

**FI**

**SOC/632**

**Kohtuulliset vähimmäispalkat kaikkialle Eurooppaan**

**LAUSUNTO**  
  
Euroopan talous- ja sosiaalikomitea  
  
**Kohtuulliset vähimmäispalkat kaikkialle Eurooppaan**  
[Euroopan parlamentin / neuvoston pyytämä valmisteleva lausunto]

Esittelijät: **Stefano Mallia** ja **Oliver Röpke**

|  |  |
| --- | --- |
| Lausuntopyyntö | Euroopan parlamentti, 30/01/2020 |
| Oikeusperusta | Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 304 artiklan ensimmäinen kohta |
|  |  |
| Vastaava jaosto | ”työllisyys, sosiaaliasiat, kansalaisuus” |
| Hyväksyminen jaostossa | 09/07/2020 |
| Hyväksyminen täysistunnossa | 18/09/2020 |
| Täysistunnon nro | 554 |
| Äänestystulos (puolesta / vastaan / pidättyi äänestämästä) | 209/0/8 |

# **Päätelmät ja suositukset**

## Covid-19-pandemia on kurittanut Eurooppaa ankaralla kädellä. Euroopan unionia ja sen jäsenvaltioita koettelee historiallinen talouden taantuma, jolla on dramaattisia seurauksia ihmisille ja yrityksille. Tarvitaan koordinoitua ja päättäväistä lyhyen ja keskipitkän aikavälin toimintapolitiikkaa työllisyyden ja tulojen turvaamiseksi sekä taloudellisen toiminnan, kilpailukyvyn ja toimivan sosiaalisen ja taloudellisen mallin nopean ja kestävän elpymisen varmistamiseksi. Osana ratkaisua tarvitaan laadukkaita työpaikkoja ja oikeudenmukaista palkkaa – myös kohtuullisia vähimmäispalkkoja kaikkialle Eurooppaan. Myös taloudelliset tekijät, kuten tuottavuus ja yritysten kestävyys, on otettava huomioon. Toimiva kansalaisvuoropuhelu on avainasemassa, jotta voidaan varmistaa onnistunut lopputulos ja säilyttää kansalaisten luottamus. Vahva ja tehokas työmarkkinaosapuolten vuoropuhelu ja työehtosopimusneuvottelut ovat myös olennaisen tärkeitä, jotta pystytään vastaamaan talouden ja työmarkkinoiden haasteisiin ja varmistamaan elpyminen.

## Euroopan parlamentti on pyytänyt käsillä olevan valmistelevan lausunnon laatimista ennakoiden komission tulossa olevaa aloitetta oikeudenmukaisista vähimmäispalkoista. ETSK:n työntekijät-ryhmä ja moninainen Eurooppa ‑ryhmä kannattavat näkemystä, jonka mukaan kaikkia työntekijöitä olisi suojeltava EU:ssa varmistamalla oikeudenmukaiset vähimmäispalkat, jotka takaavat kohtuullisen elintason riippumatta siitä, missä he työskentelevät. Tämä on perusoikeus. Työnantajat-ryhmä katsoo, että vähimmäispalkkojen asettaminen kuuluu kansalliselle tasolle ja se tulee tehdä kunkin valtion oman järjestelmän erityispiirteiden mukaan.

## Jäsenvaltioiden lakisääteisissä vähimmäispalkkatasoissa on edelleen merkittäviä eroja, jotka heijastavat taloudellisen ja sosiaalisen kehityksen eroja, ja joissakin jäsenvaltioissa taso on huomattavasti alle ”köyhyysriskiksi” luokiteltavan palkan kynnysarvon. ETSK on jo aiemmin ilmaissut pitävänsä tarpeellisina lisätoimia palkkojen lähentämiseksi ja vähimmäispalkkojen asettamiseksi jäsenvaltioissa ja korostanut myös, että kansallisten työmarkkinaosapuolten toimivaltuuksia ja riippumattomuutta palkanmääritysprosesseissa tulee kunnioittaa kaikilta osin kansallisten käytäntöjen mukaisesti.[[1]](#footnote-1) Näillä toimilla olisi myös pyrittävä vahvistamaan työehtosopimusneuvotteluja, mikä edistäisi osaltaan yleistä kehitystä kohti oikeudenmukaisempia palkkoja.

## Palkat, myös vähimmäispalkat, ovat tärkeä osa Euroopan unionin sosiaalista markkinatalousmallia. Kohtuullisten vähimmäispalkkojen turvaaminen kaikissa jäsenvaltioissa auttaisi saavuttamaan useita EU:n tavoitteita: muun muassa palkkojen lähentäminen ylöspäin, sosiaalisen ja taloudellisen yhteenkuuluvuuden parantaminen, sukupuolten välisten palkkaerojen poistaminen, elin- ja työolojen yleinen parantaminen ja tasapuolisten toimintaedellytysten varmistaminen sisämarkkinoilla. Palkka on korvaus tehdystä työstä ja yksi niistä tekijöistä, jotka varmistavat yritysten ja työntekijöiden keskinäisen hyödyn. Palkat ovat yhteydessä kunkin maan, alueen tai sektorin taloudelliseen tilanteeseen. Muutoksilla voi olla vaikutusta työllisyyteen, kilpailukykyyn ja makrotaloudelliseen kysyntään.

## Vähimmäispalkan olisi oltava oikeudenmukainen suhteessa asianomaisen maan palkkajakaumaan, ja sen olisi oltava reaaliarvoltaan riittävän suuri, jotta se mahdollistaa kohtuullisen elintason, samalla kun varmistetaan niiden yritysten toimintakyky, jotka tarjoavat laadukkaita työpaikkoja.

## ETSK on edelleen huolissaan siitä, että köyhyys yleensä ja työssäkäyvien köyhyys ovat vieläkin merkittävä ongelma monissa jäsenvaltioissa. EU:n ja jäsenvaltioiden tasolla tarvitaan kokonaisvaltaista toimintamallia näiden huolestuttavien seikkojen ratkaisemiseksi, myös tukea aktiivisen osallisuuden järjestelmille ja niiden yhteydessä keskeisiä ja mahdollistavia sosiaalipalveluja. Lisäksi tarvitaan hyvin toimivia työmarkkinoita, julkisia työvoimapalveluja ja aktiivista työmarkkinapolitiikkaa. Komitea on myös ehdottanut asteittaista etenemistä jäsenvaltioiden yhteisissä työttömyysvakuutusta koskevissa vähimmäisvaatimuksissa.[[2]](#footnote-2) ETSK on kehottanut jo aiemmin asettamaan sitovan eurooppalaisen kehyksen riittävän vähimmäistulon ottamiseksi käyttöön.[[3]](#footnote-3) Työntekijät-ryhmä ja moninainen Eurooppa ‑ryhmä kannattivat lausuntoa, mutta työnantajat-ryhmä ei yhtynyt lausunnossa esitettyyn näkemykseen Euroopan tason vähimmäistuloa koskevasta sitovasta välineestä.

## Euroopan komissio on ilmoittanut aikovansa ehdottaa oikeudellista välinettä sen varmistamiseksi, että jokaisella työntekijällä Euroopan unionissa on kohtuullinen vähimmäispalkka. Työntekijät-ryhmälle ja moninainen Eurooppa -ryhmälle tämä komission aloite on keskeinen osa Euroopan sosiaalisten oikeuksien pilarin periaatteen 6 täytäntöönpanoa. Euroopan komissio on selventänyt, että tarkoituksena ei ole ottaa käyttöön yhtä ”eurooppalaista vähimmäispalkkaa”, yhdenmukaistaa suoraan vähimmäispalkkatasoa kaikkialla EU:ssa eikä ottaa käyttöön lakisääteistä vähimmäispalkkaa jäsenvaltioissa, joissa kollektiivisen neuvottelumenettelyn kattavuus on suuri ja joissa palkat vahvistetaan yksinomaan työehtosopimuksilla. Se on myös korostanut, että se kunnioittaa täysin kunkin maan kansallista toimivaltaa, kansallisia perinteitä ja erityispiirteitä sekä työmarkkinaosapuolten sopimusvapautta ja itsenäisyyttä ja että millään toimilla ei ole tarkoitus heikentää hyvin toimivia työehtosopimusneuvottelujärjestelmiä.

## Eurooppalaisille työmarkkinaosapuolille osoitetussa toisen vaiheen kuulemisasiakirjassaan, jossa käsitellään mahdollisia toimia kohtuulliseen vähimmäispalkkaan liittyvien haasteiden ratkaisemiseksi, komissio toteaa näkemyksensä olevan, että EU:n tasolla on mahdollista toteuttaa Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen (SEUT-sopimuksen) 153 artiklan 1 kohdan b alakohdan nojalla lainsäädäntö- ja muita toimia toissijaisuus- ja suhteellisuusperiaatteita kunnioittaen ja SEUT-sopimuksen 153 artiklan 5 kohdan asettamissa rajoissa. Harkittavina oikeudellisina välineinä ovat direktiivi ja suositus. ETSK:ssa on kuitenkin eriäviä näkemyksiä siitä, olisiko EU:n lainsäädäntöaloite, erityisesti direktiivi, oikeutettu 153 artiklan nojalla. ETSK huomauttaa myös, että eurooppalaisilla työmarkkinaosapuolilla on mahdollisuus neuvotella ja tehdä sopimuksia SEUT-sopimuksen 155 artiklan nojalla.

## ETSK toteaakin, että EU:n mahdolliset toimet tällä alalla herättävät tiettyä huolta. Keskeisiä huolenaiheita ovat muun muassa se, että EU:lla ei ole toimivaltaa puuttua palkka-asioihin, ei myöskään palkkatasoon, ja että tällaiset toimet voisivat heikentää työmarkkinaosapuolten itsemääräämisoikeutta ja haitata työehtosopimusneuvottelujärjestelmiä erityisesti jäsenvaltioissa, joissa vähimmäispalkkatasot määritetään työehtosopimusneuvotteluissa. Lisäksi EU:n toimien lisäarvosta on eriäviä näkemyksiä, myös komitean sisällä: vaikka suurin osa ETSK:n jäsenistä on sitä mieltä, että tällaiset toimet voisivat tuoda lisäarvoa, kaikki eivät ole tällä kannalla.

## Työntekijät-ryhmä ja moninainen Eurooppa -ryhmä katsovat, että toimia tarvitaan, koska EU:ssa on työntekijöitä, erityisesti heikossa asemassa olevia työntekijöitä, jotka jäävät lakisääteisen vähimmäispalkan ulkopuolelle, ja tilanteita, joissa vähimmäispalkan taso ei ole riittävä varmistamaan kohtuullista elintasoa. Sen vuoksi olisi hyödyllistä sopia EU:n yhteisistä kynnysarvoista sen määrittämiseksi, mikä on ”kohtuullinen elintaso”. Työnantajat-ryhmä katsoo, että tähän kynnysarvoja koskevaan kysymykseen ei pidä puuttua EU:n toimilla, koska EU:lla ei ole toimivaltaa palkkatason osalta.

## ETSK ei väheksy asiaan liittyvien kysymysten mutkikkuutta. On tärkeää, että kaikki EU:n toimet perustuvat jäsenvaltioiden tilanteen ja niille tärkeiden asioiden täsmälliseen analysointiin ja ymmärtämiseen ja että niissä kunnioitetaan täysin työmarkkinaosapuolten roolia ja itsenäisyyttä sekä erilaisia työmarkkinasuhteiden malleja. On myös olennaisen tärkeää, että kaikissa EU:n aloitteissa suojellaan sellaisten jäsenvaltioiden malleja, joissa työmarkkinaosapuolet eivät pidä lakisääteisiä vähimmäispalkkoja välttämättöminä.

## Valtakunnallisella tasolla tehdyn valinnan mukaan työmarkkinaosapuolilla on itsemääräämisoikeutensa mukaisesti ja valitsemallaan tasolla parhaimmat edellytykset palkkojen määrittämiseen. Lakisääteisten vähimmäispalkanmuodostusjärjestelmien yhteydessä on tärkeää kuulla työmarkkinaosapuolia hyvissä ajoin ja asianmukaisesti sen varmistamiseksi, että molempien osapuolten tarpeet otetaan huomioon. ETSK pitää valitettavana, että eräissä jäsenvaltioissa työmarkkinaosapuolet eivät pääse osallistumaan asianmukaisesti lakisääteisiin palkanmuodostusjärjestelmiin tai sopeutusmekanismeihin tai niitä ei kuulla tässä yhteydessä riittävästi. ETSK on tyytyväinen komission toteamukseen, että EU:n toimin on mahdollista edistää kollektiivisen neuvottelumenettelyn roolia vähimmäispalkan riittävyyden ja kattavuuden tukemisessa. Vähimmäispalkkoja koskeviin EU:n toimiin voitaisiin sisällyttää työehtosopimusneuvotteluja tukevia toimenpiteitä noudattaen kuitenkin erilaisia maakohtaisia työmarkkinasuhteiden järjestelmiä. Tämä on linjassa niiden ETSK:n aiempien suositusten kanssa, joissa kehotetaan vahvistamaan kollektiivista neuvottelumenettelyä ja työmarkkinaosapuolten vuoropuhelua ja tukemaan työmarkkinaosapuolten valmiuksien kehittämistä. Julkisia hankintoja koskevia sopimuksia voitaisiin myös käyttää täydentävänä keinona tukea työehtosopimusneuvotteluja kaikkialla EU:ssa.

# **Tausta ja asiayhteys**

## Euroopan parlamentti on pyytänyt tämän valmistelevan lausunnon laatimista ennakoiden komission tulossa olevaa säädösaloitetta oikeudenmukaisista vähimmäispalkoista. Saksa, joka toimii neuvoston puheenjohtajavaltiona heinäkuusta 2020 alkaen, on myös ilmoittanut, että vähimmäispalkat ovat yksi sen painopisteistä. ETSK suhtautuu myönteisesti tähän tilaisuuteen osallistua jatkuvasti keskusteluun siitä, mihin toimiin voitaisiin ryhtyä Euroopan tasolla ottaen huomioon jäsenvaltioiden erilaiset tilanteet ja toimivallan jako EU:n ja kansallisen tason välillä.

## Covid-19-pandemia on suurin terveys-, sosiaali- ja talouskriisi kokonaisen sukupolven elinaikana. Kiireellisten toimien lisäksi lyhyellä ja keskipitkällä aikavälillä tarvitaan laajamittaisia, koordinoituja ja päättäväisiä poliittisia toimia, jotta vältetään pitkäaikaiset kielteiset vaikutukset yhteiskuntaan, talouteen ja työelämään.

## EU:ta ja sen jäsenvaltioita koettelee historiallinen talouden taantuma. Euroopan komission kevään talousennusteen mukaan EU:n yhteenlaskettu BKT voi supistua 7,5 % vuonna 2020 ja kasvaa noin 6 % vuonna 2021. Jäsenvaltioiden välillä on tosin suuria eroja.[[4]](#footnote-4) Yritykset, erityisesti pk-yritykset ja mikroyritykset, kärsivät ennennäkemättömistä taloudellisista seurauksista, ja selviytyäkseen niiden on tehtävä vaikeita päätöksiä, jotka koskevat muun muassa henkilöstön säilyttämistä tai sen irtisanomista. Sulkutoimet ovat vaikuttaneet voimakkaasti moniin talouden aloihin, ja lukuisat yritykset esimerkiksi palvelu-, hotelli-, ravintola- ja ateriapalvelualalla sekä kulttuurialalla pelkäävät ajautuvansa vararikkoon.

## Julkiset palvelut ovat kärsineet huomattavasti, erityisesti terveydenhuolto- ja sosiaaliturvajärjestelmät, joihin kohdistuu paineita niiden pyrkiessä huolehtimaan apua tarvitsevista ihmisistä. Ilman vahvoja julkisia toimia ja tukea covid-19-kriisi saattaa myös lisätä työttömyyttä, alityöllisyyttä ja köyhyyttä. Yli neljännes Eurofoundin covid-19-kyselytutkimukseen vastanneista ilmoitti menettäneensä työpaikkansa joko tilapäisesti (23 %) tai pysyvästi (5 %).[[5]](#footnote-5) Komissio ennustaa[[6]](#footnote-6), että EU:n työttömyysaste voi nousta 6,7 prosentista 9 prosenttiin vuonna 2020 ja laskea sitten noin 8 prosenttiin vuonna 2021 ja että jäsenvaltioiden välillä on tässäkin tapauksessa eroja.

## Covid-19-kriisi on myös tuonut selvästi esiin itsenäisten ammatinharjoittajien sekä epätyypillisissä ja epävarmoissa työsuhteissa olevien työntekijöiden erityisen haavoittuvuuden, sillä he jäävät liian usein sellaisten sosiaalisen suojelun turvaverkkojen ulkopuolelle, jotka pehmentäisivät iskua, jos he menettävät tulonsa tai työnsä. Keskeisten palvelujen työntekijät ovat saaneet julkista kiitosta yhteiskunnan hyväksi – usein suuren henkilökohtaisen vaaran alaisena – tekemästään työstä. Heidän työnsä esimerkiksi terveydenhuollossa ja sosiaalipalveluissa, vähittäiskaupassa ja jakelupalveluissa sekä siivousalalla on ollut tärkeää koko yhteiskunnalle, mutta se on usein aliarvostettua ja ansaitsee parempaa arvonantoa.

## Naisiin, siirtotyöläisiin ja etnisiin vähemmistöihin kuuluviin, jotka ovat suhteettoman runsaasti edustettuina tietyillä keskeisillä aloilla, on kiinnitettävä enemmän huomiota, jotta heille voidaan taata kaikki työntekijöiden oikeudet, ja he saattavat myös tarvita parempaa sosiaalisten turvaverkkojen antamaa suojaa. Erityisesti alle 25-vuotiaat nuoret ovat joutuneet kärsimään työpaikkojen menetyksistä (oppisopimusjärjestelmät mukaan luettuina) ja koulutuksen keskeytymisestä. Heidän on nyt entistä vaikeampaa päästä työmarkkinoille. Sama koskee muita heikossa asemassa olevia ryhmiä, kuten vammaisia henkilöitä ja muita syrjinnästä kärsiviä henkilöitä, jotka olivat jo entuudestaan epäedullisessa asemassa työmarkkinoille pääsyssä.

## Euroopalla ei ole varaa menettää toista vuosikymmentä. Lyhyellä aikavälillä on keskityttävä yritysten suojaamiseen ja työpaikkojen turvaamiseen. Vuoden 2008 talous- ja finanssikriisin ratkaisemisesta on otettava opiksi, sillä kriisillä oli merkittäviä ja pitkäaikaisia seurauksia EU:lle ja sen kansalaisille. On toteutettava toimenpiteitä työllisyyden ja tulojen turvaamiseksi sekä taloudellisen toiminnan turvallisen ja nopean uudelleenkäynnistämisen mahdollistamiseksi, jotta pystytään varmistamaan kestävä kasvu, vakaampi elpyminen, kilpailukyky sekä oikeudenmukaisempi, tuottavampi ja toimiva sosiaalinen ja taloudellinen malli. Kansalaisvuoropuhelu ja kaikkien sidosryhmien tehokas osallistuminen on olennaisen tärkeää, jotta covid-19-kriisiin pystytään vastaamaan tehokkaasti ja jotta kansalaisten luottamus kyetään säilyttämään.

## Ratkaisuun on kuuluttava laadukkaiden työpaikkojen luominen ja oikeudenmukaiset palkat – myös vähimmäispalkat –, jotka antavat jokaiselle työntekijälle mahdollisuuden kohtuulliseen elintasoon ja joissa otetaan huomioon taloudelliset tekijät, kuten tuottavuus. Kollektiivisilla neuvotteluilla ja työmarkkinaosapuolten vuoropuhelulla on olennainen rooli näissä pyrkimyksissä. Niitä onkin vahvistettava ja/tai tuettava maakohtaisten työmarkkinasuhdejärjestelmien mukaisesti.

**Euroopan sosiaalisten oikeuksien pilari ja uudistettu sitoutuminen oikeudenmukaisiin palkkoihin ja kollektiiviseen neuvottelumenettelyyn EU:ssa**

## Julistuksessaan Euroopan sosiaalisten oikeuksien pilarista Euroopan parlamentti, neuvosto ja komissio vahvistivat Göteborgin huippukokouksessa marraskuussa 2017 sitoumuksensa pyrkiä kohti oikeudenmukaisempaa ja tasa-arvoisempaa Eurooppaa. Pilarin oli määrä viitoittaa uutta ylöspäin tapahtuvaa lähentymistä kohti parempia työoloja ja -ehtoja ja elinoloja ja ohjata uudistuksia työmarkkinoiden ja sosiaalipolitiikan aloilla.

## ETSK on korostanut säännöllisesti, että sosiaalisten oikeuksien pilarin periaatteiden toteuttamiseksi tarvitaan konkreettisia toimia. Kilpailukyvyn ja tuottavuuden kasvattamisen lisäksi sosiaalisten oikeuksien pilarin periaatteen nro 6 mukaisesti painotettavan lähentymisen keskeisenä painopisteenä olisi oltava sellaisen riittävän vähimmäispalkan edistäminen, joka tarjoaa työntekijöille ja heidän perheilleen kohtuullisen elintason kansallisissa taloudellisissa ja sosiaalisissa olosuhteissa ja joka on vahvistettu avoimella ja ennustettavalla tavalla kansallisia käytäntöjä noudattaen ja työmarkkinaosapuolten itsenäisyyttä kunnioittaen.[[7]](#footnote-7)

# **Yleishuomioita**

## **Yleiset näkökohdat**

### Puheenjohtaja Ursula von der Leyen kertoo poliittisissa suuntaviivoissa Euroopan komissiolle 2019–2024[[8]](#footnote-8) aikovansa ”ehdottaa – – oikeudellista välinettä, jolla varmistetaan, että jokaisella unionissa olevalla työntekijällä on kohtuullinen vähimmäispalkka.” Euroopan komissio käynnisti SEUT-sopimuksen 154 artiklan mukaisesti 14. tammikuuta 2020 työmarkkinaosapuolten ensimmäisen vaiheen kuulemisen mahdollisista toimista, joilla voitaisiin ratkaista oikeudenmukaisiin vähimmäispalkkoihin liittyvät haasteet. Toisen vaiheen kuulemisessa, joka julkaistiin 3. kesäkuuta, Euroopan komissio toteaa EU:n toimien tarpeen ja selventää, että sen tavoitteena on jatkaa mahdollisen oikeudellisen välineen eli direktiivin tai suosituksen valmistelua.

### Euroopan talous- ja sosiaalikomitea on jo aiemmin ilmaissut pitävänsä tarpeellisina lisätoimia palkkojen lähentämiseksi ja vähimmäispalkkojen asettamiseksi jäsenvaltioissa ja korostanut myös, että kansallisten työmarkkinaosapuolten toimivaltuuksia ja riippumattomuutta palkanmääritysprosesseissa tulee kunnioittaa kaikilta osin kansallisten käytäntöjen mukaisesti.[[9]](#footnote-9) Tavoitteena olisi oltava varmistaa, että vähimmäispalkat kaikissa EU:n jäsenvaltioissa takaavat kaikille työntekijöille kohtuullisen elintason ottaen samalla huomioon taloudelliset tekijät. Tämä edistäisi EU:n tavoitetta parantaa kansalaisten elin- ja työoloja ja -ehtoja ja komission ajamaa ajatusta ”kunnianhimoisemmasta unionista”.

### ETSK on myös ilmaissut huolensa työmarkkinaosapuolten vuoropuhelun tosiasiallisen kattavuuden puutteellisuudesta eräissä jäsenvaltioissa ja todennut näin ollen, että työmarkkinaosapuolten vuoropuhelua ja kollektiivisia neuvotteluja on edistettävä kaikilla asianmukaisilla tasoilla kansallisten työmarkkinasuhdejärjestelmien mukaisesti.

## **Laajempi konteksti**

### Laajemmat tärkeät näkökohdat, jotka liittyvät esimerkiksi työmarkkinoiden toimivuuteen, julkisten työvoimapalvelujen ja aktiivisen työmarkkinapolitiikan toimintaan sekä verotuksen, sosiaaliturvan (työttömyysetuudet mukaan luettuina), sosiaalihuollon sekä yleissivistävän ja ammatillisen koulutuksen järjestelmien ja sisämarkkinoiden toimintaan, vaikuttavat ylöspäin suuntautuvaan taloudelliseen ja sosiaaliseen lähentymiseen ja köyhyyden torjuntaan.

### Palkat ovat yhteydessä kunkin maan, alueen tai sektorin taloudelliseen tilanteeseen. Muutoksilla voi olla vaikutusta työllisyyteen, kilpailukykyyn ja makrotaloudelliseen kysyntään. Tuottavuus on tärkeä tekijä työmarkkinoiden toiminnan ja – erityisesti matalan osaamistason omaavien työntekijöiden ja työmarkkinoille tulijoiden – työllisyysnäkymien kannalta sekä vähimmäispalkkaa saavien urakehitysmahdollisuuksien suhteen. Kaikkien, myös matalapalkkaisimpien, työntekijöiden olisi voitava hyötyä tuottavuuskehityksestä ja kasvusta. Kun työntekijöiden palkkaamisen kokonaiskustannukset nousevat, tuottavuuden lisääminen on erittäin tärkeää myös EU:n talouden kilpailukyvyn varmistamiseksi. Verot ja välilliset työvoimakustannukset, kuten työnantajien ja työntekijöiden sosiaaliturvamaksut, voivat joissain tapauksissa johtaa suuriin eroihin brutto- ja nettopalkkojen välillä ja vaikuttaa myös työntekijöiden nettotuloihin ja työnantajien kustannuksiin.

### Vähimmäispalkkojen vaikutus heijastuu myös koko palkkarakenteeseen. Huomioon otettavia tärkeitä lisätekijöitä ovat vähimmäistasoista palkkaa saavien työntekijöiden prosentuaalinen osuus, palkkakehityksen suuntaukset, hintatasot ja ostovoima sekä vähimmäispalkan taso suhteessa maan yleiseen palkkajakaumaan. Vähimmäispalkan olisi oltava oikeudenmukainen suhteessa asianomaisen maan palkkajakaumaan, ja sen olisi oltava reaaliarvoltaan riittävän suuri, jotta se mahdollistaa kohtuullisen elintason, samalla kun varmistetaan niiden yritysten toimintakyky, jotka tarjoavat laadukkaita työpaikkoja. Ostovoimakorjatut kansalliset bruttomääräiset vähimmäispalkat ovat lähentyneet EU:ssa noususuuntaisesti vuodesta 2010 alkaen, kun erityisesti Keski- ja Itä-Euroopan maissa kehitys on kulkenut kohti EU:n keskiarvoa.[[10]](#footnote-10) Erot ovat kuitenkin edelleen hyvin merkittäviä, ja lähentyminen on hidastunut viime vuosina.[[11]](#footnote-11)

## **Kohtuullisten vähimmäispalkkojen tarve Euroopassa**

* + 1. Oikeus oikeudenmukaisiin ja kohtuullisiin työoloihin ja työehtoihin ja palkkaukseen ovat kansainvälisiin ja eurooppalaisiin ihmisoikeusasiakirjoihin kirjattuja perusoikeuksia. Palkat, myös vähimmäispalkat, ovat tärkeä osa Euroopan unionin sosiaalista markkinatalousmallia. Ne ovat maksu tehdystä työstä, yksi niistä tekijöistä, jotka varmistavat yritysten ja työntekijöiden keskinäisen hyödyn osana toimivia työmarkkinoita ja usein keskeinen osa työehtosopimusneuvotteluja.

### Vähimmäispalkoilla on myös muita tehtäviä, kuten työntekijöiden suojeleminen suhteettoman alhaisilta ansioilta ja työssäkäyvien köyhyydeltä.[[12]](#footnote-12) Vaikka laadukkaat työpaikat ovat edelleen paras keino päästä köyhyydestä, työpaikka ei suojaa nykyisin automaattisesti köyhyydeltä varsinkaan silloin, kun työ ei ole kokoaikaista. EU:ssa noin joka kymmenes työntekijä ansaitsee ”suunnilleen” kansallisen lakisääteisen vähimmäispalkan verran tai vähemmän.[[13]](#footnote-13) Vuonna 2018 joka kymmenennen 18 vuotta täyttäneen työntekijän katsottiin olevan köyhyyden vaarassa, ja kahdeksassa jäsenvaltiossa työntekijät ansaitsivat reaalimääräisesti vähemmän kuin kriisin alkaessa vuonna 2008. Lisäksi köyhyysuhan alla elävien työssäkäyvien osuus on kymmenen viime vuoden aikana kasvanut suurimmassa osassa jäsenvaltioita, joskin eräissä jäsenvaltioissa se on pysynyt ennallaan tai laskenut. Eräissä maissa nykyiset vähimmäispalkkatasot eivät tällä hetkellä riitä siihen, että työntekijät pääsisivät pois köyhyydestä pelkästään työtä tekemällä.[[14]](#footnote-14)

### Yksimielisyys vallitsee siitä, että Euroopan unionin ja jäsenvaltioiden on tehtävä enemmän köyhyyden, myös työssäkäyvien köyhyyden, torjumiseksi. Komissio myöntää oikeudenmukaista vähimmäispalkkaa koskevissa kuulemisasiakirjoissa, että kohtuullisella vähimmäispalkalla voi olla merkittävä rooli työssäkäyvien köyhien köyhyyden vähentämisessä. ETSK katsoo, että tehokkain tapa vähentää työssäkäyvien köyhyyttä on kohtuullinen vähimmäispalkka sekä ihmiskeskeinen, yhdennetty ja aktiivinen osallistamispolitiikka, jolla edistetään mahdollisuutta riittävään vähimmäistuloon, työvoimapalveluihin ja laadukkaisiin työpaikkoihin sekä välttämättömien perussosiaalipalvelujen saamiseen vuonna 2008 annetun komission suosituksen mukaisesti.

### Työssäkäyvien köyhyyteen on useita syitä, ja Eurofound[[15]](#footnote-15) on todennut, että vaikka riittävä vähimmäispalkka on keskeinen osa kaikkia työssäkäyviä köyhiä koskevia sosiaaliturvamalleja, vähimmäispalkkojen ja työssäkäyvien köyhyyden välinen yhteys on monimutkainen asia. Tärkeä huomioon otettava seikka on kotitalouksien koostumus: vaikka joissain maissa vähimmäispalkka voi riittää suojaamaan yhtä aikuista köyhyysriskiltä, ei se usein riitä ylläpitämään useampaa kuin yhtä henkilöä, jos taloudessa ei ole toista palkansaajaa.

### Elinkustannusten taso voi myös olla keskeinen kotitalouksia köyhyyteen ajava tekijä. Jos tämä tekijä on merkityksellinen kansallisella tasolla, se olisi otettava huomioon vähimmäispalkkojen riittävyyttä arvioitaessa. Työssäoloaikaisilla etuuksilla, sosiaalietuuksilla, sosiaalisilla tulonsiirroilla ja perheavustuksilla voi myös olla merkittävä rooli työssäkäyvien köyhyyden lieventämisessä tai ehkäisemisessä kotitalouden kokoonpanosta riippuen.

### Monet valtiot ovat myös päättäneet supistaa tuloveroja ja sosiaaliturvamaksuja, jotta lakisääteistä vähimmäispalkkaa nauttivien ja muiden matalapalkkaisten henkilöiden nettotuloja voitaisiin lisätä. Tällä voi kuitenkin olla laajempia poliittisia seurauksia, kuten kansanterveys- ja hyvinvointijärjestelmien ja yleisesti ottaen kaikenlaisten julkisten palvelujen heikentyminen. Näiden suorien toimenpiteiden lisäksi Eurofoundin raportissa tarkastellaan myös välillisten toimenpiteiden käyttöönottoa työssäkäyvien köyhyyden torjumiseksi[[16]](#footnote-16), mutta niiden vaikutusten arviointi on ollut kuitenkin vaikeaa, ja tarvitaan täsmällisempiä analyysejä.

### Laajemmin köyhyyden torjumiseen liittyen ETSK on kehottanut jo aiemmin asettamaan sitovan eurooppalaisen kehyksen riittävän vähimmäistulon ottamiseksi käyttöön ja siten tasoltaan ”kohtuullisten” (riittävien) vähimmäistulojärjestelmien yleistämiseksi ja tukemiseksi kaikissa jäsenvaltioissa, mikä olisi EU:n ensimmäinen merkittävä vastaus Euroopan vakavaan ja jatkuvaan köyhyysongelmaan.[[17]](#footnote-17) Työntekijät-ryhmä ja moninainen Eurooppa ‑ryhmä kannattivat lausuntoa, mutta työnantajat-ryhmä ei yhtynyt lausunnossa esitettyyn näkemykseen Euroopan tason vähimmäistuloa koskevasta sitovasta välineestä vaan piti parempana avoimen koordinointimenetelmän soveltamista[[18]](#footnote-18). Komitea on myös ehdottanut asteittaista etenemistä jäsenvaltioiden yhteisissä työttömyysvakuutusta koskevissa vähimmäisvaatimuksissa, jotta voitaisiin tarjota riittävän lujat turvaverkot työpaikkansa menettäneille työntekijöille ja suojella heitä köyhyydeltä.[[19]](#footnote-19) Tämä toimisi myös automaattisena vakauttavana tekijänä ja edistäisi ylöspäin suuntautuvaa lähentymistä EU:ssa.

### Tarvitaan myös kattavaa lähestymistapaa, johon kuuluvat muun muassa tehokkaat vähimmäistulojärjestelmät, sosiaaliturvan asianmukaiset uudistukset ja suuremmat investoinnit julkisiin palveluihin. Jotta ihmiset pääsisivät pois köyhyydestä, on syytä jatkaa keskustelua siitä, miten voidaan saavuttaa EU-tason köyhyysriskiraja (köyhyysriskiä kuvaava EU-tason indikaattori[[20]](#footnote-20)) yhdistettynä kansallisiin viitebudjetteihin, joissa lasketaan tarvittavien tavaroiden ja palvelujen kustannukset (käytetyt eri menetelmät huomioon ottaen). Niissä olisi otettava huomioon sosiaalinen tulonjako, verotus ja elintaso tekijöinä kussakin EU:n jäsenvaltiossa[[21]](#footnote-21) ja autettava ankkuroimaan köyhyysriskiraja köyhyyden moniulotteiseen todellisuuteen.

### Naiset ovat yliedustettuina vähimmäispalkan saajien keskuudessa lähes kaikissa jäsenvaltioissa.[[22]](#footnote-22) On saatu näyttöä siitä, että kohtuullinen vähimmäispalkka voi vaikuttaa myönteisesti sukupuolten palkkaeroihin myös palkkajakauman alemmassa päässä, jos siihen liittyy politiikkatoimia, joilla puututaan rakenteelliseen sukupuolten väliseen eriarvoisuuteen työmarkkinoilla ja yhteiskunnassa. Myös muut epäedullisessa asemassa olevat ryhmät, kuten siirtotyöläiset, vammaiset henkilöt ja etniset vähemmistöt, hyötyisivät merkittävästi kohtuullisesta vähimmäispalkasta. Lisäksi vammaisten työntekijöiden työllisyysasteen parantamiseksi toimivaltaisten viranomaisten olisi myönnettävä työnantajille palkkatukia tai verohelpotuksia mainitun ryhmän työllistämiseen liittyvien lisäkustannusten kattamiseksi.

### Liittyen kysymykseen kohtuullisista vähimmäispalkoista Euroopassa ETSK korostaa lisäksi, että toimivilla kollektiivisilla neuvottelumenettelyillä, erityisesti alakohtaisilla työehtosopimusneuvotteluilla, on ratkaiseva rooli oikeudenmukaisen ja riittävän palkan takaamisessa läpi koko palkkarakenteen, myös mahdollisten lakisääteisten vähimmäispalkkojen osalta Niitä tarvitaan myös, jotta voidaan edistää palkkojen lähentymistä maiden välillä ja niiden sisällä sekä varmistaa tasapainoinen lähestymistapa sosiaalisten ja taloudellisten näkökohtien välillä.

## **EU:n tasolla toteutettavien toimien tarve ja toteutettavuus**

### Komissio esittää työmarkkinaosapuolten ensimmäisen vaiheen kuulemisessa useita tapoja, joilla EU:n toimet voisivat tuoda lisäarvoa: ne voisivat edistää oikeudenmukaisten vähimmäispalkkojen varmistamista, auttaa jäsenvaltioita lähentämään työoloja ja -ehtoja noususuuntaisesti, varmistaa tasapuoliset toimintaedellytykset sisämarkkinoilla ja parantaa pienipalkkaisten työntekijöiden ostovoimaa.

### Työmarkkinaosapuolten toisen vaiheen kuulemisessa Euroopan komissio selventää EU:n toiminnan tavoitteita ja mahdollisen aloitteen toimintapoliittisia päämääriä.[[23]](#footnote-23) Komission mukaan tällaisen aloitteen yleisenä tavoitteena olisi varmistaa, että EU:ssa suojellaan kaikkia työntekijöitä oikeudenmukaisella vähimmäispalkalla, joka takaa kohtuullisen elintason riippumatta siitä, missä he työskentelevät, ja että vähimmäispalkat vahvistetaan riittävälle tasolle samalla kun turvataan mahdollisuus työhön ja otetaan huomioon vaikutukset työpaikkojen luomiseen ja kilpailukykyyn. Enemmistö ETSK:ssa pitää komission määrittämiä tavoitteita myönteisinä ja katsoo, että ne olisi pyrittävä saavuttamaan oikeudenmukaisia vähimmäispalkkoja koskevilla EU:n toimilla. Vähemmistö on puolestaan sitä mieltä, että joidenkin tavoitteiden kohdalla EU:n toimet eivät olisi suotavia.

### Komissio on korostanut, että sen tarkoituksena ei ole ottaa käyttöön yhtä ja ainoaa ”eurooppalaista vähimmäispalkkaa” tai yhdenmukaistaa suoraan vähimmäispalkkatasoa koko EU:ssa, ja painottanut, että se kunnioittaa täysin kunkin maan kansallista toimivaltaa, kansallisia perinteitä ja erityispiirteitä sekä työmarkkinaosapuolten sopimusvapautta.

### Vaikka suurimmassa osassa jäsenvaltioita on lakisääteinen tai valtakunnallinen vähimmäispalkka, lakisääteisten tai valtakunnallisten vähimmäispalkkatasojen välillä on merkittäviä eroja, jotka heijastavat taloudellisen ja sosiaalisen kehityksen eri tasoja. Tammikuussa 2020 jäsenvaltioiden lakisääteiset vähimmäispalkat vaihtelivat 312 eurosta 2 142 euroon kuukaudessa. Kuukausittainen vähimmäispalkka on yleensä alle 600 euroa EU:n itäisessä osassa ja yli 1 500 euroa EU:n luoteisessa osassa.[[24]](#footnote-24) Toisen vaiheen kuulemisasiakirjassa komissio toteaa, että vähimmäispalkan riittävyys on parantunut useimmissa jäsenvaltioissa.[[25]](#footnote-25) Eroja on silti edelleen, ja monissa jäsenvaltioissa lakisääteinen vähimmäispalkka on enintään 50 % kokoaikaisesta bruttomääräisestä mediaanipalkasta[[26]](#footnote-26) ja huomattavasti alle ”köyhyysriskiksi” luokiteltavan palkan kynnysarvon, joka on 60 % mediaanipalkasta, minkä vuoksi vähimmäispalkka ei yksin riitä nostamaan työntekijöitä köyhyydestä.

### Vähimmäispalkkojen olisi taattava kohtuullinen elintaso. Työntekijät-ryhmä ja moninainen Eurooppa -ryhmä katsovat, että monissa jäsenvaltioissa vähimmäispalkat eivät edelleenkään ole riittäviä ja että ”viitenettopalkan” lakisääteinen vähimmäistaso on asetettava huomattavasti köyhyysrajan yläpuolelle – joka on määritetty EU:ssa käyttämällä köyhyysriskin indikaattoria, joka on 60 % kansallisesta ekvivalentista kotitalouksien käytettävissä olevasta mediaanitulosta sosiaalisten tulonsiirtojen jälkeen – ja sen on oltava kohtuullinen suhteessa työmarkkinoiden yleiseen palkkatasoon. Tällaisella vertailuarvolla varmistettaisiin riittävä etuuksien taso ja estettäisiin työntekijöiden joutuminen epävarmoihin työsuhteisiin vähimmäistulojärjestelmiin liittyvien epäsuotuisten ehtojen myötä. Matalapalkkasegmentin korottaminen siten, että siirrytään kohti köyhyydeltä suojaavia vähimmäispalkkoja, laajentaisi myös valtioiden veropohjaa ja auttaisi rahoittamaan asianmukaisia sosiaalisen suojelun järjestelmiä. Työnantajat-ryhmä katsoo kuitenkin, että tähän ei pidä puuttua EU:n toimilla, koska EU:lla ei ole toimivaltaa palkkojen alalla eikä unionin tuomioistuimen ratkaisujen mukaan etenkään palkkatasoon liittyvissä asioissa. Edellä mainitun näkemyksen kannattajien mukaan voitaisiin korkeintaan keskustella ja vaihtaa näkemyksiä avoimen koordinointimenetelmän tai eurooppalaisen ohjausjakson puitteissa siitä, miten voidaan varmistaa riittävä etuustaso ja riittävä vähimmäistulo ja miten näillä keinoin pystytään työllisyyden ohella tukemaan asianmukaisten sosiaalisen suojelun järjestelmien rahoitusta.

### ETSK panee merkille erilaiset esille tulleet huolet, jotka liittyvät mahdollisiin EU:n toimiin tällä alalla. Näkemykset eroavat vahvasti erityisesti EU:n toimivallan osalta. Eräät katsovat, että koska Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 153 artiklan 5 kohta sulkee ”palkat” EU:n lainsäädäntävallan ulkopuolelle, EU:n tason toimet eivät ole mahdollisia. Eräät toiset, komissio mukaan luettuna, taas katsovat, että EU:n tason toimet ovat mahdollisia ja että 153 artiklan 5 kohta ei estä niitä.

### Lisäksi erityisesti jäsenvaltioissa, joissa vähimmäispalkat määritellään yksinomaan tai pääasiassa työehtosopimusneuvotteluissa, pelätään tällaisten toimien heikentävän työmarkkinaosapuolten itsemääräämisoikeutta. Siksi on olennaisen tärkeää, että kaikilla EU:n aloitteilla suojellaan sellaisten jäsenvaltioiden malleja, joissa työmarkkinaosapuolet eivät pidä lakisääteisiä vähimmäispalkkoja välttämättöminä. Vastaavasti kollektiivista neuvottelumenettelyä edistävien toimenpiteiden ja erityisesti alakohtaisten neuvottelujen olisi kunnioitettava kaikilta osin erilaisia kansallisia työmarkkinasuhdejärjestelmiä, ja niillä ei saisi ajaa läpi yleispäteväksi ajateltua lähestymistapaa.

### Toinen huolenaihe on se, että eurooppalaisella lakisääteisellä vähimmäispalkkapolitiikalla voisi olla kielteisiä vaikutuksia työllisyyteen erityisesti nuorten ja alhaisen osaamistason omaavien työntekijöiden kohdalla, ja se voisi lisätä sääntöjen noudattamatta jättämistä, mikä voisi puolestaan sysätä useat matalapalkkaiset työntekijät epäviralliseen työntekoon.[[27]](#footnote-27) Tämä voidaan kuitenkin torjua, jos vähimmäispalkkataso määritellään asianmukaisesti siten, että se tukee työntekijöiden tuloja heikentämättä työllisyyttä, ja jos se riippuu maakohtaisista tekijöistä, kuten työnantajien reagoinnista, kilpailun asteesta tuote- ja työmarkkinoilla ja sen vuorovaikutuksesta muiden politiikkojen, erityisesti verojen ja etuuksien, kanssa.[[28]](#footnote-28) On olemassa konkreettisia esimerkkejä jäsenvaltioista, joissa vähimmäispalkkojen käyttöönotto ei ole vaikuttanut kielteisesti työpaikkojen luomiseen ja joissa jopa huomattavalla vähimmäispalkan korotuksella on ollut myönteisiä makrotaloudellisia vaikutuksia, kuten työllisyyden kasvu.[[29]](#footnote-29)

### ETSK ymmärtää täysin tähän keskusteluun liittyvien kysymysten monimutkaisuuden ja toteaa, että vähimmäispalkat eivät ole ihmelääke, joka ratkaisee kaikki ongelmat. EU:n yhteisellä lähestymistavalla ja selkeillä poliittisilla tavoitteilla, jotka jäsenvaltiot saavuttavat eri keinoin ja joilla varmistetaan työmarkkinaosapuolten osallistuminen osana toimivia kollektiivisten neuvottelujen järjestelmiä, voitaisiin kuitenkin turvata niin työntekijöiden oikeudet kohtuulliseen palkkaan ja näiden järjestäytymisvapaus kuin työnantajien tarpeet tuottavuuden ja kilpailukyvyn osalta. Yhdessä laajempien toimenpiteiden kanssa se voisi myös edistää ylöspäin tapahtuvaa lähentymistä ja sosiaalista edistystä kaikkialla EU:ssa kaventamalla tulo- ja palkkaeroja jäsenvaltioiden välillä, vähentämällä työssäkäyvien köyhyyttä ja luomalla tasapuoliset toimintaedellytykset sisämarkkinoilla.

### Kaikki kohtuullista vähimmäispalkkaa koskevat Euroopan tason aloitteet, myös seikat, joilla edistetään ja tuetaan toimivia kollektiivisia neuvotteluja palkanmuodostuksen alalla, on muotoiltava jäsenvaltioiden tilanteen tarkan analysoinnin ja ymmärtämisen pohjalta, ja niissä on kunnioitettava täysin työmarkkinaosapuolten roolia ja itsenäisyyttä sekä erilaisia työmarkkinasuhteiden malleja.

# **Kohti lakisääteistä vähimmäispalkkaa koskevaa EU:n säädösaloitetta, johon sisältyy työmarkkinaosapuolten osallistumisen tukeminen ja edistäminen**

## **Vähimmäispalkan käsite**

### Palkkoihin vaikuttavat monet eri tekijät, kuten sektori ja toimiala ja maailmanlaajuisen kilpailun vaikutukset niihin, elinkustannukset, markkinoiden tarjonta ja kysyntä, tuottavuus, palkkajakauma, työehtosopimusten mukainen palkkataso, yksilöllinen osaaminen ja suorituskyky. Lisäksi on otettava huomioon toteutumis- ja arvottamistapa. Palkat ovat korvaus sovellettavien lakien, työehtosopimusten ja käytäntöjen mukaisesti tehdystä työstä. Kokonaispalkan voidaan katsoa kattavan eri osatekijöitä riippuen siitä, miten se on määritetty jäsenvaltioissa, alueilla tai erilaisten työehtosopimusten mukaisesti.

### ILO määrittelee vähimmäispalkan sellaisen korvauksen vähimmäismääräksi, joka työnantajan on maksettava palkansaajille heidän tietyn ajanjakson aikana tekemästään työstä ja jota ei voida pienentää työehtosopimuksella tai henkilökohtaisella sopimuksella.[[30]](#footnote-30) Vähimmäispalkan määrittämistä koskevan ILO:n yleissopimuksen nro 131[[31]](#footnote-31) mukaan kohtuullisen vähimmäispalkan määrittämisessä on otettava huomioon työntekijöiden ja heidän perheidensä tarpeet, mukaan lukien maan yleinen palkkataso ja elinkustannukset, sekä taloudelliset tekijät, kuten tuottavuus ja työllisyys. Yleissopimuksessa määrätään myös, että vähimmäispalkkaa vahvistettaessa on varmistettava työmarkkinaosapuolten täysipainoinen kuuleminen. Kaikilla yleissopimuksen ratifioineilla kymmenellä EU:n jäsenvaltiolla[[32]](#footnote-32) on lakisääteinen vähimmäispalkkajärjestelmä.

### Lakisääteisten vähimmäispalkkojen tuloksekkuus riippuu monista tekijöistä, jotka vaikuttavat eri tavoin maakohtaisesta tilanteesta riippuen. Tällaisia tekijöitä ovat esimerkiksi se, mitkä työntekijät kuuluvat vähimmäispalkan piiriin, onko vähimmäispalkat asetettu ja mukautettu tuottavuuden kaltaiset taloudelliset tekijät huomioon ottaen riittävälle tasolle, jotta ne kattavat työntekijöiden ja heidän perheenjäsentensä tarpeet, ja se, noudattavatko työnantajat vähimmäispalkkoja koskevia sääntöjä.[[33]](#footnote-33) Lisäksi tämä riippuu myös siitä, tuetaanko työmarkkinaosapuolten osallistumista ja onko käytössä lakisääteisen vähimmäispalkan vahvistamista täydentävä tehokas kollektiivisten neuvottelujen järjestelmä. EU:n toimin olisi tuettava muun muassa näillä aloilla tarvittavia parannuksia.

### Jäsenvaltioissa, joissa työmarkkinaosapuolet ovat vastuussa vähimmäispalkkojen määrittämisestä, tällaisten sopimusten ulkopuolelle virallisesti jäävien työntekijöiden osuus vaihtelee 2 prosentista Itävallassa noin 10 prosenttiin Ruotsissa, Suomessa ja Italiassa ja noin 20 prosenttiin Tanskassa. Ruotsin ja Tanskan tapauksessa olisi pidettävä mielessä, että suurin osa työntekijöistä, jotka eivät kuulu virallisesti vähimmäispalkan piiriin, on joko hyväpalkkaisia toimihenkilöitä, jotka ansaitsevat huomattavasti työehtosopimuksissa sovittuja vähimmäispalkkoja enemmän, tai työssäkäyviä opiskelijoita tai muita työmarkkinoille tulevia nuoria työntekijöitä. Käytännössä työnantajat soveltavat myös usein alakohtaisia vähimmäispalkkoja työntekijöihin, jotka eivät kuulu virallisesti vähimmäispalkan piiriin, vaikka heillä ole velvollisuutta siihen. Italiassa puolestaan ne, jotka eivät kuulu vähimmäispalkan piiriin, ovat joko epävirallisia työntekijöitä tai itsenäisiä ammatinharjoittajia, jotka työskentelevät satunnaista työtä varten erikseen sovituin ehdoin, erityisesti nuoria työntekijöitä.

### Euroopan komissio, neuvosto ja eurooppalaiset työmarkkinaosapuolet ovat kaikki korostaneet, että on tärkeää edistää työmarkkinaosapuolten vuoropuhelua ja kunnioittaa työmarkkinaosapuolten itsenäisyyttä, ja ne ovat myös kehottaneet jäsenvaltioita tukemaan työmarkkinaosapuolten kansallisen vuoropuhelun parantamista ja toimintaa.[[34]](#footnote-34) On tärkeää, että mahdollinen vähimmäispalkkaa koskeva aloite ei heikennä kollektiivisen neuvottelun järjestelmiä missään jäsenvaltiossa esimerkiksi kaventamalla työmarkkinaosapuolten sananvaltaa palkkoihin.

## **Kansalliset palkanmuodostusjärjestelmät tai palkanmuodostuksesta vastaavat instituutiot Euroopan unionissa**

### Vähimmäispalkanmuodostusjärjestelmät ja työmarkkinaosapuolten rooli ja valmiudet eroavat huomattavasti toisistaan jäsenvaltiosta toiseen kansallisiin perinteisiin liittyvien erojen sekä erilaisten taloudellisten ja sosiaalisten tekijöiden sekä maiden poliittisen ja perustuslaillisen kehyksen vuoksi.

### Eräät jäsenvaltiot ovat valinneet lakisääteisen vähimmäispalkan, jolloin palkan on vastattava vähintään laissa säädettyä vähimmäistasoa. Näissä maissa työmarkkinaosapuolet voivat myös asettaa (korkeampia) alakohtaisia ja useita aloja koskevia vähimmäispalkkoja. Muissa maissa, missä ei ole käytössä lakisääteisiä vähimmäispalkkoja, työmarkkinaosapuolet määrittävät palkat yksinomaan tai pääasiassa osana työehtosopimuksia valtakunnallisella, alakohtaisella ja/tai yritysten tasolla.

### Jäsenvaltioissa, missä on lakisääteinen vähimmäispalkka, useimmat työntekijät ovat yleensä sen piirissä. Eräissä tapauksissa saatetaan kuitenkin sallia tiettyjen kategorioiden poissulkeminen, mikä tarkoittaa sitä, että näiden työntekijöiden palkkatulo jää alle lakisääteisen vähimmäismäärän. Lisäksi 11 jäsenvaltiossa tiettyihin työntekijäryhmiin sovelletaan erityistä palkkatasoa.[[35]](#footnote-35) Näitä palkkoja sovelletaan pääasiassa nuoriin tai kokemattomampiin henkilöihin ja/tai oppisopimuskoulutettaviin, mutta niitä voidaan soveltaa myös muun muassa ammattitaidottomiin työntekijöihin ja vammaisiin henkilöihin. Eräissä maissa on vahvistettu myös korkeampia palkkatasoja työntekijöiden osaamisen perusteella.[[36]](#footnote-36) Kuten komissio on todennut, puutteellisella kattavuudella voi olla kielteisiä vaikutuksia asianomaisiin työntekijöihin ja koko talouteen. Näiden poikkeusten ja myös laajemman työntekijäjoukon kattavuuden vaikutuksia on arvioitava, jotta saadaan käsitys erilaisista kansallisista lähestymistavoista ja poissulkemisen mahdollisista syistä sekä sen seurauksista.

### Maissa, joissa ei ole lakisääteistä vähimmäispalkkaa, vähimmäispalkat koskevat vain työehtosopimusten piirissä olevia työntekijöitä. Vaikka useimmissa näistä maista kollektiivisen neuvottelumenettelyn kattavuus on erittäin suuri (yli 80 %), tietyissä tapauksissa osa työntekijöistä jää sen ulkopuolelle.[[37]](#footnote-37)

### Riittävyys on ratkaiseva tekijä harkittaessa, ovatko lakisääteiset vähimmäispalkat ”oikeudenmukaisia” ja onko niillä mahdollista taata työntekijöille ja heidän perheilleen kohtuullinen elintaso. Myös vähimmäispalkkojen taso suhteessa maan yleiseen palkkajakaumaan olisi otettava huomioon. Työntekijät-ryhmä ja moninainen Eurooppa -ryhmä katsovat, että EU:n yhteiset kriteerit ”kohtuullisen elintason” edellyttämille kynnysarvoille olisivat hyödyllisiä. Tällaisia kynnysarvoja voidaan asettaa eri tavoin, esimerkiksi käyttämällä viitekoria, joka mahdollistaa pelkkää hädin tuskin toimeen tulemista paremman tason, ja/tai määrittämällä ne suhteessa tiettyyn prosenttiosuuteen kokoaikaisten työntekijöiden mediaanipalkasta tai kokoaikaisten työntekijöiden keskimääräisestä bruttopalkasta. On aiheellista keskustella lisää siitä, mitä nämä kynnysarvot voisivat olla ja miten ne voitaisiin saavuttaa asteittain. Työnantajat-ryhmä katsoo, että kynnysarvoja koskevaan kysymykseen ei pidä puuttua EU:n toimilla, koska EU:lla ei ole unionin tuomioistuimen ratkaisujen mukaan[[38]](#footnote-38) toimivaltaa palkkatason osalta. On tärkeää varmistaa, että lakisääteisiä vähimmäispalkkoja tarkasteltaessa otetaan huomioon niiden riittävyys ja säännölliset tarkistukset ja että on olemassa selkeä menettely, jossa työmarkkinaosapuolet ovat täysipainoisesti mukana.

### Euroopan neuvoston Euroopan sosiaalisten oikeuksien komitean (ECSR) mukaan ”kohtuullisen elintason” käsite ulottuu pelkkiä materiaalisia perustarpeita, kuten ruokaa, vaatteita ja asumista, pidemmälle ja käsittää kulttuuriin, koulutukseen ja yhteiskunnalliseen toimintaan osallistumista varten tarvittavat resurssit. Sosiaalisten oikeuksien komitea totesi äskettäin antamissaan päätelmissä[[39]](#footnote-39), että eri jäsenvaltioissa sovelletut vähimmäispalkkatasot eivät varmistaneet työntekijöille ja heidän perheenjäsenilleen kohtuullista elintasoa.

### Useat jäsenvaltiot sallivat tällä hetkellä työnantajien tehdä lakisääteisistä vähimmäispalkoista vähennyksiä (esim. rikkoutumisten tai laitteiden hankinnan vuoksi) tai sisällyttää palkkalaskelmaan ylimääräisiä maksuja (esim. ylityökorvaukset, bonukset). Euroopan neuvoston Euroopan sosiaalisten oikeuksien komitea sekä YK:n ja ILO:n tason valvontaelimet ovat todenneet, että eräissä jäsenvaltioissa kyseiset vähennykset estävät sen, että työntekijöiden oikeus oikeudenmukaiseen korvaukseen toteutuisi.

## **Työmarkkinaosapuolten rooli lakisääteisen vähimmäispalkan muodostusjärjestelmissä**

### Työmarkkinaosapuolten osallistumisessa lakisääteisen vähimmäispalkan muodostusjärjestelmiin on suuria eroja. Eräissä maissa hallitukset ovat valitettavasti tehneet yksipuolisia päätöksiä vähimmäispalkoista ilman työmarkkinaosapuolten asianmukaista osallistumista tai niiden kuulemista.

### Mekanismit, jotka mahdollistavat työmarkkinaosapuolten oikea-aikaisen ja asianmukaisen kuulemisen, auttavat varmistamaan, että erilaiset taloudelliset ja työmarkkinoihin liittyvät tilanteet otetaan huomioon. Ne voivat myös auttaa asiaankuuluvia kansallisia viranomaisia ja työmarkkinaosapuolia pääsemään sopuun ja saavuttamaan tasapainoisen tuloksen, jossa otetaan huomioon työnantajien ja työntekijöiden tarpeet.

### Avoimet, selkeät ja vakaat perusteet lakisääteisten vähimmäispalkkojen mukauttamiseen niiden riittävyyden varmistamiseksi ja taloudellisten tekijöiden huomioon ottamiseksi lisäävät ymmärrettävyyttä ja ennustettavuutta työnantajien, työntekijöiden ja heidän edustajiensa näkökulmasta. Valitettavasti eräissä jäsenvaltioissa ei sovelleta tällaisia perusteita.

### Työmarkkinaosapuolten olisi oltava työnantajien ja työntekijöiden tarpeiden mukaisesti asiaankuuluvalla tavalla mukana lakisääteisiä vähimmäispalkkoja koskevissa neuvotteluissa, myös määritettäessä asianmukaisia perusteita riittävän tason määrittelemiseksi ja arvioitaessa mahdollisia mukautuksia. Lisäksi EU:n ja jäsenvaltioiden tuki kansallisten työmarkkinaosapuolten valmiuksien kehittämiselle voi auttaa niitä osallistumaan kollektiiviseen neuvottelumenettelyyn ja tarvittaessa myös palkkojen määrittämiseen sekä keskusteluihin lakisääteisistä vähimmäispalkoista.

## **Kollektiivisen sopimisen rooli vähimmäispalkkojen määrittämisessä**

### Työmarkkinaosapuolten neuvottelemien palkkojen perustana on niiden välinen tasapainoinen sopimus, mikä on tärkeä seikka sen varmistamiseksi, että palkat ovat oikeudenmukaisia niin työnantajille kuin työntekijöille. Niistä kuudesta maasta, joissa vähimmäispalkat määritellään alakohtaisissa työehtosopimusneuvotteluissa, viisi kuuluu maihin, missä kollektiivisen neuvottelumenettelyn kattavuus on suurin.

### ETSK suhtautuu myönteisesti siihen, että komission aloitteissa ei pyritä säätämään lakisääteisiä vähimmäispalkkoja sellaisissa maissa, missä kollektiivinen neuvottelumenettely on hyvin kattava ja missä palkanmuodostus on järjestetty yksinomaan sen kautta.[[40]](#footnote-40) Tämä kuvastaa sitä seikkaa, että valtakunnallisella tasolla tehdyn valinnan mukaan työmarkkinaosapuolet voivat parhaiten muotoilla ja soveltaa palkanmuodostuspolitiikkoja ja -mekanismeja itsemääräämisoikeutensa mukaisesti ja valitsemallaan tasolla.

### Kollektiivinen neuvottelumenettely on myös erittäin tärkeä määriteltäessä palkkatasoa monissa maissa, missä on lakisääteinen vähimmäispalkka, ja näissä neuvotteluissa saavutetaan usein valtiovallan vahvistamaa tasoa parempi palkkataso.

## **Tarve tukea ja edistää kollektiivista neuvottelumenettelyä jäsenvaltioissa**

### Lakisääteisten vähimmäispalkkojen vaikutukset ja suuruus riippuvat siitä, millä tavoin ne ovat vuorovaikutuksessa muiden politiikkojen ja työmarkkinainstituutioiden kanssa. Yksi tällainen vuorovaikutussuhde on vähimmäispalkkojen ja työehtosopimusneuvottelujen välillä. Kollektiivisen neuvottelumenettelyn suhteellinen vahvuus eri maissa on yksi merkittävimmistä tekijöistä, jotka määrittävät heijastusvaikutusten esiintymistä ja laajuutta.[[41]](#footnote-41)

### Toimivat kollektiivisen sopimisen järjestelmät ovat yhteydessä korkeampaan työllisyyteen ja pienempään työttömyyteen kaikkien työntekijöiden osalta. Neuvotteluyksiköiden välinen koordinointi auttaa työmarkkinaosapuolia ottamaan huomioon suhdannetilanteen ja palkkasopimusten makrotaloudelliset vaikutukset kilpailukykyyn.[[42]](#footnote-42)

### Oikeus yhdistymisvapauteen, järjestäytymisvapauteen ja kollektiivisiin neuvotteluihin ovat kansainvälisissä ja eurooppalaisissa ihmisoikeusasiakirjoissa vahvistettuja perusoikeuksia. Kaikki jäsenvaltiot ovat ratifioineet ILO:n yleissopimuksen ammatillisesta järjestäytymisvapaudesta ja ammatillisen järjestäytymisoikeuden suojelusta (ILO C087) ja yleissopimuksen järjestäytymisoikeuden ja kollektiivisen neuvotteluoikeuden periaatteiden soveltamisesta (ILO C098). Kollektiivisen neuvottelumenettelyn taso ja kattavuus vaihtelevat huomattavasti jäsenvaltioiden välillä, Liettuan 7 prosentista Itävallan 98 prosenttiin. Kollektiivisen neuvottelumenettelyn kattavuus on laskenut vuodesta 2000 alkaen 22 jäsenvaltiossa. Arvioiden mukaan työehtosopimusten piirissä on nyt vähintään 3,3 miljoonaa työntekijää vähemmän.

* + 1. OECD:n julkaiseman raportin mukaan kollektiiviseen neuvottelumenettelyyn liittyy vanhastaan haasteita (kuten työehtosopimusneuvottelujen kattavuuden heikkeneminen ja ammattiliittojen jäsenmäärän supistuminen) ja sille on muodostunut uusia haasteita, kuten sellaisten epätyypillisissä työsuhteissa olevien työntekijöiden (eli tilapäisten osa-aikaisten työntekijöiden ja itsenäisten ammatinharjoittajien) määrän kasvu, joilla ei ehkä ole mahdollisuutta päästä kollektiivisen neuvottelumenettelyn piiriin.[[43]](#footnote-43) Lähes kaikissa jäsenvaltioissa kollektiivisen neuvottelumenettelyn kattavuus on pienentynyt talous- ja sosiaalikriisin alkamisen jälkeen[[44]](#footnote-44), sillä se on saanut aikaan muutoksia palkkaneuvottelujärjestelmissä useissa maissa ja vienyt entistä laajemmalle nykyistä kehityskulkua kohti desentralisaatiota toisissa jäsenvaltioissa. Tämä johtui erilaisista kansallisista olosuhteista ja tietyissä tapauksissa EU:n toimista edellytyksenä taloudellisille pelastustoimille.
    2. ETSK on useissa yhteyksissä korostanut uusien ja joustavien työn muotojen aiheuttavan haasteita ja erityisesti sitä, että monet työntekijät voivat jäädä kollektiivisen neuvottelun rakenteiden ja ammattiliittojen edustuksen ulkopuolelle. Komitea on lisäksi painottanut, että työmarkkinaosapuolten vuoropuhelua ja kollektiivista neuvottelumenettelyä on vahvistettava muun muassa myöntämällä EU:n tukea valmiuksien kehittämiseen ja suotuisat edellytykset tarjoavia ja tukea antavia kansallisia kehyksiä varten sekä varmistamalla työmarkkinaosapuolten organisatorinen vahvuus ja turvaamalla kollektiivisen sopimisen järjestelmien toiminta.[[45]](#footnote-45)
    3. Lisäksi on kunnioitettava ja edistettävä yhdistymisvapautta ja järjestäytymisoikeutta. On tärkeää, että jäsenvaltioiden ja EU:n tasolla käydään keskusteluja siitä, miten varmistetaan, että työntekijöillä on mahdollisuus tulla ammattiliittojen edustamiksi ja käyttää oikeuksia järjestäytyä kollektiivisesti ja ryhtyä työtaistelutoimiin.

### ETSK on tyytyväinen komission toteamukseen, että EU:n toimin on mahdollista edistää kollektiivisen neuvottelumenettelyn roolia vähimmäispalkan riittävyyden ja kattavuuden tukemisessa. Vähimmäispalkkoja koskeviin EU:n toimiin voitaisiin sisällyttää työehtosopimusneuvotteluja tukevia toimenpiteitä noudattaen kuitenkin erilaisia maakohtaisia työmarkkinasuhteiden järjestelmiä. Tämä on linjassa niiden ETSK:n aiempien suositusten kanssa, joissa kehotetaan vahvistamaan kollektiivista neuvottelumenettelyä ja työmarkkinaosapuolten vuoropuhelua.

# **Sidosryhmien näkemykset: maakohtaiset virtuaalivierailut ja julkinen kuuleminen**

## **Yleiskatsaus ja taustaa**

### ETSK:lle oli lausuntoa valmisteltaessa tärkeää kuulla asianomaisten sidosryhmien näkemyksiä jäsenvaltio- ja unionitasolla. Tätä varten suunniteltiin useita maakohtaisia vierailuja sekä julkinen kuulemistilaisuus EU-tason toimijoiden kanssa. Maakohtaisia vierailuja varten valittiin viisi jäsenvaltiota (Espanja, Puola, Romania, Ruotsi ja Saksa). Valinta perustui EU:n jäsenvaltioissa vähimmäispalkanmuodostuksesta vastaavia instituutioita koskeviin kriteereihin, jotka Euroopan komissio määritteli työmarkkinaosapuolten kuulemisen ensimmäisessä vaiheessa. Keskusteluja oli tarkoitus käydä valtiovallan, kansallisten palkanmuodostuselinten, kulloisenkin maan työmarkkinaosapuolten ja köyhyyden torjuntaan osallistuvien järjestöjen edustajien kanssa. Covid-19-pandemian puhkeamisen vuoksi maakohtaiset vierailut korvattiin osittain strukturoiduilla kyselylomakkeilla ja asiaankuuluvien sidosryhmien kanssa seurantatoimena järjestetyillä videokonferensseilla.

## **Yhteenveto videokonferensseista** (yksityiskohtaisemmat tiivistelmät ovat tämän lausunnon liitteessä).

### Vähimmäispalkkoja koskeva EU:n lainsäädäntöaloite herätti eniten huolta ja vastustusta Ruotsin edustajien joukossa. He olivat yleisesti yhtä mieltä siitä, että EU:lla ei ole toimivaltaa toteuttaa toimia palkkojen alalla. Ruotsin työmarkkinaosapuolten yhteisenä pelkona on, että EU:n aloitteella puututtaisiin muun muassa kansallisiin palkkaneuvotteluperinteisiin ja loukattaisiin työmarkkinaosapuolten itsemääräämisoikeutta. He ehdottivat sen sijaan ei-sitovia aloitteita työmarkkinaosapuolten vuoropuhelun ja työehtosopimusneuvottelujen edistämiseksi ja korostivat, että kansalliset järjestelmät ovat tulosta vuosikymmenien kehityksestä eikä niitä voida siirtää maasta toiseen. Ruotsissa työehtosopimusneuvottelujen kattavuus on 90 % ja alle 1 % työntekijöistä ansaitsee alle 60 % mediaanipalkasta.[[46]](#footnote-46) Ruotsin valtiovallan edustaja tuki työmarkkinaosapuolten näkemyksiä ja totesi, että EU:lla on tärkeä rooli työllisyyden lisäämisessä ja sosiaalisen kehityksen parantamisessa. Sosiaalisiin haasteisiin vastaaminen on tärkeää unionin yhteenkuuluvuuden ja sisämarkkinoiden kannalta. Edustajat eivät kuitenkaan pitäneet oikeudellisesti sitovaa aloitetta, esimerkiksi direktiiviä, oikeana tapana edetä asiassa ja totesivat, että EU:n aloite ei saa johtaa siihen, että jäsenvaltioita vaadittaisiin ottamaan käyttöön yleisesti sovellettavat työehtosopimukset tai lakisääteiset vähimmäispalkat.

### Neljän muun maan ammattijärjestöt ja kansalaisyhteiskunnan organisaatiot kannattivat EU-tason toimia, ja osa niistä jopa katsoi, että voitaisiin antaa puitedirektiivi. Tällaista aloitetta perusteltiin muun muassa mahdollisuudella koordinoida kansainvälistä palkkapolitiikkaa, torjua sosiaalista polkumyyntiä, edistää palkkojen lähentymistä, vähentää työssäkäyvien köyhyyttä, suojella työntekijöitä, jotka eivät kuulu työehtosopimusten piiriin, ehkäistä haavoittuvassa asemassa olevien työntekijäryhmien, kuten muuttajien, hyväksikäyttöä ja auttaa kaventamaan sukupuolten välisiä palkkaeroja. Osa edustajista viittasi myös mahdollisuuteen ottaa käyttöön EU:n yhteiset kriteerit vähimmäispalkkojen riittävyyden vähimmäistasolle esimerkiksi käyttämällä kaikkien tarvitsemien tavaroiden ja keskeisten palvelujen viitekoria. Useat edustajat mainitsivat myös, että vähimmäispalkkoja koskevaan EU:n aloitteeseen olisi liitettävä muita toimenpiteitä, kuten direktiivi riittävästä vähimmäistulosta sekä aloite työmarkkinaosapuolten vuoropuhelun ja ammattijärjestöjen edustuksen vahvistamisesta.

* + 1. Kolmen maan työnantajajärjestöt[[47]](#footnote-47) ilmaisivat huolensa sitovista toimenpiteistä tai vastustivat niitä. Osa totesi nimenomaisesti, että SEUT-sopimuksen 153 artiklan mukaan EU:lla ei ole toimivaltaa palkka-asioissa ja että keskustelussa olisi keskityttävä siihen, miten eurooppalaista ohjausjaksoa voitaisiin tehostaa. Työnantajajärjestöt vastustivat lainsäädäntöaloitetta sillä perusteella, että se häiritsisi kansallisia palkanmuodostusjärjestelmiä ja vaikuttaisi kielteisesti jäsenvaltioiden kilpailukykyyn ja työllisyyteen sekä työttömien integroitumiseen työmarkkinoille. Ne huomauttivat myös, että vähimmäispalkkaa koskevia keskusteluja ei voida käydä erillään laajemmista kysymyksistä, jotka vaikuttavat työmarkkinoihin, kuten sosiaaliturvajärjestelmistä. Eräiden maiden työnantajien edustajat ilmaisivat huolensa lakisääteisen vähimmäispalkan korotuksista, jotka perustuvat hallituksen poliittisiin päätöksiin korottaa vähimmäispalkkoja ottamatta huomioon taloudellisia tekijöitä. Yhdessä maassa mainittiin myös, että maakohtaisissa suosituksissa oli tuotu esiin vähimmäispalkan korottamisen kielteinen vaikutus kilpailukykyyn. Yhdessä maassa mainittiin mahdollisena välineenä suositus, joka ei ole sitova, ja todettiin, että kollektiivisen neuvottelumenettelyn vahvistaminen on kansallisen tason asia ja että tätä varten tarvitaan EU:n tukea erityisesti työmarkkinaosapuolten valmiuksien kehittämiseksi.
    2. Valtiovallan edustajat eivät ilmaisseet kantaansa yhtä suorasti kuin työmarkkinaosapuolet ja kansalaisyhteiskunnan organisaatiot. Osa suhtautui myönteisesti puitealoitteeseen määrittelemättä sitä (Saksa), toiset taas kannattivat puitedirektiiviä (Espanja). Seuraaviin vaiheisiin liittyen Saksan edustajat vahvistivat, että puheenjohtajavaltio Saksa on halukas tukemaan käynnissä olevaa prosessia vuoden 2020 jälkipuoliskolla.

## **Julkinen kuuleminen**

* + 1. Julkinen verkkokuulemistilaisuus järjestettiin 25. kesäkuuta. Siihen osallistuivat työllisyysasioista ja sosiaalisista oikeuksista vastaava komission jäsen Nicolas Schmit, aihetta ”Eriarvoisuuden vähentäminen keskittyen etenkin työssäkäyvien köyhyyteen” käsittelevä Euroopan parlamentin esittelijä, EPP- ja S&D-ryhmien työllisyys- ja sosiaaliasioiden koordinaattorit sekä EAY:n ja BusinessEuropen ja sosiaalifoorumin edustajat. Komissio toisti aikomuksensa ehdottaa oikeudellista välinettä, joka koskee kohtuullista vähimmäispalkkaa Euroopassa, kunnioittaen työmarkkinaosapuolten itsenäisyyttä ja kansallisia työehtosopimusneuvottelujärjestelmiä ja puuttumatta hyvin toimiviin työehtosopimusneuvottelujärjestelmiin. Komission edustaja myönsi myös, että kohtuullinen vähimmäispalkka on vaikea ja kiistanalainen aihe. Kolmen Euroopan parlamentin jäsenen kesken vallitsi poliittinen yksimielisyys siitä, että tarvitaan EU:n toimia, jotta voidaan turvata eurooppalaisten työntekijöiden kohtuullinen elintaso ja puuttua työssäkäyvien köyhyyteen. Eurooppalaiset työmarkkinaosapuolet olivat vastaamassa komission toisen vaiheen kuulemiseen, mutta on ilmeistä, että niillä on eriäviä näkemyksiä EU:n toimien tarpeesta, toteutettavuudesta ja oikeusperustasta. Sosiaalifoorumi korosti sekä riittävän vähimmäistulon että vähimmäispalkan merkitystä ja sitä, että vähimmäispalkan on oltava vähimmäistuloa korkeampi.

# **Mahdollisuudet EU:n tason toimiin**

## **EU:n säännöstö**

* + 1. ETSK toteaa, että on olemassa laaja joukko EU:n ja kansainvälisen tason asiakirjoja, joissa vahvistetaan käsite ”oikeudenmukainen” palkka ja tuetaan sitä. Oikeudenmukainen palkka tarjoaa työntekijöille ja heidän perheilleen ”kohtuullisen elintason”.[[48]](#footnote-48) ETSK huomauttaa, että tarkoituksena olisi ehdottaa ”oikeudenmukaisia vähimmäispalkkoja” koskevaa EU:n lainsäädäntöaloitetta sosiaalipolitiikkaa koskevan SEUT-sopimuksen osaston puitteissa. Tämä olisi yhdistettävä Euroopan unionista tehdyn sopimuksen 3 artiklassa tunnustettuihin unionin tavoitteisiin eli erittäin kilpailukykyisen sosiaalisen markkinatalouden edistämiseen, jonka tavoitteena on täystyöllisyys, sosiaalinen edistys, kansalaisten hyvinvointi ja Euroopan kestävä kehitys.

### Komitea toteaa lisäksi, että vähimmäispalkkoja koskevaan EU:n aloitteeseen liittyvä oikeudellinen tilanne on erittäin monimutkainen. EU voi antaa työoloja ja -ehtoja koskevia säädöksiä SEUT-sopimuksen 151 artiklan ja 153 artiklan 1 kohdan b alakohdan perusteella. Perussopimuksessa määrätään, että 153 artiklan määräyksiä ei sovelleta ”palkkoihin”. Toisaalta EU:n oikeuskäytännössä ja voimassa olevissa direktiiveissä palkkausta on pidetty keskeisenä työehtona. Asiasta on selvästi toisistaan eriäviä mielipiteitä. ETSK toteaa, että komission on omaksuttava tasapainoinen ja varovainen lähestymistapa.

### Eurooppalaisilla työmarkkinaosapuolilla on myös valtuudet tehdä sopimuksia sosiaalipolitiikkaa koskevan SEUT-sopimuksen osaston 155 artiklan nojalla.

## **Mahdollinen vähimmäispalkkaa koskeva EU:n säädösaloite: direktiivi tai neuvoston suositus**

### Vähimmäispalkkojen osalta vastuu Euroopan sosiaalisten oikeuksien pilarin sitoumusten täyttämisestä on ensisijaisesti yksittäisillä jäsenvaltioilla. Komissio on havainnut, että oikeudenmukaisia vähimmäispalkkoja koskevat EU:n toimet ovat tarpeen ja yksilöinyt mahdollisia keinoja niiden toteuttamiseksi. Suurin osa ETSK:n jäsenistä on sitä mieltä, että tällaiset toimet voisivat tuoda lisäarvoa, kun taas toiset ovat eri mieltä. Kaikissa EU:n tason toimissa on kunnioitettava täysin työmarkkinaosapuolten riippumattomuutta ja toimivallan jakoa EU:n ja kansallisen tason välillä.

### Työmarkkinaosapuolten toisen vaiheen kuulemisessa komissio toteaa, että tarkasteltavina olevat EU:n välineet ovat direktiivi ja neuvoston suositus. ETSK:ssa on eriäviä näkemyksiä siitä, olisiko jokin 153 artiklan mukainen EU:n säädösaloite, erityisesti direktiivi, oikeutettu, sillä SEUT-sopimuksen 153 artiklan 5 kohdan mukaan kyseisen artiklan määräyksiä ei sovelleta palkkoihin. Työmarkkinaosapuolten kuulemisen pohjalta ja työmarkkinaosapuolten välisten neuvottelujen puuttuessa, riippumatta siitä, mitä välinettä komissio harkitsee käyttävänsä oikeudenmukaista vähimmäispalkkaa koskevassa aloitteessa, olisi pyrittävä varmistamaan, että mahdolliset lakisääteiset vähimmäispalkat ovat oikeudenmukaisia suhteessa kunkin maan palkkajakaumaan ja että työntekijöiden oikeutta oikeudenmukaiseen korvaukseen kunnioitetaan ja taataan siten vähintään kohtuullinen elintaso työntekijöille ja heidän perheilleen. Siinä olisi myös otettava huomioon tärkeät taloudelliset näkökohdat, kuten tuottavuus.

### Komission mukaan sekä lainsäädännölliset että muut välineet ovat mahdollisia. Se toteaa, että työoloja ja -ehtoja koskeva direktiivi antaisi jäsenvaltiolle mahdollisuuden päättää, miten ne panisivat täytäntöön noudatettavat vähimmäisvaatimukset ja menettelylliset velvoitteet. Komissio toteaa myös, että jos ehdotetaan neuvoston suositusta, sen täytäntöönpanoa voitaisiin seurata eurooppalaiseen ohjausjaksoon sisällytetyssä erityisessä vertailuanalyysikehyksessä. Tässä yhteydessä voitaisiin keskustella periaatteista, jotka koskevat muun muassa tehokkaiden lakisääteisten palkanmuodostusjärjestelmien mekanismeja, työmarkkinaosapuolten osallistumista sekä kysymyksiä riittävyydestä, ja tarkkailla niiden toteutumista.

## **Julkisten hankintojen käyttö**

### Julkiset hankinnat ovat keino, jonka avulla EU:n ja jäsenvaltioiden julkiset laitokset voivat edistää kohtuullisia palkkoja, oikeudenmukaisia työoloja ja -ehtoja ja kollektiivista neuvottelumenettelyä samalla kun ne pyrkivät taloudellisiin, laadukkaiden palvelujen toimittamista koskeviin ja yleisen edun mukaisiin tavoitteisiin. Tämä on mahdollista työlausekkeita välikirjoissa, joissa julkinen viranomainen on sopimuspuolena, koskevan ILO:n yleissopimuksen (ILO C094) mukaisesti niin, että hyödynnetään paremmin julkisista hankinnoista annetussa EU:n voimassa olevassa lainsäädännössä säädettyjä sosiaalisia kriteerejä.

### Kollektiivista neuvottelumenettelyä voitaisiin tukea tehokkaasti koko EU:ssa myös sisällyttämällä julkisia hankintoja koskeviin EU:n sääntöihin asiaankuuluvia lausekkeita, joissa säädetään, että kollektiivisen neuvotteluoikeuden ja työehtosopimusten kunnioittaminen on edellytys kaikkien julkisia hankintoja koskevien sopimusten tekemiselle.

## **Tiedonkeruun parantaminen**

### EU voisi avustaa jäsenvaltioita useilla aihealueilla keräämällä tietoa ja laatimalla työmarkkinaosapuolia kuullen indikaattoreita ja valvontavälineitä lakisääteisten vähimmäispalkkojen alalla tapahtuvan kehityksen seurantaa varten.

Bryssel 18. syyskuuta 2020

Luca Jahier  
Euroopan talous- ja sosiaalikomitean puheenjohtaja

\*

\* \*

**HUOM**. Liite seuraavassa.

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

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

[**1) SWEDEN** 26](#_Toc53128542)

[**2) GERMANY** 27](#_Toc53128543)

[**3) ROMANIA** 30](#_Toc53128544)

[**4) SPAIN** 32](#_Toc53128545)

[**5) POLAND** 34](#_Toc53128546)

**1) SWEDEN – 12 June**

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

**2) GERMANY – 15 June 2020**

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

**3) ROMANIA – 15 June 2020**

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

**4) SPAIN – 16 June 2020**

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

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

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

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

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

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

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

As regards the link between the job market and minimum income, according to representatives from the **Ministry of Labour and Social Economy,** the main problems in Spain were job precarity and long-term unemployment. A minimum income was a solution for some workers, for example older people who find it difficult to find a job. The aim of a national minimum income was to bring coherence to the general system.

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

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

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

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

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

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

**5) POLAND – 16 June 2020**

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

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

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

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

**EAPN-PL** explained that in Poland, minimum wage has never been considered a main tool to fight against poverty. Since Polish NGOs are not included in the SDC, they are not involved in the deliberations on the minimum wage. They would like this to be changed, however, given that at the same time NGOs are also employers. A raise in minimum wage from the side of the government should translate into a raise in the supplementary payments that NGOs receive. EAPN-PL believes that minimum wage is not the only solution to combat poverty, but that a broader perspective needs to be adopted. In-work poverty is high in Poland not only due to the low level of wages, but also because of other important factors like inactive or unemployed members of households, mainly women with children and people with disabilities, but also a low level of minimum income protection. EAPN-PL feels that an EU directive on minimum wages would have a positive impact, but it should be complemented by a framework directive on minimum income.

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

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

\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_

1. [EUVL C 125, 21.4.2017, s. 10](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FI/TXT/?uri=uriserv:OJ.C_.2017.125.01.0010.01.FIN&toc=OJ:C:2017:125:TOC) [↑](#footnote-ref-1)
2. [EUVL C 97, 24.3.2020, s. 32](https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2020:097:SOM:FI:HTML) [↑](#footnote-ref-2)
3. [EUVL C 190, 5.6.2019, s. 1](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FI/TXT/?uri=uriserv:OJ.C_.2019.190.01.0001.01.FIN&toc=OJ:C:2019:190:TOC) [↑](#footnote-ref-3)
4. [*Spring 2020 Economic Forecast: A deep and uneven recession, an uncertain recovery*](file://https:/ec.europa.eu/info/business-economy-euro/economic-performance-and-forecasts/economic-forecasts/spring-2020-economic-forecast-deep-and-uneven-recession-uncertain-recovery_en) [↑](#footnote-ref-4)
5. Eurofound (2020), [*Living, working and COVID-19: First findings – April 2020*](https://www.eurofound.europa.eu/fi/publications/report/2020/living-working-and-covid-19-first-findings-april-2020), Dublin. [↑](#footnote-ref-5)
6. Mt. [↑](#footnote-ref-6)
7. Periaate nro 6 – Euroopan sosiaalisten oikeuksien pilari. [↑](#footnote-ref-7)
8. ”Kunnianhimoisempi unioni” *–* [Poliittiset suuntaviivat seuraavalle Euroopan komissiolle 2019–2024](https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/political-guidelines-next-commission_fi.pdf) [↑](#footnote-ref-8)
9. [EUVL C 125, 21.4.2017, s. 10](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FI/TXT/HTML/?uri=CELEX:52016AE1902&from=fi) [↑](#footnote-ref-9)
10. Eurofound, [*Minimum wages in 2019: Annual review*](https://www.eurofound.europa.eu/publications/report/2019/minimum-wages-in-2019-annual-review) [↑](#footnote-ref-10)
11. B. Galgóczi & J. Drahokoupil, *Condemned to be left behind? Can Central and Eastern Europe emerge from its low-wage model?*, ETUI, 2017. [↑](#footnote-ref-11)
12. Vähimmäispalkkaa saavat työntekijät voivat kuitenkin esimerkiksi kotitalouden kokoonpanosta riippuen edelleen tarvita etuuksia muista sosiaaliturvajärjestelmistä, työssäoloaikaisia etuuksia ja/tai veroetuuksia tai -hyvityksiä saavuttaakseen hyväksyttävän elintason. [↑](#footnote-ref-12)
13. Eurofound (2019), *Minimum wage in 2019 – Annual review* [↑](#footnote-ref-13)
14. [*Statutory Minimum Wages in the EU: Institutional Settings and Macroeconomic Implications*](http://ftp.iza.org/pp124.pdf), IZA Policy Paper No. 124, helmikuu 2017. [↑](#footnote-ref-14)
15. Eurofound (2017), [*In work poverty in the EU*](https://www.eurofound.europa.eu/fi/publications/report/2017/in-work-poverty-in-the-eu) [↑](#footnote-ref-15)
16. Raportissa määritellään viisi välillisten toimenpiteiden luokkaa, jotka voivat auttaa torjumaan työssäkäyvien köyhyyttä: kohtuuhintaisen lastenhoidon tarjoaminen; joustavat työaikajärjestelyt; toimenpiteet, joilla edistetään uralla etenemistä tai kohennetaan ihmisten taitoja; toimenpiteet, jotka auttavat kohottamaan pienituloisten elintasoa; toimenpiteet, joilla luodaan osallistavia työympäristöjä maahanmuuttajien, vammaisten henkilöiden tai muiden heikommassa asemassa olevien työntekijöiden mahdollisuuksien lisäämiseksi (ks. s. 41). [↑](#footnote-ref-16)
17. [EUVL C 190, 5.6.2019, s. 1](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FI/TXT/?uri=uriserv:OJ.C_.2019.190.01.0001.01.FIN&toc=OJ:C:2019:190:TOC) (työnantajat-ryhmä ei tukenut lausuntoa, ks. ETSK:n lausuntoon liitetty vastalausunto). [↑](#footnote-ref-17)
18. Ks. ETSK:n lausuntoon liitetty vastalausunto [EUVL C 190, 5.6.2019, s. 1](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FI/TXT/?uri=uriserv:OJ.C_.2019.190.01.0001.01.FIN&toc=OJ:C:2019:190:TO). [↑](#footnote-ref-18)
19. [EUVL C 97, 24.3.2020, s. 32](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FI/TXT/?uri=uriserv:OJ.C_.2020.097.01.0032.01.FIN&toc=OJ:C:2020:097:TOC) [↑](#footnote-ref-19)
20. 60 % kansallisesta ekvivalentista käytettävissä olevasta mediaanitulosta sosiaalisten tulonsiirtojen jälkeen. [↑](#footnote-ref-20)
21. Tämä on linjassa ETSK:n vuonna 2019 aiheesta ”Eurooppalainen puitedirektiivi vähimmäistulosta” antaman lausunnon kanssa. [EUVL C 190, 5.6.2019, s.1](https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2019:190:SOM:FI:HTML), ks. alaviite 13. [↑](#footnote-ref-21)
22. Eurofound (2019), [*Minimum wages in 2019: Annual review*](https://www.eurofound.europa.eu/sites/default/files/ef_publication/field_ef_document/ef19028en.pdf) [↑](#footnote-ref-22)
23. [*Second phase consultation of Social Partners under Article 154 TFEU on a possible action addressing the challenges related to fair minimum wages*](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=PI_COM:C(2020)3570) [↑](#footnote-ref-23)
24. *Disparities in minimum wages across Europe*, Eurostat, 3. helmikuuta 2020, <https://ec.europa.eu/eurostat/web/products-eurostat-news/-/DDN-20200203-2> [↑](#footnote-ref-24)
25. Euroopan komission toisen vaiheen työmarkkinaosapuolten kuulemisasiakirja. [↑](#footnote-ref-25)
26. Työmarkkinaosapuolten ensimmäisen vaiheen kuulemisesta saadut tiedot – s. 2, missä viitataan Eurostatin ansiorakennetutkimukseen ja EU-SILC-tutkimukseen (alaviitteet 6 ja 7). [↑](#footnote-ref-26)
27. Eurofound (2019), [*Upward convergence in employment and socioeconomic factors*](https://www.eurofound.europa.eu/sites/default/files/ef_publication/field_ef_document/ef18042en.pdf) [↑](#footnote-ref-27)
28. [*Good Jobs for All in a Changing World of Work, The OECD Jobs Strategy*](http://www.oecd.org/publications/good-jobs-for-all-in-a-changing-world-of-work-9789264308817-en.htm) [↑](#footnote-ref-28)
29. Dube, *Impacts of minimum wages: review of the international evidence*, 2019, HM Treasury, Lontoo: <https://www.gov.uk/government/publications/impacts-of-minimum-wages-review-of-the-international-evidence>; A. Godøy, M. Reich, *Minimum Wage Effects in Low-Wage Areas*, IRLE Working Paper 106-19, kesäkuu 2019. [↑](#footnote-ref-29)
30. ILO Committee of Experts on the Application of Conventions and Recommendations (2014): *General Survey on Minimum Wage Systems*, kohta 68. [↑](#footnote-ref-30)
31. Yleissopimus vähimmäispalkkojen määrittämisestä (nro 131), 1970 <https://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO::P12100_ILO_CODE:C131>. [↑](#footnote-ref-31)
32. Alankomaat, Bulgaria, Espanja, Latvia, Liettua, Malta, Portugali, Ranska, Romania ja Slovenia. [↑](#footnote-ref-32)
33. [*ILO Minimum Wage Policy Guide*](https://www.ilo.org/global/topics/wages/minimum-wages/definition/WCMS_439072/lang--en/index.htm) [↑](#footnote-ref-33)
34. Ks. neuvoston päätelmät: Vahvan sosiaalisen vuoropuhelun elvyttäminen <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-10449-2016-INIT/fi/pdf> sekä eurooppalaisten työmarkkinaosapuolten, Euroopan komission ja Euroopan unionin neuvoston puheenjohtajavaltion lausuma: <https://ec.europa.eu/social/main.jsp?langId=en&catId=89&newsId=2562> [↑](#footnote-ref-34)
35. Alankomaat, Belgia, Espanja, Irlanti, Liettua, Luxemburg, Malta, Portugali, Ranska, Romania ja Unkari. [↑](#footnote-ref-35)
36. Eurofound, [*Minimum wages in 2019: Annual review*](https://www.eurofound.europa.eu/sites/default/files/ef_publication/field_ef_document/ef19028en.pdf) [↑](#footnote-ref-36)
37. Eurofound, [*Minimum wages in 2019: Annual review*](https://www.eurofound.europa.eu/sites/default/files/ef_publication/field_ef_document/ef19028en.pdf) [↑](#footnote-ref-37)
38. Yhteisöjen tuomioistuimen tuomio asiassa C-268/06, Impact. [↑](#footnote-ref-38)
39. <https://www.coe.int/en/web/european-social-charter/-/protection-of-workers-rights-in-europe-shortcomings-found-but-also-positive-developments-in-certain-areas>. [↑](#footnote-ref-39)
40. <https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/fi/fs_20_51> [↑](#footnote-ref-40)
41. Grimshaw, D., Bosch, G. & Rubery, J. (2013), ”Minimum wages and collective bargaining: what types of pay bargaining can foster positive pay equity outcomes?”, *British Journal of Industrial Relations*, D OI 10.1111 / bji r.12021. [↑](#footnote-ref-41)
42. [OECD: *Negotiating our way up: Collective bargaining in a changing world of work*](http://www.oecd.org/employment/negotiating-our-way-up-1fd2da34-en.htm) [↑](#footnote-ref-42)
43. Mt. [↑](#footnote-ref-43)
44. Eurofound: *Developments in collectively agreed pay 2000–2017* – liite 1 <https://www.eurofound.europa.eu/sites/default/files/ef_publication/field_ef_document/ef18049en.pdf> [↑](#footnote-ref-44)
45. [EUVL C 303, 19.8.2016, s. 54](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FI/TXT/?uri=uriserv:OJ.C_.2016.303.01.0054.01.FIN&toc=OJ:C:2016:303:TOC), [EUVL C 434, 15.12.2017, s. 30](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FI/TXT/?uri=uriserv:OJ.C_.2017.434.01.0030.01.FIN&toc=OJ:C:2017:434:TOC); [EUVL C 13, 15.1.2016, s. 161](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FI/TXT/?uri=CELEX:52015AE0765&from=FI&lang3=FI&lang2=FI&lang1=FI); [EUVL C 125, 21.4.2017, s. 10](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FI/TXT/?uri=uriserv:OJ.C_.2017.125.01.0010.01.FIN&toc=OJ:C:2017:125:TOC) [↑](#footnote-ref-45)
46. Köyhyyden vastaista työtä tekevän kansalaisyhteiskunnan organisaation EAPN Sverigen kirjallisen kommentin mukaan EU:n olisi tärkeää pyrkiä luomaan järjestelmä vähimmäispalkkojen sääntelemiseksi kaikissa jäsenvaltioissa, mutta olisi myös yhtä tärkeää kunnioittaa niitä maita, joilla on työehtosopimusneuvottelujärjestelmä vähimmäispalkkojen sääntelemiseksi. [↑](#footnote-ref-46)
47. Espanjalainen työnantajajärjestö CEOE ei voinut osallistua videokonferenssiin, mutta esitti samat näkemykset kirjallisessa lausunnossaan. [↑](#footnote-ref-47)
48. Työntekijöiden sosiaalisia perusoikeuksia koskeva yhteisön peruskirja vuodelta 1989 <http://aei.pitt.edu/4629/1/4629.pdf>; ihmisoikeuksien yleismaailmallisen julistuksen 23 artiklan 3 kohta <https://www.ohchr.org/EN/UDHR/Documents/UDHR_Translations/eng.pdf>; taloudellisia, sosiaalisia ja sivistyksellisiä oikeuksia koskevan kansainvälisen yleissopimuksen 7 artikla, <https://www.ohchr.org/en/professionalinterest/pages/cescr.aspx>; vuonna 1961 tehdyn Euroopan neuvoston Euroopan sosiaalisen peruskirjan 4 artiklan 1 kohta; YK:n vahvistamat kestävän kehityksen tavoitteet, erityisesti tavoitteet nro 1, 8 ja 10; ILO:n yleissopimus nro 95 palkkasuojasta, 1949; Euroopan sosiaalisen peruskirjan 4 artiklan 5 kohta; ILO:n yleissopimus nro 173, joka koskee työntekijöiden saatavien turvaamista (työnantajan maksukyvyttömyys), 1992; tarkistetun Euroopan sosiaalisen peruskirjan 25 artikla (1996) <https://www.coe.int/en/web/conventions/full-list/-/conventions/rms/090000168007cf93> [↑](#footnote-ref-48)
49. Due to a sudden and unforeseen impediment, the CEOE was not able to participate in the country call and therefore sent a written contribution after the meeting. [↑](#footnote-ref-49)