

Heikentävätkö vähimmäis- palkat työllisyyttä?

Tuloksia unohdetusta kokeilusta

Petri Böckerman
Erikoistutkija
Palkansaajien tutkimuslaitos
petri.bockerman@labour.fi

Roope Uusitalo
Tutkimuskoordinaattori
Palkansaajien tutkimuslaitos
roope.uusitalo@labour.fi

Vuosina 1993–1995 nuorten vähimmäispalkkoja alennettiin tilapäisesti. Alennuksella ei ollut vaikutusta nuorten työllisyyteen, vaikka todellisuudessa maksetut palkat alenivatkin jonkin verran erityisesti palkkajakauman aläpäässä.

Artikkeli perustuu Työsuojelurahaston rahoittamaan hankkeeseen, jonka tuloksia raportoidaan Palkansaajien tutkimuslaitoksen työpaperina julkaistavassa tutkimuksessa.



Työmarkkinoiden ja erityisesti palkanmuodostuksen joustavuuden parantaminen on asetettu keskeiseksi tavoitteeksi lukemattomissa raporteissa ja selvityksissä. Minimipalkat on nähty yhtenä työmarkkinoiden jäykkyyden muotona ja erityisesti nuorten työllistymisen esteenä. Esimerkiksi OECD (2006) toteaa, että nuorten alimmat taulukkopalkat suhteessa keskipalkkoihin ovat Suomessa korkeita verrattuna muihin OECD-maihin ja suosittelee, että nuorten vähimmäispalkkoja tulisi alentaa nuorten työllisyyden edistämiseksi.

OECD:n raportissa ei kuitenkaan mainita sitä, että tällaista kokeiltiin Suomessa 1990-luvun puolivälissä. Tämän artikkelin tarkoituksena on selvittää silloisen kokeilun vaikutuksia.

Minimipalkkojen vaikutukset ovat perinteisesti olleet työn taloustieteen keskeisiä kysymyksiä (esim. Stigler 1946; Brown et al. 1982). Vähimmäispalkkoilla voi olla vaikutuksia mm. palkkajakamaan ja työllisyyteen.

Uusimmissa empiirisissä tutkimuksissa on päädytty siihen, että minimipalkkoilla on aiemmin luultua pienempiä negatiivisia vaikutuksia työllisyyteen. Joissakin tapauksissa minimipalkkojen nosto on jopa parantanut työllisyyttä (esim. Card ja Krueger 1995; Dube et al. 2007; Hyslop ja Stillman 2007). Näissä tutkimuksissa hyödynnetään minimipalkkoja koskevaan lainsäädäntöön tehtyjä muutoksia, jotka ovat esimerkiksi kohdelleet eri tavalla Yhdysvaltojen eri osavaltioita. Tällaisten muutosten avulla voidaan aiempaa luotettavammin arvioida minimipalkkojen vaikutuksia erityisesti työllisyyteen.

Tässä artikkelissa vähimmäispalkkojen vaikutusten arvioinnissa käytetään hyväksi poikkeuksia, joita vähimmäispalkkoihin sovittiin työmarkkinaosapuolten kesken 1990-luvun puolivälissä (Saari 1996). Vuosina 1993–1995 oli mahdollista maksaa työehtosopimuksessa sovittua taulukkopalkkaa alaisempaa palkkaa alle 25-vuotiaille nuorille. Ko. poikkeuksien avulla on mahdollista tutkia alimpien taulukkopalkkojen vaikutuksia nuorten työllisyyteen Suomessa.

Vähimmäispalkkojen vaikutuksista on hyvin vähän aiempaa kotimaista tutkimustietoa. Petri Böckerman (oik.) ja Roope Uusitalo tarkastelevat ainutlaatuista kokeilua, jonka avulla vaikutuksia voidaan arvioida.



Vähimmäispalkkojen vaikutuksia tarkastellaan tässä kaupan alalla.

Kokeilu on ainutlaatuinen, ja muita merkittäviä muutoksia vähimmäispalkkoissa, joita voisi käyttää minimipalkkojen vaikutusten arvioinnissa, ei ole tapahtunut viime vuosina.

Työehtosopimuksissa määräytyvien alimpien taulukkopalkkojen vaikutusta palkkajakaumaan ja työllisyyteen eritellään vähittäiskaupan alalla. Kaupan alan palkat ovat lähellä minimipalkkoja ja tämän vuoksi vähimmäispalkkoilla voi olla siellä suurempia vaikutuksia kuin sellaisilla toimialoilla (esim. metalliteollisuudessa), joissa toteutuneet palkat ovat varsin kaukana työehtosopimuksissa sovitusta alimmista taulukkopalkkoista (Lehtonen 2004). Aineistona tutkimuksessa käytetään EK:n yksityisten palvelualojen palkkatiedustelua vuosilta 1990–2005. Tähän aineistoon on liitetty työehtosopimukseen perustuvat kaupan alan vähimmäispalkat samalta ajankaksolta käyttäen hyväksi tietoa niiden määräytymisperusteista.

Vähimmäispalkkojen määräytyminen

Suomessa ei ole minimipalkkoja koskevaa varsinaista lainsäädäntöä kuten esimerkiksi Yhdysvalloissa ja Isossa-Britanniassa. Alimmat taulukkopalkat määräytyvät Suomessa työnantaja sitovissa työehtosopimuksissa, joita on nykyisin voimassa yhteensä 146 kappaletta. Ne ovat erottamaton osa palkanmuodos-

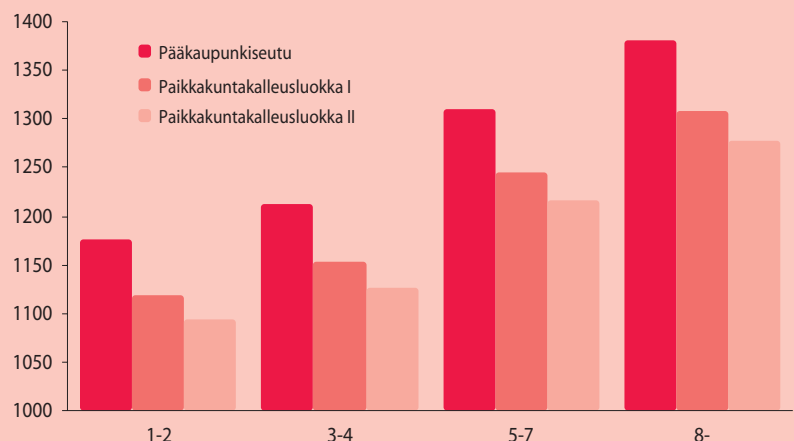
tusta. Tehtäväkohtaisten vähimmäispalkkojen vaikutusten parempi tunteminen auttaa siksi osaltaan ymmärtämään palkanmuodostuksen käytäntöjä ja sen kohtaamia tulevaisuuden haasteita. Alimmat taulukkopalkat riippuvat yksityisellä sektorilla työntekijän asuinpaikasta, työn vaativuudesta sekä työkokemuksesta. Tästä syystä ne vaihtelevat voimakkaasti työntekijäryhmien välillä toisin kuin sellaisissa maissa, joissa minimipalkoista määrätään suoraan lainsäädäntöteitse.

Suomessa vähimmäispalkkojen vaikutuksia työmarkkinoiden toimintaan ja työllisyyteen on eritelty ainoastaan yhdessä aiemmassa tutkimuksessa (Sauramo ja Solttila 1985). Sen mukaan minimipalkkojen suhteella keskipalkkoihin ei ollut yhteyttä nuorten osuuteen toimialan työllisistä. Ylipäätään on olemassa hyvin vähän empiirisiä tutkimuksia vähimmäispalkkojen vaikutuksista sellaisissa maissa, joissa ne määräytyvät osana työehtosopimuksia (Neumark ja Wascher 2006). Harvoja esimerkkejä on Skedingerin (2006) tutkimus, jossa tarkastellaan vähimmäispalkkojen vaikutuksia hotel-

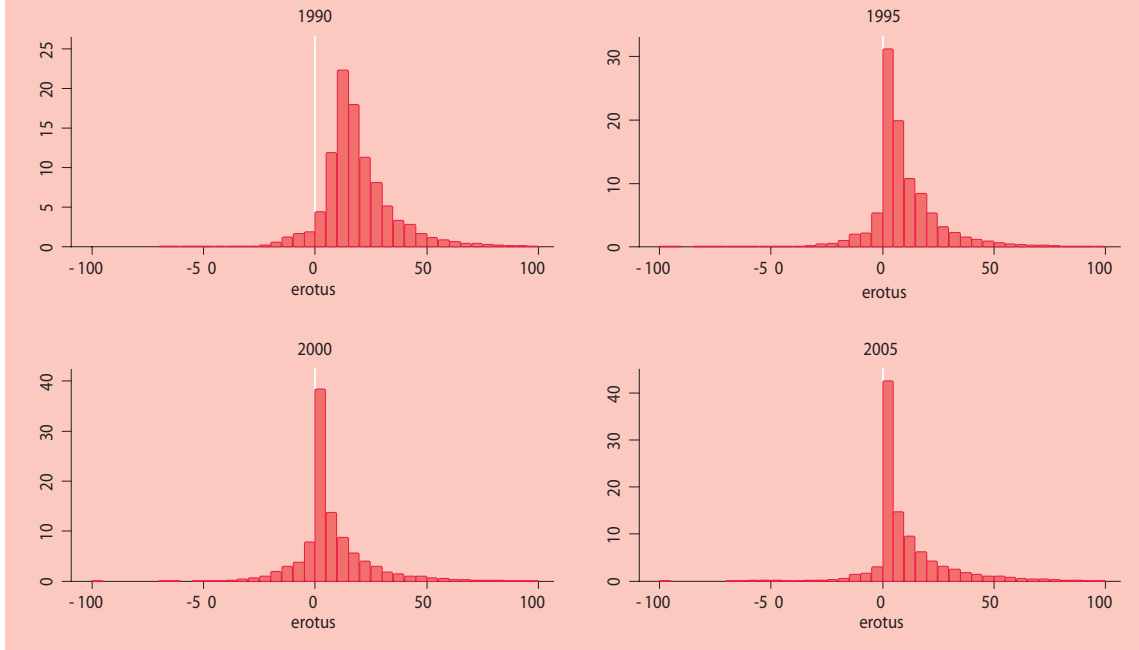
li- ja ravintola-alalla Ruotsissa. Tutkimuksessa käytetään hyväksi minimipalkkojen rakenteen muutoksia kuten paikkakuntakalleusluokkien yhdistämisä. Tulosten mukaan vähimmäispalkkoilla on jonkin verran negatiivisia vaikutuksia työllisyyteen.

Vähittäiskaupassa alimmat taulukkopalkat määräytyvät paikkakuntakalleusluokituksen, työn vaativuuden sekä työntekijän saavuttaman työkokemuksen perusteella. Paikkakuntakalleusluokituksen tarkoituksena on tasoittaa alueellisia eroja elinkustannuksissa, koska mm. asumiskustannukset ovat korkeampia taajaan asutuilla seuduilla kuin maaseudulla. Luokitus perustuu pääosiltaan Tilastokeskuksen laajamittaiseen alueelliseen kalleustutkimukseen vuodelta 1980 (Lehtonen et al. 1983). Tuossa tutkimuksessa tarkasteltiin eroja hyödykkeiden hinnoissa, asumiskustannuksissa sekä maantieteellisessä saavutettavuudessa. Sen perusteella Suomen kunnat jaettiin kahteen luokkaan. Paikkakuntakalleusluokkia muodostettaessa otettiin myös huomioon alueellinen yhtenäisyys, ja osa kunnista kuuluu kor-

Kuvio 1. Alimpien taulukkopalkkojen taso (€) paikkakuntakalleusluokittain sekä työkokemusvuosien perusteella (1–2, 3–4, 5–7, ja 8–) myyjäryhmälle I vuonna 2000.



Kuvio 2. Todellisen palkan ja tehtäväkohtaisen vähimmäispalkan erotus (%) vähittäiskaupan myyjille käyttäen säännöllisen työajan kuukausipalkkaa.



keampaan paikkakuntakalleusluokkaan perustuen 1970-luvun alussa tehtyyn tutkimukseen alueellisista kustannuseroista. Tämän lisäksi useimmissa yksityisen sektorin työehtosopimuksissa kuten vähittäiskaupan alalla on erillinen luokka pääkaupunkiseudulle. Periaatteessa paikkakuntakalleusluokituksesta on päätetty luopua, mutta käytäntöä voidaan jatkaa, mikäli työmarkkinajärjestöt niin keskinäisissä neuvotteluissaan sopivat.

Työn vaativuusluokkia on vähittäiskaupassa kuusi. Rajaudumme tässä tutkimuksessa myyjäryhmiin I ja II, koska ne muodostavat keskeisen osan kaupan henkilöstöstä. Vähittäiskaupan tavalliset myyjät (myyjäryhmä I) kuuluvat vaativuustasolle 2 ja erikoiskaupan myyjät (myyjäryhmä II) puolestaan vaativuustasolle 4. Suurin osa (n. 95 prosenttia) aineistomme henkilöistä on tavallisia myyjä. Työkokemusluokkia on yhteensä

neljä. Työkokemusta laskettaessa aiempi kokemus vähittäiskaupassa otetaan huomioon täysimääräisenä uudessa työsuhteessa.

Kuvio 1 havainnollistaa alimpien taulukkopalkkojen määräytymistä myyjäryhmälle I vuonna 2000. Vähimmäispalkat vaihtelevat huomattavasti sekä alueellisesti että työkokemuksen perusteella. Alimpien taulukkopalkkojen rakenne on ollut pitkälti samankaltainen aineistomme muinakin vuosina. Kuviossa 1 havainnollistettujen piirteiden lisäksi harjoittelijoiden palkat määräytyvät erikseen. Ne ovat 85 prosenttia alimman työkokemusluokan palkasta ko. paikkakuntakalleusluokassa.

Vuosien 1993–1995 kokeilu

1990-luvun laman aikana vaatimukset palkanmuodostuksen joustavoittamiseksi

si kasvoivat. Tämän vuoksi suunniteltiin lainsäädäntöä, jonka avulla voitaisiin alentaa nuorten vähimmäispalkkoja. Tavoitteena oli nuorten työllisyyden parantaminen. Lopulta päädyttiin siihen, että nuorten vähimmäispalkkoja alennettiin tilapäisesti työmarkkinaosapuolten keskinäisen sopimuksen nojalla. Alennuksesta sovittiin erikseen kullakin sopimusallalla.

Vuosina 1993–1995 toteutettiin siten nuoria koskeva vähimmäispalkkojen kokeilu, jonka avulla voidaan arvioida alimpien taulukkopalkkojen vaikutuksia Suomessa. Kokeilu käynnistyi 15. kesäkuuta 1993 ja päättyi 15. heinäkuuta 1995. Kaupan alaa koskevan sopimuksen perusteella oli mahdollista maksaa alle 25-vuotiaille 60–80 prosenttia työehtosopimuksessa määrätystä alimmasta taulukkopalkasta ensimmäisen työkokemusvuoden aikana. Harjoittelijoille oli mahdollista maksaa 60 pro-

senttia ja muille nuorille puolestaan 80 prosenttia alimmasta taulukkopalkasta.

Alimpien taulukkopalkkojen alennus oli kokeilun johdosta huomattava (noin 20 prosenttia). Tämän vuoksi kokeilulla oli mahdollisia vaikutuksia sekä yritysten todellisuudessa maksamiin palkkoihin että työllisyyteen. Saari (1996) on aiemmin arvioinut ko. kokeilun vaikutuksia käyttäen hyväksi 150 työnantajalle suunnattua puhelinhaastattelua. Tulosten perusteella kokeilulla ei ollut taloudellisesti merkittäviä vaikutuksia nuorten työntekijöiden palkkaamiseen yrityksiin. Valtaosa yrityksistä ei edes tiennyt kokeilusta. Kokeilua ei ole kuitenkaan aiemmin arvioitu käyttäen kattavaa yksilötason palkka-aineistoa. Tällainen tarkastelu on mahdollinen EK:n yksityisten palvelualojen palkkatiedustelun pohjalta.

Keskeiset tulokset

Vähimmäispalkoilla on tuntuvia vaikutuksia palkkajakaumaan. Verrattuna vastaavaan symmetriseen jakaumaan toteutuneessa palkkajakaumassa on selvästi puuttuvaa massaa vähimmäispalkkojen alapuolella (kuvio 2). Suurin osa vähittäiskaupan myyjistä saa tarkastelun perusteella todellista palkkaa, joka on ainoastaan hieman korkeampi kuin työehtosopimuksissa määräytyvä alin taulukkopalkka.¹ Keskimäärin vuosina 1990–2005 todellinen säännönmukaisen työajan peruspalkka on ollut ainoastaan noin 10 prosenttia korkeampi kuin

¹ Vuosi 1990 on poikkeuksellinen siinä mielessä, että lukujen laskemisessa on käytetty taulukkopalkkoja, jotka astuivat voimaan joulukuussa 1989. Syynä tähän on se, että uudet taulukkopalkat astuivat voimaan vuonna 1990 vasta lokakuussa ja palvelualojen aineisto on kerätty elokuussa. Todellisilla palkoilla oli siksi poikkeuksellisen pitkä aika erkaantua taulukkopalkoista.

työehtosopimuksissa määräytyvä vähimmäispalkka. Jones et al. (2006) ovat aiemmin havainneet vastaavan piirteen käyttäen tietoja yhdestä suomalaisesta vähittäiskauppaketjusta.

Kuviossa 2 havaitaan lisäksi jonkin verran vähimmäispalkan alittavia palkkoja, joiden tärkein syy on mitä ilmeisimmin mittausvirhe tehdyissä työtunneissa. Pienikin virhe raportoiduissa viikoittaisissa työtunneissa voi johtaa todelliseen kuukausipalkkaan, joka on hieman alempi kuin vähimmäispalkka, koska osa-aikaisten osuus on alalla erittäin korkea. (Aineiston mukaan noin 50 prosentilla kaikista kaupan alan työntekijöistä viikotyöaika on alle 34 tuntia.) Mittausvirhe näyttäisi olevan samaa suuruusluokkaa kuin vastaavassa ruotsalaisessa aineistossa (Skedinger 2006).

Vähimmäispalkkojen suhde keskipalkkaan nousi laman aikana. Toisin sanoen vähimmäispalkat sitoivat voimakkaammin yritysten maksamia todellisia palkkoja 1990-luvun alussa. Nuorilla vähimmäispalkkojen suhde keskipalkkaan on lisäksi jonkin verran alhaisempi kuin kaikilla työntekijöillä, koska vähimmäispal-

koissa on huomattava porrastus työkokemuksen suhteen.

Tarkasteltaessa vähimmäispalkkojen ja todellisten palkkojen maantieteellistä vaihtelua havaitaan, että todellisissa palkoissa on enemmän alueellista vaihtelua. Paikkakuntakalleusluokan I alueella vähimmäispalkat ja todelliset palkat ovat hyvin lähellä toisiaan, mutta pääkaupunkiseudulla todelliset palkat ovat noin 4 prosenttia korkeammalla tasolla kuin alimmat taulukkopalkat.

Nuoria koskevan kokeilun vaikutuksia tarkasteltaessa rajaudumme vuosiin 1991–1996, koska kokeilu oli käynnissä vuosina 1993–1995. (Vuotta 1995 ei lasketa tarkastelussa kokeilun piiriin, koska kokeilu päättyi heinäkuussa 1995, ja EK:n yksityisten palvelualojen aineisto on kerätty vuonna 1995 lokakuussa.) Jaamme aineiston neljään toisensa poissulkevaan ryhmään iän (alle 25-vuotiaat ja 25–30-vuotiaat) sekä työkokemuksen (enintään vuosi työkokemusta ja 1–2 vuotta työkokemusta) perusteella.

Vertailuryhmät kokeilun piirissä olleelle kohderyhmälle (ne alle 25-vuotiaat työntekijät, joilla on enintään vuosi

Taulukko 1. Tuloksia malleista, joissa selitetään vähittäiskaupan myyjien palkkoja.

	Kaikki työntekijät	Kaikki työntekijät	Uudet työntekijät	Uudet työntekijät
KOKEILU	-0.016** (-3.63)	-0.006 (-1.41)	-0.022** (-4.10)	-0.012** (-2.47)
Kontrollit:				
Ikä	Kyllä	Kyllä	Kyllä	Kyllä
Työntekijän kokemus	Kyllä	Kyllä	Kyllä	Kyllä
Vuosi	Kyllä	Kyllä	Kyllä	Kyllä
Alue	Ei	Kyllä	Ei	Kyllä
Koulutus	Ei	Kyllä	Ei	Kyllä
Toimiala	Ei	Kyllä	Ei	Kyllä
Sukupuoli	Ei	Kyllä	Ei	Kyllä
Havaintojen lkm	40 266	40 266	27 912	27 912
Selitysaste	0.080	0.214	0.073	0.201

Malleissa selitetään kuukausipalkan logaritmia. KOKEILU on indikaattori, joka saa arvon yksi kokeiluryhmään kuuluneille (muuten nolla). Kontrollit ovat lisäselittäjiä. ** tarkoittaa sitä, että estimaatti on tilastollisesti merkitsevä vähintään 5 prosentin tasolla.

Vähimmäispalkkojen tilapäisellä alentamisella ei ollut merkittäviä vaikutuksia työllisyyteen.

työkokemusta) on valittu siten, että ne koostuisivat työntekijöistä, joita yritysten on mahdollisimman helppoa korvata kohderyhmän jäsenillä. Vähimmäispalkat olivat kuitenkin kokeilun aikana sitovia vertailuryhmien jäsenille. Kokeilun vaikutusta kohderyhmään voidaan tarkastella vertaamalla palkkojen ja työllisyyden muutosta kohderyhmässä vastaavaan muutokseen vertailuryhmissä.

Tulosten perusteella kokeilulla oli jonkin verran vaikutuksia yritysten todellisuudessa maksamiin palkkoihin. Todelliset palkat alenivat kokeilun kohderyhmässä noin 1.5 prosenttia kaikkiin muihin työntekijöihin verrattuna (taulukko 1). Vaikutukset ovat jonkin verran suurempia uusille työntekijöille sekä erityisesti palkkajakautaman alapäässä. Vaikutukset ovat mittavampia kuin Saaren (1996) raportoimat arviot, koska hänen mukaansa ainoastaan kaksi 150 työntajasta käytti hyväkseen kokeilun mahdollisuutta maksaa nuorille taulukkopalkkaa matalampaa todellista palkkaa vuosina 1993–1995.

Falk et al. (2006) ovat aiemmin esittäneet koeasetelmaan perustuvia tuloksia, joiden mukaan yritykset eivät tavallisesti reagoi juurikaan tilapäisiin mahdollisuuksiin maksaa minimipalkkoja alitavavia palkkoja. Syynä tähän on se, että aiemmin vallinnutta minimipalkkaa pidetään ”reiluna” palkkana ja tämän mi-

nimipalkan alittaminen heikentäisi mm. työmoraalia ja sitä kautta yrityksen tuotavuutta. Yritysten voi olla myös vaikea perustella, miksi samasta työstä pitäisi maksaa eri palkkaa eri-ikäisille työntekijöille. Tällaisessa tilanteessa vaikkapa nuoria koskeva minimipalkan alennus ei merkittävästi vaikuta nuorten palkkoihin eikä lisää palkanmuodostuksen joustavuutta. Sen sijaan kaikkia palkansaajia koskevalla minimipalkan alennuksella saattaisi olla enemmän vaikutusta palkkoihin ja työllisyyteen.

Kokeilun vaikutuksia työllisyyteen voidaan arvioida parhaiten yritystasolla. Tutkimuksessa tarkasteltiin muutoksia kokeilun kohderyhmän osuudessa uusista rekrytoinneista sekä muutoksia heidän tekemiensä työtuntien osuudessa. Tarkastelussa rajauduttiin sellaisiin enintään 30-vuotiaisiin työntekijöihin, joilla on maksimissaan kaksi vuotta vähittäiskaupan alan työkokemusta. Tulosten valossa kokeilulla ei kuitenkaan ollut tilastollisesti merkitseviä vaikutuksia työllisyyteen kummallakaan tavalla mitattuna. Yhtenä selityksenä tälle on se, että kokeilun vaikutukset todellisuudessa maksettuihin palkkoihin olivat vähäisiä eikä sillä tämän vuoksi ollut vaikutusta työpanoksen käyttöön.

Vuosien 1993–1995 nuorten minimipalkkojen tilapäinen alennus oli mielenkiintoinen kokeilu, koska hyvin samantapaisia politiikkasuosituksia työmarkkinoiden ”joustavuuden” lisäämiseksi esitetään edelleen. On luonnollisesti vaikeaa siirtää suoraan 1990-luvun lamanaikaisia kokemuksia nykypäivään, mutta kokeilun mitättömät työllisyysvaikutukset viittaavat kuitenkin siihen, ettei nuorten työllisyyden kohentamiseen ole helppoja lääkkeitä. Ainakin tilapäisillä muutoksilla vähimmäispalkkojen rakenteeseen näyttäisi olevan vaikeaa saavuttaa merkittäviä vaikutuksia työllisyyteen. ■

KIRJALLISUUS

Brown, C. & Gilroy, C. & Kohen, A. (1982), The Effect of the Minimum Wage on Employment and Unemployment, *Journal of Economic Literature*, 20, 487–528.

Card, D. & Krueger, A. (1995), *Myth and Measurement: The New Economics of the Minimum Wage*, Princeton: Princeton University Press.

Dube, A. & Naidu, S. & Reich, M. (2007), The Economic Effects of a Citywide Minimum Wage, *Industrial and Labor Relations Review*, 60, 522–543.

Falk, A. & Fehr, E. & Zehnder, C. (2006), Fairness Perceptions and Reservation Wages – the Behavioral Effects of Minimum Wage Laws, *Quarterly Journal of Economics*, 121, 1347–1381.

Hyslop, D. & Stillman, S. (2007), Youth Minimum Wage Reform and the Labour Market in New Zealand, *Labour Economics*, 14, 201–230.

Jones, D.C. & Kalmi, P. & Kauhanen, A. (2006), How Does Employee Involvement Stack Up? The Effects of Human Resource Management Policies on Performance in a Retail Firm, Cornell University, ILR Visiting Fellow Working Papers No. 3.

Lehtonen, V. (2004), Metallin palkat ja palkkarakenteet tilastojen valossa, teoksessa *Sopimuksen mukaan ja muutenkin*, Helsinki: Metallityöväen Liiton tutkimustoiminnan julkaisuja.

Lehtonen, V.-M. & Puustinen, T. & Tuominen, P. (1983), Vuoden 1980 kalleus-tutkimus, Tilastokeskus, Tutkimuksia, No. 87.

Neumark, D. & Wascher, W. (2006), Minimum Wages and Employment: A Review of Evidence from the New Minimum Wage Research, NBER Working Paper No. 12663.

OECD (2006), *OECD Economic Surveys: Finland*, Paris: OECD.

Saari, E. (1996), Joustoilla työtä? Työsopimuslain poikkeus ja sopimus nuorten työllistymisedellytysten parantamiseksi – helpottuiko pitkäaikaistyöttömien ja nuorten työhön pääsy? Työministeriö, Työpoliittinen tutkimus No. 139.

Sauramo, P. & Solttila, H. (1985), Minimipalkat ja nuorisotyöttömyys Suomessa 1965–1981, *Kansantaloudellinen aikakauskirja*, 81, 384–394.

Skedinger, P. (2006), Minimum Wages and Employment in Swedish Hotels and Restaurants, *Labour Economics*, 13, 259–290.

Stigler, G.J. (1946), The Economics of Minimum Wage Legislation, *American Economic Review*, 36, 358–365.