



TALOUSPOLITIIKAN EU-OHJAUSJAKSO – TIETOKOOSTE

PALKKAKEHITYS JA PALKANMUODOSTUSJÄRJESTELMÄT

1. JOHDANTO

Euroopan unionin taloudellisessa valvonnassa on viime aikoina kiinnitetty aiempaa enemmän huomiota siihen, miten palkkakehitys vaikuttaa makrotalouden kehitykseen:

1. Palkan muutokset ovat eräs **tärkeimmistä keinoista työvoiman tarjonnan ja kysynnän yhteensovittamiseksi**, ja ne vaikuttavat suoraan työllisyystuloksiin. Tästä syystä (tuottavuuden ja hintojen kasvuun verrattuna) liian suuri tai liian vähäinen palkkojen kasvu voi olla merkki työ- ja tuotemarkkinoiden epätasapainosta. Tämä voi aiheuttaa inflaatio- tai deflaatiopaineita ja vähentää tai lisätä työntekijöiden palkkaamisen ja palveluksessa pitämisen houkuttavuutta. Se voi vaikuttaa myös työvoiman tarjontaan, mm. työmarkkinoille osallistumista koskeviin päätöksiin.
2. Palkkakehitys **vaikuttaa myös ulkoiseen hintakilpailukykyyn**. Palkankorotukset voivat johtaa nimellisten yksikkötyökustannusten¹ ja yksikkötyökustannuksiin perustuvien reaalisten efektiivisten

valuuttakurssien nousuun. Näin voi tapahtua, jos tuottavuus ei kasva palkkoja vastaavasti tai jos yksikkötyökustannuksissa ei tapahdu samankaltaisia muutoksia kumppanimaisissa tai nimelliset valuuttakurssit eivät heikkene rahaliiton ulkopuolella. Nimellisiä yksikkötyökustannuksia alentava palkkakehitys johtaa päinvastaiseen tilanteeseen.

3. Palkat muodostavat suurimman osan kotitalouksien tuloista, ja ne **vaikuttavat kokonaiskysyntään** kotitalouksien kulutuksen ja mahdollisesti myös kasvavan kysynnän tyydyttämiseksi tehtävien investointien kautta. Jos suuntauksena on, että palkkatuloja kulutetaan enemmän kuin liikevoittoja, palkankorotukset voivat aiheuttaa kotimaisen kokonaiskysynnän kasvua.

Lisäksi palkat muodostavat suurimman osan tuloista erityisesti tulojakauman alapäässä, joten palkankorotukset saattavat tasoittaa tuloeroja. Heikentynyt kannattavuus saattaa kuitenkin heikentää työvoiman palkkaamisen ja investointien houkuttavuutta, mikä vuorostaan vahingoittaa talouden kasvupotentiaalia keskipitkällä aikavälillä.

Palkkakehityksen vaikutusten arvioinnissa on otettava huomioon **maiden erityispiirteet ja niiden suhdannevaihe** sekä niiden sisäinen ja

¹ Nimellisillä yksikkötyökustannuksilla tarkoitetaan työvoiman kokonaiskustannuksia (palkansaajakorvaus työntekijää kohti) tuotantoyksikköä kohti. Ne saadaan jakamalla palkansaajakorvaus työntekijää kohti reaalilla BKT:lla työllistä henkilöä kohti (työvoiman tuottavuus).

ulkoinen tase. Erityisesti on huomattava, etteivät palkat pelkästään vaikuta muihin talouden muuttujiin, vaan ne myös reagoivat epätasapainoon muualla (esim. löyhien rahoitusehtojen aiheuttamaan luottobuumiin).

Palkanmuodostusjärjestelmien nykyaikaistaminen on tärkeässä asemassa, kun halutaan korjata useissa jäsenvaltioissa havaittua makrotalouden huomattavaa epätasapainoa ja vähentää työttömyyttä. Tämä on erityisen tärkeää euroalueella, sillä kustannusten ja hintojen sopeuttaminen on rahaliitossa ainoa nimellisen sopeuttamisen keino.

Palkat eivät ole kansainvälisen kilpailukyvyn ainoa vaikuttava tekijä. Myös muut kustannukset (jotka liittyvät esim. verotukseen tai sääntelyn noudattamiseen) ja tuotemarkkinoiden kilpailuaste vaikuttavat hintakilpailukykyyn. Samoin muihin tekijöihin kuin hintaan (kuten tuottavuuden tasoon ja kehitykseen, alueelliseen ja teknologiseen erikoistumiseen) perustuva kilpailukyky on keskeisessä asemassa.

2. HAASTEET

Vaikka työttömyys laski vuonna 2016, palkkakasvu oli edelleen euroalueen maissa vaimeata mutta piristyi joissakin euroalueen ulkopuolisissa maissa. Vaatimatonta palkkakehitystä voivat selittää seuraavat tekijät:

- tuottavuuden heikko kehitys
- alhaiset inflaatio-odotukset
- joidenkin työmarkkinauudistusten vaikutus ja
- työmarkkinoiden edelleen käyttämätön kapasiteetti, sillä tämänhetkinen työttömyysaste ei ehkä kuvasta oikealla tavalla resurssien hyödyntämisen tosiasiallista tilannetta työmarkkinoilla.

Palkkakasvu on yhdentynyt koko EU:ssa, kun palkkoja on vakautettu maissa, jotka joutuivat finanssikriisin aikana sopeutumaan eniten, ja kun palkkakehitys on ollut maltillista maissa,

joissa taloudellinen toimeliaisuus oli voimakkaampaa.

Tuorein palkkakehitys seuraa vuosia, joina palkat kasvoivat vaatimattomasti tai laskivat, jotta voitaisiin tukea sopeutumista suuriin ulkoisiin vajeisiin ja hillitä korkeaa työttömyyttä. Näin tapahtui erityisesti useissa sellaisissa euroalueen maissa, joissa tarve tasapainottaviin toimenpiteisiin oli suurempi ja joissa palkkoja sopeutettiin alaspäin tai noudatettiin voimakasta palkkamalattia. Tämä koskee etenkin Kyprosta, Kreikkaa ja Portugalia.

Vuosina 2015 ja 2016 palkkojen muutokset euroalueen maissa eivät enää olleet yhtä erisuuntaisia, kun palkkataso vakiintui maissa, joissa aiemmin oli tarvetta palkkojen sopeuttamiseen alaspäin. Maissa, joissa taloustilanne oli vakaampi ja joihin kriisi ei vaikuttanut yhtä paljon, palkkojen kasvu ei ole juurikaan kiihtynyt (kuvio 1).² Voimakkainta palkkojen kasvu oli Romaniassa ja Baltian maissa.

Vuosina 2014–2016 palkat kehittyivät keskimäärin samaan tahtiin tuottavuuden kanssa (kuvio 2). Kokonaiskuva peittää kuitenkin taakseen suuria eroja maiden välillä. Palkkojen kasvu ja tuottavuus olivat huomattavan erisuuntaisia Baltian maissa, Bulgariassa ja Slovakiassa (joissa palkat kasvoivat tuottavuutta nopeammin) sekä Kroatiassa, Maltassa ja Portugalissa (joissa palkat kasvoivat tuottavuutta hitaammin).

Yksikkötyökustannusten maltillinen kehitys on vuodesta 2008 tukenut ulkoista sopeutusta. Yksikkötyökustannuksissa oli 2000-luvulla suuria eroja, mutta ne alkoivat

² Maissa, joissa vaihtotase oli ylijäämäinen (ns. 'ylijäämäiset maat') ennen vuotta 2008, palkkakehitys oli maltillisempaa ennen kriisin alkamista vuonna 2008, jolloin palkat alkoivat niissäkin kasvaa voimakkaammin kuin muissa maissa. Saksassa palkkakehitys oli noina vuosina erityisen maltillista, ja samalla työllisyys lisääntyi vientitoimialoilla ja kotimainen kysyntä supistui.

vähitellen yhdenytävä finanssikriisin alussa, kun yksikkötyökustannusten kehitystrendi vaihtui alenevaksi muun muassa Kreikassa, Portugalissa ja Espanjassa. Tämä johtui maltillisesta palkkakehityksestä tai jopa palkkojen alentamisesta korkean työttömyysasteen takia.

Myös uudemmissa tiedoissa näkyy, että kustannuskilpailukyvyyn muutokset ovat reagoineet maiden ulkoiseen rahoitusasemaan. Maissa, joissa vaihtotaseen ylijäämä oli suurin

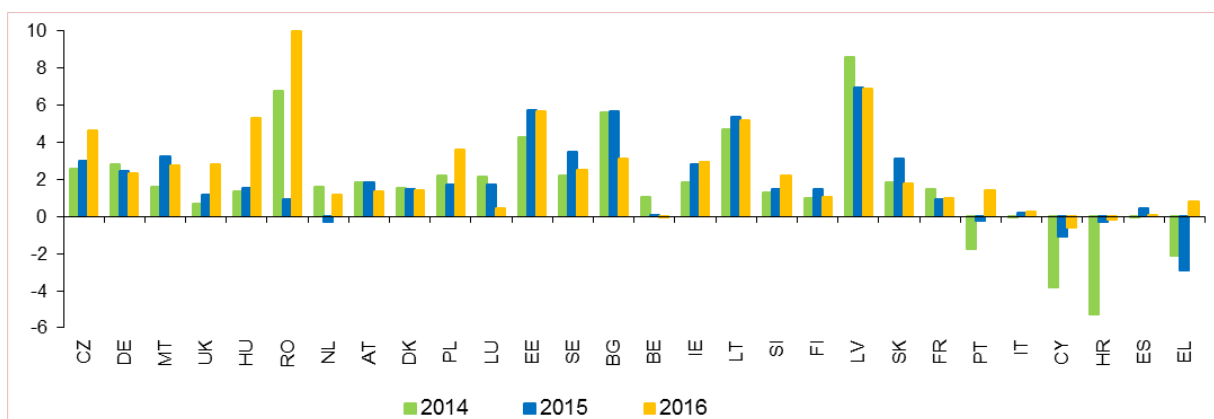
(Saksassa, Irlannissa ja Alankomaissa sekä vähäisemmässä määrin Maltassa ja Sloveniassa), yksikkötyökustannuksiin perustuvat reaaliset efektiiviset valuuttakurssit vahvistuivat, vaikkakin vain vähän. Samaan aikaan maissa, joiden vaihtotase oli alijäämäinen (Kypros, Suomi ja Ranska), reaaliset efektiiviset valuuttakurssit heikkenivät. Liettua oli poikkeus. Vuoteen 2015 mennessä monet maat olivat onnistuneet sopeuttamaan aiemman vaihtotaseen alijäämänsä, ja ne olivat lähellä tasapainoa tai ylijäämäisiä (kuvio 3).

Reaalisten yksikkötyökustannusten muutosten ja työttömyyden välillä vallitsi aiemmin voimakas negatiivinen korrelaatio, mutta viime vuosina se on heikentynyt. Tämä voi viitata siihen, että reaaliset yksikkötyökustannukset eivät enää reagoi yhtä voimakkaasti työttömyysasteeseen (esim. Kreikassa tai Espanjassa), koska merkittävää sopeutumista on jo tapahtunut ja reaali-palkkojen alaspäin sopeuttaminen on vaikeaa alhaisen inflaation skenaariossa (kuvio 4).

Joissakin maissa, joissa työttömyysaste on yhä korkea, reaaliset yksikkötyökustannukset laskivat kuitenkin edelleen vuonna 2016 reaalisen palkansaajakorvauksen työntekijää kohti laskettua, ja joissain tapauksissa kehitystä vahvasti tuottavuuden kasvu.

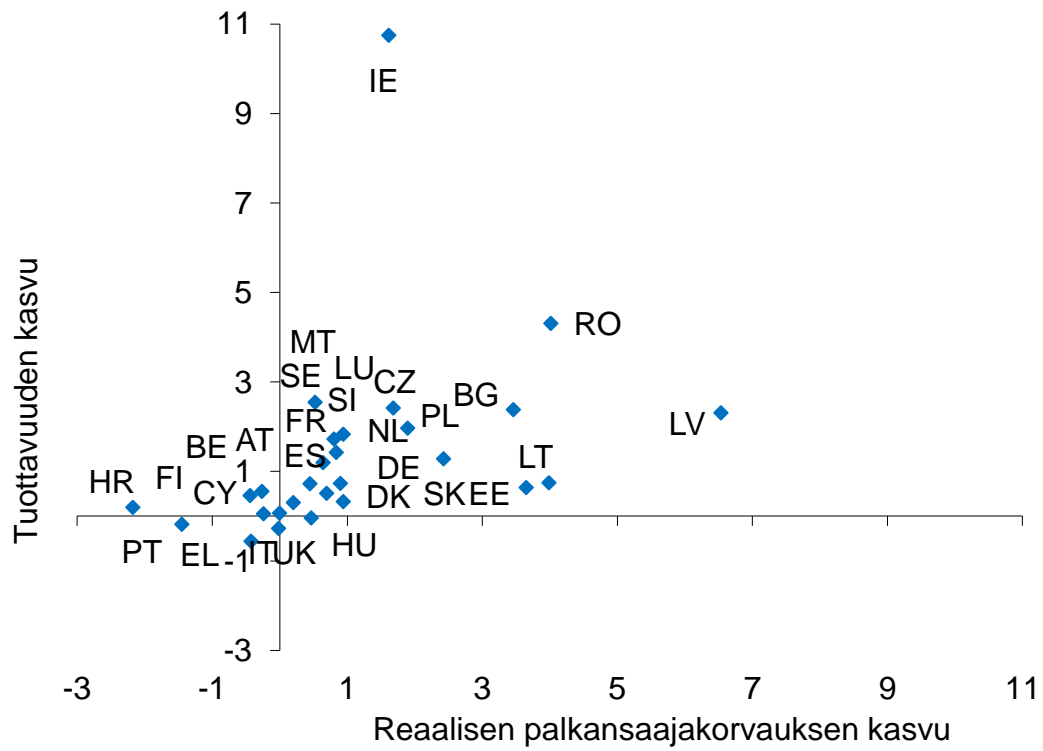
Sitä vastoin Baltian maissa ja Unkarissa reaaliset yksikkötyökustannukset nousivat, mikä heijastaa verraten vaikeaa tuottavuutta ja kotimaisen kysynnän vahvaa piristymistä edellisten vuosien pitkäkestoisten sopeutumistoimien jälkeen.

Kuvio 1. Nimellinen palkansaajakorvaus työntekijää kohti, vuotuinen prosentuaalinen muutos



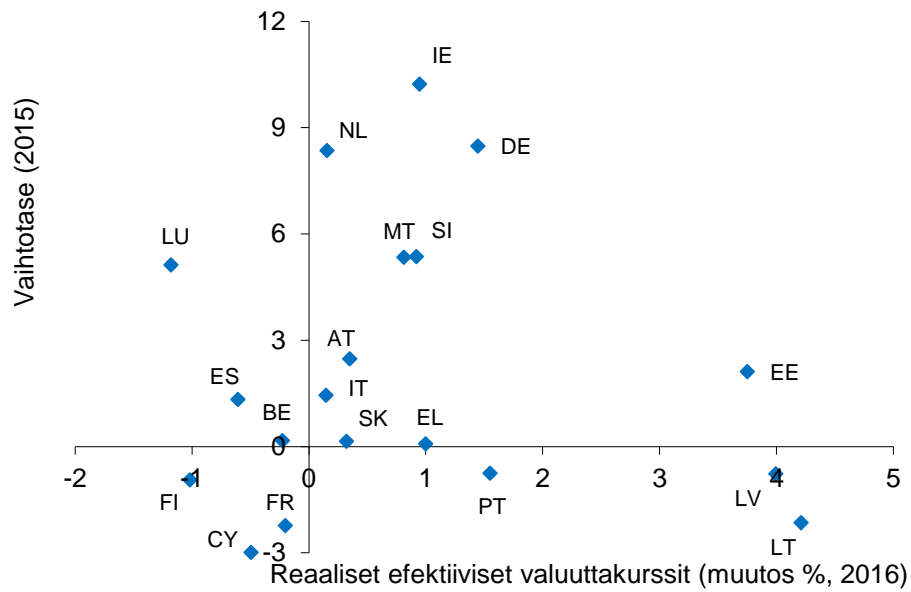
Huomautus: Maat on esitetty ylenevässä järjestyksessä vuoden 2016 työttömyysasteen perusteella.
Lähde: Euroopan komissio

Kuvio 2. Reaalinen palkansaajakorvaus työntekijää kohti ja tuottavuus, vuotuinen keskimääräinen kasvu 2014–2016



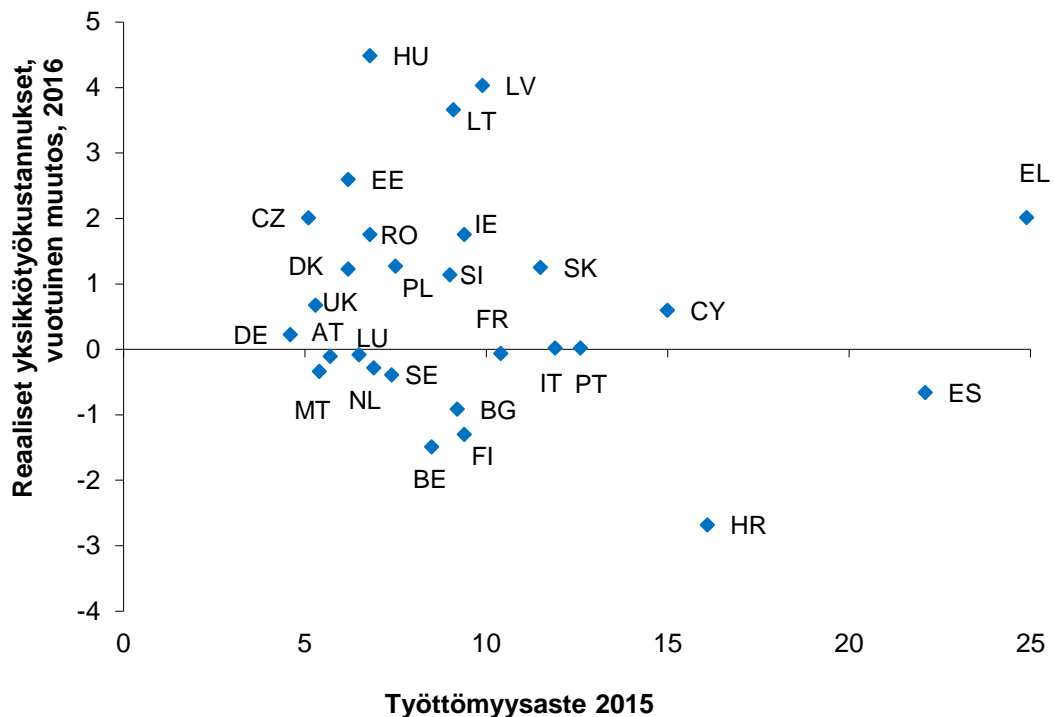
Lähde: Euroopan komissio

Kuvio 3. Reaaliset efektiiviset valuuttakurssit vuonna 2016 ja vaihtotase vuonna 2015



Lähde: Euroopan komissio

Kuvio 4. Reaalisten yksikkötyökustannusten muutos vuonna 2016 verrattuna aiempiin vuosiin ja työttömyys vuonna 2015



Lähde: Euroopan komissio

3. POLITIIKAN KEINOT HAASTEISIIN VASTAAMISEKSI

Palkkakehitykseen eivät vaikuta yksinomaan työntekijöiden ja työnantajien sekä niiden edustajien edut vaan myös se **institutionaalinen kehys**, jossa ne toimivat.

Palkanmuodostuksen ja erityisesti keskitettyjen sopimusneuvottelujen kehyksellä on suuri merkitys markkinasignaalien muuntamisessa palkkakehitykseksi ja tiettyjen palkkapäätösten makrotaloudellisen merkityksen laajentamisessa. EU:ssa on erilaisia lähestymistapoja palkanmuodostukseen. Liitteessä olevassa taulukossa 1 esitetään keskitettyjen palkkaneuvottelujen ominaispiirteitä koskevat indikaattorit.

Yleisen palkkakehityksen kannalta merkittäviä tekijöitä ovat muun muassa seuraavat:

- **keskittymisen** aste (taso, jolla palkkaneuvottelut käydään)
- tapa, jolla palkat heijastavat tuottavuuseroja (eri aloilla, eri yrityksissä ja eri maantieteellisillä alueilla) ja
- se, missä määrin neuvotteluissa otetaan huomioon kansallisen tason tavoitteet (**koordinaation** aste eri tasojen välillä).

On kuitenkin vaikea osoittaa vankkaa yhteyttä palkkaneuvottelujen keskittämisen ja talouden tulosten välillä.

Palkkaneuvottelut voivat olla joko pitkälti **hajautettuja** (käydään ensisijaisesti yritysten tasolla, kuten Yhdistyneessä kuningaskunnassa ja Baltian maissa) tai pitkälti **keskitettyjä** (palkanmuodostus tapahtuu kansallisella tasolla, kuten Belgiassa ja Sloveniassa), taikka ne voidaan käydä **välitasolla**, yleensä alakohtaisesti (kuten Italiassa). Koordinaatioasteen mukaan päätökset voidaan kuitenkin tehdä useammalla kuin yhdellä tasolla.

Keskitetymmässä lähestymistavassa on todennäköisempää, että osallistujat

ottavat huomioon palkkakehityksen vaikutuksen koko talouden suorituskykyyn. Hajautetumpi lähestymistapa sen sijaan saattaa suosia tehokkuuden lisäämistä niin, että palkat seuraavat todennäköisemmin tuottavuutta yritysten tasolla, mikä voi tukea työvoimaresurssien tehokkaampaa jakautumista. Tämä lisää myös todennäköisyyttä, että talouden haitallisiin häiriöihin mukaudutaan sopeuttamalla työvoimakustannuksia työllisyyden sijaan.

Useimmissa maissa, joissa palkkaneuvottelut käydään pääosin alakohtaisesti, yritysten tasolla tehtävät sopimukset eivät saa olla työntekijöille vähemmän suotuisia kuin alakohtaiset sopimukset. Vaikka yritykset voivat saada vapautuksia joistakin alakohtaisten työehtosopimusten määräyksistä (mm. Itävallassa tai Ranskassa), tällaisia vapautuslausekkeita ei useinkaan käytännössä käytetä.

Saksassa vapautuslausekkeita on kuitenkin yleisesti käytetty viimeisten 15 vuoden aikana, mikä on lisännyt joustoa yritysten tasolla. Toisaalta hajautukseen yritysten tasolle saattavat liittyä voimakkaat ammattiliitot, ainakin tietyn kokoisissa yrityksissä, tai asetelmat, joissa Saksan yhteispäätösmalli (*Mitbestimmung*) edellyttää voimakasta työntekijöiden osallistumista.

Eri maissa käytettävästä lähestymistavasta riippuu, annetaanko vapautuksiin mahdollisuus lainsäädännössä vai ylemmän tason työehtosopimuksissa. Joissakin maissa (esim. Portugalissa ja Espanjassa) yritystason sopimuksia kuitenkin sovelletaan ensisijaisesti alakohtaiseen sopimukseen nähden, vaikka ne olisivat työntekijän kannalta epäsuotuisampia.

Palkkakehitys voi riippua myös koordinaation asteesta eri toimijoiden välillä.

Koordinaatio voi olla horisontaalista, jolloin jotkin alat ovat johtavassa asemassa palkkasopimuksia tehtäessä ja toiset alat seuraavat niitä

(mallineuvottelut tai mallipalkanmuodostus, käytössä varsinkin Itävallassa, Saksassa ja Ruotsissa) tai sopimukset tehdään järjestöjen välillä.

Koordinaatio voi olla myös vertikaalista, jolloin suuntaviivat alemman tason palkkaneuvottelujen varten määritetään kansallisen tason sopimuksissa, esimerkiksi työmarkkinoiden keskusjärjestöjen ja hallituksen välisissä kahden tai kolmen osapuolen kansallisissa sopimuksissa. Näin on muun muassa Belgiassa.

Koordinaatiota voidaan käyttää yhdessä hajautettujen palkkaneuvottelujen kanssa. Sillä on ollut suuri merkitys maissa, joissa vientitoimialaan kohdistuvat ulkoiset rajoitteet otetaan huomioon myös suojaetuilla toimialoilla. Tämä auttaa ylläpitämään koko talouden kansainvälistä kilpailukykyä.

Palkkakehitykseen ja palkanmuodostajien neuvotteluvoimaan vaikuttavat **työnantajien ja työntekijöiden järjestäytymisaste** ja **keskitettyjen sopimusneuvottelujen kattavuus.** Työehtosopimusten kattavuus voi laajentua merkittävästi, jos käytössä on menettely, jolla työehtosopimukset ulotetaan lailla sitomaan myös ammattiliittoihin kuulumattomia työntekijöitä tai sellaisia yrityksiä, jotka eivät ole allekirjoittaneet sopimuksia.

Tämä vuorostaan laajentaa sopimusneuvottelujen kattavuutta yli sen, mitä työnantajien ja työntekijöiden järjestäytymisasteet yksistään edellyttäisivät. Se on eräs tapa parantaa horisontaalista koordinaatiota, varsinkin koko toimialan tai ammattiryhmän sisällä.

Sopimusten kattavuuden **laajentamismekanismit** ovat EU:ssa tavallisia ja koskevat yleensä ammatti- ja alakohtaisia sopimuksia, mutta työehtosopimusten kattavuutta laajennetaan eri tavoin.

Useimmissa maissa laajentaminen perustuu hallituksen nimenomaiseen päätökseen, ja monissa tapauksissa päätös tehdään laajennettavaksi ehdotetun sopimuksen toisen tai kummankin osapuolen pyynnöstä (esim. Saksassa, Ranskassa ja Alankomaissa).

Toisissa maissa yleissitovuus on lähes automaattista (kuten Italiassa ja Suomessa) tai seurausta siitä, että kaikkien työnantajien on pakko olla työnantajajärjestön jäseniä (kuten Itävallassa).

Joillakin mailla, kuten Ruotsilla ja Tanskalla, ei ole lakisääteistä mekanismeja sopimusten sitovuuden laajentamiseksi, mutta työmarkkinaosapuolten järjestäytymisaste on niissä alkuun hyvin suuri, mikä takaa sopimusten laajan kattavuuden.

Sopimusten kattavuuden laajentaminen voi auttaa ratkaisemaan koordinaatio-ongelmat, ja sen avulla voidaan vähentää erittäin hajautettujen järjestelmien transaktiokustannuksia ja parantaa työoloja. Tämä koskee erityisesti erittäin fragmentoituneita ja epäyhtenäisiä toimialoja ja pieniä yrityksiä, kunhan sopimusten kattavuuden laajentaminen ei johda kilpailukykyongelmiin liian korkeiden palkkojen takia.

Laajentaminen myös tasapainottaa keskitettyjen sopimusneuvottelujen edustusta, koska se kannustaa työnantajia liittymään neuvottelevan työnantajajärjestön jäseneksi. Sopimusten kattavuuden laajentaminen saattaa keskipitkällä tai pitkällä aikavälillä nostaa kokonaispalkkatasoa. On olemassa vankkaa näyttöä siitä, että neuvottelujen laaja kattavuus ja keskitetyimmät tai koordinoitummat neuvottelut sekä palkansaajien korkea järjestäytymisaste ovat yhteydessä palkkajakautuksen tiivistymiseen ja tuloerojen kaventumiseen³.

³ European Commission, Industrial Relations in Europe 2008, luku 3.

Työehtosopimusten kattavuuden laajentamiseen ja keskitettyyn palkanmuodostukseen liittyy se ongelma, että palkat eivät välttämättä täysin seuraa tuottavuuden eroja eri yrityksissä tai maantieteellisillä alueilla saman toimialan sisällä. Mitä merkittävämpiä nämä erot ovat, sitä suurempi on riski, että sitovuuden laajentaminen johtaa työvoiman väärään jakautumiseen niin, että alhaisen tuottavuuden yrityksissä on korkeat palkat (sekä alhainen työllisyys ja tuotos). Sama koskee häiriöitä, jotka liittyvät erityisesti tiettyihin yrityksiin tai alueisiin.

Myös **palkkasopimusten** keskimääräinen **kesto** saattaa vaikuttaa suhteelliseen palkkajouksoon. Työehtosopimusten keskimääräinen kesto vaihtelee Euroopassa usein yhdestä kolmeen vuoteen, mutta joissain tapauksissa se voi olla pitempi.

Kaikilla EU-mailla on jonkinlainen **vähimmäispalkkataso**, jota joko hallitus säätelee (lakisääteinen vähimmäispalkka) tai josta työmarkkinaosapuolet keskitetysti sopivat.⁴ Jäsenvaltioista 22:lla oli vuonna 2016 kansallista lainsäädäntöä, jonka mukaisesti vähimmäispalkka vahvistettiin laissa tai kansallisissa toimialojen välisissä sopimuksissa. Keskitetysti sovittuja toimialakohtaisia vähimmäispalkkoja sovelletaan Italiassa, Itävallassa, Kyproksessa, Tanskassa, Suomessa ja Ruotsissa. Kyproksessa lakisääteinen vähimmäispalkka koskee vain muutamia erityisammatteja, joiden työntekijöiden neuvotteluvoima on heikko.

Vähimmäispalkan vaikutus työpaikkoihin on moniselitteinen. Jos vähimmäispalkka asetetaan liian korkeaksi, se voi vaikuttaa kielteisesti matalapalkka-alojen ja vähän työkokemusta omaavien nuorten työntekijöiden työllisyyteen

⁴ Belgiassa vähimmäispalkka vahvistetaan työmarkkinaosapuolten välisessä kansallisessa sopimuksessa. Kattavuuden ja yleissitovuuden kannalta se vastaa kuitenkin lakisääteistä vähimmäispalkkaa, koska se on laillisesti sitova kaikilla toimialoilla.

silloin, kun kustannukset nousevat tuottavuustason yläpuolelle.

Vähimmäispalkka voi kuitenkin lisätä kannustinta työntekoon ja auttaa vähentämään työssäkäyvien köyhyyttä, vaikkakin nämä tavoitteet voidaan saavuttaa myös hyvin suunnitelluilla työssäkäyntiin liittyvillä etuuksilla. Talouden vakavan taantuman aikana asianmukainen vähimmäispalkka voi auttaa ylläpitämään kokonaiskysyntää ja tukemaan hintoja ja vähentämään siten syvän deflaation riskiä. Se vaikuttaa myös palkkaeroihin, erityisesti palkkajakauman alapäässä, ylläpitämällä haavoittuvimmassa asemassa olevien työntekijöiden riittävää elintasoa.⁵

Koska vähimmäispalkka toimii palkkojen alarajana, sen on oltava riittävä ja oikea-aikaisesti viritetty taloudelliseen kokonaistilanteeseen sopivaksi. Vähimmäispalkan korotukset saattavat myös olla merkki siitä, että merkittävät osat palkkajakaumasta sijoittuvat vähimmäispalkan yläpuolelle.

Lakisääteiset vähimmäiskuukausipalkat vaihtelevat EU:ssa suuresti, 235 eurosta Bulgariassa 1 999 euroon Luxemburgissa heinäkuussa 2017 (kuvio 5). Kun palkkaeroissa otetaan huomioon hintaerot maiden välillä, jäsenvaltioiden välisten erojen vaihteluväli pienenee suhteesta yksi kahdeksaan (euroina) suhteeseen yksi neljään (ostovoimastandardina [OVS]) (kuvio 6).

Vuonna 2014 lakisääteisen vähimmäispalkan taso oli 40–65 prosenttia keskituloista (kuvio 7). Arvot olivat suurimmat Portugalissa, Ranskassa ja Sloveniassa. Asteikon alapäässä olivat Tšekki, Viro, Irlanti ja Espanja.

Vähimmäispalkan merkityksestä työmarkkinoilla kertoo niiden työntekijöiden osuus, jotka ansaitsevat vähimmäispalkkaa tai alle 105 prosenttia vähimmäispalkasta. Eurostatin viimeisimmät tiedot ovat lokakuulta

⁵ Ks. esim. OECD Employment Outlook 2015.

2010, ja niistä käy ilmi, että lakisääteisen vähimmäispalkan tosiasiallinen kattavuus eri maissa vaihtelee huomattavasti (Espanjan 0,2 prosentista Slovenian 19,2 prosenttiin). Korkeampi lakisääteinen vähimmäispalkka (prosenttiosuutena keskipalkasta) ei välttämättä merkitse, että tosiasiallinen kattavuus olisi korkeampi.

Tosiasiallinen kattavuus riippuu kaiken kaikkiaan myös työvoiman ominaispiirteistä. Suhteellisen suppea tosiasiallinen kattavuus voi myös johtua työehtosopimusten tärkeydestä palkanmuodostuksessa ja/tai siitä, että yksilöllisesti neuvotellut palkat asettuvat vähimmäispalkan yläpuolelle. Tiukentuva työvoimatilanne saattaa edelleen nostaa palkkoja yli vähimmäistason, mikä sekin pienentää tosiasiallista kattavuutta.

Toinen palkkojen koordinoinnin muoto on **palkkojen indeksisidonnaisuus** koko taloudessa. Palkkojen indeksisidonnaisuusjärjestelyjä, jotka kattavat kaikki työntekijät tai ainakin suurimman osan heistä, on tällä hetkellä käytössä neljässä EU-maassa: Belgiassa, Kyproksessa, Luxemburgissa ja Maltassa.

Näissä tapauksissa palkkojen sopeuttaminen on automaattista ja perustuu viimeaikaiseen hintainflaatioon. Kyseisten neljän jäsenvaltion lisäksi tämä järjestelmä on ollut käytössä joissakin muissakin EU-maissa (kuten Tanskassa, Ranskassa, Italiassa ja Alankomaissa), mutta siitä on luovuttu. Espanjassa palkkojen tarkistaminen jälkikäteen indeksin perusteella oli aiemmin tavallista työehtosopimuksissa, vaikka sitä ei enää laissa edellytetäkään. Ranskassa, Alankomaissa ja Sloveniassa vähimmäispalkka on sidottu hinta- tai palkkaindeksiin tai molempiin. Belgiassa, Luxemburgissa ja Maltassa vähimmäispalkka on indeksisidonnainen kuten palkat yleensäkin.

Indeksisidonnaisuutta koskevat lausekkeet saattavat helpottaa monivuotisten sopimusten tekemistä, mikä vuorostaan vakauttaa

työmarkkinasuhteita ja vähentää palkkaneuvotteluihin liittyvien toistuvien konfliktien riskiä. Vaikka indeksointijärjestelmät saattavat olla tehokas työkalu palkkojen ostovoiman säilyttämiseksi, ne on suunniteltava riittävän joustaviksi, jotta voidaan varmistaa riittävä sopeutumiskyky ja kustannuskilpailukyky suhteessa maan kauppakumppaneihin.

Palkkojen mekaaninen sitominen aiempaan inflaatioindeksiin voi jäykistää palkkarakenteita ja heikentää kykyä sopeutua muutoksiin.

Indeksisidonnaisuus saattaa ensinnäkin helposti luoda palkka-hintakierteen ja tehdä nimellisistä häiriöistä (kuten ulkomaankaupan vaihtosuhteen heikkenemisestä) todennäköisesti pysyviä varsinkin, jos maa kuuluu rahaliittoon, jossa on peruuttamattomat nimelliset vaihtokurssit.

Toiseksi indeksisidonnaisuus jäykistää reaali-palkkoja ja toimii siten työmarkkinoiden sopeutumista vastaan silloinkin, kun häiriöt vaikuttavat eri tavoin eri toimialoihin, yrityksiin ja työpaikkoihin.

Kolmanneksi alhaisen inflaation ympäristössä, jollainen euroalueella nykyisin vallitsee, indeksisidonnaisuus saattaa vaikeuttaa inflaation palautumista päätöksentekijöiden tavoittelemalle tasolle.

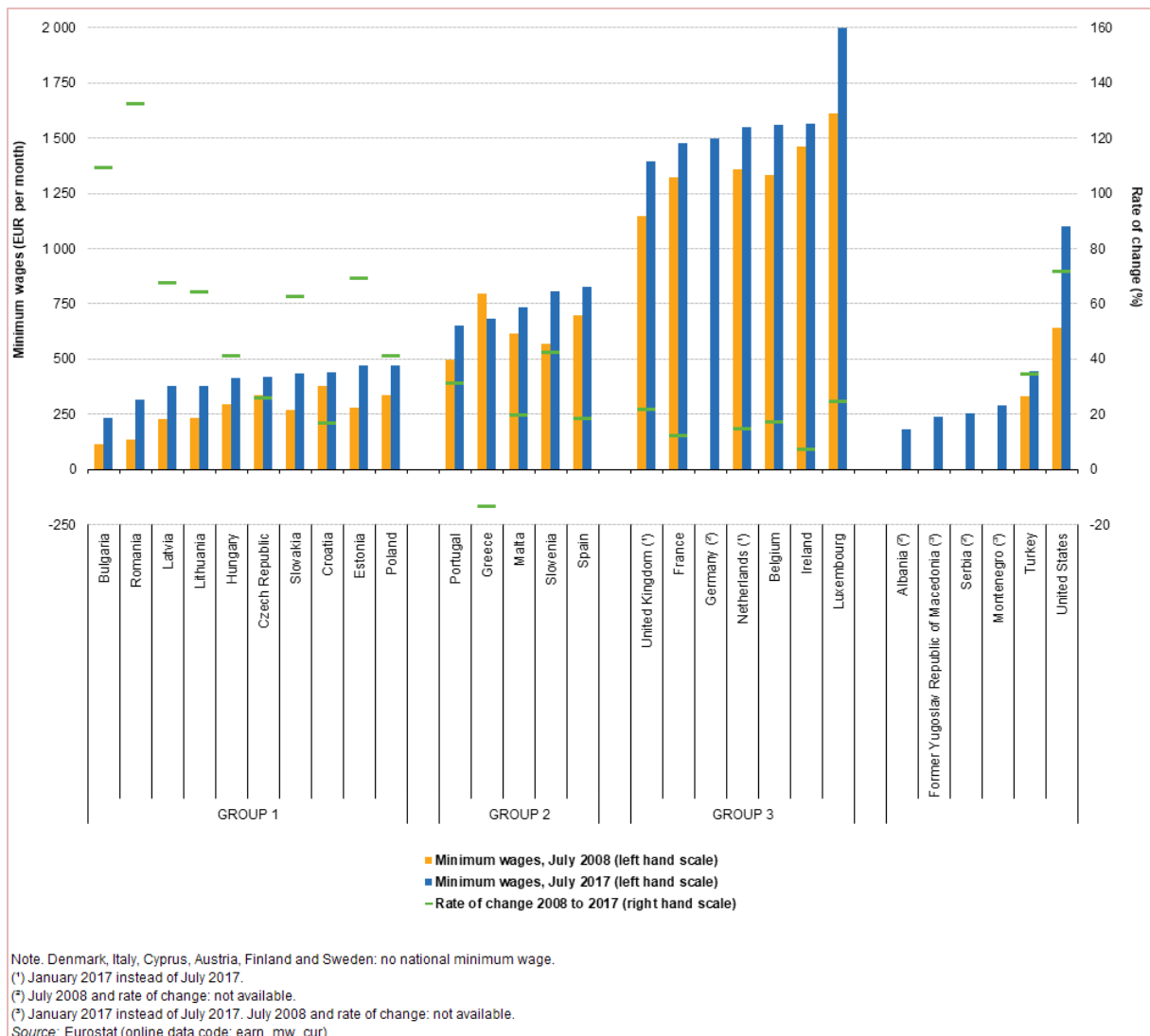
Indeksisidonnaisuuden makrotaloudelliset vaikutukset riippuvat tavasta, jolla se on suunniteltu ja toteutettu. Merkittäviä ulottuvuuksia ovat

- kattavuus (mitä on sidottu indeksiin)
- sopeutustapa (inflaatioon sopeuttaminen etu- vai jälkikäteen, kuluttajahintaindeksi vai hienojakoisempi indikaattori)
- poikkeukset (mahdollisuus jättäytyä indeksisidonnaisuuden ulkopuolelle)
- seuranta ja
- sopeutusten säännöllisyys.

Sen lisäksi, että hallitukset määrittelevät kehysedellytykset ja ovat mukana kolmen osapuolen sopimuksissa, niillä on lukuisia **muutakin keinoja** vaikuttaa työvoimakustannuksiin. Niihin kuuluvat julkisen sektorin palkat, sillä julkinen sektori on usein merkittävä työnantaja ja sen palkat ja työehdot voivat vaikuttaa työvoiman kysyntään ja tarjontaan yksityisellä sektorilla. Sosiaaliturvamaksujen ja työn suoran verotuksen muutokset vaikuttavat palkan sivukuluihin ja ovat siten toinen keino vaikuttaa yksikkötyökustannuksiin lyhyellä tai keskipitkällä aikavälillä.

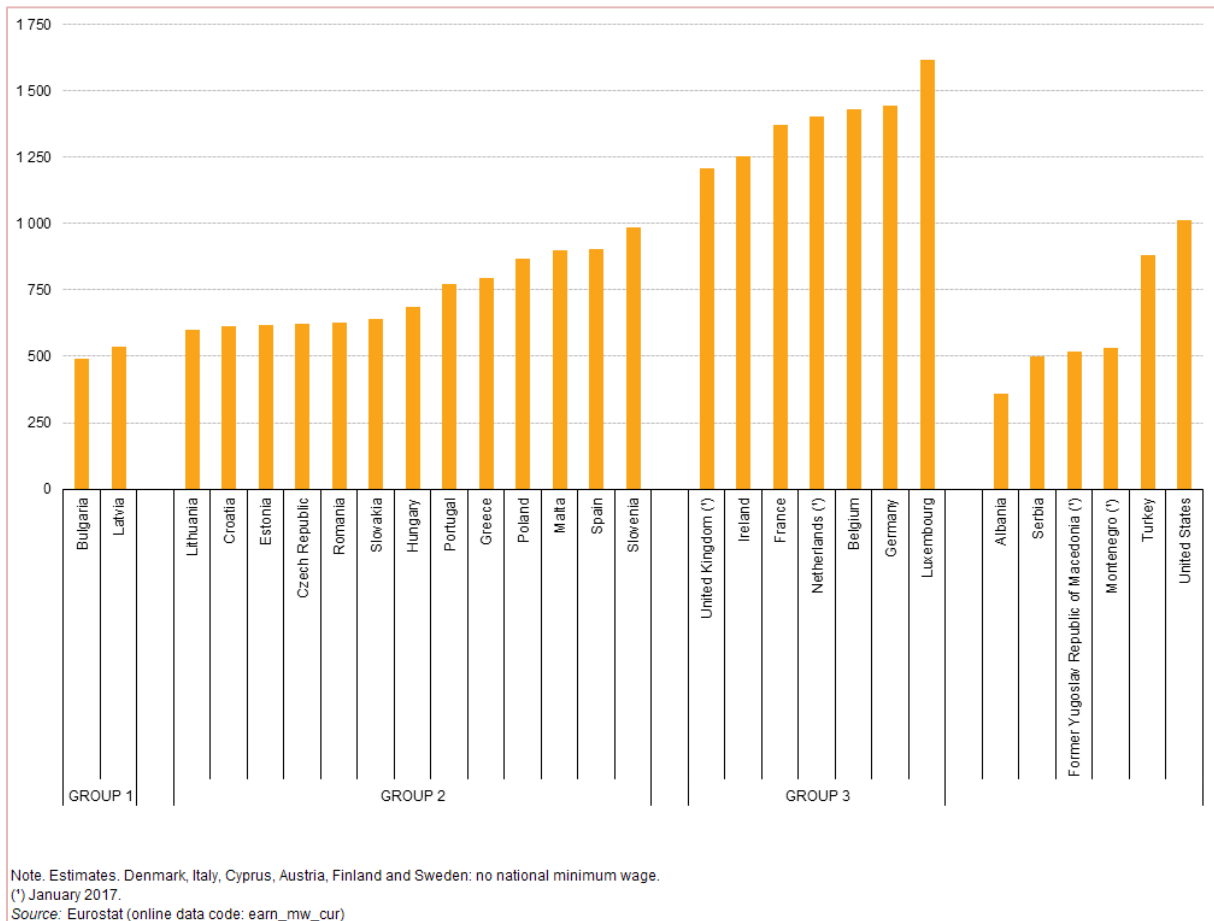
Erilaiset lisätekijät, kuten työn verotus, työsuhdeturvalainsäädäntö ja työttömyysetuusjärjestelmät, **vaikuttavat siihen, miten palkat reagoivat** taloudellisten olosuhteiden muutoksiin. Työmarkkinoiden uudistukset voivat laajemminkin vaikuttaa palkkojen reagoivuuteen. Esimerkiksi työttömyysetuusjärjestelmien muutokset ja tehostetut aktivointipolitiikat voivat pienentää varauspalkkaa (alhaisinta palkkaa, jolla työntekijä hyväksyisi työn), mikä lisää työvoiman tarjontaa ja siten vähentää palkkapaineita taloudessa.

Kuvio 5. Lakisääteinen vähimmäispalkka (euroa) EU:n jäsenvaltioissa vuosina 2008 ja 2017



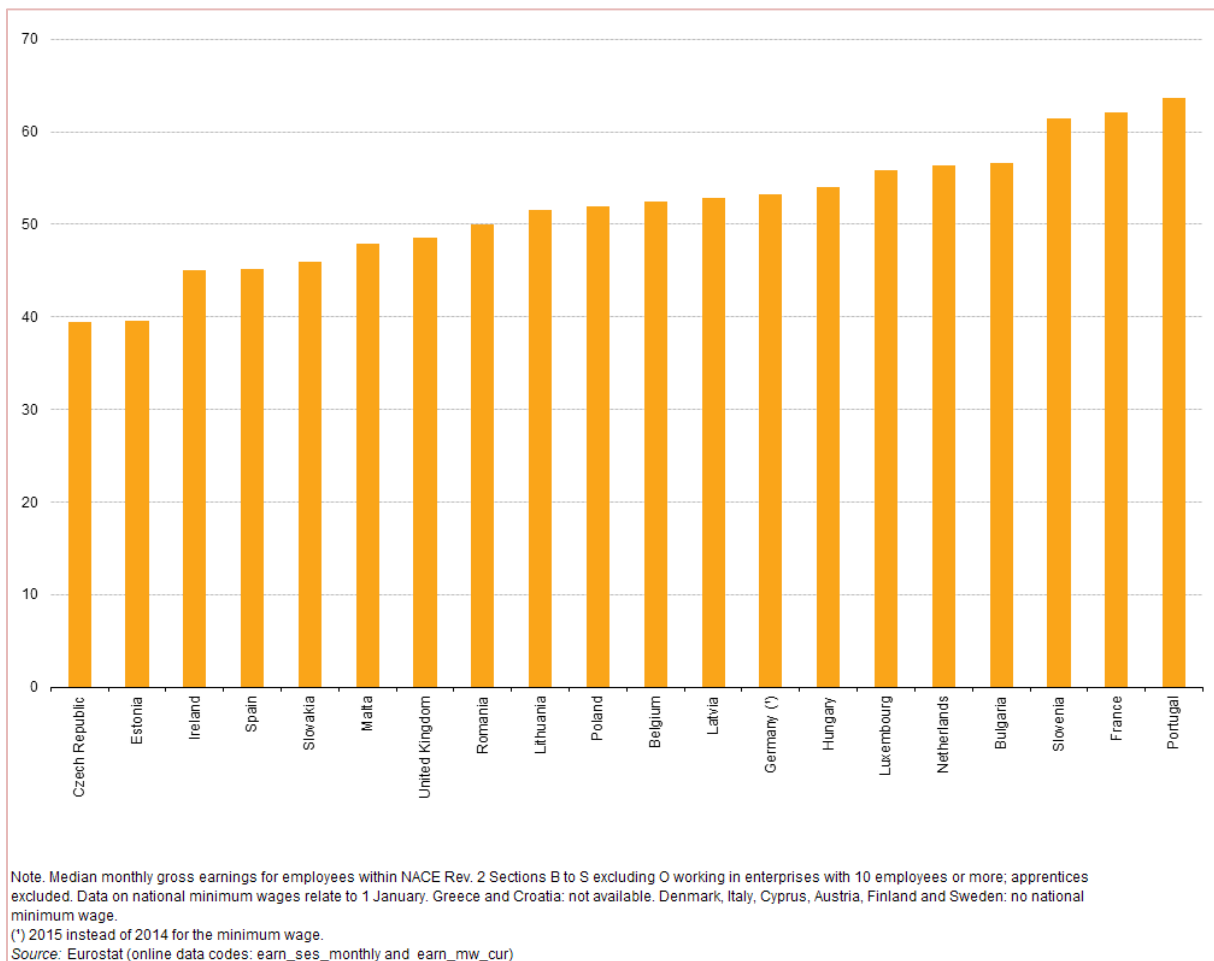
Huomautus: Tiedot koskevat kuukausittaisia lukuja, ja ne on laskettu 12 vuosierän perusteella (koska vähimmäispalkka asetetaan jäsenvaltioissa eri yksiköissä). Lähde: Eurostat.

Kuvio 6. Lakisääteinen vähimmäispalkka (ostovoimastandardina) EU:n jäsenvaltioissa vuonna 2017



Huomautus: Tiedot koskevat kuukausittaisia lukuja, ja ne on laskettu 12 vuosierän perusteella (koska vähimmäispalkka asetetaan jäsenvaltioissa eri yksiköissä). Lähde: Eurostat

Kuvio 7. Lakisääteinen vähimmäispalkka osuutena keskimääräisten bruttokuukausiansioiden keskiarvosta EU:n jäsenvaltioissa vuonna 2014



Huomautus: Tiedot koskevat kuukausittaisia lukuja, ja ne on laskettu 12 vuosierän perusteella vuodessa (koska vähimmäispalkka asetetaan jäsenvaltioissa eri yksiköissä). Lähde: Eurostat

4. NYKYISTEN TOIMINTALINJOJEN ARVIOINTI

Monissa maissa vastattiin vuoden 2008 kriisiin tekemällä laajakantoisia uudistuksia

palkanmuodostusjärjestelmiin, jotta palkkojen reagoivuutta talouden olosuhteisiin voitaisiin parantaa. Merkittäviä uudistuksia tehtiin myös rahoitustukiohjelmien osana hyväksytyissä uudistuspaketeissa Kreikassa, Irlannissa, Portugalissa, Espanjassa ja Romaniassa.

Seuraavassa annetaan esimerkkejä myöhemmistä uudistuksista.

Belgia tarkisti vuoden 1996 kilpailukykylakiaan vuonna 2017 työmarkkinaosapuolten kanssa käytyjen

tiiviiden neuvottelujen tuloksena. Uudistuksen tavoitteena on estää työvoimakustannusten liiallisesta kasvusta johtuvat mahdolliset kilpailukykykymenetykset Belgian tärkeimpiin kauppakumppaneihin verrattuna. Tarkistetussa laissa

- säädetään automaattinen korjausmekanismi
- otetaan käyttöön turvamarginaali ja
- vahvistetaan ns. palkanormin oikeusperustaa; palkanormista sovitaan joka toinen vuosi työmarkkinaosapuolten toimialojen välisissä neuvotteluissa, ja sillä asetetaan palkanmuodostuksen alakohtainen yläraja.

Ranskassa on tehty uudistuksia palkkaneuvotteluinstituutioihin useassa

eri vaiheessa. Vuonna 2016 hyväksytyt El Khomri -lain mukaan yritystasolla tehdyt sopimukset ovat etusijalla alakohtaisiin sopimuksiin nähden sellaisissa asioissa kuin työaika, palkalliset lomat ja bonukset.

Suomen työmarkkinaosapuolet sopivat vuonna 2016 kahdenvälisesti tulevien vuosien palkkamaltista ja tarkistivat kantaansa keskitettyihin neuvotteluihin antamalla enemmän tilaa paikallisen tason sopimiselle.

Vähimmäispalkan muodostusta ohjaavissa institutionaalisissa puitteissa oli kriisin aikana tehty väliaikaisia vähimmäispalkan jäädytyksiä, jotka lakkasivat vuoden 2013 paikkeilla. Vuoden 2013 jälkeen toteutetuissa toimenpiteissä on lähinnä menty vähimmäispalkan sääntelyn voimistamisen suuntaan. Muun muassa Saksassa otettiin vuonna 2015 käyttöön kansallinen lakisäätöinen vähimmäispalkka.

Seuraavassa annetaan esimerkkejä myöhemmistä uudistuksista.

Yhdistyneessä kuningaskunnassa asetettiin kansallinen toimeentuloon riittävä palkka vähintään 25-vuotiaiden palkan alarajaksi vähimmäispalkan sijaan.

Irlannissa perustettiin matalapalkkakomitea antamaan hallitukselle neuvoja vähimmäispalkan muodostuksessa.

Puolassa vähimmäispalkka ulotettiin koskemaan yksityisoikeudellisella sopimuksella työskenteleviä.

Päiväys: 6.10.2017

5. LIITE

Taulukko 1. Keskitettyjen palkkaneuvottelujen ominaispiirteet

	Union density	Coordination of wage bargaining	The dominant level(s) at which wage bargaining takes place	Minimum Wage Setting	Bargaining coverage, adjusted	Extension index	Employers' organisation density
AT	27.4*	4	3	2	98.0*	3	100.0
BE	55.1*	5	5	3	96.0*	3	82.0**
BG	17.5**	2	2	5	29.0**	2	50.0**
CY	45.2*	2	2	7	45.2*	0	62.5*****
CZ	12.7*	2	1	8	47.3*	1	41.4***
DE	17.7*	4	3	1	57.6*	1	58.0***
DK	66.8*	4	3	1	84.0*	0	68****
EST	16.9*	3	3	8	77.6*	2	75*****
EE	6.5**	1	1	3	23.0**	2	25.0***
FI	69.0*	5	4	2	93.0	2	70.0**
FR	7.7*	2	3	8	98.0**	3	75.0**
UK	25.7*	1	1	6	29.5*	0	35.0*****
EL	21.5*	2	2	8	42.0*	0	43.7*****
HR	30.9**	2	2	5*	60.0*****	2*	32.0*
HU	10.7**	1	1	5	23.0*	1	40.0*****
IE	33.7*	1	1	6*	40.5*****	0	60.0***
IT	37.3*	3	3	1	80.0****	0	56.0**
LT	9.0**	1	1	5	9.9**	1	14.4**
LU	32.8**	2	2	7	59.0**	3	80.0**
LV	13.1**	1	1	8	15.0*	1	41.0*
MT	52.9**	2	1	7	62.8**	0	60*****
NL	18.0*	4	3	7	84.8*	2	85.0***
PI	12.7**	1	1	8	14.7**	1	20.0**
PT	18.5**	2	3	8*	67.0	2	38.0***
RO	19.8**	2	1	5*	35.0*	0	:
SK	13.3*	3	2	8	24.9*	2	30.5*
SI	21.2*	3	3	7	65.0*	3	60.0*
SE	67.4**	4	3	1	89.0*	0	82.0***

Huomautus: Tiedot koskevat vuotta 2014 lukuun ottamatta seuraavia: *2013; **2012; ***2011; ****2010; *****2009; *****2008

Katso liitteestä ICTWSS-tietokannan (Database on Institutional Characteristics of Trade Unions, Wage Setting, State Intervention and Social Pacts) indikaattorien kuvaus.

Lähde: Jelle Visser (2015), ICTWSS-tietokanta (Versio 5.0). Amsterdam: Amsterdam Institute for Advanced Labour Studies AIAS. Lokakuu 2015. Vapaasti käytettävä tietokanta osoitteessa <http://www.uva-aias.net/en/ictwss>

Taulukko 2. Keskitettyjen palkkaneuvottelujen ominaisuuttujen määritelmät

Union Density	Union Density rate, net union membership as a proportion wage and salary earners in employment (0-100) = NUM*100/WSEE
Coordination of wage bargaining	5 = economy-wide bargaining, based on a) enforceable agreements between the central organisations of unions and employers affecting the entire economy or entire private sector, or on b) government imposition of a wage schedule, freeze, or ceiling. 4 = mixed industry and economy-wide bargaining: a) central organisations negotiate non-enforceable central agreements (guidelines) and/or b) key unions and employers associations set pattern for the entire economy. 3 = industry bargaining with no or irregular pattern setting, limited involvement of central organizations, and limited freedoms for company bargaining. 2 = mixed or alternating industry- and firm level bargaining, with weak enforceability of industry agreements 1 = none of the above, fragmented bargaining, mostly at company level
The dominant level(s) at which wage bargaining takes place	5 = national or central level 4 = national or central level, with additional sectoral / local or company bargaining 3 = sectoral or industry level 2 = sectoral or industry level, with additional local or company bargaining 1 = local or company bargaining
Minimum Wage Setting	0 = No statutory minimum wage, no sectoral or national agreements 1 = Minimum wages are set by (sectoral) collective agreement or tripartite wage boards in (some) sectors; 2 = Minimum wages are set by national (cross-sectoral or inter-occupational) agreement (“autonomous agreement”) between unions and employers; 3 = National minimum wage is set by agreement (as in 1 or 2) but extended and made binding by law or Ministerial decree; 4 = National minimum wage is set through tripartite negotiations; 5 = National minimum wage is set by government, but after (non-binding) tripartite consultations; 6 = Minimum wage set by judges or expert committee, as in award-system; 7 = Minimum wage is set by government but government is bound by fixed rule (index-based minimum wage); 8 = Minimum wage is set by government, without fixed rule.
Bargaining coverage, adjusted	Employees covered by wage bargaining agreements as a proportion of all wage and salary earners in employment with the right to bargaining, expressed as percentage, adjusted for the possibility that some sectors or occupations are excluded from the right to bargain; ranges from 0 to 100.

Lähde: Jelle Visser (2015), *ICTWSS-tietokanta (Versio 5.0)*. Amsterdam: Amsterdam Institute for Advanced Labour Studies AIAS. Lokakuu 2015. Vapaasti käytettävä tietokanta osoitteessa <http://www.uva-aias.net/en/ictwss>