

Vähimmäispalkat: lainsäädännön noudattamatta jättäminen ja täytäntöönpanon valvonta EU:n jäsenvaltioissa – vertailuraportti

Johdanto

Euroopan parlamentti pyysi vuonna 2020 Euroopan komissiota toteuttamaan pilottihankkeen aiheesta ”Vähimmäispalkan rooli yleisen työtakuun kehittämisessä”. Tämän pilottihankkeen (2021–2023) toteuttaminen annettiin Eurofoundin tehtäväksi. Tässä moduulissa tarkastellaan vähimmäispalkkaa koskevan lainsäädännön noudattamatta jättämistä ja sitä, millaisia lähestymistapoja jäsenvaltioilla on täytäntöönpanon valvonnan osalta.

Vähimmäispalkan määritysmekanismit ovat tehokas työmarkkinaväline. Mekanismit ovat sitovia, ja ne on pantu laajasti täytäntöön Euroopan maissa. On tärkeää analysoida lainsäädännön noudattamatta jättämisen laajuus ja sen ilmenemismuodot niin tarkasti kuin se on saatavilla olevien tietojen perusteella mahdollista, jotta voidaan suunnitella ja panna täytäntöön vähimmäispalkkoja koskevan lainsäädännön noudattamista ja täytäntöönpanon valvontaa edistäviä perusteltuja strategioita ja toimenpiteitä. Tämä on tärkeää paitsi tukitoimien tehokkuuden parantamiseksi myös strategisten valintojen tekemiseksi käytettävissä olevien julkisten varojen kohdentamisessa. Lainsäädännön noudattamatta jättämisen mittaaminen on vaikeaa ja edellyttää tarkkoja tietoja tuloista ja vähimmäispalkoista. Näitä tietoja on kuitenkin usein vaikea saada, sillä niitä on harvoin saatavilla, tai niiden hankkiminen voi olla vaikeaa maissa, joissa palkkatasoista sovitaan alakohtaisissa työehtosopimusneuvotteluissa. Vähimmäispalkkoja koskevan lainsäädännön täytäntöönpanon valvonta on olennaisen tärkeää, ja päätöksenteon kannalta on ratkaisevan tärkeää ymmärtää, miten täytäntöönpanon valvonta vaikuttaa lainsäädännön noudattamiseen. Tietoja lainsäädännön täytäntöönpanon valvonnasta ja noudattamisesta on kuitenkin niukasti, ja maiden välisten vertailujen tekeminen on vaikeaa.

Poliittinen tausta

- EU:ssa Euroopan parlamentti ja Eurooppa-neuvosto hyväksyivät direktiivin riittävistä vähimmäispalkoista 19. lokakuuta 2022.
- EU:n 27 jäsenvaltiosta lakisäätteiset vähimmäispalkat määritetään kansallisella tasolla 22 jäsenvaltiossa. Muissa jäsenvaltioissa käytössä ovat alakohtaiset neuvottelut.

- Vähimmäispalkkaa koskevan lainsäädännön noudattaminen on olennaisen tärkeää, jotta voidaan taata työntekijöiden oikeudet, heidän suojelunsa työmarkkinoilla, tasapuoliset toimintaedellytykset yrityksille ja reilu kilpailu.
- Vähimmäispalkkojen täytäntöönpanon valvonta kuuluu 22 EU-maassa yleisen työlainsäädännön piiriin. Joissakin maissa on säädetty erityisiä säännöksiä tai menettelyjä niitä teollisuudenaloja/toimialoja, maantieteellisiä alueita tai työntekijöitä varten, joiden osalta noudattamatta jättäminen on yleisempää tällä hetkellä tai joiden osalta sen odotetaan olevan yleisempää tulevaisuudessa.

Keskeiset havainnot

- Vähimmäispalkkaa koskevan lainsäädännön arvioitu noudattamatta jättämistase riippuu ensisijaisesti tietojen lähteestä. Arvioihin lainsäädännön noudattamatta jättämisestä on suhtauduttava likiarvoina eikä tarkkoina lukuina. Kun käytetään ansiorakennetutkimusta, joka kattaa vain suuremmat yritykset ja jossa käytetään työnantajien ilmoittamia tulotietoja, noudattamatta jättämistase on yleensä melko alhainen. Kun taas käytetään Euroopan unionin tulo- ja elinolosuhteita, jotka kattavat koko työikäisen väestön ja jossa työntekijät ilmoittavat itse oman tulotonsa, noudattamatta jättämistase on yleensä korkeampi.
- Noudattamatta jättäminen korreloi positiivisesti Kaitz-indeksin kanssa (vähimmäispalkan suhde keskipalkkaan/mediaanipalkkaan), mikä viittaa siihen, että noudattamatta jättämistase on korkeampi, kun vähimmäispalkka määritetään suuremmaksi.
- Noudattamatta jättämistase on mediaanitasoa korkeampi molempien tutkimusten mukaan Kyproksella, Tanskassa, Virossa, Ranskassa, Saksassa, Unkarissa, Luxemburgissa ja Espanjassa. Noudattamatta jättämistase on johdonmukaisesti mediaanitasoa alhaisempi Belgiassa, Bulgariassa, Kroatiaassa, Suomessa, Latviassa, Maltalla, Puolassa, Portugalissa ja Slovakiassa.
- Vähimmäispalkkaa pienempää palkkaa saavat työntekijät ovat yleensä nuorempia ja vähemmän koulutettuja sekä todennäköisemmin naisia, määräaikaista tai osa-aikaista työntekijöitä tai pienempien yritysten työntekijöitä. Tämä ilmiö on yleensä yleisempi palvelualoilla kuin valmistusalalla.

- Noudattamatta jättäminen on paljon yleisempää lyhyempää työpäivää tekevien työntekijöiden osalta, mikä voi kuvastaa heikompaa yhteyttä työmarkkinoille. Noudattamatta jättämisaste on myös korkeampi, kun sitä arvioidaan käyttämällä kuukausipalkkojen sijasta tuntipalkkaa. Tämä voi johtua siitä, että osa työnantajista noudattaa kuukausittaista vähimmäispalkkaa mutta pakottaa työntekijät tekemään heidän työsopimuksensa ylittävän määrän työtunteja, jolloin työnantajat eivät noudata vähimmäistuntipalkkaa.
- Useimmissa maissa vähimmäispalkkojen noudattamisen valvonnasta vastaavat elimet, jotka ovat vastuussa työlainsäädännön täytäntöönpanon valvonnasta ja jotka soveltavat koko työlainsäädäntöä.
- Työsuojeluviranomaiset ovat 19 maassa keskeisimpiä elimiä, jotka osallistuvat vähimmäispalkkojen täytäntöönpanon valvontaan yhdessä – vaihtelevissa määrin ja eri tavoin – työtuomioistuinten sekä vero- ja sosiaaliturvaviranomaisten kanssa. Kolmessa maassa vähimmäispalkkojen täytäntöönpanon valvonnasta vastaa suoraan useampi kuin yksi elin.
- Työmarkkinaosapuolilla on keskeinen rooli vähimmäispalkkaa koskevan lainsäädännön täytäntöönpanon valvonnassa. Pohjoismaissa niillä on suora tarkastustehtävä, jossa ne valvovat työehtosopimusten soveltamisen toteutumista. Muissa jäsenvaltioissa ne antavat usein neuvoja ja tukea työntekijöille ja työnantajille, ja niillä on erilaisia tehtäviä riitojenratkaisussa ja päätöksenteossa.
- Vähimmäispalkkojen täytäntöönpanon valvontaa koskevat strategiat perustuvat yhä useammin tasapainon löytämiseen pelotevaikutuksen ja ennaltaehkäisyn välillä. Lisäksi huomiota kiinnitetään yhä enemmän tarkastusviranomaisten neuvonta-, ohjaus- ja tiedotusrooliin sekä työnantajille suunnattujen kannustimien käyttöön, tiedotus- ja tiedotuskampanjoihin ja tietojen jakamiseen.
- Useat jäsenvaltiot ovat uudistaneet viime vuosikymmenenä merkittävästi täytäntöönpanojärjestelmiä ja -sääntelyä: ne ovat muuttaneet täytäntöönpanoasetuksia, uudistaneet työsuojeluviranomaisia, tehneet muutoksia seuraamusten muotoon ja intensiteettiin sekä lainsäädännön noudattamatta jättämiseen liittyen tietojen saantiin ja jakamiseen ja perustaneet toimivaltaisia ryhmiä/lautakuntia valvomaan vähimmäispalkkojen täytäntöönpanoa.
- Erilaiset mekanismit, kuten tietojenvaihto ja asiaankuuluvien sidosryhmien koordinointi, nimien julkaiseminen, jaetun vastuun käyttö ja työntekijöiden vaikutusmahdollisuuksien lisääminen, toimivat tehokkaasti tilanteissa, joille ovat ominaisia toimialojen suuri riskialttius, monimutkaiset byrokraattiset menettelyt ja rajalliset henkilöstöresurssit. Viranomaisten toimintatapaan ja tulosten saavuttamiseen vaikuttavat myös sekä pelotevaikutusta että ennaltaehkäiseviä toimenpiteitä yhdistelevä kokonaisvaltainen lähestymistapa, alihankintaketjun vastuun laaja soveltamisala ja vallitseva kumppanuuskulttuuri.
- Koska useimmissa maissa ei ole erityisiä järjestelmiä, joiden avulla voitaisiin valvoa vähimmäispalkkojen täytäntöönpanoa, työsuojeluviranomaiset käyttävät yhä useammin epäsuoria strategioita, jotka lisäävät vaatimusten noudattamisen todennäköisyyttä. Toimimalla näin ne pyrkivät tukemaan prosessin

aikana kolmea tärkeintä ryhmää eli työntekijöitä, työnantajia ja viranomaisia. Ei-sitovien aloitteiden ja tiukempien toimenpiteiden on yhdessä osoitettu lisäävän tarkastusviranomaisten toimien tehokkuutta vähimmäispalkkojen täytäntöönpanon valvonnassa.

Päätelmät

- Lainsäädännön noudattamatta jättämisen määrällinen arviointi on haastava tehtävä, joka riippuu ensisijaisesti käytettyjen tietojen laadusta ja ominaispiirteistä. Jotta voisimme parantaa tietämystämme tästä ilmiöstä, tutkijoiden saataville olisi asetettava yhdenmukaisempia, kattavampia ja täsmällisempiä tulotietoja EU:n tasolla. Lisäksi olisi ryhdyttävä toimiin parempien tietojen keräämiseksi työehtosopimusneuvotteluissa sovitusta laillisista palkkatasoista, jotka vahvistetaan tavallisesti toimialan tasolla ammattijärjestöjen ja työnantajajärjestöjen toimesta. Nämä tiedot ovat yleensä puutteellisia, eivätkä ne ole helposti saatavilla.
- Viime vuosina työmarkkinoiden sääntelyn purkamisen ja uudet työn muodot ovat tehneet lainsäädännön noudattamatta jättämisen tunnistamisesta ja täytäntöönpanon valvonnasta aiempaa monimutkaisempaa. Enemmän huomiota olisi kiinnitettävä tiedonlouhinnan hyödyntämiseen, työntekijöiden ja työnantajien ohjaamiseen sekä tiiviimpään yhteistyöhön täytäntöönpanon valvontaa koskevissa toimissa työmarkkinaosapuolten ja muiden elinten kanssa.
- Vaikka täytäntöönpanon valvonnasta vastaavien elinten määrärahoja on lisätty viime vuosikymmenen aikana monissa jäsenvaltioissa ja tarkastajien määrää on lisätty puolessa niistä maista, joiden osalta tietoja on saatavilla, monissa maissa resurssit ovat edelleen vain osittain riittäviä tehokkaihin täytäntöönpanotoimiin. Tarvitaan lisää taloudellisia resursseja ja koulutettua henkilöstöä, jotta voidaan parantaa työsuojeluviranomaisten valmiuksia vastata työmarkkinoiden viimeaikaisiin suuntauksiin ja riskeihin.
- Yhteistyö työmarkkinaosapuolten ja muiden elinten kanssa täytäntöönpanon valvontaa koskevissa toimissa parantaa valmiuksia tavoittaa tavanomaisten tarkastusten ulkopuolelle jäävät ja jakaa tietoja sääntöjen noudattamisesta. Täytäntöönpanon valvonnasta vastaavien elinten ja työmarkkinaosapuolten välistä yhteistyötä ja keskinäistä oppimista EU:n tasolla olisi vahvistettava.
- Pelotetoimet ja ennaltaehkäisevät toimenpiteet täydentävät toisiaan, ja niitä olisi toteutettava yhdessä, jotta täytäntöönpanon valvontastrategiat toimisivat tehokkaasti. Joissakin maissa olisi myös kiinnitettävä enemmän huomiota työntekijöiden suojelemiseen valituksen tekemisestä johtuvalta epäsuotuisalta kohtelulta.
- Keskeisen tärkeää on arvioida vähimmäispalkkoja suoraan ja/tai välillisesti koskevat kansalliset toimet. Tämän arvioinnin on perustuttava jäsennellympään ja virallisempaan tiedonkeruuseen.

Lisätietoja

Raportti *Minimum wages: Non-compliance and enforcement across EU Member States – Comparative report* on saatavilla osoitteessa <https://eurofound.link/ef23059>

Tutkimusjohtaja: Carlos Vacas-Soriano

information@eurofound.europa.eu