

Håvard Lismoen og Torgeir Aarvaag Stokke

Lovfestet minstelønn i Norge?

Håvard Lismoen og Torgeir Aarvaag Stokke

Lovfestet minstelønn i Norge?

© Fafo 2005
ISSN 0804-5135

Innhold

Sammendrag	5
Forord	6
1 Innledning	7
2 Hva er lovfestet minstelønn?	9
3 Lovfestet nasjonal minstelønn i Europa	13
3.1 Formål	13
3.2 Fastsettelse og regulering	14
3.3 Håndheving	16
3.4 Hvem som dekkes	16
3.5 Dekningsgrad	18
3.6 Minstelønnsnivået	19
3.7 Minstelønn og medianlønn	20
3.8 Sysselsettingseffekter	21
3.9 Unge arbeidstakere	22
3.10 Effekter på lønn	22
3.11 Minstelønn og fattigdom	23
4 Lovfestet minstelønn i Storbritannia, Irland og Nederland	25
4.1 Storbritannia	25
Bakgrunn	25
Sektorbaserte minstelønnsutvalg 1909–1993	25
Den nasjonale minstelønnen (NMW)	26
Fastsettelse av minstelønnsnivå	26
Håndheving	27
Lavlønnskommisjonen	27
Effekten av minstelønn i Storbritannia	28
Lønn	28
Sysselsetting	29
Unge arbeidstakere	29
Bedriftenes kostnader	29
Partenes syn på minstelønn	30
Oppsummering	30
4.2 Irland	30
Bakgrunn	30
Ordningen med bransjespesifikke samarbeidskomiteer	31
Den nasjonale minstelønnen (NMW)	32
Fastsettelse av minstelønnsnivå	32
Håndheving	33
Effekten av minstelønn i Irland	33
Lønn	33

Sysselsetting	34
Bedriftenes kostnader	34
Partenes syn på minstelønn	35
Oppsummering	35
4.3 Nederland	36
Bakgrunn	36
Avtalefestede minstelønnsatser og allmenngjøring	36
Den nasjonale minstelønnen (WML)	37
Fastsettelse av minstelønnsnivå	37
Håndheving	38
Effekten av minstelønn i Nederland	38
Lønn	39
Sysselsetting	39
Partenes syn på minstelønn	40
Oppsummering	40
5 Lovfestet minstelønn i Norge?	41
5.1 Lønsmessige minstestandarder i Norge	41
5.2 Formålet med lovfestet minstelønn – Tyskland	43
5.3 Tenkelige rammebetingelser og konsekvenser	44
5.4 Avslutning	46
Informanter	47
Sluttnoter	49

Sammendrag

- Lovfestet minstelønn finnes ikke i Norge i dag, i stedet er tariffavtalene normdannende for lønnsnivået i arbeidslivet.
- Heller ikke i andre nordiske land finner man lovfestet minstelønn. Utenfor Norden har derimot mange europeiske land tatt i bruk dette virkemiddelet.
- Lovfestet minstelønn går som regel ut på at én timelønnsats gjøres gjeldende som minstegaranti uavhengig av bosted, yrke, ansettelsesform og bransje. Det varierer hvordan timelønnsatsen fastsettes og revideres, og hvilke instrumenter som finnes for å håndheve minstegarantien.
- Formålet med å ta i bruk lovfestet timelønn, er gjennomgående å bekjempe fattigdom og sikre arbeidstakerne en minste akseptabel levestandard. Faktiske leveomkostninger har dermed stor betydning for nivået på den lovfestede minstelønnen.
- Forholdet mellom det lovfestede minstelønnsnivået og lønnsnivået ellers i arbeidslivet, er gjenstand for kontinuerlig debatt. Settes minstelønnen for høyt, går det ut over sysselsettingen og småbedriftenes rammebetingelser. Settes nivået for lavt, oppfylles ikke formålet.
- I mange land er det dokumentert lønnsutjevnerende effekter og en bedring av lønnsforskjellene mellom lavlønnte kvinner og menn som følge av at lovfestet minstelønn er innført.
- I Europa ligger den lovfestede minstelønnen på rundt eller noe under halvparten av gjennomsnittslønnen i de aktuelle landene. For Norges del vil dette tilsvare en lovfestet timelønn på maksimalt ca. 85 kroner (2004). Går man særlig høyere enn det, er det grunn til å anta at argumenter om svekket sysselsetting og dårligere rammebetingelser for småbedrifter vil mobilisere stor motstand mot innføring av lovfestet minstelønn.
- EU-utvidelsen i mai 2004 har gjort at lovfestet minstelønn nå diskuteres som et mulig virkemiddel i Norge. I Europa er lovfestet minstelønn gjennomgående *ikke* tatt i bruk ut fra en slik begrunnelse. Motivet er i stedet å gjøre noe med allerede eksisterende innenlandske lavlønnsproblemer. Disse problemene er i tillegg mer omfattende enn i de nordiske landene.
- Ulike former for allmenngjøring av tariffavtaler er det viktigste virkemiddelet utenfor Norden knyttet til den typen situasjon som oppstår i forbindelse med EU-utvidelsen. I mange europeiske land finnes derfor både lovfestet minstelønn og former for allmenngjøring av tariffavtaler.
- Er så lovfestet minstelønn relevant i Norge? Lovfestet minstelønn er et mulig virkemiddel overfor lavlønnsproblemer i områder hvor fagbevegelsen ikke er tilstrekkelig sterk. Lovfestet minstelønn er derimot ikke et virkemiddel som tas i bruk for å motvirke uønsket press på eksisterende tariffavtaler.

Forord

Dette notatet er skrevet på oppdrag fra Landsorganisasjonen i Norge. Notatet har som formål å bringe erfaringer og kunnskap fra andre europeiske land inn i den norske debatten om konsekvensene av EU-utvidelsen for lønns- og arbeidsvilkår.

Notatet bygger på et omfattende kildemateriale. Dette materialet er enten omtalt i sluttnotene, eller stammer fra en av de elleve informantene som har besvart våre spørsmål om ordninger med lovfestet minstelønn.

Vi takker Knut Bodding, Mie Opjordsmoen og Stein Reegård i LO for kommentarer til et tidligere utkast. En takk også til kollega Line Eldring som deltok i de innledende faser av prosjektet, og til kollega Kristine Nergaard som har lest og kommentert viktige tekstdeler.

Oslo, april 2005

Håvard Lismoen og Torgeir Aarvaag Stokke

1 Innledning

Norsk arbeidsliv reguleres av et samspill mellom lovbestemmelser og tariffbestemmelser. På mange områder gir lovverket minstebestemmelser som tariffavtalene utfyller, omvendt kan også lovverket åpne for at det gjøres unntak fra bestemmelser gjennom tariffavtale. Når det gjelder lønn, har samspillet preg av arbeidsdeling. Lovgivningen er begrenset til regler mot usaklig forskjellsbehandling, regler om utbetaling av lønn samt en grunnregel om at det ved overtidsarbeid skal ytes minst 40 prosent tillegg til ordinær lønn. Ellers er både oppbygging av lønnsystemer og fastsetting av lønn overlatt til partene i arbeidslivet.

Tariffavtaler virker ikke med samme automatikk som lovbestemmelser. Tariffavtaler må håndheves av partene, bedrifter må bindes og ansatte må organiseres. Hvis tariffavtalenes rekkevidde ikke strekker til, utfordres arbeidsdelingen om lønn mellom lovgivning og tariffavtaler. Det er i korthet den norske situasjonen etter EU-utvidelsen i mai 2004.

I dag diskuteres to nye former for samspill mellom lovbestemmelser og tariffavtaler på lønnsområdet. For det første allmenngjøring av tariffavtaler, slik at bedrifter som ikke er bundet av tariffavtalene likevel må følge avtalenes lønnsatser. Vedtak om allmenngjøring har hjemmel i lov om allmenngjøring av tariffavtaler fra 1993. Etter begjæring fra LO ble det første vedtaket om allmenngjøring truffet av Tariffnemnda i oktober 2004. En ny begjæring er nå til behandling.

For det andre har blant annet NHO ved flere anledning signalisert at det kan være aktuelt med lovfestet minstelønn som følge av utviklingen etter EU-utvidelsen.¹ Et slikt virkemiddel vil være vesensforskjellig fra allmenngjøring av tariffavtaler, og vil gi lovgivningen en langt mer selvstendig rolle i å fastlegge minstevilkår for lønn. Av slike grunner finnes det usikkerhet også på arbeidsgiversiden.

Debatten om lovfestet minstelønn har aldri egentlig «tatt av» i Norge. Virkemiddelet har aldri spilt noen vesentlig rolle, og brukes heller ikke i de andre nordiske landene. Skal det innhentes kunnskap om hva lovfestet minstelønn er og hvordan det fungerer, må perspektivet derfor utvides. I notatet bygger vi på kunnskap fra de EU-land som før utvidelsen hadde lovfestet minstelønn. Mange av disse landene har forhandlingssystemer og partsorganisering som avviker betydelig fra slik vi kjenner det i Norge og Norden. Det er mange forbehold som derfor må tas når kunnskapen søkes overført til hjemlige forhold. I tillegg må noen felles begreper eller uttrykk legges til grunn, selv om dette innebærer at virkeligheten forenkles. Dette gjelder spesielt ulike begreper om minstelønn, som er tema for neste kapittel.

2 Hva er lovfestet minstelønn?

Med lovfestet minstelønn menes et minste lønnsnivå som enten fastsettes ved lov eller med hjemmel i lov. Nøyaktig hvordan den lovfestede minstelønnen fastsettes, varierer. Hovedpoenget er at lovgiver har fastsatt en minstelønn eller en prosedyre for hvordan minstelønn skal bestemmes. Lovfestet minstelønn kan være garantert alle arbeidstakere i et land, men det kan også være gjort unntak for enkelte grupper, eller minstelønnen kan være gradert ut fra først og fremst alder. Som regel vil det likevel være én sats for voksne arbeidstakere, og denne gjelder i alle eller i de aller fleste deler av arbeidsmarkedet. Slik sett vil den lovfestede minstelønnen ofte være godt kjent.

En lovfestet minstelønn setter et gulv for avlønning. Dette gulvet vil være ufravikelig nedover, men fravikelig oppover. En helt annen form for minstelønn er den som avtales i tariffavtaler. Denne minstelønnen vil som regel ligge over den lovfestede minstelønnen. Men den tariffestede minstelønnen gjelder bare mellom tariffavtalens parter, og binder bare partenes medlemmer. Lønnsdannelsen i tariffområdet vil også avgjøre hvor mange som faktisk får den tariffestede minstelønnen, og hvor mange som ved hjelp av lokale tillegg avlønnes over dette gulvet. Er det i stedet snakk om tariffestet normallønn, er mulighetene for å oppnå lokale tillegg langt mer begrenset. Ellers vil det ikke gjøre noen forskjell om den tariffestede lønnen er minstelønn eller normallønn, forskjellen til lovfestet minstelønn vil i begge tilfeller være stor. Vi forenkler av den grunn den videre diskusjonen av tariffestet lønn til å handle om minstelønnsatser.

Lovfestet minstelønn og tariffestet minstelønn vil som regel være fastsatt ut fra ganske forskjellige kriterier og mekanismer. En rekke konvensjoner og rekommandasjoner fra Den internasjonale arbeidsorganisasjonen (ILO) har som formål å gi arbeidstakere sosial beskyttelse i form av et minste akseptabelt lønnsnivå. Ifølge Den europeiske sosialpakten, som Norge har ratifisert, skal arbeidstakernes rett til en godtgjøring som gir dem og deres familier en rimelig levestandard, anerkjennes. Det er slike synspunkter som i hovedsak ligger til grunn for lovfestet minstelønn, dermed vil også faktiske leveomkostninger ha stor betydning for nivået på den lovfestede minstelønnen.

Tariffestet minstelønn fastsettes derimot i forhandlinger mellom parter, og er et resultat av partenes lønnspolitikk og forhandlingsstyrke. Hvis vi tenker oss at minstelønnen fastsettes i en sentral eller landsdekkende tariffavtale, uttrykker den tariffestede minstelønnen et gulv for den lokale arbeidsgivers betalingsevne. Har ikke arbeidsgiver denne betalingsevnen, må bemanningen reduseres eller virksomheten innstille. Har arbeidsgiver bedre betalingssevne, vil arbeidstakerne forsøke å forhandle seg til lokale lønnstillegg.

I mange europeiske land finnes det mekanismer for å utvide dekningsområdet for tariffavtalt minstelønn. Det skjer i hovedsak ved ulike former for allmenngjøring av tariffavtaler, hvor minstelønnsatser og andre tariffbestemmelser får utvidet virkning (allmenngjøring kan også gjelde normallønnsatser). Den vanligste måten er at tariffbestemmelser får virkning ikke bare for tariffavtalens parter og deres medlemmer, men for hele den bransjen eller

yrkesgruppen som faller inn under avtalens omfangsbestemmelser. En uorganisert bedrift med uorganiserte arbeidstakere vil dermed måtte legge til grunn den allmenngjorte minstelønnen, men arbeidstakernes muligheter for å forhandle kollektivt om lokale tillegg kan være langt svakere enn i organiserte bedrifter.²

For å oppsummere, må det altså skilles mellom tre former for minstelønn:

- **Lovfestet minstelønn.** Fastsatt ved lov eller hjemmel i lov. Som regel én sats for alle voksne arbeidstakere i hele arbeidsmarkedet. Motivert ut fra å sikre en anstendig levestandard. Slik lovfestet minstelønn finnes ikke i Norge.
- **Tariffavtalt minstelønn.** Forhandlet frem mellom tariffparter, skal reflektere arbeidsgivers minste betalingsevne. Suppleres med lokale tillegg. Tariffestet minstelønn har stor betydning i Norge.
- **Allmenngjort minstelønn.** Utvidelse av den tariffavtalte minstelønnens dekningsområde, slik at den gjelder i en hel region, bransje og/eller yrke uavhengig av om arbeidsgiver og/eller arbeidstaker er organisert. Nylig tatt i bruk i Norge.

I tabell 2.1 er utbredelsen av de tre minstelønntypene i EU/EØS-området før utvidelsen 1. mai 2004 angitt. Det er stor variasjon innenfor hver minstelønntype når man går inn i detaljene, og omfanget av hver type varierer også. Spesielt gjelder dette tariffavtalt og allmenngjort minstelønn, førstnevnte illustrert med den formelle tariffavtaledekningen i privat sektor. I land som for eksempel Finland og Nederland allmenngjøres de aller fleste landsdekkende tariffavtaler, mens i Tyskland og Norge er omfanget langt mindre. Som konsekvens

Tabell 2.1 Minstelønn og allmenngjøring i EU-15 og Norge³

	Lovfestet minstelønn	Tariffavtaledekning privat sektor	Allmenngjort minstelønn – omfang	Annet
Belgia	x	90 %	Høyt	
Danmark		70 %	-	
Finland		90 %	Høyt	x
Frankrike	x	90 %	Høyt	
Hellas	x	90 %	Høyt	
Irland	x		Lavt	
Italia			-	x
Luxembourg	x	60 %	Lavt	
Nederland	x	84 %	Høyt	
Norge		55 %	Lavt	
Portugal	x	85 %	Høyt	
Spania	x	80 %	Høyt	
Storbritannia	x	22 %	-	
Sverige		90 %	-	
Tyskland		65 %	Lavt	
Østerrike		98 %	Lavt	

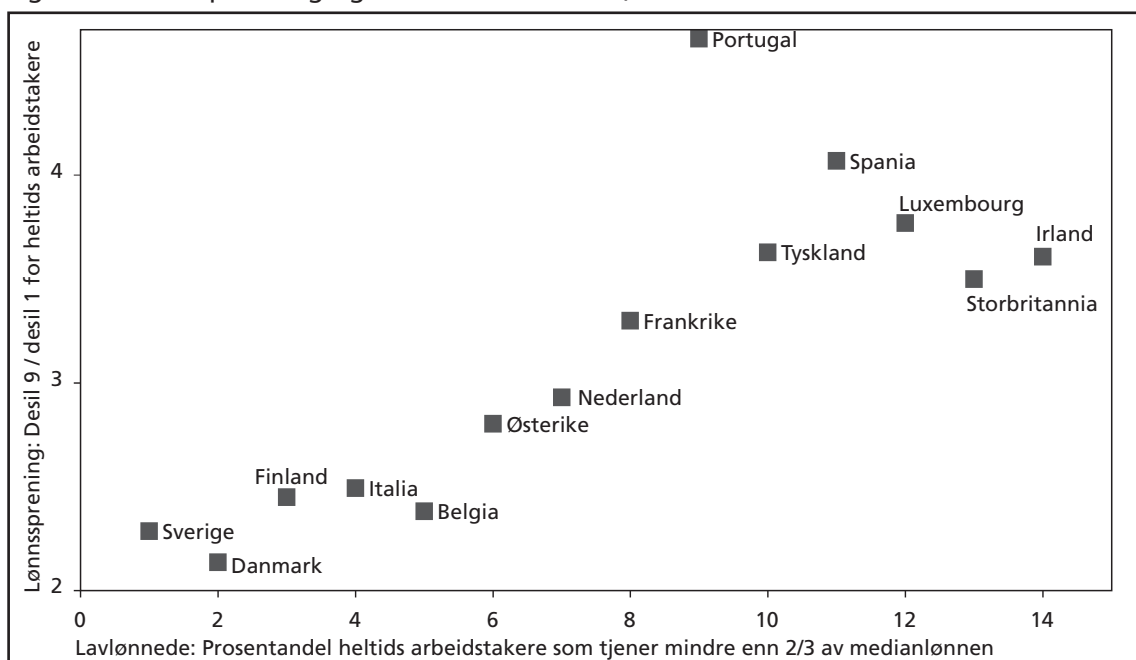
blir også den samlede tariffavtaledekningen forskjellig i landene. Det kan også legges til at i Finland og Italia finnes det mulighet for at en arbeidstaker ved hjelp av rettsapparatet kan sikre seg det alminnelige lønnsnivået i bransjen eller yrket. Som regel vil dette være den tariffavtalte minstelønnen.

Hvis vi starter i Norden, har ingen av landene lovfestet minstelønn. I Sverige og Danmark settes minstelønn utelukkende ved tariffavtaler, og partene baserer seg på at tariffavtalene har sterk avsmittende virkning til de som ikke bindes direkte. Dette er også utgangspunktet i Norge, men her er tariffavtaledekningen lavere. Derfor finnes det en mulighet for å allmenngjøre tariffavtalt minstelønn, og foreløpig er det fattet ett vedtak om dette i Norge. I Finland er tariffavtalt minstelønn også utgangspunktet, men her er allmenngjøring langt vanligere enn i Norge.

I Irland og Storbritannia er det lovfestet minstelønn sammen med tariffavtalt minstelønn som spiller hovedrollen. Tariffavtaledekningen har ellers gått tilbake de siste tiårene i disse to landene (pålitelige tall for dekningsen i Irland er ikke tilgjengelige). På kontinentet er det ikke uvanlig å finne at alle de tre typene minstelønn er utbredt. Tyskland er ett unntak, her finnes ingen lovfestet minstelønn, og allmenngjort minstelønn har kun betydning innenfor enkelte bransjer (spesielt byggfagene). Østerrike er et annet unntak, her er tariffavtaledekningen så høy at det ikke er særlig behov for lovfestet minstelønn. Italia er som nevnt et tredje unntak, her mangler vi pålitelige tall for tariffavtaledekningen men den antas i praksis å være svært høy.

Utbredelsen av ulike former for minstelønn har selvsagt sammenheng med hvilke behov det enkelte land har identifisert i forbindelse med lønnsdannelsen. I figur 2.1 er mål for lønns-spredning (lønnsulikhet) og andel lavlønnede i de fleste opprinnelige EU-land gjengitt. Jo høyere verdier, jo mer ulikhet eller jo flere lavlønnede. De to landene som sist innførte lovfestet minstelønn, ligger lengst til høyre i figuren. I disse to landene vet vi også at

Figur 2.1 Lønnsbredning og andel lavtlønte i EU, midten/slutten av 1990-tallet⁴



tariffavtaledekningen har gått tilbake de siste 20–25 årene, slik at tariffavtalt minstelønn fremstår som et lite egnet alternativ i bekjempelsen av lavlønnsproblemer. Norge vil ligge i nærheten av de andre nordiske landene, altså nede til venstre i figuren.⁵ Her har lovfestet minstelønn hittil ikke vært noe viktig politisk tema, i stedet har tariffavtaledekningen vært ansett som tilstrekkelig høy til å kunne løse lavlønnsproblemer. I enkelte mellomliggende land pågår debatten om virkemidler mot lavlønnsproblemer for fullt. Dette er spesielt godt illustrert i Tyskland (se kapittel 5), hvor tariffavtaledekningen er middels, og hvor det i dag ikke finnes lovfestet minstelønn.

3 Lovfestet nasjonal minstelønn i Europa

Lovfestede nasjonale minstelønnsordninger har en lang historie i europeisk arbeidsliv. Allerede i 1950 ble en slik ordning introdusert i Frankrike.⁶ To unntak er Storbritannia og Irland, som fikk sine ordninger innført i 1999 og 2000. I dag har 18 av 25 medlemsland i EU lovfestet en eller annen form for nasjonal minstelønn.⁷ Vi har valgt å se nærmere på de nasjonale minstelønnsordningene som eksisterte innenfor EU-området før utvidelsen 1. mai 2004, med det formål å holde kompleksiteten nede, men også fordi dette er land som er best egnet til å sammenliknes med Norge.

Ulikheter i levetid og tidspunkt for etablering gjør sammenlikning av minstelønnsordninger og deres effekter vanskelig, og i mange tilfeller lite hensiktsmessig.⁸ Sammenlikning er også vanskelig på bakgrunn av at ordningene opererer innenfor forskjellige økonomiske, sosiale og politiske sammenhenger, og må ses i lys av ulike arbeidsmarkedssystemer, skattesystemer og ikke minst velferds- og trygdesystemer. Videre er det store nasjonale forskjeller mellom landene med hensyn til hvordan minstelønnsordningene er utformet, hvordan de fungerer og hva som legges i begrepet minstelønn. Forskjeller i nasjonal statistikk og ulike metodiske tilnærminger for å studere disse systemene bidrar ytterligere til sammenlikningsproblemer.

Til tross for disse ulikhetene kan det uansett være nyttig å studere andre lands erfaringer med minstelønn, selv om overførbarheten av disse erfaringene mellom land ikke alltid kommer klart opp i dagen. Minstelønnsystemene opererer i et samspill med ulike økonomiske, sosiale, politiske og institusjonelle faktorer, som vil gi ulikt utfall i forskjellige sammenhenger. Samtidig viser forskning og empiri at man i stor grad også står overfor ganske like utfordringer med hensyn til minstelønn, og at formålet med disse systemene ikke varierer vesentlig mellom landene hvor det er blitt innført.

3.1 Formål

Hovedformålet med de fleste minstelønnsordninger som eksisterer i Europa i dag har vært å skape sosial trygghet for arbeidstakere gjennom å sikre et minste akseptabelt inntektsnivå knyttet til arbeid. Dette gjenspeiler kravene i ILOs minstelønnskonvensjon nr. 131 av 1970, og tilgrensende ILO-reguleringer.⁹ Men dette formålet har flere dimensjoner. En viktig dimensjon har vært å få bukt med de mest ekstreme formene for utnyttning av arbeidstakere, spesielt i typiske lavlønnsbransjer. For å oppnå dette har man innført minstestandarder for å legge bånd på arbeidsgivers styringsevne med hensyn til lønnsfastsettelse i individuelle arbeidsforhold, og spesielt når det gjelder de svakerestilte gruppene i arbeidsmarkedet. I forlengelsen av dette har et annet viktig moment vært å beskytte arbeidstakere i bransjer hvor det er mangel på beskyttelse gjennom tariffavtaler, og hvor fagbevegelsens stilling har vært

svak. Bransjene vi snakker om her er særlig de innenfor tjenesteytende sektor, primærnærings- og helse- og sosialsektoren.

Minstelønssystemer har også vært sett på som viktige med hensyn til å redusere lønnsforskjeller mellom grupper. Siden tidlig på 1980-tallet har man sett store endringer i europeiske arbeidsmarkeder, hvor lønnsforskjellene mellom ulike grupper arbeidstakere er blitt større. Også her blir fagbevegelsens svekkede rolle i mange europeiske land brukt som en viktig forklaringsfaktor.¹⁰ I fravær av en sterk forhandlingsmakt bidrar minstelønn til å redusere forskjeller mellom lavlønnsgrupper og grupper høyere oppe i lønshierarkiet. Man snakker her spesielt om forskjeller mellom lavlønnsgrupper, men også mer generelle effekter som lønnsforskjeller mellom kvinner og menn. Likestillingseffekten av minstelønnsordninger er derfor ofte blitt brukt for å rettferdiggjøre deres eksistensberettigelse. I de fleste europeiske landene utgjør kvinner en stor majoritet av de lavlønte arbeidstakerne, og en heving av denne gruppens lønn vil derfor være formålstjenlig når det gjelder å styrke kvinners stilling i arbeidsmarkedet.

Et siste viktig begrunnelse for minstelønn er at den har vært et ledd i bekjempelsen av fattigdom. Et slikt virkemiddel er å forbedre eller introdusere mekanismer som skal forhindre uholdbart lave lønninger.¹¹ Som vi skal se senere har blant annet Storbritannia introdusert en minstelønnsordning nettopp for dette formålet. Sammenhengen mellom arbeid og fattigdom gjenspeiles også i de europeiske landenes fellespolitikk gjennom EU. Sosial- og sysselsettingspolitikk går hånd i hånd i den såkalte Lisboa-strategien,¹² hvor EU-landene har forpliktet seg til å jobbe for en betydelig reduksjon av fattigdom og sosial eksklusjon innen 2010. Ett av de uttalte målene fra kommisjonens og medlemslandenes side i oppfølgingen av denne handlingsplanen, er at medlemslandene skal legge til rette for at folk kan komme seg fra velferd og sosiale ytelser over til arbeid, og at dette skal lede til en reell heving av folks inntekt.¹³

3.2 Fastsettelse og regulering

De nasjonale minstelønssystemene i Europa varierer mye med hensyn til hvordan de er utformet og hvordan de fungerer. Spesielt er det store variasjoner i hvilke lønnskomponenter som regnes med i minstelønnen. Det vil derfor være lite hensiktsmessig med en detaljert kvantitativ beskrivelse av hvordan de er bygget opp og hvilke prosedyrer som følges. I stedet vil denne gjennomgangen fokusere på et knippe viktige egenskaper ved ordningene som eksisterer: hvordan minstelønnen fastsettes og reguleres, hvordan reglene håndheves, hvilke grupper som er dekket av disse reglene, hvor mange grupper som mottar minstelønn, og på hvilket nivå minstelønnsatsen(e) ligger. Nedenfor skal vi gå gjennom noen av de mest karakteristiske kjennetegnene ved minstelønssystemene.

I de fleste land fastsettes minstelønnsatsen ved lovgivning, enten ved lov eller forskrift. I noen tilfeller kan dette være på bakgrunn av en ren politisk beslutning, men i de fleste tilfeller dreier det seg om en beslutning som tas enten på bakgrunn av en eller annen form for konsultasjon med arbeidslivets parter (Storbritannia, Irland, Spania og Portugal), eller på bakgrunn av automatisk indeksering i forhold til pris- eller lønnsutvikling (Frankrike,

Benelux-landene).¹⁴ Det vil være overlappende måter dette gjennomføres på, og derfor er ikke disse to typene utømmelige, men de beskriver hvor tyngdepunktet ligger i fastsettelsen av minstelønningene. Andre faktorer som sysselsettingsutviklingen, utviklingen i arbeidsløsheten, og ikke minst den nasjonale industriens konkurransesituasjon og bedriftenes evne til å betale minstelønn, blir også tatt med i betraktningen.

Dette poenget kan illustreres ved å se på forskjellen mellom systemene i Storbritannia og Frankrike. I Storbritannia, som vi skal se senere, reguleres minstelønnen ved at myndighetene lovfester minstelønnen til et ønsket nivå, på bakgrunn av anbefalinger gitt av en lavlønnskommisjon. Denne kommisjonen har da løpende evaluert og vurdert utviklingen i minstelønnen og andre økonomiske indikatorer over tid, og anbefaler et nivå i lys av dette. I praksis har regulering funnet sted én gang i året. Den franske minstelønnen (Salaire minimum interprofessionnel de croissance, SMIC) justeres i utgangspunktet automatisk på bakgrunn av den generelle prisveksten. Hvis prisveksten i løpet av året overstiger to prosent, vil minstelønnen automatisk bli oppjustert. I tillegg gjennomføres det konsultasjoner med den nasjonale forhandlingskommisjonen (Commission nationale de la négociation collective) i juli hvert år. Denne kommisjonen er et partssammensatt utvalg bestående av representanter fra arbeidstaker- og arbeidsgiversiden.¹⁵ Dette utvalget evaluerer, som den britiske lavlønnskommisjonen, minstelønnsutviklingen i et bredere perspektiv, hvor det også tas hensyn til andre økonomiske indikatorer som for eksempel lønnsvekst og sysselsettingsutvikling. På bakgrunn av kommisjonens anbefalinger kan myndighetene gjøre endringer i minstelønnen i forhold til prisutviklingen.

Selv om minstelønnen fastsettes og reguleres i det store og hele uten direkte deltakelse fra arbeidslivets partner, så har partenes rolle blitt institusjonalisert på en eller annen måte gjennom konsultasjon og/eller deltakelse i utvalgsarbeid i de fleste europeiske landene med lovfestet minstelønn. Hvor vidtrekkende denne deltakelsen er og hvilken betydning den har, varierer. I Irland er partenes innflytelse relativt stor (som vi skal se senere), ved at anbefalinger om regulering av minstelønn fastsettes gjennom avtaleforhandlinger mellom de sentrale partene i arbeidslivet. Men fortsatt skal anbefalingene godkjennes og gjøres gjeldende gjennom lov. I Nederland konsulteres partene bare i de tilfeller hvor minstelønnsatsen skal frysas relativt til utviklingen i gjennomsnittslønnen, mens de under normale omstendigheter ikke konsulteres om regulering. Belgia er nokså unikt ved at minstelønnsatsen fastsettes gjennom forhandlinger i et i utgangspunktet rådgivende organ, det såkalte nasjonale arbeidslivrådet (Nationale arbeidsraad). Dette rådet har deltakere fra de viktigste organisasjonene i arbeidslivet, og skal i utgangspunktet bare gi råd og anbefalinger til myndighetene med hensyn til generelle utviklingstrekk innenfor sosial- og velferdsområdet. Dette rådet har fått delegert forhandlingsmakt, gjennom lovverket, til å forhandle frem avtaler om minstelønn som gjøres gjeldende for økonomien i sin helhet.¹⁶ Men det normale er altså at partene på en eller annen måte konsulteres i forkant av regulering av minstelønnen, og at de også i noen land er med i utvalgs- og evalueringsarbeid. Utover dette er partenes rolle moderat.

3.3 Håndheving¹⁷

I de fleste europeiske statene ligger ansvaret for håndheving av minstelønsreglene hos det nasjonale arbeidstilsynet, med noen få unntak (Storbritannia). Utgangspunktet for de fleste ordningene er at ansvaret for å melde lovovertrедelser ligger hos den individuelle arbeidstaker, men dette støttes opp av et relativt omfattende statlig håndhevingsapparat med vidtrekkende myndigheter. Disse håndhevingsorganene har i de fleste europeiske landene både en proaktiv og reaktiv rolle. De har egne inspektører som utfører inspeksjoner på bakgrunn av klager fra individuelle arbeidstakere eller fagforeninger, eller gjennomfører uanmeldte inspeksjoner på selvstendig initiativ. I hvilken grad disse inspektørene har innsyn i bedrifters regnskaper og lønningslister, varierer. I Storbritannia og Irland (som vi skal se senere) og i Luxembourg har inspektørene slik innsynsrett. Straffereaksjoner ved lovovertrедelser varierer mellom landene. I de fleste landene kan arbeidstakere bringe saker frem for rettsapparatet, og kreve å få tilbakebetalt lønn fra arbeidsgiver. I noen få land kan også arbeidstilsynet eller et annet myndighetsorgan gjøre dette (blant annet Storbritannia). Også bøter er i noe utstrekning brukt som et sanksjonsmiddel, blant annet i Spania og Luxembourg. I Portugal kalkuleres bøter på grunnlag av bedriftens omsetning. I Frankrike kan inspektører også involvere politimyndighetene i arbeidet.

3.4 Hvem som dekkes

I utgangspunktet skal alle arbeidstakere være dekket av de nasjonale minstelønsordningene i Europa. De er i prinsippet universelle. Men til tross for dette eksisterer det store variasjoner med hensyn til hvilke grupper arbeidstakere som faller inn under ordningene, og hvilke satser som gjøres gjeldende for ulike grupper. Grunnen til disse avvikene fra hovedprinsippet er først og fremst at man ønsker å beskytte sysselsettingen av visse grupper arbeidstakere. Tabell 3.1 gir en oversikt over dekningsgrad, differensiering og unntak i land med lovfestede nasjonale minstelønnsatser i Europa.

Tabellen gir et grovt bilde av virkeligheten. Går man mer detaljert til verks, vil man finne enda større variasjoner. Som vi ser er normen at alle arbeidstakere uavhengig av sektor er dekket, men i noen land er ansatte i offentlig sektor unntatt eller underlagt annen/separat lovgivning om minstelønn. I de fleste landene opererer man med differensierte satser for unge arbeidstakere. Dette kan ta form av gradvis reduserte satser per år fra en bestemt alder (Belgia, Nederland, Frankrike og til en viss grad Irland), én sats for alle yngre arbeidstakere under en viss alder (Portugal og Spania), eller satser basert på kategorier av yngre arbeidstakere (Storbritannia og Luxembourg). Grunnen til at unge arbeidstakere i stor grad er underlagt differensierte satser, er at disse har mindre erfaring og kompetanse og derfor er mindre produktive enn eldre arbeidstakere. Bedriftene må derfor kunne kompensere for mangel på produktivitet gjennom redusert lønn. Alternativet for bedriftene vil være å ikke ta inn yngre arbeidstakere, og dermed gjøre det vanskelig for yngre arbeidstakere å få jobb. Redusert sats vil gjøre det lettere for unge arbeidstakere å komme inn på arbeidsmarkedet.

Tabell 3.1 Minstelønnsdekning og differensiering eller unntak fra minstelønn.

	Sektor	Alder for normal sats	Aldersdifferensiering**	Lærlinger	Annet
Belgia	Privat sektor	21	Progressivt fra 16 til 20***		
Frankrike	Alle	18	17 (90%), 16 (80%)	Aldersdifferensiert frem til 25 år	Differensiert på handikap
Hellas	Alle*	15	Nei		Differensiert på arbeider/funksjonær og sivil status
Irland	Alle	18*****	17 og under (80%)	Aldersdifferensiert	
Luxembourg	Privat sektor	19	17-18 (80%), 15-17 (75%)		Differensiert faglært/ufaglært
Nederland	Alle	23	Progressivt fra 15 til 22****	Unntatt	
Portugal	Alle	ingen	Nei	Redusert (20%)	Differensiert på handikap
Spania	Alle	16	Nei	Reduserte satser	
Storbritannia	Alle	22	18-21 (85%), 16-17 (62%)	Reduserte satser	

Kilde: ILOs minstelønnsdatabase, Fifth report of Low Pay Commission 2005, OECD

* Minstelønninger i offentlig og privat sektor fastsettes separat.

** I prosent av normal sats

*** 20 (94%), 19 (88%), 18 (82%), 17 (76%), 16 (70%)

**** 22 (85%), 21 (72,5%), 20 (61,5%), 19 (52,5%), 18 (45,5%), 17 (39,5%), 16 (34,5%), 15 (30%)

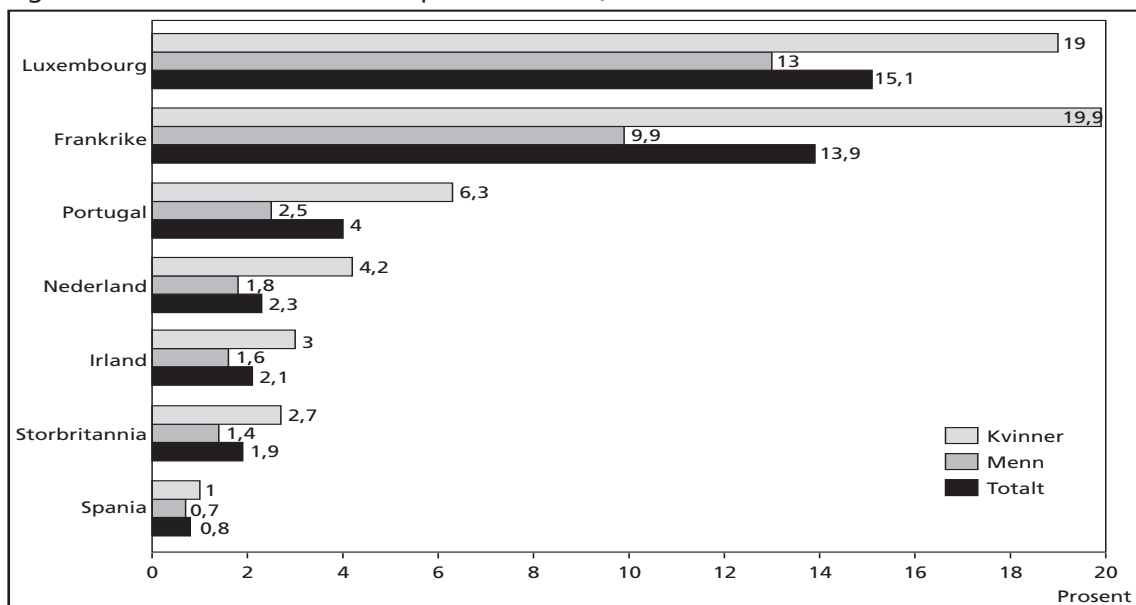
***** Full sats ved fylte 18 år avhenger av hvor lenge man har vært sysselsatt (80% for ett år, 90% for to år, 100% for tre år og oppover)

Lærlinger og arbeidstakere under opplæring i bedriftene er også en gruppe som er underlagt reduserte satser, eller unntatt fra reglene, som tilfellet er i Nederland. Hovedbegrunnelsen her likner på den som ble gitt for yngre arbeidstakere, nemlig at disse koster bedriftene mer og derfor er mindre produktive. Kostnadene knyttet til denne gruppen er i større grad reell, da de er direkte knyttet til målbar opplæring. Kostnadene brukt til opplæring vil derfor nødvendigvis måtte kompenseres i lønn. I noen land reduseres også satsene avhengig av arbeidstakeres funksjonsevne eller handikap. Reglene for dette er ofte svært kompliserte, men i grove trekk differensieres det på grunnlag av grad av funksjonsevne.

En siste viktig fellesnevner for disse systemene, men som ikke kommer frem av tabell 3.1, er at det bare i liten grad gjøres forskjell på arbeidstakere på deltid eller med annen atypisk tilknytning til arbeidslivet. I de fleste tilfeller vil minstelønnen avkortes i forhold til arbeidstakernes arbeidstid.

3.5 Dekningsgrad

Figur 3.1 Andelen arbeidstakere på minstelønn, 2002¹⁸

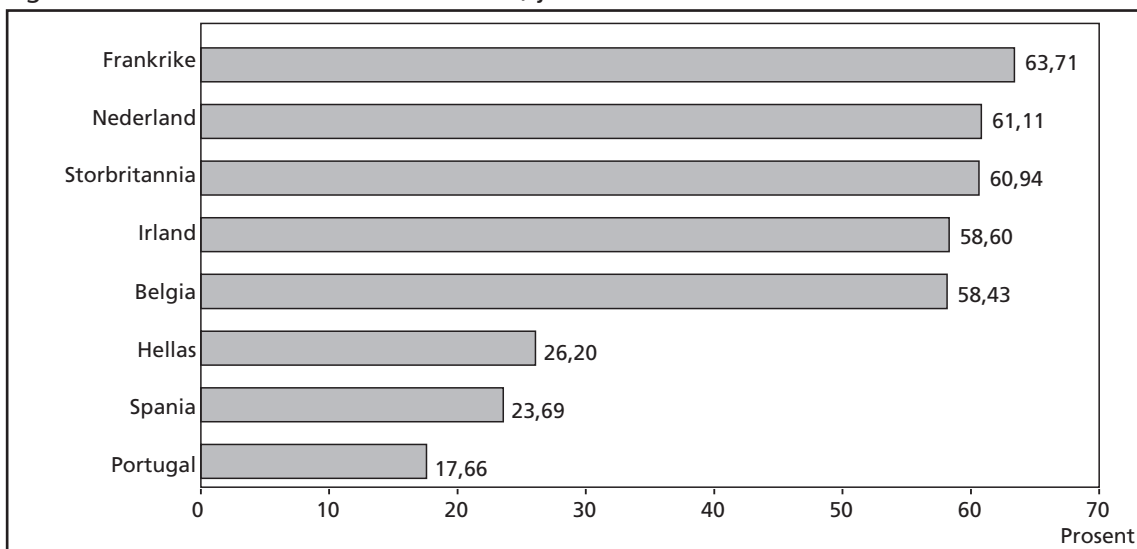


Det er knyttet en god del usikkerhet med hensyn til kvaliteten på data over hvor mange som faktisk mottar minstelønn i de ulike europeiske landene. Dette skyldes både ulikheter i hvordan dette fenomenet måles i de ulike landene, men også ulikheter i hvilke typer arbeidstakere som er dekket, og ikke minst lønnsforskjeller mellom disse gruppene. Derfor er det store variasjoner mellom de europeiske landene med hensyn til antall arbeidstakere som faktisk mottar lovfestet minstelønn. Luxembourg og Frankrike har et betydelig antall arbeidstakere på nivå med minstelønn, i hvert fall sammenliknet med de andre landene. En forklaring på det kan være at minstelønnsnivået i disse to landene også ligger høyt i forhold til medianlønnen.

Minstelønnsinntakene deler de samme karaktertrekk som lavlønsarbeidstakere generelt. Som vi ser ut fra figur 3.1 er forskjeller i kjønn viktig. Lovfestet minstelønn er et fenomen som berører langt flere kvinner enn menn i Europa. Det vi ikke ser ut fra figuren er at også ungdom og etniske minoriteter oftere er overrepresentert blant grupper på minstelønn. Andre viktige faktorer som bestemmer sannsynligheten for å være minstelønnsinntaker er grad av atypisk arbeid som deltid, midlertidig ansettelse osv. Bransjetilknytning og bedriftsstørrelse er også faktorer som er bestemmende for hvor sannsynlig det er at en arbeidstaker vil motta minstelønn. De mest utsatte bransjene er typiske lavlønsbransjer i servicesektoren, som varehandel og hotell og restaurant. Landbruket representerer også en bransje med mange minstelønnsinntakere.

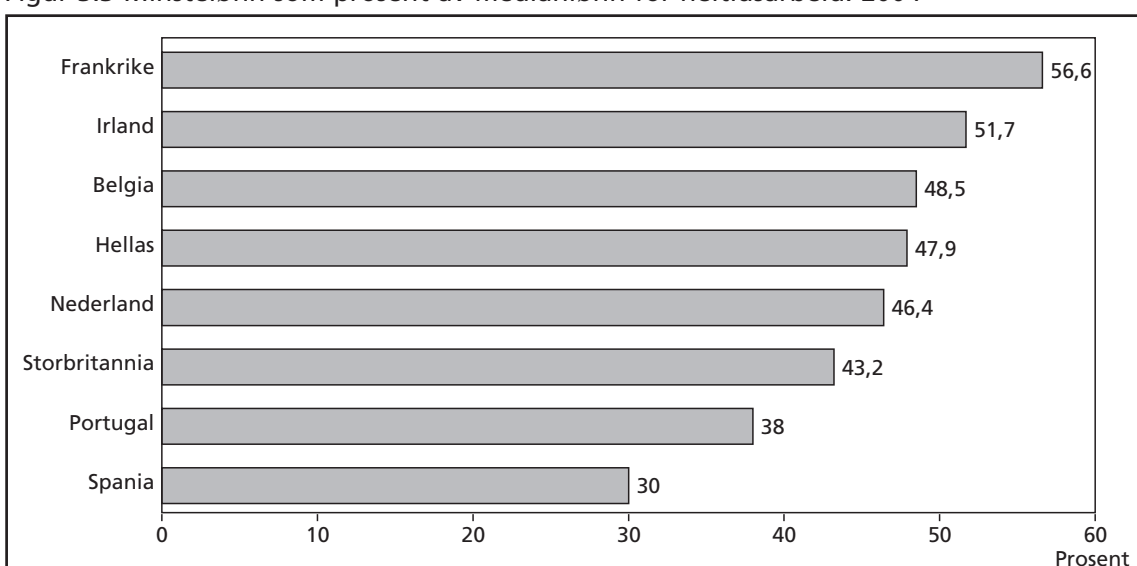
3.6 Minstelønnsnivået

Figur 3.2 Minstelønnssetter i EU. I kroner, januar 2004¹⁹



I figur 3.2 er minstelønnen målt i norske kroner oppgitt for et utvalg land i Europa. Vi ser av figuren at Hellas, Spania og Portugal ligger klart lavest. Derfra dobles minstelønnen i den andre gruppen bestående av Belgia, Irland, Storbritannia, Nederland og Frankrike. Men denne figuren skjuler nasjonale forskjeller i generelt velstandsnivå, og ikke minst forskjeller i relativt lønnsnivå. Minstelønnsnivåer målt i samme valuta sier lite om den reelle verdien av minstelønnen innenfor en nasjonal kontekst. For å etablere en mer realistisk bilde av den nasjonale verdien av minstelønnsnivåene, vurderes de derfor ofte i lys av den nasjonale medianlønnen.²⁰ Figur 3.3 viser nasjonalt minstelønnsnivå i prosent av nasjonal medianlønn i de samme landene.

Figur 3.3 Minstelønn som prosent av medianlønn for heltidsarbeid. 2004²¹



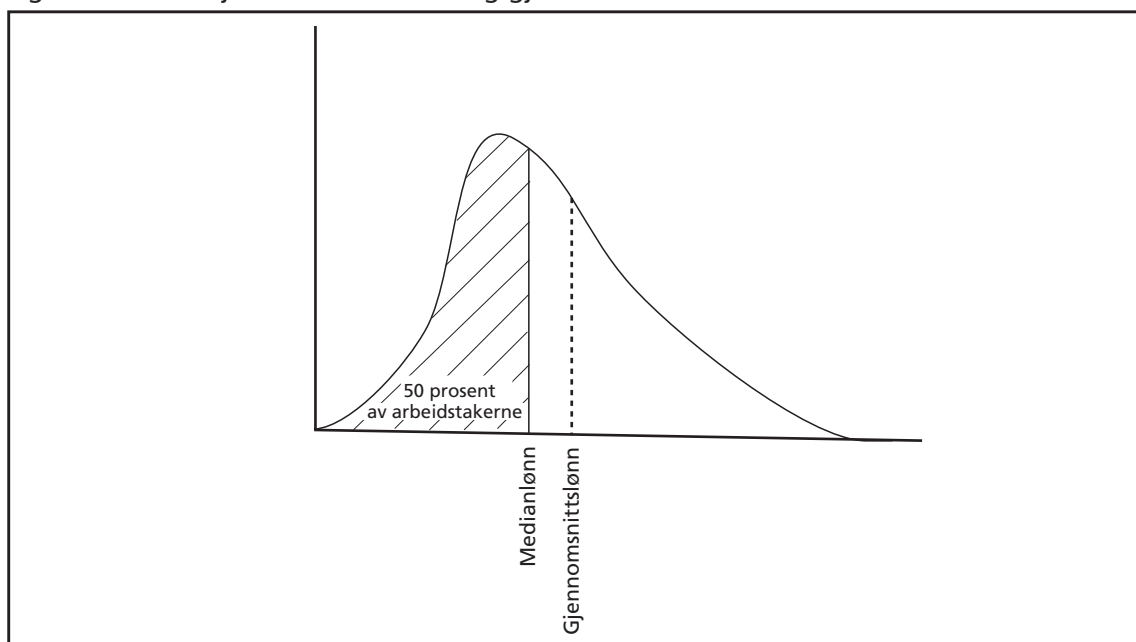
Det vi ser ut fra denne figuren er at minstelønningene i Europa ligger på rundt eller under halvparten av medianlønnen. Skillet mellom de søreuropeiske landene og de nord- og mellomeuropeiske landene er ikke lenger så markant. Minstelønnen ligger mellom 30–50 prosent av medianinntekt. Det er også interessant å se hvordan situasjonen for minstelønns-mottakerne har utviklet seg over tid. I Storbritannia har minstelønnen økt betydelig de siste tre årene som resultat av to store oppjusteringer i 2003 og 2004, men jevnt over har minstelønnene i Europa sunket relativt til medianlønnen.²² Dette forklares blant annet med at det ved innføringen av ordningen i Storbritannia var så stor usikkerhet med hensyn til effekter, at man bevisst satte satsen på et lavt nivå.

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

3.7 Minstelønn og medianlønn

I dette notatet brukes uttrykket medianlønn nokså mye. Dette er et statistisk uttrykk, og har sin bakgrunn i at lønnsfordelingen i et samfunn ofte er «venstreskjev» – se figur 3.4. Hvis vi bruker gjennomsnittslønn som mål, vil dette målet påvirkes av at mange arbeidstakere ligger under gjennomsnittet, mens et mindre antall arbeidstakere kan trekke gjennomsnittet opp ved hjelp av til dels svært høye lønninger. Samtidig vil innslaget av svært høye lønninger variere betydelig mellom land. Medianen deler derimot de ansatte i to like store grupper, og vi måler den lønnen som ligger midt i fordelingen. Medianen vil dermed ligge under gjennomsnittet, nettopp fordi lønn som regel er «venstreskjev» fordelt. Samtidig får vi et mål som egner seg bedre som sammenlikningsgrunnlag mellom land.

Figur 3.4 Illustrasjon av medianlønn og gjennomsnittslønn



Minstelønnens plassering i forhold til medianlønnen blir ofte brukt innenfor økonomisk teori og blant beslutningstakere, som en indikator på effektpotensialet av et minstelønnsystem på den nasjonale økonomien, sysselsetting og bedriftenes evne til å absorbere kostnader (minimum wage bite). Lønn er i de fleste tilfeller den viktigste kostnadsfaktoren i produksjon av varer og tjenester, og bedriftens evne til å absorbere endringer i medianlønnen blir ofte også sett på som et mål på bedriftens lønnsomhet og produktivitet.²³ Dette har igjen betydning for sysselsetting og lønnsutvikling i bedriften. I et makroperspektiv kan man si at medianlønnen derfor også sier noe om nasjonal produktivitet og lønnsomhet, og vil derfor vil kunne ha betydning for nasjonal sysselsetting og lønnsutvikling.²⁴

I tillegg sier forholdet mellom minstelønn og medianlønn noe om lønnsforskjeller i samfunnet (eller innenfor en sektor/bransje). Jo større avstand det er mellom minstelønn og medianlønn, jo større er lønnsforskjellene mellom de lavest lønte og andre grupper lønns-takere i samfunnet. Derfor vil utviklingen i minstelønnen relativt til medianlønnen ha mye å si for utviklingen i lønnsforskjeller i arbeidsmarkedet, spesielt blant de lavest lønte. Lavlønnsgrupper, og lavlønnsproblemet, måles på bakgrunn av deres plassering relativt til medianlønnen, og grensen for lavlønn i Europa settes gjerne ved to tredeler av medianlønn (se også figur 2.1).²⁵

Forholdet mellom minstelønnsnivå og medianlønnsnivå er blitt et viktig kriterium for fastsettelse av minstelønn i Europa (og i andre land), spesielt i tilknytning til en vurdering av effektene av minstelønn på sysselsetting og lønnsutvikling.²⁶ Hvilke effekter lovfestet minstelønn vil ha, avhenger av på hvilket nivå den plasseres i forhold til medianlønnen. Hvilket nivå minstelønnen må settes på for å ha minst mulig negative (eller positive) konsekvenser, sier faglitteraturen og politiske dokumenter lite om, og vil variere avhengig av den økonomiske, sosiale og politiske konteksten den fastsettes innenfor, og ikke minst i forhold til hvilket formål som ligger til grunn for innføringen og opprettholdelsen av minstelønnen.

3.8 Sysselsettingseffekter

Effekter på sysselsetting er kanskje den viktigste problemstillingen knyttet til minstelønn i Europa, spesielt blant beslutningstakere og økonomer. Hovedargumentet er at minstelønnen, hvis satt «for høyt», vil redusere verdien av lavlønnen (og gjerne ufaglært) arbeidskraft i forhold til deres produktivitet, og bedrifter vil av den grunn enten redusere sysselsettingen eller ikke ansette nye. Dette vil gjøre det vanskelig for utsatte grupper i arbeidsmarkedet, blant annet unge, å skaffe seg arbeid. Selv om dette i noen grad er blitt en etablert sannhet i europeisk sammenheng, så gir studier av minstelønnsystemers sysselsettingseffekter få entydige svar. Empiriske studier fra Frankrike har vist at minstelønnsystemet har hatt betydning for arbeidsledighetsnivået, spesielt blant unge arbeidstakere.²⁷ Samtidig viser alternative studier, blant annet fra Storbritannia, ingen effekter i det hele tatt.²⁸ Den britiske lavlønnskomisjonen har samlet et stort og entydig forskningsmateriale om effektene av minstelønnsystemet siden innføringen i 1999 (som vi skal se senere). Sammenlikner vi de to landenes minstelønnsnivå relativt til medianlønnen, ser vi at det franske nivået (56,6 prosent) er betydelig høyere enn det britiske (43,2 prosent), samtidig er det i Frankrike et

betydelig antall arbeidstakere som har en lønn tilsvarende minstelønnsatsen. Dette kan være noe av grunnen til at det franske minstelønnsystemet i perioder har hatt negative konsekvenser for sysselsettingen, om enn moderate. Men alt i alt gir forskning få klare holdepunkter med hensyn til minstelønnseffekter på den generelle sysselsettingen i Europa.

3.9 Unge arbeidstakere

I mangel på konkrete holdepunkter i forhold til minstelønnseffekter på den generelle sysselsettingsutviklingen, har man i økende grad rettet søkelyset på arbeidsmarkedssituasjonen for ungdom og yngre arbeidstakere. Dette er som nevnt en utsatt gruppe som på grunn av liten erfaring og lav produktivitet har spesielle vanskeligheter med å komme inn på arbeidsmarkedet. Differensieringen mellom unge og erfarne arbeidstakere er blitt gjort nettopp for å beskytte sysselsettingen av unge arbeidstakere mot eventuelle negative konsekvenser av å øke kostnadene på arbeidskraft. Aldersdifferensierte satser har vært et forsøk på å lette denne gruppens tilgang til arbeid. Også her varierer erfaringene. I én studie sammenliknes effektene av minstelønn over tid på sysselsettingen i Frankrike, Nederland, Spania og Storbritannia.²⁹ I tilknytning til Storbritannia så man på endringer knyttet til avviklingen av det gamle utvalgssystemet (se nærmere i kapittel 4). I denne studien fant man ingen effekter på sysselsettingen blant ungdom ved endringer i minstelønnsatsene verken i Storbritannia eller i Frankrike. I Nederland fant man en liten positiv effekt av en reduksjon i ungdomsratene på tidlig 1990-tallet. I Spania kunne man identifisere en liten reduksjon i sysselsettingen blant ungdom, men dette ble kompensert for med en økning i den totale sysselsettingen.

Det meste man kan si i tilknytning til sysselsettingseffekter, er at under gitte forutsetninger vil en minstelønn fastsatt på et visst nivå med all sannsynlighet lede til en reduksjon i sysselsettingen og/eller økt arbeidsledighet, men at dette også avhenger av en rekke andre faktorer, som for eksempel den generelle økonomiske konjunkturutviklingen og bedrifters evne til å ta økte kostnader gjennom endring i produksjonsmetoder eller organisering av arbeidet, eller gjennom å øke prisene på produktene eller tjenestene man produserer. Til tross for lite entydig erfaring på området, så fortsetter de europeiske landene å fastsette moderate minstelønnsatser med det for øye å unngå store sysselsettingseffekter.

3.10 Effekter på lønn

Minstelønn kan bidra til å endre lønnsforskjeller ved at andelen lønnstakere under minstelønnsatsen blir redusert og andelen på minstelønnsatsen blir hevet, men den kan også opprettholde lønnsforskjeller ved smitteeffekter høyere opp i lønnshierarkiet. Et viktig formål bak innføringen av minstelønnsystemer i de fleste europeiske statene, uavhengig av på hvilket tidspunkt de ble etablert, har vært omfordeling av lønn og reduksjon av lønnsforskjeller i samfunnet. Man har ønsket å heve lønningene til de lavest lønte sammenliknet med arbeidstakere høyere opp i lønnshierarkiet, og redusere lønnsgapet mellom kvinner og menn.

I varierende grad har de europeiske statene klart dette. I noen land (Belgia, Frankrike og Spania) har lønnsforskjellene i samfunnet, og andelen lavlønnede, økt sammenhengende de siste 20 årene, mens man i Portugal, Storbritannia og i noen grad Irland, har sett en reduksjon i lønnsforskjeller de siste årene. Med hensyn til likelønnsproblematikken så ser man jevnt over en svak reduksjon av lønnsforskjellene mellom menn og kvinner i Europa de siste 10–15 årene.³⁰ I hvilken grad denne reduksjonen skyldes minstelønssystemene er usikkert, da lønns-gapet mellom menn og kvinner er minst i land *uten* en minstelønn (blant annet Norge, Sverige og Danmark). I disse landene skyldes nok en reduksjon i lønns-gapet et godt utbygd tariffavtalesystem og en sterk fagbevegelse.³¹ Men uten minstelønnen ville nok lønnsforskjellene mellom kvinner og menn vært mye større i de europeiske statene hvor tariffavtalene og partene er på vikende front. Storbritannia og Irland er i den forbindelse eksempler på minstelønssystemets positive virkninger på lønns-gapet mellom kvinner og menn.

3.11 Minstelønn og fattigdom

Et annet viktig fordelingsaspekt er minstelønnens effekter på fattigdom. Fattigdomsproblematikken er nært knyttet til lavlønnsproblematikken, da lønn for de fleste er den viktigste formen for inntekt. Minstelønn øker inntektsgrunnlaget og derigjennom levestandarden for de lavest lønte, og på den måten hever man enkelt individer over allerede definerte fattigdomsgrenser. Men fattigdom er et bredere problem enn bare lav lønn, og det er i all hovedsak et problem som berører de som av ulike grunner står utenfor arbeidsmarkedet. Om man faller inn under fattigdomsgrensen eller ikke, vil avhenge av for eksempel hvor mange medlemmer husholdningen har, hvor mange av disse som mottar lønn, hvilke andre ytelser husholdningen mottar, hvilken skatt den er underlagt osv. Lønn er derfor bare én av mange faktorer som er bestemmende for folks inntekt og velstand.

Minstelønn som en mekanisme for å bekjempe fattigdom har derfor ofte mer tatt form av politisk retorikk enn praktisk logikk. I de senere årene er debatten i europeisk arbeidsliv i større grad derfor fokusert på en mindre utbredt del av fattigdomsproblemet, de arbeidende fattige (*working poor*)³². Dette er grupper som er i arbeid, men som mangler et inntektsgrunnlag til å overleve på. Minstelønn blir i denne sammenheng sett på som et viktig bidrag for å heve vilkårene for de arbeidende fattige, og vil, i samspill med andre sosial- og velferdspolitiske tiltak, også kunne bidra til en generell fattigdomsreduksjon. Om lag syv prosent av arbeidstakerne innenfor EU (før utvidelsen) defineres som arbeidende fattige, men det er store variasjoner mellom landene her.³³ Arbeidende fattige er et spesielt utbredt problem i de sydeuropeiske landene (Spania, Portugal, Italia og Frankrike). Ser man på fattigdom som et mer generelt problem, kan man også inkludere Storbritannia og Irland blant disse landene.³⁴

4 Lovfestet minstelønn i Storbritannia, Irland og Nederland

4.1 Storbritannia

Bakgrunn

Det lovfestede nasjonale minstelønssystemet (National Minimum Wage – NMW) i Storbritannia ble innført i 1999, og var en nyvinning i britisk arbeidsliv. Tidligere hadde det eksistert bransjespesifikke ordninger med minstelønnssetninger fastsatt av såkalte minstelønnsutvalg (Wage Councils), men etter sterkt politisk press fra og med 1960-tallet, ble denne ordningen avskaffet i 1993. Med den nasjonale minstelønnsloven av 1998, som var et av de første politiske initiativene fra den nyvalgte britiske arbeiderpartiregjeringen (New Labour) under ledelse av Tony Blair, fikk man for første gang et nasjonalt dekkende system på tvers av bransjer. Systemet ble etablert til tross for motstand fra deler av arbeidsgiversiden og i parlamentet.

Det er viktig å se innføringen av lovfestet minstelønn i lys av andre utviklingstrekk på den tiden. I de to tiårene før arbeiderpartiregjeringen kom til makten, hadde man sett en jevn økning i lønnsforskjeller, og økende fattigdom både i og utenfor arbeidsmarkedet.³⁵ En av de første prioriteringene til den nye arbeiderpartiregjeringen var derfor å håndtere disse sosiale problemene. På arbeidslivsområdet materialiserte dette seg i flere initiativer. Man etablerte mekanismer for å få flere unge og langtidsledige i arbeid gjennom såkalte nye muligheter (New Deals)³⁶, videre etablerte man et program for å skape et mer rettferdig arbeidsliv (Fairness at work)³⁷, i tillegg til ulike tiltak for å øke verdien av arbeid gjennom endringer av skattesystemet for de lavest lønnte³⁸, og ikke minst innføringen av et minstelønnsystem. Man skulle løfte folk ut av fattigdom gjennom arbeid, og redusere andelen sysselsatte fattige (in-work poverty).

Sektorbaserte minstelønnsutvalg 1909–1993

Systemet med minstelønnsutvalg for ulike sektorer ble opprettet i 1909. Det var på den tiden at man begynte å forstå omfanget av lavlønsproblematikken, og man ønsket derfor å etablere mekanismer for å beskytte arbeidstakere i bransjer som ikke var (tilstrekkelig) dekket av tariffavtaler.³⁹ Fagbevegelsen langsiktige mål var at disse ordningene skulle erstattes av kollektive forhandlinger mellom partene – en målsetting man holdt fast ved langt inn på 1970-tallet. På det meste eksisterte det 66 slike lønnsutvalg, som dekket om lag 3,5 millioner ordinære arbeidstakere, og i tillegg 400 000 ansatte i landbrukssektoren.⁴⁰

Utviklingen i de sektorbaserte minstelønnsordningene tok ikke den retningen fagbevegelsen i Storbritannia hadde ønsket, de ble aldri avløst av frie forhandlinger mellom partene.⁴¹ De ble også vurdert som ineffektive med hensyn til målsettingen om å redusere

lavlønnsproblemet, da mange arbeidstakere falt utenfor, og håndhevelsen av reglene var svak overfor uvillige arbeidsgivere. Utvalgenes rolle ble gradvis svekket som resultat av den aktive nedbyggingen av fagbevegelsens makt som fant sted under det konservative partiets regjeringperiode, under ledelse av Margaret Thatcher utover 1980-tallet. På bakgrunn av et forslag lagt frem av regjeringen i 1988 ble de siste gjenværende utvalgene avvirket i 1993.

Det var på denne bakgrunn at ideen om en lovfestet nasjonal minstelønnsordning begynte å sette rot i deler av den britiske fagbevegelsen. Det manglet ikke kritiske røster mot en slik ordning, spesielt ikke blant de mer tradisjonelle fagforbundene. Men diskusjonene rundt en nasjonal ordning tiltok på midten av 1980-tallet, og i 1985 ble innføringen av en slik ordning vedtatt som et krav fra Trade Union Congress (TUC). Ett år senere vedtok også det britiske arbeidspartiet dette⁴², og en nasjonal minstelønnsordning ble innført noen få år etter at arbeiderpartiet under Tony Blair tok over regjeringmakten i 1997.

Den nasjonale minstelønnen (NMW)

Det juridiske rammeverket for minstelønnsystemet i Storbritannia (som også inkluderer Nord-Irland) ble etablert gjennom lov om nasjonal minstelønn av 1998 (National Minimum Wage Act), som trådte i kraft 1. april 1999. Det er, som loven tilsier, et nasjonalt system hvor det i utgangspunktet bare fastsettes én minstelønnsats for alle arbeidstakere, uavhengig av regional, bransjevis eller yrkesmessig tilknytning.

Fastsettelse av minstelønnsnivå

Minstelønnsatsen fastsettes ved lovgivning (forskrift) på bakgrunn av anbefalinger fra den såkalte lavlønnskommisjonen. Vi kommer nærmere inn på kommisjonens rolle og funksjon nedenfor. Arbeidstakere under 16 år og lærlinger under 18 år er unntatt reglene om minstelønn. Minstelønnsatsen fastsettes som timelønn, og er differensiert mellom yngre og erfarne arbeidstakere. Det er én sats for voksne arbeidstakere fra 22 år og oppover (Adult rate). Videre eksisterer det én sats for dem mellom 18–21 år, også kalt utviklingssats (Development Rate). Denne utgjør 85 prosent av satsen for voksne arbeidstakere. I oktober 2004 ble det for første gang introdusert en egen minstelønnsats for yngre arbeidstakere mellom 16–17 år.

Satsene for de tre nivåene er ved siste oppjustering den 1. oktober 2004 som følger:

22 og over:	NOK 58	(GBP 4,85)
18–21:	NOK 49	(GBP 4,10)
16–17:	NOK 36	(GBP 3,00)

Den såkalte utviklingssatsen gjøres også gjeldende for voksne arbeidstakere (dvs. de over 22 år) som mottar offentlig godkjent opplæring i regi av bedriften de første seks månedene av arbeidsforholdet.

Fra minstelønnsordningen trådte i kraft og til siste oppjustering i oktober 2004, har veksten i minstelønnsatsen vært større enn veksten i gjennomsnittslønnen blant voksne arbeidstakere i samme periode.⁴³ Fra 1999 har minstelønnen for voksne arbeidstakere økt

relativt til medianlønnen med 47,6 prosent til 48,5 prosent i 2004. Tabell 4.1 viser utviklingen over tid.

Tabell 4.1 Minstelønn som prosentandel av medianlønn for voksne arbeidstakere

	1999	2000	2001	2002	2003	2004
%	47,6	46,2	45,2	48,1	47,5	48,5

Kilde: LPC 2005

I Storbritannia finnes det ingen lovgivning som fastsetter hvordan regulering av minstelønns-satsen skal skje. Myndighetene har ansvaret for å legge frem et lovforslag som må godkjen-nes av begge kamrene i parlamentet. I praksis, derimot, har justeringer i minstelønns-satse- ne funnet sted én gang i året. Dette har skjedd ved at regjeringen «inviterer» minstelønnskommisjonen til å komme med sine anbefalinger med basis i kommisjonens løpende utredninger og evalueringer. På bakgrunn av kommisjonens anbefalinger skal det legges frem et lovforslag, og myndighetene har som regel fulgt disse anbefalingene.

Håndheving

I utgangspunktet er det den individuelle arbeidstakers ansvar å melde brudd på minstelønnsloven og eventuelt få sin sak opp i rettsapparatet. I tillegg eksisterer det et offentlig støtte- og håndhevingsapparat. Ansvaret for å håndheve lovverket er delegert til det britiske skat- tedirektoratet (Inland Revenue). Skattedirektoratet har etablert en krisetelefon hvor arbeids- takere og andre kan rette klager på arbeidsgivere de mener bryter minstelønnsreglene. I til- legg stiller minstelønnsloven krav om ansettelse av inspektører som på bakgrunn av klager driver oppsøkende virksomhet, eller som på eget initiativ foretar uanmeldte besøk. Inspek- tøyene har vidtrekkende fullmakter til gjennomgå arbeidsgiveres lønnsregnskaper, de assis- terer arbeidsgivere i hvordan de skal etterfølge reglene, og de sikrer at arbeidsgivere tilbake- betaler skyldig lønn. I ytterste konsekvens tar inspektøyene også saker til rettsapparatet på vegne av individuelle arbeidstakere.

Lavlønnskommisjonen

Lavlønnskommisjonen (Low Pay Commission, LPC) ble etablert i 1997.⁴⁴ I utgangspunk- tet var kommisjonens mandat begrenset til å utrede og etablere et grunnlag for innføringen av en lovfestet minstelønnsordning, og det var først i 2001 at den fikk et mandat som etablerte den som en varig institusjon i britisk arbeidsliv.⁴⁵ I tillegg til å gi anbefalinger med hensyn til justeringer av satsene, skal kommisjonen også evaluere og utrede utviklingen i minstelønnen.⁴⁶ I dette arbeidet skal kommisjonen legge vekt på de bredere samfunns- mes- sige og makroøkonomiske konsekvensene, som effekter på sysselsetting, bedriftenes kost- nader og konkurransevne, og myndighetenes kostnader knyttet til sosiale ytelser. I tillegg skal den ta i betraktning effekter på likelønn og lønnsutviklingen blant lavlønnsgrupper og utsatte grupper som unge arbeidstakere, etniske minoriteter og arbeidstakere med redusert arbeidsevne. Kommisjonen både utfører og kjøper forskning og utredning, gjennomfører diskusjoner med arbeidsgivere, arbeidstakere og deres representanter, henter inn skriftlig og

muntlig dokumentasjon fra relevante organisasjoner, og driver med oppsøkende virksomhet (fact-finding visits) til arbeidsgivere, arbeidstakere og relevante arbeidslivsorganisasjoner.

Kommisjonen har ni medlemmer; tre er hentet fra arbeidsgiversiden, tre fra arbeidstakersiden og tre fra det akademiske miljøet. Medlemmene sitter ikke som representanter for sine respektive organisasjoner, men som selvstendige medlemmer valgt på bakgrunn av sine kvalifikasjoner. Samtidig som det har vært viktig å holde på medlemmenes uavhengighet, har det også vært viktig å ha legitimitet hos både arbeidsgiversiden og arbeidstakersiden. En balansert partssammensetning har med andre ord vært nødvendig, og man har derfor også rådført seg med de store arbeidsmarkedsaktørene (Confederation of Business and Industry - CBI) og TUC med hensyn til utnevning av medlemmer. En sentral målsetting med kommisjonen har hele tiden vært at dette skal være et sosialt prosjekt, hvor partene er involvert (social partnership).⁴⁷

Effekten av minstelønn i Storbritannia

Lavlønnskommisjonen har gjennom egne studier, og via prosjekter gjennomført av andre, etablert et betydelig forsknings- og datagrunnlag som ligger til grunn for evalueringen av effektene av minstelønnsystemet i den britiske økonomien. Storbritannia er, og har lenge vært, en lavlønnsøkonomi. Omtrent 19 prosent av arbeidsstyrken regnes som lavlønns-sysselsatte, og av disse regnes om lag syv prosent som fattige arbeidende.⁴⁸ Hovedformålet med minstelønnen har derfor hele tiden vært å etablere et nederste lønnsnivå for å forhindre uakseptable vilkår for de lavest lønte. Samtidig ønsket man å unngå store effekter av en minstelønn på bedriftene, spesielt innenfor lavlønnsbransjer, og man valgte derfor bevisst en lav introduksjonsats på 46 prosent av medianlønn i 1999.⁴⁹

Lønn

Til tross for en relativt moderat sats, har et stort antall lavlønnede arbeidstakere nytt godt av den lovfestede minstelønnsordningen siden den ble innført. Ved siste oppjustering av satsene i oktober 2004 lå tallet på om lag 1,1 millioner arbeidstakere, eller 4,4 prosent av alle sysselsatte.⁵⁰ Tallet på minstelønns-mottakere varierer fra år til år, avhengig av størrelsen på satsene, men alt i alt kan man si at mellom 4–6 prosent av britiske arbeidstakere har fått sin lønn hevet som et direkte resultat av oppjusteringer. De fleste av disse har vært kvinner (70 prosent) på deltid (50 prosent).⁵¹ Også unge arbeidstakere og etniske minoriteter er godt representert blant minstelønns-mottakerne. Minstelønnen har hatt størst betydning innenfor bransjer som varehandel, frisørbedrifter, hotell- og restaurantvirksomhet, rengjøring og i helse- og sosialsektoren, og spesielt i småbedrifter innenfor disse områdene.

En av de viktigste effektene av minstelønnen er altså at lønnsnivået blant de lavest lønte er blitt hevet. Man regner derfor med at den har bidratt til en reell reduksjon av lønns-gapet mellom kvinner og menn i lavlønnsyrkene.⁵² Man har ikke sett samme endring i lønns-gapet mellom etniske minoriteter og etniske engelskmenn, dels fordi gapet her ikke var så stort i utgangspunktet, og dels fordi det er store variasjoner mellom etniske grupper.⁵³

Lønnsforskjeller som ble redusert som resultat av store oppjusteringer i minstelønns-satsen, ble i noen grad gjenopprettet når oppjusteringene var av mindre karakter. På den måten har

minstelønnen hatt lønnsdrivende effekt. Studier viser at disse effektene har vært spesielt fremtredende i det lavere lønnsjiktet rett over minstelønnsnivået, og at de er mindre fremtredende jo høyere opp man kommer på lønsskalaen.

Syssetting

Tabell 4.2 Utvikling i syssetting og arbeidsledighet i Storbritannia⁵⁴

	1998	1999	2004
Syssetting	73,3%	73,8 %	74,7 %
Arbeidsledighet	6,4 %	6,2 %	4,9 %

Til tross for en reell lønnsøkning blant lavlønnsarbeidere, og selv om det er vanskelig å skille effektene av minstelønnen fra andre faktorer – spesielt generelle konjunkturmessige svingninger, så viser utviklingstrekkene at innføringen av minstelønnen ikke bremset den positive utviklingen i den britiske økonomien på slutten av 1990-tallet.⁵⁵ Ser man på de mest utsatte gruppene, vil man finne liknende utviklingstrekk. Syssettingen har vært økende for kvinner og etniske minoriteter, og også for yngre arbeidstakere. Videre har arbeidsledigheten blant de samme gruppene vært synkende.

Unge arbeidstakere

En hovedbekymring ved innføringen av lovfestet minstelønn i Storbritannia var hvilke effekter dette ville ha for unge arbeidstakere og ungdom. Det har i ettertid vist seg at satsen for voksne arbeidstakere virker som et referansepunkt for avlønningen av de yngre. De fleste arbeidsgivere gjør ikke forskjell på aldersgrupper som gjør samme jobb, og tre ganger så mange yngre arbeidstakere er på minstelønnsnivået for eldre arbeidstakere som de som mottar ungdomssatsen.⁵⁶ I noen få tilfeller finnes det eksempler på bedrifter som har etablert såkalt aldersbestemt avlønning (age-related pay), det vil si at de etter innføringen av minstelønnen har nedjustert lønnsatsene for ungdom i de tilfeller der minstelønnsatsen er lavere. Det har spesielt vært fremtredende i hotell- og restaurantsektoren og i fast-food-industrien.

Bedriftenes kostnader

Motstanden mot innføring av lovbestemt minstelønn i Storbritannia var sterkest blant de organisasjonene som representerer småbedriftene. De mindre bedriftene har ikke større andel lavlønnsarbeidere enn andre, men de har en større andel av arbeidstakere på eller rett over minstelønnsatsen. Man så tidlig at disse hadde vanskeligheter med å justere aktiviteten i forhold til de endringer i satsene som kom, men dette endret seg etter hvert.⁵⁷ Selv om bedrifter i typiske lavlønnsområder fikk økt lønnskostnadsvekst og overskuddet i disse bedriftene falt noe, så har ikke disse endringene vært store nok til å forårsake bemanningsreduksjoner eller konkurser i nevneverdig grad. Negative effekter på produktiviteten har også vært marginale.

Et problem har vært å nå ut til den uformelle delen av økonomien.⁵⁸ Fra arbeidsgiversiden hevdes det at seriøse aktører i økende grad blir utkonkurrert av useriøse aktører som ikke betaler skatt, og som betaler lønninger under minstelønnsatsene. Dette er noe myndighetene tar alvorlig, da man frykter smitteeffekter. Etter 1. mai 2004 har man derfor skjerpet oppfølgingen av arbeidsinnvandrere fra de nye EU-landene.⁵⁹

Partenes syn på minstelønn

Partenes rolle i tilknytning til minstelønnsystemet i Storbritannia har vært moderat, og har i det store og hele begrenset seg til deltakelse i høringer. Indirekte har de kanskje hatt større innflytelse gjennom utnevning av kommisjonsmedlemmer. Til tross for stor skepsis fra arbeidsgiversiden i begynnelsen, er minstelønnsordningen nå blitt en akseptert del av det britiske arbeidslivet. Konfliktlinjene er sentrert rundt det å finne et riktig nivå for minstelønnsatsene. Fagbevegelsen har hele tiden ønsket et nivå som ligger nærmere medianlønnen enn det arbeidsgiversiden har ment er forsvarlig.

Oppsummering

Det britiske minstelønnsystemet ble innført som ledd i arbeiderpartiregjeringens strategi for å bekjempe fattigdom og økte lønnsforskjeller. Man satte fra starten av en relativt moderat lønnsats, med den hensikt å redusere lønnsforskjeller og samtidig forhindre at bedrifter gikk konkurs som følge av økte kostnader. Erfaringene så langt har vist seg å være positive. Mange lavlønnsgrupper har sett sine lønninger hevet, man har klart å redusere lønnsforskjellene blant de lavest lønte, og i noen grad mellom kvinner og menn, og dette er oppnådd uten store sysselsettingseffekter. Et viktig moment i denne sammenhengen er at Storbritannia i denne perioden har hatt god økonomisk vekst, økende sysselsetting og fallende arbeidsledighet. Det er derfor vanskelig å skille hva som er effekter av minstelønn og hva som skyldes generelle økonomiske konjunkturer.

4.2 Irland

Bakgrunn

En lovfestet nasjonal minstelønnsordning i Irland (NMW) ble innført i april 2000. Dette skjedde til tross for at det irske arbeidsmarkedet allerede var dekket av et system for fastsettelse av sektorvise minstelønninger. Dette systemet er en etterlevning av det gamle britiske systemet opprettet i 1909, og det ble videreført og formalisert etter at Irland ble uavhengig. Med det lovfestede minstelønnsystemet i 2000 fikk man for første gang en ordning som var nasjonalt dekkende.⁶⁰

Innføringen av minstelønn må ses i lys av den politiske, sosiale og økonomiske utviklingen i Irland de siste 20 årene, og ikke minst den sterke sentraliseringen av det irske forhandlingssystemet. Som følge av økonomiske nedgangstider på 1980-tallet tok de nasjonale myndighetene initiativ til et mer omfattende og sentralisert samarbeid mellom partene i arbeidslivet. I 1987 inngikk partene og myndighetene en treårig avtale med det formål

sammen å styre landet ut av den økonomiske krisen. Denne avtalen er gjerne kalt Program for nasjonal gjenreisning (Programme for National Recovery, PNR).⁶¹ Flere liknende nasjonale avtaler ble inngått i perioden etter 1987.

Etter hvert som den økonomiske veksten tiltok, skiftet disse samarbeidsavtalene fra å skulle håndtere en kriseøkonomi til å håndtere en vekstøkonomi. Formålet med innføringen av en nasjonal minstelønn var først og fremst å forhindre utnyttning av arbeidstakere i spesielt utsatte sektorer. Et annet og like viktig moment var at minstelønn skulle innføres som en av flere strategier for å bekjempe fattigdom og fremme sosial inkludering.⁶² Fra fagbevegelsens side var det spesielt viktig å motvirke økningen i lønnsforskjeller som resultat av økonomisk vekst.⁶³ Minstelønn ble derfor etablert i forbindelse med forhandlinger om en ny samarbeidsavtale, Program for vekst og rettferdighet (Programme for Prosperity and Fairness).⁶⁴

Ordningen med bransjespesifikke samarbeidskomiteer

Et lovfestet system for fastsetting av minste lønns- og arbeidsvilkår ble etablert i Irland allerede i 1946, gjennom en ordning med såkalte samarbeidskomiteer (Joint Labour Committees, JLC). I motsetning til det nasjonale minstelønnsystemet er dette sektorspesifikke ordninger, i utgangspunktet opprettet for å beskytte arbeidstakere i utsatte bransjer hvor det er dårlige lønnsvilkår og hvor fagorganiseringen er lav. Kriteriene for å etablere slike utvalg er derfor at det skal være lite eller ingen tariffavtaledekning innenfor et område eller en bransje.

På bakgrunn av søknad fra det irske Nærings- og arbeidsdepartementet (Ministry of Enterprise, Trade and Employment), en fagorganisasjon, eller hvilken som helst annen organisasjon som er representativ for den gruppen arbeidstakere det gjelder, har den irske Arbeidsretten (Labour Court) myndighet til å etablere slike komiteer. Komiteene består av et likt antall arbeidstaker- og arbeidsgiverrepresentanter, og en eller flere uavhengige representanter.

Komiteene har ansvar for å komme opp med forslag til minstebestemmelser med hensyn til lønns- og arbeidsvilkår for de arbeidstakerne som finnes innefor komiteens dekningsområde. Arbeidsretten tar deretter stilling til disse forslagene, og fatter en avgjørelse gjennom en forordning (Employment Regulation Order) som etablerer et lovhjemlet minstenivå på lønns- og arbeidsvilkår. Arbeidsgivere er da bundet av forordningen, og overtredelser kan straffes med bøter. Arbeidsgivere er videre forpliktet til å informere de ansatte om vilkårene som gjelder, og å arkivere oppgaver over lønn og andre vilkår i opp til tre år.

Forordninger håndheves av inspektører som er ansatt av Nærings- og arbeidsdepartementets. Disse har myndighet til å inspisere lønnsopplysninger og annen informasjon i bedrifter, intervju arbeidstakere og arbeidsgivere, kreve etterbetaling av for lite utbetalt lønn, og i ytterste konsekvens ta saker mot arbeidsgivere til rettsapparatet.

Ordningen med samarbeidskomiteer setter i praksis standarder for bare en liten del av arbeidslivet. Det finnes i alt 19 slike komiteer i dag, disse dekker om lag 65 000 arbeidstakere innenfor bransjer som renhold, frisører, tekstilindustri og deler av varehandelen. En god del av komiteene er geografisk avgrenset til en eller flere av de større byene. Lønnsnivået fastsatt av disse komiteene har variert, og har vært til dels lavere enn nivået for den nasjonale lovfestede minstelønnen.

Den nasjonale minstelønnen (NMW)

Grunnlaget for å etablere en lovfestet minstelønn ble utredet av en minstelønnskommisjon (National Minimum Wage Commission) opprettet i 1997, (i motsetning til Storbritannia fikk denne kommisjonen ingen varig rolle). Lov om minstelønn – The National Minimum Wage Act – trådte i kraft 1. april 2000. I utgangspunktet gjelder loven for alle arbeidstakere, det vil si at én timelønnsats gjøres gjeldende for alle arbeidsforhold uavhengig av region, bransjevis eller yrkesmessig tilknytning. Gode anslag på hvor mange som har nytt godt av minstelønnen er vanskelig å oppdrive, men i henhold til de mest oppdaterte estimatene var om lag 4,5 prosent av den irske arbeidsstyrken lønnet på eller svært nær minstelønnsatsen i 2003.⁶⁵

Fastsettelse av minstelønnsnivå

Minstelønnen fastsettes som forskrift av Nærings- og arbeidsministeren, på bakgrunn av anbefalinger gitt enten gjennom en sentral avtale mellom partene og myndighetene eller i vurderinger fra Arbeidsretten (Labour Court). Uavhengig av disse anbefalingene har loven en rekke kriterier for fastsettelse av satsen, blant annet lønnsutviklingen, de generelle økonomiske konjunktorene, sysselsettingen og prisnivået.

Minstelønnen fastsettes som timelønn, og differensieres avhengig av arbeidstakers alder. Det eksisterer en voksensats for dem over 18 år og med mer enn to års yrkeserfaring etter fylte 18 år. I tillegg er det en sats for dem under 18, som utgjør 70 prosent av voksensatsen. Det finnes også reduserte satser for dem over 18 som har vært yrkesaktive i inntil ett år (80 prosent) og inntil to år (90 prosent) etter fylte 18 år. Satsene per time ved siste oppjustering i februar 2004 var:

Voksne, 18 og over:	56 NOK (7 Euro)
Voksne, to års ansiennitet etter fylte 18 år:	50,4 NOK (6,30 Euro)
Voksne, et års ansiennitet etter fylte 18 år:	44,8 NOK (5,60 Euro)
Under 18 år:	39,2 NOK (4,90 Euro)

De som gjennomgår opplæring i regi av bedriften vil også være på reduserte satser. Annen type opplæring er unntatt reglene. I tillegg er ansettelsesforhold i tilknytning til familien unntatt reglene.

Minstelønnen har siden den ble innført holdt seg ganske stabil i forhold til medianlønnen i Irland. Den har derimot vokst raskere enn prisveksten. Tabell 4.3 viser utviklingen over tid i forhold til medianlønn.

Tabell 4.3 Minstelønn som prosentandel av medianlønn for voksne arbeidstakere⁶⁶

	2000	2001	2002	2003	2004
%	53	51	50	47,7	50

Det er ingen automatisk justering av minstelønnen i Irland. Da minstelønnsatsen skulle innføres i 2000, ble den fastsatt av ministeren på bakgrunn av en anbefaling fra minstelønnskommisjonen. Inntill i dag har praksis vært at partene gjennom de sentrale

forhandlingene avtaler minstelønnsseter, og på bakgrunn av disse avtalene tar ministeren en avgjørelse om han vil følge avtalen eller ikke. Hvis han velger å sette en annen sats, må dette redegjøres for i parlamentet (Oireachtas). Uansett skal partene konsulteres om den satsen som settes.⁶⁷ Hvis partene ikke kommer til enighet om et nivå, overføres saken til Arbeidsretten som da får ansvaret for å anbefale en sats. Arbeidsrettens rolle er blitt ytterligere formalisert i den siste avtalen mellom partene og myndighetene.

Håndheving

Det er den individuelle arbeidstakers ansvar å melde brudd på minstelønnsloven. Arbeidstakeren kan velge å legge frem en klage til vurdering for en offentlig myndighet (Rights Commissioner). I tillegg har man også i Irland et godt utbygd offentlig støtte- og håndhevingsapparat. Dette apparatet har dessuten ansvaret for oppfølgingen av minstestandardene som eksisterer som følge av den sektorbaserte ordningen. Ansvaret for å håndheve lovverket er lagt til inspektører i Nærings- og arbeidsdepartementet. Det er 21 slike inspektører. Inspektørene driver oppsøkende arbeid på bakgrunn av klager, eller de handler på eget initiativ. Inspektørene har relativt vidtrekkende fullmakter til å gjennomgå arbeidsgiveres lønnsregnskaper og sikre at arbeidsgivere tilbakebetaler skyldig lønn. Det lave antallet inspektører er blitt kritisert fra fagbevegelsen.

Effekten av minstelønn i Irland

Studier av effekten av minstelønn på den irske økonomien har like stort omfang som i Storbritannia. Noen få studier ble gjennomført i forkant, og noen få oppfølgingsstudier er gjennomført i etterkant. Sammenliknet med en god del andre europeiske land, spesielt de skandinaviske landene, er Irland en typisk lavlønnøkonomi. Om lag 18 prosent av alle arbeidstakere i Irland defineres som lavlønnede, og seks prosent vurderes som arbeidende fattige. Til tross for dette anbefalte minstelønnskomisjonen i utgangspunktet å innføre en minstelønnsats som tilsvarte to tredeler (66,6 prosent) av medianlønnen.⁶⁸ Dette forslaget ble ikke fulgt opp, den satsen som ble introdusert i 2000 lå på om lag 55 prosent. De fleste studier viser at minstelønnen har ligget på et nivå som har gjort effektene marginale. I tillegg har Irland i denne perioden vært gjennom økonomiske oppgangstider.⁶⁹

Lønn

Om lag fem prosent av sysselsatte arbeidstakere i Irland fikk sin lønn hevet som følge av innføringen av minstelønn i 2000.⁷⁰ Det er knyttet en del usikkerhet til dette tallet, og så mange som 20 prosent av de sysselsatte kan ha fått hevet sin lønn som direkte eller ikke minst indirekte følge av minstelønnen. Dette kan imidlertid også skyldes store generelle lønnsøkninger i forkant av at minstelønnen ble innført.⁷¹ Ved senere oppjusteringer har antallet minstelønsmottakere holdt seg på 4–5 prosent. Dette har bidratt til å bedre inntektssituasjonen for de lavest lønte, spesielt tatt i betraktning at veksten i den lovfestede minstelønnen har vært større enn prisveksten.

De fleste minstelønsmottakerne er kvinner. Om lag syv prosent av sysselsatte kvinner har lønn tilsvarende minstesatsen, i motsetning til tre prosent menn. Nesten halvparten av alle arbeidstakere under 18 går også på lovfestet minstelønn. I tillegg er etniske minoriteter godt representert blant minstelønsmottakerne, og spesielt i hotell- og restaurantsektoren. Så mange som 38 prosent av alle minstelønsmottakere er ansatt i hotell- og restaurantsektoren. Deretter følger varehandel med 22 prosent. Det store innslaget av minstelønsmottakere i hotell- og restaurantbransjen har i stor grad sammenheng med andelen innvandrere i denne sektoren. Spesielt er det ansatte i småbedrifter innenfor disse områdene som går på den lovfestede minstelønnen.

Innføringen av minstelønn har ikke hatt stor betydning for lønnsforskjeller i Irland.⁷² Dette skyldes i stor grad at generell økonomisk vekst har bidratt til å øke forskjellene mellom lav- og høylønnsgrupper gjennom hele perioden. Videre har gapet mellom rike og fattige økt, og det viser seg at de som har tjent mest på innføringen av lovfestet minstelønn er husholdninger med middels inntekt.⁷³ Man mener likevel å ha sett antydninger til en reduksjon i lønnsgapet mellom menn og kvinner som følge av minstelønnen, siden det spesielt er kvinnedominerte arbeidstakergrupper i lavlønnsbransjer i privat sektor som har fått sin lønn hevet.⁷⁴

Sysselsetting

Tabell 4.4 Utvikling i sysselsetting og arbeidsledighet i Irland⁷⁵

	1998	1999	2003
Sysselsetting	62,4 %	64,5 %	65,0 %
Arbeidsledighet	7,8 %	5,7 %	4,4 %

Sysselsettingseffektene av minstelønssystemet i Irland har vært marginale.⁷⁶ Tabell 4.4 viser at sysselsettingen (andel yrkesaktive i alderen 15 år og eldre) har vært stabilt økende siden minstelønnen ble innført i 2000. Igjen er det vanskelig å skille effektene av minstelønnen fra andre faktorer, spesielt generelle konjunkturmessige svingninger. Uansett mener man å kunne hevde at innføringen av lovfestet minstelønn ikke bremsset den positive utviklingen i den irske økonomien. Mangel på store effekter skyldes et stramt arbeidsmarked i samme periode, spesielt i de bransjene hvor minstelønnen ville hatt sterkest effekt – typiske lavkompetansebransjer. Tabellen skjuler det faktum at arbeidsledigheten økte noe fra 2001 (3,5 prosent) til 2003 (4,4 prosent). Tendensene gjelder uavhengig av kjønn; tall på utviklingen for innvandrere og unge arbeidstakere er imidlertid ikke funnet.

Bedriftenes kostnader

Motstanden mot innføring av lovbestemt minstelønn i Irland var, som i Storbritannia, sterkest blant organisasjonene som representerer småbedrifter. De fryktet at kostnadene forbundet med lovfestet minstelønn ville bli for store, og at mange småbedrifter måtte ty til store nedbemanninger og i ytterste konsekvens innstille virksomheten. Men kostnadene for bedriftene har vært mer marginale, bare et mindretall bedrifter rapporterer om økte

kostnader.⁷⁷ Igjen er det typiske lavlønnsbransjer som går igjen, som hotell- og restaurantdrift, varehandel og tekstilindustri. Men man ser også at bedriftene med høyt antall lavlønnede arbeidstakere har hatt lavere overskudd enn andre.⁷⁸ Alt i alt viser det seg at mange bedrifter, uavhengig av bransje, uansett ville ha økte lønninger i denne perioden på grunn av et stramt arbeidsmarked.

Partenes syn på minstelønn

En nasjonal minstelønn ble satt på dagsordenen i irsk arbeidsliv i tilknytning til valget i 1997.⁷⁹ Fra fagbevegelsens side, og da spesielt hovedorganisasjonen ICTU, ble dette sett på som et nyttig virkemiddel for å bekjempe lavlønnsproblemet, som er relativt stort i Irland. I tillegg ønsket man bedre redskap for å etablere en mer rettferdig fordeling av de verdier som ble generert i vekstøkonomien gjennom 1990-tallet. Muligheten til å redusere lønns-gapet mellom kvinner og menn var også et motiv fra fagbevegelsens side. Fagbevegelsen hadde derfor få eller ingen innvendinger mot innføringen av en lovfestet minstelønnsordning. Arbeidsgiversiden var derimot prinsipielt imot. Motstanden var størst blant småbedriftene og deres organisasjon SFA. Man fryktet at innføringen av minstelønn ville føre til lavere konkurransekraft og større arbeidsledighet, og at et slikt system ville ha lønnsdrivende effekter høyere opp i lønnshierarkiet. IBEC, den viktigste hovedorganisasjonen for arbeidsgivere i Irland, ønsket i stedet en utvidelse av ordningen med samarbeidskomiteer.⁸⁰ Nå, fem år etter, er ordningen generelt akseptert av partene i det irske arbeidslivet, og man erkjenner at det har hatt minimale konsekvenser for økonomien. I dag dreier uenigheten mellom partene seg mer om hvilket nivå satsene skal ligge på, og her står partene langt fra hverandre. Ved siste oppjustering ble forhandlingene om en ny minstelønnsats overført til Arbeidsretten.

Oppsummering

I mandatet til kommisjonen som utredet innføringen av lovfestet minstelønn i Irland, fremhevet regjeringen et ønske om å beskytte de mest utsatte arbeidstakerne på arbeidsmarkedet.⁸¹ Samtidig ble viktigheten av å moderere effekter av minstelønnen på sysselsetting og mindre bedrifters kostnader fremhevet. Erfaringene har så langt vist seg å være positive, om ikke vidtrekkende. Lavlønnsgrupper har sett sine lønninger hevet, og man har i noen grad klart å redusere lønnsforskjeller mellom kvinner og menn. Lovfestet minstelønn har hatt minimale konsekvenser for bedrifter, sysselsetting og arbeidsledighet. Men også her fremheves det faktum at Irland, etter at minstelønnen ble innført, har vært gjennom en periode med økonomisk vekst, økende sysselsetting og fallende arbeidsledighet. Det er derfor vanskelig å skille hva som er effekter av minstelønn og hva som skyldes generelle økonomiske konjunkturer. Lakmustesten for minstelønnsystemet vil være økonomiske nedgangstider.

4.3 Nederland

Bakgrunn

Nederland har hatt lovfestet nasjonal minstelønn (Wettelijk minimumloon, WML) siden 1968. Det er et av de eldste minstelønnsystemene i Europa. Det ble etablert med det formål å garantere arbeidstakere et minste nivå av «sosial akseptabel kompensasjon for det arbeidet de utførte, i lys av den generelle velstandsveksten i samfunnet». ⁸² Et annet viktig tema ved innføringen av minstelønnsystemet var et ønske om å redusere lønnsgapet mellom kvinner og menn. ⁸³ Systemet er ikke blitt endret i nevneverdig grad siden 1968.

Det kan være nyttig å se utviklingen av minstelønnsystemet i Nederland i sammenheng med den generelle økonomiske og sosiale utviklingen. Mot slutten av 1970-tallet slo den internasjonale oljekrisen hardt inn i den nederlandske økonomien. Resultatet var økende arbeidsledighet, økende offentlige utgifter til sosial- og trygdesystem, og ikke minst store offentlige budsjettunderskudd. For å komme seg ut av nedgangsperioden ble en rekke reformer satt i verk på det økonomiske området, men også når det gjaldt arbeidsmarkeds-, trygde- og sosialpolitikk. Disse reformene går under fellesbetegnelsen Poldermodellen. I arbeidslivet ga dette seg utslag i en revitalisering av sentralisert samarbeid mellom partene, gjennom den såkalte Wassenaar-pakten i 1982. ⁸⁴ I denne avtalen forpliktet fagbevegelsen seg til lønnsmoderasjon over en uspesifisert periode, mot at arbeidsgiver godtok en reduksjon i den ukentlige arbeidstiden. Hovedformålet var å kutte lønnskostnader. Reformen betydde også at fagbevegelsen måtte godta økt fleksibilitet ved at regler for deltidsarbeid og fleksitid ble myket opp, og man reformerte sosial- og trygdesystemet ved å innføre en sterkere arbeidslinje med reduserte ytelser og kortere ytelsesperioder.

Resultatet av denne reformen var at Nederland fikk en økonomisk vekst og ikke minst en sysselsettingsvekst, som overgikk de andre EU-landene fra midten av 1980-tallet, en utviklingstrend som holdt seg langt inn på 1990-tallet. Ett av virkemidlene man brukte for å stimulere til økt sysselsetting og økonomisk aktivitet, var å redusere eller fryse den lovfestede minstelønnen gjennom store deler av 1980-tallet. Dette ble også gjentatt på 1990-tallet. Minstelønnen ble derfor brukt som et av flere makroøkonomiske virkemidler for å styre økonomien ut av de økonomiske nedgangstidene.

Avtalefestede minstelønnsatser og allmenngjøring

Parallelt med den nasjonale minstelønnsordningen eksisterer det også et system for allmenngjøring av tariffavtaler i Nederland. Dette finner sted både gjennom formell allmenngjøring (algemeen-verbinding), men også gjennom ufravelighetsprinsipper som binder organiserte arbeidsgivere, og dermed deres ansatte, til bestemmelser i nasjonale tariffavtaler. Dermed gjøres bestemmelser i tariffavtalene gjeldende overfor alle arbeidstakere innenfor en bransje eller sektor, uavhengig av organisasjonstilknytning. Tariffavtaledekningen er høy i Nederland – den ligger på 84 prosent.

Minstelønnsatsene i tariffavtalene har hele tiden ligget godt over den lovfestede minstelønnen (også de differensierte satsene for yngre arbeidstakere), noe som har bidratt til at det er et relativt lite antall arbeidstakere som går på den nasjonale minstelønnen. ⁸⁵ Press fra myndighetenes side, som vi skal se senere, har i perioder bidratt til å senke minstelønnsatsene i tariffavtalene relativt til det nasjonale lovfestede minstelønnsnivået. Dette har skapt

friksjoner i partssamarbeidet i nederlandsk arbeidsliv, også i forholdet mellom arbeidsgiver- og arbeidstakerorganisasjonene.⁸⁶

Den nasjonale minstelønnen (WML)

Den nasjonale minstelønnsordningen i Nederland ble etablert gjennom Lov om minste lønns- og feriebestemmelser av 1968 (Wet minimumloon en minimumvakantiebijslag, WML). Loven etablerer i utgangspunktet én sats for alle arbeidstakere uavhengig av regional, bransjevis eller yrkesmessig tilknytning. I oktober 2001 var det om lag 130 000 arbeidstakere på minstelønn, eller om lag 2,1 prosent av total sysselsetting.⁸⁷

Fastsettelse av minstelønnsnivå

Minstelønnen fastsettes av myndighetene i Nederland. Dette skjer gjennom en mer eller mindre automatisk indeksering av minstelønnsatsen i forhold til den generelle lønnsutviklingen. I noen tilfeller vil man fravike dette prinsippet, og vi skal komme tilbake til hvordan dette konkret finner sted. Arbeidstakere under 15 år har ikke rett til minstelønn. Lærlinger er også unntatt reglene.

Minstelønnen fastsettes som månedslønn, og det er differensierte satser mellom erfarne og yngre arbeidstakere. Grensen for voksensatsen er 23 år, noe som er høyt sammenliknet med andre europeiske land. Satsen reduseres fra 23 og ned til 15 år. Disse satsene utgjør en prosentvis andel av voksensatsen: 22 år (85 prosent), 21 (72,5 prosent), 20 (61,5 prosent), 19 (52,5 prosent), 18 (45,5 prosent), 17 (39,5 prosent), 16 (34,5 prosent), 15 (30 prosent). Ungdomssatsene i Nederland er betydelig lavere enn i andre europeiske land med nasjonale minstelønnsatser. Satsene på de ulike nivåene ved siste oppjustering i juli 2003 var som følger:⁸⁸

23 og over:	58,40 NOK	(7,30 Euro)
22	49,68 NOK	(6,21 Euro)
21	42,32 NOK	(5,29 Euro)
20	35,92 NOK	(4,49 Euro)
19	30,64 NOK	(3,83 Euro)
18	26,56 NOK	(3,32 Euro)
17	23,04 NOK	(2,88 Euro)
16	20,16 NOK	(2,52 Euro)
15	17,52 NOK	(2,19 Euro)

Minstelønnsatsen vokste fra innføringen i 1968 til begynnelsen av 1980-tallet i samme tempo som den generelle lønnsveksten (målt mot median), men har etter dette falt frem til i dag.⁸⁹ Dette skyldes i stor grad at minstelønnsatsen ble redusert med tre prosent i 1984, og deretter frosset frem til 1989, som ledd i myndighetenes sysselsettingsstrategi. Liknende tiltak var blitt iverksatt i tilknytning til satsene for yngre arbeidstakere forut for dette. Det samme skjedde i 2003, og man vil ikke se videre vekst i minstelønnen for 2004 og 2005. I 1974 utgjorde minstelønnen 64 prosent av medianlønnen.⁹⁰ De mest oppdaterte tallene

viser at minstelønnen har falt relativt til medianlønnen fra 47,6 prosent i 1995 til 44,6 prosent i 2003. Men som vi ser av tabell 4.5 så har den holdt seg stabil de seneste årene:

Tabell 4.5 Minstelønn som prosentandel av medianlønn for voksne arbeidstakere⁹¹

	2000	2001	2002	2003	2004
%	44,8	44,6	44,6	44,6	X

Loven sier at justering av minstelønnen skal vurderes gjennomført to ganger i året – 1. januar og 1. juli. Utgangspunktet for denne justeringen er som nevnt den generelle lønnsveksten i offentlig og privat sektor i inneværende år. Dette prinsippet kan fravikes hvis landet opplever mer enn gjennomsnittlig økning i antall arbeidsledige (eventuelt også trygdemottakere eller mennesker på annen sosial stønad). Prinsippet er også kalt koplingsmekanisme (koppelingsmekanismen), man kopler minstelønnen til utviklingen i offentlige utgifter til den inaktive delen av befolkningen. Man baserer vurderingen på et forhåndsbestemt forholdstall, i 2003 var dette 82,4 prosent.⁹² Når antallet arbeidsledige (og pensjonister) overstiger denne grensen i forhold til antall sysselsatte, vil myndighetene vurdere om minstelønnen skal fryses eller reduseres relativt til medianlønnen.

Et annet viktig moment med hensyn til justeringer, er at de fleste sosial- og trygdeytelser er knyttet opp mot minstelønnssystemet i Nederland. Dette gjelder viktige sosiale ordninger som arbeidsledighetstrygd, pensjoner, sykepenger, og attføring. Ytelsene er differensiert på bakgrunn av ulike kriterier, og det vil derfor variere mellom ulike typer ytelser hvor store beløp man mottar. Felles for dem alle er at de justeres automatisk i forhold til endringer i minstelønnen. For eksempel vil en person som ikke tilfredsstillt alle kriteriene for å motta arbeidsledighetstrygd, motta en redusert sats som tilsvarer 70 prosent av minstelønns-satsen for en voksen arbeidstaker. Dette kan gjøre det vanskelig å skille effekter av endringer i disse ytelsene fra endringer i selve minstelønnssystemet.

Håndheving

Det er som i de fleste andre europeiske land opp til den individuelle arbeidstaker å anmelde brudd på minstelønnsloven i Nederland. Arbeidstilsynets (Arbeidsinspeche) rolle er begrenset til å overvåke utviklingen, men det har ingen sanksjonsmidler av betydning overfor arbeidsgiverne. Arbeidstilsynet gjennomfører regelmessige kontroller av utbetalinger av minstelønn, og kan rapportere til arbeidsgiver og arbeidstaker brudd på lovverket, men kan ikke på eget initiativ ta arbeidsgiver til retten.⁹³ En arbeidstaker, eller dennes fagorganisasjon, kan derimot trekke arbeidsgiver for en sivil domstol for å få etterbetalt utestående lønn. Det pågår en debatt om innføring av bøter overfor uvillige arbeidsgivere.

Effekten av minstelønn i Nederland

I motsetning til Irland og Storbritannia, har Nederland vært gjennom både nedgangstider og oppgangstider så lenge minstelønnssystemet har eksistert. Myndighetene har bevisst brukt minstelønnen i sin økonomiske politikk, og justert den etter konjunktorene i arbeidsmarkedet og i økonomien generelt. Gjennom hele perioden har minstelønns-satsen sunket relativt

til medianlønnen, og har lenge vært på et nivå som gjør at effektene av ordningen har vært marginale.⁹⁴

Om lag to prosent av sysselsatte arbeidstakere mottar minstelønn i Nederland. Blant disse er det omtrent dobbelt så mange kvinner som menn. Det er også en stor del yngre arbeidstakere representert, i tillegg til deltidsarbeidende. De mest fremtredende bransjene er (som i Irland og Storbritannia) varehandel og hotell- og restaurantvirksomhet. Spesielt er det ansatte i småbedrifter innenfor disse områdene som nyter godt av minstelønnen. Når det gjelder andelen lavlønnede, ligger Nederland omtrent midt på skalaen i Europa.

Lønn

Minstelønnen har bidratt til å heve lønnen til de lavest lønte, og tatt i betraktning at minstelønnen i perioder har vokst sterkere enn prisveksten, har den også bidratt til å heve denne gruppens kjøpekraft. Dette har også sannsynligvis bidratt til en reduksjon av lønnsgapet mellom menn og kvinner, siden det spesielt er i kvinnedominerte arbeidstakergrupper i lavlønsbransjer i privat sektor at minstelønnen har hatt størst utbredelse. Men effekten har nok vært størst for kvinner og menn på de laveste lønnsnivåene, og mindre oppover i lønns-hierarkiet. Ser man på utviklingen i det generelle lønnsgapet mellom kvinner og menn, har det bare har vært en marginal reduksjon over tid, og denne reduksjonen fant sted fra slutten av 1980-tallet og frem til i dag.⁹⁵

Smitteeffektene av minstelønssystemet på tariffavtalene er derimot opplagt, og har bidratt til å bremse lønnsutviklingen blant de lavest lønte. Misforholdet mellom de lov- og avtalebaserte minstelønnsbestemmelsene har, som nevnt tidligere, vært en kilde til konflikt mellom myndighetene og partene i flere år. Myndighetene har ved flere anledninger krevd at partene senker de tariffavtalte satsene ned mot den nasjonale minstelønnen. Dette er blitt gjort av sysselsettingshensyn, spesielt overfor de svakere gruppene i arbeidsmarkedet og når arbeidsledigheten har vært høy. For å få gjennomslag for dette, har myndighetene gjentatte ganger brukt allmenngjøringsmekanismen som en brekkstang mot partene, ved å nekte å allmenngjøre fremforhandlede avtaler hvis partene ikke justerte ned minstelønns-satsene. De tariffbaserte minstelønns-satsene i tariffavtalene, både for voksne og yngre arbeidstakere, er derfor blitt redusert over tid.⁹⁶

Sysselsetting

Tabell 4.6 Utvikling i sysselsetting og arbeidsledighet i Nederland. Prosent⁹⁷

	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
Sysselsetting	63	63,5	64,7	65,4	66,3	67	67,7	68,3	68,8
Arbeidsledighet	8	7,5	6,6	5,1	4,3	3,8	3,4	4,1	5,3

Tabell 4.6 viser at sysselsettingsutviklingen har vært stabilt økende i de siste årene. Igjen er det vanskelig å skille effektene av minstelønnen fra andre faktorer, spesielt generelle konjunkturmessige svingninger, men tatt i betraktning nivået på minstelønnen, synes effektene av minstelønssystemet på sysselsettingen å ha vært marginale. En studie viser at i perioden

1979 til 1985, hvor minstelønssatsene for yngre arbeidstakere ble nedjustert, fant man at sysselsettingen generelt blant ungdom falt med tre prosent, mens den økte blant unge i de mest utsatte sektorene.⁹⁸ Andre studier har vist liknende tendenser.⁹⁹

En problemstilling som har vært høyt oppe på dagsordenen har vært situasjonen for de langtidsarbeidsledige, og muligheten for å unnta utsatte grupper fra minstelønssystemet.¹⁰⁰ Myndighetene ser på minstelønssystemet som et hinder for arbeidsmarkedsdeltakelse for denne gruppen. Dette forslaget har støtte verken fra arbeidsgiversiden eller arbeidstakersiden.

Partenes syn på minstelønn

Partene er generelt fornøyd med minstelønssystemet slik det fungerer i dag, og det er derfor lite debatt om ordningens eksistensberettigelse i det nederlandske arbeidsmarkedet. Fagbevegelsen har hele tiden sett på minstelønnsordningen som en universell rettighet for alle arbeidstakere, mens arbeidsgiversiden har godtatt den som et virkemiddel i den generelle økonomiske politikken. Debatten i dag er i stor grad sentrert om nivået på minstelønssatsene og om hvilke grupper arbeidstakere som skal inkluderes/unntas. Blant annet foregår det nå en debatt om man skal innføre minstelønn for 13- og 14-åringer, noe fagbevegelsen har kjempet for lenge.

Oppsummering

Som tilfellet har vært i både Irland og Storbritannia, har man også i tilknytning til minstelønssystemet i Nederland forsøkt å balansere to hensyn. På den ene siden har man forsøkt å etablere et rettferdig lønngulv for de lavest lønte, og på den andre siden har man ønsket å dempe effektene av dette på kostnader og sysselsetting i bedriftene. Erfaringen er at man har klart å heve lønningene til de lavest lønte, og man har i noen grad klart å redusere lønnsforskjeller mellom kvinner og menn, men generelt har ikke ordningene bidratt til særlig stor reduksjon av lønnsforskjeller. I forbindelse med den sentrale samarbeidspakten fra tidlig på 1980-tallet, og gjennom å legge press på tariffavtalesystemet, er minstelønnsordningen til tider blitt brukt som et makroøkonomisk virkemiddel i myndighetenes lønns- og sysselsettingspolitikk.

5 Lovfestet minstelønn i Norge?

I dette kapittelet tar vi opp igjen diskusjonen fra innledningen om nye former for samspill mellom lovbestemmelser og tariffavtaler på lønnsområdet i Norge. Erfaringene fra andre europeiske land gir oss visse muligheter til å diskutere formål, utforming og virkninger av en eventuell lovbestemt minstelønn. Den tyske debatten fra 2004 om mulig innføring av lovbestemt minstelønn gir også nyttige perspektiver. Først følger likevel en redegjørelse for hva som i dag er minstestandardene for lønn i Norge.

5.1 Lønnsmessige minstestandarder i Norge

Lønn er i Norge et forhandlingsspørsmål, og fastsettes i avtaler. Enten forhandles lønnen kollektivt og fastsettes i tariffavtaler, eller så forhandles lønnen individuelt og fastsettes i den enkeltes arbeidsavtale (jf arbeidsmiljøloven § 55 B). Kombinasjoner av kollektive og individuelle forhandlinger er også utbredt.

Tabell 5.1 Laveste timelønn for ufaglært arbeid og gjennomsnittlig timelønn i utvalgte tariffavtaler etter 2004-revisjonen. Kroner¹⁰¹

Tariffavtale	Laveste timelønnsats 2004	Gjennomsnittlig timelønn 2004
Frisøroverenskomsten	95,50	145,41
Baker- og konditorfagene	96,70	139,80
Butikkoverenskomsten	97,70	129,85
Jordbruks- og gartnerinæringene	100,15	
Staten	100,70	
Landsoverenskomsten HSH	101,50	
TEKO	102,50	129,64
Standardoverenskomsten	103,80	167,43
Verkstedsoverenskomsten	105,44	150,80
Riksavtalen (hot. og rest.)	107,32	123,31
Vekteroverenskomsten	110,75	125,38
Renholdsbedrifter	111,56	120,21
Egg- og fjærfekjøttindustrien	112,00	136,37
Vaskeri og renseri	112,50	123,08
Elektrofag	114,87	167,62

Lønnen varierer mellom individer, bransjer, yrker og så videre. Tariffavtalene er det viktigste virkemiddelet når det gjelder å sette en nedre grense for denne variasjonen. Holder vi oss til de tariffavtalene som LO/forbundene er part i, inneholder de aller fleste tariffavtalene en lønnsats som markerer denne grensen. I tabell 5.1 er laveste timelønn for ufaglært voksne arbeidstakere i et utvalg tariffavtaler etter 2004-revisjonen angitt. Noen av tariffavtalene er minstelønnsavtaler, hvor det skal forhandles lokalt om tillegg. Dette gjelder blant annet de seks første i tabellen. Andre er normallønnsavtaler, hvor lokale forhandlinger i utgangspunktet ikke finner sted. Dette gjelder blant annet TEKO, Riksavtalen, Vekteroverenskomsten, Renholdsbedrifter og Vaskeri og renseri. Her vil det være større samsvar mellom den laveste timelønnsatsen og den gjennomsnittlige faktiske timelønnen.

Hvor mange som lønnes etter de tariffestede lønnsatsene, vil med andre ord variere. I flere av tariffavtalene finnes det også lønnsatser som er lavere enn de angitt i tabellen. Noen har lønnsatser for hjelpearbeid, altså svært enkelt eller rutinepreget arbeid. Andre tariffavtaler har lønnsatser for tilfeldig eller kortvarig arbeid. I begge tilfeller dreier det seg om lønnsatser for arbeid eller arbeidsperioder som avviker fra det normale i tariffområdet. Slike lønnsatser kan være til dels svært lave, Frisøroverenskomsten har for eksempel en lønnsats på kr 50,25 for hjelpearbeid, mens tariffavtalen for jordbruks- og gartnerinæringene har en lønnsats på kr 83,15 for ferie- og tilfeldig innleid hjelp av maksimalt tolv ukers varighet. Også i staten finnes det lønnsatser lavere enn den som er angitt i tabellen. Kr 100,70 er lønnstrinn 13 i staten, som er det laveste lønnstrinnet for ordinære stillinger. Lønnstrinn 1 i staten, kr 85,90 i timen (kr 167 500 i året), brukes kun unntaksvis, og først og fremst i forbindelse med avlønning av lærlinger og unge arbeidstakere.

De avtalte lønnsatsene i tabell 5.1 er også de som vil inngå i eventuelle vedtak om allmenngjøring av tariffavtaler. I Tariffnemndas vedtak av oktober 2004, som gjaldt arbeidsvilkårene på syv petrokjemiske anlegg langs kysten, ble lønnsatsene for ufaglærte og faglærte arbeidstakere i tre tariffavtaler allmenngjort. Det ble ikke tatt hensyn til den gjennomsnittlige timefortjenesten i tariffområdene, noe som for øvrig heller ikke er vanlig i forbindelse med allmenngjøring ellers i Europa.

Hvis et arbeidsforhold verken er dekket av en tariffavtale eller et vedtak om allmenngjøring av tariffavtale, er lønnsdannelsen for den enkelte arbeidstaker fri. I privat sektor dekkes 50–55 prosent av arbeidstakerne av tariffavtaler, opp mot halvparten av privat sektor er med andre ord udekket av tariffavtaler.¹⁰² Vi vet ikke mye om lønnsdannelsen i virksomheter som ikke er bundet av tariffavtaler, men det er en utbredt oppfatning at de landsdekkende tariffavtalene har en avsmittende virkning til slike virksomheter. I en nyere studie av tariffavtaledekning er det også avdekket at innenfor bransjer som detaljhandel, bensinstasjoner, hotell- og restaurantvirksomhet, rengjøring og bygge- og anleggsvirksomhet, oppfatter et flertall av de virksomheter som ikke har noen organiserte ansatte at de likevel er bundet av tariffavtale for sin hovedyrkesgruppe.¹⁰³ Med andre ord en sterk smittevirkning av tariffavtalene, eller i alle fall av det minstenivået tariffavtalene etablerer.

Smittevirksomheter vil variere over tid og mellom bransjer. Det er imidlertid ingenting som tyder på verken at tariffavtaledekningen i privat sektor i Norge er fallende, eller at smittevirkningen av landsdekkende tariffavtaler på annet vis er avtakende. Det finnes likevel betydelige områder i privat sektor som ikke nås av tariffavtaler, verken formelt eller i avsmittende betydning. Unntaket er arbeidstakere som dekkes av utlendingsforskriften.

Sammen med utlendingsloven regulerer denne forskriften utlendingers adgang til opphold og arbeid i Norge. I § 2 i forskriften heter det: «Lønns- og arbeidsvilkår må ikke være dårligere enn etter gjeldende tariffavtale, regulativ eller det som ellers er normalt for vedkommende sted og yrke.» Utlendingsforskriften innebærer med andre ord at laveste timelønn i tariffavtale skal følges hvis det finnes relevant tariffavtale for bransjen eller yrket. For kortere arbeid innen jordbruk betyr det for eksempel at lønnssetningen på kr 83,15 skal legges til grunn.¹⁰⁴ I de fleste andre sammenhenger hvor det finnes relevante tariffavtaler, vil laveste lønnssetning for ufaglært arbeid markere nedre grense. Samtidig finnes det unntak. Borgere fra EU-/EØS-land er ikke dekket av reglene, de har med andre ord samme frihet som nordmenn. For individuelle arbeidsinnvandrere fra åtte av de nye EU-landene gjelder likevel reglene, som følge av overgangsregler som i utgangspunktet gjelder for to år fra EU-utvidelsen. En opphevelse av overgangsreglene vil dermed kunne påvirke lavlønnsituasjonen i Norge.

5.2 Formålet med lovfestet minstelønn – Tyskland

Et gjennomgående funn i kapittel 3 og 4 er at innføring av lovfestet minstelønn er motivert ut fra å sikre et minste akseptabelt lønnsnivå for den enkelte. Som et sosialpolitisk, fattigdomsbekjempende og lønnsutjevne middel har lovfestet minstelønn ofte hatt politisk støtte fra arbeidstakerorganisasjonene. Det landet som hadde offentlig debatt om lovfestet minstelønn sist, var Tyskland. Her var arbeidstakerorganisasjonene langt mer delt enn vanlig. Debatten fant sted først og fremst i 2004, og har nå lagt seg uten at det er innført noen lovbestemt minstelønn.

En av de utløsende årsakene til debatten om lovfestet minstelønn i Tyskland, var en arbeidsmarkedsreform iverksatt fra 1. januar 2005. Her er det innført en regel om at en arbeidsledig mister rett til trygd hvis han eller hun takker nei til et jobbtillbud, uavhengig av om jobben er lønnet i tråd med tariffavtale eller ikke. Forutsetningen er at jobben som tilbys har «rimelige» vilkår, noe som av domstoler i enkelttilfeller er tolket som et avvik fra tariffestet minstelønn på opp til 30 prosent.¹⁰⁵ For å motvirke en tilvekst av svært lavlønne jobber, ble lovfestet minstelønn diskutert som virkemiddel innenfor det tyske sosialdemokratiske partiet.¹⁰⁶

Tyskland har i utgangspunktet en lang tradisjon for allmenngjøring av tariffavtaler. Siden midten av 1990-tallet har imidlertid hovedorganisasjonen på arbeidsgiversiden vært kritisk til dette virkemiddelet, og har i økende grad gjort bruk av en veto rett mot forslag om å allmenngjøre en tariffavtale. Som resultat er det svært få tariffavtalte lønnssetninger som i dag er allmenngjort i Tyskland. Samtidig er både organisasjonsgraden på arbeidstakersiden og tariffavtaledekningen synkende, og bekymringene for økende lavlønnsproblemer stigende. Den eneste bransjen hvor tariffavtalte lønnssetninger fremdeles allmenngjøres i stort omfang, er byggfagene. Her ble det i 1996 vedtatt en egen lov som reaksjon på EUs utestasjoningsdirektiv, og hvor hovedorganisasjonen på arbeidsgiversiden ikke har adgang til å legge ned veto mot allmenngjøring. Landsforeningene på arbeidsgiversiden innenfor byggfag er mer positive

til allmenngjøring, og inngår derfor tariffavtaler om minstelønn, ferie og feriepenger som deretter allmenngjøres av arbeidsministeriet.¹⁰⁷

Tyske arbeidstakerorganisasjoner var klart delte i spørsmålet om lovfestet minstelønn. To store forbund, ver.di og forbundet som organiserer i nærings- og nytelsesindustrien samt hotell- og restaurantbransjen (NGG), støttet lovfestet minstelønn. Motivene var dels arbeidsmarkedsreformen, dels at en lovfestet minstelønn sannsynligvis ville bringe lønnsnivået i flere allerede tariffdekkede bransjer opp. Et nivå på den lovfestede minstelønningen på EUR 7,50 i timen ble foreslått av ver.di, som en middelverdi mellom nivåene i Luxembourg på den ene siden og Storbritannia og Frankrike på den andre. Et slikt nivå ville ligge betydelig over den tariffestede minstelønningen innenfor flere bransjer/regioner innen tjenesteytende sektor, og dermed drive denne opp. Det ble også pekt på erfaringer fra andre europeiske land, for eksempel at lovfestet minstelønn har utjevne effekt på lønnsforskjeller mellom kvinner og menn, og at det ikke er dokumentert sysselsettingsnedgang som følge av introduksjon av lovfestet minstelønn.¹⁰⁸

Fagforbund som dekker det meste av industrien samt bygg og anlegg var klart avvisende til lovfestet minstelønn. Hovedargumentet var frykten for at de tariffestede minstelønningene som ligger over en lovfestet minstelønn vil bli presset nedover som følge av en lovfestet minstelønn. Disse forbundene ønsker derfor at man i stedet reformerer prosedyrene for allmenngjøring av tariffavtaler slik at flere tariffavtalte minstelønnsatser blir allment gyldige. Dette standpunktet har også den tyske fagbevegelsen DGB landet på, selv om man ikke avviser lovfestet minstelønn på områder hvor det ikke finnes tariffavtaler.¹⁰⁹

Tysk arbeidsgiverside markerte seg avvisende til ideen om lovfestet minstelønn. Argumentene gikk på at en slik regulering ville ødelegge muligheten for arbeid for personer med svake kvalifikasjoner, og dermed bidra til å øke snarere enn å dempe det allerede høye arbeidsledighetsnivået. Arbeidsgiversiden er også avvisende til å gjøre noe med dagens regler for allmenngjøring av lønnsatser i tariffavtaler. Den tyske regjeringen har derimot helt nylig vist interesse for å se nærmere på mer omfattende allmenngjøring av tariffavtaler, og trekker frem dette virkemiddelet som mer målrettet enn lovfestet minstelønn i forbindelse med uønskede virkninger av EU-utvidelsen. Den 27. april 2005 fremmet regjeringen således et lovforslag som utvider den spesielle allmenngjøringsloven for byggfagene til å gjelde alle bransjer.¹¹⁰

5.3 Tenkelige rammebetingelser og konsekvenser

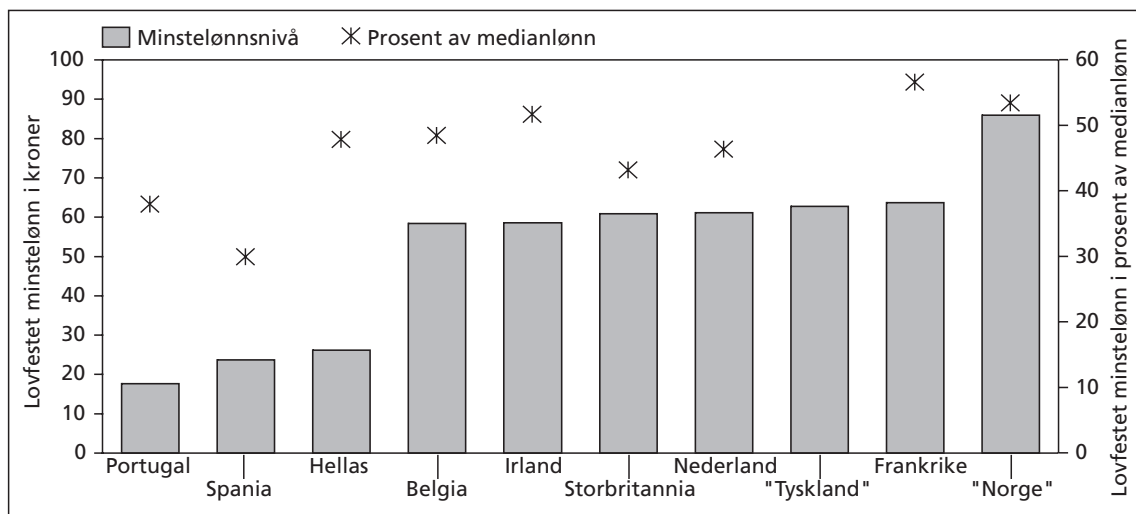
Den tyske debatten, som vi her bare har gjengitt utdrag fra, viser igjen at diskusjonen rundt formålet med lovfestet minstelønn er sentralt. Hvis formålet er å bekjempe lavlønsproblemer i betydningen svært lav lønn, viser erfaringene fra mange europeiske land og argumentene fra Tyskland at lovfestet minstelønn kan ha noe for seg. Hvis formålet derimot er å bekjempe at tariffavtaler underbys, har vi ingen eksempler på at noe land har tatt i bruk lovfestet minstelønn som virkemiddel. Debatten fra Tyskland tyder snarere på at det kan være et motsetningsforhold mellom lovfestet minstelønn og tariffavtaler med høyere lønnsnivå, fordi en lovfestet minstelønn kan virke som et press på partenes rett til å fastsette

lønninger etter bransjevise og lokale forhold. Sagt på en annen måte: Med lovfestet minstelønn innføres det en smittekilde for den delen av arbeidslivet som ikke er regulert av tariffavtaler. Denne nye smittekilden vil være en konkurrent til den smittekilden som allerede finnes, nemlig de landsdekkende tariffavtalene. Vi har ikke funnet omfattende belegg for at lovfestet minstelønn kan virke lønnsdumpende for områder som ikke er regulert av tariffavtaler – eventuelt også for de tariffavtalte minstestandardene. Rent formelt innføres det likevel en lønnsats som legitimeres av lovverket, og som det kan være vanskelig å stemple som «utbytende». Skulle en lovfestet minstelønn ha en lønnsdumpende effekt, er det sannsynlig at denne effekten vil ramme allerede lavlønnede kvinnedominerte grupper sterkest.

Lovfestet minstelønn kan også ha direkte konsekvenser for forhandlingssystemet. I Nederland ble slike forhold satt på spissen på midten av 1990-tallet. Da truet regjeringen med å ikke allmenngjøre tariffavtaler hvis partene ikke etterkom et ønske om å minske avstanden mellom lovfestet minstelønn og tariffavtalt minstelønn. De tariffavtalte minstelønnsatsene ble senket, så regjeringen vant frem overfor tariffpartene.¹¹¹ Muligheten for at fastsettelsen på og justeringen av nivået for en lovfestet minstelønn blir et politisk stridstema utenfor partenes kontroll, har også bekymret norsk arbeidsgiverside.¹¹²

Hvis man likevel skulle spekulere litt mer rundt en lovfestet norsk minstelønn, hvor høyt eller lavt ville den ligge? Erfaringene fra andre europeiske land gir ikke noe klart holdepunkt, bortsett fra at det er en gjennomgående bekymring knyttet til at hvis nivået legges for høyt, vil det ha uønskede sysselsettingseffekter. I den sammenhengen er det forholdet til medianlønn som gjerne brukes som et mål. Det nivået som er blitt antydnet fra NHOs side, er lønns-trinn 1 i staten.¹¹³ Dette var kr 85,90 etter 2004-revisjonen. Medianlønnen blant heltidsansatte i Norge var i 2003 kr 25 350 i måneden, eller kr 156 i timen.¹¹⁴ Legger vi til grunn samme vekst fra 2003 til 2004 som fra 2002 til 2003, får vi en mediantimelønn på kr 160,70 i 2004. En lovfestet minstelønn på kr 85,90 vil dermed ligge på 53,5 prosent av medianlønnen. I figur 5.1 er dette sammenliknet med en del andre europeiske land.

Figur 5.1 Nivå for lovfestet minstelønn (Norge og Tyskland kun illustrasjon) og nivå i forhold til medianlønn. 2004¹¹⁵



En lovfestet minstelønn på kr 85,90 i Norge vil gi et svært høyt nominelt nivå (i overkant av 10 euro), men i forhold til medianlønnen vil Norge ligge i et øvre sjikt sammen med flere andre land. (Inkluderes spesielle ordninger for ferielønn, ville Hellas kommet over Norge, mens Nederland ville ligget på ca 50 prosent.) Dette indikerer at en lovfestet minstelønn på kr 85,90 i Norge neppe er noe urealistisk lavt nivå. Det er snarere litt overraskende at et utspill fra NHO i utgangspunktet ligger så høyt. En lovfestet minstelønn på kr 85,90 i Norge vil likevel ligge betydelig under de laveste timelønssatsene i norske tariffavtaler som ble gjengitt i tabell 5.1. Samtidig vet vi at det eksisterer enkelte tariffestede lønnsatser under kr 85,90, disse ville altså bli hevet som direkte effekt av en lovfestet minstelønn.¹¹⁶

Med den vekten som er lagt på forholdet til medianlønnen i forskning og politisk debatt om lovfestet minstelønn i europeiske land, er det all grunn til å anta at kritiske røster vil gjøre seg gjeldende hvis det foreslås en lovfestet minstelønnsats i Norge vesentlig over 50–55 prosent av medianlønnen. En lovfestet minstelønn på 100 kroner timen, altså i nedre sjikt av laveste timelønn for ufaglærte arbeidere i norske tariffavtaler, utgjør 61,5 prosent av medianlønnen. Et slikt nivå må det forventes at en vel utrustet arbeidsgiverside og et vel utrustet finansdepartement vil protestere kraftig på.

5.4 Avslutning

En vurdering av nytten av lovfestet minstelønn som tiltak, må ta utgangspunkt i hva slags problemer man er opptatt av å løse. Hvis problemet er hvordan man unngår uønsket press på eksisterende tariffavtaler, har ingen av de europeiske landene som er diskutert i dette notatet innført lovfestet minstelønn som tiltak. Hvis problemet derimot er hvordan man skal garantere en rimelig minste levestandard og få bukt med svært lave lønninger, kan lovfestet minstelønn være et tiltak. I så fall må LO og de forbundene som organiserer i lavlønnsområder, gjøre en strategisk vurdering av om lovfestet minstelønn er en ønskelig form for hjelp.

Informerter

Professor Brian Nolan
The Economic and Social Research
Institute (ESRI)
Dublin, Irland

Tony Dobbins
Industrial Relations News Publishing
Dublin, Irland

Bernard Harbor
Information Officer
IMPACT
Dublin, Irland

Tiernan Lowey
Irish Business and Employers'
Confederation (IBEC)
Dublin, Irland

Dr Jason Heyes
The Birmingham Business School
The University of Birmingham
Storbritannia

Jim Arrowsmith
Industrial Relations Research Unit,
Warwick Business School,
University of Warwick
Storbritannia

David Coats
Researcher
The work foundation
London
Storbritannia

Paul Sellers
National Minimum Wage Policy Officer
Trades Unions Congress (TUC)
London
Storbritannia

Dr. Robbert van het Kaar
Hugo Sinzheimer Instituut
Juridisk fakultet
Universiteit van Amsterdam
Nederland

René A.C. Blijlevens
Seniorrådgiver i sosialsaker
Nederlandsk Industri- og arbeidsgiveres
Hovedorganisasjon (VNO-NCW)
DEN HAAG
Nederland

Dr. Thorsten Schulten
Hans Boeckler Foundation (WSI)
Düsseldorf
Tyskland

Sluttnoter

¹ Se for eksempel *EUs utvidelse, arbeidsinnvandring og norsk arbeidsliv. Rapport fra en NHO-arbeidsgruppe* (oktober 2003) og *EUs utvidelse, arbeidsinnvandring og norsk arbeidsliv. Bakgrunn, konsekvenser og mulige løsninger. Et sammendrag av rapporter utarbeidet av tre NHO-arbeidsgrupper høsten/vinteren 2003* (desember 2003).

² Strengt tatt er det ikke avgjørende om bedriften er organisert eller ikke, siden enkeltstående bedrifter godt kan være direkte tariffbundet. I Norge er det også vanlig at det finnes organiserte bedrifter som ikke er tariffbundet, fordi få eller ingen av de ansatte er organisert. Ellers i Europa er denne siste konstruksjonen langt mer sjelden, en tariffavtale vil som regel binde en arbeidsgiverorganisasjon og alle dens medlemmer uavhengig av om det er organiserte arbeidstakere eller ikke i bedriftene.

³ Kilder: Traxler et al (2001): *National Labour Relations in Internationalized Markets* (Oxford: Oxford University Press), EIRO (tn0212102s): Collective bargaining coverage and extension procedures (med bilag), International Encyclopaedia for Labour Law and Industrial Relations, European Employment and Industrial Relations Glossaries.

⁴ Kilde: Keese, M. and A. Puymoyen (2001): «Changes in earnings structure: Some international comparisons using the OECD structure of earnings database», OECD Labour Market and Social Policy Occasional Papers.

⁵ Se f.eks. NOU 2000:21 for tilsvarende tall fra begynnelsen av 1990-tallet som også omfatter Norge.

⁶ First report of the Low Pay Commission, 1998 (http://www.lowpay.gov.uk/lowpay/rep_a_p_index.shtml).

⁷ Fifth report of the Low Pay Commission, 2005 (http://www.lowpay.gov.uk/lowpay/rep_a_p_index.shtml).

⁸ Cash, Tony (1998): «Lessons from the International Experience of Statutory Minimum Wages», i *Labour Market Trends* (Office of National Statistics), September.

⁹ ILO: Statistical Aspects of Minimum Wage Determination (<http://www.ilo.org/public/english/bureau/stat/download/articles/1997-3.pdf>).

¹⁰ EIRO (tn0208101s): Low-wage workers and the working poor. Comparative Study.

¹¹ EIRO (tn0208101s): Low-wage workers and the working poor. Comparative Study.

¹² <http://www.dep.no/europaportalen/norsk/temaer/p30005175/p30005188/p30005192/index-b-n-a.html>.

¹³ http://europa.eu.int/comm/employment_social/social_inclusion/docs/counciltext_en.pdf.

¹⁴ http://www.boeckler.de/cps/rde/xchg/SID-3D0AB75D-E2B3F2B9/hbs/hs.xsl/510_29278.html.

¹⁵ ILO, Minimum Wage Database.

¹⁶ <http://www.eurofound.eu.int/emire/BELGIUM/NATIONALLABOURCOUNCIL-BE.html>. Også i Hellas forhandles en minstelønnsavtale for henholdsvis privat og offentlig sektor frem av partene, for så automatisk å få allmenngyldig virkning med støtte i lovverket.

¹⁷ Informasjonen i denne delen er hentet fra ILOs Minstelønnsdatabase (<http://www.ilo.org/travaildatabase/servlet/minimumwages>).

¹⁸ Kilde: Eurostat Statistics in focus. Tallene for Frankrike er fra 2001.

¹⁹ Kilde: Low Pay Commission/OECD Minimum Wage Database. For omregning til kroner er det benyttet årsgjennomsnitt i valutakurser for 2004.

²⁰ Se avsnittet om minstelønn og medianlønn. I økende grad er det median som benyttes som mål fremfor vanlig gjennomsnitt. Medianlønn er lønnen til den/de som befinner seg midt i en fordelingen og som deler lønnsfordelingen i to like store grupper, etter at man har ordnet lønnen etter størrelse. Gjennomsnitt vil si summen av lønnen til alle enhetene delt på antallet enheter. Medianen gir en bedre indikasjon på hva den «normale» lønnen vil være enn vanlig gjennomsnitt, da det siste målet er sensitivt overfor ekstreme tilfeller av lønn (både lavlønn og toplønn). Disse ekstreme tilfellene vil som oftest ikke være representative for den generelle lønnsfordelingen i samfunnet, bransjer eller i bedriftene. Det betyr at lønnsgrupperinger som er få i antall, men som har ekstremt store (toppledere) eller små lønninger (16 åringer), vil få en for stor betydning på hvilket nivå gjennomsnittlønnen befinner seg. I de fleste studier rundt minstelønn brukes derfor median som referanselønn.

²¹ Kilde: Low Pay Commission/OECD Earnings Structure Database

²² OECD Submission to the UK Low Pay Commission, Working Paper No.185 1997

²³ Dolado, J., F. Kramarz, S. Machin, D. Margolis and C. Teulings (1996): «The economic impact of minimum wages in Europe.» *Economic Policy*, no. 23, October.

²⁴ Dowrick, Steve and John Quiggin: «A survey of the literature on minimum wage», Australian National University and University of Queensland, February 2003.

²⁵ Pena-Casas and Latta: *Working Poor in the European Union*. European Foundation for the improvement of Living and Working conditions, 2004.

²⁶ Ederveen, Sief and Laura Thissen: (2004): «Can Labour Market Institutions Explain Unemployment Rates In New EU Member States?». European Network Of Economic Policy Research Institutes Working Paper No. 27

²⁷ OECD Economic Survey of France, 1997

²⁸ Stewart, M. B. (2002): «The impact of the introduction of the UK minimum wage on the employment probabilities of low wages workers», Coventry, Economics Department – University of Warwick, 2002.

²⁹ Dolado, J., F. Kramarz, S. Machin, D. Margolis and C. Teulings (1996): «The economic impact of minimum wages in Europe.» *Economic Policy*, no. 23, October.

³⁰ EIRO (tn0208101s): Low-wage workers and the working poor. Comparative Study.

³¹ EIRO (tn0208101s): Low-wage workers and the working poor. Comparative Study.

³² EIRO (tn0208101s): Low-wage workers and the working poor. Comparative Study.

³³ Pena-Casas and Latta: *Working Poor in the European Union*. European Foundation for the improvement of Living and Working conditions, 2004.

³⁴ Pena-Casas and Latta: *Working Poor in the European Union*. European Foundation for the improvement of Living and Working conditions, 2004.

³⁵ Low Pay Commission First report 1998 – <http://www.dti.gov.uk/er/lowpay/>.

³⁶ EIRO (UK9707143f): Details of Welfare to work programme announced in Government's first Budget.

³⁷ EIRO (UK9806129f): Government unveils proposals for a fairer workplace.

³⁸ EIRO (UK9804116f): The back to work Budget.

³⁹ EIRO (UK9703112f): A National Minimum Wage: Who, what and why?

- ⁴⁰ Metcalf, David (2000): «The British National Minimum Wage.» Centre for Economic Performance, CEP Discussion Papers
- ⁴¹ «The National Minimum Wage», First Report Of The Low Pay Commission (1998). <http://www.dti.gov.uk/er/lowpay/>.
- ⁴² Metcalf, David (2000): «The British National Minimum Wage.» Centre for Economic Performance, CEP Discussion Papers.
- ⁴³ Fifth Report Of The Low Pay Commission (2005), <http://www.lowpay.gov.uk/lowpay/lowpay2005/>.
- ⁴⁴ <http://www.lowpay.gov.uk/lowpay/index.shtml>
- ⁴⁵ EIRO (uk0207102n): New chair and terms of reference for Low Pay Commission.
- ⁴⁶ http://www.lowpay.gov.uk/lowpay/what_we_do.shtml
- ⁴⁷ Brown, Willian (2002): «The operation of the Low Pay Commission.» Cambridge Working Papers in Economics.
- ⁴⁸ Peña-Casas, Ramón and Mia Latta: Working poor in the European Union, European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions, 2004
- ⁴⁹ <http://www.dti.gov.uk/er/lowpay/>
- ⁵⁰ Fifth Report Of The Low Pay Commission (2005), <http://www.lowpay.gov.uk/lowpay/lowpay2005/>.
- ⁵¹ EIRO comparative study on low-wage workers and the working poor – The case of the UK <http://www.eiro.eurofound.eu.int/2002/08/word/uk0205105s.doc>
- ⁵² Lønnsforskjellene mellom kvinner og menn i Storbritannia er blitt redusert over flere år, også i forkant av innføringen av minstelønn. Det er derfor vanskelig å vurdere i hvilken grad minstelønn har spilt en rolle.
- ⁵³ Dickens, Richard & Alan Manning (2003): «The Impact of the National Minimum Wage on the Wage Distribution, Poverty and the Gender Pay Gap.» Royal Economic Society Annual Conference 2003.
- ⁵⁴ Kilde: <http://www.statistics.gov.uk>. Sysselsetting måles i forhold til befolkningen i aldersgruppene 16–⁶⁴ (menn) og 16–59 (kvinner).
- ⁵⁵ Metcalf, David (2004): «The Impact Of The National Minimum Wage On The Pay Distribution, Employment And Training.» *Economic Journal*, vol 114, no 494. Stewart, M. B. (2002): «The impact of the introduction of the UK minimum wage on the employment probabilities of low wages workers», Economics Department – University of Warwick.
- ⁵⁶ Fifth Report Of The Low Pay Commission (2005), <http://www.lowpay.gov.uk/lowpay/lowpay2005/>.
- ⁵⁷ Grimshaw, Damian and Marilyn Carroll (2002): «Qualitative research on firms' adjustments to the minimum wage.» Manchester School of Management UMIST
- ⁵⁸ Den uformelle økonomien består av små uregistrerte bedrifter hvor lønns- og arbeidsvilkår ikke er formelt regulert. Denne delen av økonomien går på tvers av mange bransjer, men er spesielt fremtredende i turistindustrien, blant frisører, i hotell- og restaurantvirksomhet og i renhold. Hushjelper utgjør også en stor del av den uformelle økonomien. Overvåkning og håndheving er vanskelig i denne delen av økonomien, og konsekvensen er gjerne større, da de mest utsatte gruppene befinner seg i denne delen av arbeidsmarkedet. Spesielt er det mange innvandrere (både lovlige og ulovlige) som finner arbeid her, og de har oftere dårligere kunnskaper om sine rettigheter. Spesielt utsatt er de som ikke snakker engelsk.
- ⁵⁹ Fifth Report Of The Low Pay Commission (2005), <http://www.lowpay.gov.uk/lowpay/lowpay2005/>.

- ⁶⁰ EIRO (ie9907140f): National Minimum Wage debate gathers pace.
- ⁶¹ EIRO (ie9702103f): Social partners agree three-year national programme.
- ⁶² <http://www.taoiseach.gov.ie/index.asp?locID=359&docID=256&COMMAND=PRINTER>.
- ⁶³ EIRO (ie9911146f): Social partnership at a crucial juncture.
- ⁶⁴ http://www.taoiseach.gov.ie/attached_files/upload/publications/310.pdf.
- ⁶⁵ Nolan, Williams og Blackwell (2003): «New Results on the Impact of the Minimum Wage on Irish Firms.» ESRI, Dublin.
- ⁶⁶ Kilde: 2000–2001: O’Neill, Nolan, and Williams (2002): Evaluating the Impact of a National Minimum Wage: Evidence from a New Survey of Firms in Ireland. 2002–2003: Eurostat.
- ⁶⁷ ILO, Minimum Wage Database.
- ⁶⁸ Minimum Wage Commission, 1998
- ⁶⁹ Intervju Brian Nolan
- ⁷⁰ Nolan, Brian , Donal O’Neill and James Williams (2001): «A Follow-up Study on the Impact of the Minimum Wage in Ireland». Report for the Department of Enterprise, Trade and Employment. ESRI.
- ⁷¹ EIRO (ie0110103n): Impact of minimum wage lessened by wage inflation in tight labour market.
- ⁷² EIRO (ie0107170f): National minimum wage developments and trends in income distribution.
- ⁷³ Nolan, Brian , Donal O’Neill and James Williams (2001): «A Follow-up Study on the Impact of the Minimum Wage in Ireland». Report for the Department of Enterprise, Trade and Employment. ESRI, Dublin.
- ⁷⁴ <http://www.eiro.eurofound.eu.int/2001/07/feature/ie0107170f.html>
- ⁷⁵ Kilde: Central Statistics Office Ireland (CSO).
- ⁷⁶ O’Neill, Donal , Brian Nolan and James Williams (2002): «Evaluating the Impact of a National Minimum Wage: Evidence from a New Survey of Firms in Ireland.» ESRI, Dublin
- ⁷⁷ Nolan, Brian, James Williams and Sylvia Blackwell (2002): «The Impact of the Minimum Wage on Irish Firms: Results from a Follow-Up Survey in 2002». ESRI, Dublin.
- ⁷⁸ Nolan, Brian, Donal O’Neill and James Williams (2001): «A Follow-up Study on the Impact of the Minimum Wage in Ireland». Report for the Department of Enterprise, Trade and Employment. ESRI, Dublin.
- ⁷⁹ EIRO (ie9706218f): New Government to continue social partnership.
- ⁸⁰ EIRO (ie9907140f): National Minimum Wage debate gathers pace.
- ⁸¹ Minimum Wage Commission, 1998.
- ⁸² Intervju med Robbert van Het Kaar.
- ⁸³ Plantenga, Janneke and Sjoerd-Wiemer Sjoerdsma (2002): The Gender Pay Gap in the Netherlands, External report commissioned by and presented to the European commission.
- ⁸⁴ EIRO (nl9710137f): Latest pay claims: a threat to the Dutch concertation economy?
- ⁸⁵ EIRO (nl9702103f): Proposal to exempt long-term unemployed people from legal minimum wage.
- ⁸⁶ EIRO (nl0408104f): Employers and government propose industrial relations reform .
- ⁸⁷ Intervju med Robert Van Het Kaar.

- ⁸⁸ Low Pay Commission, 2005 – tallene er målt i forhold til nåværende valutakurs.
- ⁸⁹ Plantenga, Janneke and Sjoerd-Wiemer Sjoerdsma (2002): The Gender Pay Gap in the Netherlands, External report commissioned by and presented to the European commission.
- ⁹⁰ Neumark, David and William Wascher (2003): Minimum Wages, Labour Market Institutions And Youth Employment: A Cross-National Analysis.
- ⁹¹ Kilde: Robert Van Het Kaar
- ⁹² EIRO (nl0402102f): Minimum wage trends examined.
- ⁹³ Jacobs, Antoine T.J.M (2004): Labour Law in the Netherlands.
- ⁹⁴ Intervju med Robert Van Het Kaar.
- ⁹⁵ Plantenga, Janneke and Sjoerd-Wiemer Sjoerdsma (2002): The Gender Pay Gap in the Netherlands, External report commissioned by and presented to the European commission.
- ⁹⁶ EIRO (nl0402102f): Minimum wage trends examined.
- ⁹⁷ Kilde: Statistics Netherlands, Voorburg/Heerlen 4/20/2005.
- ⁹⁸ Dulado et al (1996): Minimum Wages, The European Experience. Economic Policy.
- ⁹⁹ Van Soest, Arthur (1994): Youth minimum wages: the Dutch experience. International Journal of Manpower, vol 15 no 2-3.
- ¹⁰⁰ EIRO (nl9702103f): Proposal to exempt long-term unemployed people from legal minimum wage.
- ¹⁰¹ For de tariffavtalene som har månedslønn, er det benyttet en omregningsfaktor på 162,5 timer i måneden (1950 timer i året). Gjennomsnittlig timelønn er per årsverk, og bygger på statistikk fra Det tekniske beregningsutvalget og underlagsmateriale for lønnsoppjøret i LO-NHO-området i 2005.
- ¹⁰² Stokke, Evju og Frøland (2003): *Det kollektive arbeidslivet*. Oslo: Universitetsforlaget, s. 105.
- ¹⁰³ Nergaard og Stokke (2005): «Organisasjoner og tariffavtaler i arbeidslivet», i Torp (red.): *Nytt arbeidsliv. Medvirkning, inkludering og belønning*. Oslo: Gyldendal Akademisk forlag
- ¹⁰⁴ <http://www.udi.no/templates/Page.aspx?id=4998>.
- ¹⁰⁵ Se for eksempel http://www.dgb.de/themen/themen_a_z/abisz_doks/h/hartzIV_aktuell.pdf.
- ¹⁰⁶ EIRO (DE0409204N): Major protests against cuts in unemployment assistance, EIRO (DE0409205F): Debate on introduction of statutory minimum wage.
- ¹⁰⁷ Kirsch, Johannes (2003): «Die Allgemeinverbindlicherklärung von Tarifverträgen – ein Instrument in der Krise», i WSI-Mitteilungen 07/2003 .
- ¹⁰⁸ Se for eksempel intervju med lønnsforsker ved WSI Claus Schäfer på http://www.verdi.de/0x0ac80f2b_0x014b20b0.
- ¹⁰⁹ Se for eksempel <http://www.dgb.de/themen/Tarifpolitik/tarifautonomie/mindestlohn.htm>.
- ¹¹⁰ Financial Times 10. april 2005, German News 10. april 2005 (<http://www.germnews.de/dn/2005/04/10>). Deutsche Welle 28. april 2005 (http://www.dw-world.de/dw/news/0,1567,12215_all,00.html).
- ¹¹¹ Visser og Hemerijck (1997): *A Dutch Miracle*. Amsterdam, Amsterdam University Press, s. 108f.
- ¹¹² Se *EUs utvidelse, arbeidsinnvandring og norsk arbeidsliv. Bakgrunn, konsekvenser og mulige løsninger. Et sammendrag av rapporter utarbeidet av tre NHO-arbeidsgrupper høsten/vinteren 2003* (desember 2003), s. 22.

¹¹³ *EUs utvidelse, arbeidsinnvandring og norsk arbeidsliv. Rapport fra en NHO-arbeidsgruppe* (oktober 2003), s. 18.

¹¹⁴ <http://www.ssb.no/vis/emner/06/05/lonnansatt/main.html>.

¹¹⁵ Kilde: Low Pay Commission fifth report (2005). Se ellers Eurostat: Statistics in focus. Minimum Wages. EU Member States, Candidate Countries and the US 2004. Der benyttes lovfestet minstelønn i prosent av gjennomsnittlig inntekt, med noe lavere nivå som resultat. Se også Keese og Puymoyen (2001): «Changes in Earnings Structure: Some International Comparisons Using the OECD Structure of Earnings Database», OECD Labour Market and Social Policy Occasional Papers. Der gjengis lovfestet minstelønn som prosent av medianlønn for 2000. Resultatene ligger noe høyere for Frankrike og noe lavere for Irland, ellers er det svært godt sammenfall med figuren (Hellas er ikke inkludert).

¹¹⁶ I dag offentliggjøres det ikke lønnsstatistikk i Norge som gjør det mulig å mer nøyaktig drøfte virkningene av et gitt nivå for lovfestet minstelønn. I utgangspunktet vil hele arbeidslivet bli dekket av en lovfestet minstelønn, altså både norske arbeidstakere, arbeidstakere fra EU/EØS-området og andre. Det er likevel grunn til å anta at virkningene vil bli størst innen tjenesteyting og bygge- og anleggsvirksomhet. Spesielt gjelder det lavlønnsområder med middels til lav tariffavtaledekning innen tjenesteyting, og bransjer med betydelig arbeidsinnvandring som følge av EU-utvidelsen.

Lovfestet minstelønn i Norge?

Med lovfestet minstelønn menes et minste lønnsnivå som enten fastsettes ved lov eller med hjemmel i lov. Som regel vil det være én sats for voksne arbeidstakere, og denne satsen gjelder i alle eller i de aller fleste deler av arbeidsmarkedet. Lovfestet minstelønn finnes i mange europeiske land, men ikke i Norden.

EU-utvidelsen har gjort at lovfestet minstelønn diskuteres som et mulig virkemiddel i Norge. Ingen av de europeiske landene som er drøftet i notatet har innført lovfestet minstelønn som tiltak mot uønsket press på eksisterende tariffavtaler. Motivet bak lovfestet minstelønn er i stedet å gjøre noe med innenlandske lavlønsproblemer.

