



# Hvorfor én model ikke passer alle

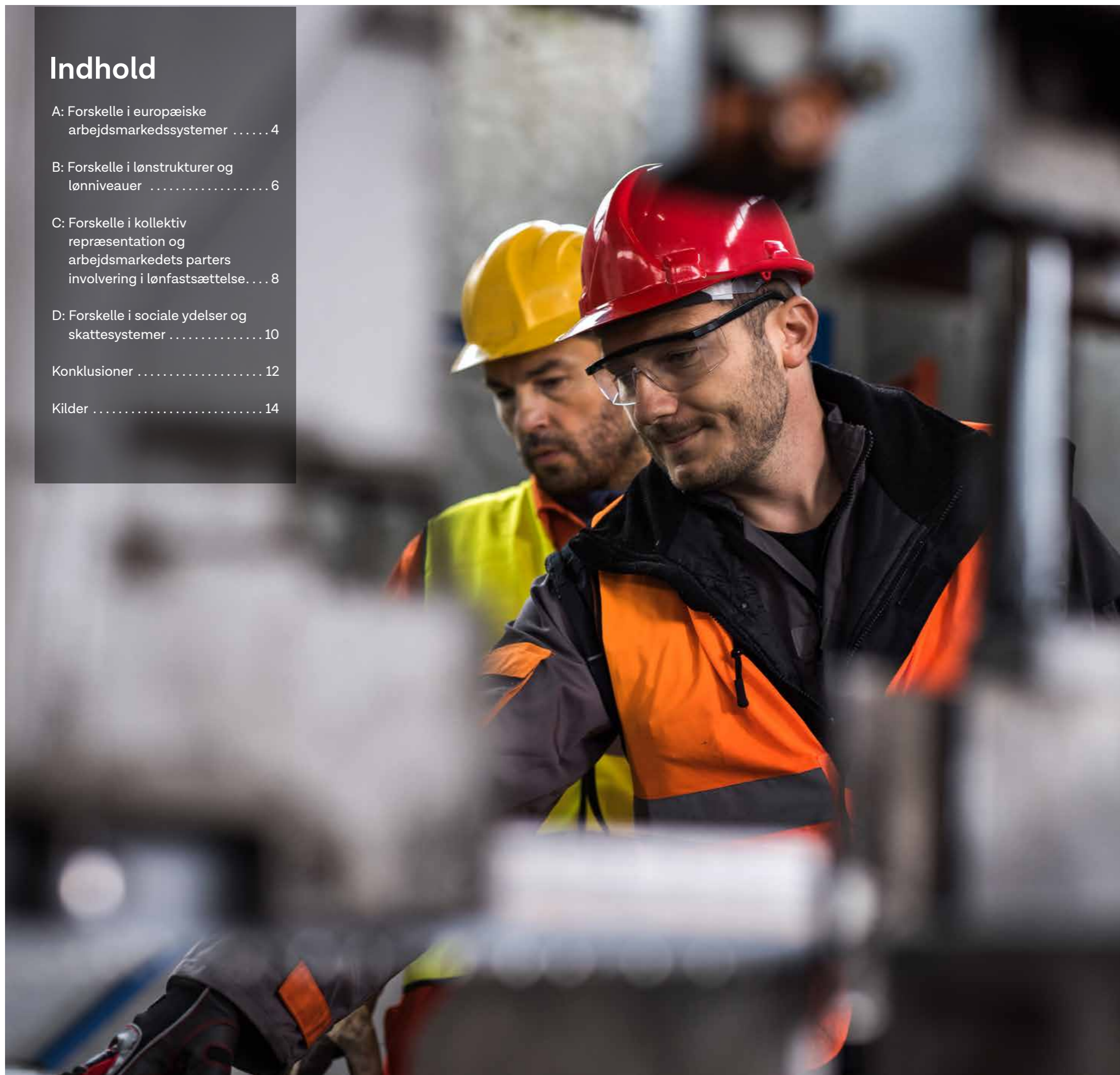
- Ideen om en europæisk mindsteløn

Lektor, ph.d. Laust Høgedahl\*

Maj 2020

## Indhold

A: Forskelle i europæiske arbejdsmarkedssystemer . . . . .	4
B: Forskelle i lønstrukturer og lønniveauer . . . . .	6
C: Forskelle i kollektiv repræsentation og arbejdsmarkedets parters involvering i lønfastsættelse . . . . .	8
D: Forskelle i sociale ydelser og skattesystemer . . . . .	10
Konklusioner . . . . .	12
Kilder . . . . .	14



## Indledning

De 27 EU-medlemsstater har meget forskellige tilgange til lønfastsættelse. Forskellene er dybt forankrede i nationale og historiske traditioner, institutioner og praksis. Mange EU-medlemsstater har indført minimumsløn ved lov, mens nogle ikke har og selve metoden for fastsættelse af lønniveauerne varierer betydeligt. EU-medlemsstaterne har ligeledes meget forskellige arbejdsmarkeds- og velfærdssystemer, herunder forskellige social sikrings- og skattesystemer. Det betyder, at det i praksis er vanskeligt at introducere en fælles model for lovfastsat europæisk mindsteløn i de 27 fundamentalt forskelligartede systemer.

## A. Forskelle i europæiske arbejdsmarkedssystemer

Løn og løndannelse er afgørende for ethvert arbejdsmarked. Selve løndannelsen er en kompliceret proces i de fleste lande, og omfatter både forhandlinger og lovmæssig regulering (Jørgensen 2002). Her skal der tages højde for en række faktorer, såsom produktivitet, virksomhedernes budgetter, inflationstakten, økonomisk vækst, udbud og efterspørgsel på arbejdskraft, arbejdsløshedstal og beskæftigelsesgrader, økonomiens generelle sundhed og ikke mindst styrken og involveringen af arbejdsmarkedets parter.

De 27 EU-medlemsstater har meget forskellige metoder til regulering af arbejdsmarkedet, herunder lønfastsættelsen. Disse forskelle er dybt rodfæstet i historiske traditioner, institutioner og praksis. Mange stammer fra den tidlige industrialisering

Lønfastsættelse er en kompliceret proces, og EU's medlemsstater har forskellige løsninger på baggrund af forskellige behov, historiske traditioner og institutioner. Dette har skabt meget forskelligartede og unikke arbejdsmarkedssystemer.

i slutningen af 1800-tallet, hvilket har ledt til forskellige arbejdsmarkedssystemer (Crouch 1993; Traxler et al 2003, tabel 1).

En af de væsentligste forskelle mellem EU's medlemsstater, når det drejer sig om lønfastsættelse, er graden af involvering af arbejdsmarkedets parter og statens rolle.

I de fleste EU-medlemsstater sætter minimalløn en nedre grænse for lønspredningen. Dette gøres sædvanligvis med en national, obligatorisk minimumsløn, som er fastsat ved lov, dette med undtagelse af Østrig, Cypern, Danmark, Finland, Italien og Sverige (Eurofound 2019).

Selv om landene kan grupperes ift. typer af arbejdsmarkedssystemer (jf. tabel 1), er hvert land meget unikt, når det drejer sig om lønfastsættelse. Forskningen viser også store variationer på tværs af brancher og endog regioner inden for hver EU-medlemsstat (Bechter et al 2012).

I mange EU-medlemsstater findes der også såkaldte udvidelsesmekanismer, der har til formål at udbrede dækningen af kollektive overenskomster ved lov. I Frankrig betyder erga omnes-klausuler, at alle lønmodtagere er dækket af den kollektive overenskomst, der er gældende inden for visse geografiske områder og brancher (Liukkunen, 2019).

I de nordiske lande fastsættes minimumslønninger ved kollektive overenskomster på brancheniveau efter frivillige forhandlinger mellem arbejdsmarkedets parter med begrænset eller ingen unødigt intervention fra staten. Her fastsætter staten ikke en lovreguleret minimumsløn (Høgedahl 2020).

Europæiske grupperinger af arbejdsmarkedsforhold



Tabel 1 – Europæiske grupperinger af arbejdsmarkedsforhold

	Nordisk	Central, vest	Syd	Vest	Central, øst
Ordning med arbejdsmarkedsforhold	Organiseret korporatisme	Socialt partnerskab	Statscentreret	Liberal pluralisme	Overgangsøkonomier
Forhandlingsstil	Integrativ	Distributiv/konfliktorienteret		Føjelig	
Arbejdstagerrepræsentation	Fagforeningsbaseret/høj organisationsprocent	To kanaler/høj organisationsprocent	Variabel/blandet	Fagforeningsbaseret/lille organisationsprocent	
Dominerende niveau for kollektive forhandlinger	Sektor	Sektor/virksomhed		Virksomhed	

Kilde: Eurofound, 2017 (modificeret af 3F)

## B. Forskelle i lønstrukturer og lønniveauer

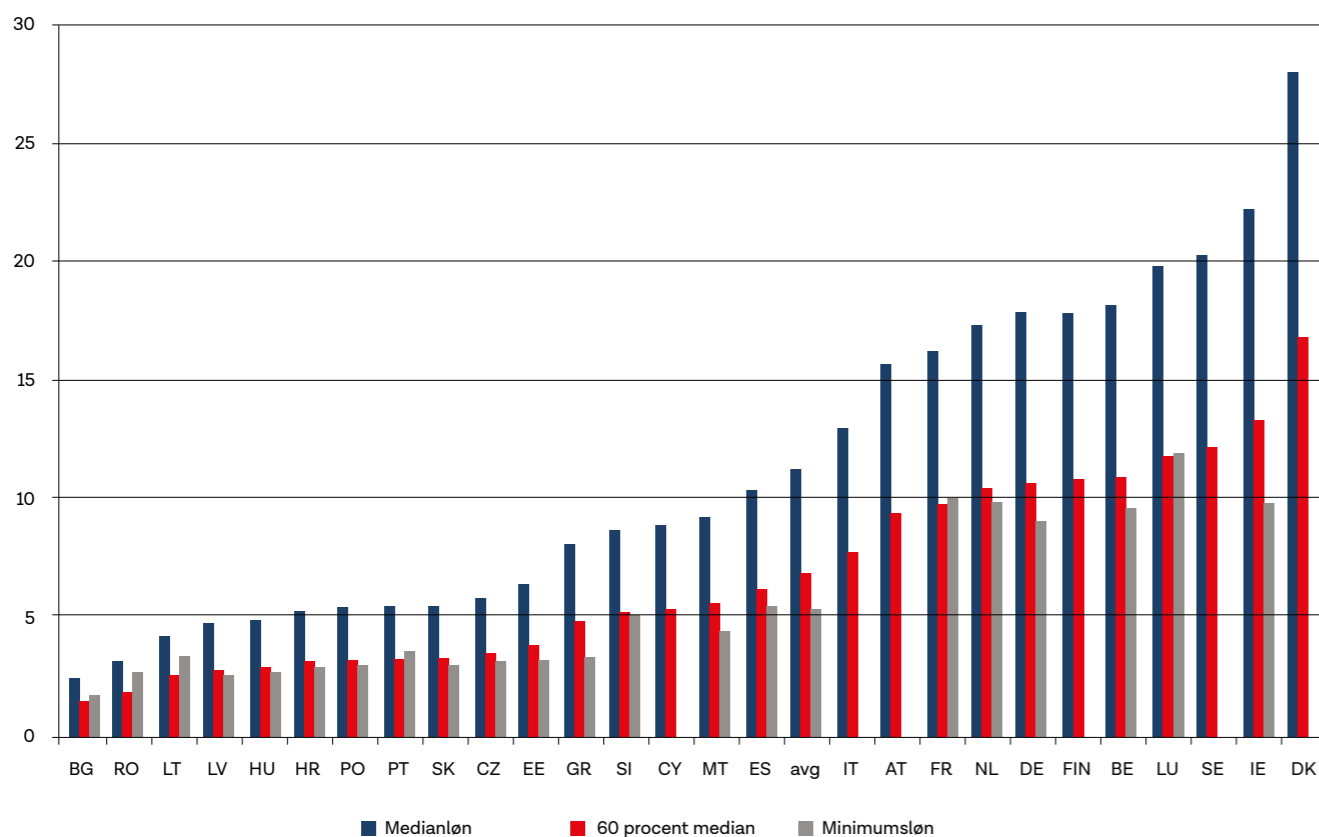
Overordnet set fastsættes nedre grænser for minimumslønninger i EU-medlemsstaterne enten via kollektiv forhandling, forskellige typer udvidelsesmekanismer eller via en lovfastsat minimumsløn (Eurofound 2019; Müller & Schulten; 2019).

I de fleste EU-lande fastsættes minimumslønnen via lovgivning. Der er imidlertid store forskelle på, hvordan denne proces foregår. I de fleste EU-medlemsstater bliver arbejdsmarkedets parter inddraget, men niveauet for involvering varierer betydeligt. I nogle lande som Belgien,

Estland og Grækenland fastsættes niveauet på baggrund af forhandlinger mellem arbejdsmarkedets parter. I andre lande som Bulgarien, Polen og Slovakiet fastlægges niveauet via trepartsforhandlinger, hvor regeringerne træffer afgørelse, hvis arbejdsmarkedets parter ikke når frem til en overenskomst ved egen drift. I en tredje gruppe af EU-medlemsstater reguleres mindstelønnen på baggrund



Figur 1 – Medianløn, 60% medianløn og minimumsløn (hvis denne anvendes), 2019 i EUR



Kilde: Eurostat beregningerne bygger på strukturel statistik (2014) og projekterede lønomkostninger indekseret på 2019-niveau

Lønniveauer og lønstrukturer varierer betydeligt mellem EU-medlemsstaterne. Lande med høj lønlighed og en rimelig levestandard har stærke kollektive forhandlinger og social dialog samt en lav andel af atypisk ansatte.

af automatisk indeksering i forhold til niveauer for priser eller lønninger som i Frankrig og Spanien (Eldring & Alsos, 2012).

I de nordiske EU-medlemsstater, Østrig, Cypern og Italien er ingen minimumsløn fastsat ved lov. Når man ser nærmere på lønstrukturen og lønniveauerne i de nordiske lande, viser forskningen med al tydelighed en sammenpresset lønstruktur. Arbejdsgivere med et lavt uddannelsesnivea i de nordiske lande har relativt høje lønniveauer i forhold til andre EU-

medlemsstater (Ibsen et al 2019). Andelen af medarbejdere med lave lønninger – dvs. dem, der tjener mindre end to tredjedele af den nationale medianløn – er som følge deraf forholdsvis lav.

**Lønmedian**  
I OECD Outlook 2018 ligger Danmark øverst, hvad angår lønlighed mellem top og bund (OECD 2018). Forskningen forbinder også denne lønmæssige lighed med uafhængige, kollektive forhandlinger, der føres frivilligt af stærke arbejdsmarkedsparter (OECD 2019; Borjas & Van Ours 2010). Forskningen viser tydeligt, at lønsystemer, der bygger på kollektive forhandlinger, reducerer antallet af lavtlønnede set i forhold til et obligatorisk, lovbestemt minimalløns-system (Bosch et al. 2019).

## C. Forskelle i kollektiv repræsentation og arbejdsmarkedets parter involvering i lønfastsættelse

Niveauet for kollektiv repræsentation på arbejdsmarkedet varierer betydeligt på tværs af EU-medlemsstaterne. Hvad angår andelen af medarbejdere, som er medlemmer af en fagforening (organisationsprocenten), varierer antallet fra 4% i Estland til 67% i Danmark (jf. figur 2).

En anden indikation på kollektiv repræsentation er andelen af medarbejdere, der er dækket af en kollektiv overenskomst (dækningsgraden).

Figur 3 viser, at den højeste dækningsgrad for kollektive aftaler findes i de EU-medlemsstater, hvor arbejdsgiverne forhandler kollektivt via arbejdsgiverforeninger. Her foregår forhandlingerne primært i sektorer eller brancher (f.eks. Tyskland), og i nogle tilfælde også på tværs af sektorer (f.eks. Belgien og indtil for nylig Finland).

Andre afgørende karakteristika for omfattende kollektive forhandlingsystemer er for det første, eksistensen af udvidelses-mekanismer fastsat ved lov (fx almengøring eller erga omnes klausuler), som betyder, at kollektive overenskomster også gælder for virksomheder uden kollektive overenskomster. For det andet, forekomsten af bredt funderede forhandlingspartnere som i Danmark og Sverige, hvor der ikke findes nogen udvidelses-mekanismer fastsat ved lov, og hvor en høj forhandlingsmæssig dækning udelukkende hviler på arbejdsmarkedets parter organisatoriske styrke (ETUI 2019). Der findes også en forskningsmæssigt bevist sammenhæng mellem stærke arbejds-

EU-medlemsstaterne har meget forskellige niveauer for kollektiv repræsentation, hvad angår medarbejders og arbejdsgivers organisationsgrad og i forhold til den kollektive overenskomstdækning. EU-medlemsstaterne har også forskellige traditioner, hvad angår lovbestemte udvidelses-mekanismer, hvilket gør det muligt, at kollektive overenskomster har afsmittende effekt på lønfastsættelsen på virksomheder uden kollektiv overenskomstdækning.

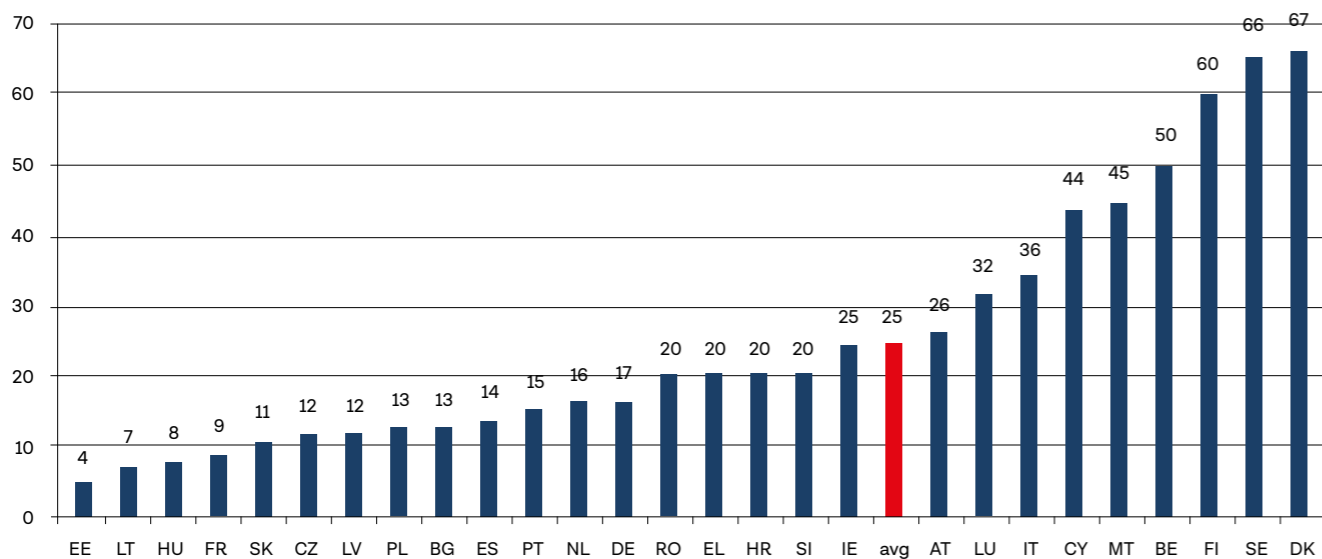
kedsparter, kollektive forhandlinger og høj produktivitet, hvilket skaber både plads og rum til lønstigninger (Bosch et al. 2019; Grimshaw et al. 2017)

Til gengæld kan den laveste dækningsgrad findes i lande med ordninger, hvor der kun forhandles med én arbejdsgiver på virksomhedsniveau. Det gælder især for en række central- og østeuropæiske lande, såsom de baltiske lande, Ungarn og Polen (jf. figur 3).

Nogle områder er ikke dækket af kollektive forhandlinger i de nordiske lande. Det betyder dog ikke, at disse områder ikke har nedre grænser for minimumslønninger, eller at arbejdet er kendetegnet ved dårlige standarder. Faktisk er hovedårsagen til, at den kollektive overenskomstdækning i Sverige og Danmark ikke er højere, at mange medarbejdere med en videregående uddannelse, der er ansat i den private sektor, foretrækker individuel lønfastsættelse (Høgedahl & Jørgensen 2019).

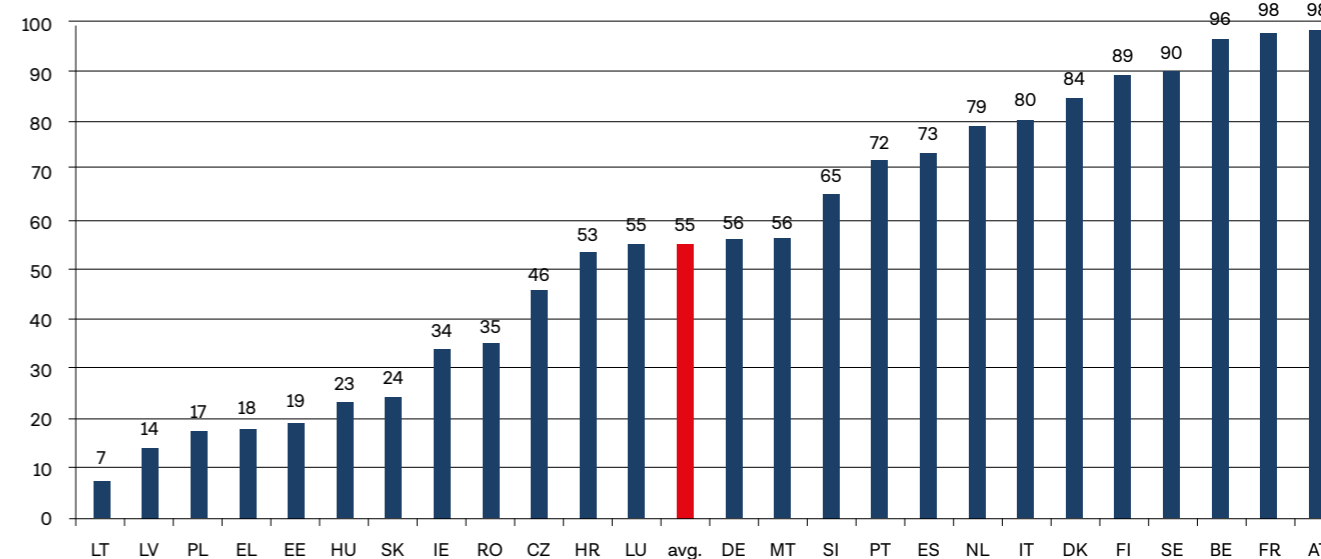
Forskningen viser dog også, at kollektive overenskomster ofte har en afsmittende effekt på det ikke-overenskomstdækkede arbejdsmarked, også for medarbejdere med et lavt uddannelsesniveau (MchLaughlin, 2009). Virksomheder uden kollektive overenskomster skeler ofte til lønniveauer, der er fastsat inden for sektorbestemte aftaler, for at tiltrække kvalificerede medarbejdere.

Figur 2 – Organisationsprocent i EU-medlemsstater 2018 (eller senest tilgængelige år) i procent af arbejdsstyrken



Kilde: Visser (2019)

Figur 3 – Dækning for kollektive forhandlinger i EU-medlemsstater i 2016 (eller senest tilgængelige år), i procent af arbejdsstyrken



Kilde: ETUI (2019)

Anm.: Der er ingen tilgængelige data for Bulgarien og Cypern

## D. Forskelle i sociale ydelser og skattesystemer

Udbredelsen og effektiviteten af et minimumslønssystem afhænger i høj grad af velfærdssystemet, hvori det er forankret (Freeman 1996). Samtidig er det sociale sikkerhedssystem og skattestrukturen væsentlig mht. nettoværdien af minimumslønningerne (Lee & Saez 2012). Desuden udgør lønningerne kun en del af den timebaserede lønudgift. I alle EU-medlemsstaterne findes yderligere markedsbestemte eller kollektivt forhandlede goder i tillæg til lønnen, som inkluderer alt lige fra bidrag til private pensioner, betalte frokostpauser og ferie med løn.

I nogle EU-medlemsstater er der også lovpligtige omkostninger, såsom nationale pensionsbidrag, der afhænger af lønnen. Hvis der alene er krav om mindstelønninger, vil kunne få nogle arbejdsgivere til at nedsætte andre ydelser, som i sidste ende vil sætte arbejdstagerne i en ringere situation. Det er derfor klart, at lønninger, og især minimumslønninger, ikke kan ses isoleret fra bredere spørgsmål, som også spiller en dominerende rolle på arbejdsmarkedet, herunder social sikkerhed, beskyttelse og skattesystemer.

EU-medlemsstaterne har meget forskelligartede velfærdssystemer som illustreret i figur 4.

I de nordiske lande er systemerne for velfærd og sociale ydelser hovedsageligt finansieret af indkomst- og andre skatter og afgifter, hvilket skaber en relativt stor omforde-

ling (Andersen 2007). I andre lande som Belgien er arbejdsgiverne mere forpligtet til at finansiere eller medfinansiere mange sociale ydelser for deres medarbejdere.

I den konservative/korporativistiske model (Central-Vest- og Sydeuropa) afhænger velfærdsydelser i udgangspunktet af en tilknytning til arbejdsmarkedet, da arbejdsgiverne står for et væsentligt bidrag. Sociale arbejdsgiverbaserede bidrag er udbredte i mange kontinentale lande, men de økonomiske byrder for virksomheder er dog blevet reduceret i løbet af de seneste ti år.

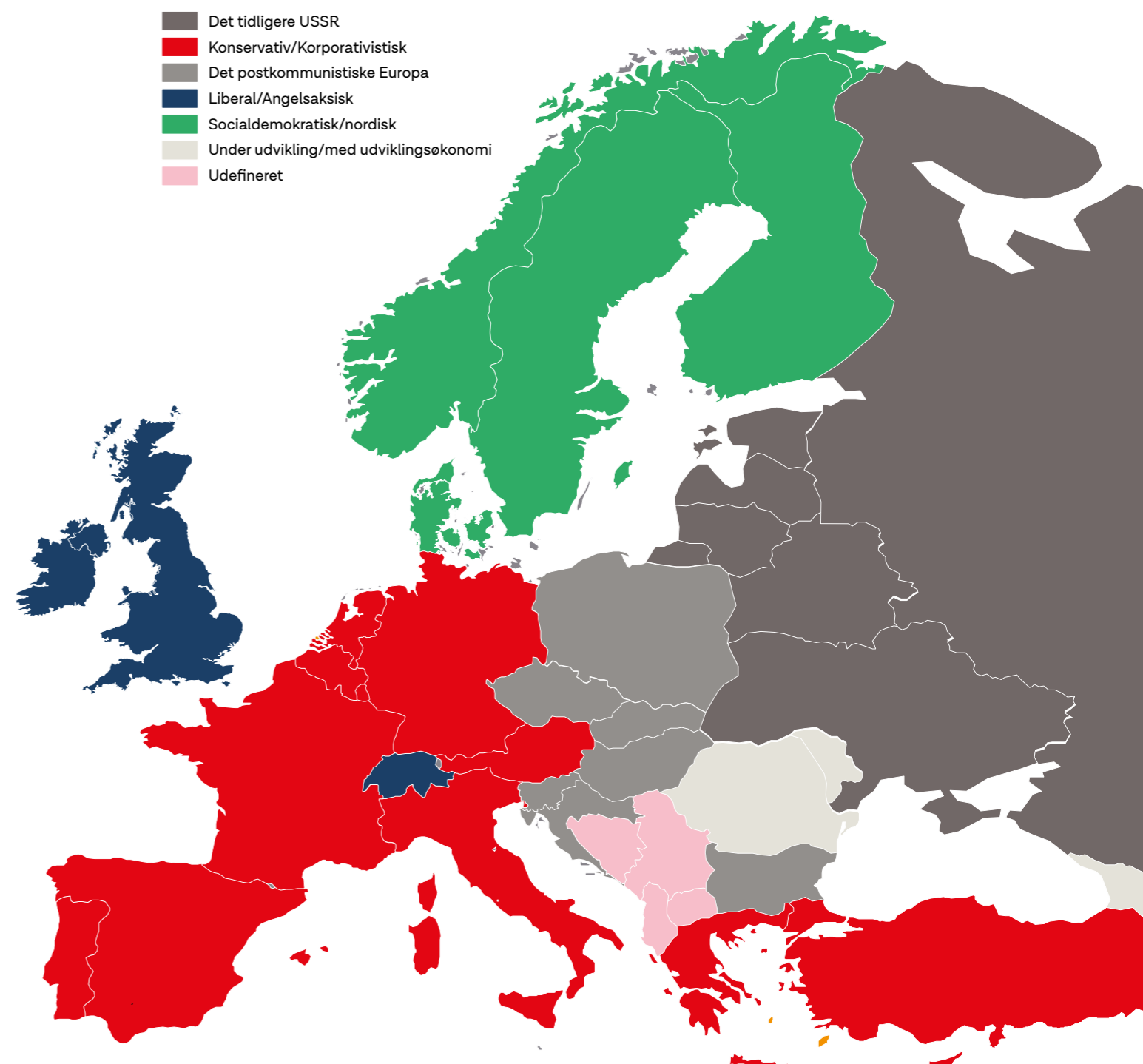
De nyeste EU-medlemsstater (Central-Østeuropa) kan placeres i den konservative model, men disse lande befinder sig i høj grad i en økonomisk udviklingsfase, og derfor har sociale bidrag endnu ikke har samme omfang (Rapacki et al 2020).

Den liberale model (Irland, Schweiz og Storbritannien) har et lavt niveau for statens samlede udgifter til social beskyttelse, og er i stedet i højere grad afhængig af det private marked, når det gælder sociale sikringer.

De forskellige velfærdssystemer i Europa bygger på forskelligartede systemer for sociale ydelser og skatter. De varierende systemer for social sikkerhed og skatter er vigtige i forhold til nettoværdien af minimumslønninger, hvilket vanskeliggør en fælles europæisk lovfastsat lønmodel.



Figur 4 – Ordninger for velfærdsstater I EU



Kilde: Esping Andersen (1990); Fenger (2007)

## Konklusion

De 27 EU-medlemsstater har meget forskellige arbejds-  
markeds- og velfærdssystemer.

Lønfastsættelse er en kompliceret proces, der indebæ-  
rer historisk og institutionelt forankrede forhandlinger og  
reguleringer.

Hver EU-medlemsstat har en unik tilgang, hvad angår  
sikring af arbejdstageres minimumslønninger, enten via  
kollektive forhandlinger, forskellige typer udvidelsesmek-  
anismer eller via obligatoriske minimumslønninger fastsat  
ved lov med mange variationer imellem.

En anden grundlæggende forskel er den varierende ind-  
dragelse af arbejdsmarkedets parter, der er tydelig i de  
vidt forskellige organisationsprocenter og dækningsgrader  
af kollektive overenskomster.

Herudover er det vigtigt at bemærke, at lønninger, og  
især minimumslønninger, ikke kan ses isoleret fra andre  
grundlæggende elementer, som spiller en afgørende rolle  
på arbejdsmarkedet, som social beskyttelse, velfærd og  
skattesystemer.

Lønninger er derudover kun en del af den timebaserede  
lønudgift, og nettoværdien af minimumsløn skal derfor ses  
i et bredere perspektiv.

Tilsammen gør disse fundamentale forskelle i medlems-  
landenes arbejdsmarkeds- og velfærdssystemer det van-  
skeligt at introducere én model for europæisk minimums-  
løn til de 27 EU-medlemsstater.



## Kilder:

- Andersen, J. G. (2007)**, The Danish welfare state as 'politics for markets': Combining equality and competitiveness in a global economy. *New Political Economy*, 12(1), 71-78.
- Bechter, B., Brandl, B., & Meardi, G. (2012)**. Sectors or countries? Typologies and levels of analysis in comparative industrial relations. *European Journal of Industrial Relations*, 18(3), 185-202.
- Bosch, G., Hüttenhoff F. and Weinkopf C, (2019)**: Kontrolle von Mindestlöhnen, Springer Verlag, Berlin
- Crouch, C. (1993)**. Industrial relations and European state traditions. Oxford University Press.
- Eldring, L., & Alsos, K. (2012)**. European minimum wage: A Nordic outlook. Fafo report, 16.
- ETUI (2019)** Benchmarking Working Europe 2019. ETUI, Brussels
- Eurofound (2017)**, Mapping varieties of industrial relations: Eurofound's analytical framework applied, Publications Office of the European Union, Luxembourg.
- Eurofound (2019)**, Minimum wages in 2019: Annual review, Publications Office of the European Union, Luxembourg
- European Commission (2017)** Proposal for a directive of the European Parliament and of the Council on transparent and predictable working conditions in the European Union, COM(2017) 797 final, 21 December 2017. <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=COM:2017:0797:FIN>
- Esping-Andersen, G. (1990)**. The three worlds of welfare capitalism. Princeton, N.J.: Princeton University Press.
- Fenger, M. (2007)**. Welfare regimes in Central and Eastern Europe: Incorporating post-communist countries in a welfare regime typology. *Contemporary issues and ideas in social sciences*, 3(2), 1-30.
- Grimshaw, D., Fagan, C., & Hebson, G. (Eds.). (2017)**. Making work more equal: A new labour market segmentation approach. Manchester University Press.
- Høgedahl, L., & Jørgensen, H. (2017)**. Development in the Regulation of Wages and Working Conditions: The Employee Perspective. *Nordic Journal of Working Life Studies*, 7(1).
- Høgedahl, L (2020 forthcoming)**. The Danish Labour Market Model: Is the Bumblebee Still Flying? In *Oxford Handbook of Danish Politics*. Christiansen, P. M., Elklit, J., & Nedergaard, P. (Eds.) Oxford University Press
- Ibsen, F., Holm, J. R., & Rasmussen, S. (2019)**. Lønpræmie for lønmodtagere dækket af en overenskomst? Danmark som case. *Tidsskrift for Arbejdsliv*, 21(1), 98 - 116.
- Jørgensen, H. (2002)**. Consensus, Cooperation and Conflict: The Policy Making Process in Denmark The Policy Making Process in Denmark. Edward Elgar Publishing.
- Lee, D., & Saez, E. (2012)**. Optimal minimum wage policy in competitive labor markets. *Journal of Public Economics*, 96(9-10), 739-749.
- Liukkunen, U. (Ed.). (2019)**. Collective Bargaining in Labour Law Regimes: A Global Perspective (Vol. 32). Springer Nature
- McLaughlin, C. (2009)**. The productivity enhancing impacts of the minimum wage: Lessons from Denmark and New Zealand. *British Journal of Industrial Relations*, 47(2), 327-348.
- Müller, T., & Schulten, T. (2019)**. Ein Ende des lohnpolitischen Interventionismus? Perspektiven für eine lohnpolitische Neuorientierung in Europa. *Kirsches' in Richtung eines sozialen Europa*, Wien, Arbeiterkammer Wien, 59-71.
- OECD (2018)**, OECD Employment Outlook 2018, OECD Publishing, Paris
- OECD (2019)**, OECD Employment Outlook 2019, OECD Publishing, Paris
- Rapacki, R., Gardawski, J., Czerniak, A., Horbaczewska, B., Karbowski, A., Maszczyk, P., & Prochniak, M. (2020)**. Emerging varieties of post-communist capitalism in Central and Eastern Europe: Where do we stand?. *Europe-Asia Studies*, 1-28.
- Traxler, F., Blaschke, S., & Kittel, B. (2001)**. National labour relations in internationalized markets: A comparative study of institutions, change, and performance. Oxford: Oxford University Press.
- Visser, J. (2009)**, 'The quality of industrial relations and the Lisbon Strategy', in *European Commission, Industrial relations in Europe 2008*, Publications Office of the European Union, Luxembourg, pp 45-73.
- Visser J. (2019)** ICTWSS Database. Version 6.0. May 2019, Amsterdam, Amsterdam Institute for Advanced Labour Studies, University of Amsterdam. <http://www.uva-aias.net/en/ictwss>





