

Palgablogi: 5 olulist küsimust alampalga kehtestamisel

Artikkel on kirjutatud Äripäeva infolehe „Palk“ märtsikuu 2015 numbrisse

Kadri Seeder

Palgainfo Agentuuri juht ja analüütik

Alampalga tõstmine on olnud seekordsete Riigikogu valimiste üks kuumemaid teemasid ja mitmed parteid on lubanud töötasu alammäära jõuliselt tõsta. Küsimus on, kuivõrd see tegelikkuses võimalik on ning milliste mõjudega peaksime sel juhul arvestama.

Töölepingu seaduse järgi on alampalk töötasu alammäär, millest väiksemat töötasu ei või töötajatel maksta. Töötasu alammäära kindlale ajaühikule – töötunnile ja täistööajaga töötamisel kuutasule – kehtestab Vabariigi Valitsus oma määrusega. Määruse aluseks on traditsiooniliselt tööandjate ja ametiühingute keskorganisatsioonide kokkulepe, kuigi töölepingu seadus seda otseselt ette ei näe. Seega saaks valitsus teoreetiliselt ka iseseisvalt alampalga määra kehtestada, kui tööturu osapooled näiteks kokkuleppele ei jõua või on valitsusel teised eesmärgid. Tööturu osapooltel on võimalus kokku leppida valitsuse kehtestatud määrast kõrgem määr kollektiivlepinguga ning laiendada seda kõigile tööandjatele ja töötajatele.

1. Millised on alampalga kehtestamise eesmärgid?

Alampalga kehtestamise esimene küsimus on, mis on selle eesmärk – kas kaitsta tööturul nõrgemas positsioonis olevaid inimesi, vähendada ebavõrdsust, sekkuda realselt ettevõtete palgapoliitikasse, mõjutada tööhõivet või korrastada tööturgu.

Eestis on küll läbirääkimistel arutatud alampalga olemust ja eesmäärke, kuid otseselt seda kuskil fikseeritud ei ole. Arvestades Eesti alampalga taset (alates 1. jaanuarist 2015. a. tunnitasu alammäär 2,34 eurot ja kuutasu alammäär 390 eurot) ei ole netotasuna kätte jääv summa (332) eurot kuigi suur ning üsna keeruline on ette kujutada, kuidas üksi elav või ülalpeetavatega pere ainult sellise sissetulekuga hakkama saaks. Seega viitab alampalga tase sellele, et Eestis on töötasu alammäär sotsiaalne garantii kõige madalama konkurentsivõimega töötajatele, kelle töövoime on piiratud ja kes töötavad pigem sotsiaalsetes kui kasumit taotlevates organisatsioonides.

Tegelikkuses see aga päris nii ei ole ja alampalka makstakse äri sektoris. Alampalka makstakse sagedamini lihtsamatel töödel, nt koristus- ja puhastustööd, aga ka teeninduses. Mitmetes sektorites on töid, kus alampalk on põhipalk ning ülejäänud töötasu moodustab muutuvpalk erinevate lisatasude näol. Samuti on sektoreid ja töid, kus alampalk on ametlik palk ning ülejäänud töötasu makstakse „mustalt“. Statistikaameti palgastatistika näitab, et kõigist ettevõtetest 8-9%-i keskmine brutokuupalk on võrdne alampalgaga, alla 50

töötajaga ettevõtete seas on selliseid organisatsioone üle 20%.

Palgainfo Agentuuri ja partnerite töötajate küsitluse tulemused näitasid, et oktoobris 2014 oli alampalga või sellest väiksema töötasu saajaid oli 1%, 10% töötajatest teenis alla 494 euro (bruto), 25% töötajatest alla 672 euro. Juhul, kui alampalka tõstetakse samas tempos nagu kaks viimast aastat (10%), siis oleks järgmise aasta alampalk 429 eurot ja see mõjutaks juba üsna paljusid töötajaid. Alampalga tõstmine 2018. aastaks 800 eurole tähendaks iga-aastast kasvu 27% võrra, 1000 euroni viimine samal perioodil aga 37% kasvu aastas. Selline kasv ületaks nii keskmise kui mediaanpalga prognoositava kasvu mitmekordselt ja tähendaks sisuliselt üleriiklikku palgatõusu praktiliselt kõigil töötajatel.

Sellisel juhul ei oleks alampalk kindlasti enam sotsiaalne garantii, vaid sekkuks tõsiselt ettevõtete ja organisatsioonide palgapoliitikasse ning mõjutaks kõiki palgatasemeid suurel määral, sh ka riigitöötajate omasid. Arvestades, kui valuliselt on aasta-aastalt kulgenud haridus- ja meditsiinitöötajate palgaläbirääkimised mõne kasvuprotsendi ümber, oleks tõsine küsimus, kuidas riik ja maksusüsteem sellise kiire kasvu üle elaks.

Tavapärastelt sekkub alampalk ettevõtete ja asutuste palgapoliitikasse siiski ainult sektori või mõne eriala lõikes, kehtestades sellele kõrgema alampalga määra või paremad töötingimused. Skandinaaviariikides näiteks üleriikliku alampalga määra kehtestatud ei ole, küll aga reguleerivad tasustamist ja töötingimusi sektori tasandi kokkulepped, mis piiravad üsna oluliselt ettevõtete tegevusvabadust ning mille eelduseks on tugevad sotsiaalpartnerite organisatsioonid. Kaudselt seavad sektori alampalga kokkulepped nõuded ka ettevõtete tootlikkusele ning tõrjuvad välja vähem efektiivsed ettevõtmised.

Eestis on majandusharu tasandil töötasu alammäärad kehtestatud näiteks hariduses ja meditsiinis, samuti on pikad läbirääkimiste ja kokkulepete traditsioonid transpordisektoris. Kollektiivlepinguid sõlmitakse ka mitmes sektoris, kus tegutseb üks-kaks suuret ettevõtet või kontserni, nt energeetika. Majandusharu tasandil kokkulepete sõlmimise lahendamata küsimus on, milline peaks olema poolte esinduslikkus ehk kui palju töötajaid ja tööandjaid peaksid esindusorganisatsiooni töös osalema, et neil oleks pädevus sõlmida sektori nimel palgaleppeid ja neid ka teistele laiendada. Seaduse tasandil seda küsimust praegu Eestis reguleeritud ei ole. Keeruliseks teeb olukorra, kui sektoris tegutseb mitu esindusorganisatsiooni. Arvestades, et Eestis on

töötajate aktiivsus ametiühingutega liitumisel suhteliselt madal ning tööandjate huvi palgakokkulepete vastu praktiliselt olematu, siis on sektori või eriala alampalga kokkulepete kasv üsna ebatõenäoline ja seega ei ole ka esinduslikkuse küsimus väga aktuaalne.

Teistes riikides, kus kollektiivlääbirääkimiste traditsioonid on tugevamad, on leitud, et tööjõupuuduse olukorras aitavad tööandjate ja töötajate kokkulepped ohjeldada palgarallit, tööpuuduse olukorras aga kaitsevad töötajaid väga madalate palkade eest.

2. Kes kehtestab alampalga?

Teine oluline küsimus on, kes kehtestab töötasu alammäära ehk millist rolli mängivad valitsus ja sotsiaalpartnerid. On näiteid riikidest, kus domineerib valitsus, samuti näiteid, kus tööandjatel ja töötajatel on oluline roll ning ka näiteid, kus otsus sünnib kolmepoolsetel läbirääkimistel.

Kui sotsiaalpartnerite organisatsioonid on nõrgad ja ei suuda kokkuleppeid sõlmida ega nende täitmist jälgida, võib juhtiva rolli võtta valitsus. Samuti võib valitsus jõulisemalt sekkuda, kui eesmärk ongi muuta tööde struktuuri ning sundida ettevõtteid panustama efektiivsusele ja lihtsamate tööde kaotamisele. Selliseid muutusi taotleb alampalga määr ei pruugi sündida sotsiaalpartnerite kokkulepetest, kuna see võib ohustada oluliselt organisatsioonide liikmeskonna huvisid – madalalpalgaliste töötajate töökohti ning ettevõtete tööjõukulude kiiret kasvu.

Kui tööandjate esindusorganisatsioonidesse on koondunud pigem jõukamad ettevõtted ja organisatsioonid, mis võivad olla huvitatud tööjõukulude kasvu kaudu väiksemate ja vaesemate organisatsioonide turult tõrjumisest, võib samuti valitsus sekkuda tööhõive vms säilitamise eesmärgil.

Kuna alampalgaga on seotud ka mitmed riigieelarve kulu- ja tuluread, samuti on riik ise suur tööandja, ei ole riigi osalemises alampalga kehtestamise protsessis midagi kummalist ning paljudes riikides see ka nii on. Samuti on Eestis varasematel aastatel alampalga määr, aga ka maksuvaba miinimum, kolmepoolselt kokku lepitud.

Eestis ulatuvad sotsiaalpartnerite läbirääkimiste traditsioonid pärast taasiseseisvumist 1992. aastasse, mil sõlmiti esimene sotsiaalsete garantiide kokkulepe ja seda valitsuse osavõtul kolmepoolselt. Kuni 2001. aastani sõlmiti alampalga kokkulepped, aga ka maksuvaba miinimumi kokkulepped, kolmepoolselt tööandjate ja töövõtjate esindusorganisatsioonide ning valitsuse läbirääkimiste tulemusena. Alampalga kokkulepe sõlmiti

esmakordselt kahepoolselt tööandjate ja ametiühingute vahel 2002. aastal ning selle alusel kehtestas valitsus üleriikliku palga alammäära. Sellest ajast alates, on valitsuse määruse aluseks olnud tööandjate ja ametiühingute kahepoolne kokkulepe.

Nagu eespool öeldud, siis sektori ja erialade tasemel on palgakokkuleppeid Eestis vähe ja on väga ebatõenäoline, et neid lähitulevikus oluliselt juurde tuleb. Lisaks osapoolte vähesele huvile, on oluline tegur ka madal organiseerituse tase – ametiühingute liikmeskond kahaneb ja vananeb, tööandjate organisatsioonide aktiivsus ja solidaarsus on ühise vaenlase puudumisel pigem tagasihoidlik – enamus väiksemaid ettevõtteid organiseerunud ei ole. Sellele aitavad kaasa kaasaegsed personalipoliitikad, mis poputavad töötajaid erinevate soodustuste, kaasamisvormide jms enne, kui töötajad ise üldse midagi küsida märkavad. Ka riik suhtleb oma kodanike ja ettevõtjatega meelsasti otse läbi erinevate kaasamisportaalide, mis annab paremad võimalused nii info jagamiseks kui saamiseks.

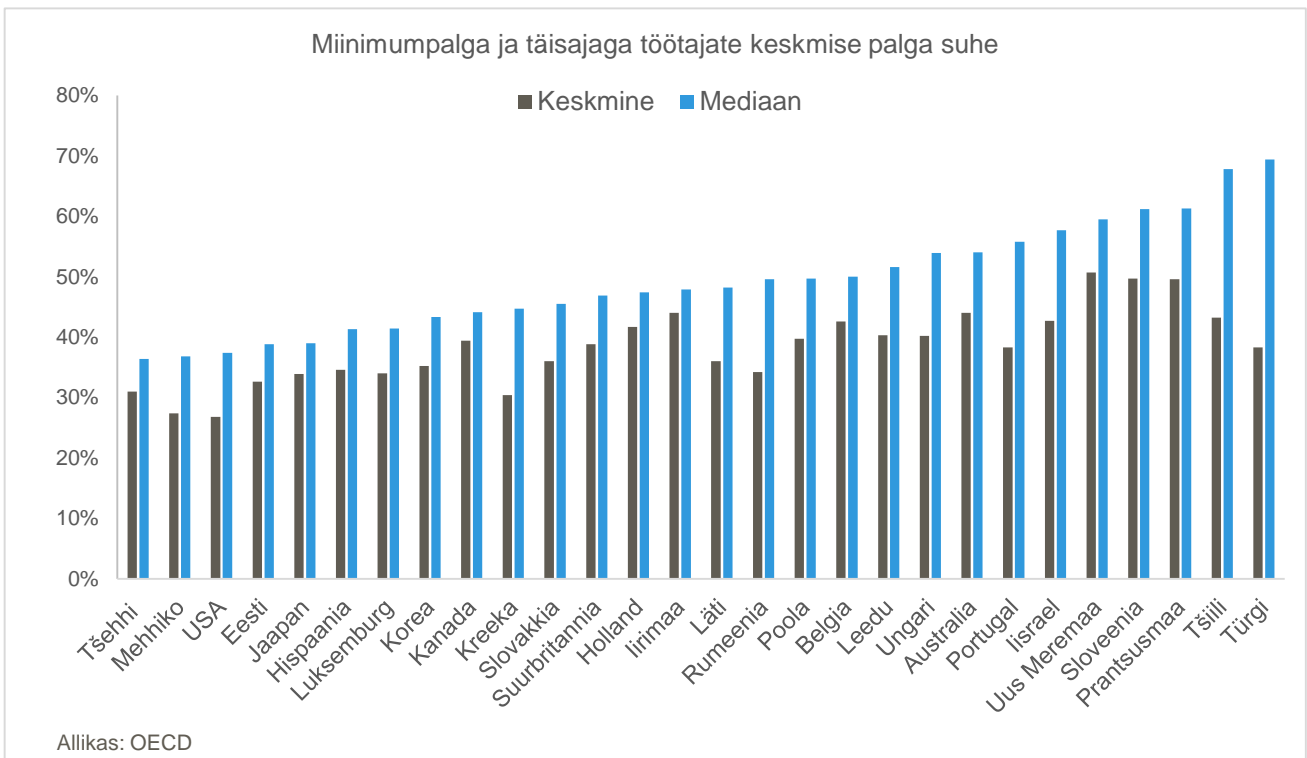
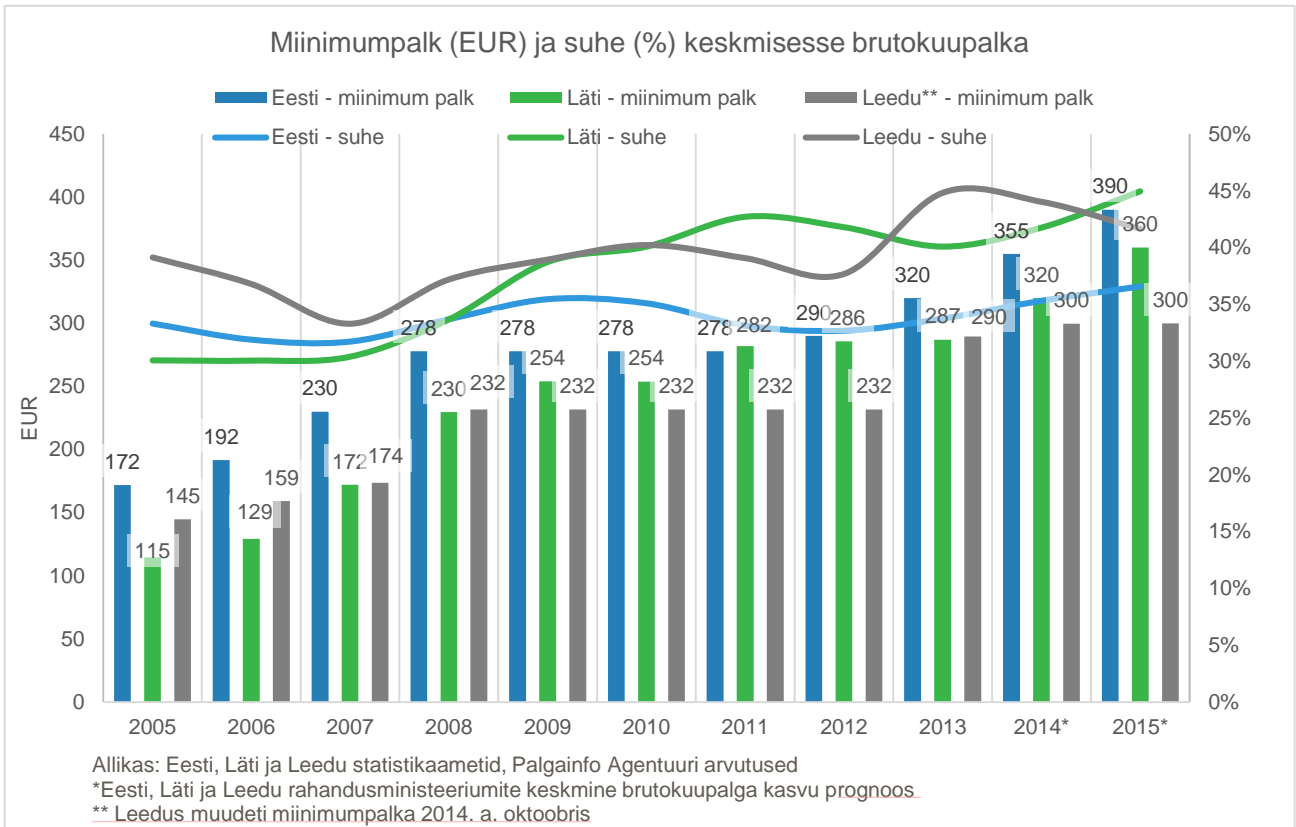
3. Milliseid näitajaid arvestada alampalga kehtestamisel?

Alampalga kehtestamise kolmas oluline küsimus on, millistele näitajatele tuginedes alampalka muudetakse – kas võetakse arvesse majandus- ja keskmise palga prognoose, inflatsiooni-, tootlikkuse ja tööhõivenäitajaid, elatusmiinimumi, töötajate palgaootusi ning tööandjate võimekust.

Riikide praktikad on erinevad – arvesse võetakse erinevaid näitajaid. Üks võimalus on ka, et alampalk seotakse keskmise palgaga, st alampalk peab moodustama mingi protsendi keskmisest palgast.

Rahvusvahelises statistikas tehakse ka sellekohast võrdlust – hinnatakse alampalga osatähtsust keskmisest palgast. Kuna keskmist palka mõjutavad paljuski äärmused, siis oleks soovituslik lähtuda võrdluses pigem mediaanpalgast, kuid paraku ei avalda mitmed statistikaametid seda näitajat. Ka Eestis ei ole töötajate brutokuupalga mediaani võimalik kvartaalse palgastatistika andmestiku pealt avaldada, kuna andmeid ei koguta persooniti. Maksu- ja tolliameti andmete pealt avaldatakse väljamaksete mediaani, mis ei ole aga brutokuupalk.

OECD riikide võrdluses Eesti alampalga tase suhtes keskmise ja mediaanpalgaga madalamate seas. Naaberriikide Läti ja Leeduga võrreldes on Eestis alampalga tase küll kõrgem, kuid suhe keskmise palgaga madalam.



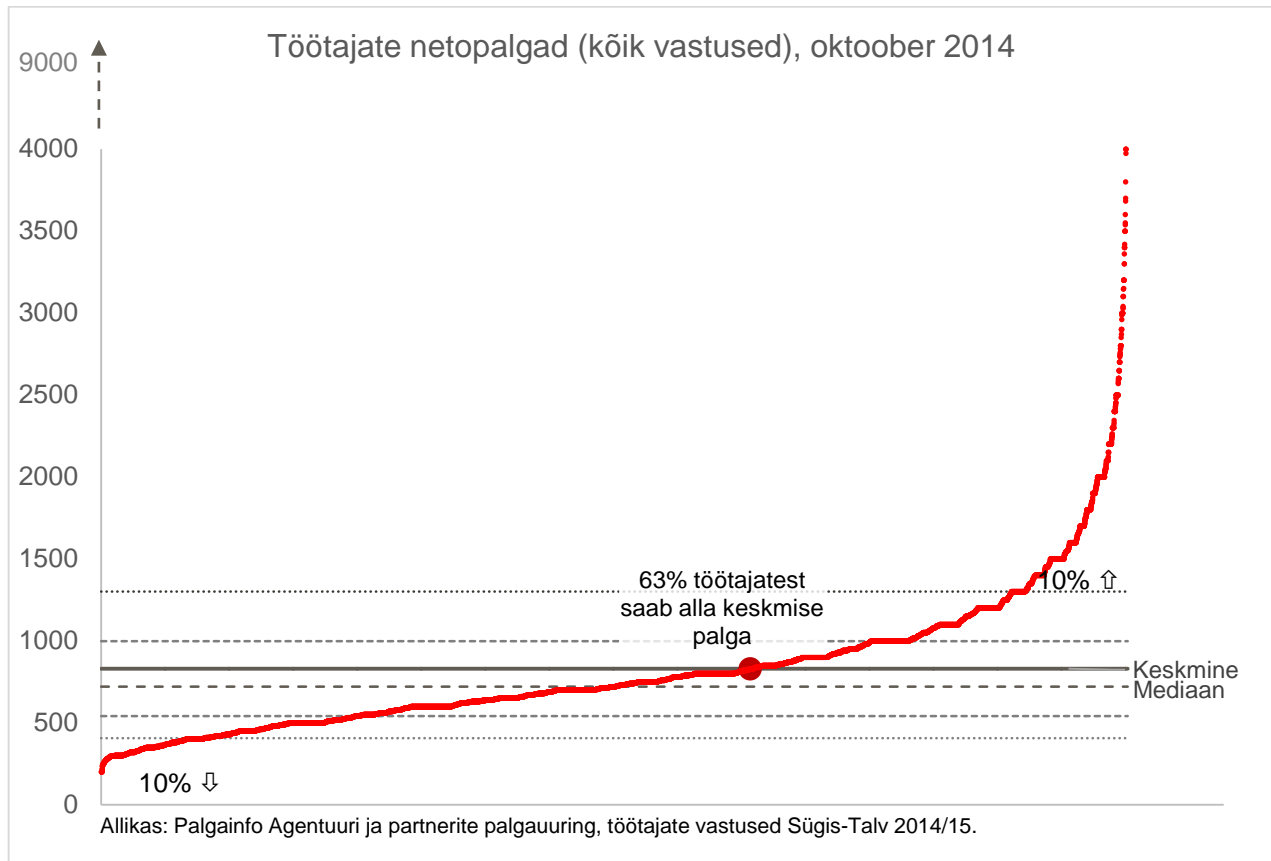
Ka Eestis on püütud siduda alampalka keskmise brutokuupalgaga, kuid soovitud taset saavutada ei õnnestunud. 2001. aastal leppisid tööandjate ja ametiühingute keskorganisatsioonid kokku palga alammäära kehtestamise põhimõtted aastateks 2003.-

2008. Kokkulepe seadis eesmärgiks saavutada 1. jaanuariks 2008. a. kuupalka alammäära tasemeks mitte vähem, kui 41% üleriigilisest keskmisest brutopalgast. Kokkulepe nägi ka ette, millise sammuga eesmärgi poole liigutakse ning milliseid näitajaid võetakse arvesse

järgmise perioodi alampalga kehtestamisel, nt reaalpalga ja tarbijahinna prognoose. Paraku osapooled kokkulepet täita ei suutnud ja 2008. a. oli alampalga osakaal keskmisest brutokuupalgast 34%, kus ta püsis 2013. aastani. Kokkuleppe täitmist mõjutas kindlasti ka majanduskriis, mis tõi kaasa keskmise brutokuupalga vähenemise.

4. Millised on alampalga kehtestamise mõjud?

Alampalga kehtestamisel ja muutmisel on analüüsitud erinevaid mõjusid, mis olenevalt alampalga muutuse suuruselt võivad realiseeruda suurema või väiksema tõenäosusega. Seega on neljas oluline küsimus, millised mõjud võivad kaasneda alampalga tõstmisega.

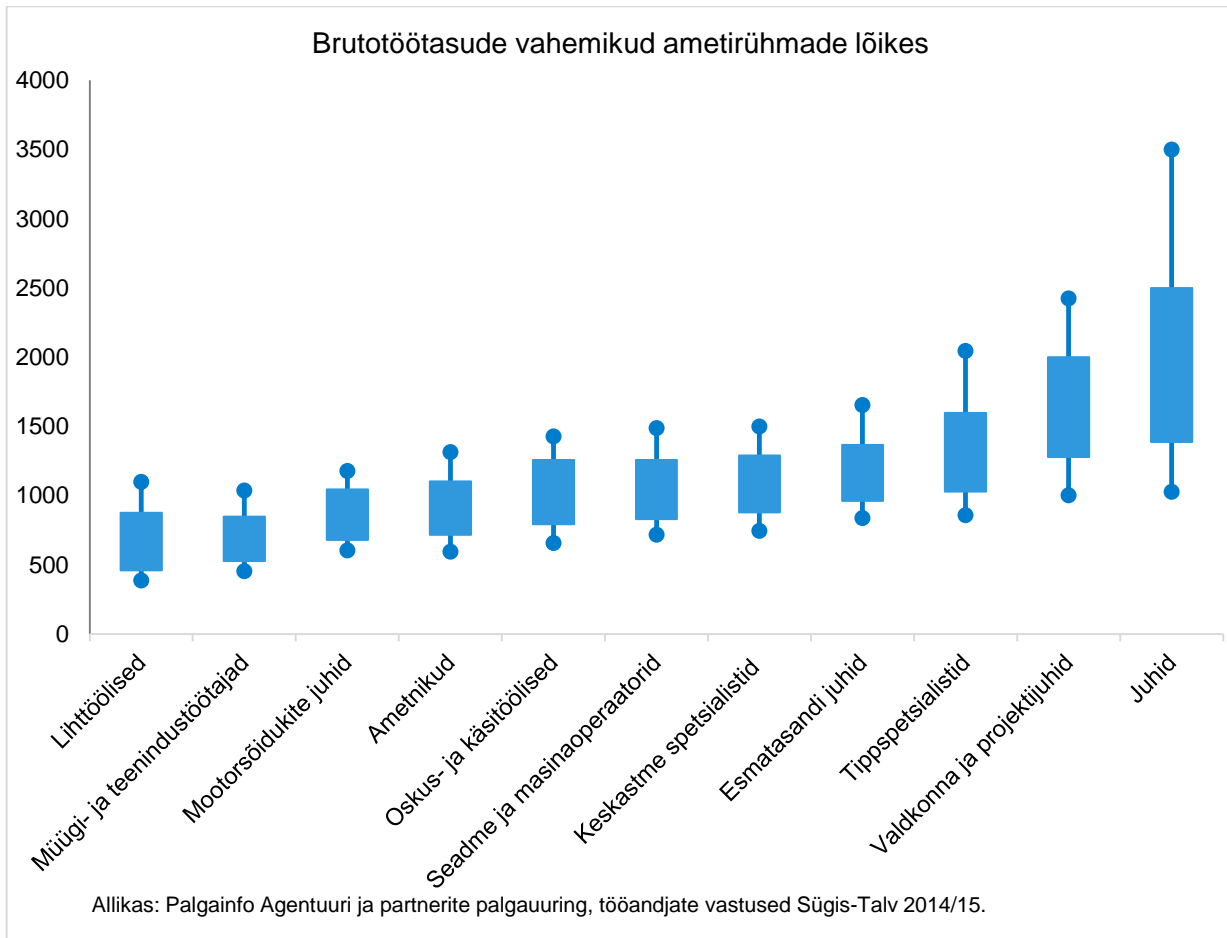


Ebavõrdsuse vähendamine. Eesti töötasude struktuuri iseloomustab suhteliselt suur madalapalgaliste hulk – Palgainfo Agentuuri küsitluse tulemusel saab 63% töötajatest alla keskmise palga. Kuna Agentuuri küsitluses on lihttöölise osakaal pisut väiksem ja tippspetsialistide oma pisut suurem kui Statistikaameti tööturu andmed näitavad, siis võib alla keskmise palga teenijate hulk isegi veidi suurem olla. Samas on palgagraafiku tõus juhtide ja tippspetsialistide osas üsna järsk ning erinevused kõrgemate ja madalamate palkade vahel kümnekordsed. Sama kinnitavad ka tööandjate palgaandmed – tippspetsialistide ja juhtide palgad on teiste ametirühmade töötasudest märgatavalt kõrgemad. See tähendab ka suuremat ebavõrdsust ühiskonnas.

Alampalga mõõdukas tõstmine mõjutab eelkõige madalapalgaliste töötasusid ja tõstab palgagraafiku tagumist otsa, mis vähendab ebavõrdsust. Ebavõrdsust aitavad vähendada ka madalapalgaliste maksusoodustused, mis jätavad neile rohkem raha kätte. Palgavaesuse vähenemine ühiskonnas aitab omakorda kaasa sisetarbimise kasvule, kuna just madalapalgalistel

on suur tarbimispotentsiaal esmatasandi vajaduste katmise osas. Kokkuvõttes võib alampalga tõstmine koos maksuvabastustega elavdada majandust tervikuna.

Mõju tootlikkusele. Majandusteadlased ja tööandjad kordavad kui ühest suust „palgakasv peab käima käsikäes tootlikkuse kasvuga“. See on ka arusaadav, kuna ettevõtetel jt organisatsioonidel peab olema kate suuremateks tööjõukuludeks. Samas ei kasvata äriettevõtted reeglina oma tootlikkust ja efektiivsust selleks, et luua rohkem kõrgepalgalisi töökohti, vaid ikkagi eesmärgiga teenida suuremat kasumit. Seni, kui kasumi seisukohalt on otstarbekam kasutada odavat tööjõudu, kui investeerida uutesse tehnoloogiatesse, seda ka tehakse. Kui alampalga tõstmine mõjutab oluliselt tööjõukulusid, survestab see tööandjaid tõstma efektiivsust ja asendama lihtsamad rutiinsed tööd tehnoloogiaga. Küsimus on, kui kiiresti tööjõukulud kasvavad ja kuivõrd valmis on tugistruktuurid lihtsamate tööde kadumisel ülejääva tööjõu ümberõppeks ja teistesse valdkondadesse suunamiseks.



Mõju tööhõivele. Erinevates analüüsid on toodud välja alampalga kasvu mõju tööhõivele. Kui tööturul kaovad lihtsamad ja odavamad tööd, kannatavad peamiselt madalama haridustasemega ja vähese väljaõppega töötajad. Kui töäjõud kallineb, on tööandjad vähem aldid looma nõ sotsiaalseid töökohti puuetega inimestele, vanemaealistele, samuti pakkuma noortele tööd õpipoisina. Samas, kui töäjõudu on selgelt puudu, võib alampalga kiirem kasv aidata vähendada lisaks lihtsamate tööde osakaalule ka vähem efektiivsete ettevõtete hulka ning tuua töäjõudu ettevõtetesse, kus jaksatakse maksta paremal tasemel palka.

Mõju „ümbrikupalga“ maksmisele. Kui alampalk on liialt palju kõrgem turu tegelikust miinimummäärast ehk rahavoogude kõikumisest tulenevaid riske. Kui töötaja põhipalk on alampalga tasemel või selle lähedal ja alampalk tõuseb, peavad sellised organisatsioonid üle vaatama lisatasude proportsioonid, kui tahetakse töäjõukulud samal tasemel hoida. Kiire alampalga kasv vähendab organisatsioonide võimalusi tasustada tööd paindlikult ning siduda tasustamine äririskide/-tulemusega.

Mõju hinnatõusule ja inflatsioonile. Kui alampalga tõstmine toob kaasa laialdasema palgakasvu, mis ei baseeru tootlikkuse kasvul, siis võib see kaasa tuua siseturule suunatud ettevõtete toodete ja teenuste hinnatõusu, kui teistest allikatest nagu nt suurem müük,

reservatsioonipalgast, millega töötajad on valmis töötama, ning turul tegutseb ettevõtteid, kes on odavast töäjõust huvitatud, hakatakse otsima viisi, kuidas kohustuslikust määrast kõrvale hoida. Seega võib alampalga kiirem kasv suurendada ümbrikupalga maksmist, „susserdamist“ tööajaga, nt töötajate vormistamist tööle osalise tööajaga, või ka käsunduslepingute sõlmimist töölepingu asemel jms.

Mõju tasustamise paindlikkusele. Kõrge palga alammäär vähendab töötasustamise paindlikkust – paljud ettevõtted kasutavad erinevaid lisatasude skeeme, mis aitavad töötajaid organisatsiooni eesmärkidega sidustada ja maandavad

muude kulude alandamine vms, ei suudeta kulusid-tulusid tasakaalus hoida. See omakorda toob kaasa inflatsiooni. Rahvusvahelises konkurentsist tegutsevad ettevõtted seab kiire ja laialdane palgatõus aga keerulisse olukorda, kuna neil on palju raskem tõsta hinda olukorras, kus teistest riikidest pärit konkurendid seda ei tee. Nagu näitab Eurostati töäjõukulude statistika, kasvasid töäjõukulud Eestis ja Lätis eelmise aasta kolmes esimeses kvartalis Euroopa riikidest kõige kiiremini. Alampalga jõuline tõstmine kiirendaks töäjõukulude kasvu veelgi.

5. Kas ja millised on alampalga maksmise erandid?

Mitmetes riikides, kus alampalka kasutatakse selgelt majanduspoliitilise hoovana ja sellega soovitakse sekkuda ka ettevõtete palgapoliitikasse, et tagada töötavale inimesele väärikas palk, on ette nähtud erandid kõrge alampalga negatiivsete mõjude vähendamiseks. Näiteks on alampalga erandid lubatud teatud erialadel, vähese töökogemuse või töövõimega töötajate puhul, pensionäridele vms. Alampalga maksmise erandid võivad olla kehtestatud ka sektorite või piirkondade lõikes, samuti näiteks alustavatele ettevõtetele.

Samas on kõikide selliste erandite puhul küsimus, kas seda ei hakata kurjasti ära kasutama ning grupid, keda püütakse kaitsta ja tööturule aidata, satuvad selle asemel diskrimineerimise objektiks. Piirkondlike ja sektorite erandid võivad tekitada ettevõtetes soovi neid kunstlikult ära kasutada.

Seega tuleks alampalga muutmise eesmärgid tõsiselt läbi kaaluda ning hinnata muutuste võimalikke mõjusid erinevatele gruppidele.