

TAUSTINFO

ALAMPALGA TÕSTMISE MÕJU EESTI TÖÖTURULE

Nagu enamikus ELiga liituvais riikides, on ka Eestis viimaseil aastail alampalka¹ märgatavalt tõstetud. See suund jätkub tõenäoliselt ka lähitulevikus, sest vastavalt Eesti Ametiühingute Keskliidu (EAKL) ja Eesti Tööandjate Keskliidu (ETK) kokkuleppele on plaanis alampalka järk-järgult suurendada, kuni see moodustab 2008. aastaks 41% keskmisest palgast. Alampalga tõstmise eesmärgiks on vähendada palkade ebavõrdsust ja allpool vaesuspiiri elavate leibkondade osakaalu. Samas tuleb aga sellise majanduspoliitilise meetme rakendamisel arvestada, et alampalga tõstmine suurendab ettevõtete tööjõukulusid ning võib põhjustada hõive langust.

Alampalga mõju tööturule – nii hõivele, palgakasvule kui ka palkade jaotusele – on majandusteadlaste poolt palju uuritud. Nii empiirilistes uurimustes kui ka majandusteoorias on (mõningate eranditega) jõutud konsensussele, et kui alampalk on tööturul siduv piirang, siis avaldab see piisava konkurentsi tingimuses hõivele negatiivset mõju. Kuna alampalga tõus mõjutab negatiivselt just nende töötajate hõivet, kelle majanduslik olukord peaks seeläbi paranema, on taolise majanduspoliitilise meetme kogumõju töötajate heaolu seisukohalt küsitav. Hindamaks alampalga tõusu mõju heaolule, on vaja määratleda, kas töötajate agregeeritud sissetulekud selle tagajärjel vähenevad või suurenevad. (Nende sissetulekud, kes alampalga tõstmise tagajärjel töö kaotavad, vähenevad, nende sissetulekud aga, kelle töökoht säilib ja kelle palka alampalga suurenemise tõttu tõstetakse, suurenevad).

Kuna alampalga tõstmise mõju töötajate heaolule ei ole sugugi üheselt positiivne, tekib küsimus, kas alampalga tõstmine, mis peaks eelkõige olema vaesuse vähendamisele suunatud majanduspoliitiline meede, täidab oma eesmärgi. Leidmaks sellele küsimusele vastust, viidi Eesti Panga majandusuuringute osakonnas läbi empiiriline uuring² eesmärgiga hinnata alam-

palga tõstmise mõju Eesti tööturule 90ndate aastate teisel poolel. Uuringut alustades püstitati hüpotees, et alampalga tõstmine vähendab hõivet, ning see hüpotees leidis uuringu käigus ka kinnitust. Sellise eelduse aluseks oli asjaolu, et Eestis on olukord tööturul pingeline eelkõige madalapalgaliste töötajate jaoks. Vastavalt Statistikaameti andmetele ületas põhiharidusega elanikkonna, st nende töötajate, kes traditsiooniliselt kandideerivad madalapalgalistele kohtadele, tööpuuduse määr 20%.

Ka asjaolu, et küllaltki suur osa töötuist oleks nõus tööle asuma alampalgast väiksema tasu eest, viitab sellele, et alampalk moonutab Eesti tööturugu. Madalamat palgataset, mille eest töötu on nõus taas tööle asuma, nimetatakse reservatsioonipalgaks. Eespool mainitud uuringus arutati nende töötute suhtarv, kelle reservatsioonipalk oleks jäänud allapoole alampalga taset, kui see oleks juba 2001. aastal moodustanud 41% keskmisest palgast ehk 2 259 krooni. Sellise alampalga taseme korral oleks tervelt kolmandik töötuist (33,4%) olnud nõus asuma tööle madalama palga eest.

Alates 1996. a algusest tõsteti Eestis alampalka regulaarselt iga aasta alguses, valdavalt jaanuaris. Käesoleval aastal Eesti Pangas läbi viidud uuringus analüüsiti alampalga mõju kolmest erinevast aspektist. Esmalt hinnati seda, kas alampalga tõstmise tagajärjel hõive muutus. Teiseks vaadeldi alampalga mõju reaalpalga kasvule ning kolmandaks analüüsiti alampalga ja palkade jaotuse seoseid. Töös kasutati mikroandmeid, mis pärinevad Eesti tööjõu-uuringu (ETU) andmebaasidest aastate 1995–2000 kohta.

Regressioonsõltuvuse uurimine alampalga mõju kohta töötamise tõenäosusele andis tulemuse, et alampalga kasv mõjutas 90ndate aastate teisel poolel negatiivselt nende töötajate hõivet, keda see muutus otseselt puudutas, st kelle palgatase jäi alampalga

¹ Alampalk (ka miinimumpalk) on väikseim töötasu, mida vastavalt seadusele on lubatud töötajale maksta.

² Marit Hinnosaar ja Tairi Rõõm, Labour Market Impact of the Minimum Wage in Estonia: An Empirical Analysis. Eesti Pank, mimeo 2003.

tõusule eelneval perioodil tol hetkel kehtinud ja uue alampalga taseme vahele. Kõigi teiste palgagruppide hõivele (kaasa arvatud need töötajad, kelle töötasu jäi alampalgast madalamaks ehk kellele maksti nn ümbrikupalka) alampalga tõstmine statistiliselt olulist mõju ei avaldanud. Nende puhul, kelle palgataset alampalga tõus otseselt mõjutas, oli hõive elastsus alampalga suhtes $-0,066$ (st kui alampalka tõsteti 10%, siis nende töötajate hõive vähenes 0,66%). Võttes arvesse, et alampalka tõsteti aastail 1996–2000 iga aasta algul keskkelläbi 26%, võis alampalga tõstmisest tulenev kumulatiivne hõive langus selle töötajate grupi hulgas ulatuda enam kui 8%ni.

Teise aspektina analüüsiti uuringus, kuidas on alampalga tõus mõjutanud reaalpalga kasvu ja jaotust. Protsentuaalset palgakasvu alampalga muutuse suhtes regresseerides saadi tulemuseks, et alampalga tõstmine ei ole reaalpalgale statistiliselt olulist mõju avaldanud. Ka palkade jaotuse analüüs, mis põhines mitteparameetrilistel jaotusfunktsioonidel, andis regressiooniga analoogse tulemuse: vaatamata alampalga küllaltki kiirele suurenemisele, ei muutunud palkade jaotusfunktsiooni kuju aastail 1995–2000 märgatavalt. Kui alampalga kasv oleks avaldanud tööturule soovitud mõju, st vähendanud palkade ebavõrdsust, siis pidanuks palkade jaotusfunktsioon olema 2000. aastal kitsam kui 1995. aastal. Pigem võib aga täheldada vastupidist: palkade dispersioon vahemikus 2 000–8 000 krooni mõnevõrra hoopis laienes.

Eelpool refereeritud uuringu põhjal selgus, et alampalga tõstmise tagajärjel 90ndate aastate teisel poolel vähenes Eestis madalapalgaliste töötajate hõive ning tööpuudus nende seas suurenes. Samas ei ilmnenu uuringust, et alampalk oleks avaldanud reaalpalgale positiivset mõju. Ka ei toonud alampalga kasv vaatlusalusel perioodil kaasa palgajaotuse kitsenemist. Need põhjused annavad alust arvata, et vaesuse vähendajana on alampalk olnud ebaefektiivne meede.

Kuna Eestis on madala kvalifikatsiooniga töötajate hõive madal ning tööpuuduse määr nende seas kõrge, võib arvata, et ka edasised alampalga tõstmised avaldavad selle tööturu segmendi hõivele negatiivset mõju. Hõivet vähendav efekt on seda tõenäolisem,

et lähiaastail tõuseb alampalk keskmisest palgast kiiremini, mistõttu see mõjutab suuremat osa töötajaskonnast. Ka võib alampalga järsk tõus põhjustada inflatsioonisurvet. Alampalga kiire tõusu korral võib käivituda palkade inflatsioonispiraal – alampalga tõusu tagajärjel tõuseb keskmine palk, keskmise palga tõus toob omakorda kaasa vajaduse tõsta alampalka, kuna alampalk määratakse suhtena keskmisse palka jne. Inflatsioonilist efekti saaks vähendada, kui alampalka tõstes kasutataks sarnaselt Lääne-Euroopa riikidele mõõdupuuna mediaanpalka, mitte aritmeetilist keskmist. Mediaanpalk on palgaskaala alumise osa muutuste suhtes vähem tundlik kui keskmine palk.

Kuna Eestis on alampalga tõus madalapalgaliste töötajate heaolu pigem vähendanud kui suurendanud, tekib mitmeid küsimusi. Esiteks, kuidas seda negatiivset mõju vähendada, st millised meetmed aitaksid suurendada palgaskaala alumise osa töötajate tootlikkust. Teiseks, kuidas tagada madalapalgaliste töötajate õiglasem tasustamine, ilma et sellega kaasneks nõudluse vähenemine nende tööjõu järele. Efektiivsed majanduspoliitilised vahendid, mis aitaksid tootlikkust tõsta, peaksid teiste riikide kogemuste põhjal olema suunatud inimkapitali suurendamisele. Inimkapital suureneb tööstaazi kasvu ja haridustaseme tõusu abil. Aktiivsed tööturupoliitika meetmed, mis suurendavad tööotsingute tõhusust, ning madala haridustasemega töötajate koolituse subsideerimine on näited abinõudest, mis toovad kaasa tootlikkuse tõusu. Kui tööturg on efektiivne, siis kaasneb tootlikkuse suurenemisega ka palgatõus.

Kui eesmärgiks on suurendada töötasu palgaskaala alumises osas, ilma et sellega kaasneks madalapalgaliste töötajate hõive vähenemine, siis efektiivseim vahend selleks on vähendada madalapalgaliste töötajate maksukoormust. Kavandatav tulumaksureform, mille käigus järgneva kolme aasta jooksul suurendatakse maksuvaba miinimumi 2 000 kroonini kuus, seda rolli ka täidab. Maksukoormuse vähendamise eelis võrreldes alampalga tõstmisega on see, et töötajale tagatakse suurem palk, samas aga ei põhjusta palgatõus ettevõtete tööjõukulude suurenemist. Miinuseks tuleb aga lugeda seda, et palgatõus jääb riigi, mitte ettevõtete kanda, mistõttu vähenevad riigieelarve tulud.