

EU:s direktiv om tillräckliga minimilöner: En uppskattning av potentiella effekter

EU-direktivet om tillräckliga minimilöner, en viktig rättsakt som syftar till att stärka EU:s sociala dimension, antogs av Europaparlamentet och rådet i oktober 2022 och ska införlivas i nationell lagstiftning senast i november 2024. Direktivet har två sammanhängande mål: att säkerställa tillräckliga minimilönenivåer och att stärka kollektivförhandlingar. Mot den bakgrunden erkänner direktivet den positiva roll som dialogen mellan arbetsmarknadsparter och minimilönereglering kan spela för att främja inkluderande ekonomisk tillväxt och social sammanhållning, genom att begränsa social utslagning och ojämlikhet i inkomster.

Det bör betonas att direktivet inte ålägger medlemsstaterna att införa en lagstadgad minimilön, eller att förklara kollektivavtal allmänt tillämpliga när lönebildningen uteslutande sker via kollektivavtal, vilket är fallet i de nordiska länderna, Österrike och Italien. Direktivet syftar inte heller till att fastställa en enhetlig minimilönenivå i hela EU. Syftet är snarare att ange vissa kriterier, till exempel en minimilön som motsvarar 60 procent av medianlönen, för att säkerställa att adekvata minimilöner fastställs på nationell nivå.

För de 22 EU-medlemsstater som har lagstadgade minimilöner anger direktivet följande uttryckliga mål när det gäller att fastställa lämpliga nivåer: förbättra levnads- och arbetsvillkor för arbetstagare med målet att kvinnor och män ska ha en skälig levnadsstandard, minska löneskillnaderna, bidra till att minska löneskillnaderna mellan könen, reducera inkomstskillnaderna genom att minska fattigdom bland förvärvsarbetande och bidra till att främja social sammanhållning och ökad social konvergens inom EU. En annan del i direktivet hanterar frågan om täckningsgrad och berör alla medlemsstater; målet är att 80 procent av arbetstagarna ska täckas av kollektivavtal.

Syftet med denna rapport är att analysera de potentiella socioekonomiska konsekvenserna av EU-direktivet om tillräckliga minimilöner, med utgångspunkt i en genomgång av den teoretiska och empiriska litteraturen om minimilöner. I rapporten anläggs ett institutionellt perspektiv och ett jämställdhetsperspektiv, med målet att utvärdera i vilken utsträckning direktivet kan utgöra ett effektivt instrument för att förbättra löner och arbetsvillkor för män och kvinnor i Europa, vända trenden med ökande ojämlikhet, bidra till att minska lönegapet mellan könen och reducera inkomstskillnaderna mellan könen genom att minska fattigdomen bland förvärvsarbetande.

"Detta ger starka belägg för att minimilöner, genom att komprimera lönestrukturen i den nedre delen av lönefördelningen, särskilt minskar ojämlikheten för kvinnor, som är överrepresenterade bland lågavlönade."

Den senaste och mer omfattande forskningsstudien visar att måttliga minimilöneökningar inte tycks påverka sysselsättningen negativt, varken för män eller för kvinnor.¹ Empiriska studier om hur minimilöner påverkar lönefördelningen tyder överlag på att höjda minimilöner medför ökade löner för lågavlönade. Detta ger starka belägg för att minimilöner, genom att komprimera lönestrukturen i den nedre delen av lönefördelningen, särskilt minskar ojämlikheten för kvinnor, som är överrepresenterade bland lågavlönade. En måttlig ökning av minimilönen verkar dessutom inte bara ha en utjämnande effekt på lönerna utan också på inkomstfördelningen i den nedre delen av lönefördelningen. Hur ökade minimilöner påverkar inkomstfördelningen mellan

¹ En ökning på upp till 60 procent av medianlönen, se Dube (2019).

hushållen är mer kontroversiellt; en studie från USA visar dock på positiva fördelningseffekter och en minskning av antalet fattiga hushåll bland förvärvsarbetande.

Vad gäller frågan om minimilönens påverkan på lönegapet mellan kvinnor och män visar genomgången att en höjning av minimilönerna faktiskt bidrar till att minska lönegapet mellan könen. Denna forskning ligger i linje med Europeiska kommissionens bedömning att en höjning av minimilönerna förväntas minska lönegapet med i genomsnitt cirka 5 procent.

Mot bakgrund av direktivets mål om ökad kollektivavtalsäckning analyseras även relationerna mellan arbetsmarknadens parter i EU. Analysen visar att vissa faktorer – hög facklig anslutningsgrad och kollektivavtalsäckning, balanserad förhandlingsstyrka mellan arbetsmarknadens parter, centraliserade och samordnade kollektivavtalssystem (med flera arbetsgivare) – inte bara verkar främja bättre arbetsvillkor, jämställda löner och jämställdhet, utan även ekonomisk tillväxt och social sammanhållning. Parter med inflytande över arbetsmarknaden och en utvecklad dialog (treparts- och/eller tvåpartsdialog), som i de nordiska länderna eller i Belgien, är en modell som med andra ord verkar förena ekonomisk effektivitet med social rättvisa. Den modellen ser också ut att vara bättre anpassad för att möta utmaningar som är förenade med globalisering, demografisk utveckling, tekniska förändringar och grön omställning. Rapporten visar vidare att minimilöner tenderar att ha större effekter på löneutjämningen när de kombineras med starka fackföreningar och hög kollektivavtalsäckning.

När det gäller jämställdhet och relationerna mellan arbetsmarknadens parter visar forskning att de högre lönegolv som finns i länder med hög facklig organisationsgrad, hög täckningsgrad för kollektivförhandlingar och centraliserad lönesättning, också medför högre löner för kvinnor och minskar lönegapet mellan könen. Det hänger samman med att kvinnor är mer representerade bland lågavlönade. I överensstämmelse med dessa resultat bör direktivets mål – det vill säga att öka kollektivavtalsäckningen i alla medlemsstater till 80 procent och, för de medlemsstater som har minimilöner, aktivt involvera arbetsmarknadens parter i fastställandet av minimilönerna – leda till

minskade lönegap mellan könen.

Analysen visar dessutom att de nordiska länderna och Belgien också uppvisar de högsta siffrorna i EU:s jämställdhetsindex. I dessa länder är kvinnors representation i nationella parlament och politiska organ bland de högsta i världen; kvinnors höga fackliga organisationsgrad och engagemang i kollektivförhandlingar bidrar till att jämställdhetsfrågor förs upp på den politiska dagordningen. Att allt fler kvinnor deltar i arbetskraften, i kombination med de stora förändringarna i sysselsättningsstrukturen – från tillverkningsindustrin till tjänstesektorn – innebär att den fackliga organisationsgraden i de nordiska länderna idag är betydligt högre för kvinnor än för män. Länder med fragmenterade arbetsmarknadsrelationer, låg facklig anslutningsgrad, låg täckningsgrad för kollektivförhandlingar och mindre engagemang från arbetsmarknadens parter har tvärtom de lägsta resultaten i EU:s jämställdhetsindex.

"Vad som bör prioriteras är således arbetsmarknadsparternas representativitet, självständighet samt institutionella kapacitet att forma arbetsmarknaden."

Vad som bör prioriteras är således arbetsmarknadsparternas representativitet, självständighet samt institutionella kapacitet att forma arbetsmarknaden (och sociala normer). En sådan politisk strategi ligger också i linje med direktivets syfte att främja social dialog och kollektivförhandlingar på nationell nivå för att säkerställa fastställandet av tillräckliga minimilönenivåer. Dessa miniminivåer kan i sin tur möjliggöra en skälig levnadsstandard, reducera löneskillnaderna, bidra till att minska lönegapet mellan könen, minska andelen lågavlönade arbetstagare och bidra till uppåtriktad social konvergens inom Europeiska unionen.

Direktivet pekar på att EU:s politiska mål är att ändra riktning och stödja system med bredare kollektivavtalsäckning och starka och självständiga arbetsmarknadsparter. Det är dock

fortfarande en lång väg kvar att gå för att nå dit. Särskilt lång väg är det för de medlemsstater som har decentraliserade, icke samordnade och fragmenterade förhandlingssystem, vilket är vanligt i de flesta central- och östeuropeiska länder. Dessa länder kännetecknas av såväl låg facklig organisationsgrad som låg täckningsgrad för kollektivavtal och förhandlingar, och de är således långt ifrån direktivets mål om en täckningsgrad på 80 procent vad gäller kollektivavtal. Både medlemsstaterna och EU kommer därför att behöva ge politiskt, ekonomiskt och institutionellt stöd för arbetsmarknadsmodeller som bygger på självständiga och starka parter som kan föra en konstruktiv dialog.

Slutsatsen är att EU-direktivet om tillräckliga

minimilöner – i synnerhet målet att uppgradera den lägsta löneinkomsten – kan bidra till bättre löner och arbetsvillkor samt minska skillnaderna i löner och inkomster mellan könen i den nedre delen av lönefördelningen. Man bör dock komma ihåg att det fortfarande krävs fler politiska instrument för att hantera könsskillnader, exempelvis i arbetskraftsutbudet. Det kan till exempel handla om att upprätthålla och utveckla offentliga tjänster, allmän barnomsorg och äldreomsorg, generösa och flexibla system för föräldraledighet, fler möjligheter till livslångt lärande samt könsneutrala skatte- och trygghetssystem.