

Line Eldring og Kristin Alsos

Lovfestet minstelønn: Norden og Europa – en oppdatering

Line Eldring og Kristin Alsos

Lovfestet minstelønn: Norden og Europa – en oppdatering

© Fafo 2014
ISSN 0804-5135

Innhold

Forord	4
1 Minstelønsregulering i Europa: Oversikt	5
Minstelønsregulering i Norden	8
Lovfestede minstelønnsatser	9
2 Lovfestet minstelønn i Tyskland	12
Loven for styrking av kollektive forhandlinger – Tarifautonomiestärkungsgesetz	13
3 Europeisk og nordisk minstelønnspolitikk	17

Forord

I 2012 publiserte Fafo rapporten «Lovfestet minstelønn – Norden og Europa»¹, som ble skrevet på oppdrag av de landsorganisasjonene (LO) i Norge, Sverige og Danmark, Suomen Ammattiliittojen Keskusjärjestö (SAK) i Finland og Alþýðusamband Islands (ASI) på Island. Formålet var å gi en oversikt over hvordan minstelønnsordninger er utformet og virker i andre europeiske land, hvordan minstelønn er regulert i de nordiske landene, samt å forklare nordiske parters holdninger til nasjonale minstelønnsordninger.

I hovedsak er informasjonen i 2012-rapporten fortsatt aktuell, eller det foreligger ikke nye data. Men, det nærmer seg nå tre år siden rapporten ble utgitt, og det er behov for å oppdatere noe av informasjonen i rapporten. Dette dreier seg særlig om oversiktsinformasjonen over minstelønnsordninger og de ulike lands nivåer på lovfestet minstelønn. Videre har det skjedd en vesentlig utvikling i Tyskland, som nå har vedtatt å innføre lovfestet minstelønn fra 1. januar 2015. På denne bakgrunnen har Nordens Fackliga Samorganisation bedt oss om å lage et kort notat som oppdaterer noen nøkkelpunkter. Notatet kan leses som et tillegg til hovedrapporten, som gir langt mer utfyllende beskrivelser og analyser.

I notatet har vi beholdt den opprinnelige nummereringen av figurene, for å gjøre lesningen enklere dersom man parallelt ønsker å lese det langt mer utfyllende materialet i hovedrapporten fra 2012.

Oslo, november 2014
Line Eldring og Kristin Alsos

¹ Eldring, L. & Alsos, K. (2012), [*Lovfestet minstelønn: Norden og Europa*](#). Fafo-rapport 2012:07. Engelsk oversettelse: *European Minimum Wage: A Nordic Outlook*. Fafo-report 2012:16. Tysk oversettelse: *Gesetzlicher Mindestlohn: Die nordischen Länder und Europa*. Fafo-Report 2012:17

1 Minstelønnsregulering i Europa: Oversikt

Minstelønnsregulering i Europa har sitt grunnlag i tariffavtaler og/eller lovgivning på nasjonalt nivå. Det kan skilles mellom tre hovedformer for minstelønn, nemlig tariffavtalt, allmenngjort og lovfestet minstelønn.

Lovfestet minstelønn: Med lovfestet minstelønn menes et minste lønnsnivå som enten fastsettes ved lov eller med hjemmel i lov. En lovfestet minstelønn setter et gulv for avlønning. Dette gulvet vil en ikke kunne gå under, men det er ingenting i veien for å betale mer enn minstelønnen. Minstelønnen kan være garantert alle arbeidstakere i et land, men det kan også være gjort unntak for enkelte grupper, eller at den er gradert, for eksempel ut fra alder. Som regel vil det likevel være én sats for voksne arbeidstakere, og denne gjelder i alle, eller i de aller fleste, deler av arbeidsmarkedet. Slik sett vil den lovfestede minstelønnen ofte være godt kjent. Nøyaktig hvordan den lovfestede minstelønnen fastsettes, varierer fra land til land.² Hovedpoenget er at lovgiver har fastsatt en minstelønn eller en prosedyre for hvordan minstelønn skal fastsettes.

Minstelønn i tariffavtaler: En annen form for minstelønn er den som avtales i tariffavtaler. Denne minstelønnen vil som regel være høyere enn den lovfestede minstelønnen. Den tariffestede minstelønnen gjelder imidlertid bare mellom tariffavtalens parter, arbeidsgiver- og arbeidstakerorganisasjonen, og binder bare deres medlemmer. Arbeidsgivere som er bundet av avtalen, kan likevel ha plikt til å følge denne også overfor uorganiserte arbeidstakere i virksomheten. Hvor mange som faktisk får den tariffestede minstelønnen, og hvor mange som ved hjelp av lokale tillegg avlønnes over dette gulvet, vil variere fra tariffområde til tariffområde.³

Allmenngjøring av tariffavtaler: I mange europeiske land finnes det mekanismer for å utvide dekningsområdet for tariffavtalene.⁴ Det skjer i hovedsak ved ulike former for allmenngjøring av tariffavtaler, hvor lønnssetser og andre tariffbestemmelser får utvidet virkning. Den vanligste måten er at tariffbestemmelser får virkning ikke bare for tariffavtalens parter og deres medlemmer, men for hele den bransjen eller yrkesgruppen som faller inn under avtalens omfangsbestemmelse. En uorganisert bedrift med uorganiserte arbeidstakere vil dermed måtte legge til grunn den allmenngjorte minstelønnen, men

² Vaughan-Whitehead (ed.) (2010), *The Minimum Wage Revisited in the Enlarged EU*. Cheltenham/Geneva: Edward Elgar/ILO; Alsos & Eldring (2012).

³ Noen tariffavtaler er normallønnsavtaler. I slike avtaler er mulighetene for å oppnå lokale tillegg langt mer begrensede. Ellers vil det ikke gjøre noen forskjell om den tariffestede lønnen er minstelønn og normallønn, forskjellen til lovfestet minstelønn vil i begge tilfeller være stor.

⁴ Stokke, T.Aa. (red.) (2010), *Allmenngjøring i Norge og Europa*. Fafo-rapport 2010:14; Alsos, K. & Eldring, L. (2008), Labour Mobility and Wage Dumping: The Case of Norway. *European Journal of Industrial Relations*, 14(4):441–459.

arbeidstakernes muligheter for å forhandle om lokale tillegg kan være fraværende eller langt svakere enn i organiserte bedrifter.

Lovfestet minstelønn og tariffestet minstelønn vil som regel være fastsatt ut fra ganske forskjellige kriterier og mekanismer. Lovfestet minstelønn er oftest begrunnet i sosiale hensyn, mens tariffestet minstelønn fastsettes gjennom forhandlinger mellom parter og er et resultat av forhandlingsystemet, partenes lønnspolitikk og forhandlingsstyrke (Stokke mfl. 2013).⁵ Minstelønn som fastsettes i en tariffavtale, uttrykker en nedre grense for den lokale arbeidsgivers betalingsevne. Har ikke arbeidsgiver denne betalingsevnen, må bemanningen reduseres eller virksomheten innstilles. Har arbeidsgiver bedre betalingsevne, vil arbeidstakerne forsøke å forhandle seg til lokale lønnstillegg.

I de landene hvor det finnes en lovfestet minstelønn, vil denne danne et absolutt gulv for hvilken lønn som lovlig kan avtales i et arbeidsforhold. Lovfestet minstelønn er svært utbredt i Europa – 23⁶ av totalt 28 EU-land har lovfestet minstelønn. De lovfestede satsene ligger på om lag 30 til 50 prosent av landenes gjennomsnittslønn. Tariffavtaledekningen i europeiske land varierer fra svært høy til svært lav. Som det framkommer av tabell 1, samvarierer ikke nødvendigvis avtaledekningen med arbeidstakernes organisasjonsgrad. Dette henger sammen med at de fleste landene har ordninger for allmenngjøring av tariffavtaler. I tabellen har vi gruppert landene etter forekomsten av ulike ordninger for minstelønnsregulering.

Det vanligste er å ha *både* lovfestet minstelønn og ordninger for allmenngjøring av tariffavtaler – det gjelder for 20⁷ av de 31 landene som inngår i oversikten i tabell 1.1 (28 EU-land samt Island, Norge og Sveits). Bare tre land – Italia, Danmark og Sverige – har verken lovfestet minstelønn eller allmenngjøring. Italia har imidlertid en bestemmelse i grunnloven om at alle arbeidstakere har rett til rettferdig betaling, noe som i praksis har medført en type allmenngjøring av lønn i henhold til bransjevise tariffavtaler. Nylige rettsavgjørelser, som har bekreftet gyldigheten av lokale tariffavtaler med lavere standarder enn sektoravtalene, kan imidlertid medføre at denne mekanismen nå blir svekket.⁸ Når det gjelder lovfestet minstelønn, inneholder forslaget til den nye «Jobs Act» i Italia en mulighet for å innføre dette, men det gjenstår å se om det vil bli gjennomført.⁹

⁵ Stokke, T.Aa., Nergaard, K. & Evju, S. (2013), *Det kollektive arbeidslivet. Organisasjoner, tariffavtaler og lønnsoppgjør*. Oslo: Universitetsforlaget.

⁶ Inkludert Kypros, som har lovfestet minstelønn i ni bransjer, og Tyskland (fra 1.1.2015).

⁷ I Hellas er muligheten til å allmenngjøre tariffavtaler midlertidig suspendert på grunn av den økonomiske krisen (EirOnline 2013). I Portugal er allmenngjøring fortsatt mulig, men krisetiltak har begrenset forekomsten kraftig (Lima, M.P.C. (2013), *Dramatic decline in collective agreements and worker coverage*. EirOnline PT1302029I). I Spania har lovendringer i kjølvannet av krisen medført at omfanget av tariffavtaler reduseres, noe som også gjør at langt færre omfattes av allmenngjorte tariffavtaler (Miguel, P.S. (2013), *One million workers to lose collective agreement protection*. EirOnline ES1307011I).

⁸ Eurofound (2014), *Changes to wage-setting mechanisms in the context of the crisis and the EU's new economic governance regime*. Dublin: Eurofound.

⁹ Mosca, D. (2014), *Il salario minimo legale tra europa e (forse) Italia*. @bollettinoADAPT, 13 ottobre 2014.

Tabell 1.1 Lovfestet minstelønn, allmenngjøring, tariffavtaledekning og fagorganisering i EU, Island, Norge og Sveits.

	Lovfestet minstelønn	Allmenngjøring av tariffavtaler mulig	Omfang av allmenngjøring	Tariffavtaledekning (prosent)*	Arbeidstakernes organisasjonsgrad (prosent)*
Belgia	x	x	Høyt	96	50
Bulgaria	x	x	Ikke brukt	18 **	20
Danmark				83	69
Estland	x	x	Lavt	25	8 **
Finland		x	Høyt	90	69
Frankrike	x	x	Høyt	90	8 **
Hellas	x	(x)	(Høyt)***		25 **
Irland	x	x	Lavt	36	42
Island		x	Høyt	99	85
Italia				85	35
Kroatia	x	x	Lavt	60	35
Kypros	x			52	49 **
Latvia	x	x	Ikke brukt	20 **	15
Litauen	x	x	Ikke brukt	13	10
Luxembourg	x	x	Lavt	58 **	37 **
Malta	x			55	49 **
Nederland	x	x	Høyt	84	19
Norge		x	Lavt	67	52
Polen	x	x	Ikke brukt	29	14
Portugal	x	x	(Høyt)***	90	19
Romania	x	x	Lavt	20 **	33
Slovakia	x	x	Lavt	35	17
Slovenia	x	x	Lavt	92	24 **
Spania	x	x	(Høyt)***	73	16
Storbritannia	x			31	27
Sveits		x	Lavt	49	17
Sverige				88	69
Tsjekkia	x	x	Høyt	41 **	17
Tyskland	x	x	Lavt	61	18
Ungarn	x	x	Lavt	34 **	17 **
Østerrike		x	Lavt	99	28

*Tallene er fra 2010/11, men er noe mer oppdatert for de nordiske landene hvor tallgrunnlaget stort sett er fra 2012.

Tall fra 2008/09. *Situasjonen i disse landene er ustabil/i kraftig endring.

Kilder: Visser, J. (2013), *ICTWSS Database version 4.0*, Aprile (<http://www.uva-aias.net/207>); Stokke, T.Aa. (2010), Allmenngjøring i Europa. I: Stokke, T.Aa. (red.), *Allmenngjøring i Norge og Europa*. Fafo-rapport 2010:14; Eldring & Alsos (2012), Stokke, T.Aa., Nergaard, K. & Evju, S. (2013), *Det kollektive arbeidslivet*. Oslo: Universitetsforlaget; Andersen, S.K., Dølvik, J.E. & Ibsen, C.L. (2014), *De nordiske aftalemodeller i åpne markeder – utfordringer og perspektiver*. Fafo-rapport 2014:08; Eurofound (2011), *Extension of collective bargaining agreements in the EU*. Dublin: European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions; OECD Database on trade union density; EirOnline.

Minstelønnsregulering i Norden

Den nordiske modellen kjennetegnes av høy organisasjonsgrad og høy tariffavtaledekning. Innenfor denne rammen er det imidlertid store forskjeller mellom landene. Mens både Danmark og Sverige bruker tariffavtaler som eneste mekanisme til å regulere minstelønn, har Finland, Island og Norge også tatt i bruk *erga omnes*-instrumenter (allmenngjøring av tariffavtaler). Ingen av landene har lovfestet minstelønn. I alle landene er det arbeidslivets parter som har hovedansvaret for lønnsreguleringer, men bare i Sverige og Danmark er altså denne ordningen rendyrket. Felles for alle landene er at det framforhandles landsomfattende avtaler for den enkelte bransje. Mest utbredt er det med minstelønnsavtaler. Dette er avtaler som fastsetter et lønnsgulv som partene lokalt ikke kan gå under. Norge har hatt en noe lavere organisasjonsgrad og tariffavtaledekning enn nabolandene i Norden. Som vist i tabell 6.1 er avtaledekningen i Norge 50 prosent i privat sektor, mot henholdsvis 74 og 85 prosent i Danmark og Sverige. I Finland og Island, der allmenngjøring er utbredt, er dekningsgraden henholdsvis 85 og 95 prosent.

Tabell 6.1 Mekanismer for fastsettelse av lønn i de nordiske landene.

	Avtaledekning i privat sektor	Allmenngjøring av tariffavtaler	Regime
Danmark	74 %	Nei	Autonom kollektivavtalemødel
Sverige	85 %	Nei	
Norge	50 %	Ja, noe	Blandet mødel
Finland	85 %	Ja, utbredt	Lovregulering (og sterke fagforeninger)
Island	95 %	Ja, utbredt	

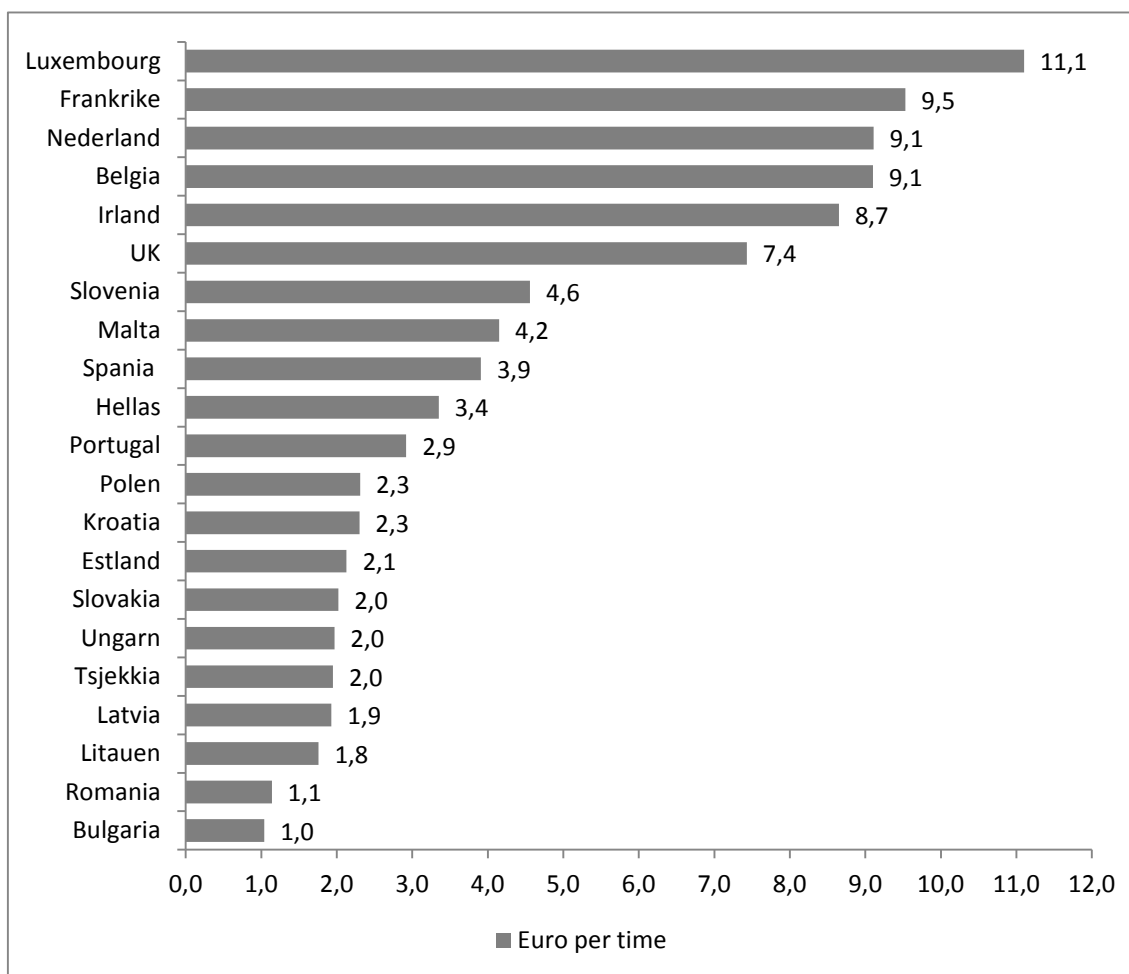
Kilder: Dansk Arbejdsgiverforening (2014), *Arbejdsmarkedsrapport 2013*. København: Dansk arbejdsgiverforening; Medlingsinstituttet (2013), *Avtalsrørelsen och lønebildningen. År 2013*. Stockholm: Medlingsinstituttet; Stokke, T. Aa., Nergaard, K. & Evju, S. (2013), *Det kollektive arbeidslivet*. Oslo: Universitetsforlaget; Ahtiainen, L. (2011), *Collective Agreements' Coverage in Finland in 2008*. Publications of the Ministry of Employment and the Economy, Employment and entrepreneurship 23/2011; Andersen, S.K., Dølvik, J.E. & Ibsen, C.L. (2014), *De nordiske aftalemødel i åbne markeder – udfordringer og perspektiver*. Fafo-rapport 2014:08.

*Tallene fra Island og Finland inkluderer arbeidstakere som er dekket av allmenngjorte tariffavtaler. I Finland var avtaledekningen i privat sektor ekskludert allmenngjorte avtaler 73 % i 2008. (Ahtiainen 2011).

Lovfestede minstelønnsatser

Det er store variasjoner i nivået på de nasjonale minstelønnsatsene i europeiske land, både i faktiske og relative beløp.¹⁰ Per januar 2014 varierer satsene mellom 11,1 euro (Luxembourg) og 1 euro (Bulgaria). Figur 3.1 viser minstelønnen målt i euro for alle EU-landene som har nasjonal minstelønn.

Figur 3.1 Lovfestede minstelønnsatser i EU-land. I euro, januar 2014.



Kilde: WSI-Mindestlohn datenbank 2014

¹⁰ Forholdet mellom minstelønn og arbeidstid varierer betydelig mellom landene, i den forstand at i noen land er en minste godtgjøring for overtid lovfestet, mens i andre land avgjøres slik betaling i det enkelte arbeidsforholdet. Det samme gjelder betaling for ubekvem arbeidstid, skifttillegg og så videre.

Vi ser av figur 3.1 at de østeuropeiske EU-landene ligger klart lavest; de fleste har satser under 3 euro timen. Blant de vesteuropeiske EU-landene skiller Portugal, Spania og Hellas seg ut med lavest satser, mens land som Frankrike, Luxembourg, Nederland, Belgia og Storbritannia ligger langt høyere. De fleste landene har årlige justeringer, men den økonomiske krisa førte til at flere land valgte å fryse minstelønnsnivåene i 2011 (Irland, Latvia, Litauen, Portugal, Spania, Tsjekkia). Ved inngangen til 2014 hadde de fleste landene forhøyet satsene noe, sammenlignet med året før.

Oversikten over nominelle minstelønnsnivåer skjuler nasjonale forskjeller i generelt velstandsnivå og ikke minst forskjeller i relativt lønnsnivå; minstelønnsnivåer målt i samme valuta sier lite om den reelle verdien av minstelønnen innenfor en nasjonal kontekst. Selv om flertallet av landene har økt satsene, sank minstelønningene i åtte av EU-landene i 2013 når nivåene ses i sammenheng med utviklingen i kjøpekraften. Sett i forhold til kjøpekraft, er utviklingen mest positiv i de østlige EU-landene.¹¹

En metode som etablerer et mer realistisk bilde av verdien av minstelønnsnivåene er den såkalte Kaitz-indeksen, som måler minstelønnen i lys av den nasjonale gjennomsnittslønnen eller medianlønnen.¹² I Europa settes grensen for hva som regnes som lavlønn, ofte til 60 prosent av medianlønnen.¹³

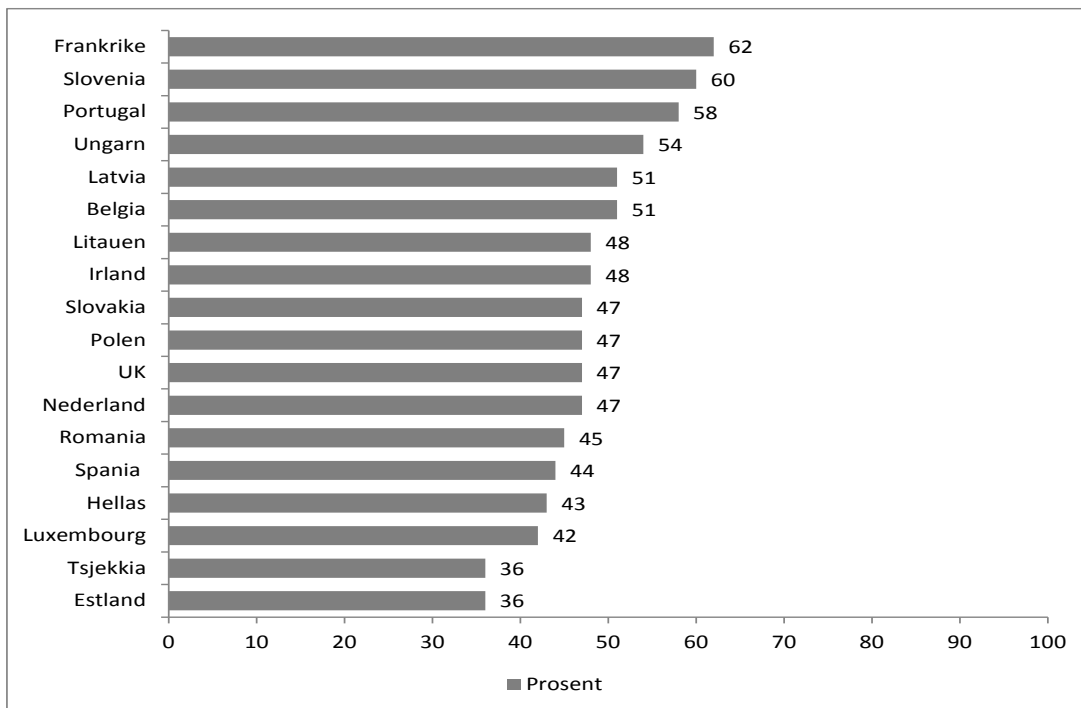
I figur 3.2 og 3.3 vises nasjonalt minstelønnsnivå i prosent av henholdsvis nasjonal medianlønn og nasjonal gjennomsnittslønn. Figur 3.2 og 3.3 viser at de lovfestede minstelønnsatsene i 2012 lå på fra 36 prosent (Estland) til 62 prosent (Frankrike) av medianlønnen og fra 30 prosent (Hellas) til 50 prosent (Frankrike) av gjennomsnittslønnen. Skillet mellom de ulike regionene i Europa er ikke lenger så markant når vi bruker disse relative målene.

¹¹ Schulten, T. (2014), WSI-Mindestlohnbericht 2014 – Stagnierende Mindestlöhne. I: *WSI Mitteilungen* 2/2014.

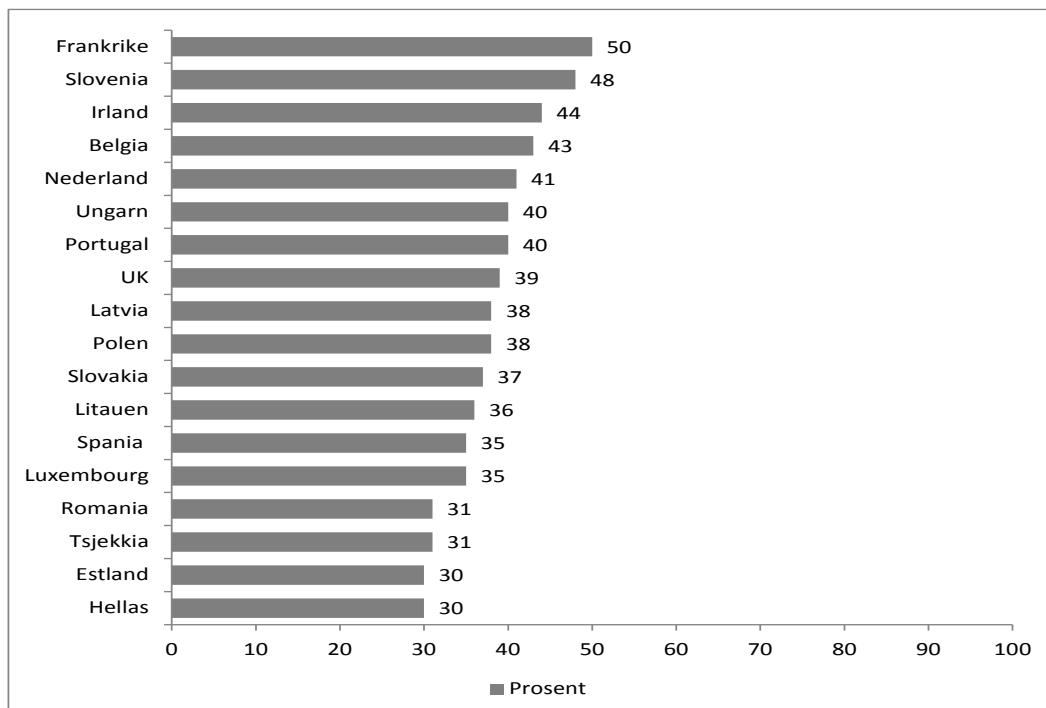
¹² Medianlønn er lønnen til den/de som befinner seg midt i en fordeling dersom man deler lønnsfordelingen i to like store grupper. Gjennomsnitt vil si summen av lønnen til alle enhetene delt på antallet enheter. Medianen gir en bedre indikasjon på hva den «normale» lønnen vil være, enn vanlig gjennomsnitt, da det siste målet er sensitivt overfor ekstreme tilfeller av lønn (både lavlønn og topplønn).

¹³ Eurofound (2010), *Working Poor in Europe*. Dublin: European Foundation for the improvement of Living and Working Conditions.

Figur 3.2 Lovfestet minstelønn som prosent av medianlønn for heltidsarbeid. 2012.



Figur 3.3 Lovfestet minstelønn som prosent av gjennomsnittslønn for heltidsarbeid. 2012.



Kilde: OECD <http://stats.oecd.org/Index.aspx?DataSetCode=MIN2AVE>

2 Lovfestet minstelønn i Tyskland¹⁴

De siste 20 årene har organisasjonsgraden og tariffavtaledekningen i Tyskland hatt en synkende tendens, samtidig som antallet lavlønte arbeidstakere har økt kraftig. Målt i personer med inntekt under to tredjedeler av medianlønn økte antallet lavlønte arbeidstakere i perioden 1995–2012 fra 5,9 millioner til 8,4 millioner, hvilket betyr at Tyskland er blant landene i Europa med flest lavlønte arbeidstakere.¹⁵

Fra 1998 til 2013 sank tariffavtaledekningen fra 76 til 60 prosent i vest og fra 63 til 47 prosent i øst.¹⁶ I samme periode har organisasjonsgraden sunket fra 26 prosent til dagens nivå på om lag 18 prosent.¹⁷ Den opprinnelige tyske allmenngjøringsordningen anvendes langt sjeldnere enn tidligere, mens bransjevis minstelønnsregulering gjennom loven for utsendte arbeidstakere har fått økt betydning. Partene i tysk arbeidsliv har hatt svært ulike synspunkter på hva som er egnede og ønskede virkemidler når det gjelder minstelønn. Fagbevegelsen har ønsket å styrke allmenngjøringsinstituttet, men også å innføre en lovfestet nasjonal minstelønn, noe som har møtt sterk motstand fra arbeidsgiversiden og inntil nylig også fra regjeringshold. Sannsynligvis har den interne tyske striden om lovfestet minstelønn bidratt til å skjerpe interessen for europeiske reguleringer på dette området.¹⁸

Etter mye debatt og mange kontroverser innad i tysk fagbevegelse framsatte arbeidstakerorganisasjonen Deutsche Gewerkschaftsbund (DGB) i 2006 krav om innføring av en nasjonal lovfestet minstelønn i Tyskland. I perioden 2003 til 2006 var det stor splittelse blant DGBs forbund i dette spørsmålet, og særlig industriforbundene var skeptiske. Men i løpet av 2006 erklærte alle forbundene i DGB, med ett unntak, at de støttet kravet om en nasjonal lovfestet minstelønn. Kravet til minstelønn var lenge 7,50 euro per time, men ble i 2010 forhøyet til 8,50 per time.

¹⁴ Takk til Thorsten Schulten for nyttige kommentarer til dette kapittelet.

¹⁵ Kalina, T. & Weinkopf, C. (2014), *Niedriglohnbeschäftigung 2012 und was ein gesetzlicher Mindestlohn von 8,50 € verändern könnte*. Duisburg/Essen: IAQ-Report No. 02/2014 (<http://www.iaq.uni-due.de/iaq-report/2014/report2014-02.pdf>); Schulten, T. (2014) *Minimum Wage Regimes in Europe ... and What Germany Can Learn from Them*. Berlin: Study for the Friedrich Ebert Foundation (FES) (<http://library.fes.de/pdf-files/id-moe/10558.pdf>).

¹⁶ Schulten, T & Bispinck, R. (2014), *Wages, Collective Bargaining and Economic Development in Germany*, WSI Discussion Paper No. 191, Düsseldorf: Hans-Böckler-Stiftung (http://www.boeckler.de/pdf/p_wsi_disp_191.pdf).

¹⁷ Visser, J. (2013), ICTWSS Database version 4.0, Aprile (<http://www.uva-aias.net/207>).

¹⁸ Alsos, K. & Eldring, L. (2014), Lovfestet minstelønn i Norge? *Søkelys på arbeidslivet* 31(3):249-266.

I 2013 var minstelønn (igjen) et hett tema i valgkampen, og i de etterfølgende koalisjonsforhandlingene mellom Angela Merkels kristelig-demokratiske parti (CDU) og det sosialdemokratiske partiet (SPD) ble dette et svært sentralt spørsmål. Resultatet av forhandlingene ble at partiene ble enige om å innføre en nasjonal minstelønn, noe som deretter ble vedtatt i den tyske forbundsdagen i juli 2014.

Loven for styrking av kollektive forhandlinger - Tarifautonomiestärkungsgesetz

Den nylig vedtatte loven i Tyskland har et bredere nedslagsfelt enn lovfestet minstelønn, noe som også gjenspeiles i navnet. Lovens navn er «Lov for styrking av kollektive forhandlinger» – *Gesetz zur Stärkung der Tarifautonomie (Tarifautonomiestärkungsgesetz)* – og trer i kraft fra 1. januar 2015. Loven har flere deler, som samlet sett har til formål både å sikre et generelt minstelønngulv og å styrke det kollektive forhandlingsystemet. De mest sentrale elementene i loven er:

- *En ny lov om minstelønn.*¹⁹ Denne beskrives mer utførlig nedenfor.
- *Endringer av bestemmelsen om allmenngjøring i loven om tariffavtaler.*²⁰ Det er per i dag to hovedkriterier som må oppfylles for at et vedtak om allmenngjøring kan treffes. For det første er det et krav i loven at arbeidsgiverne som allerede er bundet av tariffavtalen, skal sysselsette minst 50 prosent av arbeidstakerne innenfor det aktuelle området. For det andre skal allmenngjøring være nødvendig av *hensyn til allmenne interesser*. På grunn av den synkende avtaledekningen har det i de siste årene har det blitt stadig vanskeligere å oppfylle 50 prosentkravet, og dette tas nå ut av loven. En annen grunn til at få avtaler har blitt allmenngjort, er at den tyske tariffnemnda, *Tarifausschuß*, er sammensatt av tre representanter fra hver av hovedorganisasjonene på arbeidsgiver- og arbeidstakersiden. Vedtak om allmenngjøring forutsetter dermed enighet mellom partene. Siden 1990-tallet de sentrale arbeidslivspartene hatt avvikende syn på hva som er allmenne interesser i denne sammenhengen. Selv om ikke arbeidsgiverføderasjonens *Bundesvereinigung der Deutschen Arbeitgeberverbände (BDA)* sterke motstand mot allmenngjøring alltid har fått støtte av deres bransjeforeninger, har dette like fullt ført til at tariffnemnda har fattet stadig færre vedtak om allmenngjøring. I og med at tariffnemndas sammensetning ikke endres, er det grunn til å tro at det fortsatt kan bli vanskelig å få gjennomslag for allmenngjøring av lønnsavtaler gjennom denne loven.

¹⁹ Gesetz zur Regelung eines allgemeinen Mindestlohns (Mindestlohngesetz – MiLoG), artikkel 1 i Tarifautonomiestärkungsgesetz.

²⁰ Tarifvertragsgesetz, § 5, artikkel 5 i Tarifautonomiestärkungsgesetz.

- *Endringer i loven for utsendte arbeidstakere.*²¹ Lovens formål er «å frambringe og gjennomføre rimelige minstearbeidsbetingelser for grenseoverskridende utsendte og for innenlands sysselsatte arbeidstakere, så vel som å sikre rettferdige og fungerende konkurransebetingelser».²² Dette gjøres gjennom allmenngjøring av minstebetingelser i tariffavtaler, og har vært et viktig komplementært virkemiddel til den tradisjonelle formen for allmenngjøring, som i praksis har mistet mye av sin betydning. Allmenngjøring gjennom loven for utsendte arbeidstakere er ikke avhengig av enighet i tariffnemnda. Arbeidsdepartementet kan overprøve deres vurdering av hva som er i offentlighetens interesse, og iverksette allmenngjøring gjennom en rettsforordning. Loven angir hvilke typer av allmenne arbeidsbetingelser som kan gjøres gjeldende for utsendte arbeidstakere (arbeidstid, ferie, arbeidsmiljø, innleie, svangerskapspermisjon, likebehandling mv.) i tråd med utstasjoneringdirektivet, gjennom forskrifter eller rettsforordninger. I forkant av en allmenngjøringsbegjæring gjennom AEntG inngår partene vanligvis en særskilt tariffavtale som gjenspeiler direktivets bestemmelser, mens betingelser utover dette inngår i andre avtaler (som ikke begjæres allmenngjort). I praksis er det i hovedsak minstebestemmelser knyttet til lønn og ferie som allmenngjøres gjennom AEntG. Siden loven ble innført i 1996 har den flere ganger blitt utvidet til å gjelde flere bransjer. Fra og med 1. januar 2015 utvides loven til å gjelde for *alle* bransjer, noe som vil innebære en betydelig vekst i nedslagsfeltet for allmenngjøring.
- I tillegg består loven av en rekke artikler som medfører endringer i andre lover, men disse er hovedsakelig av mer lovteknisk karakter.

Loven om minstelønn - (MiLoG)

Lovens hovedinnhold er:

- Alle arbeidstakere over 18 år har krav på minstelønnen. Ungdom under 18 år er helt unntatt, i motsetning til i mange andre europeiske land, hvor det ofte er en egen og lavere sats for ungdom.²³ Det er også gjort et unntak for langtidsledige i de første seks månedene av et nytt ansettelsesforhold.²⁴
- Fra 1. januar 2015 er nivået på minstelønnen 8,50 euro i timen. Minstelønnsatsen skal reguleres etter forslag fra en minstelønnskommisjon (Mindestlohnkommission) og fastsettes gjennom rettsforordning av regjeringen. Den første beslutningen om

²¹ Arbeitnehmer-Entsendegesetz (AEntG), artikkel 6 i Tarifautonomiestärkungsgesetz.

²² Vår oversettelse.

²³ Amlinger, M., Bispinck, R. & Schulten, T. (2014), Jugend ohne Mindestlohn? WSI Report No. 14 (http://www.boeckler.de/pdf/p_wsi_report_14_2014.pdf).

²⁴ Amlinger, M., Bispinck, R. & Schulten, T. (2014), Kein Mindestlohn für Langzeitarbeitslose? WSI Report No. 15 (http://www.boeckler.de/pdf/p_wsi_report_15_2014.pdf).

justering av minstelønnsatsen skal tas innen 10. juni 2016, med virkning fra 1. januar 2017. Deretter skal minstelønnskommisjonen foreta en justering av minstelønnsatsen annethvert år.

- Minstelønnsregulering gjennom allmenngjorte tariffavtaler gjelder foran minstelønnsloven, dersom de angir høyere timesatser.
- Arbeidsavtaler som underskrider minstelønnen på 8,50 euro er ugyldige.
- I en overgangsperiode på to år gjelder det visse unntaksregler. Det gis blant annet mulighet til at partene kan inngå avtaler om allmenngjøring av bransjemessige minstelønner (gjennom loven for utsendte arbeidstakere, AEntG), med lavere minstesatser enn 8,50 euro i timen. På denne måten oppnås en trinnvis innføring av nivået på den nasjonale minstelønnen, samtidig som det etableres allmenngjorte tariffavtaler – noe som kan ha en positiv virkning på lengre sikt. Så langt er denne muligheten benyttet innenfor landbruk, for frisører og i kjøttindustrien.
- Minstelønnskommisjonen blir nedsatt for fem år av gangen. Den består av en leder og seks medlemmer fra partene, samt to rådgivende ekspertmedlemmer. Kun partsrepresentantene har stemmerett. Hovedorganisasjonene på arbeidsgiver- og arbeidstakersiden foreslår tre representanter hver, hvorav minst én må være kvinne. Lederen utnevnes av regjeringen etter ett felles forslag fra partene.
- Beslutninger i minstelønnskommisjonen fastsettes gjennom simpelt flertall. Lederen for kommisjonen avgir i utgangspunktet ikke stemme. Dersom det ikke blir flertall for et forslag, skal lederen komme med et meglingsforslag. Hvis heller ikke dette får flertall, skal lederen benytte stemmeretten sin.
- Kommisjonen skal gi en samlet vurdering av hvilket nivå minstelønnen bør ha for å gi en rimelig minstebeskyttelse for arbeidstakerne, samt rettferdige og funksjonelle konkurransebetingelser, men uten å skade sysselsettingen. Kommisjonen skal orientere seg om den løpende tariffutviklingen når de fastsetter minstelønnen. Møtene i minstelønnskommisjonen er ikke offentlig, og innholdet i rådslagningene er fortrolig.
- Det skal etableres et kontor/sekretariat som skal støtte kommisjonens aktiviteter, både faglig og administrativt. Denne enheten har også ansvaret for å drive informasjonsvirksomhet om minstelønn.
- Tollvesenet (avdeling Finanzkontrolle Schwarzarbeit) får ansvaret for å kontrollere at arbeidsgiverne følger minstelønnsloven. I følge DGB har regjeringen har lovet å styrke denne enheten betraktelig, med opptil 1600 nye stillinger.²⁵ Det skal også

²⁵ <http://www.dgb.de/themen/++co++dab9686c-5835-11e4-bcfb-52540023ef1a?k:list=Arbeit&k:list=Mindestlohn>. Se også Schulten, T., Böhlke, N., Burgess, P.,

Vincent, C. & Wagner, I. (2014), *Umsetzung und Kontrolle von Mindestlöhnen Europäische Erfahrungen und was Deutschland von ihnen lernen kann*. GIB Arbeitspapiere No. 49. Bottrop: Gesellschaft für innovative Beschäftigungsförderung.

etableres en «Infohotline», hvor arbeidstakere kan ringe dersom de ikke får utbetalt minstelønn. Manglende etterlevelse kan straffes med bøter.

På tross av at det har vært visse diskusjoner om enkeltelementer i den nye lovgivningen, regnes innføringen av en nasjonal minstelønn som en stor seier i tysk fagbevegelse, ikke minst fordi den kombineres med en styrking av allmenngjøringsinstituttet. Fram mot 2017 vil minstelønn sannsynligvis fortsatt være et hett tema i tysk arbeidslivsdebatt. Arbeidslivets parter vil følge utviklingen med argusøyne, både når det gjelder ordningens funksjonalitet og virkninger. Videre vil det være et press for å heve minstesatsen på 8,50 euro, som ble framsatt som et krav fra DGB allerede i 2010. Unntakene fra loven, og særlig det at unge under 18 år og langtidsledige ikke er omfattet, kan også bli gjenstand for omkamper.

3 Europeisk og nordisk minstelønnspolitikk

Et viktig utgangspunkt for Fafo-rapporten i 2012 var debatten om en europeisk minstelønnspolitikk. Bakgrunnen for ønskene om en europeisk minstelønn har vært en sterk bekymring for utviklingen i de europeiske arbeidsmarkedene, som i mange land har vært preget av en økning av lavlønte, flere fattige arbeidstakere samt en redusert utbredelse av tariffavtaler. Ettervirkningene etter finanskrisa har dessuten vært store og har bidratt til kraftige økonomiske nedturer i mange av medlemsstatene. En annen viktig faktor er EU-utvidelsene i 2004 og 2007, som medførte en omfattende mobilitet av arbeidstakere fra øst til vest. Det ble tidlig klart at dette ga en betydelig risiko for lavlønnskonkurranse, og at betydningen av robuste nasjonale minstelønnsregimer dermed økte.²⁶ Vi har ikke foretatt en ny systematisk studie av utviklingen, men vil peke på noen punkter som bør tas med i betraktningen når det gjelder utviklingen i nordisk og europeisk minstelønnspolitikk:

- *EUs kompetanse er uendret.* Spørsmålet om en europeisk minstelønn har gjennom de siste årene dukket opp i ulike europeiske sammenhenger, både i Europaparlamentet og i Den europeiske faglige samorganisasjonen. I 2012 fastslo vi at EU ikke har myndighet til å vedta direktiver eller andre tiltak når det gjelder lønnsforhold, og på dette punktet har det ikke skjedd noen formelle endringer. Når dette er sagt, så kan det faktum at den såkalte «troikaen» (EU-kommisjonen, Den europeiske sentralbanken (ECB) og Det internasjonale pengefondet (IMF) har gitt rekommandasjoner om å redusere minstelønnssetninger i kriserammede EU-land tolkes som en type «maksimumslønnspolitikk». Hvorvidt dette også kan bane vei for en minstelønnspolitikk, gjenstår å se.
- *Ny EU-president – nye signaler?* I forbindelse med utnevnelsen som EU-president i juli 2014 uttalte Jean-Claude Juncker at alle EU-landene bør innføre en minstelønn- eller minsteinntekt.²⁷ Juncker har også tidligere uttalt seg i lignende baner, så dette er ikke nye tanker fra hans side. Spørsmålet er om dette skal tolkes som et signal om at EU nå ønsker å få økt innflytelse over medlemsstatenes minstelønnspolitikk. Det er for tidlig å si noe om dette, men Junckers tale indikerer om ikke annet at temaet «europeisk minstelønn» fortsatt kan komme til å være høyt på agendaen.²⁸

²⁶ Dølvik, J.E. & Eldring, L. (2008), *Mobility of labour from the new EU states to the Nordic region. Development, trends and consequences*. TemaNord 2008:537. Copenhagen: Nordic Council of Ministers.

²⁷ <http://www.euractiv.com/sections/social-europe-jobs/juncker-calls-minimum-wage-all-eu-countries-303484>

²⁸ Schulten, T. & Müller, T. (2014), *Back on the agenda: a European minimum wage standard*. ETUI Policy Brief 8/2014. Brussels: ETUI.

- *Trykke «nedefra»?* Gitt at de fleste europeiske land allerede har ordninger for lovfestet minstelønn, kan man undre seg over hvorfor dette har blitt et så viktig spørsmål. Særlig fordi flertallet av de landene som ikke har det, heller *ikke* ønsker en europeisk ordning for lovfestet minstelønn. En forklaring på at det ønskes europeiske reguleringer, er at arbeidstakersiden i land med lave minstelønnsnivåer ønsker å heve nivået utover det som oppnås gjennom nasjonale forhandlinger og konsultasjoner. Det er også grunn til å tro at den nasjonale debatten i Tyskland medvirket til interessen for å løfte debatten om lovfestet minstelønn opp på europeisk nivå. Det kan bety at dersom den nye tyske ordningen fungerer, vil trykket på en europeisk ordning avta noe. En tredje faktor er at enkelte land er svært fornøyde med sine minstelønnsordninger, og gjerne ser at nasjonal politikk videreføres på EU-nivå. Ett eksempel på dette er Frankrike, hvor Finansdepartementet nylig publiserte en artikkel som argumenterer sterkt til fordel for en europeisk minstelønnsstandard.²⁹
- *Fortsatt sterk nordisk motstand mot lovfestet minstelønn.* I nordisk fagbevegelse, og for en stor grad også på arbeidsgiversiden, har forslag om lovfestet minstelønn blitt møtt med skepsis. Med mindre minstelønn innføres som et krav utenfra, slik som situasjonen eventuelt vil være med en europeisk minstelønn, vil innføringen gjerne ha sammenheng med at det nasjonale systemet ikke lenger fungerer godt nok. Dersom organisasjons- og avtalegraden er synkende, vil dette kunne framkalle behov for en lovregulering av lønn, slik som i Tyskland. Det har ikke skjedd store endringer i de nordiske landene de siste par årene når det gjelder organisasjonenes styrke, og inntrykket er at nordisk fagbevegelse fortsatt er samstemte i sin motstand mot lovfestet minstelønn. Fundamentet i motstanden handler om frykten for at en slik ordning kan svekke partenes autonomi og avtalefrihet, føre til forvitring av tariffavtalene, lønnspress nedover og svekke incentivet til organisering både på arbeidstaker- og arbeidsgiversiden. Selv om enkelte arbeidstakere vil nyte godt av en nasjonal lovfestet minstelønn, er bekymringen at langt flere kan rykke nedover mot et minimumsnivå. Nordisk fagbevegelse ønsker derfor at minstelønn sikres gjennom andre mekanismer.
- *Minstelønnsregulering gjennom allmenngjøring.* De nordiske landene har ulike tradisjoner og praksiser når det gjelder allmenngjøring av tariffavtaler. I Finland og Island allmenngjøres de fleste avtaler, mens det i Norge fortsatt er et ganske nytt verktøy for å sikre et minstelønnsgulv i enkelte bransjer. I Danmark og Sverige finnes det så langt ingen allmenngjøringsmekanismer. I alle de nordiske landene skaper arbeidsinnvandring østfra og økende lavlønnskonkurransen problemer, og det kan se ut som om temaet allmenngjøring nå kommer noe hyppigere opp også i dansk og svensk sammenheng. Selv om det ikke er noen klare indikasjoner på at også disse landene vil innføre allmenngjøring, virker dette alternativet langt mer sannsynlig enn at de vil introdusere lovfestet minstelønn. I Norge er det fortsatt stor uenighet om funksjonaliteten til den

²⁹ Brischoux, M. et al. (2014), *Mapping out the options for a European minimum wage standard*. Trésor-Economics No. 133. Paris: Ministère des Finances et des Comptes Publics, Ministère de l'Économie du Redressement Productif et du Numérique.

nåværende allmenngjøringsordningen, og fra enkelte deler av arbeidsgiversiden fremmes det regelmessig synspunkter om at lovfestet minstelønn ville være en bedre løsning enn allmenngjøring. Dette er i motsetning til for eksempel Tyskland, hvor innføringen av lovfestet minstelønn ikke gjøres som et alternativ til allmenngjøring. Tvert i mot legges det samtidig opp til en styrking av allmenngjøringsinstituttet for å sikre at tariffavtalene legger hovedgrunnlaget for lønnsdannelsen.

Lovfestet minstelønn: Norden og Europa – en oppdatering

I løpet av 2000-tallet har temaet lovbasert minstelønnsregulering fått fornyet aktualitet i Europa. De fleste europeiske land har allerede ordninger med lovfestet minstelønn, mens dette så langt har vært en fremmed tanke i nordisk sammenheng. I dette notatet gir vi en oppdatering av nøkkelinformasjonen i rapporten «Lovfestet minstelønn – Norden og Europa» (2012), samt at vi ser nærmere på innføringen av lovfestet minstelønn i Tyskland. Notatet er skrevet på oppdrag av Nordens Fackliga Samorganisation.

