ning sellejärgsete videokonverentsidega asjaomaste sidusrühmade osalusel.

5.2 **Videokonverentside kokkuvõte** (üksikasjalikumad kokkuvõtted on esitatud käesoleva arvamuse lisas)

5.2.1 Suurimat muret ja vastuseisu miinimumpalka käsitlevale ELi seadusandlikule algatusele väljendasid Rootsi esindajad, kelle hulgas valitses üldine üksmeel, et ELil ei ole pädevust palgaküsimustes meetmeid võtta. Rootsi sotsiaalpartnerite ühine hirm on see, et ELi algatus kahjustaks muu hulgas riiklike palgaläbirääkimiste traditsioone ja rikuks sotsiaalpartnerite autonoomiat. Selle asemel tegid nad ettepaneku sotsiaaldialoogi ja kollektiivläbirääkimisi edendavate mittesiduvate algatuste kohta, rõhutades samas, et riiklikud süsteemid on aastakümnete pikkuse arengu tulemus ja neid ei saa ühest riigist teise üle kanda. Rootsis on kollektiivläbirääkimistega kaetus 90 % ja alla 1 % töötajatest teenivad vähem kui 60 % mediaanpalgast<sup>46</sup>. Rootsi valitsuse esindaja toetas sotsiaalpartnerite seisukohti ja märkis, et ELil on oluline roll tööhõive suurendamisele ja sotsiaalse arengu parandamisele kaasaaitamises. Sotsiaalsete probleemide käsitlemine on oluline liidu ühtekuuluvuse ja siseturu jaoks. Kuid nad ei leia, et õiguslikult siduv algatus, sealhulgas direktiiv, oleks õige samm, ning märkisid, et ELi algatusega ei tohi kaasneda nõue, et liikmesriigid kehtestaksid üldiselt kohaldatavad kollektiivlepingud või seadusjärgse miinimumpalga.

5.2.2 Ülejäänud nelja riigi ametiühingud ja kodanikuühiskonna organisatsioonid pooldasid ELi tasandi meetmeid ja mõned mainisid isegi, et see võiks toimuda raamdirektiivi vormis. Sellist algatust toetavad argumendid hõlmavad järgmist: võimalus koordineerida rahvusvahelist palgapoliitikat, võidelda sotsiaalse dumpingu vastu, edendada palkade ühtlustamist, vähendada palgavaesust, pakkuda kaitset kollektiivlepingutega hõlmamata töötajatele, vältida haavatavate töötajate rühmade, näiteks rändajate ärakasutamist, aidata kaasa soolise palgalõhe vähendamisele. Mõned esindajad osutasid ka võimalusele kehtestada ELi ühised kriteeriumid piisava miinimumpalga miinimumkünniste kohta, näiteks kasutades võrdlusostukorvi ja põhiteenuseid, mida igauks

---

<sup>46</sup> Vaesuse vastu võitleva kodanikuühiskonna organisatsiooni EAPN SE kirjaliku panuse kohaselt oli oluline, et EL töötaks miinimumpalga reguleeriva süsteemi loomise nimel igas liikmesriigis, kuid sama oluline oli austada neid riike, kellel on miinimumpalga reguleerimiseks kollektiivläbirääkimiste süsteem.

vajab. Mitu esindajat märkisid ka, et miinimumpalka käsitleva ELi algatusega peaksid kaasnema muudki meetmed, eelkõige direktiiv piisava miinimumsissetuleku kohta ning algatus sotsiaaldialoogi rolli ja ametiühingute esindatuse tugevdamise kohta.

5.2.3 Kolme riigi<sup>47</sup> tööandjate organisatsioonid väljendasid muret või vastuseisu siduvatele meetmetele. Mõni märkis sõnaselgelt, et ELi toimimise lepingu artikli 153 kohaselt ei ole ELil pädevust palkade valdkonnas ning et arutelu peaks keskenduma sellele, kuidas tõhustada Euroopa poolaasta protsessi. Tööandjate organisatsioonid olid seadusandliku algatuse vastu, kuna see sekkuks riiklikesse palgakujundussüsteemidesse ning mõjutaks negatiivselt liikmesriikide konkurentsivõimet ja tööhõivet, aga ka töötute integreerimist tööturule. Samuti juhtisid nad tähelepanu asjaolule, et arutelusid miinimumpalga üle ei saa vaadelda eraldi laiematest tööturгу mõjutavatest küsimustest, sealhulgas sotsiaalkindlustussüsteemidest. Mõnes riigis väljendasid tööandjate esindajad muret seoses seadusjärgse miinimumpalga tõusu põhinemisega valitsuse poliitilistel otsustel miinimumpalka tõsta, ilma et võetaks arvesse majanduslikke tegureid. Ühes riigis mainiti ka seda, et riigipõhistes soovitusel juhiti tähelepanu asjaolule, et miinimumpalga tõus mõjutab negatiivselt konkurentsivõimet. Ühes riigis nimetati võimaliku vahendina mittesiduvat soovitusel ning märgiti, et kollektiivläbirääkimiste tugevdamine on riigi tasandi küsimus ja selleks on vaja ELi toetust, eelkõige seoses sotsiaalpartnerite suutlikkuse suurendamisega.

5.2.4 Valitsuse esindajad ei väljendanud sama sirgjoonelist seisukohta kui sotsiaalpartnerid ja kodanikuühiskonna organisatsioonid. Kuigi mõni pidas tervitatavaks raamalgatuse edendamist seda täpsemalt määratlemata (Saksamaa), toetasid teised raamdirektiivi (Hispaania). Järgmiste sammudega seoses kinnitasid Saksamaa esindajad, et eesistujariik Saksamaa soovib toetada käimasolevat protsessi 2020. aasta teisel poolel.

### 5.3 Avalik arutelu

5.3.1 25. juunil toimus veebipõhine avalik arutelu, millel osalesid Euroopa Komisjoni tööhõive ja sotsiaalsõiguste volinik Nicolas Schmit, Euroopa Parlamendi raportöör ebavõrdsuse vähendamise kohta, keskendudes eelkõige palgavaesusele, ning EPP ja S&D fraktsiooni tööhõive ja sotsiaalküsimuste koordinaatorid, Euroopa Ametiühingute Keskliit ja BusinessEurope ning sotsiaalplatvorm. Komisjon kordas oma kavatsust esitada õigusakt õiglase miinimumpalga kohta Euroopas. Selles peetakse silmas sotsiaalpartnerite autonoomiat, riiklike kollektiivläbirääkimiste süsteeme ja mittesekumist hästi toimivatesse kollektiivläbirääkimiste süsteemidesse. Samuti tunnistas ta, et õiglase miinimumpalga teema on keeruline ja vastuoluline. Kolm parlamendiliiget olid poliitilisel üksmeelel, et EL peab võtma meetmeid selle nimel, et tagada Euroopa töötajatele inimväärne elatustase ja võidelda palgavaesuse vastu. Euroopa sotsiaalpartnerid osalesid komisjoni konsultatsiooniprotsessi teises etapis, kuid on ilmne, et nende seisukohad ELi meetmete vajalikkuse, teostatavuse ja õigusliku aluse kohta on erinevad. Sotsiaalplatvorm rõhutas, kui oluline on nii piisav miinimumsissetulek kui ka miinimumpalk ning et miinimumpalk peab olema miinimumsissetulekust suurem.

---

<sup>47</sup> Hispaania tööandjate organisatsioon CEOE ei saanud riigi videokõnes osaleda, kuid väljendas samu seisukohti kirjalikult.

## 6. Võimalus võtta ELi meetmeid

### 6.1 Liidu õigustik

- 6.1.1 Komitee märgib, et on palju ELi ja rahvusvahelisi vahendeid, mis sätestavad ja toetavad sellise õiglase tasu mõistet, mis tagab töötajatele ja nende perekondadele inimväärse elatustaseme<sup>48</sup>. Komitee märgib, et ELi seadusandlik algatus õiglase miinimumpalga kohta on kavas esitada Euroopa Liidu toimimise lepingu sotsiaalpoliitika jaotise alusel. See peaks olema seotud lepingu artiklis 3 sedastatud liidu eesmärkidega: edendada kõrge konkurentsivõimega sotsiaalset turumajandust, mille eesmärk on saavutada täielik tööhõive ja sotsiaalne progress, samuti kõrgetasemeline keskkonnakaitse ja keskkonna kvaliteedi parandamine.
- 6.1.2 Komitee tõdeb samuti, et ELi miinimumpalga algatuse õiguslik olukord on väga keeruline. ELi toimimise lepingu artikli 151 ja artikli 153 lõike 1 punkti b alusel võib EL võtta vastu õigusakte töötajate kohta. Lepingu kohaselt ei kohaldata artikli 153 sätteid tasustamise suhtes. Teisalt on ELi kohtupraktikas ja kehtivates direktiivides töötasu küsimust käsitletud väga olulise töötajate küsimusena. Selles küsimuses on tugevalt erinevaid arvamusi ja komitee mõnab, et komisjon peab tegutsema tasakaalustatult ja ettevaatusega.
- 6.1.3 ELi toimimise lepingu artikli 155 alusel on Euroopa sotsiaalpartneritel pädevus sõlmida ka kokkuleppeid sotsiaalpoliitika jaotise alusel.

### 6.2 Võimalik ELi algatus õiglase miinimumpalga kohta: direktiiv või nõukogu soovitus

- 6.2.1 Miinimumpalga puhul lasub vastutus Euroopa sotsiaalõiguste samba kohustuste täitmise eest eelkõige igal liikmesriigil. Komisjon on teinud kindlaks vajaduse ELi meetmete võtmiseks õiglase miinimumpalga küsimuses ja ka võimalused selle elluviimiseks. Kuigi enamik komitee liikmeid leiab, et selline tegevus võiks anda lisaväärtust, ei ole teised sellega nõus. Kõigi ELi tasandil võetavate meetmete puhul tuleb täielikult võtta arvesse sotsiaalpartnerite autonoomiat ja pädevuste jaotust ELi ja riikliku tasandi vahel.
- 6.2.2 Sotsiaalpartneritega konsulteerimise teise etapi dokumendis märgib komisjon, et kaalumisel olevad ELi õigusaktid on direktiiv ja nõukogu soovitus. Komitees ollakse eriarvamusel selles, kas artikli 153 kohaselt võetak mis tahes meede, eriti direktiiv, saab üldse õiguspärane olla, sest ELi toimimise lepingu artikli 153 lõikes 5 sätestatakse, et selle artikli sätteid ei kohaldata tasustamise suhtes. Pärast sotsiaalpartneritega konsulteerimist ja, juhul kui sotsiaalpartnerite vahel ei peeta läbirääkimisi, siis mis tahes vahendi komisjon ka valib õiglase miinimumpalga algatuse aluseks, peaks selle eesmärk olema tagada, et seadusjärgne miinimumpalk (kui see on olemas) on riigi palgajaoatuse kohaselt õiglane ja tagab töötajatele õiguse saada õiglast tasu, pakkudes seega

---

<sup>48</sup> Ühenduse 1989. aasta harta töötajate sotsiaalsete põhiõiguste kohta <http://aei.pitt.edu/4629/1/4629.pdf>; inimõiguste ülddeklaratsiooni artikli 23 lõige 3 [https://www.ohchr.org/EN/UDHR/Documents/UDHR\\_Translations/est.pdf](https://www.ohchr.org/EN/UDHR/Documents/UDHR_Translations/est.pdf); majanduslike, sotsiaalsete ja kultuuriliste õiguste rahvusvahelise pakti artikkel 7, <https://www.ohchr.org/en/professionalinterest/pages/cescr.aspx>; Euroopa Nõukogu 1961. aasta Euroopa sotsiaalharta artikli 4 lõige 1; ÜRO kestliku arengu eesmärgid, eriti eesmärgid nr 1, 8 ja 10; ILO 1949. aasta konventsioon töötasu kaitse kohta (nr 95); Euroopa sotsiaalharta artikli 4 lõige 5; ILO 1992. aasta konventsioon töötajate nõuete kaitse kohta (tööandja maksejõuetus) (nr 173); Euroopa sotsiaalharta (muudetud 1996. aastal) artikkel 25 <https://www.coe.int/en/web/conventions/full-list/-/conventions/rms/090000168007cf93>.

töötajatele ja nende perekondadele vähemalt inimväärse elatustaseme. Arvesse tuleks võtta ka olulisi majanduslikke aspekte, näiteks tootlikkust.

6.2.3 Komisjoni arvates on võimalikud nii seadusandlikud kui ka muud kui seadusandlikud vahendid ning ta leiab, et direktiiv töötingimuste valdkonnas jätkaks liikmesriikide otsustada, kuidas rakendada täidetavaid miinimumnõudeid ja menetluslikke kohustusi. Komisjon märgib samuti, et ettepaneku esitamisel nõukogu soovitusel koostatakse selle rakendamist jälgida Euroopa poolaastasse integreeritud sihtotstarbelise võrdlusanalüüsi raamistiku abil. Selle raames saaks muu hulgas arutada ja jälgida töhüsa seadusjärgse palgakujundussüsteemi mehhanisme, sotsiaalpartnerite kaasamist ja piisavust.

### 6.3 Riigihangete kasutamine

6.3.1 Riigihanked on vahend, mille kaudu ELi ja liikmesriikide avaliku sektori asutused saavad edendada inimväärset palka, õiglaseid töötingimusi ja kollektiivläbirääkimisi, püüdes samal ajal saavutada majanduslikke, kvaliteetsete teenuste osutamise ja avaliku huvi eesmärke. See on võimalik ILO konventsiooni nr 94 (tööõigusklauulid riigihankelepingutes) kohaselt, kasutades paremini ära kehtivate ELi riigihankealaste õigusaktide sotsiaalseid kriteeriume.

6.3.2 Veel üks töhüsa viis kollektiivläbirääkimiste toetamiseks kogu ELis oleks lisada ELi riigihanke-eeskirjadesse kollektiivläbirääkimiste klauslid, millega nõutakse, et kõigi riigihankelepingute sõlmimise tingimus on õigus pidada kollektiivläbirääkimisi ja sõlmida kollektiivlepinguid.

### 6.4 Parem andmete kogumine

6.4.1 EL saaks liikmesriike abistada mitmes valdkonnas, kogudes andmeid ja aidates sotsiaalpartneritega konsulteerides töötada välja näitajaid ja jõustamisvahendeid, mis on seotud seadusjärgse miinimumpalga arengusuundumustega.

Brüssel, 9. juuli 2020

Christa Schweng

Tööhõive, sotsiaalküsimuste ja kodakondsuse sektsiooni esimees

\*

\* \*

**NB!** Järgneb lisa.

**APPENDIX**  
**to the**  
**OPINION**  
**of the European Economic and Social Committee**

Summaries of video conference calls with selected countries on the minimum  
wage

<b>1) SWEDEN</b> .....	0
<b>2) GERMANY</b> .....	1
<b>3) ROMANIA</b> .....	3
<b>4) SPAIN</b> .....	6
<b>5) POLAND</b> .....	8

## 1) SWEDEN – 12 June

Participants from Sweden included representatives from the trade union confederation LO-Sweden, the trade union confederation TCO, the confederation of professional associations SACO, the employers' organisations belonging to the Confederation of Swedish Enterprise (Swedish Enterprise), the Swedish Construction Federation (Byggföretagen), the Federation of Swedish Farmers (LRF) and the Swedish Ministry of Employment.

The participants were asked to outline the situation of the minimum wage in their country and their position on a possible EU initiative on minimum wages at European level.

All parties expressed strong concerns about the possibility of binding EU regulation on minimum wages. Firstly, the EU does not have competence regarding pay, and all parties stressed the importance of the autonomy of the social partners. It was their firm conviction that a binding legal instrument would be a disincentive for social partners to negotiate, and would hamper social dialogue.

According to Swedish Enterprise, the Scandinavian social model has worked well for over 100 years, with high rates of membership on both sides and 90 percent coverage of collective bargaining agreements. The remaining 10 percent of the workforce that were not covered was made up mostly of high-earning professionals, such as lawyers, tech experts etc., or of young people entering the labour market.

The **LRF** emphasised that the agricultural and horticultural sectors did not have direct collective agreements of their own, but were linked to collective agreements through third party certification. **Byggföretagen** explained that in the construction sector salaries were relatively high. The group of low wage earners in Sweden in general was very small: less than one percent of workers earned less than 60 percent of the median wage, either because they worked very little or because they were young. As a result, the minimum wage was not a problem in Sweden. Moreover, it was important not to confuse the minimum income with the minimum wage.

According to **Swedish Enterprise**, minimum wage regulations in collective agreements had a normative effect on those undertakings that did not have collective agreements. If employers in such undertakings paid wages that were too low and where there was no collective agreement, the unions could start industrial action, something which employers wanted to avoid. The right to collective bargaining was a legal right, recognised in Swedish and international law. It was a collective right.

Wage-setting, including that of minimum wages, was linked to international competitiveness and also productivity. As a result, the Swedish system was working well, with real wages rising for 20 years consecutively and minimum wages increasing at the same pace as normal wages. Some employers considered that minimum wages were too high, but this was a subject for national discussion.

The **TCO, LO and SACO** representatives agreed with the employers' representatives. They emphasised that Sweden had a high level of minimum wages, and that they thought it was at national level that minimum wages should be agreed.

When asked whether they agreed that a higher minimum wage at EU level might prevent social dumping and relocations, **Swedish Enterprise** responded that Sweden had also had waves of relocations – e.g. to Italy – but that they had found that the answer was not to have lower wages, but to create jobs and growth. The Baltic countries, for instance, had seen wage increases along with growth, and most companies did not move on the grounds of wage levels alone, although this did sometimes happen. However, the employers found that Sweden sought to combat relocation not by dumping in terms of wages, but by being more creative and gaining market shares. **TCO, LO and SACO** found that social dumping was a problem in some countries and some sectors, and that there was a need to raise the minimum wage in low-wage countries, but not through methods that could damage other systems, such as the Swedish one. Instead there was a need to build social partner capacity and create incentives to increase wages in those countries.

All participants proposed instead to promote social dialogue. The question of low incomes needed to be addressed by means of different measures. The **Ministry of Employment** said that the government was happy to discuss non-binding instruments respecting the autonomy of social partners, but they were against a binding instrument at EU level. The governments of Denmark and Sweden had made a joint proposal urging the Commission instead to issue a communication identifying the challenges facing collective bargaining, and to address shortcomings in Member States in order to advance social dialogue at national level.

The social partners also supported promoting social dialogue and collective bargaining in other countries – although they recognised that the Swedish system could not be transferred directly, as it would take time to develop such a system. The Swedish social partners stood ready to share the benefits and drawbacks of their system, to enable others to develop a system fitting their needs. They also felt it was important to emphasise that regulation can be counterproductive to collective bargaining, as it was not possible to foster bargaining by decree.

## 2) **GERMANY – 15 June 2020**

Participants from Germany included representatives from the German Confederation of Skilled Crafts (Zentralverband des Deutschen Handwerks (ZDH) employers' organisation, the Federal Ministry of Labour and Social Affairs, European Anti-Poverty Network Germany (EAPN-DE) and the Deutscher Gewerkschaftsbund (DGB) trade union confederation.

The participants were asked to outline the situation regarding the minimum wage in their country and their position on a possible EU initiative on minimum wages at European level.

Germany was one of the countries that had a strong system of collective bargaining and social dialogue, but Germany had also introduced a statutory minimum wage in 2015.

According to the **German Confederation of Skilled Crafts (Zentralverband des Deutschen Handwerks (ZDH))**, Germany had a long tradition of collective bargaining. For decades, a statutory minimum wage was not an issue for Germany, as the country always relied on the freedom of collective bargaining. In 2013-2014 there was a debate about the need to introduce statutory minimum wages in



Germany to complement the collective agreements. The ZDH was the biggest SME employers' organisation in Germany and was strongly involved in the debate on minimum wages.

The *Mindestlohngesetz* was introduced in 2014, bringing into force a statutory minimum wage of EUR 8.50 as of 1 January 2015. Since then it had gradually increased and now (2020) stood at EUR 9.35. Germany now had a two-fold system with regard to minimum wages: a statutory minimum wage set by the State, and minimum wages set in certain branches by the collective bargaining partners and declared generally applicable by the ministry.

The representatives of the **Federal Ministry of Labour and Social Affairs** welcomed the Commission consultation. They welcomed the promotion of a framework without already laying down the final shape of the framework. The role of the German Presidency here would be of an honest broker and to build bridges in this area between the different Member States. The Ministry representatives were in favour of an approach that would strengthen social partnership. They underlined that there were pros and cons for both a directive and a recommendation. Some aspects of the consultation might fit better in a recommendation. The debate on possible avenues for EU action would start during the German Presidency and the discussion would be ongoing for a long time. Due to some restraints already mentioned by Member States, such as the question of EU competence and the question of how to ensure adequate participation by the social partners, no results were to be expected in early 2021.

The **EAPN-DE** representative underlined the high level of in-work poverty in Germany (especially for migrants, refugees and low-skilled workers). According to the EAPN-DE, a higher minimum wage was necessary and would also help reduce the gender pay gap. The problem of enforcement was also an issue as the minimum wage was sometimes circumvented legally and illegally. At German level, the minimum wage should be increased and a European initiative for minimum wage would also be needed.

According to the **DGB**, the introduction of the statutory minimum wage in Germany was due to a decrease in collective bargaining coverage, together with an increase in precarious employment. The DGB supported the idea of a European initiative on minimum wages, which would fit in with the discussions in Germany. The trade unions would like to increase the minimum wage through the Minimum Wage Commission. According to DGB, the minimum wage had increased by nearly 2% per year since it was established, but it had been established at too low a level.

According to the **ZDH**, in the context of the current crisis that Europe was facing, the situation on the labour market differed from what it has been. In this context it was very likely that too high an increase in the national minimum wage would have a negative impact on employment.

The **ZDH** considered that making collective agreement coverage compulsory would have an adverse effect on employment and would endanger jobs. It was important to respect national traditions on social partnerships. The **DGB** would prefer everyone to be covered by collective agreements but as this was not the case, the statutory minimum wage is needed.

Representatives of the **Federal Ministry of Labour and Social Affairs** noted that compulsory collective bargaining coverage across the board would be against the German constitution. Freedom of association had two sides: it entailed the right to join a union/organisation or not. In their view, there was no one size fits all approach when it came to wage-setting approaches.

There was also discussion of why the numbers in different statistics concerning collective bargaining coverage in Germany differed widely. According to the **ZDH**, and as confirmed by the representatives of the **Federal Ministry of Labour and Social Affairs**, it depended on whether (a) only direct coverage of collective bargaining (which had been decreasing (to about 50%) was taken into account or whether (b) the application of collective bargaining agreements without being bound by membership (i.e. employers who follow indirectly (minimum) wages set in collective bargaining agreements (about 30%) was also counted. As regards the question of whether there had been any negative impact on collective bargaining and employment due to the introduction of minimum wages, the **ZDH** argued that the negative impact of minimum wages on employment was not strong and underlined that the positive impact on employment was due to a booming economy. According to the **DGB** no negative effects on employment had been observed so far. There had been a slight decrease in marginal employment but that was the intention of the law when it was passed.

As regards the question of the adequacy of the minimum wage, the representatives of the **Federal Ministry of Labour and Social Affairs** raised the question of the EU competence to set a specific standard in relation to a certain wage level and referred to the ECJ ruling. Reflecting the views expressed in the second-phase consultation document, they also assumed that the Commission possibly saw some room for a framework but only very little in relation to adequacy.

The Ministry representatives referred to the limits set by Article 153(5) as regards what was legally possible at the EU level. They were not in favour of a provision which would set out a certain level for each Member State, as there were limits to what can be done at EU level. As regards strengthening collective bargaining, representatives of the Federal Ministry of Labour and Social Affairs would appreciate proposals at European level to strengthen collective bargaining.

According to the **EAPN-DE**, the minimum wage in Germany had a positive impact on poverty but the minimum wage was not high enough; it could not ensure a decent standard of living and should be increased to EUR 12. It should also be noted that the minimum wage was only one instrument to combat poverty. A directive for a minimum income scheme was also needed.

According to the **ZDH**, the legal limits of setting minimum wages at EU level were clear: it was crucial to respect national systems in place and the role of the social partners in the Member States. The European level should refrain from actions going too much into too much detail at Member State level. This would have an adverse effect. It was important to look at social protection systems.

From the **DGB** side, the current discussion at EU level about decent work and the minimum wage was very welcome. On the issue of strengthening collective bargaining, the EU could decide to only give money to companies with collective agreements and to introduce a transparency register on which companies having collective agreements could be entered.

### 3) ROMANIA – 15 June 2020

Participants from Romania included representatives from the employer confederation Concordia and the trade union confederation Cartel ALFA.

The participants were asked to outline the situation of the minimum wage in their country and their position on a possible EU initiative on minimum wages at European level.

**Concordia** informed the EESC that, unfortunately, Romania is rather on the opposite side of best practices and this has been highlighted many times by the European Commission, in several reports and country specific recommendations. The minimum wage is set by the government and it has to consult the social partners. In reality, these consultations are a formality and the positions of the social partners are not taken into account. Setting the minimum wage is a purely political decision without any foundation or study. It is not based on economic or social factors. There are no impact assessments and the social partners do not have the capacity to conduct these assessments. The social partners were invited to a tripartite council, but basically they were just informed about the decision.

A slight improvement has been that last year the new government organised a public consultation on three scenarios. Social partners provided their answers in writing and a couple of meetings took place. However, there was no impact analysis on the proposed increase. The Romanian minimum wage has more than doubled in the last eight years. Such an increase was necessary for convergence purposes, yet we have now reached a point where, as the latest Country Report of the EC highlights, competitiveness is at risk.

Discussing a national mechanism for improving this situation: a bi-partite body of the social partners, supported by a body of experts, to negotiate an increase and propose it to the government for approval (similar to the German model). This mechanism would support both employers and employees.

Very recently, differentiation based on the level of education was introduced in the parliament. This year, there is a lot of political pressure, as it is an election year in Romania.

**Cartel ALFA** said that all five big national level trade unions in Romania support the EU proposal for decent minimum wages. This is very important to fight social dumping in Europe and the mechanism proposed by the Commission could be an effective instrument. They agreed with most of what the employers had said. However, one remark was that bi-partite negotiations are only wanted by a couple of bigger companies.

There is no branch collective agreement negotiated between union federations and employers' federations in Romania. One reason for that is the change in law in 2010, which created very strict conditions for collective bargaining. Having the same criteria for setting minimum wage in Europe could be an effective tool to fight social dumping. The only change that the Romanian trade unions would suggest is to use 60% of average wage as the basis for the minimum wage instead of 60% of median wage. This would make a significant difference for Romania (2% increase vs. 20% increase).

The respondents were asked whether the minimum wage system in Romania effectively deals with poverty. They were also asked what the main obstacles for collective bargaining coverage are, as Romania's level is one of the lowest in Europe (around 20%) and whether an EU initiative for encouraging collective bargaining could help reduce the brain drain from Romania and keep young and skilled workers in the country.

As regards fighting poverty, **Concordia** mentioned that poverty is quite high in Romania. There is a large development gap between regions. Many people are stuck in poor regions, the possibilities to leave the region for better jobs are very limited and businesses and industry do not go there because the infrastructure is missing. Therefore, internal convergence is needed, infrastructure needs to be built to create job opportunities.

One reason why collective bargaining is not functioning in Romania is that only 30 sectors are regulated, compared to 200-300 sectors in some European countries. Therefore, it is very hard to find common ground in negotiations as there are quite big differences within one such broad sector. The sectors should be re-defined and that would make collective bargaining easier.

As for the EC initiative, there is a difference between encouraging collective bargaining and setting binding rules.

**Concordia** mentioned that the percentage of workers who work for minimum wage is around 30%. There is a very high skills deficit in Romania, e.g. digital skills. If the skills were to improve, the wage would also improve. Imposing a too high minimum wage with no other measures to tackle the other problems (skills, infrastructure, etc.) would not support good employers and could encourage the black market.

Minimum wage convergence would not necessarily reduce brain drain. Because of the huge skills deficit, skilled and highly skilled workers are paid quite well and they do not leave so much. There are other aspects besides wage that encourage brain drain, such as healthcare, childcare and infrastructure.

According to **Cartel ALFA** 1.4 million workers out of 5 million receive a minimum wage and another 1 million receive a wage around 10-15% over the minimum wage. That means that almost half of Romanian workers have a very low wage. Brain drain is a huge problem, skilled and highly skilled workers (doctors, engineers etc.) leave because of low wages. The minimum wage allows people to cover the costs of a very small flat, nothing more. This is not enough to keep people out of poverty. Collective bargaining is also impeded by a legal requirement that business federations and trade unions should cover 50% of the branch workers. This is not the case.

Asked what factors could help boost collective bargaining in Romania, **Concordia** thought that building social partners' capacity would be very important. Members have lost trust in the functioning of these mechanisms. More in-depth analysis is needed (e.g. impact analysis of minimum wage increase). The way the current legal framework is structured also needs to be considered. Labour regulations are very detailed in Romania and there is very little space for social partners to negotiate.

It was discussed whether the use of public procurement could be a supportive measure, i.e. to link public procurement to decent working conditions and the minimum wage.

**Concordia** noted that this is not currently used for collective bargaining in Romania. Together with other social partners they were exploring the incentives that would bring social partners together without forcing them and encourage collective bargaining. Among those initiatives, public procurement was also considered, but no conclusion has been reached yet.

#### 4) SPAIN – 16 June 2020

Participants from Spain included representatives from the Comisiones Obreras trade union, the UGT trade union, European Anti-Poverty Network Spain (EAPN-ES), the Ministry of Labour and Social Economy and the CEOE employers' organisation. Due to a sudden and unforeseen impediment, the CEOE was not able to participate in the country call and therefore sent a written contribution after the meeting.

The participants were asked to outline the situation regarding the minimum wage in their country and their position on a possible EU initiative on minimum wages at European level.

From the point of view of **Comisiones Obreras**, an initiative at EU level could be very useful, because there was no harmonisation on labour matters across the European Union. The hope was that it would take the form of a directive and that it would include some binding recommendations, so that Member States could implement them with some degree of flexibility. In Spain, the system was two-fold: a government-led minimum wage, and minimum wages resulting from collective bargaining. In Spain, the double system of collective bargaining and legal minimum wage was working correctly and the legal minimum wage was helping to increase salaries through collective bargaining.

The **UGT** was also in favour of EU action, specifically a directive. Currently in Spain the system was quite flexible: the government studied the economic indicators and then decided on the minimum wage. The UGT representative argued in favour of enhancing information on decision-making when setting the minimum wage. From the trade union perspective, it was important to agree on the indicators to be taken into account.

According to the **EAPN-ES**, minimum wages were key to setting minimum standards to protect workers and to prevent in-work poverty. The EAPN was in favour of a directive, setting definitions, objectives, and methods. The directive should be based on clear criteria, and should regularly refer to a basket of key services that everyone needed. An inclusive approach was crucial. There could be scope for a second directive on minimum income. This would be especially valuable in order to protect the most vulnerable.

According to the representatives from the **Ministry of Labour and Social Economy**, the position of the government was in favour of EU action, preferably a directive. The Spanish job market was the best "laboratory" as regards the impact that minimum wage had on jobs. The consequences on macro-economic indicators were very positive. Minimum wages were therefore a key tool to promote well-being and a dynamic economy, and a driver of economic and of job growths.

On the question of the relationship between collective bargaining and the minimum wage, according to the **UGT**, after the 2012 labour market reform and after the crisis, the number of people covered by collective agreements had dropped. The UGT emphasised the need for a recommendation from the European Commission. The European Commission should assume responsibility when contrary measures were taken.

As regards the link between the job market and minimum income, according to representatives from the **Ministry of Labour and Social Economy**, the main problems in Spain were job precarity and long-

term unemployment. A minimum income was a solution for some workers, for example older people who find it difficult to find a job. The aim of a national minimum income was to bring coherence to the general system.

On the question of whether, at the time that the minimum wages rose, incentives were also given to SMEs and enterprises to employ people, according to representatives from the **Ministry of Labour and Social Economy** there were no tax reforms to support SMEs in 2017-2018 in order to create jobs. The government wanted to bring in measures that had a broad consensus in order to modernise the Spanish labour market.

According to the **EAPN-ES**, most minimum income systems are below what the minimum wage can offer them. A Minimum Income Directive was needed, that complemented a Minimum Wage Directive. The EAPN had been fighting for a Minimum Income Directive for 25 years. It was particularly crucial to help severe cases of poverty.

The **UGT** concluded by stating that an EU-wide instrument on a minimum wage would be very beneficial for Spain and for the EU in general, in order to have decent remuneration for workers and more harmonisation throughout the EU. Such measures should be binding and go hand-in-hand with boosting collective bargaining.

Representatives from the **Ministry of Labour and Social Economy** concluded that an EU-wide instrument would be very beneficial especially to fight social dumping. They also emphasized that most people in precarious situations were women (e.g. domestic workers or in other precarious areas of work).

From the point of view of the **CEOE**<sup>49</sup>, there was no doubt about the role minimum wages play at national level, particularly in those cases where they were subject to a social dialogue process. Minimum wage setting should be based on clear and stable criteria and these should be established in agreement with the social partners, so that wages could be updated regularly and in a way that was consistent with the economic context and the evolution of the labour market. The role of the social partners should be not only promoted but prioritised in Member States. This was a key aspect to be considered, since there were significant differences between economic structures, sectors and even within companies, depending on their size, among other issues. In this respect, collective bargaining was of outmost importance.

When it came to the European level, two main elements should be borne in mind. First, the EU had no competence on wages (Article 153 of the Treaty on the Functioning of the European Union). Second, that discussions on minimum wages could be isolated from broader issues which affected the labour market as well as social security systems. As a result, the CEOE considered that the European debate should not be focused on new legislative instruments, but rather on how to enhance the European Semester process.

---

<sup>49</sup> Due to a sudden and unforeseen impediment, the CEOE was not able to participate in the country call and therefore sent a written contribution after the meeting.

## 5) POLAND – 16 June 2020

Participants from Poland included representatives from the trade union OPZZ, the European Anti-Poverty Network (EAPN-PL), the trade union NSZZ Solidarność and the employer confederation, Konfederacja Lewiatan.

Participants were asked to outline the situation of the minimum wage in their country and their position on a possible EU initiative on minimum wages at European level. They were asked to give their view on the effect of minimum wage on employment and the areas that this proposal should regulate. They were asked to give their views on the situation of collective bargaining.

**Konfederacja Lewiatan** mentioned that the minimum wage is negotiated every year, but that this is not a success story since for many years the decision has been taken by the government. The organisation takes the position that there is no need for a binding EU initiative in the field of minimum wages (such as a directive) and that from their side they would prefer instruments such as recommendations rather than legislation. There is a risk that an increase in minimum wages, apart from economic factors for a given country, would lead to an increase in unemployment but also in the black economy. Minimum wage is not an issue that can be set at EU level. Discussions should rather be at Member State level as there are some special features and characteristics that must be taken into account. For example, the social and taxation systems of all Member States are different. Konfederacja Lewiatan would therefore prefer that the subsidiarity principle is respected in this regard. Concerning collective agreements, these should be reinforced at national level, and EU support is needed for this, especially with regard to capacity building.

The **OPZZ** representative mentioned that he participates in the Social Dialogue Council (SDC). The minimum wage is negotiated annually therein. For OPZZ, minimum wage has both economic and social relevance. In Poland, there is a legal category of "decent wages", but it does not include the amount of money. As a result, the minimum wage is only slightly higher than the minimum subsistence level. Currently there is no talk on decent wages in Poland. OPZZ is in favour of a framework directive on minimum wages. There is no scientific data in Poland showing that an increase in minimum wages will result in an increase in unemployment. This is constantly repeated in negotiations since employers raise this issue often. OPZZ believes that soft instruments for minimum wages will not work either in Poland or in the EU. There is a need for a policy of upward convergence. Statistics show that the low minimum wage in Poland favours economic migration, since people are looking for opportunities abroad. OPZZ expects that the share of wages in GDP in Poland will increase, and to this end, wage levels, including minimum wage, must reflect the GDP growth rate and labour productivity. Discussions about wages as well as work on dialogue at sectoral level are direly needed. There is a lack of trust between employers, trade unions and the government. In Poland the tax system is still less favourable for lower incomes than higher incomes. Fictitious self-employment exists because taxes are lower. He mentioned the need for an increase in financing for innovation and research development, since this is the means through which productivity can be raised.

**EAPN-PL** explained that in Poland, minimum wage has never been considered a main tool to fight against poverty. Since Polish NGOs are not included in the SDC, they are not involved in the deliberations on the minimum wage. They would like this to be changed, however, given that at the same time NGOs are also employers. A raise in minimum wage from the side of the government should

translate into a raise in the supplementary payments that NGOs receive. EAPN-PL believes that minimum wage is not the only solution to combat poverty, but that a broader perspective needs to be adopted. In-work poverty is high in Poland not only due to the low level of wages, but also because of other important factors like inactive or unemployed members of households, mainly women with children and people with disabilities, but also a low level of minimum income protection. EAPN-PL feels that an EU directive on minimum wages would have a positive impact, but it should be complemented by a framework directive on minimum income.

**NSZZ Solidarność** mentioned that regulation in this area is crucial. A framework directive on minimum wages would be positive, as recommendations are considered too soft for this area. This legal instrument should be accompanied by support for collective bargaining. There needs to be European fair minimum wages, and a European framework needs to be established. This does not mean that there should be one minimum wage for all the EU, but a common definition for this. The directive should not interfere in the industrial relations of the country. Minimum wage should be bound by collective agreement. This can be achieved by the directive. The directive should foresee the provision that anyone who is a worker is covered by the minimum wage. At the moment, persons who are sent to an internship financed by the Labour Fund receive a salary lower than the minimum wage. Persons who perform work under a contract on aid for harvesting also do not have a minimum wage guarantee. In Poland there are workers whose labour contracts are not covered by the Polish regulation on the minimum wage, and receive pay which is lower than the minimum wage. The directive should also give impetus for implementing the European Pillar of Social Rights.

**NSZZ Solidarność** does not foresee that the directive will translate into a dramatic increase in collective agreements, but checks are needed to surmount the obstacles. In Poland there are limitations on the right to strike and no legal possibility for collective agreements for the civil service. This directive can serve as a check-list. There should be incentives to have collective agreements. In Poland multinational companies are very important, but double standards are present, since the situation concerning wages in the multinational's country and where they operate from is totally different. A directive can force Member States to find solutions to the present obstacles.

---