



Brüssel, 27. juuli 2026
(OR. en)

12198/26

Institutsioonidevaheline
dokument:
2020/0310 (COD)

SOC 518
EMPL 289
CODEC 1508

SAATEMÄRKUSED

Saatja:	Euroopa Komisjoni peasekretär, allkirjastanud Martine DEPREZ, direktor
Kättesaamise kuupäev:	24. juuli 2026
Saaja:	Thérèse BLANCHET, Euroopa Liidu Nõukogu peasekretär
Komisjoni dok nr:	COM(2026) 388 final
Teema:	KOMISJONI ARUANNE EUROOPA PARLAMENDILE JA NÕUKOGULE, milles käsitletakse liikmesriikide edastatud andmeid ja teavet miinimumpalga kaitse ja kollektiivlääbirääkimiste edendamise tegevuskavade kohta, vastavalt direktiivi (EL) 2022/2041 artikli 10 lõikele 3

Käesolevaga edastatakse delegatsioonidele dokument COM(2026) 388 final.

Lisatud: COM(2026) 388 final



EUROOPA
KOMISJON

Brüssel, 23.7.2026
COM(2026) 388 final

KOMISJONI ARUANNE EUROOPA PARLAMENDILE JA NÕUKOGULE,
milles käsitletakse liikmesriikide edastatud andmeid ja teavet miinimumpalga kaitse ja
kollektiivlääbirääkimiste edendamise tegevuskavade kohta, vastavalt direktiivi
(EL) 2022/2041 artikli 10 lõikele 3

{SWD(2026) 237 final}

Sisukord

SISSEJUHATUS.....	3
I OSA. ANDMED JA TEAVE MIINIMUMPALGA KAITSE KOHTA.....	4
II OSA. KOLLEKTIIVLÄBIRÄÄKIMISTE EDENDAMISE TEGEVUSKAVAD.....	10
JÄRELDUS.....	13

SISSEJUHATUS

Direktiiviga (EL) 2022/2041,¹ mis käsitleb piisavat miinimumpalka Euroopa Liidus (edaspidi „miinimumpalga direktiiv“ või „direktiiv“), luuakse raamistik seadusjärgsete miinimumpalkade piisavuse tagamiseks, palgakujundust käsitlevate kollektiivlääbirääkimiste edendamiseks ning töötajate tegeliku juurdepääsu parandamiseks miinimumpalga kaitsele. See on üks Euroopa sotsiaalõiguste samba² peamisi väljundeid, eelkõige seoses palku käsitleva 6. põhimõttega.

Direktiivi kohaselt peavad kõik liikmesriigid esitama korrapäraselt andmeid ja teavet miinimumpalga kaitse kohta (artikli 10 lõige 2). Konkreetsed aruandluskohustused sõltuvad liikmesriigis kehtivast miinimumpalga kaitse süsteemist. Samuti nõutakse direktiivis, et liikmesriigid, kus kollektiivlääbirääkimistega hõlmatus määr jääb alla 80 % künnise, koostaksid tegevuskavad kollektiivlääbirääkimiste edendamiseks (artikli 4 lõige 2).

Lisaks kohustatakse direktiivi artikli 10 lõikega 3 komisjoni analüüsima liikmesriikide edastatud andmeid ja teavet ning nende tegevuskavu ja esitama iga kahe aasta tagant selle kohta aruande Euroopa Parlamendile ja nõukogule.

Käesolev aruanne on esimene artikli 10 lõike 3 kohaselt koostatud perioodiline aruanne. Aruanne koosneb kahest osast.

- I osa käsitleb direktiivi artikli 10 lõike 2 kohaselt liikmesriikide edastatud andmeid ja teavet miinimumpalga kaitse kohta ning hõlmab aastaid 2021, 2022 ja 2023. Kuna direktiiv jätab liikmesriikidele aruandluses märkimisväärse kaalutlusruumi, võivad need andmed ja see teave erineda Eurostati avaldatavast miinimumpalga statistikast³.
- II osas käsitletakse direktiivi artikli 4 lõike 2 kohaselt nende liikmesriikide koostatud kollektiivlääbirääkimiste edendamise tegevuskavasid, kus kollektiivlääbirääkimistega hõlmatus määr on alla 80 %.

Käesolev aruanne põhineb liikmesriikide esitatud andmetel ja tabel ning muudel avalikult kättesaadavatel allikatel. See ei piira komisjoni poolt riiklike ülevõtmismeetmete suhtes tehtavat vastavushindamist ega seisukohta, mille komisjon võib võtta mis tahes tulevastes kohtumenetlustes.

Aruandele on lisatud komisjoni talituste töödokument,⁴ milles esitatakse analüüsi kohta täpsemad üksikasjad ning avaldatakse liikmesriikide edastatud andmed ja teave, nagu direktiivis nõutud.

(1) Euroopa Parlamendi ja nõukogu 19. oktoobri 2022. aasta direktiiv (EL) 2022/2041, mis käsitleb piisavat miinimumpalka Euroopa Liidus, <https://eur-lex.europa.eu/eli/dir/2022/2041/oj/est>.

(2) Institutsioonide ühine teadaanne Euroopa sotsiaalõiguste samba kohta, (2017/C 428/09), [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ET/TXT/?uri=CELEX:32017C1213\(01\)&qid=1783149879577](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ET/TXT/?uri=CELEX:32017C1213(01)&qid=1783149879577).

(3) Eurostat avaldab miinimumpalga statistikat, mis põhineb võrreldavatel ja ühtlustatud andmetel. Lisateave: https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Minimum_wage_statistics.

(4) SWD(2026) 237.

I OSA. ANDMED JA TEAVE MIINIMUMPALGA KAITSE KOHTA

Miinimumpalga kaitse on olemas kõigis liikmesriikides kas seadusjärgse miinimumpalga kujul või kollektiivlääbirääkimiste kaudu. 20 liikmesriiki teatavad, et neil on seadusjärgne miinimumpalk, samas kui seitse liikmesriiki tagavad miinimumpalga kaitse üksnes kollektiivlepingute kaudu (tabel 1). See eristus on määrava tähtsusega, sest direktiivi teatavaid sätteid kohaldatakse üksnes liikmesriikide suhtes, kus on seadusjärgne miinimumpalk.

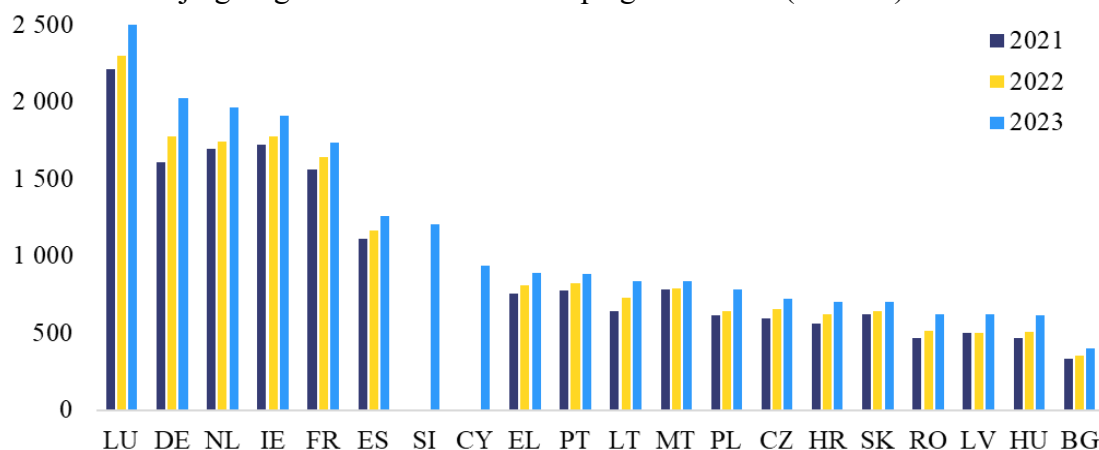
Tabel 1. Valdav miinimumpalga kaitse süsteem liikmesriikide enda esitatud andmete põhjal

Seadusjärgsed miinimumpalgad	Bulgaaria, Hispaania, Horvaatia, Iirimaa, Kreeka, Küpros, ⁵ Leedu, Luksemburg, Läti, Madalmaad, Malta, Poola, Portugal, Prantsusmaa, Rumeenia, Saksamaa, Slovakkia, Sloveenia, Tšehhi, Ungari
Üksnes kollektiivlepingutega ette nähtud miinimumpalga kaitse	Austria, Belgia, Eesti, Itaalia, Rootsi, Soome, Taani

Seadusjärgne miinimumpalk

Seadusjärgsete miinimumpalkade tase on liikmesriigiti nominaalväärtuses väga erinev (joonis 1)⁶. 2023. aastal olid kõrgeimad miinimumpalgad Luksemburgis (2509 eurot kuus), Saksamaal (2023 eurot) ja Madalmaades (1965 eurot), millele järgnesid Iirimaa (1910 eurot) ja Prantsusmaa (1735 eurot). Hispaanias ja Sloveenias olid miinimumpalgad ligikaudu 1200 eurot. Üheksas liikmesriigis⁷ jäid need vahemikku 700–940 eurot. Kõige madalamad miinimumpalgad olid Bulgaarias (399 eurot), seejärel Ungaris (615 eurot), Lätis (620 eurot) ja Rumeenias (622 eurot).

Joonis 1. Seadusjärgse igakuise brutomiinimumpalga tase ELis (eurodes)



Märkus: Sloveenia esitas andmed üksnes 2023. aasta kohta. Küpros kehtestas seadusjärgse miinimumpalga 2023. aastal.

(⁵) Küpros kehtestas riikliku seadusjärgse miinimumpalga 2023. aastal. 2021. ja 2022. aastal tagati miinimumpalga kaitse kollektiivlepingutega või mõnes sektoris sektoripõhise miinimumpalga kaudu.

(⁶) Parema võrreldavuse tagamiseks on esitatud seadusjärgsed miinimumpalgad teisendatud aasta kaalutud keskmisteks kuupõhisteks miinimumpalkadeks.

(⁷) Horvaatia, Kreeka, Küpros, Leedu, Malta, Poola, Portugal, Slovakkia, Tšehhi.

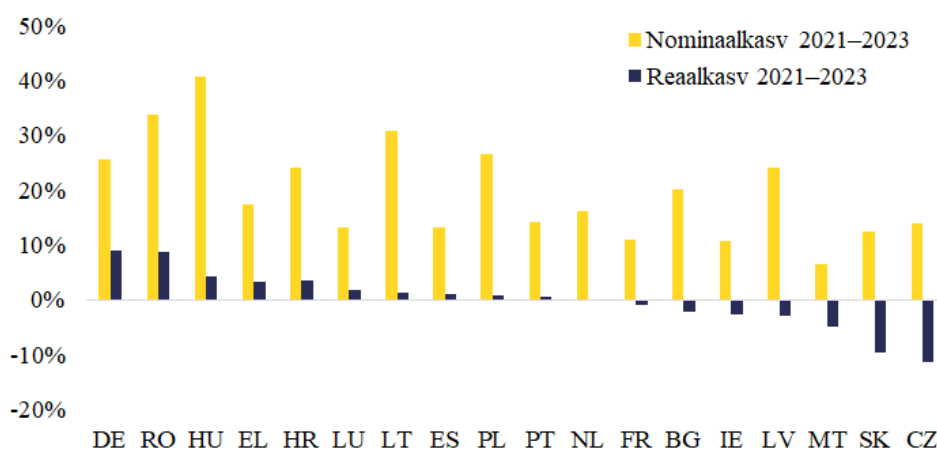
Allikas: liikmesriikide esitatud andmed, teisendatud eurodesse ja keskmisteks kuupõhisteks palgatasemeteks.

Seadusjärgsete miinimumpalkade erinevused liikmesriikide vahel on märkimisväärselt väiksemad, kui võtta arvesse hinnatasemete erinevusi. Nominaalväärtuses eurodes on ELi kõrgeim igakuine brutomiinimumpalk ligikaudu kuus korda suurem kui madalaim. Ostujõu standardites väljendatuna on see erinevus siiski üle kolme korra väiksem, kuna madalama miinimumpalgaga liikmesriikides on hinnatase tavaliselt madalam. Ostujõu standardites olid 2023. aastal igakuised brutomiinimumpalgad kõrgeimad Luksemburgis ja Saksamaal, millele järgnesid Madalmaad ja Prantsusmaa. Kõige madalamatest seadusjärgsetest miinimumpalkadest teatas Bulgaaria, kellele järgnesid Läti ja Tšehhi.

Seadusjärgne miinimumpalk kasvas kiiremini riikides, kus see oli algselt madalam, toetades ülespoole suunatud lähenemist. Aastatel 2021–2023 vähenes nominaalse miinimumpalga erinevus liikmesriikides kooskõlas direktiivis sätestatud eesmärkidega. Seda toetas asjaolu, et algselt madalama nominaaltasemega palkadega liikmesriigid jõudsid teistele riikidele järele, ning näiteks Ungari ja Rumeenia minimaalpalga nominaalkasv oli perioodi jooksul suurim (vastavalt 40,8 % ja 33,7 %). See seadusjärgse miinimumpalga nominaalväärtuse ülespoole suunatud lähenemine on jätkunud pärast vaatlusperioodi.

Ajavahemikul 2021–2023 korvas seadusjärgsete miinimumpalkade tõus kõrgeist inflatsioonist põhjustatud ostujõu vähenemise ligikaudu pooltes liikmesriikides (joonis 2). 2023. aastal olid reaalsed seadusjärgsed miinimumpalgad 2021. aastaga võrreldes kõrgemad kümnes neist 18 liikmesriigist, mille kohta andmed olid kättesaadavad⁸. Suurim tõus reaalkasvades registreeriti Saksamaal (9 %) ja Rumeenias (8,7 %), samas kui üle 2 % suurune kasv registreeriti Ungaris (4,3 %), Horvaatias (3,5 %) ja Kreekas (3,1 %). Mõõdukam tõus, mis jäi alla 2 %, registreeriti Luksemburgis, Leedus, Hispaanias, Poolas ja Portugalis. Seevastu Madalmaades ja Prantsusmaal registreeriti väike, alla 1 % langus, samal ajal kui Bulgaarias, Iirimaa, Lätis ja Maltal toimus märgatavam, 2–5 % langus. Seadusjärgsete miinimumpalkade reaalkasvade suurim vähenemine oli Slovakkias (–9,7 %) ja Tšehhis (–11,4 %), kus suhteliselt kõrge inflatsiooniga kaasnes üksnes piiratud miinimumpalga tõus⁹.

Joonis 2. Seadusjärgse miinimumpalga areng



Märkus: Sloveenia esitas andmed üksnes 2023. aasta kohta. Küpros võttis seadusjärgse miinimumpalga kasutusele 2023. aastal.

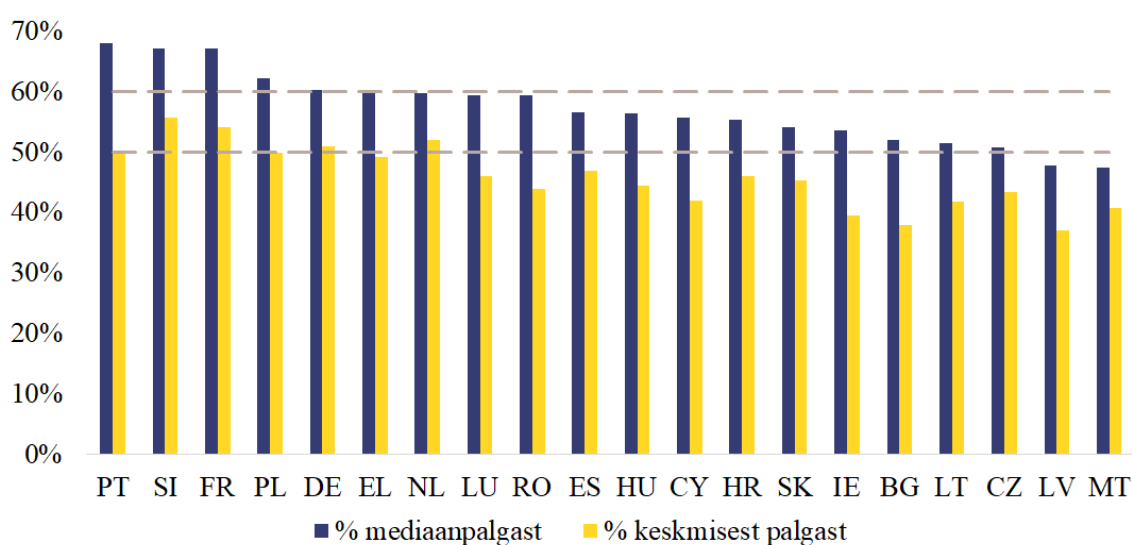
⁽⁸⁾ Küprose ja Sloveenia puhul ei olnud kasvumäärasid võimalik arvutada, kuna Sloveenia esitas andmed üksnes 2023. aasta kohta ning Küpros kehtestas seadusjärgse miinimumpalga 2023. aastal.

⁽⁹⁾ Aruandeperioodist väljapoole jäänud hilisemad tõusud on ostujõu vähenemist ELis veelgi korvanud. Vt näiteks Euroopa Komisjon, *Labour market and wage developments in Europe – Annual review 2025*, 2025.

Allikas: liikmesriikide esitatud andmetel põhinevad komisjoni enda arvutused.

2023. aastal moodustasid seadusjärgsed miinimumpalgad kuues liikmesriigis vähemalt 60 % brutomediaanpalgast ja neljas neist üle 50 % keskmisest brutopalgast (joonis 3). Seadusjärgsed miinimumpalgad ulatusid 60 %ni mediaanpalgast Portugalis, Sloveenias, Prantsusmaal, Poolas, Saksamaal ja Kreekas. Madalmaad, Luksemburg, Rumeenia, Hispaania, Küpros, Ungari ja Horvaatia jäid viie protsendipunkti piiresse soovituslikust 60 % võrdlusväärtusest, samas kui viies liikmesriigis ulatusid väärtused 50–54 %ni mediaanpalgast¹⁰. 2023. aastal oli see indeks madalaim Lätis ja Maltal, jäädes alla 50 %. Sarnane pilt ilmneb miinimumpalga taseme vaatlemisel suhtena keskmisesse palka. Seadusjärgse miinimumpalga tase oli üle 50 % keskmisest palgast Sloveenias, Prantsusmaal, Madalmaades ja Saksamaal, samal ajal kui Kreeka, Portugal ja Poola jäid sellest väärtusest ühe protsendipunkti piiresse.

Joonis 3. Seadusjärgse miinimumpalga suhe mediaanpalka ja keskmisesse palka, 2023



Allikas: komisjoni enda arvutused liikmesriikide esitatud andmete ning Eurostati arvutuste põhjal, mis käsitlevad mediaan- ja keskmist palka ning milles on kasutatud töötasu struktuuri uuringut.

Ajavahemikul 2021–2023 tõusid seadusjärgsed miinimumpalgad enamikus liikmesriikides kiiremini kui mediaanpalgad. Seadusjärgse miinimumpalga ja mediaanpalga suhte suurim kasv toimus Saksamaal, kus see kasvas aastatel 2021–2023 8,1 protsendipunkti. Teised liikmesriigid, kus see suhe märkimisväärselt suurenes, olid Madalmaad, Kreeka, Portugal, Hispaania ja Ungari (2–3 protsendipunkti), samas kui väiksem kasv registreeriti Prantsusmaal, Tšehhis, Lätis, Rumeenias, Leedus, Iirimaa, Luksemburgis ja Poolas (0,5–2 protsendipunkti). Miinimumpalgad kasvasid mediaanpalkadest aeglasemalt üksnes Horvaatias, Maltal, Slovakkias ja Bulgaarias (–0,2 kuni –4,8 protsendipunkti). Need arengusuundumused viitavad palkade kokkusurumisele palgajaotuse alumises osas, kuna seadusjärgsete miinimumpalkade tase lähenes enamikus liikmesriikides mediaanpalkale. Lisaks võis miinimumpalkade tõusust tulenev ülekanduv mõju miinimumi lähedal olevatele palkadele veelgi vähendada madalate palkade ja mediaanpalkade vahelist erinevust.

Seadusjärgset miinimumpalka saavate töötajate osakaal varieerub liikmesriigiti suurel määral ning aastased muutused on piiratud. Liikmesriikide esitatud osakaalud jäid vahemikku 1–25 %, kuid nende osakaalude riikidevaheline võrreldavus on andmeallikate ja

⁽¹⁰⁾ Slovakkia, Iirimaa, Bulgaaria, Leedu ja Tšehhi.

metoodikate erinevuste tõttu väga piiratud¹¹. Miinimumpalka saavate töötajate osakaal oli üldjuhul suurem nooremate töötajate, väiksemates ettevõtetes töötavate töötajate ning ehituse, külaliskeskkonnajärgse ning haldus- ja abitegevuste sektoris töötavate töötajate seas. Enamikus liikmesriikides, mille kohta esitati võrreldavad jaotatud andmed, oli miinimumpalka saajate osakaal suurem naiste seas. Ajavahemikul 2021–2023 jäid osakaalud üldjoontes stabiilseks ning muutused olid Ungaris, Tšehhis, Lätis, Leedus, Madalmaades, Luksemburgis, Maltal ja Iirimaa all ühe protsendipunkti. Poolas ja Slovakkias vähenes osakaal ühe kuni kahe protsendipunkti võrra ning Bulgaarias, Horvaatias ja Portugalis ligi kolme protsendipunkti võrra. Seevastu Hispaanias suurenes see veidi üle ühe protsendipunkti ning Saksamaal, Prantsusmaal ja Rumeenias nelja kuni kuue protsendipunkti võrra. Miinimumpalka saavate töötajate osakaalu suurem kasv viitab palgade kokkusurumisele palgajaoosuse alumises osas.

Mõned liikmesriigid lubavad tööandjatel maksta teatavatele töötajarühmadele seadusjärgsest miinimumpalgast madalamat palka. Noortele töötajatele (Küpros, Prantsusmaa, Saksamaa, Iirimaa, Luksemburg, Malta, Madalmaad), hiljuti tööle võetud töötajatele (Küpros, Saksamaa) või puuetega töötajatele (Madalmaad, Portugal) ette nähtud erandite eesmärk on hõlbustada nende töötajate integreerimist tööturule. Üliõpilastele, töökohapõhistele õppijatele ja praktikantidele (Prantsusmaa, Madalmaad, Portugal) ette nähtud eranditel on lisaeesmärk julgustada tööandjaid pakkuma kutseõpet.

Lisaks kohaldavad mitu liikmesriiki seadusjärgse miinimumpalka erisusi teatavates piirkondades, sektorites või kutsealadel töötavate töötajate suhtes. Neid põhjendatakse tavaliselt piirkonna majandusliku olukorraga (näiteks Mayotte'is, mis on Prantsusmaa ülemeredepartemang) või sektori või kutseala eripäraga. Küprosel kohaldatakse hotellisektori töötajate suhtes sektori- ja kutsealapõhiseid miinimumpalku, mis põhinevad sotsiaalpartneritega sõlmitud kokkuleppel. Prantsusmaal on lapsehoidjatele ja hooldajatele ette nähtud erisuste eesmärk tasakaalustada nendel kutsealadel töötavate töötajate huve nende tööandjate huvidega, sealhulgas vajadusega tagada, et need abiteenused jääksid taskukohaseks. Ungaris avalikel töödel osalevate töötajate ning Lätis vangide suhtes kohaldatakse madalamate miinimumpalkade eesmärk on vastavalt julgustada töötajaid otsima tööd erasektoris ja toetada nende taasintegreerimist. Seevastu Malta ja Rumeenia on kehtestanud erisused, mille kohaselt tuleb töötajatele maksta seadusjärgsest miinimumpalgast kõrgemat palka sektorites, mida mõjutab majanduslik volatiilsus või kus töötajatel on nõrgem läbirääkimispositsioon.

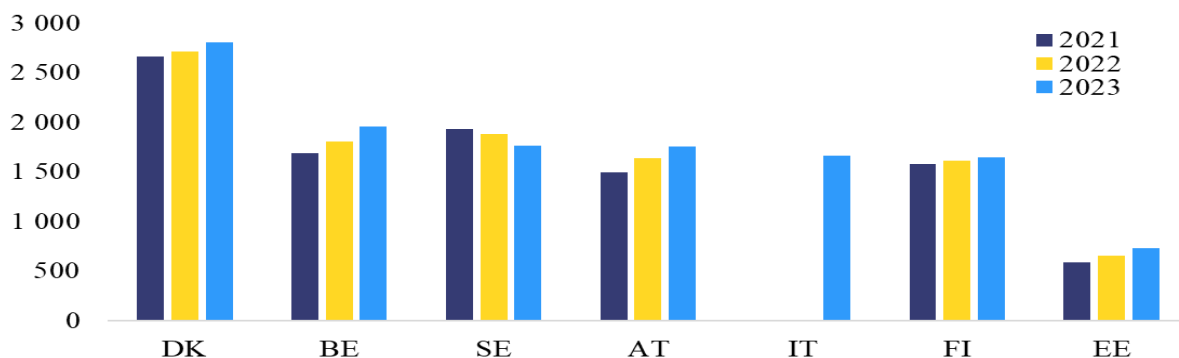
Mitu liikmesriiki lubavad tööandjatel kohaldada mahaarvamisi, mille tulemusel võib töötajale makstav tasu langeda seadusjärgsest miinimumpalgast madalamale tasemele. Need võivad olla seotud tööandja pakutava majutusega (Küpros, Iirimaa, Madalmaad), toiduga (Küpros, Iirimaa), ravikindlustusega (Madalmaad), trahvidega põhjendamata puudumiste ning töötervishoiu ja tööohutuse normide rikkumise eest (Poola), tööandjale tekitatud kahju hüvitamisega (Leedu, Poola), samuti elatisraha maksete ning muude haldus- või kohtulikult määratud mahaarvamistega (Horvaatia, Tšehhi, Prantsusmaa, Leedu, Poola). Paljudel juhtudel on mahaarvamiste ulatus piiratud kindlaksmääratud protsendiga töötaja palgast, mis jääb üldjuhul vahemikku 5–30 %. Muid mahaarvamisi võib kohaldada üksnes tingimusel, et saajale on tagatud minimaalne sissetulekutase.

⁽¹¹⁾ Eurostati avaldatud ühtlustatud andmetest nähtub, et 2022. aastal jäi nende töötajate osakaal, kes said alla 105 % seadusjärgsest miinimumpalgast, vahemikku 2,6 % Tšehhis kuni 13,0 % Bulgaarias.

Üksnes kollektiivlepingutega ette nähtud miinimumpalga kaitse

Kollektiivlepingute madalaimad palgamäärad madalapalgaliste puhul⁽¹²⁾ on asjaomastes liikmesriikides väga erinevad (Joonis 4). 2023. aastal registreeris kõrgeima määra Taani (2807 eurot kuus), kellele järgnes Belgia (1955 eurot). Palgamäärad vahemikus 1600–1800 eurot registreeriti Rootsis (1762 eurot), Austrias (1750 eurot), Itaalias (1659 eurot)¹³ ja Soomes (1642 eurot), samas kui Eesti teatas madalaimast palgamäärast (725 eurot)¹⁴. Nendes liikmesriikides said töötajad, kes ei olnud kollektiivlepinguga hõlmatud, üldjuhul vähem palka kui kollektiivlepinguga hõlmatud töötajad.

Joonis 4. Kollektiivlepingutes ette nähtud madalaimad kuupõhised palgamäärad (eurodes)



Märkus: Rootsis on eurodes väljendatud nominaalsete madalaimade palgamäärade vähenemine tingitud vahetuskursi muutustest. Nominaalsumma omavääringus kasvas vaatlusalusel perioodil. Itaalia esitas andmed üksnes 2023. aasta kohta.

Allikas: liikmesriikide esitatud andmed, teisendatud eurodesse ja kuupõhisteks palgatasemeteks.

Kollektiivlepingutega kokku lepitud madalaimade palgamäärade erinevused liikmesriikide vahel on väiksemad, kui võtta arvesse hinnatasemete erinevusi. 2023. aastal olid nominaalsed madalaimad palgamäärad Taanis peaaegu neli korda suuremad kui Eestis. Ostujõu standardites väljendatuna, et võtta arvesse asjaolu, et kõrgemate palgamääradega liikmesriikides on hinnatase tavaliselt kõrgem, väheneb see erinevus alla kolmekordseks. Ostujõu standardites olid kollektiivlepingutega kokku lepitud madalaimad palgamäärad 2023. aastal kõrgeimad Taanis, kellele järgnesid Itaalia, Belgia, Austria, Rootsi ja Soome. Ostujõu seisukohast olid madalaimad palgamäärad – märkimisväärse vahega – Eestis.

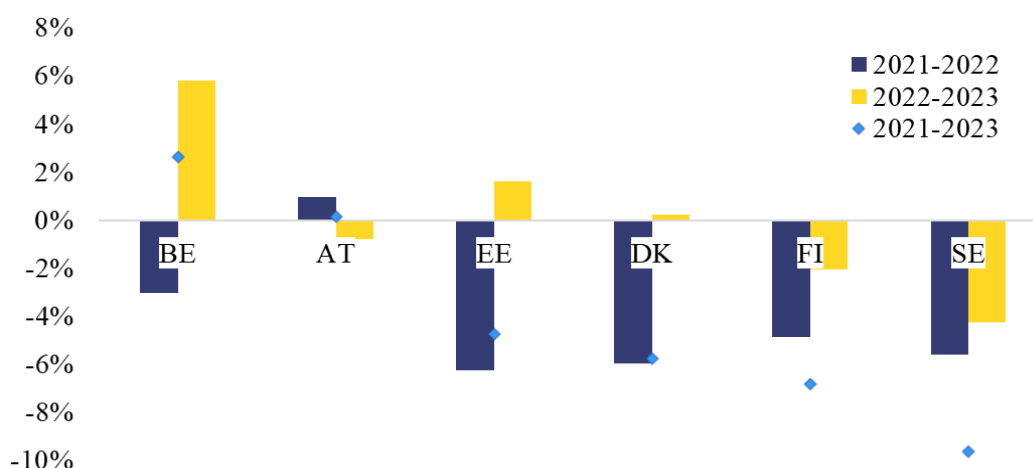
Enamikus liikmesriikides, kus tuginetakse üksnes kollektiivlääbirääkimistele, jäi kollektiivlepingutega kokku lepitud madalaimade palgamäärade tõus vaatlusperioodil inflatsioonile alla (joonis 5). Ajavahemikul 2021–2023 vähenes madalaimat palgamäära saavate töötajate ostujõud kõigis riikides, välja arvatud Austria ja Belgia, 5–10 %. Suurim vähenemine registreeriti Rootsis (–10 %). Väiksem, kuid siiski märkimisväärne ostujõu vähenemine registreeriti Soomes (–7 %), Taanis (–6 %) ja Eestis (–5 %). Austrias püsisid madalaimad palgamäärad reaalkväärtuses suhteliselt stabiilsed (0,2 %), samas kui Belgias kasvasid need 3 %.

⁽¹²⁾ Eurostat määratleb madalapalgalised töötajad töötajatena, kes saavad kuni kaks kolmandikku riigi mediaansest brutotunnitasust. Direktiiv lubab liikmesriikidel siiski kasutada oma määratlusi.

⁽¹³⁾ Itaalia esitas madala sissetulekuga töötajaid hõlmavate valitud kollektiivlepingute puhul madalaima palgamäära asemel 25. protsentiili palgamäära.

⁽¹⁴⁾ Liikmesriigid on kindlaks teinud madalapalgalisi töötajaid hõlmavad kollektiivlepingud ja esitanud andmed nendes sisalduvate madalaimade palgamäärade kohta.

Joonis 5. Madalaimate palgamäärade reaalkasv, 2021–2023



Märkus: Itaalia kasvumäärad ei olnud kättesaadavad, kuna andmed esitati üksnes 2023. aasta kohta.

Allikas: liikmesriikide esitatud andmed.

Miinimumpalka saavate töötajate ostujõu vähenemise ulatus kajastab miinimumpalka kaitse süsteemide suutlikkust kohanduda õigeaegselt kõrge inflatsiooniga. Mitmes riigis, kus miinimumpalka kaitse on ette nähtud üksnes kollektiivlepingutes, vähenes madalaimat palgamäär saavate töötajate reaalpalk aastatel 2021–2023, samas kui seadusjärgse miinimumpalgaga liikmesriikide puhul on pilt mitmekesisem. Kui miinimumpalka kindlaksmääramine eeldab kollektiivläbirääkimisi, võib kohanduste tegemine ettenägematute asjaoludega, näiteks inflatsiooni järsu kiirenemisega, võtta rohkem aega¹⁵. Lisaks erineb liikmesriigiti see, kuidas inflatsiooniootusi palgakujunduse protsessis arvesse võetakse. Majanduslikku ja sotsiaalset mõju leevendas siiski asjaolu, et liikmesriikides, kus miinimumpalka kaitse tugineb kollektiivlepingutele, olid madalaimad palgamäärad üldjuhul suhteliselt kõrged võrreldes teiste ELi riikide seadusjärgsete miinimumpalkadega.

Hõlmatus kollektiivläbirääkimistega

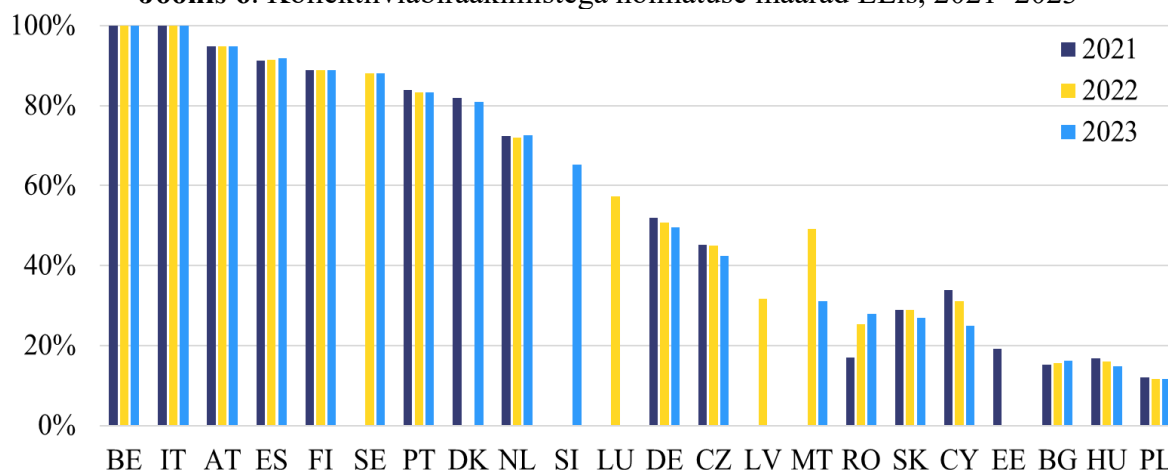
Kollektiivläbirääkimistega hõlmatus e määrad varieeruvad liikmesriigiti suurel määral: mõnes liikmesriigis hõlmavad kollektiivlepingud kõiki töötajaid, teistes aga vähem kui viiendikku töötajatest (joonis 6). Belgias ja Itaalias oli kollektiivläbirääkimistega hõlmatus määr 2023. aastal 100 %, samas kui kuues täiendavas liikmesriigis ületas see määr 80 % künnist, nimelt Austrias (94,9 %), Hispaanias (91,8 %), Soomes (88,8 %), Rootsis (88 %), Portugalis (83,3 %) ja Taanis (81 %). Sellest künnisest allpool oli üle poole kõigist töötajatest kollektiivlepingutega hõlmatud Madalmaades (72,6 %), Sloveenias (65,3 %) ja Luksemburgis (57,3 %). Üks viiendik kuni pooled töötajatest olid hõlmatud Saksamaal (49,5 %), Tšehhis (42,4 %), Lätis (31,6 %), Maltal (31 %), Rumeenias (28,0 %), Slovakkias (27 %) ja Küprosel (24,9 %). Kõige madalamast, alla 20 % jäävast kollektiivläbirääkimistega hõlmatus e määrast teatasid Eesti (19,1 %), Bulgaaria (16,2 %), Ungari (14,8 %) ja Poola (11,6 %)¹⁶. Ajavahemikul 2021–2023 muutusid kollektiivläbirääkimistega hõlmatus e määrad suhteliselt vähe, välja arvatud Küprosel, Maltal ja Rumeenias¹⁷.

⁽¹⁵⁾ OECD „Employment Outlook“ (Tööhõive ülevaade) (2023).

⁽¹⁶⁾ Andmete kättesaadavuse tõttu viitavad Luksemburgi ja Läti kollektiivläbirääkimistega hõlmatus e määrad selles võrdluses 2022. aastale, samas kui Eesti määr viitab 2021. aastale.

⁽¹⁷⁾ Küprosel on teatatud vähenemine kooskõlas riigis täheldatud ametiühingutesse kuulumise määra pikemaajalise langusega. Rumeenias kajastab teatatud suurenemine tõenäoliselt nii institutsioonilisi arenguid,

Joonis 6. Kollektiivlääbirääkimistega hõlmatuse määrad ELis, 2021–2023



Märkus: Horvaatia, Prantsusmaa, Kreeka, Iirimaa ja Leedu ei esitanud andmeid kolmest aastast ühegi puhul. Malta kasutas iga aruandeaasta puhul erinevaid andmeallikaid – 2022. aasta kohta töötasu struktuuri uuringut ning 2023. aasta kohta töösuhete ja tööhõive suhete osakonna tehtud uuringut. Rootsi kasutas 2021. aastal kollektiivlääbirääkimiste katvuse arvutamiseks teistsugust meetodit. Sloveenia, Luksemburg, Läti ja Eesti esitasid andmed ainult konkreetsete aastate kohta.

Allikas: liikmesriikide esitatud andmed.

II OSA. KOLLEKTIIVLÄBIRÄÄKIMISTE EDENDAMISE TEGEVUSKAVAD

Praegu on 18 liikmesriiki, kus kollektiivlääbirääkimistega hõlmatuse määr jääb alla 80 % künnise¹⁸. Seetõttu on need liikmesriigid kohustatud koostama kollektiivlääbirääkimiste edendamise tegevuskava vastavalt direktiivi artikli 4 lõikele 2. Direktiivis on samuti sätestatud, et tegevuskavad tuleb avalikustada ja neist tuleb komisjoni teavitada. Kuigi direktiivis ei ole sätestatud tegevuskavade koostamise tähtaega, võib järeldada, et seda tuleks teha põhjendamatult viivitusega.

15. juuni 2026. aasta seisuga on komisjon saanud tegevuskavad 12 liikmesriigilt¹⁹. Seetõttu piirdub analüüsi ulatus nende liikmesriikide tegevuskavadega. Ülejäänud kuues liikmesriigis²⁰ arutatakse tegevuskavasid sotsiaalpartneritega. Komisjon jälgib tähelepanelikult olukorda nendes riikides ja eeldab, et nad koostavad oma tegevuskavad lähikuudel.

Nagu direktiivis nõutud, on saadud tegevuskavad koostatud sotsiaalpartnerite kaasamisega²¹. Enamik liikmesriike täpsustab oma tegevuskavades, et need koostati pärast

näiteks sotsiaaldialoogi reforme, kui ka mõõtmismetoodikat. Malta puhul on langus tingitud erinevate andmeallikate kasutamisest.

⁽¹⁸⁾ Bulgaaria, Eesti, Horvaatia, Iirimaa, Kreeka, Küpros, Leedu, Luksemburg, Läti, Madalmaad, Malta, Poola, Rumeenia, Saksamaa, Slovakkia, Sloveenia, Tšehhi ja Ungari.

⁽¹⁹⁾ Bulgaaria, Eesti, Iirimaa, Kreeka, Leedu, Läti, Madalmaad, Malta, Poola, Rumeenia, Slovakkia ja Tšehhi.

⁽²⁰⁾ Horvaatia, Küpros, Luksemburg, Saksamaa, Sloveenia ja Ungari.

⁽²¹⁾ Direktiivi artikli 4 lõikes 2 on sätestatud, et tegevuskava tuleks koostada pärast sotsiaalpartneritega konsulteerimist või nendega kokkuleppel või sotsiaalpartnerite ühise taotluse alusel vastavalt nendevahelisele kokkuleppele.

sotsiaalpartneritega konsulteerimist²² või nendega kokkuleppel,²³ samas kui ülejäänud juhtudel saab sotsiaalpartneritega konsulteerimise järeldada avalikult kättesaadavatest allikatest²⁴.

Kõik need sisaldavad selget ajakava nende täielikuks rakendamiseks. Enamik komisjonile edastatud tegevuskavadest tuleb rakendada viie aasta jooksul²⁵. See langeb kokku maksimaalse kestusega, mis neil peaks olema enne nende kohustuslikku ajakohastamist vastavalt direktiivi artikli 4 lõikele 2. Mõnel tegevuskaval²⁶ on lühem, kaheaastane ajakava. Lisaks üldisele ajakavale on enamikus tegevuskavades sätestatud konkreetsed tähtajad iga neis sisalduva meetme jaoks²⁷.

Saadud tegevuskavad sisaldavad ka konkreetseid meetmeid kollektiivläbirääkimiste edendamiseks. Direktiiv jätab liikmesriikidele kaalutlusruumi, et määrata kindlaks parimad vahendid kollektiivläbirääkimistega hõlmatusel järkjärgulise suurendamise eesmärgi saavutamiseks. Sellega seoses võiksid liikmesriigid võtta eeskujuga muudest mittesiduvatest ELi vahenditest, nagu nõukogu soovitus sotsiaaldialoogi tugevdamise kohta²⁸ ning ELi tööhõivesuuniste 7. suunis²⁹.

Tegevuskavades sisalduvad konkreetsed kollektiivläbirääkimiste edendamise meetmed võib nende peamise eesmärgi järgi liigitada järgmisse kuude põhikategooriasse.

- 1) **Sotsiaalpartnerite suutlikkuse tugevdamine.** Nende meetmete eesmärk on võimaldada sotsiaalpartneritel osaleda tõhusamalt kollektiivläbirääkimistes kõigil tasanditel. Need hõlmavad sageli koolitust, oskuste arendamist ja teadmiste vahetamist. Üheksa 12 liikmesriigist hõlmavad oma tegevuskavades selliseid meetmeid³⁰.
- 2) **Kollektiivläbirääkimiste õigusraamistiku parandamine.** Selle kategooria meetmete eesmärk on kõrvaldada õiguslikud ja menetluslikud takistused, selgitada sotsiaalpartnerite õigusi ja kohustusi ning võimaldada läbirääkimisi asjakohastel tasanditel, näiteks hõlbustades kollektiivläbirääkimisi sektori tasandil või uute töövormide kontekstis. Enamikus tegevuskavades nähakse ette seda liiki meetmeid³¹.
- 3) **Teadlikkuse suurendamine ja kollektiivläbirääkimiste eeliste tutvustamine.** Nende meetmete eesmärk on kõrvaldada teabest ja kultuurilistest hoiakutest tulenevad takistused töötajate, tööandjate ja laiema üldsuse seas. Need hõlmavad

(²²) Bulgaaria, Eesti, Iirimaa, Kreeka, Leedu, Madalmaad, Poola ja Slovakkia.

(²³) Tšehhi.

(²⁴) Läti, Malta ja Rumeenia.

(²⁵) See kehtib Bulgaaria, Iirimaa, Kreeka, Malta, Poola, Rumeenia, Slovakkia ja Tšehhi tegevuskavade kohta, mis tuleb rakendada 2030. aastaks. Leedu tegevuskavas, mis koostati teistest varem (2024. aastal), nähakse selle rakendamiseks ette nelja-aastane ajakava (2024–2028).

(²⁶) Eesti, Läti ja Madalmaad.

(²⁷) Välja arvatud Eesti, Läti ja Malta tegevuskavad, milles on sätestatud üksnes üldine ajakava.

(²⁸) Nõukogu 12. juuni 2023. aasta soovitus sotsiaaldialoogi tugevdamise kohta Euroopa Liidus (C/2023/1389), <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ET/TXT/PDF/?uri=CELEX:32023H01389>.

(²⁹) Nõukogu 2. detsembri 2024. aasta otsus (EL) 2024/3134, mis käsitleb liikmesriikide tööhõivepoliitika suuniseid, https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ET/TXT/PDF/?uri=OJ:L_202403134.

(³⁰) Bulgaaria, Iirimaa, Kreeka, Leedu, Malta, Poola, Rumeenia, Slovakkia ja Tšehhi.

(³¹) Bulgaaria, Eesti, Iirimaa, Kreeka, Leedu, Läti, Madalmaad, Malta, Poola, Slovakkia ja Tšehhi.

teavituskampaaniaid, väljaandeid või veebiportaale. Selle kategooria meetmed sisalduvad 10 tegevuskavas 12st³².

- 4) **Kollektiivläbirääkimisi käsitlevate andmete kogumise, seire ja läbipaistvuse parandamine.** See kategooria hõlmab meetmeid ja vahendeid, nagu kollektiivlepingute registrid, kaetuse statistika ning korrapärane aruandlus kollektiivlepingute ja nende kaetuse kohta. Kümme tegevuskava sisaldavad seda liiki meetmeid³³.
- 5) **Stiimulid ja toetusmehhanismid kollektiivläbirääkimiste julgustamiseks.** Selle kategooria alla kuuluvate eri tegevuskavade näidetena võib nimetada maksusoodustuste kehtestamist ettevõtjatele, kellel on kollektiivleping, või sotsiaalpartnerite juurde spetsialiseeritud üksuste loomist, et pakkuda tuge ja metoodilisi suuniseid kollektiivlepingute üle peetavatel läbirääkimistel. Seitsmes tegevuskavas nähakse ette meetmed, mida saab liigitada sellesse kategooriasse³⁴.
- 6) **Täitmise tagamise ja vaidluste lahendamise mehhanismid.** Need meetmed hõlmavad tööinspeksioonide rolli tugevdamist kollektiivlepingute täitmise tagamisel ning täiendava koolituse ja vahendite pakkumist lepitajatele ja vahekohtunikele. Seda liiki meetmed sisalduvad kuue liikmesriigi tegevuskavades³⁵.

Käesolevale aruandele lisatud komisjoni talituste töödokument sisaldab üksikasjalikumat kirjeldust meetmetest, mida tegevuskavades nähakse ette igas nimetatud kategoorias.

Kavade hindamine komisjoni poolt

Kõiki saadud tegevuskavasid võib pidada formaalselt vastavaks direktiivi artikli 4 lõikes 2 sätestatud õiguslikele nõuetele. Kõik need on koostatud sotsiaalpartnerite kaasamisel ning sisaldavad nii selget ajakava kui ka mitut konkreetset meetet, mille eesmärk on suurendada kollektiivläbirääkimistega hõlmatus määrat.

Tegevuskavade tulemuslikkust tuleb hinnata iga riigi kollektiivläbirääkimiste süsteemi eripära arvesse võttes. Direktiivi kohaselt on tegevuskavade eesmärk saavutada kollektiivläbirääkimistega hõlmatus määrat järkjärguline suurenemine. Kollektiivläbirääkimiste edendamise meetmete tulemuslikkuse eelnevaks hindamiseks ei ole siiski olemas standardset metoodikat, kuna see sõltub suuresti sellest, kuidas neid praktikas rakendatakse. Lisaks tuleb igal juhul arvesse võtta sotsiaaldialoogi puudutavaid riiklikke traditsioone ja tavasid.

Lõppkokkuvõttes kajastub tegevuskavade tulemuslikkus kollektiivläbirääkimistega hõlmatus määrade arengus lähiaastatel. Sellega seoses on veel liiga vara teha järeldusi selle kohta, kas iga tegevuskava suudab tõenäoliselt kaetuse määrat suurendada.

(³²) Bulgaaria, Eesti, Iirimaa, Leedu, Läti, Madalmaad, Poola, Rumeenia, Slovakkia ja Tšehhi.

(³³) Bulgaaria, Eesti, Iirimaa, Kreeka, Leedu, Läti, Madalmaad, Rumeenia, Slovakkia ja Tšehhi.

(³⁴) Bulgaaria, Iirimaa, Leedu, Läti, Madalmaad, Poola ja Rumeenia.

(³⁵) Bulgaaria, Iirimaa, Kreeka, Madalmaad, Rumeenia ja Slovakkia.

Samal ajal saab juba teha parimate tavade kohta paar esialgset järeldust.

- **Institutsiooniliste meetmete üksikasjalikkuse tase.** Enamikus tegevuskavades kirjeldatakse kavandatud teadlikkuse suurendamise ja teavitamise meetmeid konkreetselt,³⁶ mis võib aidata luua kollektiivläbirääkimisteks soodsama õhkkonna. Siiski on need sageli ebamäärasamad, kui selgitatakse kollektiivläbirääkimiste raamistikus tulevikus tehtavaid institutsioonilisi muudatusi³⁷. Arvestades, et institutsioonilistel meetmetel on sageli otsene positiivne mõju kollektiivläbirääkimistega hõlmamise määradele, oleks eelistatav, et kõigis tegevuskavades määrataks need kindlaks konkreetselt.
- **Rakendamise ajakava.** Kõik tegevuskavad sisaldavad nende rakendamise üldist ajakava, kuid mõnes neist ei ole sätestatud konkreetseid tähtaegu iga neis sisalduva üksikmeetme jaoks³⁸. Sellega seoses võib vahetähtaegade ja vahe-eesmärkide seadmist pidada heaks tavaks, kuna see võib aidata tagada järjepideva edenemise ja võimaldada rakendamist paremini jälgida.
- **Sotsiaalpartnerite kaasamine rakendamise seiresse.** Kuigi kõik tegevuskavad sisaldavad viiteid nende rakendamise seirele, mõnel juhul koos üksikasjalike näitajatega, nähakse vaid mõnes neist sõnaselgelt ette sotsiaalpartnerite kaasamine sellesse ülesandesse³⁹. Seda peetakse samuti heaks tavaks, kuna sotsiaalpartneritel on tavaliselt võimalik hinnata, kas tegevuskavas sisalduvaid meetmeid rakendatakse praktikas nõuetekohaselt.

JÄRELDUS

Ajavahemikul 2021–2023 kasvasid seadusjärgsed miinimumpalgad enamikus liikmesriikides. Ligikaudu pooltes liikmesriikides tasakaalustab miinimumpalga tõus kõrgest inflatsioonist tingitud ostujõu vähenemist. Miinimumpalgad tõusid hoogsamalt ka riikides, kus need olid madalamad, aidates kooskõlas direktiivi eesmärkidega kaasa miinimumpalga ülespoole lähenemisele.

Liikmesriikides, kus miinimumpalga kaitse on tagatud üksnes kollektiivlepingutega, varieerusid kollektiivlepingus kokku lepitud madalaimad palgamäärad märkimisväärselt. Enamikus riikides ei katnud kollektiivlepingu alusel kokku lepitud madalaimade palgamäärade tõus vaatlusperioodil inflatsiooni mõju. Seda leevendas siiski osaliselt asjaolu, et need määrad olid üldiselt suhteliselt kõrgemad kui seadusjärgse miinimumpalgaga riikides kehtivad määrad.

Praegu on 18 liikmesriiki, kus kollektiivläbirääkimistega hõlmamise määr jääb alla 80 % künnise. Seetõttu on need liikmesriigid kohustatud koostama kollektiivläbirääkimiste

(³⁶) Näiteks teadlikkuse suurendamise kampaaniad, andmekogumisalgatused või kollektiivlepingute avalikud registrid.

(³⁷) Kuigi mõned liikmesriigid, näiteks Bulgaaria ja Kreeka, täpsustavad nende õigusraamistiku muudatuste sisu, mida nad kavatsevad kehtestada, jätavad teised, näiteks Läti, Leedu või Slovakkia, selle lahtisemaks ja ei anna mingeid viiteid nende muudatuste võimaliku sisu kohta või osutavad üksnes vajadusele teha täiendavaid uuringuid ja analüüse.

(³⁸) See kehtib Eesti, Läti ja Malta tegevuskavade kohta.

(³⁹) Kreeka, Tšehhi, Slovakkia, Poola ja Rumeenia.

edendamise tegevuskava vastavalt direktiivile. Samas, 15. juuni 2026. aasta seisuga on komisjon saanud tegevuskavad 12 liikmesriigilt.

Komisjonile edastatud tegevuskavad vastavad direktiivis sätestatud nõuetele. Need on kehtestatud sotsiaalpartnerite osalusel ning sisaldavad nii konkreetseid meetmeid kollektiivlääbirääkimiste edendamiseks kui ka selget ajakava nende meetmete rakendamiseks. Esialgse hindamise käigus tehti kindlaks mõned parimad tavad, näiteks esitati üksikasjalikud selgitused kavandatud institutsiooniliste meetmete kohta. Liikmesriigid võivad olla huvitatud nende arvesse võtmisest oma tegevuskavade edaspidise läbivaatamise ja ajakohastamise käigus.

Komisjon kavatseb tähelepanelikult jälgida tegevuskavade mõju kollektiivlääbirääkimistega hõlmatuse määra arengule asjaomastes liikmesriikides ning hindab nende tegevuskavade tulemuslikkust uuesti oma järgmises perioodilises aruandes Euroopa Parlamendile ja nõukogule vastavalt direktiivi artikli 10 lõikele 3.