

## Seletuskiri

### Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiivi piisava miinimumpalga kohta Euroopa Liidus eelnõu

#### SISSEJUHATUS

Eelnõuga kujundatakse seisukoht Euroopa Komisjoni (edaspidi komisjon) 28. oktoobril 2020.a avaldatud piisava miinimumpalga direktiivi eelnõu kohta (edaspidi direktiivi eelnõu)<sup>1</sup>. Direktiivi eelnõuga soovib komisjon ellu viia 2017.a kokku lepitud EL sotsiaalõiguste samba<sup>2</sup> 6. põhimõtet, mille kohaselt on töötajatel õigus õiglasele palgale, mis võimaldab inimväärse elatustaseme ning liikmesriikidel tuleb tagada piisav miinimumpalk, võttes arvesse riiklike majandus- ja sotsiaalingimusi. Hoiduda tuleb palgavaesusest. Töötasud tuleb kehtestada avatult ja prognoositavalt vastavalt liikmesriikide tavadele ning austades sotsiaalpartnerite tegevusvabadust.

Direktiivi eelnõu jagab riigid kahte rühma: riigid, kus miinimumpalk lepatakse kokku kollektiivlepingutega (kollektiivlepingujärgse miinimumpalgaga riigid) ja riigid, kus miinimumpalk kehtestatakse õigusaktiga (seadusjärgse miinimumpalgaga riigid). Seletuskirja koostamise hetkel ei ole lõplikult selge, kas Eesti kuulub seadusjärgse miinimumpalgaga riikide hulka<sup>3</sup>, nagu komisjon on hinnanud direktiivi eelnõu juurde kuuluvas mõjuhinnangus, või kollektiivlepingujärgse miinimumpalgaga riikide hulka<sup>4</sup>, nagu komisjon on märkinud EL Nõukogu sotsiaalküsimuste töögrupis Eesti süsteemi täiendavate selgituste järel.

Riikidele, kus miinimumpalk kehtestatakse kollektiivlepingutega, ei ole direktiivi eelnõus suuniseid piisava miinimumpalga kehtestamiseks. Seadusjärgse miinimumpalgaga riikidele näeb eelnõu ette miinimumkriteeriumid (vähemalt miinimumpalga ostujõud, brutopalkade üldine tase ja jaotus, brutopalkade kasvumäär ja tööviljakuse areng) piisava suurusega miinimumpalga kehtestamiseks. Miinimumpalga piisavust tuleb hinnata, kasutades rahvusvahelisel tasandil üldtunnustatud võrdlusväärtuseid. Näitena on direktiivi eelnõus viidatud 60%-le brutomediaanpalgast ja 50%-le keskmisest brutopalgast<sup>5</sup>.

Lisaks piisava miinimumpalga regulatsioonile sisaldab direktiivi eelnõu meetmeid, mille eesmärk on suurendada liikmesriikides kollektiivlääbirääkimistega kaetust. Riikides, kus kollektiivlääbirääkimistega kaetus on suur, on komisjoni andmetel madalalpalgaliste töötajate osakaal väiksem ja miinimumpalk mediaanpalgaga võrreldes suurem<sup>6</sup>. Seetõttu näeb direktiivi eelnõu muuhulgas ette, et kui kollektiivlääbirääkimised ei hõlma vähemalt 70% töötajatest, tuleb kehtestada kollektiivlääbirääkimiste õigusraamistik ja tegevuskava kollektiivlääbirääkimiste edendamiseks.

Vabariigi Valitsuse seisukoha kujundamine direktiivi eelnõu osas on vajalik, kuna direktiivi vastuvõtmisel eelnõus ette nähtud kujul võib selle rakendamine kaasa tuua Eesti õigusaktide

1 COM (2020) 682.

2 Saadaval [https://ec.europa.eu/commission/priorities/deeper-and-fairer-economic-and-monetary-union/european-pillar-social-rights/european-pillar-social-rights-20-principles\\_et#ii-peatkk-iglased-ttingimused](https://ec.europa.eu/commission/priorities/deeper-and-fairer-economic-and-monetary-union/european-pillar-social-rights/european-pillar-social-rights-20-principles_et#ii-peatkk-iglased-ttingimused).

3 Vt lähemalt lk 7 „Miinimumpalga piisavus“ (artikkel 5).

4 Direktiivi eelnõu juurde kuuluvas mõjuhinnangus on komisjon kollektiivlepingujärgse miinimumpalgaga riikideks märkinud Soome, Rootsi, Taani, Austria ja Küprose.

5 2019. aastal oli 50% keskmisest palgast 703,5 eurot ja 60% mediaanpalgast 685,8 eurot.

6 COM(2020) 682, lk 2.

muutmise vajaduse ning olulise sotsiaalse, majandusliku ja riigieelarvelise mõju. Samuti võib direktiivi rakendamine mõjutada avaliku sektori töökoormust.

Eesti Euroopa Liidu poliitika 2020-2021 üheks prioriteediks on säilitada riikliku miinimumpalga kehtestamise põhimõtted, kus töötasu miinimum kehtestatakse lähtuvalt tööandjate ja ametiühingute esindajate kokkuleppest<sup>7</sup>.

Võrreldes EL riikidega on Eesti miinimumpalk üks väiksemaid suhestatuna mediaan- ja keskmisesse palka. Lisaks on mureks palgavaesus ja suur madalapalgaliste osakaal. 2021.a on alampalk 584 eurot. 2020.a kolmandas kvartalis oli keskmine brutopalk Eestis 1441 eurot ja mediaanpalk 1189 eurot.<sup>8</sup> Eesti kuulub 10 riigi hulka, kus madalapalgalisi on rohkem kui 20% ning 6 riigi hulka, kus miinimumpalk ei pakkunud 2018.a kaitset vaesusrisi vastu. OECD andmebaasi järgi oli Eestis 2019.a miinimumpalga suhe mediaanpalka 43% ja keskmisesse palka 37%. Komisjoni andmetel on seadusjärgne miinimumpalk peaaegu kõikides liikmesriikides väiksem kui 60% brutomediaanpalgast ja/või 50% keskmisest brutopalgast.<sup>9</sup>

Miinimumpalga tõus võib aidata kaasa vähekindlustatud isikute toimetuleku paranemisele, suhtelise vaesuse vähendamisele ja võib omada positiivset mõju ka soolise palgalõhe vähendamisele. Miinimumpalga tõus toob riigieelarvesse täiendava maksutulu, kuivõrd suurenevad näiteks sotsiaalmaks, töötuskindlustusmaks, tulumaks. Samas suurenevad nii erasektori kui riigi- ja kohalike omavalitsusasutuste tööjõukulud ning kulutused erinevatele riigipoolsetele sotsiaalkaitse hüvitistele. Miinimumpalga tase 60% mediaanpalgast või 50% keskmisest palgast alampiirina tähendaks Eestis ligikaudu 20%list miinimumpalga tõusu, mis vajaks mitmeaastast järkjärgulist üleminekut<sup>10</sup>. Miinimumpalga järsk tõus, mis ei arvesta majanduse olukorraga, võib tuua kaasa töötute arvu suurenemise hinnanguliselt üle 1%. See võib tähendada töökaotust üle 5400 inimesele<sup>11</sup>. Juhul kui Eesti loetakse kollektiivlepingujärgse miinimumpalgaga riikide hulka, ei tule meil siseriiklikusse õigusesse üle võtta miinimumpalga piisavuse nõudeid ega muid direktiivi eelnõu 2. peatükis ette nähtud kohustusi. Miinimumpalga piisavust ja selle arenguid hinnatakse sellisel juhul iga aasta Euroopa poolaasta menetluse, sh riigipõhiste soovitude raames.

Mõju Eestile kollektiivlääbirääkimiste edendamise nõuete osas sõltub uuendamisel olevast andmebaasist, mille infot komisjon allikana kasutab. Sotsiaalpartnerite laiendatud kollektiivlepingu kohta info lisamisel, on Eesti kollektiivlääbirääkimistega kaetus ligi 94% töötajatest direktiivi eelnõu mõistes<sup>12</sup> ning mõju piirduks üldise kohustusega toetada ja edendada kollektiivlääbirääkimisi.

Direktiivi eelnõu õiguslik alus on EL toimimise lepingu (ELTL)<sup>13</sup> artikkel 153 lõige 2 koostoimes artikli 153 lõike 1 punktiga b, mille järgi on EL-il ja liikmesriikidel ühispädevus töötingimuste valdkonnas. Liikmesriikide palvel esitab nõukogu õigusteenistus kirjaliku

7 Saadaval [https://www.valitsus.ee/sites/default/files/news-related-files/eesti\\_el\\_poliitika\\_prioriteetid\\_2020-2021.pdf](https://www.valitsus.ee/sites/default/files/news-related-files/eesti_el_poliitika_prioriteetid_2020-2021.pdf), lk 11.

8 Eesti Statistikaamet.

9 2019.a andmetel seadusjärgse miinimumpalgaga riikides küündis miinimumpalk 50%-ni keskmisest palgast vaid Portugalis ning 60%-ni mediaanpalgast Bulgaarias ja Portugalis. COM(2020) 682, lk 184.

10 Eesti Panga hinnang Sotsiaalministeeriumile antud tagasisides piisava miinimumpalga eelnõu kohta. Toodud arvamuste ja kooskõlastuste tabelis.

11 Statistikaameti andmetel töötas 2020. II kvartalis töölepingu alusel 539 700 isikut, millest 1% on 5400.

12 Direktiivi eelnõus kasutatud mõiste „töötaja“ hõlmab muuhulgas ka ametnikke. Nt ei hõlma Eesti Tööandjate Keskliidu ja Eesti Ametiühingute Keskliidu üleriigiliselt laiendatud kollektiivleping *de jure* ametnikke. Siiski praktikas lähtutakse ka ametnike puhul kehtivast töötasu alammäärast.

13 Saadaval <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ET/TXT/?uri=celex%3A12012E%2FTXT>.

seisukoha õigusliku aluse kohasuse kohta. Direktiiv võetakse vastu Euroopa Parlamendi ja nõukogu poolt ühiselt. Nõukogus on eelnõu heakskiiduks vajalik kvalifitseeritud häälteenamus<sup>14</sup>.

EL Nõukogu sotsiaalküsimuste töörühmas alustati eelnõu menetlemist 2020.a novembris. 3. detsembril 2020.a toimunud EL tööhõive, sotsiaalpoliitika, tervise- ja tarbijakaitseküsimuste (EPSCO) nõukogu kohtumisel oli miinimumpalga algatuse teemal kavas esialgse poliitilise mõttevahetuse asemel vaid infovahetus eesistujalt (Saksamaa) ja komisjonilt. Menetlus jätkub järgmise eesistuja, Portugali, juhtimisel. Rahvusparlamentide subsidiaarsuskontrolli tähtaeg on 21. jaanuar 2021.a<sup>15</sup>.

Vabariigi Valitsuse otsuse eelnõu ja seletuskirja koostasid Sotsiaalministeeriumi Euroopa Liidu ja väliskoostöö osakonna nõunik Annely Salumaa (6269 243, [Annely.Salumaa@sm.ee](mailto:Annely.Salumaa@sm.ee)), töö- ja pensionipoliitika osakonna nõunik Pirjo Turk (6269 179, [Pirjo.Turk@sm.ee](mailto:Pirjo.Turk@sm.ee)), õigusosakonna nõunik Ethel Bubõr (626 9738; [Ethel.Bubor@sm.ee](mailto:Ethel.Bubor@sm.ee)) ning töövaldkonna nõunik Brüsselis Thea Treier ([Thea.Treier@mfa.ee](mailto:Thea.Treier@mfa.ee)). Direktiivi eelnõu vastuvõtmisega kaasnevaid võimalikke mõjusid on hinnanud Sotsiaalministeeriumi analüüsi ja statistika osakonna analüütik Liina Kaldmäe (626 9726; [Liina.Kaldmae@sm.ee](mailto:Liina.Kaldmae@sm.ee)).

Seisukohad on kooskõlastanud Sotsiaalministeeriumi tööala asekanstler Sten Andreas Ehrlich ([StenAndreas.Ehrlich@sm.ee](mailto:StenAndreas.Ehrlich@sm.ee)).

## DIREKTIIVI EELNÕU SISU JA VÕRDLEV ANALÜÜS

### Reguleerimisese, kohaldamisala ja mõisted

#### *Eelnõu artiklid 1-3*

Reguleerimisemena näeb direktiivi eelnõu uudsena EL õiguses ette raamistiku 1) piisava miinimumpalga kehtestamiseks; 2) töötajatele miinimumpalga tagamiseks.

Direktiivi eelnõu jagab riigid kollektiivlepingujärgse ja seadusjärgse miinimumpalgaga riikideks. Riikidele, kus miinimumpalk kehtestatakse õigusaktiga, näeb direktiivi eelnõu ette mitmeid kohustusi miinimumpalga piisavuse tagamiseks. Riikidele, kus miinimumpalk kehtestatakse kollektiivlepingutega, ei ole direktiivi eelnõus suuniseid miinimumpalga kehtestamiseks.

EL ei saa reguleerida, kumma süsteemi alusel riigis miinimumpalk kujundatakse, kas õigusaktil või kollektiivlepingul põhineval mehhanismil. Seega on riikidel põhimõtteliselt võimalik oma süsteemi muuta, mis on direktiivi eelnõus ka selgelt välja toodud. See tähendab, et näiteks riikidel, kes direktiivi eelnõu sõnastuse järgi kuuluvad seadusjärgse miinimumpalgaga riikide hulka, on võimalik ka pärast eelnõu direktiivina vastuvõtmist muuta siseriiklikku miinimumpalga kujundamise süsteemi ning loobuda miinimumpalga kehtestamisest õigusakti alusel. Lisaks kasutatavale miinimumpalga süsteemile ei reguleeri direktiivi eelnõu kollektiivlepingute üldiselt kohaldatavaks muutmist ehk eelnõu ei näe ette, et

---

14 Eelnõu on vastu võetud, kui poolt hääletab 55% liikmesriikidest, kes esindavad vähemalt 65% liidu elanikkonnast.

15 Subsidiaarsuse põhimõtte järgimise kontrolli mehhanismist lähemalt: [https://ec.europa.eu/info/law/law-making-process/adopting-eu-law/relations-national-parliaments/subsidiarity-control-mechanism\\_et](https://ec.europa.eu/info/law/law-making-process/adopting-eu-law/relations-national-parliaments/subsidiarity-control-mechanism_et).

riigid, kus miinimumpalgad tulenevad vaid kollektiivlepingutest, peaksid töötajate suurema kaitstuse nimel muutma kollektiivlepingud üldiselt kohaldatavaks.

Kohaldamisala hõlmab eelnõu järgi kõiki liidu töötajaid, kellel on liikmesriigis kehtiva õiguse, kollektiivlepingu või tava kohaselt määratletud tööleping või -suhe, võttes arvesse Euroopa Kohtu praktikad. Sama lähenemisviisi on kasutatud direktiivis 2019/1152 läbipaistvate ja prognoositavate töötingimuste kohta<sup>16</sup> ja direktiivis 2019/1158 töö- ja eraelu tasakaalu kohta<sup>17</sup>. Seega uut kontseptsiooni ei looda ja lähtutud on läbiräägitud põhimõtetest, millega riigid peavad juba arvestama.

Töötaja mõiste rakendamisel siseriiklikus õiguses tuleb arvestada, et Euroopa Liidu Kohtu praktika on mõiste „töötaja“ sisustamisel mahukas ning täieneb ja täpsustub pidevalt<sup>18</sup>. Kuigi töötaja mõiste on kehtiva EL õiguse järgi liikmesriikide määratleda, ei ole riikide kaalutusõigus kohtupraktika järgi piiramatult. Nii ei saa EL õigusaktide ülevõtmisel jätta siseriiklikust kohaldamisalast välja töötavaid isikuid ainuüksi põhjusel, et siseriiklikus õiguses ei loeta neid töötajateks, kuigi töötamise tingimused on sarnased töötaja tingimustele<sup>19</sup>.

EL töötaja kontseptsioon hõlmab kolme põhielementi: töö tegemine teatud ajaperioodi jooksul, töötasu ja alluvussuhe. Elementide hindamisel ei saa lähtuda ühest asjaolust eraldiseisvalt. Näiteks ei oma töö tegemisel tähtsust ainuüksi töötatud tundide arv ja järjestikkus või tootlikkuse tase. Tasu puhul ei ole kohtupraktika järgi määrav, kas seda maksab vahetu lepingupartner või milline on tasu suurus. Ka asjaolu, kas üldse tasu makstakse ei ole eraldiseisvalt fakt, millele tuginedes ainuüksi saab otsustada, kas tegemist on töötajaga. Alluvussuhte puhul tuleb vaadata pooltevahelist suhet, kas tegevusi kontrollitakse, kas on võimalus karistada suuniste täitmata jätmisel, kas otsuseid tuleb eelnevalt kooskõlastada jms. Seega tuleb igakordsel tõlgendamisel lähtuda juhtumipõhiselt, arvestades lepingu asjaolusid kogumis ning pidades silmas konkreetse direktiivi eesmärki. Nii tuleb ülaltloodud kriteeriumite raames 'töötajaks' lugeda ka ametnikud. Töötaja mõiste alt on väljas siiski iseseisva otsustusõigusega lepingu alusel töötavad isikud, nt käsundi ja töövõtulepingu alusel tööd tegevad isikud.

Mõisted. Kui direktiivi eelnõu isikulise kohaldamisala juures viitab komisjon liikmesriikide õigusele ja Euroopa Liidu Kohtu praktikale, siis muud sätete tõlgendamiseks vajalikud mõisted on eelnõus siiski defineeritud. Seadusjärgne miinimumpalk on eelnõu kohaselt kas seadusega või muude siduvate õigusnormidega kehtestatud miinimumpalk. Kuigi eelnõu peamine eesmärk on tagada piisaval tasemel miinimumpalk, on kollektiivlepinguna määratletud kõik kirjalikud töötingimusi ja töölepingutingimusi käsitlevad sotsiaalpartnerite kokkulepped, mitte vaid need, mis käsitlevad palgatingimusi. Sellest lähtuvalt omakorda tähendab eelnõu järgi kollektiivläbirääkimiste katvus nende töötajate osakaalu riigis, kelle suhtes kollektiivlepingut kohaldatakse, st ka kaetust nende lepingutega, mis käsitlevad näiteks vaid töö- ja puhkeaega või lisapuhkusi. Näiteks lisapuhkusi puudutavate kollektiivlepingutega suurem kaetus ei täida aga komisjoni eesmärki saavutada töötajate laiem kaetus miinimumpalga kollektiivlepingutega.

16 Saadaval <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ET/TXT/PDF/?uri=CELEX:32019L1152&from=SK>.

17 Saadaval <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/Et/TXT/?uri=CELEX%3A32019L1158>.

18 Olulisemad kohtuotsused: Deborah Lawrie-Blum vs. Land Baden-Württemberg, C-66/85; Union Syndicale Solidaires Isère vs. Premier ministre jt, C-428/09; Ender Balkaya vs. Kiesel Abbruch- und Recycling Technik GmbH, C-229/14; FNV Kunsten Informatie en Media vs. Staat der Nederlanden, C-413/13; Betriebsrat der Ruhrlandklinik gGmbH vs. Ruhrlandklinik gGmbH, C-216/15.

19 O'Brien vs O'Brien vs. Ministry of Justice, C-393/10.

Eestis lepivad üleriigilises töötasu alammääras kokku Eesti Tööandjate Keskliit ja Eesti Ametiühingute Keskliit. Eesti Ametiühingute Keskliidu ja Eesti Tööandjate Keskliidu vahel sõlmitud kokkulepe on laiendatud kollektiivleping kollektiivlepingu seaduse<sup>20</sup> § 4 lõike 4 tähenduses. See tähendab, et kollektiivleping kehtestab kohustusliku töötasu alammäära kõigile Eestis tegutsevatele tööandjatele ja töötajatele. Traditsiooniliselt kehtestab Vabariigi Valitsus sotsiaalpartnerite kokkuleppe ka TLS § 29 lõike 5 alusel töötasu alammäärana. Ilmselt on see põhjus, miks direktiivi eelnõu juurde kuuluvas mõjuhinnangu dokumendis on loetud Eesti seadusjärgse miinimumalgaga riigiks<sup>21</sup>. Kuigi seaduses ei ole sätet, mille järgi Vabariigi Valitsus oleks kohustatud iga-aastaselt arvestama sotsiaalpartnerite keskorganisatsioonide kokkuleppega, on Vabariigi Valitsus ligi 20 aastat sellest siiski lähtunud. Seejuures on oluline tähelepanu pöörata, et kuna tegemist on üleriigiliselt laiendatud kollektiivlepinguga, kehtiks see kõigile tööandjatele ja töötajatele ka juhul, kui Vabariigi Valitsus ei kehtestaks töötasu alammäära määrust. Seega on määrus miinimumalgaga kehtimise mõttes seotud pigem riigi makstavate hüvitiste ja tasudega, mis on seatud sõltuvusse töötasu alammäärast. Seega ei arvesta direktiivi eelnõu sõnastus kõigi liikmesriikide süsteemide eripärasid, jagades süsteemid kaheks ning mitte arvestades seejuures kombineeritud süsteemide<sup>22</sup> erisusi. EL Nõukogu sotsiaalküsimuste töögrupis antud komisjoni selgituste kohaselt tuleb riigi miinimumalgaga süsteemi kindlaks määramisel lähtuda sellest, kes on olnud miinimumalgaga suuruse üle otsustajad. Sellise tõlgenduse puhul tuleb Eesti lugeda kollektiivlepingutel põhineva miinimumalgaga riikide hulka. Selguse eesmärgil tuleks antud tõlgendus lisada ka eelnõu teksti, arvestades, et nii direktiivi ülevõtmine kui hilisem rakendamine sõltub sellest, milline miinimumalgaga süsteem on riigis kasutusel.

### **Palgakujundust käsitlevate kollektiivlääbirääkimiste toetamine**

#### *Eelnõu artikkel 4*

Direktiivi eelnõu järgi peavad liikmesriigid võtma meetmeid, et suurendada sotsiaalpartnerite suutlikkust pidada sektori või sektoriülel tasandil kollektiivlääbirääkimisi palgakujunduse üle ning julgustada palkade üle peetavaid konstruktiivseid, sisulisi ja teabepõhiseid lääbirääkimisi. Liikmesriigid, kus kollektiivlääbirääkimistega on hõlmatud vähem kui 70% töötajatest, peavad lisaks kehtestama õigusraamistiku, millega nähakse kas seadusega pärast sotsiaalpartneritega konsulteerimist või nendega kokkuleppel ette tingimused kollektiivlääbirääkimiste pidamiseks. Samuti tuleb välja töötada tegevuskava kollektiivlääbirääkimiste toetamiseks. Eelnõu ei täpsusta õigusraamistiku ega tegevuskava võimalikku sisu. Seega otsus, millised saavad olla siseriiklikusse tegevuskavasse kirjutatavad meetmed, mis mõjutavad kollektiivlepingute sõlmimist, on jäetud liikmesriikidele.

Kuigi artikli 4 pealkiri räägib palgakujundust käsitlevatest kollektiivlääbirääkimistest, viitab artikli sisuosa kollektiivlääbirääkimistele laiemalt, minnes seega kaugemale nii artikli pealkirjast kui eelnõu reguleerimisesemest (piisava miinimumalgaga kehtestamine; miinimumalgaga kaitse tagamine töötajatele).

Komisjon näeb kollektiivlääbirääkimiste edendamist toetava meetmena piisava miinimumalgaga tagamisel. Kui kollektiivlääbirääkimised ei toimi, on riigil kohustus tuge pakkuda. Riikides, kus on kõrge kollektiivlääbirääkimistega kaetus, on üldiselt vähem madalapalgalisi, väiksem palga ebavõrdus ja kõrge miinimumpalk. Komisjoni mõjuhinnangus ei ole siiski välja toodud selget otsest seost kollektiivlääbirääkimiste kaetuse mõju kohta piisava miinimumalgaga kasvule

20 Saadaval <https://www.riigiteataja.ee/akt/129032012012?leiaKehtiv>.

21 SWD(2020) 245 final, lk 124.

22 Lisaks Eestile on kombineeritud miinimumalgaga kujunemise süsteem ka Belgias.

(miinimumpalga osakaal keskmisest brutopalgast või brutomediaanpalgast). Samuti on puudulikud Komisjoni andmed liikmesriikide kollektiivlääbirääkimistega kaetuse kohta, kuid üldiselt võib märkida, et 70% künnise ületavad mitu riiki.

Selle kohta, kas 70%-lise kaetuse saavutamine on eesmärk või mitte, on komisjon EL Nõukogu sotsiaalküsimuste töögrupis andnud vastukäivaid selgitusi. Eelnõu tekstist see otseselt ei selgu, komisjoni mõjuhinnaangus on seda aga nimetatud eesmärgiks. Samuti ei selgu, mis on tagajärg, kui ka mitmeaastaste tegevuste järel ei ole kollektiivlääbirääkimistega kaetus riigis tõusnud.

Eestis on töötajate ja tööandjate õigus kuuluda ühingutesse ja liitudesse sätestatud Eesti Vabariigi põhiseaduse (PS)<sup>23</sup> §-is 29. PS mõistes hõlmab ühinemisõigus muuhulgas ka õigust pidada kollektiivlääbirääkimisi, sh sõlmida kollektiivseid kokkuleppeid töötingimuste osas. Direktiivi eelnõus ette nähtud kollektiivsete läbirääkimiste raamistik on Eestis kehtestatud kollektiivlepingu seadusega<sup>24</sup>. Ametiühingute seaduse<sup>25</sup> § 4 lõike 1 kohaselt on isikutel õigus vabalt ilma eelneva loata asutada ametiühinguid, nendega ühineda või mitte ühineda<sup>26</sup>.

Kollektiivleping sõlmitakse ettenähtud lepingupoolte<sup>27</sup> vahel läbirääkimiste teel. Pigem sõlmivad kollektiivlepinguid keskmise suurusega ja suured ettevõtted. Ettevõttes, asutuses või muus organisatsioonis sõlmib kollektiivlepinguid töötajate ühing. Statistika järgi on valdavalt töötajate esindaja kollektiivlepingu sõlmimisel ametiühing või ametiühingute liit. Kollektiivlepingutega hõlmatud isikute arv sõltub kollektiivlepingu sõlmiva ettevõtte suurusest ja sellest, kas hõlmatud on kõik ettevõtte töötajad või mitte.

Kui sotsiaalpartnerite üleriigiline laiendatud töötasu alammäär kollektiivleping välja arvata, on kollektiivlepingutega kaetus Eestis 18,6%<sup>28</sup>. Arvestades kollektiivsete töösuhete arengut Eestis, praegust ametiühingutesse kuulumise osakaalu, väikeettevõtjate osakaalu<sup>29</sup>, aga ka muutuvat töömaailma (sh globaliseerumine, digitaliseerumine, individualiseerimine), mis ei toeta ametiühingutesse kuuluvuse suurenemist, ei ole 70% saavutamine realistlik eesmärk. Lisaks võib praeguse kriisi tingimustes eeldada sarnast kollektiivlepingute sõlmimise aktiivsuse langust nagu see oli 2008.a majanduslanguse perioodil<sup>30</sup>. Keerulistes majandustingimustes ei pruugi tööandjatel olla motivatsiooni kollektiivlepinguid sõlmida ja sellega endale täiendavaid kohustusi võtta.

23 Saadaval <https://www.riigiteataja.ee/akt/115052015002?leiaKehtiv>.

24 Saadaval <https://www.riigiteataja.ee/akt/129032012012?leiaKehtiv>.

25 Saadaval <https://www.riigiteataja.ee/akt/109072020002>.

26 Välja arvatud tegevälased, kel on keelatud asutada ametiühingut või sellega ühineda.

27 Kollektiivlepingu seaduse § 3 lõike 2 järgi sõlmitakse kollektiivleping: 1) tööandja ja töötajate ühingu, liidu või volitatud esindaja vahel; 2) tööandjate ühingu või liidu ja töötajate ühingu või liidu vahel; 2<sup>1</sup>) omavalitsusüksuste liidu ning töötajate ja teenistujate ühingu või liidu vahel; 3) tööandjate keskliidu ja töötajate keskliidu vahel; 4) töötajate ühingute keskliidu, tööandjate keskliidu ja Vabariigi Valitsuse vahel, samuti töötajate ühingute paikondlike liitude, tööandjate liidu ja kohalike omavalitsuste vahel.

28 Kollektiivlepingute vähese leviku põhjusteks Eestis on ühiskonna suhtumine kollektiivlepingutesse ja kollektiivsetesse töösuhetesse laiemalt, sh ajaloolistel põhjustel, töösuhete poolte vähene teadlikkus sotsiaaldialoogist, kollektiivlepingust ja millist lisaväärtust võiksid kollektiivsed töösuhted laiemalt ja kollektiivlepingud kitsamalt organisatsioonile anda, töötajate esindajate madal aktiivsus läbirääkimiste algatamisel. – Põldis, E., Proos, M. Kollektiivlepingud Eestis. Sotsiaalministeeriumi toimetised nr 1/2013. Saadaval [https://www.sm.ee/sites/default/files/content-editors/Ministeerium\\_kontaktid/Uuringu\\_ja\\_analuusid/Toovaldkond/toimetised\\_20131.pdf](https://www.sm.ee/sites/default/files/content-editors/Ministeerium_kontaktid/Uuringu_ja_analuusid/Toovaldkond/toimetised_20131.pdf).

29 Statistikaameti 2019. aasta andmetel on 94% Eesti ettevõtetest mikro-ettevõtted (1-9 töötajat), 5,1% on väike-ettevõtted (10-49 töötajat), 0,9% keskmise suurusega ettevõtted (50-249 töötajat) ning 0,1% suureettevõtted (250 ja enam töötajat).

30 Langev trend on ka teistes riikides. Vt SWD(2020) 245 final, lk 12.



Ligi 19%-lisest näitajast on Eesti puhul lähtunud ka komisjon<sup>3132</sup>. Seega ei ole komisjon arvesse võtnud sotsiaalpartnerite töötasu alammäära laiendatud kollektiivlepingut, mis hõlmab kõiki tööandjaid ja töölepingu alusel töötavaid töötajaid. Mõjuhinnangust selgub, et lähteallikana on kasutatud Amsterdami Ülikooli andmebaasi (ICTWSS<sup>33</sup>), kus ei ole iga riigi kohta sama meetodikaga andmeid kogutud. Mitme riigi puhul on kollektiivlepingutega kaetuse määr puudu. Eesti kohta kasutatud andmed pärinevad 2015.a tööelu-uuringust, mis on subjektiivne, kuna põhineb töötajate vastustel ega võta arvesse sotsiaalpartnerite üleriigiliselt laiendatud kollektiivlepingut<sup>34</sup>. Siinkohal on oluline märkida, et komisjon möönab probleeme andmetega ning ICTWSS andmebaas on uuendamisel. Seletuskirja koostamise ajal on juba liikmesriikidele saadetud palve üle vaadata oma riigi andmed. Värskendatud andmebaas koos riigiprofiilidega on plaani järgi saadaval juba 2021.a jaanuarist. Andmete uuendamise järel, kui kollektiivlepingute hulka saab lisatud ka sotsiaalpartnerite üleriigiliselt laiendatud kollektiivleping, peaks Eestis kollektiivlepingutega töötajate kaetus direktiivi eelnõu mõistes olema ligikaudu 94%<sup>35</sup>.

Jätkuva madala ametühinguliikmelisuse taustal on Eesti toetanud sotsiaaldialoogi nii sisuliselt kui ka finantsiliselt. Alates 2018.a toimuvad valitsuse, Eesti Ametiühingute Keskliidu ja Eesti Tööstajate Keskliidu vahel regulaarsed kolmepoolsed kohtumised. Kolmepoolsete kohtumiste eesmärk on ühiselt arutada tööturu väljakutseid, otsida kompromisse ja aidata muuta riigi panust maksimaalselt efektiivseks. Lisaks valitsuse kolmepoolsetele kohtumistele, kohtub ja suhtleb sotsiaalminister ja Tööinspektsiooni peadirektor sotsiaalpartneritega regulaarselt. Samuti on Eesti Ametiühingute Keskliit ja Eesti Tööstajate Keskliit kaasatud neid puudutavate poliitikate kujundamisse vastavalt hea õigusloome ja normitehnika eeskirjale<sup>36</sup> nii väljatöötamiskavatsuse, kontseptsiooni ja seaduseelnõu ettevalmistamisel kui kooskõlastamisel.

Sotsiaaldialoogi on viimastel aastatel riigi poolt rahaliselt toetatud struktuurivahenditest eraldatud toetusega läbi Riigikantselei meetme (470 000 euro väärtuses). Samuti toetatakse sotsiaaldialoogi Norra ja Euroopa Majanduspiirkonna rahalistest vahenditest. Sotsiaalse dialoogi rahastamist jätkatakse struktuurivahendite 2021-2027 perioodi tehnilisest abist. Läbirääkimised konkreetsete summade osas käivad ja need lepitakse kokku 2021-2027 perioodi struktuurivahendite rakenduskava koostamise käigus.

## **Miinimumpalga piisavus**

### *Eelnõu artikkel 5*

31 SWD(2020) 245 final, lk 155.

32 Komisjoni andmetel on kollektiivlepingupõhise miinimumpalgaga riikides (Austria, Küpros, Itaalia, Rootsi, Soome, Taani) kollektiivläbirääkimiste kaetus nt Taanis 76% ja Austrias 98%. Küprosel on kaetus vaid 44% ning kavatses tulevikus miinimumi kehtestada seadusega. Seaduspõhise miinimumpalgaga riikide kaetus kollektiivlepinguga: BG 23%, CZ 30%, LV 24%, LT 8%, HU 20%, PL 17%, RO 23%, SK 30%). Kõrge kaetusega on Portugal 74%, Hispaania 68%, Prantsusmaa 94%, Belgia 93%, Sloveenia 71%, Madalmaad 79%, Luksemburg 59% ja Saksamaa 55%. - SWD(2020) 245 final, lk 155.

33 Saadaval <https://www.ictwss.org/downloads>.

34 Tööelu-uuring sisaldab küsimust „Kas Teie töötingimused on määratud ka kollektiivlepinguga (v.a riiklik töötasu alammäära kokkulepe)?“.

35 Kollektiivläbirääkimistega hõlmatute osakaalu 70% tuleb direktiivi eelnõu järgi arvutada osakaaluna kõigist töötajatest Direktiivi eelnõu mõistes „töötaja“ on laiem mõiste, kui Eestis. Nt ei ole sotsiaalpartnerite üleriigiliselt laiendatud kollektiivlepinguga kaetud ametnikud.

36 Saadaval <https://www.riigiteataja.ee/akt/129122011228>.

Kollektiivlepingujärgse miinimumpalgaga riikidele<sup>37</sup> ei näe eelnõu ette kriteeriumeid ega indikatiivseid võrdlusväärtuseid miinimumpalga kujundamisel. Seadusjärgse miinimumpalgaga liikmesriigid peavad eelnõu järgi aga tagama, et alammäära kehtestamisel ja regulaarsel ajakohastamisel juhindutakse ette antud kriteeriumidest. Kriteeriumid määratletakse riiklike tavade järgi kas siseriiklikus õiguses, pädevate asutuste otsustes või kolmepoolsetes kokkulepetes. Kriteeriumid tuleb määratleda püsivalt ja selgelt ning need peavad hõlmama vähemalt järgmisi elemente: 1) seadusjärgse miinimumpalga ostujõud, võttes arvesse elukallidust ning makse ja sotsiaaltoetusi; 2) brutopalkade üldine tase ja nende jaotus; 3) brutopalkade kasvumäär; 4) tööviljakuse areng. Direktiivi eelnõust ei selgu, kuidas tuleks seadusjärgse miinimumpalga ostujõu korral arvesse võtta makse ning sotsiaaltoetusi.

Miinimumpalga piisavuse hindamisel tuleb kasutada brutopalkade üldise taseme suhtes soovituslikke võrdlusväärtusi, mida tavaliselt rahvusvaheliselt kasutatakse. Direktiivi eelnõu põhjenduspunkt (edaspidi pp) 21 järgi võib rahvusvahelisel tasandil üldiselt kasutatavate näitajate kasutamine, nagu 60 % brutomediaanpalgast ja 50 % keskmisest brutopalgast, aidata hinnata miinimumpalga piisavust võrreldes brutopalka tasemega. Kuigi direktiivi eelnõu seletuskirjas viitab komisjon ka Euroopa Nõukogu määratletud inimväärse elu standardile, mille puhul võrreldakse netomiinimumipalka keskmise netopalgaga, saab kohus tulevikus miinimumpalga piisavuse vaidluse hindamisel juhinduda pp-st 21, mis annab viidetele konkreetsetele suurustele selge tähise piisava miinimumpalga taseme kohta. Tekstist ei selgu, kas miinimumpalga tase peab võrdlusväärtustele vastama juba direktiivi ülevõtmisajaks või võib võrdlusväärtuste tasemeni jõuda hilisemas ajaperioodis<sup>38</sup>.

Et miinimumpalga piisavus säiliks, peavad seadusjärgse miinimumpalgaga liikmesriigid direktiivi eelnõu kohaselt võtma vajalikud meetmed, et tagada miinimumpalga korrapärase ja õigeaegne ajakohastamine. Eelnõu tekstist ei selgu, kuidas hinnata mõisteid „korrapärase“ ja „õigeaegne“. Lisaks tuleb luua nõuandvad organid, kes nõustavad pädevaid asutusi seadusjärgse miinimumpalgaga seotud küsimustes.

Komisjon toob mõjuhindangus välja, et mitmetes liikmesriikides ei baseeru seadusjärgse miinimumpalga kujunemine selgetel ja stabiilsetel kriteeriumidel. Riikides, kus kriteeriumid ei ole seaduses defineeritud, ei ole miinimumpalga tase tihtipeale piisav (sh viidatakse Eestile). Mitme liikmesriigi õiguses on vaid üldine viide vajadusele arvestada miinimumpalga kujundamisel majandusliku olukorra või muude näitajatega, sh töötatud aja, maksukoormuse vms, ilma et oleks juhust, kuidas neid näitajad täpsemalt arvesse tuleb võtta. Tihtipeale ei ole kehtestatud regulaarset ja õigeaegset miinimumpalga taseme ajakohastamist, mis tagaks miinimumpalga piisavuse vastavalt liikmesriigi majanduslikele näitajatele.<sup>39</sup>

Eestis ei ole õigusaktiga määratletud, millistest näitajatest miinimumpalga kujundamisel lähtuda tuleb. Nagu eespool märgitud, lepivad töötasu alammääras kokku Eesti Tööandjate Keskliit ja Eesti Ametiühingute Keskliit<sup>40</sup>. 2018. aastal leppisid tööandjad ja ametiühingud

37 Austria, Küpros, Itaalia, Rootsi, Taani, Soome. SWD(2020) 245 lk 2.

38 Komisjon märgib eelnõu seletuskirjas, et rahvusvahelisel tasandil kasutatakse tavaliselt miinimumpalga piisavuse näitajana miinimumpalga suhet mediaanpalka või keskmisesse palka. Lisaks võrreldakse Euroopa Nõukogu määratletud inimväärse elu standardi abil netomiinimumipalka keskmise netopalgaga. Sageli võrreldakse ka miinimumpalka ja suhtelise vaesuse määra. COM(2020) 682, lk 2.

39 SWD(2020) 245 final, lk 12-13.

40 Lisaks tuleneb üldisest töötasu alammäärast kõrgem miinimumpalk järgnevast: 1) meditsiinisektori leping Eesti Haiglate Liidu ja Eesti Kiirabi Liidu ning töötajate esindajate Eesti Arstide Liidu, Eesti Tervishoiutöötajate Kutseliidu ja Eesti Õdede Liidu vahel; 2) transpordis veoste veol Autoettevõtete Liidu ja Eesti Transpordi- ja Teetöötajate Ametiühingu vahel; 3) transpordis sõitjate bussiveol Autoettevõtete Liidu ja Eesti Transpordi- ja Teetöötajate Ametiühingu vahel; 4) põhikooli- ja gümnaasiumiseaduse § 76 alusel kehtestatud põhikooli ja



kokku läbirääkimiste raamistikus, mille kohaselt igal aastal, kui töötasu alammääras kokku lepitakse on (1) töötasu alammäära tõstmise aluseks prognoositud tööviljakuse (sisemajanduse kogutoodang hõivatu kohta püsivhindades) kahekordne kasv samal aastal; (2) töötasu alammäära ei tõsteta kiiremini, kui kahekordne prognoositav reaalne majanduskasv (ülemine piir); (3) töötasu alammäära suhe keskmisesse prognoositavasse brutokuupalka ei lange 2019. aastast alates alla 40% (alumine piir); (4) töötasu alammääras võidakse erakorraliselt kokku leppida kokku lepitud põhimõtteid arvestamata, kui prognoositav keskmine brutokuupalk (alumine piir) tõuseb kiiremini kui kahekordne prognoositav reaalne majanduskasv (ülemine piir) või kui neljal järjestikusel kvartalil on majanduse reaalkasv Statistikaameti andmetel olnud negatiivne; (5) prognoosides võetakse aluseks Eesti Panga suvine majandusprognoos.

Eesti sotsiaalpartnerite eesmärk on olnud leppida kokku tõenduspõhistes kriteeriumides töötasu alammäära kujundamisel. Seetõttu telliti 2020. a suvel uuring "Alampalga mõju Eesti sotsiaalmajanduslikule arengule", mida viib läbi Tartu Ülikool. Eesmärk on välja töötada kriteeriumid, mille alusel töötasu alammäär iga-aastaselt edaspidi kokku leppida. Uuring valmib 2021. a suvel.

2020. a septembris jõudsid sotsiaalpartnerid kokkuleppele jätta alampalk 2021. a praegusele tasemele – tunnitasu alammäär 3,48 eurot ja kuutasu alammäär täistööajaga töötamise korral 584 eurot<sup>41</sup>, kuigi 2017. a kokkulepe oleks lubanud ka alampalka langetada. Pikaajalise tava kohaselt riik poolte läbirääkimistesse ei sekku ning aktsepteerib poolte kokkulepet.

Kuna lõppastmes vormistatakse sotsiaalpartnerite üleriigiliselt laiendatud miinimumpalga kollektiivleping igale töötajale ja tööandjale Vabariigi Valitsuse määrusega, on direktiivi eelnõule lisatud komisjoni mõjuanalüüsis määratletud Eestit seadusjärgse miinimumpalgaga riigina. Seega, kui lähtuda samast arusaamast, peaks Eesti edaspidi määratlema vähemalt direktiivi eelnõus ette nähtud kriteeriumid ja hindama nende sobivust võrdlusväärtusega, kirjutades sisuliselt ette kogu tööturupartnerite läbirääkimiste tuuma. Sisuliselt tähendaks see Eestis kehtiva süsteemi ümberkujundamist ja võimalik, et ka toimiva kollektiivse suhtluse nõrgestamist, kuivõrd sotsiaalpartnerid ei saaks enam tugineda omavahelisele kokkuleppele. Lisaks tuleks Eestis kohustuslikuna luua nõuandev organ, kes nõustaks miinimumpalgaga seotud küsimustes.

Eestis oli OECD andmebaasi järgi 2019. a alampalga suhe mediaanpalka 43% ja keskmisesse palka 37%. Sotsiaalpartnerite kokkuleppe järgi on alampalk 2021. aastal 584 eurot. Keskmine brutopalk oli Eestis 2020. a kolmandas kvartalis 1441 eurot. Võrdluses EL riikidega on Eesti miinimumpalga osakaal üks väiksematest, moodustades 2018. a vaid 43% mediaanpalgast. Eesti kuulub 10 riigi hulka, kus madalalpalgalisi on rohkem kui 20% ning 6 riigi hulka, kus miinimumpalk ei pakkunud 2018. aastal kaitset vaesusriski vastu.

## **Erisused ja mahaarvamised**

### *Eelnõu artikkel 6*

Direktiivi eelnõu järgi võivad liikmesriigid näha teatud töötajate rühmadele ette erinevad seadusjärgse miinimumpalga määrad. Miinimumpalga erisusi, nende ajalist kohaldamist ja

---

gümnaasiumi õpetaja töötasu alammäär. Kõik nimetatud töötajate grupid on n-ö baastasandil samuti kaetud sotsiaalpartnerite üleriigiliselt laiendatud kollektiivlepinguga, kuid töötajate suhtes soodsamate sätete kehtimise korral tuleb lähtuda kõrgemast miinimumpalgast.

41 Vabariigi Valitsuse 19. detsembri 2019. a määrus nr 115 „Töötasu alammäära kehtestamine“, saadaval <https://www.riigiteataja.ee/akt/121122019027>.

ulatust tuleb piirata, konsulteerides seejuures sotsiaalpartneritega. Erisused peavad olema mittediskrimineerivad, proportsionaalsed ning objektiivselt ja mõistlikult põhjendatud, õiguspärase eesmärgiga. Erisusi kasutatakse mitmes seadusjärgse miinimumpalgaga liikmesriigis. Miinimumpalga erisused põhinevad näiteks vanusel, haridusel, kogemusel<sup>42</sup>, kuid neid on ette nähtud ka hooajatöötajatele ja kodumajapidamises töötavatele isikutele, samuti puuetega töötajatele. Eesti ei ole teinud miinimumpalga erisusi, kui mitte välja arvata komisjoni viidatud miinimumpalga mitte kohaldamist ametnikele. Lisaks on tegemist vaid juriidilise mittekohaldamisega. Praktikast kohaldatakse miinimumpalga nõuet siiski ka ametnikele.

Lisaks erisustele võivad riigid kehtestada õiguse teha töötaja palgalt mahaarvamisi, millega vähendatakse töötaja töötasu seadusjärgsest miinimumpalgast madalamale tasemele. Direktiivi eelnõu järgi on mahaarvamised lubatud, kui see on vajalik, objektiivselt põhjendatud ja proportsionaalne. Millistel juhtudel ja mil viisil (kui kauaks, mil määral, kelle poolt jne) võib mahaarvamisi teha, ei ole eelnõus täpsustatud ja on seega liikmesriikide otsustada.

Mõnes liikmesriigis on lubatud miinimumpalgast maha arvata reisikuluid, töövarustust või majutuskulusid. Kõikides seadusjärgse miinimumpalgaga riikides on lubatud teatud mahaarvamisi teha, nt maksud. Eraldi on komisjoni mõjuhinnangus välja toodud Eesti näide miinimumpalgaga töötajate kaitseks<sup>43</sup>.

Lisaks maksudega seonduvatele mahaarvamistele peab tööandja Eestis töötaja palgast kinnipidamisel arvestama täitemenetluse seadustiku<sup>44</sup> (TMS) §-s 132 sissenõude pööramise kohta sätestatud. Vastavalt TMS § 132 lõikele 1 ei arestita võlgniku sissetulekut, kui see ei ületa ühe kuu eest ettenähtud palga alammäära suurust või vastavat osa nädala või päeva sissetulekust. Seetõttu ei ole tööandjal üldjuhul võimalik teha kinnipidamisi töötaja miinimumpalgalt. Mõningad erandid on siiski loodud elatisvõlgnikele ja võlgnikele. Et tagada lapse ülalpidamine ka olukorras, kus lapsevanem vabatahtlikult ülalpidamiskohustust ei täida ja tema sissetulek kuus on miinimumpalga ulatuses või veel vähem, võib arestida miinimumpalgast väiksema sissetuleku. Kui lapse elatisnõude täitmiseks võlgniku sissetulekust arestitav summa jääb alla poole töötasu alammäärast, tagab sellest ühe kolmandiku arestimise võimalus vanema minimaalse panuse lapse ülalpidamiseks.

TMS § 132 lõige 1<sup>2</sup> lubab täituril arestida võlgniku alampalga (ja sellest väiksema) suurusega sissetulekust kuni 20% kuus, kui võlgniku muust varast ei piisa võlausaldaja nõuete rahuldamiseks. Seejuures tuleb kõigepealt lahutada alampalgast maha arvestuslik elatusmiinimum ja alles seejärel saab leida 20%, mis võib võlgnikult ära võtta. Nii on võlgnik sunnitud jätkuvalt panustama võlausaldaja nõuete rahuldamisse, kuid tema panustamise määr on kehtiva õigusega võrreldes oluliselt väiksem ning isikule on tagatud arvestusliku elatusmiinimumi suurune sissetuleku säilimine. Sama paragrahvi lõige 1<sup>3</sup> loob aga valemi mittearestitava miinimumi arvestamiseks siis, kui võlgnikul on ülalpeetavad.

Seega võib kokkuvõtvalt öelda, et Eestis on nii erisuste kui miinimumpalgast mahaarvamise osas juba tagatud direktiivi eelnõus ette nähtud nõuded.

42 Näiteks Luksemburgis teenivad u 2% töötajatest vähem kui 95% n-õ tavalisest miinimumpalgast, seejuures 60% neist on nooremad kui 30-a. SWD(2020) 245 final, lk 16-17.

43 „For example, in Estonia, there is a provision that no deductions can be made for minimum wage earners (with some very few exceptions defined by law where 20% can be deducted)...“. SWD(2020) 245 final, lk 16.

44 Saadaval <https://www.riigiteataja.ee/akt/113062012002?leiaKehtiv>.

## **Sotsiaalpartnerite kaasamine seadusjärgse miinimumpalga kujundamisse ja ajakohastamisse**

### *Eelnõu artikkel 7*

Direktiivi eelnõu järgi on liikmesriigid kohustatud võtma meetmeid, et tagada sotsiaalpartnerite õigeaegne ja tõhus kaasamine seadusjärgse miinimumpalga kehtestamisse ja ajakohastamisse, sealhulgas läbi osalemise nõuandvates organites, eelkõige seoses: 1) kriteeriumide ja soovituslike võrdlusväärtuste valimise ja kohaldamisega seadusjärgse miinimumpalga taseme kindlaksmääramiseks; 2) seadusjärgse miinimumpalga ajakohastamisega; 3) seadusjärgse miinimumpalga erisuste ja mahaarvamiste kindlaksmääramisega; 4) andmete kogumise ja uuringute läbiviimisega seadusjärgse miinimumpalga kehtestavate asutuste jaoks. Seega on eelnõus üsna detailselt ette nähtud liikmesriikide ja sotsiaalpartnerite koostöö sisu riikides, kus miinimumpalk on kehtestatud õigusakti või muude siduvate õigusnormidega.

Eestis toimivat miinimumpalga kujunemise mehhanismi arvestades ei ole eelnõus ette nähtud nõuded asjakohased. Miinimumpalga kujunemist ning sotsiaalpartnerite kaasamist on lähemalt kirjeldatud alates seletuskirja lk-st 5 (Palgakujundust käsitlevate kollektiivlääbirääkimiste toetamine).

### **Töötajate juurdepääs seadusjärgsele miinimumpalgale**

#### *Eelnõu artikkel 8*

Eelnõu järgi on riigid kohustatud võtma meetmeid (vajadusel koostöös sotsiaalpartneritega), et parandada töötajate juurdepääsu seadusjärgse miinimumpalga kaitsele:

- 1) tööinspeksioonide või teiste pädevate asutuste kontrollide tugevdamine;
- 2) täitevasutustele suuniste väljatöötamine nii ennetustööks kui ettevõtja vastutusele võtmiseks;
- 3) tagamine, et teave seadusjärgse miinimumpalga kohta tehakse üldsusele kättesaadavaks selgel, arusaadaval ja kergesti kättesaadaval viisil.

Eestis teeb töösuhete nõuete täitmise üle järelevalvet Tööinspeksioon. Muuhulgas kontrollitakse ka töötasu maksmist vähemalt miinimumpalga ulatuses ning vajadusel tehakse tööandja territooriumil ühiskontrolle koostöös Maksu- ja Tolliametiga.

Aastatel 2016-2020 on Tööinspeksioon töösuhete järelevalvet teinud kokku 1581 ettevõttes, neist töötasu alammäära rikkumine tuvastati 198 ettevõttes (12,5% kontrollitud ettevõtetest). Alammäära rikkumisega ettevõtete osakaal kontrollitud ettevõtetest varieerub aasta-aastalt märkimisväärselt – aastal 2017 tuvastati selline rikkumine 7,7%-s ettevõttes, aastal 2020 oli aga selliste ettevõtete osakaal 22%. Sõidukijuhtide kontrolle on aastatel 2016-2020 läbi viidud 645, töötasu rikkumisi on avastatud 19 (2,9%).<sup>45</sup>

Maksu- ja Tolliamet (MTA) kontrollib peamiselt ümbrikupalkade maksmist. Selleks kasutavad nad automaatseid e-teenuseid, ettevõtete nõustamist maksuasjade korrashoidmiseks, töötamise registri kontrollkäike ning maksukontrolle. Alates 2020. aasta juulist avas MTA uue e-teenuse „Maksukäitumise hinnangud“, mis on mõeldud ettevõtetele oma maksukäitumise kohta tagasiside ja info saamiseks MTA-lt. Teenus põhineb ettevõtete esitatud andmetel ning MTA analüüsil. Teenuse ühe komponendina on ka ümbrikupalga riski

<sup>45</sup> Sõidukijuhtide puhul peetakse eraldi arvestust, kuna sõidukijuhtide kontroll allub üldtöökokkulepele.

kahtlusest teavitamine. Ettevõtjale antakse teenuse kaudu teada, kui ettevõttes võib esineda ümbrikupalga ehk deklareerimata töötasu risk. Alates 2018. aasta IV kvartalist hakkas MTA panustama ka ulatuslikumalt ümbrikupalga tuvastamiseks läbiviidavatesse tegevustesse. Ühe meetmena võeti laialdasemalt kasutusele ümbrikupalga riskiga ettevõtete nõustamine. Oma olemuselt on nõustamine otsesuhtlus ettevõtte seadusliku esindajaga, et oleks võimalik põhjalikult selgitada ning anda korrektseid juhiseid edaspidiseks maksukäitumiseks. 2018 aastal viis MTA läbi 843 nõustamist ning 2019 aastal kasvas nõustamiste arv 6027-le. Juhul kui ettevõtete esitatud registriandmetes esineb olulisi puudujääke, viiakse läbi maksukontroll asjaolude selgitamiseks. Kui 2015 aastal viidi läbi 321 kontrolli, siis 2020 aasta 10 kuuga on teostatud juba 931 kontrolli.

Lisaks on alates 2014. aasta juulist sätestatud ettevõtjatele kohustus töötamise registris registreerida kõik füüsilisest isikust töötajate töötamised, millel tekib Eestis maksukohustus olenemata lepingu vormist, sh vabatahtlik töötamine. Töötamise registri eesmärk on tõhustada tööjõumaksude järelevalvet ehk vähendada ümbrikupalga maksmist ning kindlustada töötajatele seejuures parem sotsiaalsete õiguste kaitse. Järgnev tabel illustreerib MTA kontrollkäike ettevõtete tegevuskohta kontrollimaks töötamise registri korrektset täitmist.

Teabe üldsusele kättesaadavaks tegemise kohta võib märkida, et Eesti Ametiühingute Keskliidu ja Eesti Töötajate Keskliidu kokkuleppe töötasu alammäära kohta avaldatakse väljaandes Ametlikud Teadaanded<sup>46</sup>. Sotsiaalpartnerite kokkulepe vormistab Vabariigi Valitsus määrusena, mis avaldatakse Riigi Teatajas<sup>47</sup>. Samuti on töötasu alammäära kohta võimalik leida kiirelt teavet erinevatelt riigi infolehtedelt, nt tööelu portaalist<sup>48</sup> ja riigiportaalist eesti.ee<sup>49</sup> jm.

## **Riigihanked**

### *Eelnõu artikkel 9*

Direktiivi eelnõu näeb ette kohustuse tagada, et riigihanke- või kontsessioonilepingute täitmisel järgivad ettevõtjad vastava sektori ja asjaomase geograafilise piirkonna kollektiivlepingutes sätestatud palku ja seadusjärgset miinimumpalku, kui see on kehtestatud. Lisaks viidatakse direktiivile 2014/24/EL<sup>50</sup> art 18 (2) ja art 71 (1), võrgustikusektori direktiivile 2014/25/EL<sup>51</sup> art 36(2) ja art 88 (1) ning kontsessioonidirektiivile 2014/23/EL<sup>52</sup> art 30(3) ja 42(1). Antud sätete kohaselt peavad liikmesriigid võtma asjakohaseid meetmeid tagamaks, et riigihankelepingute täitmisel täidavad ettevõtjad neid keskkonna-, sotsiaal- ja tööõiguse valdkonnas kohaldatavaid kohustusi, mis on kehtestatud liidu või siseriiklike õigusaktidega, kollektiivlepingutega või direktiivi 2014/24/EL X lisas loetletud rahvusvaheliste keskkonna-, sotsiaal- ja tööõiguse sätetega.

---

46 Viimane teadaanne saadaval

<https://www.ametlikudteadaanded.ee/ee/Sotsiaalministeerium/kollektiivlepingud/laiendatud-kollektiivlepingu-tingimuste-teade/2k020/10/1/1661733>.

47 Kehtiv määrus saadaval <https://www.riigiteataja.ee/akt/121122019027>.

48 Saadaval <https://www.toelu.ee/et/tootajale/toosuhted/tootasu/tootasu-kokkulepe>.

49 Vt <https://www.eesti.ee/et/toeoe-ja-toeoesuhted/toeotamise-alused/toeetasu/>.

50 Saadaval <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ET/TXT/?uri=celex%3A32014L0024>.

51 Saadaval <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ET/TXT/?uri=celex%3A32014L0025>.

52 Saadaval <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ET/TXT/?uri=CELEX%3A32014L0023>.

Eesti õigusesse on direktiiv 2014/24/EL art 18 (2) üle võetud riigihangete seaduse<sup>53</sup> (RHS) § 95 lg 4 p 2 kõrvaldamise aluse näol. Hankija võib kõrvaldada hankemenetlusest pakkuja või taotleja, kes on rikkunud õigusaktidest või kollektiivlepingust tulenevaid keskkonna-, sotsiaal- või tööõiguse valdkonnas kohaldatavaid kohustusi. Riigihangetes kehtivad nõuded, mis on kohustuslikena sätestatud ülejäänud õigusaktides. Direktiivi eelnõu vastuvõtmisel on vajadusel võimalik RHS-is sätestada täiendav kohustus, kuid esialgsel hinnangul ei ole see vajalik.

## **Järelevalve ja andmete kogumine**

### *Eelnõu artikkel 10*

Direktiivi eelnõu kohaselt teevad liikmesriigid oma pädevatele asutustele ülesandeks töötada välja andmekogumisvahendid, et jälgida miinimumpalkade katvust ja piisavust. Igal aastal tuleb komisjonile esitada andmed:

- 1) seadusjärgse miinimumpalga kohta (miinimumpalga määr ja sellega hõlmatud töötajate osakaal; erisused ja nendega hõlmatud töötajate osakaal; mahaarvamised; kollektiivlääbirääkimiste katvuse määr);
- 2) kollektiivlepingujärgse miinimumpalga kohta: (palkade jaotus detšiilide kaupa, kaalutud hõlmatud töötajate osakaaluga; kollektiivlääbirääkimiste katvuse määr; nende töötajate palgatase, kellele ei ole kollektiivlepingutega tagatud miinimumpalga kaitset, ja selle suhe sellist miinimumpalga kaitset omavate töötajate palgatasemega).

Statistika ja teave tuleb esitada soo, vanuse, puude, ettevõtte suuruse ja sektori kaupa. Kui komisjon peab vajalikuks, võib ta nõuda liikmesriikidelt iga üksikjuhtumi korral täiendava teabe esitamist.

Teave, sealhulgas kollektiivlepingud ja nendes sisalduvad palgasätted, peab direktiivi eelnõu järgi olema läbipaistev ja üldsusele kättesaadav. Komisjon hindab liikmesriikide edastatud andmeid ning esitab omakorda igal aastal aruande Euroopa Parlamendile ja nõukogule. Komisjoni aruande põhjal analüüsib tööhõivekomitee igal aastal palgakujundust käsitlevate kollektiivlääbirääkimiste toetamist ja miinimumpalkade piisavust liikmesriikides.

Eestil on komisjoni ette nähtud indikaatoritest võimalik esitada miinimumpalga määr ning sellega hõlmatud töötajate osakaal. Samuti saame esitada kollektiivlepingutega kaetuse määra andmeid. Direktiivi eelnõus on palutud esitada statistikat suure detailsusastmega, mis on riiklike andmekogude võimekust arvestades keeruline ja ebaproportsionaalne (andmed soo, vanuse, puude, ettevõtte suuruse, sektori kaupa; lisaks statistika miinimumpalga erisuste ja mahaarvamiste kohta). Samuti juhime tähelepanu, et direktiivi eelnõus nimetatud indikaatorid on hetkel üldsõnalised. Seetõttu on vajalikud täiendavad suunised, et andmete kogumine oleks võimalikult üheselt mõistetav kõikidele liikmesriikidele. Erinevate liikmesriikide andmeallikate sarnasus on äärmiselt oluline ka võrreldavuse eesmärgil.

## **Õigus heastamisele ja kaitsele ebasoodsa kohtlemise või ebasoodsate tagajärgede eest**

### *Eelnõu artikkel 11*

Direktiivi eelnõu järgi peab töötajatel, sealhulgas pärast töösuhte lõppemist, olema juurdepääs tõhusale ja erapooletule vaidluste lahendamisele ning õigus heastamisele. Heastamine hõlmab piisavat hüvitist ja õigust kaitsele mis tahes kahju eest, kui õigusi rikutakse seadusjärgse

---

53 Saadaval <https://www.riigiteataja.ee/akt/108072020008?leiaKehtiv>.

miinimumpalga või kollektiivlepingujärgse miinimumpalga kaitsega seoses. Töötajaid tuleb kaitsta tööandja mis tahes ebasoodsa kohtlemise ning kõigi ebasoodsate tagajärgede eest, mis tulenevad tööandjale esitatud kaebusest või menetlusest, mille eesmärk on tagada, et järgitaks seadusjärgse miinimumpalga või kollektiivlepingutes sätestatud miinimumpalga kaitsega seotud õigusi.

Eestis teeb töösuhete nõuete täitmise üle järelevalvet Tööinspeksioon. Vastavalt TLS § 115 lõikele 1 teostab Tööinspeksioon järelevalvet ka TLS § 29 lõikes 6 sätestatud tingimustele ehk põhimõttele, et alammäärast madalamat töötasu ei või töötajale maksta. Samuti on igal töötajal õigus töösuhete rikkumise korral pöörduda töövaidluskomisjoni või kohtu poole.

## **Karistused**

### *Eelnõu artikkel 12*

Direktiivi eelnõu järgi kehtestavad liikmesriigid sätteid siseriiklike õigusnormide rikkumise eest kohaldatavate karistuste kohta. Kehtestatud karistused peavad olema tõhusad, proportsionaalsed ja hoiatavad, mis on üldine karistuste kehtestamise põhimõte EL õiguses. Komisjoni pakutud sõnastus on üldistusastmelt sobilik, kuivõrd direktiiv ei peaks täpsustama sanktsiooni tüüpi ega liiki ning jätma liikmesriikidele piisava paindlikkuse, et leida enda sanktsionisüsteemi sobituv lahendus. Samuti peaks liikmesriikidele jääma paindlikkus sanktsioneerida vaid teatud raskemaid rikkumisi (*ultima ratio* põhimõte).

Eestis ei ole TLS § 29 lg 6 järgi lubatud Vabariigi Valitsuse kehtestatud alammäärast madalamat töötasu töötajale maksta. Järelevalvet nõude täitmise üle teeb Tööinspeksioon. Väärteokoosseisu antud kohustuse rikkumisel ette nähtud ei ole, küll aga on Tööinspeksioonil võimalik teha ettekirjutus ning tagada selle täitmine vajadusel sunnirahaga vastavalt asendustäitmise ja sunniraha seadusele<sup>54</sup>. Samuti on töötajal võimalik tööandjalt hüvitist nõuda.

## **Lõppsätted**

### *Eelnõu artiklid 13-19*

Direktiivi eelnõu järgi võivad liikmesriigid teha direktiivi rakendamise ülesandeks sotsiaalpartneritele, kui sotsiaalpartnerid seda ühiselt taotlevad. Direktiivi ülevõtvad siseriiklikud meetmed tuleb töötajatele ja tööandjatele teatavaks teha. Viis aastat pärast direktiivi ülevõtmist viib komisjon läbi direktiivi hindamise ning esitab Euroopa Parlamendile ja nõukogule aruande, milles annab ülevaate direktiivi rakendamisest, ning teeb vajaduse korral ettepanekuid õigusaktide muutmiseks. Direktiivi ülevõtmisaeg on hiljemalt kaks aastat pärast jõustumist. Seega on komisjon lähtunud tavapärasest direktiivide ülevõtmisajast. Eelnõust, sh mõjuhinnangust ei nähtu, et komisjon oleks kaalunud COVID-19 kriisi taustal järk-järgulist ülevõtmist.

---

54 Saadaval <https://www.riigiteataja.ee/akt/112072014029?leiaKehtiv>.



## **DIREKTIIVI EELNÕU VASTAVUS PÄDEVUSE ANDMISE, SUBSIDIAARSUSE JA PROPORTSIONAALSUSE PÕHIMÕTTEGA**

### Pädevus

Eelnõu näeb ette regulatsiooni miinimumpalkade kujundamises ja kollektiivlääbirääkimistes. Eelnõu õiguslik alus on ETL artikli 153 lõige 2 koostoimes artikli 153 lõike 1 punktiga b, mille järgi toetab ja täiendab EL liikmesriikide meetmeid töötingimuste valdkonnas. Samas tuleb tähele panna, et ETL artikli 153 lõike 5 kohaselt ei tee liit seda tasustamise ega ühinemisõiguse valdkonnas. Seetõttu on järgnevalt analüüsitud, kas eelnõus ette nähtud miinimumpalga kujundamise mehhanism võiks olla osa tasustamisest ning kas kollektiivlääbirääkimiste sätted võiks olla hõlmatud ühinemisõigusega. Kumbagi mõistet alusleping ei defineeri.

Komisjon tugineb õiguslikule alusele, mis annab ühispädevuse töötingimuste valdkonnas. Komisjoni selgituste kohaselt on töötasu tervikuna küll ühemõtteliselt liikmesriikide ainupädevuses, aga miinimumpalga piisavus ja kõigi töötajate juurdepääs sellele (katvus) on osa töötingimustest. ELi tasandi meetmed aitavad seega komisjoni hinnangul tagada ühtsel turul võrdsed tingimused, võimaldades lahendada suuri erinevusi miinimumpalkade katvuses ja piisavuses, mis ei ole põhjendatud nende aluseks olevate majandustingimustega. Komisjon on seletuskirjas leidnud, et eelnõu ei sekku liikmesriikide või sotsiaalpartnerite pädevusse määrata kindlaks konkreetse riigi miinimumpalk ega reguleerida kollektiivlääbirääkimisi. Samuti säilib eelnõuga komisjoni selgituste kohaselt miinimumpalkade mitmekesisus liikmesriikides.

Euroopa Liidu Kohus on leidnud, et aluslepingu piirangu mõte on, et palgatasemete kindlaksmääramine kuulub siseriiklikul tasandil tööturu osapoolte lepinguvabaduse hulka ning liikmesriigi pädevusse. Aluslepingu piirangut ei saa aga laiendada kõigile töötasuga seonduvatele küsimustele, kuna see muudaks teatud aluslepingu valdkonnad suures osas sisutuks ning nende rakendamise ja eesmärkide täitmise võimatuks. Sellest järeldub, et teatud põhimõtete tagamiseks ja eesmärkide täitmiseks võib tasustamisega seotud küsimuste reguleerimine olla võimalik. Kohtulahendites, kus tasu käsitlemist EL õiguses on peetud asjakohaseks, on kohus pidanud tasu reguleerimist võimalikuks, kui tasu puhul on tegemist olnud põhimõtte täitmist tagava kaasuva õigusega<sup>55</sup>.

Eelnõu eristab miinimumpalga kujunemise mehhanismide osas kollektiivlääbirääkimiste põhjal kujunevat miinimumpalka ning õigusaktiga kehtestatavat miinimumpalka. Ka kollektiivseid läbirääkimisi puudutavalt tuleb kindlaks teha, kas selle reguleerimine on aluslepingute kohaselt lubatav või on ühinemisvabaduse hulka kuuluvana EL pädevus piiratud.

Ühinemisõiguse mõiste puhul märgib komisjon, et EL õiguses ei ole seda defineeritud. Komisjoni hinnangul on tegemist küll omavahel tihedalt seotud õigustega, kuid Rahvusvahelise Tööorganisatsiooni (ILO) kontekstis räägitakse ühinemisõigusest ja õigusest pidada kollektiivseid läbirääkimisi kui eraldi õigustest. Samas on ILO öelnud, et kollektiivsed läbirääkimised on lahutamatu seotud ühinemisõigusega ning töötajate ja tööandjate õigus luua iseseisvaid organisatsioone on kollektiivsete läbirääkimiste ja sotsiaaldialoogi põhiline eeldus. Euroopa Liidu Kohus ei ole ühinemisõigust sellest vaatest analüüsinud.

Eesti Vabariigi põhiseaduse mõistes hõlmab ühinemisõigus õigust pidada kollektiivlääbirääkimisi, sh sõlmida kollektiivseid kokkuleppeid töötingimuste osas.

---

<sup>55</sup> Euroopa Liidu Kohus on seda küsimust analüüsinud mitmetes kohtuasjades, täpsemalt näiteks asjade C-437/05, C-268/06, C-762/18, C-37/19 lahendites.

Ühinemisõigus ilma õiguseta võtta ühiselt kasutusele meetmeid oma õiguste ja huvide saavutamiseks oleks sisutühi. Seega ka Eesti õiguses loetakse kollektiivlābirāākimisi olemuslikult ühinemisõiguse juurde kuuluvateks<sup>56</sup>.

Direktiivi eelnõu sätestab miinimumpalga kujundamise eeldustena meetmete vastuvõtmise ja mehhanismide loomise, tagamaks läbi nende kollektiivlābirāākimiste katvuse ja seadusjärgse miinimumpalga piisavuse. Eelnõu ei sätesta kohustuslikke miinimumpalga osiseid ega piiritle sotsiaalpartnerite õiguseid või kohustusi kollektiivlābirāākimiste pidamisel. Ette nāhakse pōhimōtted, mida iga liikmesriik peab kaaluma miinimumpalga kujunemise mehhanismides. Euroopa Liidu Kohtu praktikas on peetud tōotasu puudutamist vōimalikuks olukordades, kus tasustamise nōue ei ole eraldiseisev, vaid seotud ja tuleneb mõnest teisest tōosuhte olemuslikust osast või olulisest pōhimōttest. Ette nāhtud pōhimōtete ja meetmete kogum ei vii EL tasandil ūhtse miinimumpalga kehtestamiseni. Samuti ei vii eelnõus ette nāhtud sätted ūhinemisõiguse sisulise reguleerimiseni, vaid annavad eeldused liikmesriigi tasandil kollektiivsete lābirāākimiste vōimestamiseks.

Seega vōib kokkuvōttes mārķida, et tegemist on piiripealse olukorraga. Euroopa Liidu Kohus ei ole tasustamise ega ūhinemisõiguse kūsimustes sūvitsi lāinud ning analoogse olukorra kohta lahendit ei ole. Samuti pole teada, kuidas tōlgendaks kohus antud juhul EL pādevuse olemasolu. Arvestades aluslepingute piirangute olemust ja eesmārķi, ei ole vālistatud, et kohus hindaks komisjoni pakutud meetmed ELTL piires olevateks.

Piiripealse olukorra tōttu annab nōukogu õigusteenistus paljude liikmesriikide palvel kirjaliku arvamuse direktiivi eelnõu õigusliku aluse vastavusest aluslepingule. Vajadusel on vōimalik õigusteenistuse kirjaliku arvamuse pōhjal Eesti seisukohta direktiivi eelnõu subsidiaarsusprintsipiile vastavuse kohta tāiendada.

#### Subsidiaarsus ja proportsionaalsus

Kōik liikmesriigid on ette nāinud miinimumpalga kujundamise mehhanismid. Olenevalt liikmesriigist on miinimumpalk sōltuv kollektiivsetest lābirāākimistest või kehtestatakse seadusjärgsena. Direktiivi eelnõus esitatu nāitab, et erinevad miinimumpalga kujundamise mehhanismid ei ole siiski taganud ūhisturu toimimiseks vōrdseid vōimalusi. Kriteeriumite loomine ja kollektiivsete lābirāākimiste raamistik vōimaldavad kōikides liikmesriikides miinimumpalga kujunemise mehhanisme hinnata ūhtsemalt ning juhivad tāhelepanu puudujāākidele ja korrigeerimise vōimalustele. Seelābi tōuseb sisuline kvaliteet miinimumpalga kujundamisel liikmesriikide ūleselt ning eelnõu annab lābi selle toime EL meetme vōtmisele teatud eelise. Kavandatud meetmete eesmārķ on paremini saavutatav EL tasandil ning eelnõu saab pidada subsidiaarsuse pōhimōttele vastavaks.

ELTL art 151 lōige 1 nāeb ette, et liit ja liikmesriigid vōtavad oma eesmārķiks tōehōive edendamise ning parandatud elamis- ja tōotingimused, et vōimaldada nende ūhtlustamist samal ajal jātkuva parandamisega, piisava sotsiaalkaitse, tōoturu osapoolte dialoogi, inimressursside arendamise, pidades silmas kestvat kōrget tōehōivet ja tōoturult vāljatōrjumise tōkestamist. Őigusakti alusena on elamis- ja tōotingimuste parandamine ja ūhtlustamine EL aluslepingust tulenev õiguspārane eesmārķ. Kuivōrd tegemist on direktiivi eelnõuga, jāavad liikmesriikidele teatud valikud nōuete rakendamisel vastavalt oma sūsteemi eripāradele. Sellist eesmārķi tāidaks ka soovitus, kuid soovitus ei pruugi tagada samal moel liikmesriikide sisest muudatust. Eesmārķi saavutamiseks vōib direktiivi eelnõus ette nāhtud meetmeid pidada ūldiselt proportsionaalseks.

---

<sup>56</sup> Eesti Vabariigi pōhiseadus. Kommenteeritud vāljaanne. Juura 2017, lk 409.

## ESIALGSE MÕJUDE ANALÜÜSI KOKKUVÕTE

### Taust

Maksu- ja tolliameti palgaväljamaksete statistika kohaselt teenis täpselt miinimumpalka 2020. aasta jaanuar-oktoober kuus keskmiselt 14200 täiskoormusega töölepingulist töötajat, moodustades kõigist täiskoormusega töölepinguga töötajatest 3,3% (2019. aastal 4,0% ja 2018. aastal 4,8%). Kuni 60% mediaanpalgast teeninud töötajad moodustasid tööjõu-uuringu andmetel 2019. aastal kõigist täiskoormusega töölepinguga töötajatest 16,6%. 2017.a leppisid tööandjad ja ametiühingud kokku läbirääkimiste raamistikus, mille järgi sõltub töötasu alammäär töstmise prognoositavast tööviljakusest (SKT hõivatu kohta püsivhindades), reaalsest majanduskasvust ja keskmisest brutokuupalgast (alampalk ei lange alla 40% keskmisest). 2019.a oli töötasu alammäär 540 eurot, moodustades keskmisest brutokuupalgast 38,4% ja mediaanpalgast 47,2%. Aastatel 2013-2020 on alampalk tõusnud aastas keskmiselt 9,2%. Kui sama tõus jätkuks alates 2022.a, jõuaks töötasu alammäär 50%-ni keskmisest palgast aastal 2026, mil Rahandusministeeriumi 2020.a suvise prognoosi järgi on keskmine brutokuupalk 1749 eurot (ja töötasu alammäär 9,2% aastase tõusu puhul 905 eurot). Lähtudes Eesti Panga 2020.a suvisest majandusprognoosist kuni 2022.a, tõuseks töötasu alammäär 2022.a nende kriteeriumite järgi tõenäoliselt siiski vähem kui 9,2% ning ei pruugi seega ka 2026.a jõuda 50%-ni keskmisest palgast.

2015.a olid tööelu-uuringu andmeil 18,6% töötajate töötingimused määratud kollektiivlepingus (v.a sotsiaalpartnerite üleriigiline laiendatud miinimumpalga kokkulepe). Sellele lisaks ei teadnud 28% töötajatest, kas nende töötingimused on kollektiivlepinguga määratud. Teadmatus oli kõrgeim noorte töötajate seas (15–24-aastastest töötajatest ei teadnud seda 43%). Kollektiivlepinguga organisatsioonidest peab 66% töötajatega töötingimuste kokkuleppimist kollektiivselt pigem või väga oluliseks, ülejäänud organisatsioonidest peab kollektiivseid kokkuleppeid oluliseks vaid 16% (2009. aastal veel 22%). Töötajatest eelistas 76% pidada töötasu läbirääkimisi individuaalselt, 19% töökohal koos kaastöötajatega ja 5% ametiühingu abil. Seega on Eestis nii tööandjate kui töötajate valmisolek kollektiivselt töötasu üle läbirääkimisi pidada pigem madal.

### Palgakujundust käsitlevate kollektiivläbirääkimiste toetamine (art 4)

#### Sotsiaalne mõju

Mõjud töötajatele. Meetmete tulemusel peaks tõusma töötajate osakaal, kelle töötingimused on kaetud kollektiivlepinguga. Kollektiivlepingutega kaetus mõjutab miinimumpalkasid kaudselt läbi selle mõju üldiselt palgaläbirääkimistele. Kollektiivlepingutega kaetus peaks mõjutama ka palgalõhet positiivselt, kuivõrd see kipub olema väiksem ettevõtetes, kus toimuvad kollektiivsed läbirääkimised ning palgad on läbipaistvad. Lisaks on leitud, et ametiühingute mõju palgale on võrreldes meestega suurem naistele, samas on naistöötajad väiksema tõenäosusega kollektiivsete lepingutega kaetud, seega on nende mõju soolisele palgalõhele kahesuunaline<sup>57</sup>.

Mõjud tööandjatele. Meetmete tulemusel peaks tööandjate seas suurenema võimekus ja huvi töötajatega kollektiivläbirääkimisi pidada. Samas, kuna kollektiivleping on vabatahtlik kokkulepe töösuhte osapoolte vahel, sõltub lepingute sõlmimine suurel määral sellest, kui oluliseks töösuhte osapooled seda peavad.

---

57 Sooline palgalõhe. Eesti Rakendusuuringu Keskus CENTAR, Poliitikauuringute Keskus PRAXIS, Tallinn 2009. Saadaval <http://www.praxis.ee/wp-content/uploads/2014/03/2010-Sooline-palgalohe-kirjandus.pdf>; Sooline palgalõhe Eestis. Empiiriline analüüs. Saadaval [http://www.praxis.ee/wp-content/uploads/2014/03/2010\\_Sooline\\_palgalohe.pdf](http://www.praxis.ee/wp-content/uploads/2014/03/2010_Sooline_palgalohe.pdf).

### Mõju riigiasutuste ja kohaliku omavalitsuse asutuste korraldusele, kuludele ja tuludele

Meetmel on otsene mõju Sotsiaalministeeriumile, kelle vastutuseks saab olema meetmete kasutuselevõtt. Sotsiaalministeeriumi jaoks kaasneb sellega nii muutusi töökorralduses (uute ülesannete lisandumine) kui ka kulusid sõltuvalt sellest, milliseid meetmeid sotsiaalpartnerite suutlikkuse suurendamiseks kasutusele võetakse. Sotsiaalpartnerite suutlikkuse suurendamine võib komisjoni täpsustuste kohaselt sisaldada näiteks rahalise või tehnilise toe, vastastikuse õppimise, heade tavade vahetamise või kvalifitseeritud koolituse ja nõustamise pakkumist. Täpsem mõju sõltub ka sellest, kas edaspidi loetakse Eestit sotsiaalpartnerite üleriigiline laiendatud kollektiivleping kollektiivlepingute hulka eelnõu mõistes (andmed on uuendamisel). Kui lähtepunktiks jääb kollektiivlepinguga kaetus alla 20 % nagu komisjoni mõjuhinnangus on Eesti puhul arvestatud (tööelu-uuringu 2015. a andmed 2015. aastal), tuleb välja töötada tegevuskava kollektiivlääbirääkimiste toetamiseks. Tegevuskava koostamine on ühekordne tegevus, kuid selle üle vaatamine ja selles ettenähtud tegevuste elluviimine on regulaarne. Samuti kaasneb eelduslikult teatud tegevuste üle vaatamine sõltuvalt sellest, kui tulemuslikud tegevused on. Tegevuskava koostamine on kohustuslik kõigile liikmesriikidele, kus kollektiivlääbirääkimistega on hõlmatud alla 70% töötajatest. Kuivõrd 70%-line kaetus ei ole Eestis ettevõtte või sektoripõhiste kollektiivlepingutega realistlik, saaks tegevuskavas ette nähtud meetmete elluviimine ja uuendamine olema edaspidi alatine tegevus.

Kui valmib seletuskirja koostamise ajal töös olev andmebaasi uuendamine, mida komisjon on allikana kasutanud, ning lisatud saab info sotsiaalpartnerite laiendatud kollektiivlepingute kohta, mis kohaldub igale tööandjale ja töötajale, ei too kõnealune meede Eestile kaasa kohustust töötada välja tegevuskava kollektiivlääbirääkimiste edendamiseks, kuna siis on Eesti kollektiivlääbirääkimistega kaetus ligi 94% töötajatest direktiivi eelnõu mõistes<sup>58</sup>. Sellisel juhul piirduks mõju Eestile üldise kohustusega toetada ja edendada kollektiivlääbirääkimisi.

Meetmel puudub mõju majandusele, riigi julgeolekule ja välissuhetele, mõju elu- ja looduskeskkonnale. Meede võib kaudselt vähesel määral mõjutada regionaalarengut läbi regiooni elanike heaolu tõusu sõltuvalt kollektiivlepingus ette nähtud tagatistest töötajatele.

### **Meetmete kehtestamine seadusjärgse miinimumpalga piisavuse tagamiseks (art 5)**

#### Sotsiaalne mõju

Kõikidele sihtgruppidele sõltub mõju sellest, kas Eesti loetakse direktiivi ülevõtmisel seadusjärgse miinimumpalgaga riigiks, nagu eelnõu mõjuhinnangus, või mitte. Võimalus, et Eesti miinimumpalk loetakse kollektiivlepingu alusel kujunevaks tugineb EL Nõukogu sotsiaalküsimuste töögrupi eelnõu arutelul Eesti poolt esitatud täpsustavale päringule, kus komisjoni selgituste kohaselt paigutuks Eesti miinimumpalk just sellesse kategooriasse. Kui Eesti loetakse riigiks, kus palgakujundus on tagatud kollektiivlepinguga, ei tule kohustust kehtestada miinimumpalk eelnõus ette nähtud kriteeriumide alusel. Samuti ei kaasne kohustust tagada miinimumpalga piisavus juhindudes rahvusvahelistest võrdlusväärtustest. Kui Eesti loetakse seadusjärgse miinimumpalgaga riigiks, sõltub mõju sellest, kuidas määratletakse miinimumpalga kehtestamisel kriteeriumid, milline võrdlusväärtus võetakse piisavuse hindamisel aluseks ning kas või millises ajaraamis tuleb jõuda eelnõu pp-s 21 viidatud näitajateni (60 % brutomediaanpalgast, 50 % keskmisest brutopalgast). Järgnevalt on hinnatud mõjusid tingimustes, kui Eesti loetakse seadusjärgse miinimumpalga süsteemiga riigiks.

Mõju töötajatele. Miinimumpalga tõstmisel olulisel määral on mõju kõigi töötajate palkadele, mis miinimumpalga tõstmise järel üle vaadatakse. Miinimumpalga liiga kiire tõstmine suurendab potentsiaalselt töötust. Töö võib kaotada osa madalapalgalistest osaaajaga töötajatest, kelle töötasult sotsiaalmaksu maksmine muutub tööandja jaoks liiga kulukaks. Madalapalgaliste osakaal on suur teenindavas sektoris, mida on COVID-19 kriisi tugevalt mõjutanud. Kui paljud teenindavas sektoris töötavad inimesed on juba ka madalama miinimumpalga nõude juures töö kaotanud, siis samal ajal on pandeemia toonud nähtavale ühiskonna jaoks vajalikud töötajad sellistes sektorites nagu puhastusteenindus, jaemüük, logistika ja kojuvedu, tervishoid, hooldus. Euroopa Komisjoni mõjuanalüüsis on Eesti puhul prognoositud, et alampalga kehtestamine tasemel 60% mediaanpalgast viiks töötuse 1% kasvuni. 2020. a II kvartalis töötas töölepingu alusel 539 700 isikut, neist 1% oleks 5 400 isikut. Samas toetub komisjon oma mõjuhinnangus hõive elastsuste keskmisele väärtusele, mis ei ole hinnatud majanduskriisi tingimustes ja lisaks sellele võib hõive elastsus erineda oluliselt ka riigiti. Sotsiaalministeerium nõustub siinkohal Eesti Panga hinnanguga, mille kohaselt on suur oht, et kasutatud elastsus alahindab tugevasti majanduslanguse/ nõrga nõudluskeskkonna tingimustes miinimumpalga jõulise tõstmise mõju hõivele.

Miinimumpalga tõus võib vähendada madalapalgaliste töötajate stiimuleid liikuda teise regiooni tööle. Madalad palgad suurendavad tööjõu liikuvust madalama palgaga riikidest kõrgema palgaga riikidesse, eriti madalapalgaliste töötajate ja noorte seas. Piisavad miinimumpalgad võivad neid trende muuta. Suurenenud võib muude võlaõiguslike lepingute kui töölepingute (ebaõige) kasutus, kuivõrd sellistes töösuhetes ei kohaldu miinimumpalga nõue, mis vähendaks töötajate kaitset ning seaks nad valiku ette, kas nõustuda või pöörduda õiguste kaitseks töövaidluskomisjoni või kohtusse.

Miinimumpalka teenivatele leibkondadele tähendab miinimumpalga tõus suuremat sissetulekut ning aitab kaasa vähekindlustatud isikute toimetuleku paranemisele. Kui Eesti miinimumpalk tõuseks alates 2022. aastast 9,2% aastas, siis alates 2023. aastast oleks miinimumpalk eeldatavalt kõrgem kui suhtelise vaesuse piir (miinimumpalk oleks 696 eurot ja suhtelise vaesuse piir 685 eurot). Rahandusministeerium on miinimumpalga tõusuks aastatel 2022-2024 prognoosinud keskmiselt 3,7% aastas. Sellisel juhul ei ületa ka 2024. aastal miinimumpalk prognoositud suhtelise vaesuse piiri (miinimumpalk oleks 651 eurot ning suhtelise vaesuse piir 711 eurot).

Komisjon märgib eelnõu seletuskirjas ja mõjuhinnangu dokumendis, et kuna naised moodustavad suurema osa miinimumpalga teenijatest, mõjutab miinimumpalga piisavus ka soolist palgalõhet. Eesti puhul olid Statistikaameti andmetel 2019. aastal siiski täpselt miinimumpalka (540 euri) saanud isikutest 53% mehed ja 47% naised. Kui miinimumpalk oleks samal aastal ehk 2019. aastal olnud 60% mediaanpalgast, oleks Eesti tööjõu-uuringu andmetel miinimumpalk olnud 686 eurot ning täistööajaga töölepinguga töötajatest, kes said palka kuni 686 eurot, moodustasid 63,4% naised.

Seega võiks miinimumpalga kasvul direktiivis viidatud võrdlusväärtusteni olla positiivne mõju nii suhtelise vaesuse vähendamisele, kui ka soolisele palgalõhele. Teisalt kui arvestada, et järsul miinimumpalga kasvul oleks tõenäoliselt negatiivne mõju ka madalapalgaliste tööhõivele, siis võiks see mõjutada negatiivselt nii vaesusnäitajaid, kui ka naiste tööhõivet.

### Majanduslik mõju

Mõju tööandjatele. Ebapiisav miinimumpalk võib muuta madalapalgalistele töökohtadele töötajate palkamise keeruliseks, kuna töötamise stiimulid on potentsiaalsete töötajate jaoks liiga väikesed. See suurendab ka tööjõu voolavust. Kuna suurema osa miinimumpalga saajatest

palkavad väikeettevõtted, on nemad enam mõjutatud. Ettearvamatud arengud miinimumpalga muutmises võivad ettevõtteid ning majandust negatiivselt mõjutada. Kui ei ole piisavalt selget raamistikku seadusjärgse miinimumpalga kehtestamiseks, võib see majanduskeskkonda halvasti mõjutada pikas perspektiivis (sh investeringud, tootlikkus, kasv).

Miinimumpalga piisavuse tagamise raamistik panustab paremasse ärikeskkonda, vähendab ebakindlust ettevõtete jaoks nende tulevaste kulude osas tööjõule ja töötajatele nende tulevase sissetuleku osas.

Miinimumpalga piisavuse tagamine toob kaasa suuremad tööjõukulud ettevõtete jaoks, kõrgemad hinnad ning vähenenud kasumi. Viimased kaks sõltuvad sellest, kas ettevõtteid suunavad suurenenud kulud edasi tarbijale läbi hinnatõusu või vähendavad kulusid muus valdkonnas või suurendavad tööjõu tootlikkust. Seega on tööandjate jaoks oluline kriteerium miinimumpalga tõusuks tootlikkuse kasv.

#### Mõju riigiasutuste ja kohaliku omavalitsuse asutuste korraldusele, kuludele ja tuludele

Üldisemas, majanduspoliitilises vaates peavad mitmed riigid edaspidi koostöös arvestama ühelt poolt riigiraportis esile toodud märkusega palkade liiga kiire kasvu kohta võrreldes tootlikkuse kasvuga<sup>59</sup> ja teisalt juhinduma kriteeriumitest, mis on direktiivi eelnõus ette nähtud miinimumpalga piisavuse suurendamiseks, sh töövõime areng.

Miinimumpalga kasv toob kaasa ka kohalike omavalitsuste makstavate toetuste ning hüvitiste tõusu, kuid ka näiteks lasteaiatasude tõusu, kui kohalik omavalitsus on need sidunud miinimumpalgaga. Direktiivi eelnõu mõju ei ole võimalik täpselt hinnata. Lähtuvalt kohaliku omavalitsuse autonoomia põhimõttest on kohalikud omavalitsused oma tegevuses iseseisvad ning nende pakutavate hüvitiste ning toetuste maht on erinev.

Miinimumpalgatõus toob Eestis kaasa alammääraga seotud töötasude ja palga tõusu avalikus sektoris.

Miinimumpalga tõus toob kaasa olulised kulud riigisektorile, kuna Eestis on miinimumpalk seotud mitmete toetuste ja hüvitistega (nt vanemahüvitis, lapsepuhkuse tasu, hoolduspuhkuse tasu).

**Sotsiaalkindlustusameti** kaudu makstakse inimestele pensione, toetusi ja hüvitisi, mis on mõjutatud miinimumpalgast.

Miinimumpalga kasvuga kaasnevad suuremad tööjõukulud toovad kaasa suurema sotsiaalmaksu (sh pensionikindlustusmaks) laekumise. Lisaks mõjutavad pensionikindlustuse rahastamist ka sotsiaalmaksu miinimumkohustus, mis on võrdne eelmisel aastal kehtinud miinimumpalgaga.

Miinimumpalga tõusmise korral suurenevad minimaalne vanemahüvitis, sealhulgas isa- ja ema vanemahüvitise suurus tulevikus. Hinnanguliselt suurenevad vanemapuhkuse skeemi kulud võrreldes RAM miinimumpalga prognoosi stsenaariumiga 2022. aastal 1,5 mln eurot, 2023. aastal 3,1 mln eurot ja 2024. aastal 5,1 mln eurot. Samuti mõjutab see hoolduspuhkuse ja lapsepuhkuse tasu maksmist, mille päevamäär arvutatakse jooksva aasta töötasu alammäärast alusel.

---

59 2020. a riigiraportid on saadaval [https://ec.europa.eu/info/publications/2020-european-semester-country-reports\\_en](https://ec.europa.eu/info/publications/2020-european-semester-country-reports_en). 2020. aasta aruanne Eesti kohta (SWD(2020) 505 final, lk 3) rõhutab, et palgad on mitu aastat järjest kasvanud töövõime kiiremini, mis pärsib kulupõhist konkurentsivõimet. Riigipõhist soovitusi Eestile palkadega seoses siiski 2020. ja 2021. aastaks esitatud ei ole (COM(2020) 506 final).



Muutused miinimumpalgas mõjutavad ka **Haigekassa** kulusid ja tulusid. Suuremad tööjõukulud toovad kaasa suurema sotsiaalmaksu (sh ravikindlusmaks) laekumise, mis mõjutab omakorda ravikindlustuse rahastamist. Sotsiaalmaksu miinimumkohustus on võrdne eelmise aasta miinimumpalgaga.

**Töötukassa** kulud ja tulud suurenevad seoses tööjõukulude kasvuga, mis toob kaasa ka suurema töötuskindlustusmaks laekumise. Miinimumpalgaga on seotud töötuskindlustuse miinimummäär, töötutoetus, palgatoetus, piirkondlik töökoha loomise toetus ja tööpraktika juhendamisel juhendamistasu päevamäär. Samuti tasub Töötukassa sotsiaalmaksu registreeritud töötajate eest eelmise aasta töötasu alammääralt ning hüvitab tööandjale töötava vähenenud töövõimega inimese eest sotsiaalmaksu eelmise aasta miinimumpalgalt.

## VALITSUSE SEISUKOHAD JA NENDE PÕHJENDUSED

Seisukohtade kujundamisel on arvesse võetud Eesti EL poliitika 2020-2021<sup>60</sup> raamseisukohti.

- 1.1. Toetame igale töötajale piisava miinimumpalga tagamist. Leiame, et direktiiv ei tohi riivata sotsiaalpartnerite autonoomiat ega liikmesriikide pädevusi miinimumpalga kehtestamisel.**

Põhjendus: EL sotsiaalõiguste samba põhimõttena on riigid juba ühiselt kokku leppinud väärtustes, mille kohaselt peavad miinimumpalgad olema õiglased ja tagama inimväärse elatustaseme, võttes arvesse riiklike majandus- ja sotsiaalingimusi. Igal töötajal on õigus õiglastele töötingimustele.

- 1.2. Määratlemisel, kas tegemist on riigiga, kus miinimumpalk on kehtestatud õigusakti või kollektiivlepinguga, peab lähtuma sellest, kes on miinimumpalga suuruse üle otsustaja(d). Leiame, et Eesti kuulub riikide hulka, kus miinimumpalk kujundatakse kollektiivlepinguga.**

Põhjendus: Direktiivi eelnõu näeb liikmesriikidele ette erinevad kohustused sõltuvalt sellest, kas riigis kujuneb miinimumpalk õigusakti- või kollektiivlepingupõhiselt. Arvestades, et nii direktiivi ülevõtmine kui hilisem rakendamine sõltub olulisel määral miinimumpalga kujunemise süsteemi määratlusest, on oluline lisada direktiivi eelnõusse selgitav täpsustus miinimumpalga süsteemi olemuse tõlgendamise kohta.

Komisjon on direktiivi eelnõu mõjuhinnaus määratlenud Eesti seadusjärgse miinimumpalgaga riigina. Samas on komisjon EL Nõukogu sotsiaalküsimuste töörupis tõdenud, et Eesti kuulub siiski kollektiivlepingujärgse miinimumpalgaga riikide hulka, märkides, et tõlgendamisel tuleb lähtuda sellest, kes on olnud miinimumpalga suuruse üle otsustaja, mis on olnud miinimumpalga suuruse esmaseks lähteallikaks.

Kehtiva praktika kohaselt lepivad Eestis miinimumpalga kokku Eesti Tööandjate Keskliit ja Eesti Ametiühingute Keskliit. Lähtudes sotsiaalpartnerite kollektiivlepingust, kehtestab Vabariigi Valitsus töötasu alammäära TLS § 29 lõike 5 alusel ka määrusena. Kuna sotsiaalpartnerite kokkulepe on üleriigiliselt laiendatud kollektiivleping, kehtib see kõigile

---

60 Saadaval [https://www.valitsus.ee/sites/default/files/news-related-files/eesti\\_el\\_poliitika\\_prioriteetid\\_2020-2021.pdf](https://www.valitsus.ee/sites/default/files/news-related-files/eesti_el_poliitika_prioriteetid_2020-2021.pdf).

Eesti Vabariigis tegutsevatele tööandjatele ja töötajatele sõltumata Vabariigi Valitsuse määrusest. Seega on määrus miinimumpalga kehtimise mõttes seotud pigem riigi makstavate hüvitiste ja muude tasudega, mis on seatud sõltuvusse töötasu alammäärast. Seega tuleb Eesti direktiivi ülevõtmisel lugeda riikide hulka, kus miinimumpalk kujundatakse üksnes kollektiivlepinguga.

Kui Eesti loetakse kollektiivlepingujärgse miinimumpalgaga riikide hulka, ei tule siseriiklikusse õigusesse üle võtta miinimumpalga piisavuse nõudeid. Samuti ei kaasne kohustust luua pädevatele asutustele nõuandev organ seadusjärgse miinimumpalgaga seotud küsimustes ega muid direktiivi eelnõu 2. peatükis ette nähtud kohustusi. Miinimumpalga piisavust ja selle arenguid hinnatakse sellisel juhul iga aasta Euroopa poolaasta menetluse, sh riigipõhiste soovitude raames.

**1.3. Nõustume vajadusega edendada sotsiaalpartnerite suutlikkust pidada kollektiivlääbirääkimisi palgakujunduse üle. Samas leiame, et direktiivi eelnõus ette nähtud meetmed toetada kollektiivlääbirääkimisi, sealhulgas kehtestada raamistik ning töötada välja tegevuskava kollektiivlääbirääkimiste toetamiseks, lähevad kaugemale eelnõu eesmärgist tagada piisav miinimumpalk ega arvesta liikmesriikide eripäradega. Samuti võib nimetatud meetmete rakendamine sekkuda ebamõistlikult sotsiaalpartnerite autonoomiasse. Seetõttu soovib Eesti, et kollektiivlääbirääkimiste katvuse suurendamiseks ette nähtud meetmed jäetaks direktiivi eelnõust välja või kehtestataks paindlike ja soovituslikena.**

Põhjendus: Komisjon lähtub kollektiivlääbirääkimise edendamist puudutavate ettepanekute juures eeldusest, et kõrge kaetus kollektiivlepingutega tähendab enamasti ka kõrgemaid miinimumpalkasid ja vähem madalapalgalisi töötajaid. Selleks on direktiivi eelnõus ette nähtud, et lisaks üldisele sotsiaalpartnerite toetamisele tuleb kollektiivlääbirääkimiste edendamiseks luua õigusraamistik ja välja töötada tegevuskava, kui kollektiivlääbirääkimistega on kaetud alla 70% töötajatest. Tuleb siiski märkida, et kõrge kollektiivlääbirääkimistega kaetuse arv ei taga ega ole alati eeltingimusteks kõrgele miinimumpalgale. Näiteks Horvaatia puhul on kollektiivlepingutega kaetus alla 50%, samas miinimumpalk moodustab 56% brutomediaanpalgast ja 55% keskmisest brutopalgast. Teisalt Eestis, kus sotsiaalpartnerite üleriigiliselt laiendatud kollektiivleping hõlmab kõik töölepinguga töötajad ja kollektiivlääbirääkimistega kaetus on seega väga kõrge, on üks madalamaid miinimumpalkasid ELis. Lisaks ei sisalda paljud kollektiivlepingud miinimumpalga ega muude palgatingimuste sätteid, samas võivad aga hõlmata suurt töötajate hulka. Seega ei saa meetmete valikul õigeks pidada lähtekohta, et kollektiivlääbirääkimised on piisava miinimumpalga saavutamise eeltingimus või tagatis. Direktiivi eelnõu mõjuhinnangus ei ole piisavalt põhjendatud seose olemasolu kollektiivlääbirääkimiste kaetuse ja piisava miinimumpalga vahel.

Direktiivi eelnõu sõnastusest ei selgu, kas kollektiivlääbirääkimiste 70%-lise kaetuse saavutamine on vaid lävend täiendavate meetmete võtmiseks või mitte. Direktiivi eelnõu mõjuhinnangus on näitajat nimetatud eesmärgiks, mis lisaks põhjendatusele tekitab küsimusi sedavõrd ulatusliku kollektiivlääbirääkimiste kaetuse saavutamise perspektiivikuse kohta, vaadates paljude liikmesriikide näitajaid. Kui mitte arvestada sotsiaalpartnerite üleriigilist kollektiivlepingut, on Eestis kollektiivlepingutega kaetus ligi 19%.

Detailne kollektiivlÄbirÄÄkimiste toetamise viisi ette kirjutamine direktiivi eelnÄus, sealhulgas lÄbi kohustuse luua Äigusraamistik ja tegevuskava, ei ole pÄhjendatud ega arvesta liikmesriikide eripÄradega ning vÄib kaasa tuua liiga jÄulise riigi osaluse sotsiaaldialoogis. KollektiivlÄbirÄÄkimiste pidamine on Äigus, mitte kohustus. TÄöelu-uuringu andmetel eelistas 2015.a vaid 5% tÄötajatest pidada tÄötasu lÄbirÄÄkimisi ametiühingu abil ning kollektiivlepinguga tÄöandjatest pidas kollektiivlÄbirÄÄkimisi oluliseks vaid 16% (2009.a veel 22%). Seega on Eestis nii tÄötajate kui tÄöandjate valmisolek kollektiivselt tÄötasu üle lÄbirÄÄkimisi pidada madal. VÄib eeldada, et praeguses majanduslikult keerulises olukorras on tÄöandjatel veelgi madalam motivatsioon sÄlmida kollektiivlepinguid ja vÄtta tÄiendavaid kohustusi. Samas tuleb silmas pidada, et sotsiaalpartnerite üleriigilisest laiendatud palgakokkuleppes tuleneva kÄrge kollektiivlÄbirÄÄkimistega kaetuse tÄttu (ligi 94% direktiivi eelnÄu mÄistes) ei puuduta Äigusraamistiku ega tegevuskava koostamise nÄue Eestis. Seejuures Äigusraamistik kollektiivsete lÄbirÄÄkimiste pidamiseks on kollektiivlepingu seaduse nÄol Eestis juba olemas. SeetÄttu, kui nÄuete sÄnastus jÄÄb eelnÄu teksti viisil, mis Eestile kohustusi detailselt ette ei kirjuta, saame kollektiivlÄbirÄÄkimisi edendavaid meetmeid toetada, kui need on paindlikud ja toetavad sotsiaalpartnerite ühishuvidega arvestamist.

**1.4. Toetame lähenemist, mille kohaselt riigid, kus miinimumpalk kehtestatakse Äigusaktiga, saavad miinimumpalga kujundamisel lisaks eelnÄus ette nÄhtud kohustuslikele elementidele tÄiendavalt kindlaks mÄärata kriteeriume, mis arvestavad liikmesriigi eripÄrade ja vajadustega.**

PÄhjendus: seadusjÄrgse miinimumpalgaga liikmesriigid peavad direktiivi eelnÄu jÄrgi tagama, et miinimumpalga kujundamisel ja ajakohastamisel juhindutakse vÄhemalt jÄrgmistest elementidest: 1) seadusjÄrgse miinimumpalga ostujÄud, vÄttes arvesse elukallidust ning makse ja sotsiaaltoetusi; 2) brutopalkade üldine tase ja nende jaotus; 3) brutopalkade kasvumÄär; 4) tÄöviljakuse areng.

Kuna ei ole sÄtestatud detailselt, kuidas kohustuslike kriteeriumeid arvesse tuleb vÄtta ning liikmesriigil on vÄimalik lisaks mÄÄratleda omal valikul tÄiendavaid kriteeriumeid (nt majanduskasv), annab seadusjÄrgse miinimumpalgaga riikidele piisava paindlikkuse. Eesti TÄöandjate Keskkliidu ja Eesti Ametiühingute Keskkliidu miinimumpalga lÄbirÄÄkimiste raamistikus on ette nÄhtud ka kriteerium, et tÄötasu alammÄära ei tÄsteta kiiremini, kui kahekordne prognoositav reaalne majanduskasv.

**1.5. Miinimumpalga piisavuse hindamisel aluseks olevad vÄrdlusvÄÄrtused peavad olema soovituslikud.**

PÄhjendus: Eestis oli OECD andmebaasi jÄrgi 2019.a alampalga suhe mediaanpalka 43% ja keskmisesse palka 37%. Kui referentsvÄÄrtused on kohustuslikud, siis tuleks liikmesriikidel kahe aastaga (periood, mis on mÄrgitud direktiivi ülevÄtmiseks) kehtestada tÄötasu alammÄär, mis oleks 50% keskmisest palgast vÄi 60% mediaanpalgast. See mÄjutaks oluliselt Eesti fiskaalpoliitikat ning omaks negatiivset mÄju ennekÄike madalapalgaliste tÄöhÄivele. Seega vÄiks liiga jÄrsul kriteeriumide kasutuselevÄtul olla mÄju, mis lÄheks vastuollu direktiivi eesmÄrgiga. SeetÄttu peame oluliseks, et direktiivis toodud vÄrdlusvÄÄrtused oleksid kehtestatud soovituslike eesmÄrkidena. Kui vÄrdlusvÄÄrtused kehtestatakse siiski kohustuslikena, peab vajaliku tasemeni jÄudmiseks mÄÄratud aeg olema pikem kui direktiivi üle vÄtmiseks ette nÄhtud kaks aastat, arvestades muuhulgas COVID-19 kriisi mÄju ettevÄtetele.

### **1.6. Eesti ei toeta kohustuslikuna miinimumpalgaga seotud küsimustes nõuandva organi loomist.**

Põhjendus: Kohustus luua nõuandev organ on liiga detailne ega jäta liikmesriikidele piisavat otsustusvabadust ega võimalust arvestada olemasoleva süsteemi olemusega. Kui Eesti loetaks seadusjärgse miinimumpalgaga riikide hulka, siis meie süsteemi direktiivi eelnõus ette nähtud nõue ei sobituks, arvestades meie miinimumpalga kujunemise eripära. Eestis lepitakse töötasu alammäär igaaastaselt kokku tööandjate ja ametiühingute keskliitude poolt ning seega on tegu hästitoimiva protsessiga sotsiaalpartnerite poolt. Selline miinimumpalga kokkuleppe protsess on toiminud juba 1994. aastast ning Vabariigi Valitsus on alati aktsepteerinud keskliitude kokkulepet.

Peame direktiivi eelnõus ette nähtud kohustust luua nõuandev organ pädevate asutuste nõustamiseks seadusjärgse miinimumpalgaga seotud küsimustes ettekirjutavaks, liati et eelnõus ei ole välja toodud nõuandva organi sisulist funktsiooni. Samuti tuleb silmas pidada, et riigi poolt kokkupandud nõuandva organi osalus vähendaks potentsiaalselt sotsiaalpartnerite kahepoolse kokkuleppe autonoomsust. Samas tuleb arvestada, et komisjon on korduvalt avalikult kinnitanud, et liikmesriigi palgakujunemise süsteemi liigitamisel tuleb lähtuda sellest, kes on olnud miinimumpalga suuruse üle otsustajaks. Seega, kuivõrd Eestis otsustavad selle üle sotsiaalpartnerid, on Eesti kollektiivlepingupõhise miinimumpalgaga riik. Nõuandva organi loomise kohustus on ette nähtud seadusjärgse miinimumpalgaga riikidele. Seetõttu, kui nõue Eesti kohustusi ei puuduta, saame nõustuda teistele liikmesriikidele nõuandva organi loomise soovitusel või kui nõue on ette nähtud piisavalt paindlikult, mis arvestab riikide eripäradega.

### **1.7. Toetame algatust töötada välja tõhusad andmekogumisvahendid, et jälgida miinimumpalkade katvust ja piisavust. Samas leiame, et andmete kogumine ei tohiks tekitada ebamõistlikku koormust ega olla ebaproportsionaalne saavutatava eesmärgiga.**

Põhjendus: Direktiivi eelnõus on palutud esitada statistikat suure detailsusastmega, mis on riiklike andmekogude võimekust arvestades keeruline ja ebaproportsionaalne (andmed soo, vanuse, puude, ettevõtte suuruse, sektori kaupa; lisaks statistika miinimumpalga erisuste ja mahaarvamiste kohta). Samuti on direktiivi eelnõus nimetatud indikaatorid üldsõnalised. Seetõttu on vajalikud täiendavad suunised, et andmete kogumine oleks võimalikult üheselt mõistetav kõikidele liikmesriikidele. Erinevate liikmesriikide andmeallikate sarnasus on äärmiselt oluline ka võrreldavuse eesmärgil.

### **1.8. Leiame, et direktiiv ei peaks detailselt reguleerima, kuidas liikmesriikides järelevalvet tehakse. Eelistame, et kontrollle ja täitevasutuste tegevust oleks võimalik liikmesriigil korraldada vastavalt oma eripäradele, näiteks võttes arvesse riigi infosüsteemide võimalusi.**

Põhjendus: Seletuskirja artikkel 8 juures on ära toodud Tööinspektsiooni ja Eesti Maksu- ja Tolliameti järelevalve tegevused töösuhete nõuete täitmise, sealhulgas ka vähemalt miinimumpalga ulatuses töötasu maksmise üle. Mõlemad järelevalvet teostavad asutused on täiendanud pidevalt ettevõtete teavitamisteenuseid ja järelevalve teostamise viise, millega

jälgida töösuhete nõuete täitmist. Samuti on Tööinspeksioon ja Eesti Maksu- ja Tolliamet pidevalt tõhustanud järelevalvet.

### **ARVAMUSE SAAMINE JA KOOSKÕLASTAMINE**

Direktiivi eelnõu edastati arvamuse avaldamiseks Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumile, Rahandusministeeriumile, Justiitsministeeriumile, Tööinspeksioonile, võrdõigusvoliniku kantseleile, Eesti Ametiühingute Keskliidule, Eesti Töandjate Keskliidule, Eesti Kaubandus-Tööstuskojale, Teenistujate Ametiliitude Keskorganisatsioonile, Eesti Väike- ja Keskmiste Ettevõtjate Assotsiatsioonile, Teenusmajanduse Kojale, Eesti Linnade ja Valdade Liidule, Eesti Pangale, Arstide Liidule, Eesti Õdede Liidule, Eesti Haridustöötajate Liidule ja Eesti Noorteühenduste Liidule.

Oma arvamuse esitasid Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium, Justiitsministeerium, Tööinspeksioon, Eesti Ametiühingute Keskliit, Eesti Töandjate Keskliit, Eesti Kaubandus-Tööstuskoda, Teenistujate Ametiliitude Keskorganisatsioon TALO, Eesti Õdede Liit ja Eesti Pank.

Info arvamuse saamise ja ettepanekutega arvestamise kohta on lisatud käesolevale seletuskirjale.

Seisukohad on kooskõlastatud Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumi, Rahandusministeeriumi ja Justiitsministeeriumiga.