

Sotsiaalministeerium
Suur-Ameerika 1
10122 Tallinn

Teie 04.03.2021

Meie 22.03.2021 nr 4/63

Arvamuse esitamine EL palkade läbipaistvuse direktiivi eelnõu kohta

Lugupeetud Agni Aav

Eesti Kaubandus-Tööstuskoda (edaspidi Kaubanduskoda) tänab Sotsiaalministeeriumit võimaluse eest avaldada arvamust Euroopa Komisjoni avaldatud EL palkade läbipaistvuse direktiivi ettepaneku (edaspidi ettepanek) kohta. Ettepaneku kohaselt lisanduvad tööandjatele mitmed kohustused, näiteks tuleb teavitada tööle kandideerijaid palgatasemest ning suurtele ettevõtetele lisandub uus aruandluskohustus. Tutvustasime ettepanekuga plaanitavat ka oma liikmetele ning saadud tagasiside põhjal toome järgnevalt välja oma seisukohad.

1. Ettepanekus toodud sätted ei täida eesmärki

Kaubanduskoda toetab täielikult ettepaneku eesmärki tagada, et EL-is makstakse naistele ja meestele võrdse töö eest võrdset tasu, kuid meie hinnangul ei teeni ettepanekus toodud kohustused ja õigused nimetatud eesmärgi saavutamist. Sellisel kujul nende rakendamine suurendaks üksnes ettevõtjate halduskoormust, tekitaks eeldatavalt teema osas vastumeelust ja tõrksust ning sisuline muutus jääks olemata.

Kaubanduskoja hinnangul ei põhjusta palgaerinevusi peamiselt mitte palkade läbipaistmatus, vaid ennekõike muud tegurid. See algab juba konkreetse ühiskonna kultuurist, hoiakutest, naiste ja meeste hariduse ja karjäärivalikutest, perega seotud kohandustest jms.

Ka kehtiva õiguse kohaselt on palga maksmine diskrimineerival viisil keelatud ning töötaja, keda tööandja on diskrimineerinud, saab oma õiguste kaitseks pöörduda kohtusse. Kaubanduskoja hinnangul ei aita palkade läbipaistvuse sätted paranda ühiskonna hoiakuid või naiste tööolude tingimusi üldiselt. Palgalõhe probleemi efektiivseks lahendamiseks tuleks tegeleda probleemi peamiste põhjustajatega.

2. Ettevõtjatele kaasneb asjatu halduskoormus, meetmed ei ole proportsionaalsed

Kuivõrd ettepanek ei täida sellele seatud eesmärki või ei ole kuigi efektiivne meede eesmärgi saavutamiseks, on tegemist vaid asjatult lisanduva halduskoormusega. Õiguslikult siduvad palga läbipaistvuse meetmed lisavad ettevõtetele bürokraatiat ilma, et see tegelikku probleemi lahendaks.

ESTONIAN CHAMBER OF COMMERCE AND INDUSTRY / ЭСТОНСКАЯ ТОРГОВО - ПРОМЫШЛЕННАЯ ПАЛАТА
TOOM-KOOLI 17, 10130 TALLINN / REG NO 80004733 / TEL: +372 604 0060 / KODA@KODA.EE / WWW.KODA.EE / WWW.ENTERPRISE-EUROPE.EE

EESTI KAUBANDUS-TÖÖSTUSKODA ON SUURIM ETTEVÕTJAJD ESINDAV ORGANISATSIOON EESTIS, Kuhu kuulub ligi 3400 ettevõtet, kellest enamik on väikese- ja keskmise suurusega. KAUBANDUSKOJA LIIKMED ANNAVAD ÜLE 40 PROTSENDI EESTI ETTEVÕTETE KÄIBEST, LIGI 40 PROTSENTI PUHASKASUMIST JA TASUVAD ÜLE 40 PROTSENDI RIIKLIKEST MAKSUDEST. KAUBANDUSKODA ESINDAB JA KAITSEB KÕIGI ETTEVÕTJATE ÜHISHUVE NING ON MITTERIIKLIK JA APOLIITILINE ORGANISATSIOON.



Läbipaistvuse meetmed võivad ilmselt anda mingit tulemust ettevõtete puhul, kus tööpoolest toimub diskrimineerimine, kuid kohustused lisanduvad ja märkimisväärselt suur halduskoormus rakendub siiski kõigile – nii diskrimineerivatele kui mittediskrimineerivatele tööandjatele, mistõttu tõusetub küsimus meetmete proportsionaalsusest. Seejuures oleme veendunud, et valdav enamus ettevõtjaid ei käitu diskrimineerivalt.

3. Mõisted

Kuigi ettepaneku mõte oli mh ka täpsustada erinevaid mõisted, nt võrdväärne töö, on meie hinnangul jäänud paljud mõisted siiski pigem segaseks ja võivad seeläbi praktikas palju asjatuaid vaidlusi tekitada.

4. Palgataseme või palgavahemiku avaldamine enne töösuhet

Ettepaneku artikkel 5 näeb ette, et tööandjal tuleb avaldada töökuulutusel või kandidaadile muul moel enne tööintervjuud ilma, et kandidaat peaks seda ise küsima, palgatase või palgavahemik.

Ettevõtjate tagasisidest nähtub, et praktikas võib selle nõude täitmine problemaatiline olla. Töö tegemise vormid on järjest mitmekesisemas ning koos sellega muutub ka palga kujunemine järjest mitmetahulisemaks protsessiks, mille tulemusena on kas äärmiselt keeruline või lausa võimatu konkreetset palgasummat või vahemikku määratleda. Mõne konkursi korral võib õige palganumber areneda hoopis konkursi enda jooksul. Seetõttu võib töökuulutusele lisatav palganumber osutuda eksitavaks ning raskendada konkursi läbiviimist aitamata kaasa läbipaistvusele. Samuti võib see kaasa tuua asjatuaid vaidlusi. Eeltoodust lähtuvalt ei ole imperatiivse kohustuse kehtestamine asjakohane ning palgavahemiku avaldamine enne töövestlust peaks jääma vabatahtlikuks.

5. Palgakorralduse ja karjäärieeskirjade läbipaistvus

Ettepaneku artikli 6 järgi tuleb tööandjal hakata tegema oma töötajatele lihtsasti kättesaadavaks info, milliste kriteeriumite alusel määrab tööandja palgatasemeid ja karjääri edendamist.

Selline kohustus hakkaks kehtima kõikidele, sh väiksematele tööandjatele. Kaubanduskoda juhib tähelepanu sellele, et valdav osa Eesti ettevõtetest on alla 10 töötajaga ettevõtteid, kus tõenäoliselt ei töötata kunagi välja eraldi palgakorraldust ja karjäärieeskirju. Nende väljatöötamiseks ei ole ka kohustust. Kaubanduskoja hinnangul oleks väiksematele ettevõtetele liialt koormav (ning ilmselt tihtipeale ka ebavajalik) hakata töötajatele erinevaid ametinimetusi välja mõtlema, töötajaid erinevatesse gruppidesse rühmitama, karjäärisüsteeme kujundama jne. See ei ole seal lihtsalt vajalik. Pole välistatud, et väiksemates ettevõtetes võivad ühe töötaja tööülesanded olla niivõrd



erinevad või jooksvalt muutuvad, et isegi mingi konkreetse ametinimetuse andmine võib osutuda keeruliseks või võimatuks, rääkimata töötajate rühmitamisest.

6. Palgateabe avalikustamine töösuhte ajal

Ettepaneku artikkel 7 sätestab, et töötajal on õigus küsida infot oma palgataseme kohta ja teiste sama tööd või tema tööga võrdväärset tööd tegevate nais- ja meestöötajate keskmiste palgatasemete kohta, mille puhul on arvestatud ka kõiki hüvesid, lisatasusid ja boonuseid. Lisaks peab tööandja igal aastal töötajatele selle õiguse olemasolu ka meelde tuletama.

Kaubanduskojale antud tagasisidest nähtub, et ettevõtjad peavad palgade läbipaistvust oluliseks, kuid peetakse ilmseks, et praktikas saab probleemiks võrdväärse töö väljaselgitamine, kuivõrd tööandja ja töötaja võivad võrdväärset tööd määratleda erinevalt. Kokkuvõttes tähendab see ettevõtete jaoks jällegi täiendavat tööd.

Samuti näevad ettevõtjad murekohti keskmise palgataseme väljatoomises meeste ja naiste lõikes. Muudatuse rakendamisel ei kohelda kõiki töötajaid võrdselt. Näiteks kui ühte töötajarühma kuulub üksteist töötajat, kelle hulgas on üks naine ja kümme meest, siis on naise töötasu organisatsiooni siseselt kõigile teada, kuid meestöötajate kohta on avaldatud vaid kümne töötaja keskmine palk. Kindlasti leidub ka näiteid, kus on avalik vaid ühe meestöötaja töötasu. Lisaks on Eestis palju organisatsioone, kus ühel ametikohal töötab vaid üks või kaks inimest. Nii võib muudatuse tulemusena suure hulga töötajate töötasu muutuda organisatsiooni sees avalikuks.

Ühtlasi, kui sama või võrdväärset tööd teevad valdavalt samast soost töötajad, siis ei pruugi olla andmete avaldamisest kasu, kuivõrd meeste ja naiste töötasu ei ole lihtsalt võimalik siis võrrelda. Sel juhul tekitaksid avaldatavad andmed lihtsalt segadust ega annaks mingit lisandväärtust. Segadust võib tekitada ka see, kui töötaja ei oska ennast õigesse kohta paigutada, st, kui ei ole selge, kas töötaja on üldse teiste töötajatega võrreldavas olukorras või mitte.

Lisaks ei pruugi artiklis 7 sätestatud kohustuse täitmine anda tegelikult töötajale selget ülevaadet, kas teda diskrimineeritakse või mitte, sest keskmised näitajad võivad varjutada mõnd konkreetset töötasu, mis võiks olla tegelikult diskrimineeriv.

Kokkuvõttel, ei täida artikliga 7 lisanduv kohustus peamist eesmärki ehk ei aita kaasa naistele ja meestele sama või võrdväärse töö eest võrdse palga maksmise nõude rakendumisele. Küll aga kaasneb selle kohustusega palju segadust ja kõikidele ettevõtjatele oluline töö- ja halduskoormuse tõus. Kuigi ettevõtjatel on vajalikud andmed juba olemas, kaasneb täiendav ajakulu ja ressurss nende andmete süstematiseerimise ja koondamisega.

Ettevõtjad ei poolda ka meelde tuletamise kohustuse kehtestamist. Sellise kohustuse kehtestamine eeldab, et tööandja suudab vajadusel ka tõendada, et on vastava kohustuse täitnud. Järelikult lisandub tööandjale taas bürokraatiat juurde (tuleb fikseerida ja säilitada tõendid selle kohta, et teave on töötajatele esitatud, millal see



esitatud on jne). Kaubanduskoda on seisukohal, et tööandjale ei peaks sellist kohustust panema. Lisaks on suuremates ettevõtetes kommunikatsioon juba tõenäoliselt selliselt organiseeritud, et vastav info on töötajatel ühel või teisel moel niikuinii olemas.

7. 250+ töötajaga organisatsiooni kohustus palkade aruandluseks ja täiendavaks hindamiseks

7.1. Aruandlus

Ettepaneku artikkel 8 näeb ette, et vähemalt 250 töötajaga tööandjad peavad avalikustama (nt kodulehel) teabe nais- ja meestöötajate palgaerinevuse kohta oma organisatsioonis. Sisekasutuseks peaksid nad andma teavet ka nais- ja meestöötajate palgalõhe kohta võrdset või võrdväärset tööd tegevate töötajaterühmade kaupa.

Säte ei arvesta, et isikute sooline koosseis võib organisatsioonides (aga ka töötajaterühmades) väga erinev olla. Paljudes organisatsioonides võivad sama või võrdväärset tööd teha valdavalt samast soost töötajad. Sel juhul ei pruugi olla andmete avaldamisest kasu, kuivõrd meeste ja naiste töötasu ei ole lihtsalt võimalik siis võrrelda. Sel juhul tekitaksid avaldatavad andmed lihtsalt segadust ega annaks mingit lisandväärtust.

Seega ei täida muudatus oma peamist eesmärki ehk ei aita kaasa naistele ja meestele sama või võrdväärse töö eest võrdse palga maksmise nõude rakendumisele, kuid tõstab oluliselt tööandjate halduskoormust. Näiteks peavad tööandjad hakkama eraldi välja tooma palga ja boonuste mediaanerinevused kõikide mees- ja naistöötajate vahel. Kuivõrd palk on ettepanekus defineeritud mitte ainult põhi- või miinimumtasuga vaid haarab kõikvõimalikke boonuseid ja hüvesid, mida töötaja otseselt või kaudselt tööandjalt töösuhtes saab, siis on kaheldav, kuidas on võimalik mõistlikult välja arvutada nais- ja meestöötajate mediaanpalga taset, mediaanpalkade soolist lõhet, palgakvartiili jne.

7.2. Täiendav hindamine

Ettepaneku artikkel 9 näeb ette, et 250+ töötajaga ettevõtted peavad hakkama läbi viima palgalõhe hindamist, kui tuvastatakse 5protsendiline palgaerinevus. Ettepaneku järgi tuleb sellist hindamist teha siis, kui selgub, et mingis töötajate kategoorias on naiste ja meeste palgataseme erinevus vähemalt 5% ja sellele puudub objektiivne õigustus. Hindamine tuleb teha koos töötajate esindajatega ja tulemused raporteerida ka töötajatele ja järelevalve asutusele.

Jääb arusaamatuks, miks on valitud just 5%. Lisaks on ebamäärane, milliseid palga suuruse määramise kriteeriume võib lugeda objektiivseteks.

8. Õiguskaitsevahendid ja jõustamine

Ettepaneku järgi, isegi siis, kui tööandja võidab palgadiskrimineerimise vaidluse, ei saa ta töötajalt menetluskulude hüvitamist nõuda, v.a juhul, töötaja esitas kohtule nõude



EESTI
KAUBANDUS-
TÖÖSTUSKODA

pahatahtlikult vms. Arvestades sellega, kui palju võib ettepanku jõustumisega kaasneda erinevaid arusaamatusi ja täiendavaid vaidlusi, siis ei ole sellise põhimõtte kehtestamine kuidagi mõistlik. Esiteks on suhteline, millal on tegemist pahatahtliku nõudega ja millal mitte. Lisaks ei pruugi töötaja esitatud nõue olla tegelikult pahatahtlik, vaid tegemist võib olla lihtsalt segaste asjaoludega (tulenevalt nt töövormide erinevusest vms), mida võib üsna sageli ette tulla. Samas ei ole aga õiglane, kui iga sellise vaidluse korral katab kõik kulud tööandja, sõltumata sellest, kas ta tegelikult mingeid kohustusi rikkus või mitte.

Küsitav on ka artikli 13 kohane õiguste andmine organisatsioonidele või muudele institutsioonidele tegutseda erinevates menetlustes mõne teise isiku õiguste kaitseks, et rakendada meeste ja naiste võrdse või võrdväärse töö eest võrdse tasu maksmise põhimõttega seotud õigusi. Jääb arusaamatuks, kas muu organisatsioon saab alatatada menetlust ka omal algatusel ilma, et asjasse puutuv isik oleks probleemile viidanud ja näiteks kohtusse pöördumise soovi avaldanud.

Kokkuvõtteks Kaubanduskoda ei toeta Euroopa Komisjoni ettepanekus toodud palkade läbipaistvuse direktiivi kehtestamist, sest see ei aita kuidagi kaasa soovitud eesmärgi saavutamisele, kuid seejuures suurendab oluliselt Eesti ettevõtete halduskoormust. Toetame igati põhimõtet, et sama või võrdväärse töö eest tuleb meestele ja naistele maksta võrdset töötasu, kuid meie hinnangul ei ole sooline palgalõhe tingitud peamiselt soolisest diskrimineerimisest organisatsioonides, vaid põhjused peituvad mujal. Soolise palgalõhe peamise põhjusena näeme ühiskonnas väljakujunenud hoiakuid ja soorolle, mis omakorda tekitavad näiteks soolist segregatsiooni tööturul, mõjutavad haridusvalikuid ja takistavad töö- ja pereelu ühildamist. Kaubanduskoja hinnangul peaks rohkem tähelepanu pöörama just eelnevalt väljatoodud probleemidele ning mitte liigselt keskendumale ja lootma vaid regulatiivsetele lahendustele. Oluline on mõista ka seda, et tööd ja tööülesanded muutuvad digitaliseerimise kaudu järjest mitmekesisemaks, mistõttu on oht, et ettepanekus toodud palkade läbipaistvuse meetmed ei ole tulevikus väga paljude organisatsioonide puhul lihtsalt rakendatavad.

Loodame, et peate Eesti seisukohtade kujundamisel võimalikuks Kaubanduskoja sisendit arvesse võtta.

Lugupidamisega

/allkirjastatud digitaalselt/

Mait Palts

Peadirektor

Koostanud: Kristina Jerjomina kristina.jerjomina@koda.ee, 604 0071