

Miinumumpalk: nõuete rikkumine ja nende täitmise tagamine ELi liikmesriikides – võrdlev aruanne

Sissejuhatus

2020. aastal palus Euroopa Parlament Euroopa Komisjonil rakendada katseprojekt „Miinumumpalga roll üldise töögarantii kehtestamisel“. Katseprojekti (2021–2023) rakendamine usaldati Eurofoundile. Selles moodulis uuritakse miinumumpalka reguleerivate õigusaktide rikkumist ja seda, kuidas liikmesriigid tagavad nende täitmise.

Miinumumpalga kehtestamise mehhanismid on tööturul võimas vahend. Need on siduvad ja nende rakendamine on Euroopa riikides laialt levinud. Et kavandada ja rakendada usaldusväärseid strateegiaid ja meetmeid miinumumpalga nõuete järgimiseks ja nende täitmise tagamiseks, on oluline analüüsida rikkumiste ulatust ja mustreid nii üksikasjalikult, kui olemasolevad andmed seda võimaldavad. See on oluline mitte ainult sekumismeetmete tõhususe suurendamiseks, vaid ka kättesaadavate avaliku sektori vahendite eraldamisel strateegiliste valikute tegemiseks. Rikkumiste mõõtmine ei ole lihtne ning selleks on vaja kasutada täpset teavet sissetuleku ja miinumumpalga taseme kohta, mida on sageli raske hankida, sest riikides, kus palga alammäärad kehtestatakse sektori tasandi kollektiivlääbirääkimiste teel, on selline teave harva kättesaadav või seda võib olla raske leida. Miinumumpalga nõuete täitmise tagamine on äärmiselt vajalik ning poliitika kujundamisel on väga oluline mõista, kuidas see mõjutab nõuete järgimist. Nõuete täitmise tagamise ja nõuete järgimise kohta on aga vähe andmeid ning riikidevaheline võrdlemine on keeruline.

Poliitiline taust

- Euroopa Parlament ja Euroopa Ülemkogu võtsid ELis 19. oktoobril 2022 vastu direktiivi piisava miinumumpalga kohta.
- 27 liikmesriigist 22 kehtestavad seadusjärgse miinumumpalga riiklikul tasandil ja teised peavad sektori tasandil läbirääkimisi.

- Miinumumpalka käsitlevate õigusaktide järgimine on oluline, et tagada töötajate õigused, nende kaitse tööturul, võrdsed tingimused ettevõtjatele ja aus konkurents.
- 22 ELi riigis on miinumumpalga nõuete täitmise tagamine sätestatud üldistes tööalastes eeskirjades. Mõnes riigis on kehtestatud konkreetsed eeskirjad või menetlused tööstusharude/sektorite, territooriumide või töötajarühmade jaoks, milles (eeldatavasti) esineb rohkem rikkumisi.

Peamised tähelepanekud

- Miinumumpalka käsitlevate õigusaktide rikkumiste hinnanguline tase sõltub olulisel määral andmeallikast. Hinnangulisi rikkumisi tuleb käsitada ligikaudsete näitajatena, mitte täpsete arvudena. Kui kasutada töötasu struktuuri uuringut, mis hõlmab ainult suuremaid ettevõtjaid ja kasutab tööandjate esitatud tuluandmeid, on rikkumiste tase üldiselt üsna madal. Kui kasutatakse ELi sissetulekute ja elamistingimuste statistikasüsteemi, mis hõlmab kogu tööealist elanikkonda ja mille kaudu töötajad teavad oma sissetulekust, on rikkumiste tase tavaliselt kõrgem.
- Nõuete rikkumine on positiivses korrelatsioonis Kaitzi indeksiga (miinumumpalga ja keskmise/mediaanpalga suhe), mis viitab sellele, et see on kõrgem, kui miinumumpalk on kõrgem.
- Mõlema uuringu kohaselt on rikkumiste määr keskmisest kõrgem Eestis, Hispaanias, Küprosel, Luksemburgis, Prantsusmaal, Saksamaal, Taanis ja Ungaris. Belgias, Bulgaarias, Horvaatias, Lätis, Maltal, Poolas, Portugalis, Slovakkias ja Soomes on rikkumiste määr aga mediaantasemest püsivalt madalam.
- Miinumumpalgast väiksema palgaga töötajad on üldjuhul nooremad ja vähem haritud ning suurema tõenäosusega naised, sõlminud tähtajalise või osalise tööajaga lepingu ning töötavad väiksemates ettevõtetes. See nähtus mõjutab teenindussektoreid üldiselt rohkem kui tootmist.

- Nõuete rikkumine puudutab palju sagedamini lühema tööajaga töötajaid, mis võib viidata vähesele seotusele tööturuga. See on suurem ka siis, kui rikkumiste hindamisel kasutatakse kuupalga asemel tunnitasu. See võib olla tingitud asjaolust, et mõned tööandjad võivad järgida igakuist miinimumpalka, kuid sunnivad töötajaid töötama rohkem tunde, kui lepingus kirjas, mistõttu ei peeta sel juhul tunnipalga alammäärast kinni.
- Enamikus riikides tagavad miinimumpalka käsitlevate õigusaktide täitmise tööõiguse kaitse ja erinevate tööseadustega tegelevad üldiste volitustega ametiasutused.
- 19 riigis tegelevad miinimumpalga nõuete täitmise tagamisega – eri määral ja eri viisil – peamiselt tööinspeksioonid koos töövaidluskomisjonide ning maksu- ja sotsiaalkindlustusametitega. Kolmes riigis on miinimumpalga nõuete täitmise tagamise eest otseselt vastutav rohkem kui üks ametiasutus.
- Sotsiaalpartneritel on miinimumpalga nõuete täitmise tagamisel keskne roll. Põhjamaades on neil otsene kontrolliülesanne kollektiivlepingute kohaldamise tagamisel. Teistes liikmesriikides pakuvad nad töötajatele ja tööandjatele sageli suuniseid ja tuge, täites oma rolli vaidluste lahendamises ja poliitikakujundamises.
- Miinimumpalga nõuete täitmise tagamise strateegiad põhinevad üha enam heidutuse ja ennetamise kombineerimisel. Samuti on üha suurem rõhk inspeksioonide nõuandval, juhendaval ja teavitaval rollil ning tööandjatele suunatud stiimulite kasutamisel, teabe- ja teadvustamiskampaaniatel ning andmete jagamisel.
- Viimasel kümnendil on mitu liikmesriiki õigusaktide täitmise tagamise süsteeme ja eeskirju oluliselt reforminud: on muudetud jõustamiseeskirju, reformitud tööinspeksioone, samuti on muudetud karistuste liiki ja intensiivsust ning juurdepääsu nõuete rikkumist kajastavale teabele ja andmevahetusele; samuti on loodud pädevaid rühmi/komisjone miinimumpalka käsitlevate õigusaktide jõustamiseks.
- Meetmete kogum – teabevahetus ja asjaomaste sidusrühmade koordineerimine, häbistamine ja heidutamine, ahelvastutuse kasutamine, töötajate mõjuvõimu suurendamine – on tõhus olukordades, mida iseloomustavad suure riskiga majandussektorid, keerulised bürokraatlikud menetlused ja piiratud inimressursid. Samuti kasutavad ametiasutused tulemuste saavutamiseks terviklikku lähenemisviisi, milles on ühendatud heidutus- ja ennetusmeetmed, alltöövõtuahela vastutuse suur ulatus ja olemasolev partnerluskultuur.
- Et enamikus riikides puuduvad erisüsteemid miinimumpalga nõuete täitmise tagamiseks, kasutavad tööinspeksioonid üha enam kaudseid strateegiaid, mis suurendavad nõuete järgimise tõenäosust. Seejuures on nende eesmärk toetada protsessi käigus kolme põhirühma: töötajaid, tööandjaid ja ametiasutusi. Nn pehmete algatuste ja rangemate meetmete kombinatsioon näib suurendavat inspeksioonide tegevuse tõhusust miinimumpalga nõuete täitmise tagamisel.

Poliitikasoovitused

- Rikkumiste kvantifitseerimine on keeruline ülesanne, mis sõltub olulisel määral kasutatavate andmete kvaliteedist ja omadustest. Parandamiseks meie teadmisi sellest nähtusest, tuleks teadlastele teha kättesaadavaks ühtlustatud, põhjalikumad ja täpsemad sissetuleku andmeallikad ELi tasandil. Samuti tuleks hankida paremat teavet kollektiivläbirääkimistega kehtestatud seadusjärgsete palga alammäärade kohta, mille tavaliselt kehtestavad tööstusharu tasandil ametiühingud ja tööandjate ühendused. See teave on üldiselt puudulik ja ei ole lihtsalt kättesaadav.
- Viimastel aastatel on tööturu dereguleerimine ja uued töövormid muutnud nõuete rikkumise tuvastamise ja täitmise tagamise varasemast keerukamaks. Suuremat tähelepanu tuleks pöörata andmekaeve kasutamisele, töötajate ja tööandjate juhendamisele ning tõhustatud koostööle sotsiaalpartnerite ja muude jõustamisasutustega.
- Kuigi viimastel kümnendil on mitmes liikmesriigis suurenenud rahalised eraldised täitevasutustele ning pooltes kättesaadavate andmetega riikides on kasvanud inspektorite arv, on paljudes riikides tõhusaks jõustamistegevuseks vajalikud vahendid endiselt vaid osaliselt piisavad. Et parandada tööinspeksioonide suutlikkust reageerida hiljutistele tööturu suundumustele ja riskidele, on vaja rohkem rahalisi vahendeid ja koolitatud töötajaid.
- Koostöö sotsiaalpartnerite ja teiste jõustamisasutustega parandab suutlikkust jõuda tavapäraest kontrollidest välja jäävate isikuteni ja jagada teavet nõuete järgimise kohta. Jõustamisasutuste ja sotsiaalpartnerite vahelist koostööd ning vastastikust õpet tuleks ELi tasandil tugevdada.
- Heidutus- ja ennetusmeetmed täiendavad üksteist ning tõhusate jõustamisstrateegiade tagamiseks tuleks neid võtta koos. Mõnes riigis tuleks suuremat tähelepanu pöörata ka töötajate kaitsmisele kaebuse esitamisest tuleneva ebasoodsa kohtlemise eest.
- Väga oluline on hinnata riiklikke meetmeid, mis otseselt ja/või kaudselt käsitlevad miinimumpalga nõuete järgimist. See peab põhinema struktureeritumal ja ametlikumal andmekogumisel.

Lisateave

Aruanne „Miinimumpalk: nõuete rikkumine ja nende täitmise tagamine ELi liikmesriikides – võrdlev aruanne“ on kättesaadav aadressil <https://eurofound.link/ef23059>

Teadusjuht: Carlos Vacas-Soriano

information@eurofound.europa.eu