**Rahandusministeeriumi kommentaarid 1000 eurose miinimumpalga kohta**

Koostas: Madis Aben

Kuupäev: 21.5.2015

**Keskerakonna algatatud kollektiivne pöördumine:**

„Kutsume … Riigikogu XIII koosseisu võtma tarvitusele kõik seadusandlikud meetmed, et miinimumpalk tõstetaks 1000 euroni. Seda on vaja, et anda Eesti elanikele reaalne võimalus toime tulla viimastel aastatel hüppeliselt kasvanud hindade ja kodukuludega. Sissetulekute märgatav ja tuntav tõus on vältimatu, et peatada väljaränne, tuua Eestisse tagasi töökohad ja tööinimesed ning taaskäivitada Eesti majandus.“

1. **Üldised kommentaarid miinimumpalga kohta**
   1. **Miks peaks riik sekkuma töötaja ja tööandja suhetesse?**

Põhiseaduse § 29 ütleb, et „Töötingimused on riigi kontrolli all“ ja Põhiseaduse kommenteeritud väljaanne selgitab, et „Tuginedes PS §-s 10 sätestatud inimväärikuse põhimõttele /…/ peaks minimaalne töötasu olema selline, et see tagaks täisajaga tööd tegevale inimesele ja ta perekonnale inimväärse äraelamise.“

Seadustatud töötasu alammäär on valitsuse kõige otsesem poliitikameede nõrgas läbirääkimispositsioonis olevate madalapalgaliste töötajate palgataseme mõjutamiseks.

* 1. **Miinimumpalga regulatsioon teistes riikides**

Valdavas enamuses ELi riikides on kehtestatud töötasu alammäär seadusega. Viimasena, alates 2015. aastast kehtestati riiklik miinimumpalk ka Saksamaal (1473 eurot kuus Eurostati andmetel). Seaduse tasemel ei ole töötasu alammäära kehtestatud Austrias, Itaalias, Küprosel ja Skandinaaviamaades (Rootsi, Soome, Taani). See aga ei tähenda, et töötasu alammääras ei oleks nendes riikides üldse kokku lepitud, vaid need kokkulepped on ametühingute ja tööandjate vahelised ning valdkonnapõhised. Valitsuse sekkumine nendes riikides ei ole vajalik, kuna sisuliselt kõik töötajad on kaetud kollektiivsete töölepingutega või laieneb nende kehtivus ka lepinguvälistele töötajatele.

Alates 2009. aastast kehtestati föderaalne miinimumpalk ka USAs ($7,25 ehk 6,53 eurot tunnis ja 1100 eurot kuus, kasutades 20.5.2015 kehtivat $ ja euro vahetuskurssi 1,11). Rohkem kui pooltes osariikides on kehtestatud föderaalsest miinimumist kõrgem alampalga määr.

* 1. **Eesti miinimumpalk rahvusvahelises kontekstis**

Joonisel 1 on OECD riigid reastatud miinimumbrutopalga suhte järgi mediaanpalka ja Eesti puhul oli see suhe 2013. aastal veidi alla 40%. Aastatel 2014–2015 kasvas Eestis miinimumpalk keskmisest mõnevõrra kiiremini (kahe aasta keskmine kasv vastavalt 10% ja 6,7%), mistõttu on praeguseks see suhtarv veidi paranenud. Joonisel puuduvad Skandinaaviamaad, kus üleriigilist seadusega kehtestatud miinimumpalka ei ole, kuid kus sisuliselt on miinimumtöötasu suhe keskmisesse ilmselt üle OECD keskmise. Perioodil 2007–2013 on märgatavalt miinimumpalga suhet riigi keskmisesse parandanud Läti, Poola ja Sloveenia.

Joonisel 2 on riigid reastatud miinimumpalga reaalse ostujõu järgi, kus rahaline miinimumpalk on korrigeeritud kohaliku hinnatasemega. Selles võrdluses jäävad Eestist tahapoole kolm OECD riiki: Mehhiko, Läti ja Tšiili. Suure osa erinevustest joonise erinevates otstes seletab ära keskmise palga ehk üldise elatustaseme erinevus, kuid oma roll on ka kehtestatud miinimumpalga suhtel keskmisesse.

**Joonis 1. Miinimumpalga (bruto) suhe mediaanpalka 2007 ja 2013, %** *Allikas: Minimum wages after the crisis: Making them pay, OECD 2015*

**Joonis 2. Bruto ja neto miinimumpalk 2013 riikide ostujõuga korrigeeritud hindades, $**

  
*Allikas: Minimum wages after the crisis: Making them pay, OECD 2015*

Joonisel 3 on ELi riigid, kus kehtib riiklik miinimumpalk, reastatud miinimumpalga ostujõu alusel (punased tulbad) ja lisaks on toodud ka miinimumpalga nominaalsed tasemed (sinised tulbad). Märkimisväärselt madalam on Eestiga võrreldes miinimumpalga reaalne ostujõud vaid Rumeenias ja Bulgaarias. Kuna Eesti hinnatase on näiteks Läti ja Leeduga võrreldes mõnevõrra kõrgem, siis on Eesti miinimumpalga ostujõud vaid marginaalselt lõunanaabritest kõrgem.

Seega on Eesti miinimumpalk rahvusvahelises võrdluses küllaltki madal nii kohaliku keskmise palga suhtes kui ostujõu arvestuses.

**Joonis 3. Nominaalne miinimumpalk ja selle ostujõud ELis 2015, eurodes ja hinnatasemega korrigeeritud eurodes.**

*Allikas: Eurostat*

* 1. **Eesti miinimumpalk pikemas ajalises vaates**

Eestis on miinimumpalga suhe keskmisesse palka sajandi algusest alates vahelduva eduga tõusnud ja viimastel aastatel on miinimumpalga kasv taas ületanud keskmise palga kasvu. 2015. aastal moodustas miinimumpalk riigi keskmisest 37% (2000. aastal 28%).

**Tabel 1. Eesti keskmine palk ja töötasu alammäär 2000–2015, eurot kuus**

|  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- |
|  | Miinimumpalk | Keskmine palk | Miinimum /keskmine % |
| 2000 | 89 | 314 | 28 |
| 2001 | 102 | 352 | 29 |
| 2002 | 118 | 393 | 30 |
| 2003 | 138 | 430 | 32 |
| 2004 | 159 | 462 | 34 |
| 2005 | 172 | 514 | 33 |
| 2006 | 192 | 598 | 32 |
| 2007 | 230 | 720 | 32 |
| 2008 | 278 | 819 | 34 |
| 2009 | 278 | 781 | 36 |
| 2010 | 278 | 788 | 35 |
| 2011 | 278 | 831 | 33 |
| 2012 | 290 | 880 | 33 |
| 2013 | 320 | 948 | 34 |
| 2014 | 355 | 1000 | 36 |
| 2015 | 390 | 1050 | 37 |

* 1. **Tööjõukulu, brutopalk ja netopalk**

Miinimumpalga eesmärk on garanteerida töötavale inimesele inimväärne sissetuleku tase. Töötaja seisukohast on oluline netopalk ja tööandja seisukohast palgakulu koos kõigi tööjõumaksudega.

Tööandja minimaalse palgakulu tõstmine liiga kõrgele võib vähendada töökohtade loomist või suurendada töötust ning sedakaudu hoopis halvendada väheste oskustega töötajate toimetulekut vähemalt lühikeses perspektiivis. Samas võib miinimumpalga tõstmine ettevõtjate jaoks mugavast tasemest kõrgemale aidata pikemas plaanis kaasa ka positiivsetele muutustele majandusstruktuuris. Seetõttu on miinimumpalga tõstmine mitmetahuline ja keeruline küsimus, kuid tööjõukulude hüppeline tõstmine on igal juhul ebasoovitav. Kas Eestis praegu kehtiv töötasu alammäär on tööhõive seisukohast kriitilise piiri lähedal, on raske öelda ja seda tuleks hinnata eraldi uuringuga.

Lisaks miinimumpalga sätestamisele on riigil võimalik mõjutada töötaja netopalga suurust ka maksupoliitikaga. Näiteks võib miinimumpalga vabastada kõigist tööjõumaksudest, kaasa arvatud tööandja maksudest, kui tööjõukulu on miinimumpalga tasemel juba nii kõrge, et selle edasine tõstmine oleks majanduslikult põhjendamatu ja võiks mõjuda negatiivselt tööhõivele.

Tabel 2 illustreerib töötaja netopalga muutmise võimalusi brutopalga alammäära tõstmise kaudu 1000 euroni praegusest maksusüsteemist lähtudes ja alampalga maksuvabaks tegemise abil. Nagu näha, võiks tööandja palgakulu praegusega võrreldes suurendamata tõsta miinimumnetopalga praeguse 332 euro tasemelt 522 euroni ehk 57%.

Arusaadavalt oleks sellisel jõulisel maksumuudatusel oluline negatiivne mõju maksulaekumistele, mida tuleks kompenseerida muude maksumeetmetega. Selle äärmusliku näite mõte on illustreerida riigi teoreetilisi võimalusi madalapalgaliste netosissetulekute suurendamisel ilma tööandja tööjõukulu suurendamata. Kuna selline lahendus tooks endaga kaasa praeguse maksupoliitika olulise ümberhindamise, siis vajab selle koondmõjude väljaselgitamine eraldi uuringut.

**Tabel 2. Netopalga suurendamise põhimõttelised võimalused**

|  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- |
|  | **Praegu** | **Alampalk 1000€ praegune maksusüsteem** | **Palga alammäär maksuvaba** |
| **Miinimumpalk bruto** | 390 | 1000 | 522 |
| **Tööandja palgakulu** | 522 | 1338 | 522 |
| **Miinimumpalk neto** | **332** | 802 | **522** |

* 1. **Miinimumpalga mõju väljaspool tööturgu**

Töötasu alammääraga on seotud vähemalt üks oluline asjaolu väljaspool tööturgu. Vastavalt Perekonnaseaduse § 101, lõige 1-le ei või igakuine elatis ühele lapsele olla väiksem kui pool Vabariigi Valitsuse kehtestatud kuupalga alammäära. Kahe lapse eest on miinimumelatis seega võrdne alampalgaga. Kuna alampalk on kasvanud viimastel aastatel keskmisest palgast oluliselt kiiremini, siis on see raskendanud elatiskohustuse täitmist paljudel kohuslastel.

2015. aastal on hinnanguline mediaannetopalk Eestis 650 eurot ja kuna minimaalne elatiskohustus kahe lapse eest on töötasu alammäär ehk 390 eurot, siis jääks mediaanpalga teenijal enda vajaduste rahuldamiseks kätte 260 eurot. Pooltel elatiskohustusega palgasaajatel aga veelgi vähem. Selline elatiskohustus ei ole ilmselt proportsionaalne ja on elatiskohustusest kõrvalehoidmise oluline põhjus.

Praegune palga alammäär on ebaproportsionaalselt suur ka Eestis laste kasvatamiseks tehtud tegelike kulutustega. Tartu ülikooli rakendusuuringute keskuse hiljutine uuring[[1]](#footnote-1) väidab, et „keskmiselt läheb üks laps leibkonnale maksma 280 eurot kuus.“ Kui mitte arvestada lastetoetusi, mis samuti lähevad last kasvatavale vanemale, siis oleks selle uuringu järgi põhjendatud elatis kahe lapse eest 280 aga mitte 390 eurot.

Probleem on selles, et tuhandete jõustunud kohtuotsustega on määratud elatiskohustus kuni kahekümneks aastaks ette ja see on praegu seotud töötasu alammääraga. Alammäära ennaktempos tõus keskmise palgaga võrreldes teeb nende kohustuste täitmise üha keerukamaks ning soosib sissetulekute varjamist.

Kuna viimastel aastatel on tehtud mitmeid miinimumpalga jõulise tõstmise ettepanekuid, siis tuleks miinimumelatis miinimumpalgast lahti siduda, et vältida elatiskohustuse mittetäitmise probleemi süvenemist.

1. **Kommentaarid pöördumise argumentidele**
   1. **Ajaline mõõde**

Pöördumises ei ole täpsustatud 1000 eurose miinimumpalga kehtestamise tähtaega, mis teeb sellele hinnangu andmise keeruliseks. Kümne aasta pärast võiks 1000 eurone miinimumpalk olla reaalne, moodustades praeguste prognooside kohaselt u 50% keskmisest palgast.

Et arutelu miinimumpalga taseme üle eurodes oleks läbipaistev ja adekvaatne, tuleks lähtuda praegusest keskmisest palgatasemest eurodes ja selles võrdluses ei ole 1000 eurone miinimumpalk praegu reaalne. Tuleviku osas peaks rääkima miinimumpalga suhtest aritmeetilisse keskmisesse või mediaanpalka ja selle soovitud arengutest.

* 1. **Miinimumpalga regulatsioon Eestis**

Vastavalt Töölepingu seaduse § 29 lõikele 5 „Vabariigi valitsus kehtestab määrusega kindlale ajaühikule vastava töötasu alammäära.“ Väljakujunenud tava põhjal võtab valitsus oma otsuse aluseks tööandjate ja ametühingute vahel kollektiivlepingu seaduse alusel sõlmitud kokkuleppe töötasu alammäära osas, mis laieneb ka ametühingutega mitte hõlmatud töötajatele.

Samas ei ole valitsusel otseselt seadusest tulenevat kohustust kehtestada töötasu alammäär täpselt tööandjate ja ametühingute kokkuleppe kohaselt. Selle kokkuleppe aluseks võtmise poolt räägib põhimõtteliselt asjaolu, et sellisel juhul vastab töötasu alammäär (koos kõigi tööjõumaksudega) Eesti praegusele majanduslikule reaalsusele ehk tööviljakuse miinimumtasemele. Eelduseks on tööandjate ja ametühingute võrdne läbirääkimispositsioon ja adekvaatne analüütiline taustainfo. Arvestades ametühingulisuse ja kollektiivlepingutega kaetuse väga madala tasemega ei tarvitse see eeldus olla Eestis täidetud.

Seega ei ole Riigikogu sekkumine töötasu alammäära sätestamise protsessi hädavajalik, kuid laiapõhjalisem teadmispõhine arutelu ühiskonnas minimaalset inimväärset toimetulekut võimaldava netotöötasu osas võiks olla vajalik.

* 1. **Viimastel aastatel ei ole üldine hinnatase hüppeliselt tõusnud**

Joonis 3. kujutab üldise hinnataseme ja keskmise ning miinimumpalga dünaamikat alates 2004. aastast. Nagu näha, on hinnatase Eestis viimasel ajal olnud stabiilne, samas kui keskmine ja eriti miinimumpalk on kasvanud kiires tempos. Eluasemekulude kasv oli aastatel 2004–2013 tõesti kiire ja samas tempos palgakasvuga, kuid viimasel kahel aastal on ka selle kasvutempo peatunud seoses langenud energiahindadega. Kuna energiakandjate hinnad on volatiilsed ja praegu ajalooliselt suhteliselt madalal tasemel, siis võib eluasemekulude kiire kasvutempo pikemas perspektiivis taastuda.

Seega ei saa „viimaste aastate hüppeline hinnatõus“ olla oluline argument miinimumpalga märkimisväärseks tõstmiseks, küll aga on oluline jälgida, et sundkulutuste (eluase, toit, transport) osakaal väikese sissetulekutega leibkondadel ei muutuks ebaproportsionaalselt kõrgeks.

**Joonis 3. Hindade ja palkade tasemed 2004. aasta suhtes, indeks, 2004=100.**

*Allikas: Statistikaamet*

* 1. **Väljarände peatamine**

Ebapiisav töötasu on ilmselt üks oluline väljarände põhjus ja sellele viitab ka väljarännanute ametialane profiil. Eestist välja rännanute seas on ebaproportsionaalselt palju ametnikke ja klienditeenindajaid – kui Eestis töötavatest inimestest on selle ametiala osakaal 16%, siis väljarännanute seas 23%[[2]](#footnote-2). Ülejäänud ametialadel vastab väljarännanute proportsioon Eestis töötajate omale. Klienditeenindajate palk on märkimisväärselt alla Eesti keskmise ja seetõttu on nende hulgas ka suhteliselt palju madalapalgalisi. Väljarände peatamiseks alampalga tõstmisest üksi ei piisa, aga selle mõju rändesaldole võib olla Eesti jaoks positiivne.

1. **Rahandusministeeriumi seisukoht**
   1. 1000 eurone miinimumpalk sama kõrge keskmise palga juures, ei vasta ei Eesti ega ühegi teise majanduse võimalustele. Ühtlasi on matemaatiliselt võimatu, et miinimumpalk on kõrgem kui palga mediaan (millest pooled töötajad saavad rohkem ja pooled vähem), mis on Eestis umbes 750 eurot.
   2. Tuleks suurendada ametühingute ja tööandjate vaheliste alampalga läbirääkimiste teadmispõhisust ja läbipaistvust, et teada saada Eesti praegusele arengutasemele majanduslikult jõukohane minimaalne tööjõukulude tase.  
        
      (Mitmetes riikides on moodustatud sõltumatu ekspertkomisjon, mis võiks anda majanduslikult ja sotsiaalselt argumenteeritud soovitusi palga-, maksu- ja toetuspoliitikate kohta madalpalgaliste toimetuleku tagamiseks.)[[3]](#footnote-3)
   3. Kaaluda diferentseeritud (madalamat) palga alammäära näiteks regionaalselt või muudest kriteeriumidest lähtudes.
   4. Vaadata alampalka, maksusüsteemi ja toimetulekutoetusi tervikuna, et töötamine ka objektiivselt madalapalgalistel ametikohtadel oleks majanduslikult motiveeritud ning perede sissetulekud kõigist tuluallikatest võimaldaksid inimväärset toimetulekut.

1. <http://www.ut.ee/et/uudised/rake-uuring-selgitab-palju-maksab-lapse-uleskasvatamine> [↑](#footnote-ref-1)
2. <https://riigikantselei.ee/sites/default/files/content-editors/TOF/TOF_noorteadlased/kristi_anniste_eestlaste_valjaranne_soome_uuringu_kokkuvote.pdf> [↑](#footnote-ref-2)
3. <http://www.oecd.org/social/Focus-on-Minimum-Wages-after-the-crisis-2015.pdf> [↑](#footnote-ref-3)