

**088**

## **Mindsteløn i Europa**

Lovregulering og almen gyldige overenskomster – hvorfor og hvad er erfaringerne?

Bjørn Hansen, Søren Kaj Andersen

**Oktober 2007**

ISBN 87-91833-22-1

Employment Relations  
Research Centre  
Department of Sociology  
University of Copenhagen

Forskningscenter for  
Arbejdsmarkeds- og  
Organisationsstudier  
Sociologisk Institut  
Københavns Universitet

Øster Farimagsgade 5A  
DK – 1400 Copenhagen K  
Tel: +45 35323299  
Fax: +45 35323940  
faos@sociology.ku.dk  
www.faos.dk

## Indholdsfortegnelse

<b>1. Indledning .....</b>	<b>5</b>
1.1 Metode og opbygning.....	6
<b>2. Mindsteløn i Europa – et overblik .....</b>	<b>7</b>
2.1 Lande med tradition for lovreguleret mindsteløn.....	7
Frankrig .....	7
Spanien .....	10
Holland .....	12
2.2 Lande med nyetableret lovregulering om mindsteløn .....	15
Storbritannien .....	15
2.3 Lande med almengyldige overenskomster .....	17
Tyskland .....	17
Norge .....	22
<b>3. Mindsteløn i Europa – erfaringer og resultater.....</b>	<b>32</b>
3.1 Mindsteløn i Europa – det generelle billede.....	32
3.2. Hvorfor lovregulering af mindsteløn? .....	33
3.3. Evnen til at håndhæve reguleringen .....	35
3.4. Mindstelønnens niveau.....	36
3.5 Mindsteløn og det danske arbejdsmarked .....	38
<b>4. Debat og perspektiver .....</b>	<b>41</b>
<b>Litteraturliste .....</b>	<b>43</b>

## Resumé

I dag regulerer 20 ud af de 27 EU-stater mindsteløn via lovgivning; 13 stater har både en lovbestemt mindsteløn og lovgivning, der giver mulighed for at gøre overenskomster almenyldige. Fem lande har ikke en lovbestemt mindsteløn, men gør brug af almenyldige overenskomster. Kun i tre lande baseres mindsteløn udelukkende på forhandlinger mellem arbejdsmarkedets parter: Danmark, Sverige og Cypern.

Formålet med dette notat er at give et overblik over, hvordan mindsteløn reguleres i Europa i dag. Vi forsøger at besvare spørgsmålene om, hvordan de forskellige lovgivningsbaserede systemer for regulering af mindsteløn fungerer, hvilke effekter og konsekvenser systemerne har, samt hvad der er baggrunden for at indføre lov om mindsteløn og/eller brug af almenyldige overenskomster. Blandt de 27 EU-lande har vi udvalgt fem lande, der analyseres nærmere og som på forskellig vis er repræsentative for udviklingen i reguleringen af mindsteløn ved henholdsvis lov og almenyldige overenskomster. Det drejer sig om Frankrig, Spanien, Holland, Storbritannien og Tyskland. Desuden indgår EØS-landet Norge i analyserne.

Notat er bygget op omkring to hovedafsnit. Det første udgøres af analysen af mindstelønsregulering i de seks udvalgte lande. Notatets andet hovedafsnit er en tværgående analyse af mindstelønsreguleringen i de forskellige lande.

Det bliver konkluderet, at i hvor der i de senere år enten er indført en lovfastsat mindsteløn eller skabt adgang til brug af almenyldige overenskomster har særligt fire forhold begrundet udviklingen: 1. Et stigende antal lønmodtagere i lavtlønsområder; 2. Faldende organiseringsgrad og ligeledes faldende dækningsgrad for overenskomster; 3. Stor tilstrømning af udenlandsk arbejdskraft og her særligt fra Østeuropa; 4. Begrænsninger i faglige aktionsmuligheder, som her først og fremmest omhandler de faglige organisationer muligheder for at gennemføre blokader og lignende over for fx udstationerede virksomheder.

Det viser sig dog også, at trods lov om mindsteløn og almenyldige overenskomster er der problemer med omgåelse af reglerne i de analyserede lande. Hverken lov om mindsteløn eller almenyldige overenskomster er således endegyldige løsninger.

## Abstract

Today 20 out of the 27 EU-states regulate minimum wage by legislation; 13 member states have both a statutory minimum wage and legislation which gives the possibility to extent collective agreements to include employees and employers not bound by the agreements. Five countries do not have a statutory minimum wage but they have legislation on extention mechanisms regarding collective agreements. In only three countries the minimum wage is based solely on negotiations between the labour market parties: Denmark, Sweden and Cyprus.

The purpose of this research note is to present an overview of how minimum wages are regulated in Europe today. We try to answer the questions about how different legislative systems for the regulation of minimum wages functions,

which effects and consequences these systems have as well as what the reasons are for introducing legislation about minimum wage and/or legislation which gives the possibility to extend collective agreements. Among the 27 EU-countries we have selected five countries, which in different ways all are representative of the development in the regulation of the minimum wages by law or by extension mechanisms. The five countries are France, Spain, The Netherlands, the United Kingdom and Germany. Moreover the EØS-country Norway is part of the analyses.

The research note has two main sections. The first one presents the analysis of the regulation of the minimum wage in the six selected countries. The second main section is a comparative analysis of the regulation of minimum wage in the different countries. We particularly emphasise the reasons for introducing regulation by law and/or extension mechanisms, the question about enforcement of the regulation in the different countries as well as whether the regulation is able to solve the problems which caused the introduction of new regulation in the first place. It is concluded that there are problems about circumvention of the rules in all the countries which are analysed regardless of the existing rules. Neither legislation about minimum wages nor legislation which gives the possibility to extend collective agreements is thus definitive solutions. Furthermore, it is also a general problem, which authorities or other actors, who shall secure the enforcement of the rules about minimum wages as well as which means they must have at their disposal to do this.

## 1. Indledning

Selvom der i Danmark både på politisk niveau og mellem arbejdsmarkedets parter er udbredt enighed om, at løn og herunder mindsteløn skal reguleres i overenskomster, dukker debatten om mindsteløn ved lov alligevel fra tid til anden op i Danmark. Det skyldes knapt så meget udviklingen i Danmark som i landene omkring os.

Flere ting gør det relevant at beskæftige sig med spørgsmålet om regulering af mindsteløn i andre europæiske lande.

*For det første* indfører stadigt flere lande reguleringer, hvor det ikke er arbejdsmarkedets parter alene, som regulerer lønnen. I dag har 20 ud af de 27 EU-stater en lovbestemt mindsteløn; 13 har både lovbestemt mindsteløn og lovgivning der giver mulighed for at gøre overenskomster almenlydige. Fem lande har ikke en lovbestemt sats, men gør brug af almenlydige overenskomster. Kun i tre lande baseres mindsteløn udelukkende på forhandlinger mellem arbejdsmarkedets parter: Danmark, Sverige og Cypern. I Tyskland diskuteres spørgsmålet om lovbestemt mindsteløn heftigt, ikke mindst blandt de faglige organisationer. Dertil kommer, at Norge i de seneste år har valgt at gøre visse overenskomster almenlydige.

*For det andet* er der opstået en debat om regulering af mindstelønnen på europæisk plan. Debatten er bl.a. blevet præget af franske fagforeningers forslag om én fælleseuropæisk mindsteløn til en (tysk) forskergruppes forslag om en form for relativ ramme for bestemmelserne.

*For det tredje*, så udfases de såkaldte overgangsordninger for østeuropæiske arbejdsmigranter, herunder den danske Østaftale, formentlig senest i 2009. Det rejser spørgsmålet om, hvilke mekanismer der herefter skal sikre mod eventuel løndumping.

Med det formål at skabe et overblik over, hvordan mindsteløn reguleres i Europa vil vi vende blikket mod en række af de europæiske lande, hvor lov eller almenlydige overenskomster regulerer mindstelønnen. Vi vil søge at besvare spørgsmålene:

- Hvad er baggrunden for indførelsen af lov og/eller brugen af almenlydige overenskomster? Hvilke problemer søger de at løse – og får de løst dem?
- Hvordan fungerer de forskellige lovbaserede systemer? Hvem regulerer mindstelønnen og hvordan reguleres den. Hvilken rolle har arbejdsmarkedets parter og hvad er relationen til det kollektive aftalesystem?
- Hvad er konsekvenserne af systemerne? Efterleves mindstelønnen i praksis? Hvad er niveauet for mindstelønnen?

Overordnet set er der tre måder at regulere mindstelønnen på:

### 1. Lovregulering

Via kommissioner, udvalg eller lignende og med inddragelse af arbejdsmarkedets parter og/eller uafhængige eksperter udarbejdes forslag til fastsættelsen af

mindstelønnen, som i større eller mindre omfang er bindende for den siddende regering.

## 2. Almengyldige overenskomster

En række lande har lovgivning, der giver mulighed for at gøre overenskomster almenlydige. At gøre en kollektive overenskomst almenlydig indebærer, at overenskomsten – med sit fulde indhold eller delvist - udstrækkes til at omfatte parter - arbejdstagere og arbejdsgivere - som ikke umiddelbart var omfattet af den kollektive overenskomst; overenskomst bliver *almengyldig*. Almengjorte overenskomster kan typisk finde anvendelse i følgende tre situationer:

- Arbejdstageren er *ikke* organiseret og *ikke* omfattet af en overenskomst, mens arbejdsgiveren er organiseret og omfattet af en overenskomst.
- Arbejdstageren er organiseret og omfattet af en overenskomst, mens arbejdsgiveren *ikke* er organiseret og *ikke* omfattet af en overenskomst.
- *Hverken* arbejdstageren eller arbejdsgiveren er organiseret eller omfattet af en overenskomst. (Bendixen, 2003:3).

## 3. Aftaleregulering

I Danmark og Sverige reguleres mindstelønnen udelukkende mellem arbejdsmarkedets parter i overenskomstsyste­met. Vi analyserer ingen af disse lande i notatet netop fordi fokus er på lovregulering og almenlydige overenskomster. I den afsluttende diskussion relateres de forskellige reguleringsformer til gengæld til det danske aftalesystem.

### 1.1 Metode og opbygning

Det primære kildegrundlag for notatet er litteratur. Særligt én bog har været en vigtig kilde i analysen. Det er *Minimum wages in Europe* af Schulten, Bispink & Schäfer (2006). Herudover er benyttet en række artikler, rapporter og notater fra forskere, internationale organer og lignende.

Udviklingen i Norge og til dels Tyskland får en særlig opmærksomhed i dette notat. Årsagen er, at Norge og Tyskland ligesom Sverige og Danmark har tradition for at regulere løn, eller i det mindste rammerne for lønudviklingen, via centralt indgåede kollektive aftaler. Alligevel har man Norge og Tyskland i de seneste år i stadig større udstrækning valgt at gøre kollektive overenskomster almenlydige. Hvorfor og hvordan overenskomster gøres almenlydige i Norge og Tyskland sætter vi et særligt fokus på. Det betyder også, at vi i denne del af analyserne har benyttet et bredere kildemateriale, som indbefatter lovttekster, hørings­ssvar og evalueringsrapporter. Der er desuden gennemført telefoninterview med forskere. Det drejer sig først og fremmest Torsten Schulten fra *WSI/Hans Böeckler Stiftung* i Tyskland og skyldes hans hovedrolle i tilblivelsen af den ovennævnte bog om mindsteløn i Europa. Dernæst har vi benyttet forskere fra det franske forskningscenter IRES og det norske center Fafo som informanter. Endvidere er der indhentet informationer fra en række repræsentanter fra danske arbejdsmarkedsorganisationer. Alle data og oplysninger i notatet er dog alene forfatter­nes ansvar.

Blandt de 27 EU-lande har vi udvalgt seks lande, der på forskellig vis er repræsentative for udviklingen i reguleringen af mindsteløn ved henholdsvis lov

og almengyldige overenskomster. De seks lande er valgt med baggrund i en opdeling i tre grupper. Den første gruppe af lande har en lang tradition for – og dermed også erfaringer med - lovregulering af mindstelønnen. Det drejer sig om Frankrig, Spanien og Holland. Den anden gruppe er lande, der først i de senere år har indført lovregulering af mindsteløn. Her fokuseres der særligt på Storbritannien som i 1999 indførte en lovbestemt mindsteløn. Den tredje gruppe er lande som ikke har en lovbestemt mindsteløn, men et system med almengyldige overenskomster. Her analyseres Tyskland, hvor der er en forsat debat om regulær lovregulering af mindstelønnen, og som nævnt ovenfor Norge. I analysen gives der desuden et kort overblik over, hvilke reguleringsformer der er dominerende i de øvrige EU-lande.

Man kan tale om en fjerde gruppe af lande – en række østeuropæiske lande, hvor mindstelønnen i en række sektorer reelt styrer lønudviklingen, og hvor de faglige organisationer derfor retter stor opmærksomhed mod og forsøger at påvirke de politiske processer, der ligger bag reguleringen af mindstelønnen. Dette skyldes en manglende styrke i de faglige organisationer, men der er også tale om en overlevering fra tiden før 1990, hvor den statslige styring af løndannelsen var altdominerende. Denne fjerde gruppe af lande gør vi dog ikke mere ud af i denne sammenhæng.

Ud over dette indledende afsnit har notatet to hovedafsnit. Det første hovedafsnit udgøres af analysen af mindstelønsregulering i de seks udvalgte lande. Overordnet set er de enkelte landeanalyser opbygget på følgende måde: Indledningsvis bliver der redegjort for, hvordan mindstelønnen reguleres. Hvilket niveau har den, hvem regulerer den og efter hvilke principper? Derefter analyseres relationen mellem lovreguleringen og det kollektive aftalesystem. Endelig redegøres der for reguleringens konsekvenser samt baggrunden for at indføre den.

I notatets andet hovedafsnit præsenteres en tværgående analyse af de seks lande: De forskellige årsager til at indføre lovregulering og/eller almengyldige overenskomster bliver diskuteret. Derudover er der i analysen lagt særlig vægt på spørgsmålet om håndhævelse af de forskellige landes reguleringer, med en diskussion af hvorvidt reguleringerne formår at løse de udfordringer, der var baggrunden for at indføre dem. Analysen er også baseret på referencer til Danmark: Udsættes det danske arbejdsmarked for samme udfordringer, som der ses i de analyserede lande? Endelig inddrages danske synspunkter i debatten om europæisk mindsteløn, baseret på interviews med repræsentanter fra de centrale parter på arbejdsmarkedet i Danmark.

## **2. Mindsteløn i Europa – et overblik**

### **2.1 Lande med tradition for lovreguleret mindsteløn**

#### **Frankrig**

Frankrig har en lang tradition for lovgivning af mindstelønnen, der startede allerede i 1950. Det er dog først fra 1968, at de særlige kendetegn ved det franske

system – som mindstelønnens relative høje niveau – har været gældende. Indledningsvis redegøres for mindstelønssystemets udformning, derefter for relationen mellem lovregulering og det kollektive aftalesystem og endelig redegøres for baggrunden for den franske lovbestemte mindsteløn.

### **Mindestelønnens niveau, justering og udformning**

Den franske mindsteløn, SMIC'en (*salarie minimum interprofessionel de croissance*), adskiller sig fra andre lande ved sin betydning og udformning på følgende tre måder:

- Med en mindsteløn på 8,27 euro i timen (januar 2007) er mindstelønnen i absolutte tal den næsthøjeste i Europa, efter Luxemburg. Målt relativt er den franske mindsteløn med 62 % af gennemsnitslønnen den højeste i Europa.
- En betydelig del af den franske arbejdsstyrke, 14,8 % af alle ansatte (juli 2004), får udbetalt mindsteløn.
- Det er et centralt mål for mindstelønnen, at de laveste lønninger skal følge ikke bare med inflationen, men – i et vist omfang – de generelle lønstigninger.

Mindestlønnen fastsættes af den franske regering, men der er en række faste mekanismer i reguleringen af niveauet. *For det første* skal mindstelønnen reguleres automatisk, så snart inflationen overstiger 2 %. Inflationen beregnes ud fra et forbrugerprisindeks fratrukket tobakpriser. *For det andet* skal mindstelønnsniveauet opdateres hvert år den 1. juli, uanset prisudviklingen i øvrigt. I forbindelse med denne opdatering skal regeringen rådføre sig med 'den nationale kommission for kollektive forhandlinger (*Commission nationale de la négociation collective*). Kommissionen ledes af det franske arbejdsministerium, og består af regeringsrepræsentanter, fem faglige organisationer - som er anerkendt som repræsentative (CGT, CFDT, FO, CTFC, CFE-CGC) – samt de dominerende arbejdsgiverorganisationer. Kommissionen indgiver en anbefaling i forhold til justering af mindstelønnen, eller – hvis der ikke kan opnås enighed om en fælles anbefaling – en erklæring med flertallets og mindretallets stemmer (Schmid & Schulten, 2006: 125). Desuden skal regeringen i den årlige regulering af mindstelønnen sørge for, at der er forbindelse mellem udviklingen i mindsteløn og den generelle lønudvikling. Det medfører, at udviklingen i mindstelønnens købekraft ikke må være mindre end halvdelen af stigningen i købekraften generelt; den reelle vækst i mindstelønnen skal udgøre mindst 50 % af den reelle vækst i de generelle lønninger. Denne samlede regulering er baggrunden for, at den franske mindsteløn kaldes 'tværsektorielt vækstorienteret minimumsløn' (*salarie minimum interprofessionel de croissance*), hvilket netop understreger det særkende, at lønstigninger for de lavest lønnede - om end kun i et vist omfang - skal følge den generelle vækst.

### **Relation til almengyldige overenskomster og det kollektive aftalesystem**

Det franske arbejdsmarked er kendetegnet ved en meget lav organiseringsgrad blandt lønmodtagerne – kun 8 % er organiserede (EIRO 10). Ikke desto mindre



er omkring 90 % dækket af kollektive overenskomster (Schmid & Schulten, 2006: 139). Det skyldes at kollektive overenskomster ofte bliver gjort alment gyldige. Over halvdelen af alle sektoraftaler er gjort almengyldige af det franske arbejdsministerium (ibid.). I praksis har de almengyldige overenskomster dog ikke den store betydning for lønudviklingen. I spørgsmål om løn dækker sektoroverenskomster først og fremmest lønstrukturen og nogle sektorspecifikke mindstelønninger. De faktiske lønstigninger forhandles typisk på virksomheden. Disse forhold kan være med til at forklare nok et særkende ved lønreguleringen på det franske arbejdsmarked. Forholdet mellem den lovbestemte mindsteløn og mindstesatserne i de kollektive aftaler er ofte omvendt af, hvad der opfattes som normalt: Flertallet af de kollektive aftaler har mindstelønssatser, som er *lavere* end den lovbestemte mindsteløn. Ifølge en rapport fra det franske arbejdsministerium havde 186 ud af 274 kollektive aftaler i 2004 bestemmelser med en eller flere mindstelønssatser under det lovbestemte niveau (ibid.). Den vigtigste forklaring på dette er, at kollektive aftaler i Frankrig normalt ikke indeholder en udløbsdato, hvilket betyder at der kan gå lang tid før en overenskomst fornyes. I den tid kan den lovbestemte mindsteløn 'overhale' den overenskomstfastsatte mindsteløn. Overenskomsterne kan også 'overhales' af den lovbestemte mindsteløn i perioder, hvor denne stiger meget hurtigt.

Den nationale kommission for kollektive forhandlinger forsøgte igennem 1990'erne at bekæmpe fænomenet med overenskomster, der har lavere satser end den lovbestemte mindsteløn, men uden succes: Procentdelen af kollektive aftaler, der underbyder den lovbestemte mindsteløn, er fra 1990 til 1999 steget fra 67 % til 78 % (Schmid og Schulten, 2006: 140).

Ifølge den franske arbejdsmarkedslovgivning kan kollektive aftaler kun afvige fra lovbestemmelser, hvis afvigelsen betyder en forbedring af de givne forhold for de ansatte. Hvis en lønmodtager er dækket af en overenskomst, hvor niveauet for mindstebetaling ligger under SMIC'en, giver det ret til at kræve en løn, der mindst ligger på niveau med SMIC'en. Med andre ord er kollektivt aftalte mindstelønssatser, som ligger under den lovbestemte mindsteløn, ugyldige. Dermed får den lovbestemte mindsteløn, SMIC'en, afgørende betydning for reguleringen af mindsteløn, selvom 90 % af lønmodtagerne er dækket af kollektive overenskomster.

På trods af at den lovbestemte mindsteløn gælder for alle lønmodtagere (med visse undtagelser som lærlinge og indsatte i fængsler) er der sandsynligvis en visse gruppe af lønmodtagere, som arbejder under mindstelønnen. Særligt indenfor landbruget, bygge- og anlægsbranchen samt restaurationsbranchen er der tilfælde af illegalt arbejde, hvor de lovbestemte rettigheder som mindstelønnen ikke overholdes (EIRO 11). Der findes ikke statistikker, som opgør hvor mange lønmodtagere i Frankrig, der reelt arbejder til lønninger under den lovbestemte mindsteløn.

### **Baggrund og debat**

Den første nationalt vedtagne mindsteløn blev gennemført ved dekret i 1950, men det var med et beløb, som udelukkende skulle dække eksistensbehovet hos de lavestlønnede arbejdere (Schmid og Schulten, 2006: 122). Den nuværende mindstelønslovgivning har sine rødder i 1968-opstanden i landet. I 1968 blev

der med baggrund i opstanden indgået en aftale mellem regeringen, lønmodtager- og arbejdsgiverorganisationer om med ét at hæve mindstelønnen med 35 %. I 1970 blev den lov vedtaget, som stadig er grundpilleren i det franske mindstelønssystem.

I dag er selve ideen om en lovbestemt mindsteløn stort set ikke til diskussion i Frankrig, men størrelsen på den er derimod et stort diskussionsemne. Flertallet af arbejdsgivere mener, at niveauet er for højt, ligesom OECD har peget på den høje mindsteløn som én af årsagerne til Frankrigs relativt høje arbejdsløshed (OECD, 2005). Andre har argumenteret for, at den høje mindsteløn tvinger virksomheder til at fokusere på at hæve produktiviteten og samtidigt øger forbruget, og dermed ikke er skadelig for beskæftigelsen (Schmid og Schulten, 2006: 138).

## Spanien

Den spanske lovbestemte mindsteløn blev indført i 1963 under Francos regime. Dette prægede også lovens formål, som – udtalt – var at holde lønninger nede og forhindre lønmodtagere i at danne fagforeninger (Recio, 2006: 152). Siden har det spanske mindstelønssystem været karakteriseret ved mindstelønnsniveauet er tæt knytte til offentlige velfærdsydelse samt det i europæisk sammenhæng meget lave niveau for mindstelønnen.

Efter valget i 2004, hvor socialistpartiet PSOE vandt regeringsmagten, er der gennemført forandringer i systemet. Vi vil indledningsvis redegøre for systemets funktion, herunder den relationen til velfærdsydelser som i vidt omfang har præget systemet indtil regeringsskiftet i 2004. Derefter vil der blive redegjort for de forandringer, som det seneste regeringsskifte har medført. Endelig diskuteres den lovbestemte mindsteløns relation til det kollektive aftalesystem, og der redegøres for særlige problematikker i Spanien, som det har vist sig vanskeligt at håndtere såvel via den lovbestemte mindsteløn som i de kollektive aftaler.

### Udformning og relation til velfærdsydelser

Det er, også efter regeringsskiftet, det spanske parlament, som fastsætter niveauet for mindstelønnen. Niveauet skal reguleres mindst en gang om året, men der er mulighed for at regulere det to gange om året. Ifølge lovgivningen skal regeringen tage beslutningen på baggrund af en obligatorisk konsultation med arbejdsmarkedets parter, samt udviklingen i inflation, produktivitet og den samlede økonomiske tilstand (Recio, 2006: 163).

Systemet har fra sin indførelse i 1963 indtil 2004 været kendetegnet ved, og stærkt præget af, en sammenkobling mellem mindstelønnens niveau og en række velfærdsydelser. For eksempel blev understøttelsen for hvad der svarer til kontanthjælpsmodtagere sat til 75 % af mindstelønnen (ibid.: 155). Dette har betydet, at mindstelønnens niveau har haft stor betydning i reguleringen af de sociale ydelser og dermed også de offentlige udgifter.

Med et stærkt ønske om at begrænse inflation i 1980'erne fik en nedjustering af mindstelønnen en central rolle (ibid.: 159). Konsekvensen har været, at mindstelønnen har haft en tendens til fald i reel værdi fra 1980 til 2003. I dag er den reelle værdi af mindstelønnen 20 % lavere end i 1980 (ibid.: 161). Fra 1981 til

2004 er mindstelønnens værdi i forhold til gennemsnitslønnen på arbejdsmarkedet faldet fra 39 % til 29 %<sup>1</sup>.

### **Ny regering og ændringer i systemet**

Det relativt lave niveau for mindstelønnen har været et stort diskussionsemne, og de faglige organisationer har længe ønsket en stigning i niveauet. Efter at den socialistisk ledede regering kom til magten i 2004 er muligheden for halvårslige justeringer i mindstelønnen blevet benyttet til at hæve mindstelønnen. Mindstelønnen er dog stadig i europæisk sammenhæng lav, både i absolutte tal og i forhold til den nationale gennemsnitsløn. 2005 niveauet var 17,10 Euro pr. dag (Recio, 2006: 157). Niveauet for mindstelønnen udgjorde i 2002 32 % af gennemsnitslønnen, hvilket er det laveste niveau i Europa (på linje med Tjekkiet).

Vigtigere er det, at regeringen indførte en mekanisme til at fjerne koblingen mellem mindstelønnen og velfærdsydelse. Fra 2004 bliver velfærdsydelse således reguleret i forhold til en 'multi formåls indkomstindikator' (*Índice Público de Rentas de Efectos Múltiples - IPREM*). Ved sin start i 2004 var niveauet for IPREM det samme som niveauet for mindstelønnen, men i 2006 lå IPREMs niveau 11,4 % under mindstelønnen. Systemet har altså formået at adskille mindsteløn og sociale ydelser og dermed givet mulighed for stigninger i mindstelønnen uden nødvendigvis at øge de offentlige udgifter til velfærdsydelser.

Fagbevægelsen, regeringen og arbejdsgiverorganisationerne indgik i 2004 en aftale om en 'review clause', som betød at mindstelønnen som udgangspunkt skulle reguleres i forhold til inflationen. Kort efter aftalens indgåelse trak den vigtigste arbejdsgiverorganisation CEOE – *Confederación Española de Organizaciones Empresariales* - sig dog fra aftalen med henvisning til at den ville betyde stigning i inflationen. I 2005 anvendte regeringen ikke denne klausul og hævede kun mindstelønnen med 1 % trods en inflation på 3,7 % (Recio, 2006: 172).

### **Det kollektive aftalesystem og mindstelønnens begrænsede effekt**

Mens studier gennemført for omkring ti år siden pegede på, at 5 % af lønmodtagerne arbejdede til mindstelønnen, taler nogle fagforeninger i dag om, at andelen er nede på 1 % (Recio, 2006: 164). Det har to forklaringer: Dels Spaniens kollektive aftalesystem, herunder almengyldige overenskomster, dels den uformelle sektor på arbejdsmarkedet.

Til trods for at Spanien har en relativ lav organiseringsgrad, er mellem 70 % og 80 % af alle lønmodtagere dækket af en kollektiv overenskomst. Dette har baggrund i den spanske tradition for at gøre kollektive aftaler almengyldige. Når en kollektiv aftale i en bestemt sektor er underskrevet af arbejdstager- og arbejdsgiversiden, udstrækkes aftalen til at gælde alle virksomheder i den givne sektor, uanset om de eller deres ansatte er organiseret eller ej (hvis aftalerne er indgået på provinsniveau, dækker de kun i den pågældende provins) (Recio,

---

<sup>1</sup> Lønstatistikker i Spanien er ikke hundrede procent pålidelige, men ifølge kilden er tendensen klar: Et markant fald i reel værdi og i forhold til gennemsnitsløn.

2006: 165). Selvom det ikke nødvendigvis er alle dele af indholdet i de almen- gyldige overenskomster, som i praksis overholdes, vurderer repræsentanter for fagforeninger og myndigheder, at netop lønniveauet i aftalerne faktisk overhol- des også af uorganiserede virksomheder.

Fra 1986 har der desuden været en udvidet adgang til at gøre overenskomster almen- gyldige, ved at man kan udstrække kollektive aftaler til andre (relaterede) sektorer end den, hvori aftalen er indgået. Dette sker ved begæring fra en løn- modtager- og/eller arbejdsgiverorganisation, hvorefter regeringen (det relevante ministerium) træffer afgørelse (European Commission, 2005a: 33). Fra 1986 til 2004 er der lavet 190 aftaler på dette grundlag. De 190 aftaler drejer sig netop om traditionelle lavtlønsområder, som uden aftalerne ville skulle dækkes af den lovbestemte mindsteløn. Således er der altså en mulighed for at regulere områ- der, som er præget af manglende organisering og lav løn, via arbejdsmarkedets parter aftaler i beslægtede sektorer.

Den anden årsag til, at mindstelønnen har begrænset betydning, er omfanget af den uformelle sektor samt tidsbegrænsede ansættelser. Op mod 34 % af an- sættelserne på det spanske arbejdsmarked har været i form af tidsbegrænsede kontrakter, hvilket giver lønmodtagerne færre rettigheder (Recio, 2006: 166). De tidsbegrænsede og usikre ansættelser betyder, at der er mange, som måske på time- eller månedsbasis tjener over mindstelønnen, men årligt tjener mindre. Det må dog tilføjes, at en aftale mellem arbejdsmarkedets parter fra maj 2006 har reduceret andelen af tidsbegrænsede ansættelser på det spanske arbejdsmar- ked i andet halvår af 2006 og i begyndelsen af 2007 (EIRO 17). I relation til den uformelle sektor, herunder illegale immigranter, er der i sagens natur ingen kon- trol med, om mindstelønnen reelt betales.

Spørgsmålet om immigranter og tidsbegrænsede ansættelser udgør altså i Spanien problematikker i forhold til lavindkomstgrupper, som hverken overens- komster, almen- gyldige eller ej, eller den lovbestemte mindsteløn har formået at løse.

## **Holland**

Holland har siden 1968 haft en lovbestemt mindsteløn. Delvist på samme vis som i Spanien er den hollandske regulering af mindstelønnen knyttet til de soci- ale ydelsers størrelse. Dette har medført, at mindstelønnens niveau er blevet be- nyttet af det politiske system til at regulere det offentlige udgiftsniveau, samt til at påvirke den generelle lønudvikling i de kollektive aftaler. Desuden er det re- levant, at hollandsk arbejdsmarkedetsregulering, ved siden af den lovbestemte mindsteløn, i høj grad præges af, at overenskomster bliver gjort almen- gyldige. Disse forhold bliver taget op i det følgende, men først efter en generel beskri- velse af det hollandske system for lovregulering af mindstelønnen.

### **Mindstelønnens udformning og relation til velfærdsydelser**

Niveauet for den hollandske mindsteløn fastsættes af myndighederne, uden ob- ligatorisk forhandling eller rådførelse med arbejdsmarkedets parter. Mindste- lønnen skal justeres to gange om året, 1. januar og 1. juli. Udgangspunktet for justeringen er ifølge loven den generelle lønstigning i den offentlige og den pri- vate sektor (Lismoen & Stokke, 2005: 38). Udgangspunktet er altså i princippet

automatiske stigninger i takt med den generelle lønstigning, hvilket kan kaldes den *økonomiske komponent* i justeringen.

Men allerede fra indførelsen af den lovbestemte mindsteløn har det dog været muligt for regeringen at fravige dette generelle justeringsprincip, med hvad der kan kaldes den *politiske komponent* i justeringen. Oprindeligt var denne politiske komponent skabt for at give muligheder for særlige stigninger i mindstelønneniveau under specielle forhold (Schulten, 2006: 101). Den nuværende justeringslov (fra 1991) giver dog også mulighed for at justere i nedadgående retning, således at mindstelønneniveau enten stiger langsommere end de generelle lønstigninger eller simpelthen falder.

Regeringen kan fravige fra den automatiske opjustering af mindstelønnen med henvisning til beskæftigelsessituation og omfanget af personer på forskellige typer af overførselsindkomster. Det er en særlig mekanisme, som regulerer denne mulighed for at fravige princippet om opjustering af mindstelønnen. Denne mekanisme indeholder et fast niveau for forholdet mellem *inaktive* (uden for arbejdsmarkedet) og *aktive* (beskæftigede). Aktuelt er det fastsatte niveau 82,6 %. Når forholdet I/A (inaktive/aktive) overstiger 82,6 % - det vil sige, når der kommer for mange arbejdsløse i forhold til personer i beskæftigelse - kan regeringen afvige fra princippet om opjustering af mindstelønnen (Schulten, 2006: 101).

En vigtig del af forklaringen på denne sammenkobling mellem beskæftigelsessituationen og justeringen af mindstelønnen skal findes i sammenhængen mellem mindstelønnen og velfærdsudgifter. For eksempel udgør den minimale arbejdsløshedsunderstøttelse for enlige 70 % af mindstelønnen. Således har både fald og stigninger i den lovbestemte mindsteløn store konsekvenser for den offentlige sektors udgifter og dermed for den hollandske økonomi. Dermed bliver regulering af mindstelønnen et afgørende makroøkonomisk instrument.

Skiftende hollandske regeringer har benyttet mindstelønnen som led i deres makroøkonomiske strategier. Således steg mindstelønnen markant i 1970'erne - i reelle værdier med mere end 40 %, hvilket var en markant større stigning end lønstigninger i overenskomsterne. Fra 1979-1989 faldt mindstelønnen omvendt med næsten 15 % i reelle tal, hvormed de offentlige udgifter til velfærdsudgifter også faldt (Schulten, 2006: 103).

Mindelønnen er aldersdifferentieret. Fra 23 år og opefter gives én sats, uafhængig af branche og region, og satsen reguleres løbende nedad fra 23 år til 15 år. I 2007 er mindstelønssatsen for 23-årige og opefter 8,27 Euro timen, hvilket er det fjerde højeste niveau i EU (se bilag). I forhold til den gennemsnitlige timeløn udgjorde mindstelønnen i 2002 47 %, hvilket er i mellemgruppen i EU.

Vurderingen er, at 4,2 % af arbejdsstyrken i 2001 havde en løn svarende til den lovbestemte mindsteløn (Schulten, 2006: 109).

Det er lønmodtagerne selv, som har ansvaret for at anmelde arbejdsgivere, som betaler under mindstelønnen, men lønmodtagerens faglige organisationer kan også rejse en juridisk sag overfor arbejdsgiveren. Arbejdstilsynet (*Arbeitsinspektion*) skal overvåge udviklingen, men har ingen sanktioner som for eksempel bøder overfor arbejdsgivere, som ikke overholder loven (ibid.). Det menes, at omkring 1,1 % af arbejdsstyrken (68.000 lønmodtagere) i 2001 blev betalt under den lovbestemte mindsteløn (Schulten, 2006: 110).

**Relation til det kollektive aftalesystem og almengyldige overenskomster**

Overenskomstdækningen i Holland er høj – 82 % i 2003 (Kaar, EIRO 5). Det hænger sammen med, at der parallelt med den lovregulerede mindsteløn er et omfattende system af kollektive aftaler mellem arbejdsmarkedets parter, samt at flere af disse aftaler bliver gjort almengyldige. I 2003 var 60,3 % af lønmodtagerne dækket af en sektoroverenskomst, 13,7 % af en virksomhedsspecifik overenskomst, mens 8 % af lønmodtagerne var dækket via almengyldige overenskomster. 18 % af lønmodtagerne arbejdede således på ikke-overenskomstdækkede virksomheder (Kaar, EIRO 5). Dækningsgraden er særligt høj, når man ser den i sammenhæng med, at Holland har en relativt svag fagbevægelse. Kun ca. 25 % af lønmodtagerne var i 2002 medlemmer af en fagforening (Grünnel & Kaar, 2002, EIRO 7). Når der alligevel er en høj dækningsgrad via sektoroverenskomsterne skyldes det, at Holland har en relativt høj organiseringsgrad blandt arbejdsgiverne, på 70-80 % (European Commission, 2005a: 31). Det er så at sige arbejdsgiverne, der sikrer sammenhængskraften i det kollektive aftalesystem.

For at blive erklæret almengyldig og dermed gjort gældende for en hel sektor, skal en af arbejdsmarkedets parter søge om at få gjort overenskomsten almengyldig. Det er en forudsætning, at omkring 55-60 % af arbejdsstyrken indenfor det område, som den pågældende overenskomst dækker, allerede er dækket af overenskomsten (European Commission, 2005a: 33). Inden den relevante minister beslutter, om en aftale skal gøres almengyldig, skal han rådføre sig med arbejdsmarkedets parter i den særlige private fællesorganisering, som parterne har - *Stichting van de Arbeid* (Eurofound, 2006).

Indtil 1995 havde parterne i de kollektive aftaler formel indflydelse eller i hvert fald konsultationsret i forhold til fastsættelsen af den lovregulerede mindsteløn; regeringen var forpligtet til at rådføre sig med Det Social-økonomiske Råd (*Sociaal Economische Raad*), et råd bestående af repræsentanter for lønmodtagerorganisationer, arbejdsgiverorganisationer og staten, inden justeringen af mindstelønnen. Det var dog først i 2003, at man gjorde brug af muligheden for at se bort fra den obligatoriske konsultation og regulerede mindstelønnen helt uden foregående rådførelse med fagforeninger og arbejdsgivernes organisationer (Schulten, 2006: 101).

**Politisk brug af mindstelønnen**

Mens parterne i det kollektive system således synes at have mistet indflydelse, i hvert fald i forhold til fastsættelsen af mindstelønnen, har det politiske system i stigende grad udøvet indflydelse i forhold til aftaler mellem parterne. Dette spørgsmål udgør et særligt fænomen i den hollandske regulering.

Misforholdet mellem de lov- og aftalebaserede niveauer for mindsteløn har været en kilde til konflikt mellem arbejdsmarkedets parter og myndighederne, og myndighederne har flere gange krævet, at parterne bragte niveauet ned i overenskomsterne (Lismoen & Stokke, 2005: 39). For at opnå deres mål har myndighederne brugt muligheden for at gøre overenskomster almengyldige. Det er det hollandske arbejdsministerium, som beslutter om overenskomster skal gøres almengyldige. Dette har man fra politisk side brugt ved at nægte at gøre

aftaler almengyldige, hvis ikke parterne nedjusterede mindstelønssatserne (ibid.). Således har de hollandske myndigheder altså, til trods for at de ingen direkte indflydelse har på overenskomsterne, gennem deres afgørende rolle i spørgsmålet om at gøre overenskomster almengyldige et instrument til at påvirke lønniveauet i overenskomsterne.

Dette pres fra myndighedernes side har resulteret i, at mindstelønssatserne i de kollektive aftaler i løbet af 1990'erne er nedbragt fra omkring 110 % af den lovbestemte sats til 102 % (Kaar, EIRO 6).

Samlet set har det hollandske mindstelønssystem således nogle særlige og komplicerede træk. Det skyldes, at fastsættelsen af mindstelønnen har konsekvenser for en række offentlige velfærdsydelsers størrelse. Men i særdeleshed skyldes det, at man fra myndighedsside åbent har ønsket sig at blande sig i fastsættelsen af mindstelønsbestemmelser i overenskomsterne, og brugt politisk-administrative systems særlige position, når overenskomster skulle gøres almengyldige til at sikre denne indflydelse. Til trods for disse forhold er der ikke stor debat om mindstelønssystemet i Holland, men – som i andre lande – snarere om mindstelønnens niveau, samt hvilke grupper den skal dække (Lismoen & Stokke, 2005: 40).

## **2.2 Lande med nyetableret lovregulering om mindsteløn**

### **Storbritannien**

*New Labour* regeringen indførte i 1999 en national, lovbestemt mindsteløn, hvormed man bevægede sig væk fra en ren partsregulering af mindstelønnen. Indledningsvis beskrives udformningen af det nye system, derefter håndhævelsen af den lovbestemte mindsteløn og endeligt baggrunden for at indføre det nye system.

#### **Udformning af systemet**

Centralt i udarbejdelsen af og justeringen af mindstelønssatsen er *The Low Pay Commission* (LPC). Kommissionen er sammensat af ni medlemmer bestående af akademikere samt repræsentanter udpeget af henholdsvis fagbevægelsen og arbejdsgiverorganisationer. Medlemmerne repræsenterer dog udelukkende sig selv i arbejdet i kommissionen. LPC laver løbende analyser af konsekvenserne af mindstelønnen for bl.a. konkurrenceevne, arbejdsløshed og ligestilling, og kommer med indstilling til mindstelønnens størrelse. Men den endelige beslutning tages af regeringen, som ikke har nogle formelle forpligtelser til at følge LPC's anbefalinger (Burges, 2006:45).

Mindstelønnens størrelse er uafhængigt af både sektorer og geografiske forhold, men til gengæld afhængig af alder. Voksensatsen udgjorde i 2002 42 % af gennemsnitslønnen (bilag 2) og 48,1 % af gennemsnitslønnen (Lismoen og Stokke, 2005: 27). Derudover har Storbritannien en lavere sats for unge fra 18-21 år og yderligere en lavere sats for unge fra 16-17 år. I 2007 er den mindste timeløn 7,96 euro.

#### **Håndhævelse af mindstelønnen**

Håndhævelsen af mindstelønnen sker ved en kombination af institutionel overvågning, juridiske sanktioner og offentlighedskampagner fra myndighedernes side, ofte i samarbejde med fagforeninger og 'community organizations' (Burgess, 2006: 41). Konkret har den enkelte lønmodtager ret til at se arbejdsgiverens 'pay records' og er beskyttet mod fyring, ifald han/hun vælger at føre sag mod virksomheden. Yderligere ligger bevisbyrden på arbejdsgiveren. Derudover har en offentlig myndighed – *HM Revenue and Customs* – ret til at komme ind på og inspicere virksomheder, samt ret til at se og kopiere virksomhedens dokumenter. Denne type inspektioner er der i gennemsnit 5000 af om året (Burgess, 2006: 43).

Generelt er der et højt overholdelsesniveau, bl.a. på baggrund af mindstelønnen 'moderate' niveau og et stort offentligt kendskab til den (Dickens og Hall, 2005: 16). Der har dog været enkeltstående problemer med arbejdsgivere, som har reageret på indførelsen af mindstelønnen ved at skære i pauser eller intensivere arbejdsniveauet. Ifølge LPC er der desuden et ukendt antal tilfælde, hvor loven om mindsteløn ikke overholdes, specielt i den uformelle sektor med eksempelvis privat rengøring og au pair systemet (Burgess, 2005: 43; Ruhs et al, 2006: 32).

### **Konsekvenser og reaktioner på mindstelønnen**

Med den sidste opjustering af mindstelønnen menes det, at omkring 1,1 millioner mennesker arbejder på mindstelønssatsen, og at 4-6 % af arbejdsstyrken som følge af loven om mindsteløn har fået hævet deres løn (Lismoen og Stokke, 2005: 28). 70 % af disse lønmodtagere skønnes at være kvinder. Mens Burgess peger på, at den relative fattigdom er faldet og antallet af børn, som lever i fattigdom er faldet med 800.000, er der ikke ændret mærkbart ved indkomstdistributionen (Burgess, 2006: 53).

Storbritannien har oplevet en stor tilstrømning af arbejdstagere fra de Øst- og Centraleuropæiske EU-lande. Der er endnu ikke sikre opgørelser, der viser sammenhæng mellem de udenlandske arbejdstageres løn og den lovbestemte mindsteløn. En undersøgelse tyder på, at de udenlandske arbejdstagere faktisk i vid udstrækning får den lovbestemte mindsteløn, men samme undersøgelse afkræfter heller ikke, at lønniveauet i visse tilfælde ligger under mindstelønnen (Ruhs et al, 2006: 32).

Det tyder på, at indførelsen af den lovbestemte mindsteløn har haft konsekvenser for organiseringen på arbejdsmarkedet. Burgess peger på, at faldet i dækningsgraden på særligt det private arbejdsmarked (se nedenfor) er fortsat i de sektorer, hvor den lovbestemte mindsteløn har haft direkte betydning (Burgess, 2006: 56). Som eksempel nævner Burgess tekstil- og tøjindustrien, hvor de kollektive aftaler ikke længere har bestemmelser om mindsteløn, men kun om årlige stigninger og basis-beløb, og områder som skodistribution, hvor arbejdsgivere helt har afviklet sektoraftaler om løn, med henvisning til at mindstelønnen er fastsat ved lov (Burgess, 2006: 56).

Men der er også fagforeninger, som argumenter for, at den lovbestemte mindsteløn har skabt en positiv platform for kollektive aftaler, i og med at de årlige stigninger i mindstelønnen på forhånd har skabt et pejlemærke for lønstigninger i de kollektive aftaler. Et synspunkt er desuden, at de forskellige



håndhævelsesmekanismer har givet fagforeningerne en mulighed for at intervere ved at støtte medlemmers arbejde for at få opfyldt deres lovmæssige rettigheder (Burges, 2006: 56).

Mens holdningerne fra arbejdsmarkedets parter var delte op til indførslen af mindstelønnen, er der er i dag en generel opbakning bag systemet. Det var særligt arbejdsgiverne, som var skeptiske overfor systemet (Lismoen & Stokken, 2005: 30). På det politiske niveau har det Konservative parti også accepteret systemet. Som i Frankrig går de væsentligste diskussioner nu på mindstelønnens niveau, frem for om man overhovedet skal have en lovbestemt mindsteløn.

### **Baggrund for indførelsen af den lovbestemte mindsteløn**

Der var flere årsager til indførelsen af *the National Minimum Wage System*. *For det første* er ulighed som fattigdom – både udenfor arbejdsmarkedet, men også på arbejdsmarkedet, de såkaldte *working poor* – steget i de to årtier op til indførslen. Dette får Lismoen og Stokke til at betegne Storbritannien som en lavtlønsøkonomi, med henvisning til at 19 % af arbejdsstyrken regnes som lavtlønsansatte og 7 % som arbejdende fattige. (Lismoen og Stokke, 2005: 26). *For det andet* har Storbritannien i samme periode, ikke mindst under Thatcher-regeringerne, oplevet drastiske ændringer i det kollektive forhandlingsystem. Mens omkring 50 % af de ansatte i den private sektor var omfattet af overenskomst i 1980, var dette tal i 2004 faldet til 20 % (Burges, 2006: 30). I 2000 var kun 5 % af de privatansatte dækket af sektoraftaler (ibid.).

Endelig blev den nationale mindsteløn indført som led i en række velfærdstiltag fra *New Labour*-regeringen, som skulle få folk til at gå fra velfærdsydelser til arbejde (Daguerre og Larsen, 2003: 91). En højere mindsteløn skulle altså medvirke til at *'make work pay'* - at få arbejde til at betale sig. Som et kuriosum kan det bemærkes, at der har været en lang britisk tradition for offentlig regulering af lønnen for udsatte grupper på det private arbejdsmarked. I 1909 blev der etableret såkaldte *'Trade Boards'*, som blev omdøbt til *'Wage Councils'* efter 2. Verdenskrig. I årene op til, at den Thatcher-ledede regering afskaffede dem i 1980, regulerede de betydelige dele af den private sektors mindstevilkår, ikke mindst på serviceområdet. Clegg anslår, at dette system på et sit højeste regulerede vilkårene for fire millioner lønmodtagere (Clegg 1979:296-301). På den baggrund kan man hævde, at perioden fra 1980 til 2004 udgjorde en undtagelse fra den ellers dominerende reguleringsform på området op gennem 20. århundrede.

## **2.3 Lande med almengyldige overenskomster**

### **Tyskland**

Der har gennem de seneste par år været en intens diskussion om at lovgive om mindsteløn. Diskussion har fundet sted både mellem arbejdsmarkedets parter og internt på begge sider, på baggrund af forslag om en lovbestemt mindsteløn fra både det politiske niveau og fra flere fagforeninger. Det er desuden en udbredt opfattelse, at det tyske arbejdsmarked er under pres, og blandt andet derfor er

diskussionerne om reguleringsformer for lønnen for alvor kommet på dagsordenen i Tyskland.

Indledningsvis behandles den aktuelle debat om lovgivning om mindsteløn. Derefter redegøres der for det nuværende system med kollektive aftaler og almenlydige overenskomster. Endeligt analyseres faktorer, som sætter det tyske system under pres, og som således er medvirkende til at skabe den nuværende debat om en lovbestemt mindsteløn.

### **Debat om regulering af lønnen**

Diskussionen om lovregulering af mindstelønnen startede for alvor i 2004, da Gerhard Schröder, daværende leder af SPD og af regeringen, lancerede en offentlig debat om spørgsmålet, blandt andet med det mål at nå til enighed med fagbevægelsen (Dribbusch, EIRO 3).

De tyske fagforeninger var og har siden været delte i spørgsmålet om regulering af mindstelønnen. Uenighederne afspejler bl.a., at reguleringen af det tyske arbejdsmarked er langt mindre homogen end det danske. Det har til dels at gøre med Tysklands størrelse og herunder genforeningen med det tidligere DDR, dels med forskelligheder i organisering og regulering på det tyske arbejdsmarked generelt. Metal- og kemiindustrien er præget af stærke faglige organisationer og deres evne til at tegne overenskomster. På andre områder som bygge- og anlæg, og inden for dele af den private service har de faglige organisationer slet ikke sammen styrke. Det betyder også, at kollektive overenskomster heller ikke har samme gennemslagskraft på disse områder. Herudover udgør den offentlige sektor et stort særskilt reguleringsområde.

I spørgsmålet om reguleringen af mindsteløn har de tyske fagforeninger i en årrække været delt. Der har været fortalere for en lovbestemt mindsteløn på den ene side og fortalere for forskellige modeller med almenlydige overenskomster på den anden side. Positionerne skitseres kort og derefter redegøres der for det opbrud i den tyske fagbevægelse, som har ført til ændringer i holdningerne til spørgsmål om lovbestemt mindsteløn.

#### *1. Fortalere for en lovbestemt mindsteløn.*

Særligt fagforbundet for nærings-, hotel- og restaurationsarbejdere (NGG – *Gewerkschaft Nahrung-Genuss-Gaststätten*) har argumenteret for en lovbestemt mindsteløn. De har allerede siden slutningen af 1990'erne ført kampagne for et sådant forslag (Dribbusch, EIRO 3). Konkret har NGG krævet en mindsteløn på 7,50 Euro i timen. Udover NGG støtter også Tysklands største fagforening ver.di (*Vereinte Dienstleistungsgewerkschaft*), som organiserer privat og offentligt ansatte indenfor serviceområdet, forslaget om en lovbestemt mindsteløn. Fagforbundene henviser især til en stigende udbredelse af egentlige lavtlønsområder i på det tyske arbejdsmarked og argumenterer for, at de eksisterende systemer med kollektive aftaler ikke formår at løse dette problem.

#### *2. Fortalere for forskellige former for almenlydige overenskomster*

Til trods for at byggesektoren oplever faldende organisering og overenskomstdækning samt pres på lønniveauet på grund af udenlandske arbejdere, har det største fagforbund indenfor byggesektoren (IG Bau – *Industriegewerkschaft*

*Bauen-Agrar-Umwelt*) været imod en lovbestemt mindsteløn. IG Bau har i stedet ønsket at stramme reguleringen i den tyske lov om udstationering fra 1996 og som er baseret på EU's udstationeringsdirektiv.

Grundlæggende er IG Bau's forslag bygget op om en udvidet adgang til at gøre overenskomster almengyldige, således at reglerne i disse overenskomster også gøres gældende for udenlandske selskaber og lønmodtagere, som arbejder i den pågældende sektor. Således er kernen i forslaget en sektorbaseret tilgang, hvor mindstestandarden i kollektivt forhandlede aftaler gøres almengyldige ved lov (Bispinck & Schäfer, 2006: 358). I forslaget opereres dog med en mulig anden fase, hvor et overordnet mindstelønsniveau fastsættes ved lov. Det sker for at sikre, at sektorer helt uden overenskomster også får fastsat en mindsteløn. Dette skal ifølge forslaget dog netop være en fase 2, så fagbevægelsen har en vis tidsperiode til at forsøge at opnå den bedst mulige mindsteløn i overenskomsterne, inden et lovbestemt generelt niveau fastsættes (ibid.).

Metalarbejdernes forbund IG Metal og mine-, kemi- og energiarbejdernes fagforening IG BCE (*IG Bergbau, Chemie, Energie*) har også været imod en lovbestemt mindsteløn, men har støttet en sektorbaseret model, hvor den laveste regionalt aftalte overenskomstsats bliver almengjort. En model som minder om IG Bau's tilgang, men ikke baseres på loven om udstationering.

Der har indenfor det sidste år været et markant opbrud i de tyske forbunds holdninger til mindsteløn. I maj 2006 afholdt den tyske hovedorganisation DGB (*Deutscher Gewerkschaftsbund*) kongres, hvor spørgsmålet om mindsteløn blev diskuteret. Her blev det med stort flertal vedtaget at arbejde for en generel, landsdækkende lovbestemt mindsteløn. Delegationer fra alle forbund – undtagen IG BCE – stemte for forslaget. Dermed repræsenterer kongressen et markant skift fra de traditionelle holdninger. Holdningsskiftet kom således også til at inkludere IG Metall. DGB's forslag søger at kombinere en lovbestemt mindsteløn med sektorbaserede kollektive overenskomster, som de kendes fra Tyskland i dag. Den lovbestemte mindsteløn er i første omgang foreslået til at være 7,50 Euro i timen, mens den laveste timelønssats i eksempelvis metalindustrien i dag er markant højere. Kombinationen af lovgivning og kollektive overenskomster skal sikre, at der med loven skabes et fælles 'bundniveau' for hele arbejdsmarkedet, mens sektorbaserede overenskomster skal sikre, at der ikke skabes et nedadgående pres på lønniveauet i de sektorer, hvor lønnen er højere end den lovbestemte mindsteløn. Frygten for et sådant nedadgående pres på lønninger var, sammen med det grundlæggende ønske om partsautonomi, blandt de vigtigste argumenter for en afvisning af en lovbestemt mindsteløn. Arbejdsmarkedsforskeren Stefan Hochstadt fra byggeforskningsnetværket CLR har behandlet spørgsmålet på en konference afholdt af 3F. Her gav han udtryk for at udstationeringsloven fra 1996 netop med sine lave minimumslønninger har smittet af på aflønningen af tyske bygningsarbejdere (Torben Kragh, Fagbladet 3F).

Det tyske holdningsskift kom til udtryk på EFS/ETUC kongressen i Sevilla maj 2007, hvor den tyske delegation var blandt de stærkeste fortalere for en lovregulering af mindsteløn. Holdningsskiftet blandt en række forbund kan have flere forklaringer. Den tyske forsker Thorsten Schulten, *Hans Böeckler Stiftung*,

peger på to overordnede forklaringer til forandringen hos IG Metall<sup>2</sup>. For det første en politisk ændring blandt lederne af forbundet, som er begyndt at reflektere mere overordnet over udviklingen på det tyske arbejdsmarked og overveje risikoen for, at en vækst i lavtlønssektorenes omfang på sigt kan påvirke lønniveauet indenfor metalområdet. For det andet er forbundet i sig selv blevet udvidet med flere sektorer som for eksempel tekstilproduktion, hvilket også kan have en betydning.

Samtlige arbejdsgiverorganisationer er imod forslag om en lovbestemt mindsteløn. Organisationerne BDI og BDA henviser blandt andet til, at en lovregulering vil mindske fleksibiliteten på det tyske arbejdsmarked, samt at en høj mindsteløn kan skabe en stor arbejdsløshed.

På det politiske niveau er der uenighed om lovregulering af mindstelønnen, hvilket kommer til udtryk som en konflikt mellem 'Unionspartierne' i den tyske koalitionsregering: socialdemokratiske SPD og kristendemokratiske CDU. SPD, har gjort det til en mærkesag at få indført en lovbestemt mindsteløn. Heroverfor står CDU, som er stærkt imod en sådan lovregulering, da partiet frygter, at det vil føre til tab af arbejdspladser. I juni 2007 blev der sat et foreløbigt punktum i konflikten. Unionspartierne indgik et kompromis om at udvide virkeområdet for loven om udstationering fra byggesektoren til også at gælde 10-12 andre sektorer, hvormed almengyldige bestemmelser om mindsteløn vil få større betydning på det tyske arbejdsmarked. Arbejdsminister Franz Müntefering (SPD) har udtalt, at der er tale om områder med lavtlønnede lønmodtagere som skraldemænd og postarbejdere (Herald Tribune, 2007).

Den tyske debat om en lovbestemt mindsteløn stopper ikke med det indgåede kompromis. Lederen af den faglige hovedorganisation, DGB, Michael Sommer har udtalt, at de vil forsætte med at arbejde for en lovbestemt mindsteløn, og SPD er heller ikke tilfredse med forliget. Spørgsmålet om mindsteløn kan dermed gå hen og blive et vigtigt tema i den kommende tyske valgkamp i 2009.

### **Kollektivt aftalesystem, almengyldige overenskomster og lov om udstationering**

Overordnet set er det tyske arbejdsmarked, som det danske, baseret på kollektive aftaler mellem arbejdsmarkedets parter (Bispinck & Schäfer, 2006: 333). Men tysk lovgivning giver også mulighed for at gøre kollektive overenskomster almengyldige (*Allgemeinverbindlicherklärung von Tarifverträgen*). Det vil sige, at det tyske arbejdsministerium kan erklære en kollektiv aftale for generelt bindende, hvilket betyder at overenskomsten bliver gældende også for lønmodtagere og virksomheder, som ellers ikke er dækket af kollektive aftaler. For eksempel fordi virksomheden ikke er medlem af en arbejdsgiverorganisation eller ikke har tegnet en virksomhedsspecifik aftale med en lønmodtagerorganisation.

Aftaler bliver gjort almengyldige på baggrund af en anmodning fra en af de berørte parter, dvs. lønmodtager- eller arbejdsgiverorganisationer, og efter konsultation med en komite med ligelig repræsentation fra arbejdsmarkedets parter (Bispinck & Schäfer, 2006: 342). Det er en betingelse, at mindst 50 % af de lønmodtagere, som vil blive omfattet af den almengyldige overenskomst, er ansat af de arbejdsgivere, som har indgået den kollektive aftale. I praksis har sy-

<sup>2</sup> Telefoninterview gennemført den 12.6.2007

stemet med almenlydige overenskomster en besked – og i de senere år svinde – betydning. I starten af 2004 var 500.000 lønmodtagere dækket af almenlydige overenskomster. Af disse 500.000 ville 330.000 i alle tilfælde være dækket af overenskomsten, hvilket betyder at kun 170.000 lønmodtagere var dækket udelukkende som følge af, at overenskomsten var gjort almenlydig. (Bispinck & Schäfer, 2006: 343). Blandt de sektorer, som forsat var dækket af almenlydige aftaler, var frisører, industrirensning, sikkerhedsydelse og bygge- og anlægssektoren. Samlet var det 2,5 % af overenskomsterne i Tyskland, som var blevet gjort almenlydige (ibid.). Med aftalen mellem Unionspartierne fra juni 2007 vil 10-12 nye sektorer, som nævnt, kunne blive omfattet af almenlydige overenskomster, hvorved denne andel må forventes at stige.

Almenlydige overenskomster bliver desuden benyttet i relation til udenlandsk arbejdskraft. Udgangspunktet er her implementeringen af EU's udstationeringsdirektiv i tysk lovgivning i 1996. Loven slår fast, at enhver overenskomst indenfor byggeområdet, som er erklæret almenlydig, også skal gælde for udenlandske virksomheder, der udfører arbejde i Tyskland. Således har de overordnede overenskomster på byggeområdet mindstelønssatser, som er blevet gjort almenlydige for såvel tyske som udenlandske virksomheder i branchen (Bispinck & Schäfer, 2006: 343). Denne udformning af udstationeringsloven og bestemmelserne for de forskellige dele af byggebranchen har sin baggrund i den markante tilstrømning af udenlandsk arbejdskraft, som Tyskland oplevede i 1990'erne. I midten af 1990'erne blev tyske arbejdstagere i særligt byggeindustrien i et vist omfang erstattet af udenlandske arbejdere, som blev ansat midlertidigt af (primært polske) underentreprenører (EIRO 12).

I marts 2007 blev der indgået aftale mellem Unionspartierne om at gøre mindstelønsbestemmelserne i overenskomsten for rengøringsbranchen almenlydige (EIRO 13). Det var den første sektoroverenskomst udenfor byggebranchen, som blev gjort almenlydig indenfor rammerne af udstationeringsloven. Som i tilfældet med byggebranchen var baggrunden for afgørelsen et ønske om at undgå unfair konkurrence og social dumping med brug af udenlandske virksomheder og arbejdskraft. Denne aftale er som nævnt i sommeren 2007 fulgt op af et foreløbigt kompromis i koalitionsregeringen om at gøre overenskomsterne almenlydige indenfor flere sektorer, hvor man finder lavtlønsansatte.

### **Arbejdsmarkedet og de kollektive forhandlinger under pres**

Der er en række generelle udviklingstræk i reguleringen af det tyske arbejdsmarked, som er vigtige at fremhæve med henblik på den aktuelle debat om mindsteløn. Det drejer sig først og fremmest om faldet i overenskomstdækningen. Fra 1995 til 2004 er overenskomstdækningen i det vestlige Tyskland faldet fra 83 % til 66 % og i det østlige Tyskland fra 73 % til 50 % (Ilsøe, Madsen & Due, 2006: 7). Det er særligt i det østlige Tyskland, i den private sektor og i små og mellemstore virksomheder, at dækningsgraden falder (Bispinck & Schäfer, 2006: 335). Udover faldet i dækningsgraden indføres der desuden i mange overenskomstaftaler åbningsklausuler (*Öffnungsklauseln*), som tillader virksomheder – under særlige omstændigheder – at afvige fra aftalerne og eksempelvis sænke lønnen.

Faldet i dækningsgraden sker samtidig med et fald i organiseringen på både lønmodtager- og arbejdsgiverside. I det østlige Tyskland er organiseringsgraden på arbejdsgiverside halveret på blot 10 år – fra 20 % i 1992 til 10 % i 2002. I det vestlige Tyskland har faldet været mere begrænset: Fra 29 % til 24 % i samme periode (Gesamtmetall 2006). Det er særligt næringsmiddel-, service- og byggesektoren, der er ramt af medlemstilbagegangen. Det er indenfor byggebranchen en generel vurdering, at nedgangen i organisering og dækningsgrad i høj grad hænger sammen med den store tilstrømning af udenlandsk arbejdskraft til branchen. Bispinck & Schäfer går så vidt, at de konkluderer følgende: *"It is possible to say that Germany no longer has a comprehensive network of collectively agreed minimum wage standards"* (Bispinck & Schäfer, 2006: 333)<sup>3</sup>.

Udover den faldende dækningsgrad er der tilfælde, hvor lønniveauet i de kollektive aftaler ikke overholdes. Specielt i det østlige Tyskland bliver overenskomster hyppigt ignoreret. Stigningen i antallet af de nævnte åbningsklausuler tyder også på, at de aftalte lønninger er under pres (Bispinck & Schäfer, 2006: 345). Bispinck & Schäfer slår fast, at omfanget af lavtlønsområder er vokset i de seneste år, selvom manglende statistiske oplysninger gør det besværligt at sige i præcist hvilket omfang. Ifølge én undersøgelse udgør den samlede stigning i lavtlønsområderne en forøgelse fra 15,7 % af arbejdsstyrken i 1994 til 17,4 % i 2001 (ibid.: 352).

Den sidste faktor som skal nævnes i spørgsmålet om pres på den tyske model kommer fra de såkaldte Hartz-love. Som del af en større pakke af arbejdsmarkedsreformer fra 2003 (kaldet Hartz-lovene efter formanden for den kommission, som forberedte reformerne) kræves det, at ledige – for at opnå adgang til arbejdsløshedsunderstøttelse – accepterer ethvert legalt job, de får tilbudt, uanset lønniveau (Dribbusch, EIRO 4). Dette betyder, at arbejdsløse også skal acceptere jobtilbud, hvor lønnen er under overenskomstaftalt niveau. Hvis man som ledig ikke tager imod det tilbudte job, vil arbejdsløshedsunderstøttelse som følge af de nye regler blive reduceret med 30 %, mens unge under 25 år vil få frataget understøttelsen i 3 måneder (ibid.). Mens arbejdsgiverorganisationen BDA (*Bundesvereinigung der Deutschen Arbeitgeberverbände*) støttede arbejdsmarkedsreformerne, var fagforeningerne imod fordi de frygtede løndumping og underminering af kollektive aftaler.

## Norge

Norge har ikke en lovbestemt mindsteløn, men en lovgivning, der giver mulighed for at gøre overenskomster almenlydige. Denne lov blev vedtaget i 1994, men det er først med EU-udvidelsen i 2004 og tilgangen af store grupper af østeuropæisk arbejdskraft, at den er blevet anvendt<sup>4</sup>. Dermed har Norge taget skridt væk fra princippet om, at det udelukkende er arbejdsmarkedets parter, som via fælles aftaler regulerer løn, herunder mindsteløn.

Den norske regulering af almenlydige overenskomster adskiller sig fra, hvad vi finder i de andre europæiske lande ved, at den specifikt er møntet på at

<sup>3</sup> Ifølge et notat fra *Wirtschafts- und Sozialwissenschaftliche Institut* (WSI) ser det dog ud til, at medlemstilbagegangen nu bremses – se EIRO 8.

<sup>4</sup> Loven blev i 1994 vedtaget med baggrund i Norges indtrædelse i EØS-samarbejdet.

undgå social dumpning i forbindelse med brug af udenlandske arbejdstagere. Lovens formål udtrykker dette klart:

*”Lovens formål er å sikre utenlandske arbeidstakere lønns- og arbeidsvilkår som er likeverdige med de vilkår norske arbeidstakere har. Dette for å hindre at arbeidstakere utfører arbeid på vilkår som samlet sett er påviselig dårligere enn hva som er fastsatt i gjeldende landsomfattende tariffavtaler (...)”*  
(’Lov om allmenngjøring av tariffavtaler m.v.’)

Overordnet kan man sige, at loven har et dobbelt formål: *For det første* at sikre udenlandske lønmodtagere ligeverdige forhold med de norske arbejdstagere, og *for det andet* at hindre konkurrenceforvridning til ulempe for norske arbejdstagere og virksomheder.

Afsnittet er bygget op omkring tre grundlæggende dele. Først en forholdsvis detaljeret gennemgang af det norske system for almengyldige overenskomster, med konkrete eksempler på almengyldige overenskomster, håndhævelse og andre elementer i systemet. Dernæst en redegørelse for de aktuelle diskussioner og overvejelser omkring justeringer i systemet. Og endeligt en redegørelse for særtræk ved det norske arbejdsmarked, herunder baggrunden for at Norge har valgt at gøre kollektive overenskomster almengyldige.

### **Almengyldige overenskomster**

Hidtil er det inden for to sektorer, at overenskomstbestemmelser er blevet gjort almengyldige i Norge. Det er inden for oliesektoren og bygge- og anlægssektoren.

#### *Oliesektoren*

I december 2003 blev der for første gang indgivet begæring om at gøre dele af bestemte overenskomster almengyldige. Det var LO samt de to forbund Fellesforbundet<sup>5</sup> og EL & IT Forbundet, som stillede begæringen om at almengøre dele af tre overenskomster, som regulerede løn- og ansættelsesvilkår i oliesektoren. Baggrunden for begæringen var, at udenlandske arbejdstagere på syv specifikke olieanlæg ifølge fagforbundene havde dårligere løn- og ansættelsesvilkår end de norske arbejdstagere indenfor området (EIRO 14).

Begæringen om at gøre overenskomsten almengyldig var afgrænset til de syv specifikke olieanlæg. Efter 10 måneders tovtrækning om blandt andet bevisbyrden (se nedenfor) traf det såkaldte *Tarifnemda* afgørelse om at gøre tre relevante overenskomster almengyldige på de syv anlæg, således at olieanlæggene, og medarbejderne på dem, uanset om de havde indgået en overenskomst eller ej, blev dækket af udvalgte dele af overenskomsterne. Afgørelsen begrænsede sig til fire kapitler:

- Kapitel 1: Indledende bestemmelser. Kapitlet fastslår spørgsmålet om, hvor forskriften gælder, og hvem den gælder. Derudover fastlås det, at det er de en-

---

<sup>5</sup> Fellesforbundet er det største forbund indenfor den private sektor og organiserer lønmodtagere inden for metal-, bygge-, tekstil-, papir-, skov- samt hotel og restaurationsområderne.

kelte virksomheder som har ansvaret for, at arbejdstagerne får de løn- og ansættelsesvilkår, de har krav på.

- Kapitel 2: Løn- og ansættelsesvilkår, indeholdende separate bestemmelser for de tre overenskomster. Overenskomsternes mindstelønssatser er udgangspunktet, men med en række tillæg som sikrer lønmodtagere dækket af afgørelsen en højere løn end mindstelønnen. Det er blandt andre tillæg for at bo langt fra arbejdspladsen samt overtidsbetaling. Der er desuden en bestemmelse om, at der skal betales tillæg efter kompetence, praksis og jobindhold, men det er ikke præciseret, hvor meget tillæggene skal udgøre, eller hvordan de skal beregnes.

- Kapitel 3: Fravigelighed mm.: Her præciseres det blandt andet, at der er tale om mindstevilkår, samt at bestemmelserne ikke griber ind i andre love eller aftaler.

- Kapitel 4: Ikrafttræden: Kapitlet har én bestemmelse, nemlig ikrafttræden. Bestemmelserne trådte i kraft 1. december 2004 uden overgangsregler, dvs. at alle arbejdstagere med arbejdsforhold, som omfattes af bestemmelserne, har krav på mindst de rettigheder, som nævnes.

### *Byggesektoren*

I marts 2005 begærede LO for anden gang om en overenskomst blev gjort delvis almengyldig - denne gang indenfor byggeområdet. Som i tilfældet med olieafgørelsen var argumentationen fra LOs side, at udenlandske arbejdstagere i branchen arbejdede til lønninger og under ansættelsesvilkår, som var ringere end for norske arbejdstagere. Man hævdede således, at der var tale om social dumping.

Begæringen drejede sig om to overenskomster: 'Fellesoverenskomsten for byggfag 2004-2006' mellem LO/Fellesforbundet og NHO/Byggenæringens Landsforening samt 'Landsoverenskomsten for elektrofagene 2004-2006' mellem LO / EL & IT og NHO / Tekniske Entreprenørers Landsforening. Begæringen var for byggeoverenskomsten afgrænset til at skulle gælde for Oslo samt fire andre kommuner, mens elektrooverenskomsten skulle gælde for Oslo og én anden kommune.

Bestemmelserne trådte i kraft 1. september 2005 med virkning indtil de pågældende overenskomster udløber eller til *Tarifnemnda* træffer en ny afgørelse. Da aftalerne udløb i 2006, blev der fremsat en ny begæring, men nu med det ønske, at byggeoverenskomsterne skulle udstrækkes til hele Norge (se nedenfor).

Afgørelsen betød, at alle arbejdstagere – norske såvel som udenlandske, med eller uden overenskomst – indenfor de specifikke områder var underlagt følgende:

<u>Løn (mindsteløn)</u>	<u>Arbejdstid</u>
For faglærte: 126 NKR.	Arbejdstiden er 37,5 time
For ufaglærte: 115 NKR.	Skiftarbejdstid og skiftetillæg
	Overtidstillæg – 50 % eller 100 %
	Betaling for afvigende arbejdstid
	Løn for bevægelige helligdage



Som det også var tilfældet med olieafgørelsen er det ikke hele overenskomster, som gøres almenlydige, men særlige bestemmelser som løn og arbejdstid. Det er baggrunden for, at den norske model for almenlydige overenskomster kan betegnes som *partiel*. Ifølge selve lovteksten kan man godt gøre en hel overenskomst almenlydig, men det har indtil videre ikke været praksis, og der er ikke noget som tyder på, at det vil blive det. Fra faglig side er det bl.a. blevet understreget, at man *ikke* ønsker, at alle elementer i overenskomsten bliver gjort almenlydige. Argumentet er, at når der ligger yderligere regulering i overenskomsten, er der stadig en tilskyndelse til lønmodtagere om at lade sig organisere og dermed altså sikre sig de *ikke*-almengjorte goder i overenskomsten.

I november 2006 blev der truffet beslutning om at gøre overenskomsten for byggebranchen almenlydig i hele landet. Med afgørelsen udstrakte man for første gang en sektoroverenskomst, så den blev almenlydig i hele Norge frem for at være geografisk afgrænset, som det var tilfældet i oliesektoren og med den første afgørelse indenfor byggesektoren.

LO fremlagde begæringen på vegne af medlemsforbundet *Fellesforbundet*. Begæringen drejede sig om delvis almenlydighed af byggeoverenskomsten mellem på den ene side LO og Fellesforbundet og på den anden side *Næringslivets Hovedorganisasjon* (NHO) og *Byggenæringens Landsforning* (BNL). Baggrunden var den øgede tilstrømning af udenlandsk arbejdskraft til byggesektoren i hele Norge samt beviser fra LO's side på, at udenlandske arbejdstagere har været udsat for markant ringere løn- og arbejdsforhold end norske arbejdstagere i sektoren – og ringere end mindstestandarderne i de kollektive aftaler (EIRO 15).

Som i den første afgørelse indenfor byggesektoren blev overenskomstens mindsteløn gjort almenlydig. Det mest kontroversielle i afgørelsen var dog spørgsmålet om arbejdstid: I modsætningen til den tidligere afgørelse for byggebranchen i Oslo blev lønmodtagersidens begæring om at gøre overenskomstens maksimale arbejdstid på 37,5 timer almenlydig ikke imødekommet. I stedet skal Arbejds miljølovens (*Arbeidsmiljøloven*, AML) bestemmelser regulere den maksimale arbejdstid, som dermed bliver på 40 timer i stedet for 37,5. Lønmodtagersidens repræsentant i, og leder af, *Tariffnemnda*, var imod denne afgørelse.

Overenskomstens bestemmelser om overarbejde og kompensation for arbejde blev gjort almenlydige, men altså gældende fra de 40 timer i stedet for de 37,5 timer i overenskomsten. Derimod blev regler for lønkompensation og arbejdstidsregulering af skifteholdsarbejde ikke gjort almenlydige.

#### *Beslutning om at gøre overenskomst almenlydig*

Det er en relativt kompliceret proces, der går forud for, at en overenskomst kan blive gjort almenlydig. Beslutningen tages af det såkaldte *Tariffnemnda*. Dette nævn er et principielt uafhængigt statsligt forvaltningsorgan, hvilket skal sikre, at andre forvaltningsorganer ikke kan få indflydelse på eller omgøre beslutninger i nævnet (Arbejds- og Sosialdepartementet, 2005: 29).

Nævnets fem faste medlemmer udpeges af regeringen for en periode på tre år: en formand og yderligere to uafhængige medlemmer, samt et medlem fra LO og et fra den centrale arbejdsgiverorganisation NHO (ibid.: 7). Derudover skal

departementet udnævne et medlem fra hver af parterne bag den konkrete overenskomst, der eventuelt skal gøres almenlydig - hvis ikke parterne i forvejen er repræsenteret i nævnet. Processen hen mod at gøre en overenskomst almenlydig starter som hovedregel med en begæring fra en af arbejdsmarkedets parter. Følgende skal være opfyldt for at nævnet kan træffe afgørelse om at gøre en overenskomst almenlydig:

- Begæringen skal fremsættes af en indstillingsberettiget organisation, som er part i den pågældende overenskomst. For arbejdsgiverorganisationer er kravet mindst 100 medlemsvirksomheder, som beskæftiger mindst 10.000 lønmodtagere. For lønmodtagerorganisationer er kravet mindst 10.000 medlemmer.
- Den pågældende overenskomst skal være national.
- Det skal dokumenteres, at udenlandske lønmodtagere arbejder under dårligere forhold end norske lønmodtagere.

De to krav om henholdsvis indstillingsret og nationale overenskomster medfører ifølge *Arbeids- og Sosialdepartementet*, at der er ca. 220 norske overenskomster, som det er muligt at gøre almenlydige.

Andre kan også fremkomme med en begæring, men har i modsætning til de indstillingsberettigede organisationer ikke krav på, at nævnet realitetsbehandler begæringen. Derudover har nævnet selv mulighed for at træffe afgørelse uden en forudgående begæring: "*Dersom almenne hensyn tilsier det, kan Tarifnemnda treffe vedtak om allmenngjøring av eget tiltak*" (*Arbeids- Sosialdepartementet*, 2005: 6). Ingen af disse muligheder er dog blevet taget i brug som baggrund for en beslutning om at gøre overenskomster almenlydige. I de tre afgørelser, der indtil videre er truffet, er det som nævnt lønmodtagerorganisationerne, der har begæret det.

#### *Dokumentationskrav og bevisbyrde*

Det tredje krav, dokumentationskravet, er centralt i den norske regulering om almenlydige overenskomster. *Første punkt* handler om, hvad der skal dokumenteres. Her slår lovens formålsparagraf fast, at udenlandske arbejdstagere skal have ligeværdige forhold med norske arbejdstagere (*Lov om allmenngjøring av tariffavtaler m.v.*).

*Andet punkt* drejer sig om krav til dokumentation, herunder placering af bevisbyrden. Det hedder i loven, at nævnet kan træffe afgørelse, hvis udenlandske arbejdstagere har påviseligt dårligere arbejdsforhold end norske arbejdstagere. Dette er af nævnet blevet tolket som et krav om, at det skal dokumenteres, at der udføres arbejde af udenlandske arbejdstagere med dårligere arbejdsforhold end for nordmænd (*Arbeids- og Sosialdepartementet*, 2005: 24). Bevisbyrden har i nævnets tidligere fase klart ligget på den part, som ønsker almenlydige overenskomstbestemmelser, men denne holdning er blevet modificeret på baggrund af den første sag fra oliesektoren (se nedenfor). I sin første udtalelse, sag 1 / 2003 fremhævede nævnet følgende:

*”Det er den part som begjærer en tariffavtale allmenngjort, som må fremskaffe opplysninger som underbygger at lovens vilkår for allmenngjøring er oppfylt...”. (Arbeids- og Sosialdepartementet 2005: 25)*

Efter sagen i oliebranchen er fortolkningen af loven i sag 1/2005 modificeret til følgende:

*”Det må etter loven være tilstrekkelig at det gjøres overveiende sannsynlig at det innenfor vedkommende tariffområde finnes utenlandske arbeidstakere som arbeider på vilkår som ikke er likeverdige med hva norske arbeidstakere har. Det kan ikke legges til grunn noe krav om en kvalifisert sannsynlighet. Det kreves at det for nemnda fremstår som mere sannsynlig enn det modsatte at lovens vilkår er oppfylt” (ibid.: 38)*

#### *Ændring i bevisbyrden: Afgørelsen for oliebranchen*

Ændringen og den konkrete beslutningsproces vedrørende bevisbyrden kan anskueliggøres ved Norges første sag om almengyldige overenskomster, nemlig afgørelsen fra oliebranchen i 2003.

I første omgang mente Tarifnævnet i denne sag ikke, at den af LO fremlagte dokumentation var tilstrækkelig til at træffe en afgørelse ud fra fortolkningen om, at det var LO, som havde bevisbyrden. Men derefter valgte nævnet at anerkende det problematiske i – for fagforeningerne – at skaffe information og beviser om individuelle løn- og arbejdsvilkår. Derfor gik nævnet selv ind i sagen og efterspurgte oplysninger fra de ca. 200 virksomheder, som opererede på de syv olieanlæg. Man gav altså arbejdsgiverne et særligt ansvar for at fremskaffe oplysninger, som kunne styrke deres sag, og ændrede dermed til en vis grad bevisbyrden (Lismoen, EIRO 9). Mange virksomheder besvarede henvendelsen, men i mange tilfælde med ufuldstændige og dårligt dokumenterede svar. Derefter valgte *Tariffnemda* at afholde to høringer: Én med lokale og centrale tillidsvalgte og én med repræsentanter for virksomhederne.

På baggrund af dette traf nævnet, ca. 10 måneder efter begæringen, beslutning om at gøre overenskomsterne partielt almengyldige. Denne lange periode er især begrundet med problematikken omkring dokumentationskravet og med en præcisering af forståelsen og opblødningen af kravet.

Efter afklaringen vedrørende fortolkningen af dokumentationskravet – og ændringen i holdningen til bevisbyrdens placering – brugte nævnet kun tre måneder til at afklare den følgende sag fra byggesektoren i 2005 (Arbeids- og Socialdepartementet, 2005: 8f og 37).

#### *Kontrol og håndhævelse*

Et vigtigt spørgsmål er, hvem der skal kontrollere og håndhæve de rettigheder, som en almengyldig overenskomst giver lønmodtagere, og hvordan – altså med hvilke sanktioner. I den norske model har de offentlige myndigheder og arbejdsmarkedets parter forskellige roller.

Arbejdsmarkedets parter spiller en vigtig rolle i håndhævelsen. Det skyldes, at loven om almengyldige overenskomster slår fast, at de faglige organisationer

kan iværksætte blokade (*boikott*) for at tvinge arbejdsgiverne til at opfylde løn- og arbejdsvilkår, som er gjort almenlydige<sup>6</sup>.

Når der er tale om håndhævelse af en almenlydig overenskomstbestemmelser, har de faglige organisationer med loven udvidede muligheder for blokade, end hvad de har i forbindelse med håndhævelse af overenskomster. Det hænger sammen med, at Norge i forhold til for eksempel Danmark og Sverige har en mere restriktiv lovgivning omkring brugen af blokader på arbejdsmarkedet. Denne restriktive tilgang lempes i forhold til almenlydige overenskomster helt konkret ved, at loven om almenlydige overenskomster tilsidesætter en bestemmelse om, at blokade er retsstridigt, når det virker ”... *utilbørlig, eller når det ikke er noe rimelig forhold mellom den interesse som skal fremmes ved boikotten og den skade som den vil føre med sig*”<sup>7</sup> (*Lov om boikott*, 1947; *Arbeids- og Sosialdepartementet*, 2005: 26). Dette giver udvidede muligheder til fagbevægelsen for at benytte blokadevåbnet for at sikre, at bestemmelser i almenlydige overenskomster overholdes.

Ikke desto mindre har *Arbeidstilsynet* og *Petroleumstilsynet*<sup>8</sup> fra den 1. oktober 2004 haft til opgave at føre tilsyn med, at løn- og arbejdsvilkår, fastsat i almenlydige overenskomstbestemmelser, overholdes. Denne ændring har baggrund i en erkendelse af, at parterne i realiteten har svært ved at skaffe sig indsigt i de nødvendige informationer om løn- og arbejdsvilkår, som kan begrunde blokade af virksomheder (*Arbeids- og Sosialdepartementet*, 2005: 26). Mens disse offentlige organer nu har fået til opgave at føre tilsyn, har de ikke fået ansvaret for at håndhæve vilkårene. De kan melde sager til politiet, hvis de finder overtrædelser, og politiet kan sanktionere virksomhederne med bøder. Dermed fastholder arbejdsmarkedets parter en særlig rolle i håndhævelsen af de almenlydige bestemmelser. Denne rolle fastslår *Arbeids- og Sosialdepartementet* også i sin evaluering af loven: ”*Det er viktig å understreke at allmenngjøringslovens hovedsanksjonsmiddel er parternes adgang etter lovens §5 til å gå i boikott for å fremtvinge etterlevelse av allmenngjøringsvedtak*” (*Arbeids- og Sosialdepartementet*, 2005: 47).

### **Problemstillinger og aktuel udvikling**

Siden den første aftale om almenlydige overenskomstbestemmelser trådte i kraft i 2004 er der ikke udarbejdet egentlige forskningsbaserede undersøgelser af systemets funktion og konsekvenser. Vi vil søge at skitsere de problemstillinger, som arbejdsmarkedets parter anser som vigtige, blandt andet baseret på deres indspil til *Arbeids- og Sosialdepartementet*, som gennemførte en foreløbig evaluering af loven, offentliggjort i september 2005 (*Arbeids- og Sosialdepartementet*, 2005), samt et nyere høringsnotat fra departementet (*Arbeids- og Sosialdepartementet*, 2006).

---

<sup>6</sup> Begrebet *boikott* kan dække over såvel blokader som lockout. I sammenhængen her drejer det sig om, at de faglige organisationer får øgede muligheder for at iværksætte blokader. Derfor oversætter vi i det følgende *boikott* med blokade.

<sup>7</sup> Denne bestemmelse om proportionalitet mellem aktionsform og konsekvenser vil normalt forhindre brugen af blokade mod en enkeltvirksomhed, idet konsekvensen kan blive konkurs for virksomheden, hvilket i udgangspunktet vil tolkes som ”utilbørligt”.

<sup>8</sup> *Petroleumstilsynet* er et særligt organ i forhold til den norske oliesektor, og er derfor det relevante organ, når det drejer sig om at sikre overholdelsen af almenlydige overenskomster i denne sektor. *Arbeidstilsynet* dækker resten af arbejdsmarkedet.

Fagbevægelsen har tidligere været imod ideen om at gøre overenskomster almengyldige, på grund af risikoen for at 'free rider'-muligheden ville medføre fald i organiseringsgraden. Men med den forholdsvis store gruppe af østeuropæere på det norske arbejdsmarked er denne holdning ændret. Fagbevægelsens holdning er dog langt fra entydig, hvilket nedenstående citat fra formanden for Fellesforbundet viser. I en tale udtrykker Kjell Bjørndalen indledningsvis den begrænsede opbakning til at gøre overenskomster almengyldige, mens anden del af citatet udtrykker en større begejstring over det, han ser som positive resultater:

*"Ikke alle arbeidsgivere har vært like begeistret for almenngjøring. Det er heller ikke jeg, men i øyeblikket har vi ikke andre virkemidler... Før gikk polakken til politiet eller til Arbeidstilsynet for å få hjelp. Nå kommer han til Fellesforbundet. Og det gjør mange nå. Mer enn 1000 østeuropeiske arbeidere har meldt seg inn i Fellesforbundet. Trusselen om at man ble sendt hjem om han organiserer seg – stemmer ikke lenger". (www.bygg.no, 2006)*

På arbejdsgiversiden er der delte meninger. Arbejdsgivernes hovedorganisation (NHO) er kritisk overfor loven, men er ikke kommet med markante udmeldinger. Det kan skyldes forskellige holdninger hos arbejdsgivere i de forskellige sektorer. Arbejdsgiverne i byggebranchen er dog grundlæggende positive overfor muligheden for at gøre overenskomster almengyldige.

Der er en del konkrete uenigheder og forskellige forslag på henholdsvis arbejdstager – og arbejdsgiverside til ændringer af modellen, som kort skal skitseres nedenfor.

*Dokumentationskravet* er stadig en vigtig tvist mellem lønmodtager- og arbejdsgiversiden. Mens arbejdstagerorganisationerne ønsker en opblødning af dokumentationskravet, er arbejdsgiversiden imod. Arbejdsgiverne har kritiseret Tarifnævnets hidtidige praksis, som udtryk for en nedtoning af lovens krav.

Lønmodtagerorganisationerne ønsker at få bedre muligheder for at *håndhæve* loven. Dels ønsker LO en lovfæstet ret til at anvende sympatiaktioner til støtte for boykotaktioner, dels ønsker man, at de faglige organisationer og tillidsfolk får direkte indsigt i individuelle løn- og arbejdsvilkår. Dette afvises af arbejdsgiversiden, som anser det for værende en krænkelse af arbejdsgivernes ledelsesret.

I spørgsmålet om *omfanget* af de almengyldige overenskomster er arbejdsgiversidens position, at reglerne grundlæggende kun skal dække mindstelønnen, da dette vil være sikring mod social dumping, hvilket er lovens formål. Fellesforbundet ønsker også at indsnævre, hvilke bestemmelser i overenskomsterne som kan gøres almengyldige, om end ikke i samme omfang som arbejdsgiverne. Denne indstilling skyldes ønsker fra forbundets afdelinger indenfor byggesektoren. For Fellesforbundet er målet med begrænsningen at forbeholde visse rettigheder – bl.a. helligdagsgodtgørelse, ferieregler og rejsebestemmelser – til lønmodtagere, som er dækket af en overenskomst. Dette for at *"motivasjonen for å organisere seg, for å kreve tariffavtale, ikke bliver svekket"* (Artikel i Magasinett.org16)

Flere af de faglige organisationer ønsker en *udvidelse af virkeområdet for almengyldige overenskomstbestemmelser*. De henviser til, at loven kun dækker

arbejdstagere, hvilket åbner en mulighed for at loven kan omgås ved brug af underleverandører og enkeltmands-firmaer.

#### *Nye justeringer af loven*

På baggrund af den indledende evaluering af modellen med almengyldige overenskomster gennemført af Arbejds- og Inkluderingsdepartementet blev der i juni 2007 gennemført en række justeringer af loven. Blandt de vigtigste er:

- **Større ansvar til hovedentreprenører**  
Med justeringerne skal hovedentreprenører dokumentere, at underentreprenører opfylder arbejdsmiljøloven. Ved udstationering skal entreprenøren også påse, at udstationerende underentreprenører overholder reglerne i almengyldige overenskomster; Man skal altså skaffe information om, at forholdene er i orden. I praksis vurderes det, at dette vil ske ved, at hovedentreprenøren foretager stikprøvekontrol af lønsedler og arbejdsforhold hos underentreprenøren.
- **Tilsynsret for tillidsrepræsentanten**  
Hovedentreprenørens tillidsrepræsentant skal have indsigt i dokumentationen. Tillidsrepræsentanten får med justeringen dermed en såkaldt *indirekte tilsynsret*: Han har mulighed for at undersøge, om underentreprenører efterlever regler i almengyldige overenskomster, men skal få disse oplysninger igennem sin egen virksomhed.

#### **Det norske arbejdsmarked – skandinaviske træk, men også forskelle**

At man i Norge, med opbakning fra de faglige organisationer, har gjort det muligt at gøre overenskomster almengyldige, kan hænge sammen med nogle i skandinavisk sammenhæng særlige forhold på det norske arbejdsmarked: En relativt lav organiserings- og dækningsgrad og en særlig stor tilstrømning af østeuropæiske arbejdstagere efter udvidelsen af EU, der kan presse eksisterende løn- og arbejdsvilkår.

#### *Lav organiseringsgrad og begrænsede muligheder for faglig aktion*

Norge ikke har samme problemer med *low-wage* sektorer, som en række af de andre lande med lovbestemt mindsteløn eller almengyldige overenskomster. Dog har Norge i forhold til Danmark, Sverige og Finland en forholdsvis lav organiseringsgrad blandt lønmodtagere og en forholdsvis lav dækningsgrad for kollektive overenskomster.

Organiseringsgraden på omkring 50 % af lønmodtagerne dækker over markante sektorforskelle – fra ca. 80 % i den offentlige sektor til ca. 20 % indenfor handel samt hotel- og restaurationsbranchen (Lismoen & Stokke, 2004: 11). Ifølge Lismoen & Stokke er den væsentligste forklaring på forskellen mellem Norge og de øvrige skandinaviske lande med hensyn til organiseringsgraden, at A-kasserne i Norge administreres af staten, mens de i de øvrige lande (indirekte) er knyttet til de faglige organisationer via det såkaldte Ghent-system (Due & Madsen 2007).

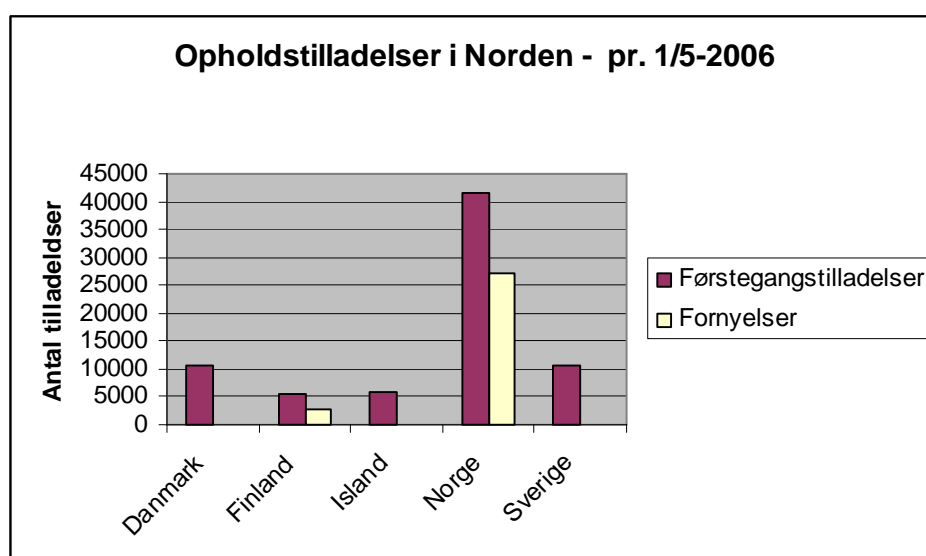
Et andet særtræk ved norske arbejdsmarkedsregulering er den begrænsede adgang til brug af kollektive aktionsformer mod uorganiserede virksomheder.

Mens det i Danmark er tilladt at gennemføre blokader og sympatiblokader mod virksomheder, er denne ret i Norge stærkt begrænset i en lov om blokade (*Lov om boikott af 1948*). Loven fastslår bl.a., at blokade er retsstridig, hvis den vil skade væsentlige samfundsinteresser, virke utilbørlig, eller der ikke er noget 'rimeligt forhold' mellem den interesse, som skal fremmes ved blokaden, og den skade som den vil føre med sig. I praksis betyder dette, at en blokade mod en enkeltvirksomhed, i og med at dette i sidste instans kan få virksomheden til at gå konkurs, vil være retsstridig.

Med en lavere organiseringsgrad og juridisk begrænsede muligheder for blokader er det sandsynligt, at de faglige organisationer i Norge vil have ringere muligheder for at sikre organiserede forhold for udenlandske arbejdstagere. Dølvik, Eldring og Ødegård konkluderer da også, at blokadevåbnet på grund af disse to faktorer stort set ikke bruges i Norge (Dølvik, Eldring & Ødegård, 2005: 56).

### Østarbejdere i stort omfang til Norge

Norge er det skandinaviske land, som har modtaget klart flest lønmodtagere fra de nye EU-lande. Norge har udstedt over 2/3 af arbejdstilladelserne i Norden siden udvidelsen trådte i kraft, hvilket fremgår af figuren nedenfor.



Kilde: Dølvik, 2007: PP

Det er vigtigt at huske på, at disse tal kun dækker over arbejdstilladelser.. Dermed udelades eksempelvis arbejdstagere, som kommer under reglerne om udstationering, samt illegale arbejdstagere. Mens arbejdstagere med arbejdstilladelser ligesom i Danmark dækkes af et andet regelsæt, er det særligt udstationerede arbejdstagere, som opnår rettigheder gennem almengyldige af overenskomstbestemmelser. Som i Danmark er der ikke præcise tal for, hvor mange arbejdstagere som er udstationeret i Norge, men der er grund til at tro, at dette tal også ligger markant højere end i de øvrige skandinaviske lande.

Den store tilstrømning af udenlandske arbejdstagere spiller en hovedrolle i holdningsændringen blandt de norske arbejdstagerorganisationer og er årsagen

til, at loven om almenlydige overenskomster nu er taget i brug, 10 år efter at den blev indført.

### 3. Mindsteløn i Europa – erfaringer og resultater

I det følgende præsenteres en tværgående analyse af mindstelønsregulering i de seks analyserede lande: De forskellige årsager til at indføre lovregulering og/eller almenlydige overenskomster bliver diskuteret. Derudover er der særlig vægt på spørgsmålet om håndhævelse af de forskellige landes reguleringer, med en diskussion af hvorvidt reguleringerne formår at løse de udfordringer, der var baggrunden for at indføre dem. Niveaueet for mindstelønnen bliver også inddraget. Afsluttende sættes situationen på det danske arbejdsmarked i perspektiv i forhold til debat om og regulering af mindsteløn i de undersøgte lande. Allerførst skal det generelle billede af mindstelønsreguleringen i Europa kort ridses op.

#### 3.1 Mindsteløn i Europa – det generelle billede

Af de seks lande, vi i det foregående har undersøgt, har fire en lovbestemt mindsteløn. I fem af landene, og med Storbritannien som eneste undtagelse, er der desuden mulighed for at gøre overenskomster almenlydige. Ser man ud over det samlede EU er denne tendens til at benytte lovregulering og almenlydige overenskomster også fremherskende. Som oversigten nedenfor viser, har 20 ud af de 27 EU-lande i dag lovbestemt mindsteløn. En række af disse lande har desuden regulering, der giver mulighed for at gøre overenskomster almenlydige. Ud af de syv lande, som ikke har en direkte lovbestemt mindsteløn, opereres der i fire af landene (Finland, Italien, Tyskland og Østrig) med almenlydige overenskomster.

##### Oversigt: Regulering af mindsteløn i EU-landene

*Lande med lov om mindsteløn og almenlydige overenskomster:*

Belgien, Tjekkiet, Estland, Frankrig, Grækenland, Ungarn, Letland, Litauen, Holland, Polen, Slovakiet, Slovenien, Spanien.

*Lande med lov, uden almenlydige overenskomster:*

Bulgarien, Irland, Storbritannien, Malta, Rumænien.

*Lande uden lov, med almenlydige overenskomster:*

Østrig, Italien, Finland, Tyskland, Italien.

*Lande uden såvel lov som almenlydige overenskomster:*

Danmark, Sverige, Cypern

Som oversigten viser, er Danmark, Sverige og Cypern de tre eneste lande i EU, hvor der hverken er lovbestemt mindsteløn eller juridisk almenlydige overenskomster. I Cypern arbejder den største faglige sammenslutning *Pancyprian Federation of Labour* for muligheden for at gøre overenskomster almenlydige (EIRO 16). Dermed er det kun i Sverige og Danmark, at der stadig er enighed mellem arbejdsmarkedets parter om at lade mindsteløn være reguleret udelukkende via kollektive overenskomster.



Gennemgangen af de seks lande og deres regulering af mindsteløn peger på en række forskellige årsager til, at man har valgt at benytte lovregulering eller almengyldige overenskomster til at regulere mindstelønnen. I det følgende vil vi på tværs af de nationale erfaringer kort analysere baggrunden for og konsekvenser af lovgivning om mindsteløn og almengyldige overenskomster.

### **3.2. Hvorfor lovregulering af mindsteløn?**

Som udgangspunkt må det fremhæves, at eksistensen af forskellige traditioner for, hvordan arbejdsmarkedet er blevet reguleret i Europa, også skaber forskellige udgangspunkter i spørgsmålet om lov og almengyldige overenskomster vedrørende løn. Oftest bliver tre dominerende arbejdsmarkedsmodeller fremhævet i Europa: *En neo-korporatistisk model*, hvor vi finder Tyskland og en lang række andre kontinentaleuropæiske lande. Her har lovgivning altid spillet en betydelig rolle i arbejdsmarkedsreguleringen, om end arbejdsmarkedets parter typisk spiller en betydelig rolle i den politiske regulering. I den *etatistiske model* er netop staten dominerende, hvorfor også lovregulering tenderer til at dominere. Frankrig samt såvel sydeuropæiske som central- og østeuropæiske lande kan i større eller mindre omfang grupperes under denne model. Den ovenstående analyse viser også, hvordan mere specifikke historiske forhold har spillet ind. Som fx i Spanien i 1963, hvor Franco ønskede en mindsteløn, som kunne holde lønudviklingen i hævd og fagforeningerne nede. I Frankrig blev en lovbestemt mindsteløn indført allerede i 1950, men i forbindelse med studentoprøret blev den et vigtigt middel til at opjustere de laveste lønninger. Kun den *pluralistiske eller liberale model*, som Storbritannien er repræsentant for, er principielt kendetegnet ved at staten, og hermed lovreguleringen, spiller en minimal rolle (Andersen 2001: 47-68). Dansk arbejdsmarkedsregulering kan karakteriseres som en blanding mellem en neo-korporatistisk og en liberal model. Arbejdsmarkedspolitikken er kendetegnet ved det forholdsvis tætte trepartssamarbejde, mens løn og størstedelen af arbejdsvilkårene i øvrigt udelukkende er reguleret via aftaler mellem arbejdsmarkedets parter.

Træder man et skridt væk fra disse historiske erfaringer, kan vi på baggrund af analyserne af de seks europæiske lande opregne en række årsager, som har præget beslutningerne om at indføre lovregulering af mindsteløn, enten direkte fastsat ved lov eller gennem muligheden for at gøre overenskomster almengyldige.

#### *Et stigende antal lønmodtagere i lavtlønsområder*

I særligt Storbritannien har udviklingen af stadig flere lavtlønsområder, med det man kan kalde *'working poor'*, haft betydning for at *New Labour* regeringen i 1999 indførte en lovbestemt mindsteløn. I 2005 var 19 % af arbejdsstyrken lavtlønsansatte (Lismoen og Stokke, 2005: 26). Indførelsen af en lovbestemt mindsteløn har haft det direkte formål at imødegå denne udvikling, som for alvor tog fart i 1980'erne under Thatcher-regeringerne.

Den tyske debat om en lovbestemt mindsteløn er ligeledes til dels begrundet i antallet af lavtlønnede, om end der ikke har været samme drastiske udvikling som i Storbritannien. En undersøgelse angiver en stigning i andelen af lavtløn-

nede fra 15,7 % af arbejdsstyrken i 1994 til 17,4 % i 2001 (Bispinck & Schäfer 2006: 352).

#### *Lav organiseringsgrad og lav dækningsgrad for overenskomsterne*

Både i Holland, Spanien og Frankrig – som alle har en længere tradition for lovbestemte mindstelønninger – finder man en forholdsvis lav organiseringsgrad blandt lønmodtagere. Holland har dog en særlig høj organiseringsgrad blandt arbejdsgivere, på ca. 80-90 %.

Tyskland og Storbritannien har i de sidste 10-20 år oplevet drastiske fald i organiseringen på lønmodtagersiden og i sammenhæng hermed fald i overenskomstdækningen af arbejdsmarkedet. I Storbritannien er dækningsgraden på det private arbejdsmarked eksempelvis omkring 20 % (Burges 2006:30).

Endvidere spiller det her ind, at Norge, som ellers på mange måder minder om de øvrige skandinaviske lande, har en markant lavere organiserings- og dækningsgrad end i Danmark og Sverige.

#### *Stor tilstrømning af udenlandsk arbejdskraft*

Både Norge og Tyskland har oplevet en stor tilstrømning af udenlandske arbejdstagere fra de central- og østeuropæiske lande. I Tyskland er det et af de vigtigste punkter i debatten om lovbestemt mindsteløn, mens risikoen for social dumpning i Norge er den officielle baggrund for loven om almengyldige overenskomster – og som netop er taget i brug efter EU's udvidelse i 2004. Storbritannien har også oplevet en stor tilstrømning af arbejdstagere fra Østeuropa, men den er kommet efter introduktionen af loven om mindsteløn i 1999 og har derfor ikke præget debatterne om mindsteløn.

#### *Begrænsninger i faglige aktionsmuligheder*

I Norge kan muligheden for at gøre overenskomster almengyldige ses i sammenhæng med de faglige organisationers begrænsede adgang til traditionelle faglige skridt som fx at gennemføre blokader. I almindelige tilfælde må arbejdstagere ikke gennemføre blokader mod virksomheder, der for eksempel underbyder overenskomsterne. Dermed er de norske faglige organisationer i princippet afskåret fra et fagligt pressionsmiddel, som på det danske og svenske arbejdsmarked er afgørende for de faglige organisationers muligheder for at presse såvel danske som udenlandske virksomheder til at tegne overenskomst. Her er det kendetegnede for den norske regulering, at når en overenskomst er erklæret almengyldig, giver det de faglige organisationer udvidede rettigheder til at benytte faglige aktioner mod virksomheder, som ikke opfylder den almengjorte overenskomsts bestemmelser.

Som det til dels fremgår ovenfor er det typisk ikke enkeltstående årsager, der fører til lovregulering af mindsteløn og/eller almengyldige overenskomster. Derimod er der ofte tale om, at flere faktorer spiller sammen. For eksempel skal den aktuelle debat om mindsteløn i Tyskland ses i sammenhæng med en generel debat om behovet for reformer på arbejdsmarkedet. Dette falder sammen med en udvikling, hvor der er fald i dæknings- og organiseringsgrader, stadig flere ansatte på lavtlønsområder og en stor tilstrømning af udenlandsk arbejdskraft.

### 3.3. Evnen til at håndhæve reguleringen

Undersøgelsen af de seks lande peger på, at sikringen af mindstebetalingen for alle grupper på arbejdsmarkedet ikke kun er et spørgsmål om, hvordan man regulerer mindstelønnen. Det er kendetegnende, at de undersøgte seks lande trods lovregulering og/eller almengyldige overenskomster alle forsat har arbejdstagere, som er lønnet under det fastlagte mindstelønsniveau. Nedenstående gennemgang af problematikker omkring omgåelse af mindstelønsbestemmelser i de seks lande peger på en række vanskeligheder med at håndhæve mindstelønsreguleringen.

I *Norge* er der trods almengyldige overenskomstbestemmelser indenfor bygge- og anlægssektoren stadig problemer med omgåelse af reguleringen særligt i forbindelse med udstationering af arbejdstagere fra Østeuropa og 'falske' selvstændige, som også typisk kommer fra Østeuropa.

I *Frankrig* har man en lovbestemt mindsteløn, men i op mod 80 % af overenskomsterne er fastsat lønniveauer, der ligger under det lovbestemte niveau.

I *Tyskland* er der ikke på nuværende tidspunkt lovregulering af mindstelønnen, men de kollektive overenskomster ignoreres i visse tilfælde lokalt på virksomhederne, hvor der indgås aftaler om lavere lønniveauer end fastsat i overenskomsterne.

I *Holland* vurderes det, at 1,1 % af arbejdsstyrken arbejder til lønninger, der ligger under den lovbestemte mindsteløn, mens 2,1 % af arbejdsstyrken netop får den lovbestemte mindsteløn.

I *Spanien* bliver det vurderet, at omkring 1 % af arbejdsstyrken får den lovbestemte mindsteløn, mens uformelle og usikre ansættelser bliver stadig mere udbredte særligt for sæsonarbejdere og immigranter og skaber et ukendt antal af omgørelser af loven om mindsteløn.

I *Storbritannien* vurderes det, at 4-6 % af arbejdsstyrken er dækket af mindstelønnen, mens det vurderes at være et lille, men ukendt antal af ansættelser, hvor lønnen ligger under den lovbestemte mindsteløn.

I samtlige analyserede lande er der således, trods forskellige reguleringsformer, stadig i et vist omfang problemer med omgåelse af reglerne om mindsteløn. Dette peger på, at en eventuel lov om mindsteløn eller en model med almengyldige overenskomster ikke i sig selv er en sikring mod omgåelse og social dumping.

Særligt erfaringer fra Storbritannien og Norge skal fremhæves her. Det skyldes, at her er tale om relativt nye systemer til sikringen af mindstelønnen: Storbritannien med lovbestemt mindsteløn og Norge med almengyldige overenskomster. Men det har også betydning her, at der i begge lande har været en debat, hvor der blev lagt stor vægt på evnen til at håndhæve mindstelønsbestemmelserne:

I Storbritannien har lønmodtagerne individuelt ret til at se *'pay records'* for virksomheden. Hvis en lønmodtager, evt. i samarbejde med sin faglige organisation, vælger at føre en sag, er det arbejdsgiverens opgave at bevise, at mindstelønnen reelt betales. Et særligt myndighedsorgan – *HM Revenue and Customs* – har ret til at inspicere virksomheder og se dokumenter, herunder lønsedler. Der gennemføres gennemsnitligt omkring 5000 inspektioner årligt. Et andet aspekt, som vurderes at have stor betydning for det britiske system, er selve offentligheden omkring mindstelønnen. Fordi mindstelønnen er debatteret og omdiskuteret på nationalt plan, er der en stor bevidsthed om rettigheder i forhold til mindsteløn. Den britiske relative succes med håndhævelsen af mindstelønnen hænger altså sammen med følgende elementer:

- Udvidede rettigheder til indsigt for den enkelte lønmodtager,
- Myndighedernes tilsynsret og proaktive kontrol,
- At bevisbyrden ligger hos arbejdsgiverne,
- En markant offentlig opmærksomhed omkring mindstelønnen.

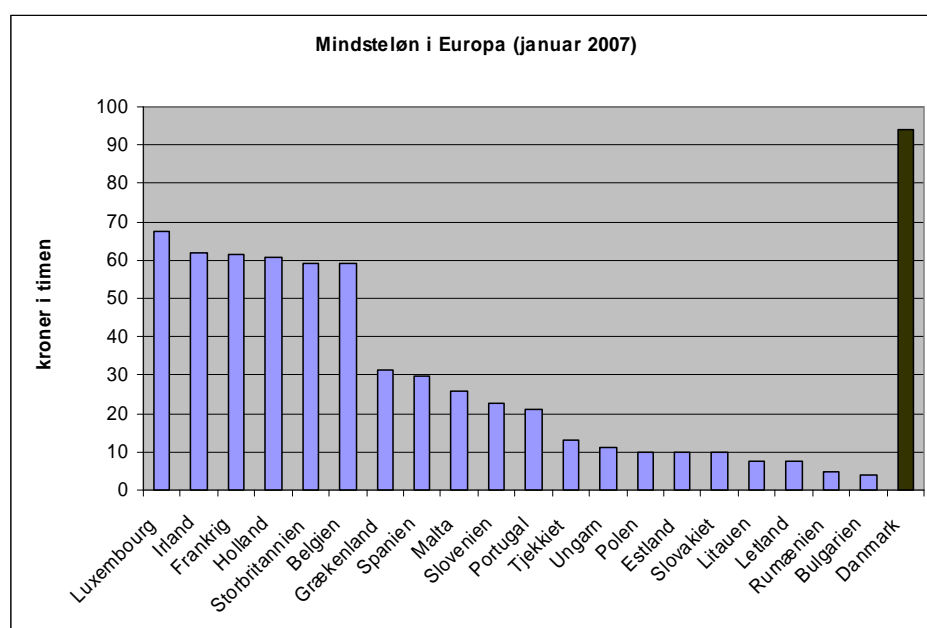
I Norge forsøger man at skabe et system, hvor de faglige organisationer spiller en vigtig rolle i håndhævelsen af mindsteløn og øvrige rettigheder i de almengyldige overenskomster, selvom rettighederne er almengyldige og dermed lovfæstede. Det gøres primært ved at udvide mulighederne for faglig aktion – blokade – mod virksomheder indenfor brancher med almengyldige overenskomster. Det hører dog med, at selvom der er et ønske om at lade de faglige organisationer spille en vigtig rolle i at håndhæve reguleringen, får myndighederne med almengyldige overenskomster et direkte ansvar for håndhævelsen af mindsteløn og øvrige rettigheder.

Erfaringerne med ordningen er endnu begrænsede og det er derfor for tidligt at komme med konklusioner om dens effekt. Men overordnet tyder det på, at der er skabt en øget bevidsthed omkring norske løn- og arbejdsvilkår. Fagforeninger i Norge rapporterer som nævnt, at de får flere henvendelser fra østeuropæiske arbejdstagere om hjælp med henblik på at sikre deres rettigheder. Det har været et problem, at myndighederne har haft begrænsede ressourcer til at løse deres opgaver: Arbejdstilsynet gav udtryk for, at de kun havde begrænset kapacitet til at overvåge virksomhederne, og politiet havde vanskeligt ved at håndtere sager om brud på løn- og arbejdstagerrettigheder. Lovgivningen gennemført i forsommeren 2007 sigter på at løse bl.a. disse problemer.

### **3.4. Mindstelønnens niveau**

Ud over evnen til at håndhæve den fastsatte mindsteløn udgør mindstelønnens niveau en væsentlig dimension. Det er alt andet lige ikke så interessant, hvis det lykkes at håndhæve mindstelønnen i fald den ligger på et meget lavt niveau. Som det fremgår af figuren nedenfor, er der store variationer i den nominelle mindsteløn mellem EU-landene. Ikke overraskende er mindstelønnen høj i en række midt- og vesteuropæiske lande, mens sydeuropæiske lande (samt Slovenien) udgør en midtergruppe og de (resterende) nye medlemsstater fra Øst- og Centraleuropa er kendetegnet ved at have de laveste mindstelønninger.

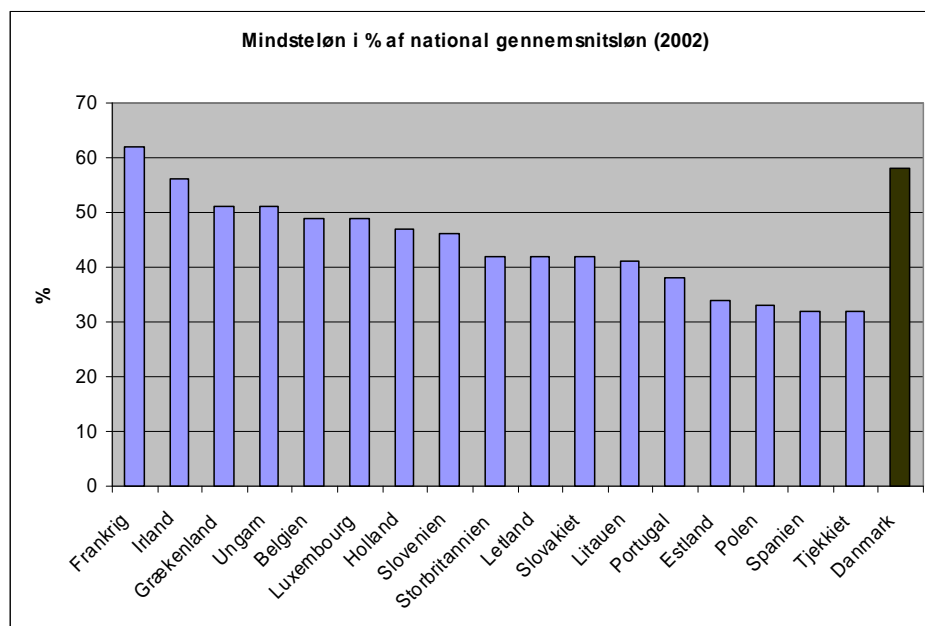
Det er karakteristisk for opgørelser over mindsteløn i international sammenhæng, at Danmark aldrig figurerer. Årsagen er, at vi ikke har nogen generel mindstelønssats. Skal man alligevel tegne et billede af niveauet for de laveste lønninger på det danske arbejdsmarked, kan man tage udgangspunkt i de laveste timelønssatser i overenskomsterne. De laveste af disse satser ligger i dag på mellem 95-100 kr. i timen. Som eksempel kan nævnes, at mindstelønnen for ufaglærte ifølge overenskomsten mellem HK-Handel og Dansk Handel og Service var 93,93 kr. i januar 2007. Her til kommer så, at der i overenskomsten er fastsat en række tillæg for eksempelvis weekendarbejde, ligesom det er muligt at forhandle højere løn lokalt. Samlet kan man dog sige, at en timesats som den pågældende udgør en *funktionel ækvivalent* til en lovbestemt mindsteløn i andre europæiske lande. Herved forstås, at denne sats reelt udgør bundniveauet for lønnen på det danske arbejdsmarked, bl.a. fordi fagforeninger sandsynligvis vil iværksætte konflikter mod virksomheder, der betaler under dette niveau, samt fordi der er en generel bevidsthed blandt lønmodtagerne om, at dette er bundniveauet. Som det fremgår af figuren nedenfor har Danmark på denne baggrund en klart højere mindstelønssats end de EU-lande, hvor der er en lovbestemt mindsteløn. Det er forventeligt, da danske lønninger generelt ligger højt sammenlignet med EU i øvrigt, hvilket igen bl.a. hænger sammen med vores skattesystem, hvor en forholdsvis stor andel af skatteprovenuet hentes via beskatning af arbejdsindkomster og fx ikke via afgifter pålagt arbejdsgivere.



Kilde: Schulten & Watt (2007) (omregnet fra euro til kroner pr. 12.06.07) samt HK's mindstelønssats.

En anden måde at belyse niveauet for mindstelønnen på er at beregne den relative forskel i mindstelønnen mellem forskellige europæiske lande. Det kan gøres ved at beregne mindstelønnens størrelse i forhold til gennemsnitslønnen i de enkelte lande. I tabellen nedenfor viser tal fra EU-Kommissionen, at den relative forskel mellem EU-landene i 2002 ikke er nær så markant som de absolutte mindstelønssatser. Her har vi forsøgt at beregne den danske mindsteløns størrelse i forhold til gennemsnitslønnen i Danmark 2002, da EU-Kommissions bereg-

ninger bygger på tal fra dette år. Tallet er afstedkommet på baggrund af statistiske udtræk vedrørende den såkaldte smalfortjeneste for henholdsvis privat-, statsligt og kommunalt ansatte i kr. pr. time samt antallet af ansættelser fra Statistikbanken (udtrukket d. 22.10.2007)<sup>9</sup>. I 2002 var antallet af private ansættelser 1.123.050 og smalfortjenesten pr. time på 152,30 kr. Antallet af statslige ansættelser var samme år 183.381 og smalfortjenesten pr. time på 158,18 kr. og for kommunale ansættelser 646.457 med en smalfortjeneste pr.



Kilde: European Commission (2005b) og egne beregninger på baggrund af data fra Danmarks Statistik, 30.08.07.

time på 133,56 kr. Gennemsnitslønnen pr. time for de tre sektorer udgør dermed 146,65 kr.<sup>10</sup> Det interessante er dog at angive mindstelønnens størrelse i forhold til gennemsnitslønnen. Mindstelønnen for en ufaglært i Danmark var for ufaglærte HK'ere i 2002 85,19 kr. og på baggrund heraf kan vi angive, at mindstelønnens størrelse i procent af den danske gennemsnitsløn i 2002 udgør 58,01 %.<sup>11</sup>

Beregningen af størrelsen af den laveste danske mindstelønssats i relation til gennemsnitslønnen viser således, at den relative værdi af den danske mindsteløn også ligger højt i den europæiske sammenhæng.

### 3.5 Mindsteløn og det danske arbejdsmarked

<sup>9</sup> 'Smalfortjenesten' er her valgt som beregningsgrundlag, idet dette tal ikke indeholder genetillæg, ferie- og SH-betalinger, løn under sygdom, personalegoder og pension. Det samme gør sig gældende for EU-Kommissionens beregninger, der oprindeligt bygger på tal fra OECD. Det må dog understreges, at der er en vis usikkerhed forbundet med at sammenligne EU-Kommissionens/OECDs tal med vores egne beregninger på baggrund af tal fra Danmarks Statistik.

<sup>10</sup> Tallet er udregnet på baggrund af gennemsnitslønsummen for de tre sektorer divideret med det samlede antal ansættelser.

<sup>11</sup> Udregningen udgør mindstelønnen divideret med gennemsnitslønnen og derefter multipliceret med 100.

De lande, som i de senere år har indført forskellige typer lovbestemt mindsteløn eller lovgivning, der muliggør helt eller delvist almengyldige overenskomster, har gjort dette for at håndtere en række specifikke udfordringer. Her kan det dog konstateres, at Danmark ikke på nuværende tidspunkt står over for tilsvarende udfordringer.

Her skal særligt fire forhold fremhæves. *For det første* er det kendetegnende, at omfanget af egentlige lavtlønssektorer er begrænset i Danmark. Dette gør sig også gældende for de øvrige nordiske lande. *For det andet*: Selvom organiseringsgraden i Danmark er faldende (fra højdepunktet på 84 % i 1996 til 79 % i 2004), er der meget langt til det fald, man har oplevet i Tyskland og Storbritannien. Organiseringsgraden er stadig markant højere end i Norge og en række andre europæiske lande. Det danske niveau er det samme som i 1990. *For det tredje* har danske fagforeninger – i modsætning til de norske - i vid udstrækning adgang til brug af blokader i aftalesystemet. Denne ret til at bruge blokader og sympatikonflikter mod uorganiserede virksomheder er slået fast i en dom fra Arbejdsretten i november 2005. *For det fjerde*: Selvom der ikke er fuldt overblik over antallet af østeuropæiske arbejdstagere i Danmark, specielt omfanget af udstationerede indenfor byggesektoren, står det klart, at Danmark har modtaget langt færre østeuropæiske arbejdstagere end Norge, Storbritannien og Tyskland. Det må derfor formodes, at Danmark ikke i samme grad som de nævnte lande oplever et pres på løn- og arbejdsvilkår.

Det er på denne baggrund, at man kan konkludere, at dansk arbejdsmarkedsregulering ikke på nuværende tidspunkt står overfor samme udfordringer, som vi finder i fx Norge og Tyskland. Nok en væsentlig iagttagelse drejer sig om håndhævelsen af den givne regulering. I alle de gennemgåede lande er der, uanset hvilke regler der gør sig gældende, problemer med omgåelse af reglerne. Hverken lov eller almengyldige overenskomster er således endegyldige løsninger. Hvordan man end vælger at regulere mindsteløn, er det en gennemgående problematik, hvilke instanser eller aktører, der skal sikre håndhævelsen af reglerne, samt hvilke midler de har til rådighed for at gøre dette.

Når dette er sagt, er der alligevel nogle forhold omkring sikringen af mindstelønnen på det danske arbejdsmarked, som kan skabe udfordringer til den eksisterende regulering. De skal kort tages op her.

Det danske arbejdsmarked er generelt kendetegnet ved såvel en høj organiseringsgrad blandt lønmodtagerne som en høj dækningsgrad for overenskomster. Det er en almindelig antagelse, at arbejdsmarkedet er velorganiseret, og at der med partsautonomien i den danske model sikres rimelige arbejdsvilkår for alle lønmodtagere i Danmark. Men selvom det danske arbejdsmarked generelt set har en højere dæknings- og organiseringsgrad end for eksempel Norge og Tyskland, er der enkelte sektorer i Danmark, som præges af lav organisering blandt lønmodtagerne og en forholdsvis lav dækningsgrad for overenskomsterne.

Der er ikke præcise tal for enkelte brancher, men kvalificerede skøn fra enkelte fagforbund tydeliggør problematikken. Indenfor kontorområdet (HK Privat) skønnes organiseringsgraden eksempelvis til at være cirka 35-40 %, omtrent halvdelen af den gennemsnitlige organiseringsgrad i Danmark (79 %). I restaurationsbranchen skønnes kun 30-40 % af lønmodtagerne at være organiserede, og overenskomstdækningen skønnes til at være på samme niveau. Inden

for landbruget er organiseringsgraden ca. 55 % og den overenskomstmæssige dækningsgrad knapt 50 %<sup>12</sup>. Selvom der er tale om forsigtige skøn, viser tallene, at det danske arbejdsmarked i nogen grad er opdelt mellem nogle sektorer med høj organisering (bl.a. industriarbejdere, ansatte i bygge- og anlægssektoren og offentligt ansatte) og de nævnte områder med organiseringsgrader langt under gennemsnittet.

I et internationalt komparativt projekt bliver der peget på, at der særligt i den danske restaurationsbranche forekommer en række tilfælde, hvor lønmodtagere på virksomheder uden overenskomst arbejder under ringere forhold, end hvad der tilskrives i overenskomster på området (McLaughlin, 2006: 74). Ifølge McLaughlin er der mere generelt tale om en mindre del af det danske arbejdsmarked, hvor nogle lønmodtagere står uden for de overenskomstsikrede rettigheder. McLaughlin peger dog på, at der i spørgsmålet om mindsteløn forekommer en tydelig *'spill-over effekt'* eller afsmittende virkning: Lønmodtagere indenfor restauration, kontor og andre svagt organiserede områder får i alt væsentlighed lønninger på niveau med eller højere end mindstelønssatserne i de kollektive aftaler indenfor områderne. Det er primært vedrørende en række andre forhold som den sjette ferieuge, ekstra betaling for overarbejde og 37 timers arbejdsugen, at lønmodtagere indenfor de 'svage' områder ikke har rettigheder på niveau med overenskomsterne.

Det danske arbejdsmarked er således præget af en række områder med lave organiserings- og dækningsgrader, hvor der ikke er sikkerhed for, at lønmodtagere på virksomheder uden overenskomst får opfyldt de grundlæggende arbejdstagerrettigheder, som er indeholdt i overenskomsterne. I dag kan der dog i høj grad siges at være tale om, at de overenskomstmæssige rettigheder smitter af på de ikke-dækkede dele af arbejdsmarkedet. Men denne situation kan ændre sig, hvormed 'hullet' i overenskomstreguleringen risikerer at blive større.

Et område, hvor vi i dag har en ny udvikling, som kan skabe et pres på overenskomstreguleringen, er migrationen af østeuropæiske arbejdstagere til Danmark. Overgangsordningen, den såkaldte Østaf-tale, stiller krav om, at østeuropæiske arbejdstagere arbejder på overenskomstmæssige vilkår, men ordningen er under udfasning og vil formentlig være fuldt udfaset i maj 2009. Dette stiller særligt krav til de faglige organisationer med henblik på at sikre, at også udlændinge på det danske arbejdsmarked arbejder i overensstemmelse med de indgåede overenskomster. Man kan sige, at et grundlæggende problem i relation til de østeuropæiske arbejdstagere er, at de kommer fra lande, som nok ligger tæt på Danmark, men hvor den økonomiske og sociale situation er ganske anderledes. Derfor tyder meget også på, at arbejdstagere fra disse lande i et vist omfang er villige til at arbejde til lønninger og på vilkår, som bryder med danske overenskomster. Dette betyder, at det er uhyre vanskeligt for de faglige organisationer at organisere østeuropæere og derigennem sikre, at de er dækket af kollektive overenskomster.

Trods disse udfordringer, er holdningen klar blandt arbejdsmarkedets parter. I både arbejdstager- og arbejdsgiverorganisationer er der bred enighed om, at

---

<sup>12</sup> Det skal understreges, at de nævnte organisationsprocenter er baseret på skøn på baggrund af interviews med repræsentanter for faglige organisationer.



såvel direkte lovregulering af mindstelønnen som modeller med almengyldige overenskomster vil betyde et brud på den danske tradition for partsregulering af arbejdsmarkedsforhold – den danske model. Derfor er begge parter imod både lovbestemt mindsteløn og almengyldige overenskomster.

I forhold til en model med almengyldige overenskomster frygter parterne, at en sådan model vil føre til en glidebane, hvor det politiske system vil spille en større rolle i forhold til reguleringen mellem arbejdsmarkedets parter. Selvom der hos begge sider er en erkendelse af, at der er områder af det danske arbejdsmarked, hvor dækningsgraden ikke er særligt høj, er holdningen, at det er en udfordring som arbejdsmarkedets parter må tage op, frem for at der skal lovgives på området.

#### 4. Debat og perspektiver

Vi har i dette notat forsøgt at give et overblik over, hvordan mindsteløn reguleres i Europa og vise, hvordan henholdsvis lovregulering og regulering via almengyldige overenskomster fungerer, påpege konsekvenser af systemerne og påvise baggrunden for at indføre dem. Samtidig har vi sat vi fokus på seks udvalgte lande. Som det fremgik i afsnittene om Norge og i særlig grad Tyskland, så er der i disse lande en pågående debat om, hvordan mindsteløn fremover skal reguleres. Vi vil her afslutningsvist kort skitsere perspektiverne for den forsatte debat - ikke i enkeltlande - men på europæisk plan. Yderligere bliver danske synspunkter kort præsenteret i relation til denne europæiske debat..

I den europæiske debat om mindsteløn optræder en række aktører med forskellige modeller til en eventuel europæisk regulering af mindsteløn. *Den politiske venstrefløj i Frankrig* er aktiv i denne debat. Det nok meste vidtgående bud i diskussionen kom fra Socialist Partiet, som op til sidste valg til Europaparlamentet foreslog en decideret europæisk mindsteløn, altså samme mindstesats for alle europæere. Forslaget er blevet dømt urealistisk af en række kritikere på grund af de store forskelle i EU-landenes økonomier, hvorfor det givetvis heller ikke kommer til at præge en forsatt debat (Zitzler, 2007).

Et bredere anlagt initiativ, der derfor også er blevet og forsatt bliver diskuteret i bredere kredse kom fra en gruppe af forskere fra *Wirtschafts- und Sozialwissenschaftliches Institut* (WSI) i Tyskland, *Denknetz* i Svejs og *Institut de Recherches Economiques et Sociales* (IRES) i Frankrig. De har formuleret et forslag til en fælles europæisk mindstelønspolitik (*Thesis for a European minimum wage policy*, Schulten et al 2006: 369-375). De ønsker ikke en absolut fælles mindsteløn på europæisk plan, men at der fastsættes et relativt niveau: På kort sigt skal mindstelønnen udgøre mindst 50 % af gennemsnitslønnen i de enkelte medlemslande og på længere sigt 60 %. De foreslår, at det på europæisk niveau kan gennemføres via 'den åbne koordinationsmetode', således at det er op til de enkelte medlemslande at implementere målene i tråd med deres traditioner for regulering af arbejdsmarkedet. I argumentationen for europæisk regulering af mindsteløn sniveauet henviser forskerne til en markant stigning i omfanget af lavtlønsansatte i Europa. Ifølge EU-Kommissionen var mere end 15 % af lønmodtagerne i 'det gamle EU' (EU-15) i lavtlønsområder (Schulten et al,

2006: 370). De mener desuden, at en fælles europæisk mindsteløn vil modvirke social dumping ved arbejdsmigration over EU-landenes grænser.

På det politiske niveau har de europæiske socialdemokrater taget spørgsmålet om regulering af mindsteløn op. I en rapport til *Party of European Social-democrats* foreslår Poul Nyrup Rasmussen og Jaques Delors, at der bliver indført et mål for mindstelønnen på europæisk niveau (Rasmussen & Delors, 2006: 62). Målet skal være relativt og baseres på de enkelte landes BNP pr. indbygger. Forslaget indebærer, at et sådant EU-mål skulle kunne nås såvel via lovgivning som via kollektive aftaler.

På ETUC/EFS kongressen i Sevilla i maj 2007 blev debatten mindsteløn et centralt punkt, idet fagforeninger fra særligt Sydeuropa ønskede en fælles holdning til spørgsmålet om mindsteløn. Som noget nyt var den tyske delegation tilhængere af en europæisk politik for mindsteløn. Kongressen endte med et kompromis mellem på den ene side disse faglige organisationer og på den anden side faglige organisationer fra Norden, som er stærke modstandere af lovregulering på lønområdet, såvel på nationalt som på europæisk plan. Kompromisset indebærer, at de faglige organisationer nationalt skal arbejde for at hæve niveauet for mindstelønnen, men det er samtidigt blevet understreget, at i lande domineret af partsregulering kan det ske via overenskomster frem for lovgivning eller almenlydige overenskomster. Hermed fik spørgsmål om reguleringen af mindstelønnen på sin vis en blød landing på Sevilla-kongressen.

Samlet er det tydeligt, at ganske mange og ganske betydelige aktører har formuleret ønsker til en eller anden form for koordinering om ikke ligefrem fastsættelse af mindstelønnen på europæisk niveau. Der mangler dog opbakning fra arbejdsgiverside eller fra politisk hold i medlemsstaterne før en europæisk politik på området bliver sandsynlig.

Blandt arbejdsmarkedets parter i Danmark er der også enighed om, at EU ikke bør have indflydelse på, hvordan lønnen reguleres i Danmark. Derfor har de danske fagforbund også i den europæiske fagbevægelse argumenteret imod en decideret europæisk mindsteløn. Hverken lønmodtager- eller arbejdsgiversiden i Danmark har formelt taget stilling til ideen om at bruge EU's åbne koordinationsmetode, for eksempel med fælles europæiske '*targets*' for mindstelønsniveauer og frivillighed til de enkelte lande om, hvorledes det kan gennemføres. Dette må dog ses som udtryk for, at det ikke bliver oplevet som en problemstilling, man ønsker prioriteret i det europæiske samarbejde.

## Litteraturliste

Andersen, Søren Kaj (2001): *Mellem politisk og marked*. København: Jurist- og Økonomforbundets Forlag.

Arbeids- og sosialdepartementet (2005): *Lov om allmenngjøring av tariffavtaler – evaluering*.

Arbeids- og inkluderingsdepartementet (2006): *Høringsnotat. Om tiltak for å sikre ryddigere forhold på inn- og utleiemarkedet og for å effektivisere*

Bendixen, Jytte Kaltoft (2003): *Almengyldiggjørelse af kollektive overenskomster*. Delrapport 2 udarbejdet til LO. FAOS forskningsnotat 046.

Bispink, Reinhard & Schäfer, Claus (2006): *Low pay and minimum wages in Germany*, in Schulten, T., Bispink R. and Schäfer C. (eds.) (2006), *Minimum wages in Europe*, Brussels, ETUI-REHS.

Burges, Peter (2006): *The UKs national minimum wage*. In Schulten T., Bispink R., and Schäfer C. (eds.) (2006): *Minimum wages in Europe*, Brussels, ETUI-REHS.

Clegg, H.A.(1979): *The Changing System of Industrial Relations in Britain*, Oxford: Oxford University Press.

Dickens, Lina & Hall, Mark (2005): *Review of research into the impact of employment relations legislation*, Employment Relations Research Series No.45. Department of Trade and Industry.

Due, Jesper & Jørgen Steen Madsen (2007) *Det danske Ghent-systems storhed og fald, i Arbejdsløshedsforsikringsloven 1907 – 2007. Udvikling og perspektiver*. København: Arbejdsdirektoratet.

Dølvik, Jon Erik & Eldring, Line (2006): *Statusrapport Januar 2006: EU-utvidelsen og konsekvenser for arbeidsmobiliteten til Norden*. Halvårsnotat fra Arbeidsgruppe under Nordisk Ministerråds Arbeidsmarkedsutskott.

Dølvik, Jon Erik; Elring, Line; Ødegård, Anne Mette (2005): *Lavlønnskurransen og sosial dumping – Utfordringer for det seriøse arbeidslivet*. Fafo-rapport 485.

European Commission (2005a): *Industrial Relations in Europe 2004*. Cornell University / DigitalCommons. <http://digitalcommons.ilr.cornell.edu/intl/3>

European Commission (2005b): *Employment in Europe 2005*, Table 57, s. 190. Bruxelles: EU-Kommissionen.

Lismoen, Håvard & Stokke, Torgeir Aarvaag, 2004: *Hvorfor varierer organisasjonsgraden?*. Fafo-notat. 2004: 19.

Lismoen, H. & Stokke, T. A. (2005): *Lovfestet minstelønn i Norge?* Fafo-notat 2005:13

OECD (2005): *Economic Survey of France 2005*,  
[http://www.oecd.org/document/53/0,2340,en\\_2649\\_201185\\_34994229\\_1\\_1\\_1\\_1,00.html](http://www.oecd.org/document/53/0,2340,en_2649_201185_34994229_1_1_1_1,00.html)

Recio, Albert (2006): *The statutory minimum wage in Spain*, in in Schulten, T., Bispink R. and Schäfer C. (eds.) (2006), *Minimum wages in Europe*, Brussels, ETUI-REHS.

Ruhs, Martin et al (2006): *Changing Status, Changing Lives? Methods, participants and lessons learnt*. ESRC Centre on Migration, Policy and Society (COMPAS). University of Oxford.

Rasmussen, P.N. & Delors (2006): *The new social Europe*. Report presented to the 7<sup>th</sup> PES Congress, Porto, 7-8 December 2006.

Schulten, Torsten (2006): *Statutory and collectively agreed minimum wages in Europe – an international overview*, i Schulten, T., Bispink R. and Schäfer C. (eds.) (2006), *Minimum wages in Europe*, Brussels, ETUI-REHS.

Schmid, Bernard & Schulten, Torsten (2006): *The French Minimum wage (SMIC)*, i Schulten, T., Bispink R. and Schäfer C. (eds.) (2006), *Minimum wages in Europe*, Brussels, ETUI-REHS.

Zitzler, Jane (2007): *Plea for a European Wage Policy*. Friedrich-Ebert-Stiftung.

### **Hjemmesider:**

Dølvik, Jon Erik (2007): *Erfaringer med EU-utvidelsen – utfordringer for de nordiske arbeidslivsregimene*. Powerpoint. [www.faos.dk](http://www.faos.dk).

#### **EIRO 1:**

<http://www.eurofound.eu.int/emire/GERMANY/EXTENSIONOFCOLLECTIVEAGREEMENTS-DE.html>.

#### **EIRO 2:**

Martin Behrens: *ECJ upholds German law on posted workers*.  
<http://www.eiro.eurofound.eu.int/2002/02/feature/de0202208f.html>

#### **EIRO 3:**

Heiner Dribbusch: *Debate on introduction of statutory minimum wage*.  
<http://www.eiro.eurofound.eu.int/about/2004/09/feature/de0409205f.html>

## EIRO 4:

Heiner Dribbusch: *Laws on protection against dismissal and unemployment benefit amended.*

<http://www.eiro.eurofound.eu.int/2004/01/feature/de0401205f.html>

## EIRO 5:

Robbert van het Kaar: *Most employers positive about extension of collective agreements* . <http://www.eiro.eurofound.eu.int/2004/03/feature/nl0403102f.html>

## EIRO 6:

Robbert van het Kaar: *Questionnaire for EIRO comparative study on statutory minimum wages – case of the Netherlands.*

## EIRO 7:

Marianne Grünell, Robbert van het Kaar: *2002 Annual Review for the Netherlands*. <http://www.eiro.eurofound.eu.int/2003/01/feature/nl0301105f.html>

## EIRO 8:

Institute of Economic and Social Research (WSI): *Union membership decline slows down*. <http://www.eiro.eurofound.eu.int/2006/04/articles/de0604039i.html>.

## EIRO 9:

Lismoen, Håvard: *Tariff Board votes to extend collective agreements to petroleum installations.*

<http://www.eiro.eurofound.eu.int/2004/11/feature/no0411103f.html>

## EIRO 10:

FRANCE Industrial relations profile

[http://www.eurofound.europa.eu/eiro/country/france\\_3.html](http://www.eurofound.europa.eu/eiro/country/france_3.html)

## EIRO 11:

Concialdi, Pierre: *Questionnaire for EIRO comparative study on statutory minimum wages – case of FRANCE.*

<http://www.eurofound.europa.eu/eiro/2005/07/word/fr0504103s.doc>

## EIRO 12:

Funk, Lothaer & Lesch, Hagen: *Questionnaire for EIRO comparative study on statutory minimum wages – case of GERMANY.*

<http://www.eurofound.europa.eu/eiro/2005/07/word/de0504101s.doc>

## EIRO 13:

Lismoen, Håvard: *Construction sector agreement extended to protect foreign workers*

<http://www.eurofound.europa.eu/eiro/2006/12/articles/no0612029i.html>

## EIRO 14:

Tariff Board votes to extend collective agreements to petroleum installations  
<http://www.eurofound.europa.eu/eiro/2004/11/feature/no0411103f.html>

EIRO 15:

Construction sector agreement extended to protect foreign workers  
<http://www.eurofound.europa.eu/eiro/2006/12/articles/no0612029i.html>

EIRO 16: Cyprus industrial relations country profile.

[http://www.eurofound.europa.eu/eiro/country/cyprus\\_4.html](http://www.eurofound.europa.eu/eiro/country/cyprus_4.html).

EIRO 17: Rise in permanent employment due to labour market reform.

<http://www.eurofound.europa.eu/eiro/2007/01/articles/es0701019i.html>

Eurofound, 2006: *Extension of collective agreements – the Netherlands.*

<http://www.eurofound.eu.int/emire/NETHERLANDS/EXTENSIONOFCOLLECTIVEAGREEMENTS-NL.html>

LO-Aktuelt (2007): *Mindsteløn mot dumping.*

<http://www.frifagbevegelse.no/loaktuelt/article2824994.ece>

#### **Artikler:**

Gesamtmetall (2006) *Der moderne Flächentarifvertrag in der M+E-Industrie: Mehr Betriebsnähe und Flexibilität.* Gesamtmetall.

Kragh, Torben: *Minimumsløn ved lov løser ikke øst-problem.* 3F Fagbladet.

Herald Tribune (2007): *German coalition strikes compromise on minimum wage demand.*

Möhring, Herman (2006): *Snart hele landet.* Magasinet.org.

<http://www.frifagbevegelse.no/magasinet/article2306975.ece?service=print>

www.bygg.no (2006): *Almenngjøring i hele landet?* D.21/9-2006.

<http://www.bygg.no/news/newsshow.asp?AreaId=22&NewsID=21771>

#### **Love og bestemmelser:**

*Lov om allmenngjøring av tariffavtaler m.v., 1993-06-04, #58.*

*Lov om boikott af 1948, Norge.*