Pertti Koistinen, emeritus prof.
13.2.2021

MINIMIPALKKA JA SAKSAN MALLI

Eduskunnan Työelämä- ja tasa-arvovaliokunta on pyytänyt minulta lausuntoa koskien Valtioneuvoston kirjelmää eduskunnalle komission ehdotuksesta Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviksi riittävistä vähimmäispalkoista Euroopan unionissa (vähimmäispalkkadirektiivi). Lausuntopyynnössä toivotaan näkemystäni kirjelmästä ja erityisesti Saksan mallin mukaisesta vähimmäispalkasta.

Ottaen huomioon tutkimustaustani ja pätevyyteni rajat painotan lausuntoni Saksassa vuonna 2015 toimeenpantuun vähimmäispalkkalakiin ja siitä saatuihin kokemuksiin, ennen kaikkea lain vaikutuksista työllisyyteen ja työssäkäyvien toimeentuloon. Tässä tarkoituksessa käyn ensin läpi vähimmäispalkan keskeiset perustelut ja pelot, sen jälkeen esittelen seurantutkimusten tuloksia ja kolmanneksi arvioin mitä Saksan kokemuksesta olisi opittavissa. Lopuksi esitän näkemykseni siitä mitä vähimmäispalkka istuisi työssäkäynnin Suomen malliin.

1. Vähimmäispalkka tulonjaon keinoja

Ansiotyön, ja erityisesti palkkatyön, yleistyminen ovat pitkässä juoksussa merkinneet sitä, että yhä suurempi osa väestöstä saa toimeentulonsa taloudellisessa vaihdannassa ja työpanoksen mukaan. Tämä on merkinnyt vaurauden, aineellisen hyvinvoinnin ja taloudelliseen aktiivisuuden kasvua. Vaurauden kasvun varjossa on kuitenkin syntynyt myös odottamattomia patoutumia, kuten tuloerot, pienipalkkaisuus ja työssäkäyvien köyhyys. Voidakseen puskuroida ja lievittää tuloköyhyyttä yhteiskunnat ovat kehitelleet sopimuksellisia ja lainsäädännöllisiä keinoja. Tulonsiirtojen, sosiaaliturvan ja tulonjaon keinot ovat olleet ensisijaisia, mutta kun nekään eivät ole riittäneet, on turvauduttu myös vähimmäispalkkasäädöksiin.

Saksan talous instituutin (WSI) keväällä 2019 julkaiseman tutkimuksen mukaan, vähimmäispalkka oli jossakin muodossa käytössä 38 maassa ja 28:sta EU -maasta se oli käytössä 22:ssa maassa. Kyse ei ole vain siitä, että vähimmäispalkka olisi yleistynyt, vaan myös siitä, että vähimmäispalkan taso on kohonnut.

Vähimmäispalkan taso vaihteli 2019 Euroopan maissa niin, että Britanniaa lukuun ottamatta, se oli korkeimmillaan yli €9 tunnilta. Luxemburgissa se oli korkein (€11.97) ja toiseksi korkein Ranskassa (€10) ja Alankomaissa (€9.91). Saksassa vähimmäispalkkaa oli €9.19 tunti ja Britanniassa €9.28. Toisen, edellisistä erottuvan, maaryhmän muodostivat Espanja (5.45€),

Slovakia (€5.10) ja Malta (€4.40), joissa vähimmäispalkka vaihteli viidestä neljään euroon. Suurimman ryhmän muodostivat kuitenkin maat, joissa vähimmäispalkka vaihteli kahden ja neljän euron välillä tunnilta. Tähän ryhmään kuuluivat mm Portugali (€3.61), Kreikka (€3.39) ja itä-euroopan maista Liettua (€3.39), Viro (€ 3.21), Tsekin tasavalta (€3.11) ja Puola (€3.05).

Euroopan maiden välillä on siis suuria eroja vähimmäispalkan tasossa ja sen tulonjakoa tasaavasta vaikutuksista. Vertailun vuoksi mainittakoon kuitenkin, että vähimmäispalkka on Läntisen Euroopan maissa korkeampi kuin esimerkiksi Kanadassa, jossa se oli €8.59 tai Japanissa, jossa se oli se €6.70 (Schulten & Luebker 2019,4).

Johtopäätös: Vähimmäispalkka on levinnyt yhä useampaan maahan ja sen taso on kohonnut. Saksassa vuonna 2015 toimeenpantu vähimmäispalkka näyttäisi toimivan paremmin kuin mitä sen kannattajat uskalsivat odottaa.

Positiivisista vaikutuksistaan huolimatta se ei ole kuitenkaan kyennyt vastaamaan tuloerojen kasvuun, ja ehkä siksi EU -komissio ja muutamat yksittäiset maat kuten Saksa, ovat esittäneet, että vähimmäispalkkaa tulisi laajentaa ja sen tasoa korottaa niin, että se olisi 60% keskiansioista (emt. 1).

2. Vähimmäispalkan kriittiset kohdat

Vähimmäispalkka on nähty keinona turvata työstä riittävä toimeentulo. Kysymys ei ole kuitenkaan vain palkasta, vaan myöskin sääntelyn vaikutuksista työmarkkinoiden toimintaan, työllisyyteen ja yritysten kilpailukykyyn.

Taloustieteellisissä tutkimuksissa vallitsi 1980 luvun loppuun saakka vahvana käsitys, että vähimmäispalkka turvaa kyllä toimeentulon, mutta se on myös uhka työllisyydelle. Jos vähimmäispalkan taso on riittävän matala, se edistää työvoiman kysyntää ja kokonaistyöllisyyttä, mutta jos vähimmäispalkan taso on korkea, se vähentää työvoiman kysyntää. Maissa, joissa vähimmäispalkka on keskituloihin verrattuna matala, vähimmäispalkalla ei ole kielteisiä vaan pikemminkin myönteisiä vaikutuksia työllisyyteen (Card ja Krueger 1994; Abowd ym. 2000; Dube ym. 2010).

Tässä ajattelussa on kuitenkin tapahtunut selvä käännös, kun mikrotaloustieteellinen tutkimus vahvistui 1990 -luvulla. Ne osoittavat, ettei vähimmäispalkalla ollutkaan merkittäviä kielteisiä työllisyysvaikutuksia

(Bellman ym 2019) ja toisaalta, että työllisyysvaikutuksia tulee eritellä mm sen mukaan, mitkä ovat vähimmäispalkan

- vaikutukset työvoiman kysyntään ja tarjontaan suhdannekehityksen eri vaiheissa
- vaikutukset työvoiman alueelliseen liikkuvuuteen sekä siirtymiin työpaikasta toiseen
- vaikutukset irtisanomisiin ja uuden työvoiman rekrytointiin
- vaikutukset nuorten työllisyyteen tai työmarkkinoiden erityisryhmien työllisyyteen
- yhteys työmarkkinoiden segmentoitumiseen sekä siirtymiin heikosti ja hyvin palkattujen työpaikkojen kesken (ylikvalifioituminen, segregaatio)
- vaikutukset tulonjakoon, kulutukseen ja sitä kautta tasa-arvon ja oikeudenmukaisuuden tavoitteisiin

Johtopäätös: On oltava tarkkana mm sen suhteen, puhutaanko tutkimuksissa lyhyen vai pitkän aikavälin vaikutuksista, makro- vai mikrotason työllisyysvaikutuksista, tai vaikutuksista työvoiman kysyntää vai tarjontaan. Seuraavana muutama esimerkki:

☐ *Vähimmäispalkat, työvoiman kysyntä ja alueellinen liikkuvuus*

Martin ja Termos (2015, 202) tutkivat vähimmäispalkkojen tasoa ja sen vaikutusta Yhdysvaltojen osavaltioiden väliseen työvoiman liikkuvuuteen. Saatujen tulosten mukaan vähimmäispalkka vaikutti olennaisesti matalan koulutuksen omaavan työvoiman alueelliseen liikkuvuuteen. Selitys: Jos kilpailu työmarkkinoilla on kovaa vähimmäispalkan korotus johtaa matalan koulutuksen omaavien osalla vaikeuksiin löytää kvalifikaatiotaan vastaavaa työtä. Siksi matalan koulutustason omaavilla työllistymisen keinoksi jää hakeutuminen sellaisille alueille, joissa vähimmäispalkat ovat alhaiset.

☐ *Vähimmäispalkan vaikutukset nuorten työllisyyteen*

Kohdentamalla vähimmäispalkkoja nuoriin oletetaan, että vailla riittävää työkokemusta olevat työnhakijat, olisivat riski työnantajalle, mutta kohtuullinen vähimmäispalkka voisi kuitenkin houkutella työnantajia rekrytoimaan nuoria ja nuoria hakeutumaan työmarkkinoille.

Liu ym. (2016, 32–33) käyttivät Yhdysvalloissa paneeliaineistoa vuosilta 2000–2009 ja tutkivat, miten vähimmäispalkka vaikutti nuorten rekrytointeihin, irtisanomisiin sekä yritystasolla uusien työpaikkojen

luomiseen. Kun alueellinen heterogeenisyys kontrolloitiin, Liu ym. (2016, 33) havaitsi, että nuorimmat työntekijät (14–18-vuotiaat), joilla oli korkeampi vähimmäispalkan taso, hyötyivät eniten vähimmäispalkan tuottamasta positiivisesta tulokehityksestä, mutta kärsivät työllisyysmahdollisuuksien kaventumisesta. Näin ei käynyt kuitenkaan heitä vanhempien ikäryhmien (19–21 ja 22–24-vuotiaat) kohdalla. Tutkimus osoitti edelleen, että korkea vähimmäistulo oli yhteydessä vähäisempään työntekijöiden vaihtuvuuteen. (Liu ym. 2016, 33).

☐ *Vähimmäispalkan vaikutukset työvoiman kysyntään ja tarjontaan*

Vähimmäispalkan vaikutuksia työllisyyteen on useimmiten arvioitu joko työvoiman kysynnän tai tarjonnan näkökulmasta. Mutta jos vähimmäispalkan vaikutusta työvoiman kysyntään ja tarjontaan arvioidaan dynaamisena ja toinen toisiinsa vaikuttavina prosesseina, saadaan tietoa siitä, miten vähimmäispalkka vaikuttaa työvoiman rekrytointiin ja toisaalta, yksilöiden ja kotitalouksien tasolla työn vastaanottamiseen.

Alessio Braun ym. (2014, 389) tarkasteli tätä kysynnän ja tarjonnan kytköstä toinen toistaan korvaavina tekijöinä (substituutio efekti) ja havaitsi, että korkea vähimmäispalkka voi rajoittaa uuden työvoiman rekrytointia, mutta vastaavasti se voi lisätä työvoiman tarjontaa. Lisääntyvän tarjonnan kautta minipalkka voi jopa kompensoida kysynnän vähentymistä. Kun yrityksille on tarjolla työvoimaa ne voivat täyttää esimerkiksi piileviä työpaikkoja tai käynnistää uutta liiketoimintaa. Tämä tarkoittaa, että minipalkan vaikutuksia arvioitaessa tulisi pyrkiä staattisesta ja yhden vaikuttavan tekijän selityksestä kohti dynaamista ja useamman vaikuttavan tekijän analyysiä (Braun, Merkl ja Snower 2014, 389).

Johtopäätös: Kun yritysten ja kotitalouksien päätöksentekoa tarkastellaan rinnakkain, vähimmäispalkka voi painaa työvoiman kysyntää alaspäin, mutta samalla se voi lisätä työvoiman tarjontaa ja luoda sitä kautta uutta kysyntää ja näin syntyvä kompensaatio (työllisyyden lisääntyminen) olla jopa suurempi kuin kysynnän vähenemisestä aiheutuva vaikutus.

☐*Vähimmäispalkan vaikutukset ”hyvien ja huonojen työpaikkojen” työllisyyteen*

Määrällisten vaikutusten lisäksi vähimmäispalkalla voi olla myös laadullisia vaikutuksia työllisyyteen. Frédéric Gavrel ym. (2012) tutki, miten vähimmäispalkka toimii lohkoutuneilla työmarkkinoilla.

Gavrel ym. (2012) oletti, että työmarkkinoiden lohkoutuminen on nähtävissä niin, että ”huono sektori” tarjoaa vähimmäispalkkoja ja ”hyvä sektori”

sopimuksiin perustuvia palkkoja. ”Huono sektori” koostuu yleensä työvoimasta, joka vasta hakeutuu tehtäviin ja jolla ei vielä ole ammatillista tutkintoa. Alalle tulijoiden tulee käydä kuitenkin läpi työssä harjoittelun vaihe, jotta he voisivat edetä sellaiseen työmarkkina-asemaan, jossa he voivat hakeutua työpaikkaan, joka vastaa ammattinimikkeen mukaista pätevyyttä. ”Hyvä sektori” koostuu puolestaan niistä työmarkkinoille pyrkivistä, joilla joko on ammatillinen tutkinto tai jotka vaihtavat työtä ja hakeutuvat pois ”huonolta sektorilta”.

Jos oletetaan, että jako huonoon ja hyvään sektoriin heijastaa työntekijöiden tuottavuuseroja, voidaan myös olettaa, että vähimmäispalkan tason kohoaminen vähentää sekä matalaa ammattitaitoa edellyttävien työpaikkojen syntymistä että työpaikan vaihtamisen intensiteettiä. Sen seurauksena huonon sektorin työntekijöiden on entistä vaikeampi löytää ammattitaitoaan vastaavia työpaikkoja. Siksi ne, jotka ovat alhaisen kvalifikaation työpaikoissa, pitävät tiukasti kiinni työpaikoistaan. Tällainen stabiliteetti voi johtaa siihen, että työllisyyden kasvu urautuu alhaisten kvalifikaatioiden ja alhaiseen työn tuottavuuden aloille. (Gavrel, Lebon ja Rebière 2012, 601). Tai sitten voi käydä myös niin, että rekrytoinnit matalaa ammatillista kvalifikaatiota edellyttäviin työpaikkoihin vähenevät samalla.

Johtopäätös: Vähimmäispalkka voi hidastaa työurien kehitystä, mutta tämä selitysmalli edellyttää vielä tarkistamista muun muassa siksi, että minipalkan kasvu ei välttämättä vaikuta suoraan hyvän ammattitaidon omaavien työttömien työnhakukäyttäytymiseen eivätkä vähimmäispalkat välttämättä vaikuta sopimuspalkkoihin (Gavrel ym. 2012, 698).

☐*Tuhoaako vähimmäispalkkojen kohoaminen työvoiman kysynnän?*

Per Skedingerillä (2006) oli käytössä Ruotsin hotelli- ja ravintoalaa koskeva aineisto ajalta 1979–1999. Sen avulla hän selvitti miten vähimmäispalkka ja sen tason kohoaminen on vaikuttanut alan työllisyyteen. Lähtien siitä, että hotelli- ja ravintola-alan palkat ovat muihin aloihin verrattuna alhaiset ja siitä, että alalla käytetään paljon vähäisen koulutuksen saanutta työvoimaa, Skedinger oletti, että hotelli- ja ravintola-alan työntekijät kilpailevat keskenään samoista työpaikoista. Kun Ruotsissa ei ole lakisääteistä vähimmäispalkkatasoa, vaan alakohtaisiin sopimuksiin perustuvia vähimmäispalkkoja, oli oletettavaa, että vähimmäispalkan tason kohoaminen johtaa toimintojen rationalisoimiseen ja työpaikkojen tarjonnan vähenemiseen. Tätä oletusta Skedinger testasi ekonometrisen kilpailumallin avulla ja vertaamalla vähimmäispalkkaryhmää kontrolliryhmään, jolla oli sopimuspalkka.

Tutkimuksen keskeinen tulos oli se, että rekrytoitujen työntekijöiden suhteellisissa osuuksissa ei ollut havaittavaa eroa koe- ja kontrolliryhmien kesken. Toisin sanoen vähimmäispalkkojen tason kohoaminen ei vaikuttanut uuden työvoiman rekrytointiin. Toteutettu pseudovertailu vahvisti edelleen, ettei myöskään palkan alennuksella ollut olennaista vaikutusta rekrytointeihin. Sen sijaan tutkimus tuotti lievää tukea hypoteesille, että työvoiman tarjonnan lisääntyminen voisi vaikuttaa positiivisesti uuden työvoiman rekrytointeihin.

Johtopäätös: Vähimmäispalkoilla ja niiden tasolla on ainakin Ruotsin hotelli- ja ravintola-alalla ollut myönteistä merkitystä työllisyyden kehitykseen.

3. Vähimmäispalkka – Saksan ihme

Ennen vuonna 2015 toimeenpantua lakisääteistä vähimmäispalkkaa Saksassa on toteutettu useita toimialakohtaisia vähimmäispalkkakokeiluja (Bellman ym 2019,2-3). Yksi laajimmista kokeiluista toteutettiin Saksojen yhdistymisen jälkeen rakennusalalla (1996-2009) ja toinen esimerkki koskee Saksan postin saneerauksen.

Saksojen yhdistymisen jälkeisen kokeilun tulokset osoittavat, että vähimmäispalkalla oli suurempi merkitys uusissa osavaltioissa kuin entisessä Saksan liittotasavallassa. Vähimmäistulot, johon vähimmäispalkka vaikuttaa, tulot kasvoivat huomattavasti enemmän vähimmäispalkan käyttöönoton aikana uusissa kuin vanhoissa osavaltioissa. Vähimmäispalkan käyttöönoton jälkeisinä vuosina Itä-Saksan rakennusalan työntekijöiden tuntipalkat nousivat vastaavilla vähimmäispalkkatasoilla, kun taas Länsi-Saksan palkkojen ero ei juurikaan muuttunut. Mutta jo tuolloin havaittiin, että vähimmäispalkalla on muitakin vaikutuksia, kuten laittoman työn käyttöön, työtyytyväisyyteen ja hintojen kehitykseen, mutta ne on vaikeammin arvioitavissa. (Apel ym 2012)

Toinen toimialakohtainen kokeilu toteutettiin vuonna 2008, kun postilaitos yksityistettiin. Postipalvelualan vapauttamisen jälkeen entinen valtion monopoli Deutsche Post kannatti voimakkaasti vähimmäispalkkojen käyttöönottoa. Suuren logistisen infrastruktuurinsa ja suuren markkinaosuuden vuoksi Deutsche Postilla oli varaa maksaa huomattavasti korkeampia palkkoja kuin uusilla tulokkailla (Heitzler ja Wey, 2010) ja näin se itseasiassa suojautui kilpailulta.

Lakisääteinen vähimmäispalkka 2015

Kun seuraavana tarkastelen vuonna 2015 toimeenpantua lakisääteistä vähimmäispalkkasäädöstä nostan esille sen

- makrotaloudelliset vaikutukset
- toimialoittaiset vaikutukset
- työnantajien reaktiot
- vähimmäispalkan vaikutukset koulutushalukkuuteen
- vaikutukset työssäkäyvien tuloköyhyyteen

1. *Vähimmäispalkan makrotaloudelliset vaikutukset*

Vaikka taloustietelijöiden enemmistö oli etukäteen uhonnut, että vähimmäispalkka olisi tuhoisa isku Saksan talouden kilpailukyvylle ja työllisyydelle, kävi kuitenkin toisin; työllisyys jatkoi kasvuaan, vaikka vähimmäispalkat kohosivat keskimäärin 5,5 prosenttia vuonna 2015. Myönteiset kokemukset johtivat siihen, että Saksan valtionvarainministeri Olaf Scholz ehdotti Saksan puheenjohtajuuskauden alla, että vähimmäispalkkaa tulisi kehittää koko EU:n kattavaksi ja sen taso tulisi nostaa 60%:iin keski-ansioiden tasosta.

Vuoden 2015 alussa Saksassa vähimmäispalkka oli 8.50 €/ tunti, mutta vuonna 2019 se oli jo 9,14 €/ tunti (Amlinger, Bispinck & Schulten 2016; Schulten & Luebker 2019). Ensimmäisen vuoden aikana vähimmäispalkka tavoitti noin 4,8–5,4 miljoonaa työntekijää, joiden palkat olivat vuonna 2014 alle tuon vähimmäispalkan.

Marginaalisten osa-aikatöiden määrä väheni, ja ne muuttuivat toistaiseksi jatkuviksi ja vähimmäispalkkaan perustuviksi työpaikoiksi. Suurimmat muutokset koettiin kuitenkin mikroyrityksissä, joissa työskenteli alle viisi työntekijää ja joissa vähimmäispalkan alitukset olivat ennen yleisiä. Ennen uudistusta vuonna 2014 mikroyritysten työntekijöistä noin 40–42 prosenttia ansaitsi alle vähimmäispalkan (Amlinger, Bispinck ja Schulten 2016, 6).

Tutkimusten mukaan vähimmäispalkka on nostanut tuntipalkkoja merkittävästi, kun taas vaikutus kuukausipalkkoihin on ollut paljon vähäisempi, koska yritykset ovat lyhentäneet sopimusperusteista työaikaa. Työajan lyhentäminen tai työintensiteetin lisääntymisen lisäksi yritykset, joihin vähimmäispalkan käyttöönotto vaikuttaa voimakkaasti, ovat käyttäneet hinnankorotuksia ja hyväksyneet voiton alenemisia vastauksena uuteen palkkatasoon.

Johtopäätös: Sikäli kuin tutkimuksissa havaittiin työllisyysvaikutuksia, ne olivat melko pieniä suhteessa työpaikkojen kokonaismäärään. Kuten muissakin maissa, vähimmäispalkka ei ole auttanut vähentämään hyvinvointiriippuvuutta ja köyhyysriskiä. Toisaalta on hyvä muistaa, että kyse oli lyhyen aikavälin muutoksista. Flaschelin ja Greinerin (2009) mukaan vähimmäispalkan vaikutuksia tulisi kuitenkin arvioida ensisijaisesti pitkän ja keskipitkän aikavälin seurausten mukaan eikä lyhyen aikavälin vaikutusten mukaan. Vähimmäispalkan vaikutukset olisivat todennäköissti erilaiset nousu- ja laskusuhdanteissa.

2. Vähimmäispalkan toimialoittaiset vaikutukset

Toimialoittain tarkastellen vähimmäispalkka vaikutti eniten hotelli- ja ravintoalan työntekijöiden palkkoihin, ja erityisesti vaikutus Saksan itäisissä osavaltioissa, jossa alan työntekijöiden palkoista jopa 65 prosenttia oli alle vähimmäispalkan. Uudistuksen jälkeen vähimmäispalkan palkkatasoa kohottava vaikutus oli suurin hotelli- ja ravintola-alalla sekä vähittäiskaupan, siivous- ja pesulapalvelujen sekä turvallisuuspalvelujen aloilla. Kaikki tämä tapahtui ilman, että seurauksena olisi ollut työllisyyden heikkeneminen.

Yli 700 000 työpaikkaa (n. 2.3 % työpaikoista) muuttui uudistuksen seurauksena normaaleiksi sosiaalivakuutukseen piiriin luettaviksi työsuhteiksi. Suurinta työllisyyden kasvu (6.8 %) oli hotelli ja ravintola-alalla ja sitä seurasivat muut yksityiset palvelut, kuten freelance-työ, koti- ja sosiaalipalvelut sekä kuljetus- ja varastointipalvelut. Merkittävä osa lyhytkestoisista ja määräaikaisista työtehtävistä muuttui toistaiseksi voimassa oleviksi työsuhteiksi, jotka siirtyivät sosiaalivakuutuksen piiriin (Amlinger, Bispinck ja Schulten 2016, 14).

3. *Työnantajien suhtautuminen vähimmäispalkkaan*

Se, miten työnantajat suhtautuvat vähimmäispalkkaan, on ratkaisevassa asemassa vaikuttaen yritysten haluun investoida ja työllistää, myös työntekijöiden haluun tarjota työvoimaan. Työnantajien asenteella on vaikutusta myös siihen, miten paikallinen työvoima voi suojautua kolmansista maista tulevalta ”palkkakilpailulta”.

Bachmann, Bauer ja Frings (2014) selvittivät tätä aihetta palvelusektorin esimerkein. Heillä oli käytössä aineisto, joka koostui 800: sta Saksan palvelualan yrityksestä. Sen mukaan vähimmäispalkkaa tukivat erityisesti korkean tuottavuuden yritykset. Vähimmäispalkan kannatus oli muita korkeampaa myös sellaisilla tuotannon aloilla, joilla markkinoille pääsyn

esteet olivat vähäiset. Tämä pätee erityisesti Itä-Saksaan, jossa koettu matalan palkan uhka ja kilpailu Keski- ja Itä-Euroopan maista tulevan halvan työvoiman kanssa, on suhteellisen korkea. Minipalkan kannatus oli yleisempää yrityksissä, jotka maksoivat kollektiivisten sopimusten mukaista palkkaa.

Johtopäätös: Saksan palvelusektoria koskeva tutkimus antaa ymmärtää, että vähimmäispalkan kannatus on vahvasti sidoksissa yrityksen kilpailuasemaan ja -strategiaan. Ne yritykset, jotka hyödyntävät hyvin koulutettua työvoimaa, noudattavat kollektiivisia työehtosopimuksia ja joiden kilpailuasema markkinoilla on vakaata kannattavat myös vähimmäispalkkaa.

4. *Vähimmäispalkka ja työvoiman lisäkoulutus*

Inhimillisen pääoman teoria antaa olettaa, että sitovat vähimmäispalkat lisäävät palkkakustannuksia ja sitovat työnantajan käsiä. Näin ollen työnantajat tinkivät koulutuskustannuksista ja jättävät hankkimatta työntekijöille koulutusta, jos sillä ei ole suoraa vaikutusta tuottavuuden kasvuun. Tätä pessimististä ennustetta voi kuitenkin lieventää muut koulutuksesta saatavat hyödyt (Acemoglu ja Pischke 2003).

Bellmann ym (2019) käytti laajoja ja edustavia seuranta-aineistoja (työntekijät-työnantajat) ja rakensi tutkimusasetelman, jossa voitiin seurata rinnakkain tietoja koulutuksesta ja vähimmäispalkoista. Tulokset eivät tue näkemystä, että koulutus olisi vähentynyt tai että minipalkasta aiheutuneet lisäkustannukset olisivat vähentäneet halukkuutta kouluttaa työntekijöitä. Ja mikä tärkeintä, tutkimus antoi vankkaa näyttöä siitä, ettei koulutettujen työntekijöiden osuus vähentynyt, mutta kylläkin koulutusjaksojen pituus lyheni. Tämä oli havaittavissa erityisesti kilpailukykyisillä aloilla, kun taas ei-kilpailukykyisillä aloilla tämä vaikutus on epäselvä. Tutkimus osoitti myös, että vähimmäispalkka vaikutti enimmäkseen työnantajarahoitteisiin koulutukseen, mutta ei koulutukseen, jota työntekijät rahoittavat ainakin osittain.

Johtopäätös: Vaikka vähimmäispalkka lisäsikin työnantajan kustannuksia on Saksan kokemuksesta luettavissa, että työnantajat eivät voi enää vaarantaa heikosti koulutettujen työntekijöiden tuottavuuden heikkenemistä.

5. *Vähimmäispalkka ja tuloköyhyys*

Tuloköyhyyden voittaminen oli Saksassa yksi vähimmäispalkkauudistuksen keskeisimpiä tavoitteita. Seurantatutkimukset vähimmäispalkan vaikutuksesta osoittavat, että vähimmäispalkka on avannut tien palkkojen korotuksiin, mutta se ei yksin näytä ratkaisevan köyhyysongelmaa.

Poliittisella tasolla tilanteeseen on reagoitu esittämällä minimipalkan korottamisesta. Esimerkiksi Saksan vasemmistopuolue esitti kesäkuussa 2020 minimipalkan kohottamista 12 € tunnilta. Vähimmäispalkan alarajan kohottamisella tuntuisi olevan myös laaja kansalaisten tuki, mikä käy ilmi Saksan ammattiliittojen keskusjärjestön (DGB) Kantar-mielipidemittauslaitoksella teettämästä kyselystä, jonka mukaan 78 % vastaajista kannattaa alarajan nostamista 12 euroon. 86 % pitää nykyistä 9,35 euron bruttopalkkaa tunnissa liian alhaisena.

Saksan Taloustutkimuslaitoksen (IW) mukaan on kuitenkin epävarmaa riittääkö pelkkä vähimmäispalkan tason kohottaminen voittamaan köyhyysongelmaa, ellei samanaikaisesti tehdä myös muita uudistuksia ja rakenteellisia muutoksia työmarkkinoilla. IW:n tutkijat Schröder ja Kestermann (2020) analysoivat matalapalkka-alojen tuloköyhyyttä käyttäen Sosioekonomisen paneelin (SOEP) tietoja vuodelta 2018, jolloin lakisääteinen vähimmäispalkka oli 8,84 euroa. Tulosten mukaan kokoaikaisista työntekijöistä, jotka ansaitsivat 8,84 € vähimmäispalkkaa, 13 % olivat siis edelleen tuloköyhiä, mikä oli kuitenkin noin neljä prosenttiyksikköä alle väestön keskiarvon. Sen sijaan, osa-aikatyötä tekevistä ja vähimmäispalkkaa saavista työntekijöistä, peräti 26 % oli köyhyysrajalla. Työaikajärjestelmillä ja työsuhteiden tyypillä on yhteys matalapalkkaisuuteen. Kun tämä yhdistetään siihen tietoon, että osa-aikaisten työsuhteiden määrä kasvoi samoihin aikoihin kuin vähimmäispalkkalaki astui voimaan, on tuloköyhyydelle selityksensä (Bruckmeier & Becker 2018).

Vuodesta 2014 vuoteen 2015 vähimmäispalkkaa vähemmän ansaitsevien osuus kasvoi jyrkästi noin 30 prosentista yli 46 prosenttiin, mutta samanaikaisesti vähimmäispalkkaa saaneiden ja köyhyysrajalla olleiden työssäkäyvien osuus laski 11 prosentista 8 prosenttiin. Kaiken kaikkiaan tämä osoittaa, että vähimmäispalkalla on ollut köyhyyttä vähentävä vaikutus (emt. 118)

Köyhyysasteissa on kuitenkin huomattavia eroja iän ja perherakenteen suhteen. Esimerkiksi ikääntyneillä on vähiten mahdollisuuksia vaikuttaa tulojensa rakenteeseen ja tasoon ja siten myös vähän hyötyä vähimmäispakoista. Esimerkiksi 45–55-vuotiaista vain 4,5 % hyötyi vuonna 2015 vähimmäispalkasta, kun se 18-25 -vuotiailla nuorilla aikuisilla oli 24,1 %. Monille nuorille aikuisille tämä on usein vain tilapäinen köyhyysjakso. Vakava tekijä köyhyysriskissä on kotitalouden tyyppi. Erityisesti yksinhuoltajat ovat erityisen köyhyysriskissä, ja köyhyysaste on kaksinkertainen kaikkiin työntekijöihin verrattuna (18,2 prosenttia vuonna 2015). Pariskunnille, erityisesti ilman lapsia, voidaan tunnistaa pienimmät

riskit. Erittäin suuri osuus löytyy myös sinkuista (2015: 13,1 prosenttia). (emt. 115)

4. Johtopäätöksiä - Vähimmäispalkka ja Suomen linja

Pienituloisten palkansaajien tuloköyhyys on ajanut useat maat etsimään keinoja ongelman ratkaisemiseksi. Vähimmäispalkka on yksi käytetyistä keinoista. Se on yleistynyt ja sen taso on kohonnut. Useissa maissa kuten Saksassa vähimmäispalkka on yllättänyt positiivisilla vaikutuksillaan mm työllisyyden ja tulojen kohoamisen osalta.

Myönteiset kokemukset ovat kuitenkin sitä luokkaa, että kun Saksassa CDU:n ja sosiaalidemokraattien muodostama hallitus astui syksyllä 2018 valtaan, arvioi valtiovarainministeri Ulof Scholtz, että vähimmäispalkkaa tulisi kehittää niin, että se vastaisi 60% kansallisesta mediaanitulosta (Schulten & Luebker 2019, 1). Suomeen sovellettuna tämä tarkoittaisi, noin 1500 -1920 € / kk alasta ja ikäryhmästä riippuen.

Suomi on tähän saakka hehkutellut sillä että tuloerot ovat muita maita pienemmät, mutta Tilastokeskuksen selvitysten mukaan Suomessa oli vuonna 2019 köyhyys- tai syrjäytymisriskissä 873 000 suomalaista eli 16,0 prosenttia koko kotitalousväestöstä. Riskissä olevien määrä kasvoi edellisvuodesta noin 17 000 henkilöllä, mikä johtui ennen kaikkea pienituloisuuden kasvusta.

Tämä tosiasia ja EU komission poliittinen linjaus tarkoittaa, että Suomi on nyt valinnan edessä. Suomen on ratkaistava 1) pysytäänkö entisellä sopimuspalkkojen linjalla ja vahvistetaan sen puitteissa tulonjakoa, 2) päädytäänkö kokeilemaan minimipalkkaa vai 3) etsitäänkö ratkaisua tulonjakoon ja tuloköyhyyteen perustulon kaltaisin tulonjakomuodoin?

Tähän saakka työmarkkinajärjestöt ovat olleet sillä kannalla, että pohjoismainen sopimusjärjestelmä tuottaa parhaan lopputuloksen, mutta tosi asiat tuntuvat olevan sitä vastaan.Tuloerot ovat vahvasti kasvaneet ja Suomeenkin muotoutunut matalapalkkaloukku sekä työssäkäyvien köyhien luokka. Perinteistä sopimuslinjaa haastaa siirtyminen hajautettuihin paikallisiin sopimuksiin. Tuottaako paikallinen sopiminen tasaisemman tulonjaon, on avoin kysymys. Euroopan unionin suosittelema vähimmäispalkka, joka olisi 60% keskiansioista, auttaisi kyllä työssäkäyviä köyhiä, mutta sekin jättäisi tuen ulkopuolelle huomattavan joukon työntekijöitä, jotka eivät tee työtä palkkasuhteessa, vaan toimivat

esimerkiksi itseään työllistäen ja muunlaisin sopimuksin, kuin palkkatyösopimus. Nämä ryhmät hyötyisivät paremmin perustulosta kuin vähimmäispalkasta. Kun perustuloa voisivat saada myös itsensä työllistäjät, lomautetut sekä asiotyötä ja hoivaa yhdistävät, olisi perustulo oletettavasti tehokkaampi keino edistää työllisyyttä kuin vähimmäispalkka. Se lisäisi työvoiman tarjontaa ja kohottaisi sitä kautta työhön osallistumisen astetta.

Paineita ja vaihtoehtoja vähimmäispalkkojen säätämiseksi on siis olemassa, mutta sitä, miten vähimmäispalkka, tai sen vaihtoehtoiset mallit, vaikuttaisivat Suomessa työllisyyteen, ei tunneta.

Nyt kun EU komissio on omalla tahollaan ollut aktiivinen vähimmäispalkan suhteen, olisi otollinen aika kokeiluille, joissa selvitettäisiin normatiivisen sääntelyn vaikutuksia eri toimijoiden käyttäytymiseen. Oletettavasti suurimmat muutokset koskisivat pienyrityksiä, vähimmäispalkan ja tulonsiirtojen suhdetta, vähimmäispalkan ja minitoimeentulon välisiä suhteita ja näiden sosiaalista, alueellista ja suhdanneluontoista vaihtelua.

Vähimmäispalkan kokeilu on kiinnostava myös siksi, että Suomessa on ollut kiinnostusta ja kokemusta perustulosta. Teoreettisesti niin vähimmäispalkka kuin perustulo voisivat johtaa siihen, että alimpien palkkojen ostovoima paranisi ja työnantajien kustannukset kohoaisivat, mikä loisi painetta matalan palkan työtehtävien vähenemiseen. Mutta työpaikkojen tuho voisi korvautua itsensä työllistämisen ja mikroyrittämisen kautta tapahtuvan työllisyyden lisääntymisenä. Toisaalta, on mahdollista, että vähimmäispalkan ja perustulon turvin yksilöt ja kotitaloudet voivat hyväksyä myös pienempituloisia työtehtäviä ainakin tilapäisesti, mikä lisäisi työn tarjontaa.

Suomen kannalta yksi merkittävä kysymys on edelleen se, miten vähimmäispalkat vaikuttaisivat työnhakijoiden käyttäytymiseen siinä tilanteessa, kun kotitaloudessa molemmat puolisot käyvät ansiotyössä. Olemassa olevat tutkimukset esimerkiksi työpaikan menetyksestä ja sen jälkeisestä työnhausta ja työllistymisestä antavat vahvoja viitteitä siitä, että kahden palkansaajan mallilla on vahva työnhakukäyttäytymistä ja sen tuloksellisuutta ohjaava vaikutus (Krutova, Koistinen & Nummi 2018; Rusconi ja Solga 2008; Gush, Scott ja Laurie 2015.) Mitä ilmeisemmin niin vähimmäispalkan kuin perustulonkin vaikutukset työmarkkinakäyttäytymiseen tulisivat eriytymään kotitalouden koon, rakenteen ja työhön osallistumisen mallin mukaan.

Lähteitä:

Abowd J M, Kramarz F, Margolis D N, Philippon T. (2000) The tail of two countries: Minimum wages and unemployment in France and the United States. Working paper no. 203, IZA, Bonn, 2000.

Apel, H. Bachmann, R. Bender, S. vom Berge, Ph. Fertig, M.· Frings, H.· König, M.· Möller, J. · Paloyo, A.·Schaffner, S. Tamm, M.·Umkehrer, M · Wolter, S.Amlinger M, Bispinck R, Schulten T. (2016) Arbeitsmarktwirkungen der Mindestlohneinführung im Bauhauptgewerbe. The German Minimum Wage: Experiences and Perspectives after one Year. WSI Report no 28, 1/2016. Institute of economic and social reforms, Hans Böckler Institute, 2016.

Bachmann, R. Thomas K. Bauer Th. Hanna Frings, H.(2014) Minimum Wages as a Barrier to Entry:Evidence from Germany. LABOUR 28 (3) 338–357 (2014) DOI: 10.1111/labr.12034

Bellmann, L.Bossler, M. Gerner, H-D. &O. Hübler (2019) Training and minimum wages: First evidence from the introduction of the minimum wage in Germany. IZA Journal of Labor Economics (2017) 6:8, DOI 10.1186/s40172-017-0058-z

Auswirkung des gesetzlichen Mindestlohns auf die Armutsgefährdung und die Lage von erwerbstätigen Arbeitslosengeld II-Bezieherinnen und -Beziehern

Bruckmeier, K. & Becker, S. (2018) Endbericht Studie im Auftrag der Mindestlohnkommission. Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung. Nürnberg, 15. März 2018.

Brutte, O. (2019) The effects of the new statutory minimum wage in Germany: a first assessment of the evidence. Journal of Labour Market research (2019) 53:10 https://doi.org/10.1186/s12651-019-0258-z

Card D, Krueger A B. 'Minimum Wages and Employment: A Case Study of the Fast-Food Industry in New Jersey and Pennsylvania', American Economic Review 1994; 84(4): 772–793.

Cardoso A R, Portugal P. Disentangling the minimum wage puzzle: an analysis of worker accessions and separations. Journal of the European Economic Association 2006; 4(5): 988–1013.

Dube A, Lester T W, Reich M. 'Minimum Wage Effects Across State Borders: Estimates Using Contiguous Counties', Review of Economics and Statistics 2010; 92 (4): 945–964.

Flaschel P, Greiner A. Employment cycles and minimum wages. A macro view. Structural Change and Economic Dynamics 2009; 20 (4): 279–287.

Frazer H, Marlier E. Minimun Income Schemes across EU –member states. Synthesis report. European commission DG Employment, Social Affairs and Equal Opportunities, 2009. Saatavissa: <http://www.eesc.europa.eu/resources/docs/minimum-income-schemes-across-eu-member-states_october-2009_en.pdf>. Viitattu 21.3.2016.

Gavrel F, Lebon I, Rebière T. Minimum wage, on-the-job search and employment: On the sectoral and aggregate equilibrium effect of the mandatory minimum wage. Economic Modelling 2012; 29 (3): 691–699.

Idman, M. (2013) Ikä ei välttämättä kartuta tilipussia. Tilasto & Trendi 18.2.2013 (http://www.stat.fi/tietotrendit/artikkelit/2013/ika-ei-valttamatta-kartuta-tilipussia-1/) Luettu 2.2.2020

Koistinen, P. Kurvinen, A. & Luoma-Halkola, H. (2015) Perustulon työllisyysvaikutukset. Asiantuntijahaastatteluihin ja verrannollisiin esimerkkeihin perustuva arvio. KELAn tutkimus. Työpapereita 88 | 2015

Krutova, O. Koistinen, P& Nummi, T. (2018) The effect of partner buffering on the risk of unemployment in Finland. International Journal of Sociology and Social Policy © Emerald Publishing Limited DOI 10.1108/IJSSP-03-2018-0049
(file:///C:/Users/pertt/OneDrive/Dual/Krutova%20et%20al%20The%20effect%20of%20partner%20EJSS.PDF) Luettu 6.2.2020

Legros M, Simonin B. (1991) Minimum income for economic and social integration and access to employment: Some reflections on the French experience. Labour and Society 1991; 16: 193–201.

Liu S, Hyclak T, Regmi K. (2016) Impact of the Minimum Wage on Youth Labor Markets. LABOUR 30 (1) 18–37 (2016) DOI: 10.1111/labr.12071Manning, A., 2003. Monopsony in Motion: Imperfect Competition in Labor Markets. Princeton University Press.

Martin D, Termos A. Does a high minimum wage spur low-skilled emigration? Economics Letters 2015; 137: 200–202.

Rusconi A, Solga H. A systematic reflection upon dual career couples. Social Science Research Center Berlin (WZB), 2008. Discussion Paper SP I 2008-505.

Skedinger P. Minimum wages and employment in Swedish hotels and restaurants. Labour Economics 2006; 13: 259–290.

Slonimczyk F, Skott P. Employment and distribution effects of the minimum wage. Journal of Economic Behavior & Organization 2012; 84: 245–264.

Schulten, T. & Luebker, M (2019) WSI MINIMUM WAGE REPORT – Time for substantial minimum wage rises and a European minimum wage policy. Institute for Economic and social research (WSI). REPORT No. 46e, March 2019

Schuster, Th (2014) Mindestlohn Beschäftigungsrisiken höher als behauptet. Institut der Deutschen Wirdschaft, policy paper · 19/2013. Köln.

Specht F. (2020) Auch zwölf Euro Mindestlohn würden an der Einkommensarmut wenig ändern. https://www.handelsblatt.com/politik/deutschland/beschaeftigung-auch-zwoelf-euro-mindestlohn-wuerden-an-der-einkommensarmut-wenig-aendern/25917326.html