

EN RAPPORT FRÅN MEDLINGSINSTITUTET OKTOBER 2022

Lagstadgade minimilöner i Europa

En genomgång av olika länders modeller



MEDLINGS-
INSTITUTET

Lagstadgade minimilöner i Europa

Majoriteten av EU:s medlemsländer och även ett stort antal länder i omvärlden, har lagstadgade, nationella minimilöner. I denna rapport ger vi en kortfattad beskrivning av olika modeller för uppräknig av lagstadgade minimilönenivåer, samt återger kort den aktuella diskussionen i ett antal länder.

Med en förutsebar nivå på inflationen och relativt stabil löneökningstakt har det under ett par decennier varit relativt enkelt att i förväg bestämma en nivå på den nationella minimilönen som är rimlig i relation till löne- och kostnadsökningen i ekonomin.

Den kostnadskris som nu drabbar världen sätter fokus på minimilönerna på flera sätt. Det reala värdet av minimilönerna har minskat. Redan i januari 2022 hade inflationen ätit upp årets höjning av de lagstadgade minimilönerna i två tredjedelar av Europas länder.

En annan utmaning är att flera länder har automatiska indexeringsmekanismer. Omkring hälften av de länder i Europa som har lagstadgade minimilöner har regler som

innebär att förändringen i lönekostnader, prisökningar eller levnadskostnader är en faktor att ta hänsyn till när minimilönens nivå fastställs. I ett antal länder är nivån på minimilönen automatiskt knuten till levnadskostnadernas utveckling. I exempelvis Frankrike får prisökningarna direkt genomslag på minimilönen.

I enlighet med det kommande EU-direktivet om minimilöner kommer medlemsländer som har lagstadgade minimilöner i framtiden vara tvungna att regelbundet tillämpa ett antal kriterier vid revidering av minimilönens nivå.

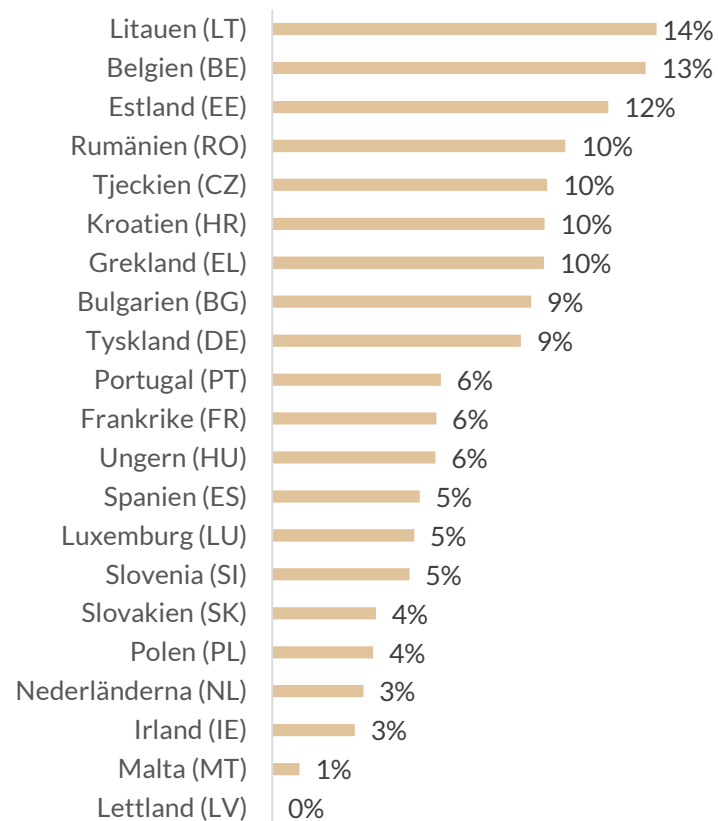
Ett av dessa kriterier innebär att medlemsländerna ska ta hänsyn till minimilönernas köpkraft och förändringar i levnadskostnader.

Frågan är om höjda minimilönenivåer i sig riskerar att bidra till en inflationsspiral om resten av lönefördelningen anpassar sig efter höjda minimilöner.

Även trösklarna in på arbetsmarknaden kan komma att påverkas, liksom lönebildningens funktionssätt. Prioriteringarna i parternas avtalsförhandlingar kan förändras beroende på hur minimilönenivåerna revideras.

Diagram 1: Höjning av lagstadgade minimilöner

Procentuell förändring av minimilönens nivå mellan den 1 juli 2021 och den 1 juli 2022.



Not Observera att ett antal länder har höjt minimilönen ytterligare under 2022. Text saknas delar av den höjning av minimilönenivån som Tyskland genomför under 2022 eftersom den sker under andra halvåret. Källa: Eurostat samt egen beräkning

Diagram 1 visar att minimilönerna i en stor del av Europas länder har höjts betydligt mer än andra löner under senare tid. I regel revideras minimilönen vid årsskiftet men i ett antal länder har extra uppräknings gjorts som en följd av de hastigt stigande levnadskostnaderna i Europa. I Frankrike, Nederländerna, Belgien och Luxemburg sker även uppräknings successivt under året som en följd av modeller med automatisk indexering.

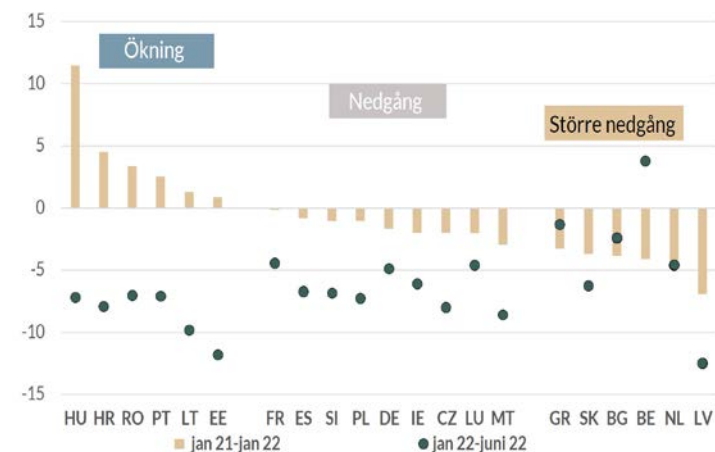
Men även om minimilönerna har höjts jämförelsevis mycket har de minskat reallt i flertalet länder inom EU både under 2021 och under det första halvåret 2022.

Diagram 2 visar att den reala utvecklingen av de lagstadgade minimilönerna var negativ i en majoritet av EU:s länder under 2021, även om det fanns ett antal undantag. I bland annat Ungern, Kroatien, Rumänien och Portugal ökade minimilönerna reallt under förra året.

Under första halvåret 2022 sjönk de lagstadgade minimilönerna reallt i samtliga länder utom i Belgien, där man har en automatisk indexering för lönebildningen, inklusive minimilönerna, kopplat till prisökningarna.

Diagram 2: Real förändring i minimilöner

Procentuell förändring januari 2021 till januari 2022 (staplar) och januari 2022 till juni 2022 (punkter)



Not Observera att flera länder har höjt minimilönen ytterligare under 2022 och att nivåerna i diagrammet kan bli missvisande beroende på när under året revideringarna har gjorts. Källa: Eurofund

Modeller för uppräknig av minimilöner

Nedan redogör vi kortfattat för ett antal olika modeller för hur nivån på minimilönen sätts. Eftersom modellerna har unika särdrag är det svårt att dela in dem i grupper. Ur ett lönebildningsperspektiv kan de ändå grupperas utifrån vilka parter som deltar.

Trepartsmodeller

En vanlig modell är en mer eller mindre institutionaliserad trepartssamverkan där en expertgrupp tar fram underlag inför att minimilönens nivå fastställs. I ett antal länder ingår arbetsmarknadens parter bara som en indirekt del av expertgruppens arbete (t.ex. Frankrike och Grekland) men i flera länder ingår representanter från arbetsmarknadens parter som aktiva medlemmar i expertgruppen (t.ex. Tyskland, Kroatien och Irland). I ett antal länder har expertgrupperna styrande riktlinjer eller politiska målsättningar för hur nivån på minimilönen ska fastställas.

Tyskland har en trepartsmodell där en minimilönekommission arbetar utifrån nivån på ett urval av

de kollektivavtalade lönerna och med hänsyn till arbetsmarknad och samhällsekonomiska förutsättningar.

Exempel på modeller för trepartssamverkan kring minimilönerna med inslag av indexering är **Nederländerna, Frankrike, Luxemburg, Malta** och **Slovenien**. Slovenien införde 2021 en modell där nivån på minimilönen indexeras mot ett mått på de lägsta levnadskostnaderna. Målet är att minimilönen ska överstiga detta mått med 20–40 procent. Även i Rumänien har man haft ambitionen att införa en liknande modell med ett varukorsindex som referens för minimilönens nivå. Man har dock inte lyckats implementera reglerna ännu.

Storbritannien tillämpar en delvis annorlunda form av regelstyrd trepartsmodell. Sedan 2016 arbetar man med begreppet National Living Wage (NLW) som utgångspunkt. I praktiken var det en högre minimilönenivå för de som är 25 år eller äldre. Den brittiska åglönekommissionen fick 2016 i uppdrag att successivt höja denna nivå till motsvarande 60

procent av medianlönen till 2020. Man klarade målet och arbetar nu utifrån ett nytt mål om minimilönenivån (NLW) för de som är 21 år eller äldre ska upp till 2/3 av medianlönen till 2024.

I några länder saknas beslutskriterier för minimilönens uppräknig kopplat till exempelvis pris- och/eller löneökningar eller till minimilönens nivå i förhållande till olika fattigdomsmått. På **Irland** och i **Kroatien** har man modeller där experter tar fram underlag, men utan regelmekanismer för hur nivån ska sättas. Men även om det saknas automatiska regelmekanismer som grund för expertgruppernas arbete är exempelvis Irlands låglönekommission skyldig att ta hänsyn till bland annat löneutveckling, växelkurs, inkomstfördelning, sysselsättning och produktivitet m.m. när de tar fram sin rekommendation.

I båda dessa länder ingår arbetsmarknadens parter i expertgruppen. På Irland pågår diskussioner om att införa ett liknande mål som det Storbritannien har haft, dvs. att minimilönenivån sätts i relation till medianlönen.

I **Grekland** har man en liknande modell som Irland och Kroatien, med skillnaden att där ingår inte arbetsmarknadens parter i expertgruppen, även om de konsulteras. I **Spanien** lyckades man inte enas i trepartsförhandlingarna inför 2022 och i stället sattes minimilönen av en tillfällig kommission baserat på en överenskommelse mellan arbetstagarorganisationerna och regeringen. Målet för minimilönen är att den ska motsvara 60 procent av genomsnittslönen 2023.

I **Tjeckien** hade man inför 2022 en trepartsförhandling som komplicerades av att finansdepartementet och social- och arbetsmarknadsdepartementet inte var överens.

Tvåpartsmodeller

Några länder tillämpar en tvåpartsmodell, där parterna på central nivå förhandlar om nivån på den nationella minimilönen.

I **Estland** är det i första hand arbetsmarknadens parter som bestämmer nivån, men utifrån en regelstyrd mekanism. Estland är också det enda EU-landet där arbetsmarknadens parter inför 2022 lyckades enas om den lagstadgade minimilönens modell. I **Belgien** är tanken att parterna ska komma överens om löneökningar, inklusive minimilönerna. Men om de misslyckas att komma överens (vilket blev resultatet bland annat i de senaste förhandlingarna) är det regeringen som fattar beslut kompletterat med en indexering.

I **Polen** har det blivit regel snarare än undantag att regeringen bestämmer minimilönenivån, då arbetsmarknadens parter inte kommer överens. Det är den polska regeringen som har satt minimilönen sedan 2010. I **Slovakien** trädde regeringen in och satte minimilönenivån när arbetsmarknadens parter inte kunde enas om minimilöner inför 2022. Landet har en regel som säger att om arbetsmarknadens parter inte har kunnat enas innan den 15 juli, kan regeringen sätta nästa års nivå på minimilönen till 57 procent av nivån på genomsnittslönen för två år sedan.

Enpartsmodell

I **Portugal** är det regeringen som lägger fram ett förslag på minimilön. Förslaget debatteras sedan offentligt innan regeringen fattar beslut.

Litauen tillämpar en liknande modell där regeringen lägger fram förslag. Inför 2022 ändrade sig regeringen under året, vilket ledde till kritik från både arbetstagar- och arbetsgivarorganisationer mot hur den skötte den sociala dialogen.

Cypern hör till de länder som inte har en nationell minimilön. Däremot finns det lagstadgade minimilöner i ett antal låglöneyrken. Dessa sätts i stort sett helt ensidigt av regeringen utan inflytande från arbetsmarknadens parter. Målsättningen för nivån på de yrkesrelaterade minimilönerna är sedan 2003 att de ska nå 50 procent av medianlönen. Något som troligen har varit fallet från 2008 och framåt. På grund av ekonomisk kris och blygsam löneutveckling generellt har Cypern haft en oförändrad nivå på de lagstadgade yrkesrelaterade minimilönerna sedan 2012.

Nivån regleras genom automatisk indexering

Fyra länder i Europa har en automatisk indexering som påverkar minimilönernas nivå (OECD, kommande).

Frankrike är möjligen det land som har den allra mest regelstyrda processen för minimilöner. Den franska minimilönenivån styrs av flera olika typer av indexering. Därutöver finns ett visst utrymme för ett diskretionärt tillägg som beslutas av regeringen. Revidering görs i grundmodellen i januari varje år. Denna indexering bygger på att hela ökningen i konsumentprisindex för första inkomstkventilen räknas in. Därefter adderas hälften av ökningen i köpkraft för löner bland anställda (arbetare). Därutöver finns ytterligare en indexeringsregel om att för det fall prisökningarna överstiger 2 procent ökar minimilönen med hela denna prisökning. När denna uppräkningsaktiveras revideras minimilönen så snart ökningen i KPI överstiger 2 procent sedan föregående revidering. Under 2022 har minimilönen hittills reviderats i januari, i maj och i augusti.

Belgiens modell innebär som nämnts ovan att det i första hand är parterna på central nivå som ska förhandla om minimilönen, men den kompletteras med en indexeringsregel som är kopplad till prisökningarna. Samma indexering omfattar även lönebildningen i övrigt. Indexet bygger på ökningen i KPI exklusive alkohol, tobak och drivmedel. Revidering görs så snart ökningen i KPI överstiger 2 procent sedan föregående revidering. I Belgien finns också ett tak för löneökningarna som tar hänsyn till löneutvecklingen i Frankrike, Tyskland och Nederländerna.

Luxemburg tillämpar en modell med automatisk indexering som innebär att minimilönen räknas upp med ökningen i KPI när denna överstiger 2,5 procent eller mer jämfört med föregående halvår. Även i Luxemburg används motsvarande indexeringsregel för lönebildningen som helhet.

I **Nederländerna** indexeras minimilönen efter den förväntade förändringen i de avtalade lönerna för ett urval kollektivavtal. Minimilönen justeras utifrån indexet två

gångar per år, i januari och i juli. I Nederländerna finns ett utrymme att avvika från indexeringsregeln, om syftet är att undvika ekonomiska svårigheter. Nederländernas modell skiljer ut sig genom att minimilönenivån används vid beräkning av olika sociala trygghetsförmåner, som en motsvarighet till ett prisbasbelopp. Det innebär att minimilönenivån har en direkt påverkan på statsbudgeten.

Även **Estland**, **Malta** och **Slovenien** har indexering som inslag i sina modeller för att fastställa den nationella minimilönenivån. Som grund för indexeringen används olika kombinationer av löner, generella priser, levnadskostnader (för den aktuella gruppen) samt i något fall BNP-utvecklingen. Det handlar dock inte om en automatisk indexering eftersom det finns utrymme för diskretionärt beslutsfattande.

Modellerna prövas i tider av hög inflation

I **Frankrike** innebär den automatiska uppräknings om prisökningarna överstiger 2 procent att inflationen får rakt genomslag på minimilönerna. Sedan oktober 2021 har minimilönen räknats upp vid fyra tillfällen och med totalt 8 procent under den senaste 12-månadersperioden.

Den relativt höga nivån på minimilönenivån i utgångsläget i kombination med den automatiska successiva uppräknings med prisökningarna när inflationen är hög innebär en direkt påverkan på de kollektivavtalade lägstsnivåerna eftersom de inte kan understiga minimilönenivån. Omkring 10–15 procent av alla anställda är direkt påverkade av minimilönenivån och andelen har ökat under senare tid.

Den franska minimilönekommissionen har rekommenderat att antingen en eller två av de automatiska parametrarna i uppräknings av minimilönen tas bort i syfte att närma sig andra länders modeller för minimilön. Kommissionen rekommenderar också att andra åtgärder, snarare än

minimilönen, ska användas för att bekämpa fattigdom.

I **Nederländerna** har minimilönen höjts med 7,5 procent i flera steg som en följd av nedgången i reallönerna. Den regering som tillträdde i januari 2022 har dessutom beslutat om den första extraordinära höjningen av minimilönen sedan 1969. Utöver detta var tanken sedan tidigare att lägga in en extra höjning av nivån under 2024 och 2025, men denna höjning har nu tidigare lagts till 2023 på grund av den höga inflationen. Det är drygt 5 procent av de anställda som har löner i nivå med minimilönen och andelen har minskat under senare år.

I **Tyskland** infördes minimilöner 2015. Efter en ganska försiktig start med små höjningar av minimilönen genomför regeringen under 2022 tre höjningar. Från 9,60 euro 2021 till totalt 12 euro den 1 oktober 2022, det vill säga en höjning på hela 25 procent. Bakgrunden till den stora höjningen är att den tillträdande tyska regeringen frångick minimilönekommissionens rekommendationer och antog en

mer ambitiös satsning på minimilönerna som ett av sina vallöften. I juni 2023 kommer minimilönekommissionen att få tillbaka initiativet att lägga förslag om nivån inför 2024. Uppskattningsvis kommer 16,4 procent, eller omkring 6,2 miljoner, av de tyska löntagarna att påverkas av höjningen av minimilönen till 12 euro.

Storbritanniens modell där minimilönenivån kopplas till medianlönen brottas med statistikproblem som en följd av pandemin. Det saknas jämförbar lönestatistik för en stor del av pandemiåren. I kombination med det mycket svårbedömda läget nu innebär det betydande utmaningar för den brittiska låglönekommissionens arbete med att lägga ut en färdplan som innebär att minimilönenivån ska motsvara två tredjedelar av medianlönen för alla som är 21 år eller äldre år 2024.

För att förstå hur stor betydelse olika modeller för revidering av minimilöner kan få på arbetsmarknaden i respektive land behöver man ta hänsyn till hur många arbetstagare som påverkas när minimilönen förändras. Detta brukar kallas för minimilönens ”bett”.

Data från 2018 visar hur stor andel av de anställda som då tjänade mindre än 105 procent av minimilönen i respektive land.

Även om nivåerna sannolikt är inaktuella i flera av Europas länder, ger diagram 3 ändå en bild av hur stor variationen är. Från Spanien och Belgien, där färre än en procent tjänade under eller i nivå med minimilönen, till Slovenien där motsvarande andel var strax över 15 procent.

Källor

Eurofound (2019) *Minimum Wages in 2019: Annual review*.

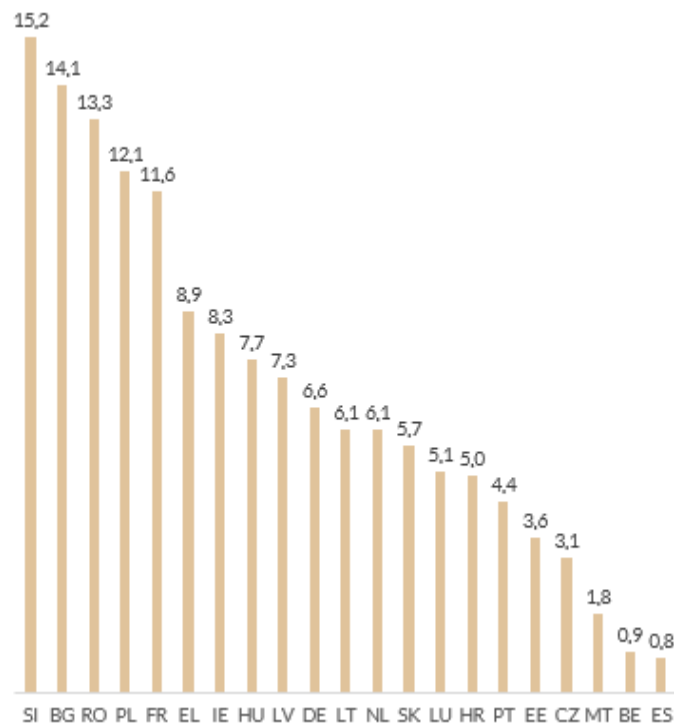
Eurofound (2022) *Minimum Wages in 2022: Annual review*.

International Workshop of the UK Low Pay Commission, 2 September 2022.

International Workshop of the German Minimum Wage Commission, 6–7 oktober 2022.

Diagram 3: Minimilönens ”bett”

Andel anställda i procent som tjänade mindre än 105 procent av den lagstadgade minimilönen i oktober 2018.



Källa: Eurostat, *Statistics explained*, juli 2022, *Structure of Earnings Survey 2018 and Minimum wages; special calculation*

Kontakt
Anna Fransson, utredare
08-580 80 4 51
anna.fransson@mi.se



MEDLINGS-
INSTITUTET

Medlingsinstitutet

Box 1236

111 82 Stockholm

Telefon: 08-545 292 40

Webbplats: www.mi.se