

Minimilöner: Bristande efterlevnad samt åtgärder för tillämpning i EU:s medlemsstater – jämförande rapport

Inledning

År 2020 uppmanade Europaparlamentet kommissionen att genomföra ett pilotprojekt om minimilönens roll vid inrättandet av en allmän arbetsgaranti. Eurofound fick i uppdrag att genomföra detta pilotprojekt (2021–2023). I denna modul undersöks bristande efterlevnad av lagstiftningen om minimilöner samt hur medlemsstaterna agerar för att den ska tillämpas.

Mekanismer för fastställande av minimilöner är ett kraftfullt verktyg på arbetsmarknaden. De är bindande och genomförs brett i de europeiska länderna. För att utforma och följa sunda strategier och åtgärder för efterlevnad och tillämpning av minimilöner är det viktigt att analysera omfattningen och mönstren av bristande efterlevnad så detaljerat som möjligt utifrån tillgängliga uppgifter. Detta är inte bara relevant för att öka insatsernas effektivitet utan också för att göra strategiska val när det gäller att fördela tillgängliga offentliga medel. Det är inte lätt att mäta bristande efterlevnad. Det kräver att man använder exakta uppgifter om inkomster och minimilönsnivåer, vilket ofta är svårt att få tag på eftersom sådan information sällan finns tillgänglig eller kan vara svår att återskapa i länder där lönegolv fastställs genom kollektivavtal på branschnivå. Det är viktigt att se till att minimilönerna tillämpas, och att förstå hur detta påverkar efterlevnaden är avgörande för beslutsfattandet. Det finns dock få uppgifter om åtgärder för tillämpning och efterlevnad, och det är svårt att göra jämförelser mellan länder.

Bakgrund

- I EU antog Europaparlamentet och Europeiska rådet direktivet om tillräckliga minimilöner i Europeiska unionen den 19 oktober 2022.
- Av de 27 medlemsstaterna fastställer 22 medlemsstater lagstadgade minimilöner på nationell nivå, medan de övriga har förhandlingar på sektorsnivå.
- Efterlevnaden av regelverket om minimilön är grundläggande för att garantera arbetstagarnas rättigheter, deras skydd på arbetsmarknaden, lika villkor för företagen och en rättvis konkurrens.
- I 22 EU-länder ingår åtgärder för att se till att minimilönerna tillämpas i de övergripande arbetsrättsliga bestämmelserna. Vissa länder har särskilda bestämmelser eller förfaranden för de branscher/sektorer, territoriella områden eller arbetstagare som uppvisar, eller förväntas uppvisa, en högre grad av bristande efterlevnad.

Viktiga resultat

- Vilka nivåer som uppskattas för bristande efterlevnad av lagstiftningen om minimilöner beror i hög grad på uppgiftskällan. Uppskattningar av bristande efterlevnad ska ses som ungefärliga bedömningar, inte som exakta siffror. När man använder undersökningen av inkomststruktur, som endast omfattar större företag och utgår från inkomstinformation som rapporterats av arbetsgivare, tenderar den bristande efterlevnaden i allmänhet att ligga på relativt låga nivåer. Använder man däremot EU-statistik över inkomst- och levnadsvillkor, som omfattar hela befolkningen i arbetsför ålder och där arbetstagare rapporterar sina egna inkomster, tenderar nivåerna av bristande efterlevnad att vara högre.
- Bristande efterlevnad har ett positivt samband med Kaitz-indexet (förhållandet mellan minimilönen och genomsnitts-/medianlönen), vilket tyder på att den är högre när minimilönen fastställs på en högre nivå.
- Enligt båda undersökningarna ligger den bristande efterlevnaden högre än mediannivån i Cypern, Danmark, Estland, Frankrike, Luxemburg, Spanien, Tyskland och Ungern. Den bristande efterlevnaden är genomgående lägre än medianen i Belgien, Bulgarien, Kroatien, Finland, Lettland, Malta, Polen, Portugal och Slovakien.
- Arbetstagare som har lägre lön än minimilönen är i allmänhet yngre och mindre utbildade och är oftare kvinnor, visstidsanställda eller deltidsanställda och anställda av mindre företag. Tjänstesektorerna berörs i allmänhet mer av detta fenomen än tillverkningsindustrin.

- Bristande efterlevnad är mycket vanligare bland arbetstagare med kortare arbetstid, vilket kan spegla en låg grad av anknytning till arbetsmarknaden. Bristande efterlevnad är också högre om man räknar med timlön i stället för månadslön. Detta skulle kunna bero på att vissa arbetsgivare kan följa minimilönen per månad men göra så att arbetstagarna arbetar fler timmar än vad som anges i deras avtal och att de således inte följer minimilönen per timme.
- I de flesta länder ligger ansvaret för att se till att minimilöner tillämpas på allmänna institutioner som har ansvar för arbetslagstiftningens tillämpning och som hanterar hela spektrumet av arbetslagar.
- Yrkesinspektioner är de institutioner som främst ser till att minimilöner tillämpas i 19 länder, tillsammans – i olika grad och på olika sätt – med arbetsdomstolar samt skatte- och socialförsäkringsmyndigheter. Tre länder har mer än en institution som är direkt ansvarig för att se till att minimilöner tillämpas.
- Arbetsmarknadens parter spelar en viktig roll för att se till att bestämmelserna om minimilöner tillämpas. I de nordiska länderna har de en direkt kontrollfunktion för att se till att kollektivavtalen tillämpas korrekt. I de andra medlemsstaterna ger de ofta vägledning och stöd till arbetstagare och arbetsgivare, med funktioner inom tvistlösning och beslutsfattande.
- Strategierna för att se till att minimilöner tillämpas bygger i allt högre grad på en avvägning mellan avskräckande och förebyggande åtgärder. Man uppmärksammar också i allt högre grad inspektionsorganens rådgivande, vägledande och informativa roll samt användningen av incitament för arbetsgivare, informations- och upplysningskampanjer samt datadelning.
- Under det senaste årtiondet har flera medlemsstater genomfört omfattande reformer av kontrollsystem och regelverk: ändrade tillämpningsbestämmelser, reformer av yrkesinspektioner, förändringar i sanktionernas typ och intensitet och av tillgången till information och datadelning om bristande efterlevnad samt upprättande av behöriga grupper/kommittéer som ska se till att minimilöner tillämpas.
- Ett antal mekanismer – utbyte av information och samordning av berörda intressenter, användning av uthängning (“naming and shaming”), användning av kedjeansvar samt egenmakt för arbetstagare – är effektiva i sammanhang som kännetecknas av mycket riskfyllda ekonomiska sektorer, komplexa byråkratiska förfaranden och begränsade mänskliga resurser. På samma sätt påverkar en helhetssyn som kombinerar avskräckande och förebyggande åtgärder, ett omfattande ansvar för underleverantörskedjan och en befintlig partnerskapskultur det sätt på vilket myndigheterna agerar och uppnår resultat.
- I de flesta länder saknas särskilda system för att se till att minimilöner tillämpas och yrkesinspektionerna använder därför i allt högre grad indirekta strategier som ökar sannolikheten för efterlevnad. De siktar därigenom på att stödja tre huvudsakliga grupper under processen: arbetstagare, arbetsgivare och myndigheter. En kombination av mjuka initiativ och hårdare åtgärder har visat sig öka effektiviteten hos inspektionsorganens åtgärder för att se till att minimilöner tillämpas.

Slutsatser

- Att kvantifiera bristande efterlevnad är en utmanande uppgift som i hög grad är beroende av kvaliteten och egenskaperna hos de uppgifter som används. För att förbättra våra kunskaper om detta fenomen bör forskare få tillgång till mer harmoniserade, omfattande och exakta datakällor om inkomster på EU-nivå. Insatser bör också göras för att få fram bättre information om de lagstadgade lönegolv som fastställs genom kollektivavtal, vilka vanligtvis fastställs på branschnivå av fackföreningar och arbetsgivarorganisationer. Sådan information saknas i allmänhet och är normalt inte lätt att få tillgång till.
- Under de senaste åren har arbetsmarknadens avreglering och nya arbetsformer gjort det mer komplicerat att identifiera bristande efterlevnad samt tillämpning än tidigare. Större uppmärksamhet bör ägnas åt att använda datautvinning, ge vägledning till arbetstagare och arbetsgivare samt stärka samarbetet med arbetsmarknadens parter och andra institutioner i samband med åtgärder för att se till att minimilöner tillämpas.
- Även om de finansiella anslagen till de kontrollpolitiska instanserna har ökat under det senaste årtiondet i många medlemsstater och antalet inspektörer har ökat i hälften av de länder för vilka uppgifter finns tillgängliga, är resurserna i många länder fortfarande endast delvis tillräckliga för att kunna genomföra effektiva åtgärder för tillämpning. Mer ekonomiska resurser och utbildad personal behövs för att förbättra yrkesinspektionernas kapacitet att reagera på den senaste tidens trender och risker på arbetsmarknaden.
- Samarbete med arbetsmarknadens parter och andra institutioner i samband med åtgärder för tillämpning förbättrar kapaciteten att nå ut till dem som inte omfattas av konventionella inspektioner och att utbyta information om efterlevnad. Samarbete och ömsesidigt lärande mellan kontrollpolitiska instanser och arbetsmarknadens parter på EU-nivå bör stärkas.
- Avskräckande och förebyggande åtgärder kompletterar varandra och bör antas tillsammans för effektiva genomdrivandestrategier. I vissa länder bör man också ägna större uppmärksamhet åt att skydda arbetstagare mot negativ behandling till följd av ett klagomål.
- Det är avgörande att nationella insatser som direkt och/eller indirekt tar itu med efterlevnaden av minimilöner utvärderas. En sådan utvärdering måste bygga på en mer strukturerad och formaliserad datainsamling.

Mer information

Rapporten *Minimilöner: Bristande efterlevnad samt åtgärder för tillämpning i EU:s medlemsstater – Jämförande rapport* finns på <https://eurofound.link/ef23059>

Forskningsledare: Carlos Vacas-Soriano

information@eurofound.europa.eu