

Mindstelønninger: Manglende overholdelse og håndhævelse i EU's medlemsstater – Sammenlignende rapport

Indledning

I 2020 anmodede Europa-Parlamentet Europa-Kommissionen om at gennemføre et pilotprojekt om "mindstelønningers rolle i etableringen af en universel arbejdsgaranti". Eurofound fik til opgave at gennemføre pilotprojektet (2021-2023). Dette modul undersøger manglende overholdelse af lovgivningen om mindstelønninger, og hvordan medlemsstaterne griber håndhævelsen an.

Mekanismer til fastsættelse af mindstelønninger er et effektivt arbejdsmarkedsværktøj. De er bindende og er i vidt omfang gennemført i de europæiske lande. For at udforme og gennemføre velfunderede strategier og foranstaltninger til overholdelse og håndhævelse af lovgivningen om mindstelønninger er det vigtigt at analysere omfanget af og mønstrene i den manglende overholdelse så detaljeret, som de tilgængelige data tillader. Dette har ikke kun betydning for at øge effektiviteten af interventioner, men også for at træffe strategiske valg ved tildeling af mulige offentlige midler. Det er ikke let at måle manglende overholdelse, og det kræver, at der anvendes korrekte oplysninger om indkomst og mindstelønsniveauer. Det er ofte vanskeligt at få adgang til sådanne oplysninger, da de i lande, hvor mindstelønnen fastsættes gennem kollektive overenskomstforhandlinger på sektorniveau, sjældent er tilgængelige eller kan være vanskelige at fremskaffe. Det er vigtigt at håndhæve lovgivningen om mindstelønninger, og det er afgørende for den politiske beslutningstagning at forstå, hvordan håndhævelsen påvirker overholdelsen. Der foreligger imidlertid kun få data om håndhævelse og overholdelse, og det er vanskeligt at foretage sammenligninger mellem landene.

Politiksammenhæng

- I EU vedtog Europa-Parlamentet og Det Europæiske Råd direktivet om passende mindstelønninger den 19. oktober 2022.
- 22 af de 27 medlemsstater fastsætter lovbestemte mindstelønninger på nationalt plan, mens de øvrige har forhandlinger på sektorniveau.

- Overholdelse af lovgivningen om mindstelønninger har afgørende betydning for sikring af arbejdstagernes rettigheder, deres beskyttelse på arbejdsmarkedet, lige vilkår for erhvervslivet og fair konkurrence.
- I 22 EU-lande er håndhævelsen af lovgivningen om mindstelønninger omfattet af overordnede arbejdsretlige bestemmelser. Nogle lande har specifikke bestemmelser eller procedurer for de brancher/sektorer, territoriale områder eller arbejdstagere, hvor der er eller forventes at være en højere forekomst af manglende overholdelse.

Væsentlige konklusioner

- De anslåede niveauer for manglende overholdelse af lovgivningen om mindstelønninger afhænger i høj grad af datakilden. Estimer af manglende overholdelse skal ses som tilnærmede og ikke præcise tal. Når man anvender lønstrukturundersøgelsen, som kun omfatter større virksomheder og anvender indkomstoplysninger indberettet af arbejdsgiverne, er niveauet for manglende overholdelse generelt ret lavt. Når man anvender EU-statistikker over indkomstforhold og levevilkår, som omfatter hele befolkningen i den erhvervsaktive alder, og hvor arbejdstagerne indberetter egne indkomster, er graden af manglende overholdelse typisk højere.
- Manglende overholdelse er positivt korreleret med Kaitz-indekset (forholdet mellem mindstelønnen og gennemsnitslønnen/medianlønnen), hvilket tyder på, at graden af manglende overholdelse er højere, når mindstelønnen er højere.
- Andelen af tilfælde af manglende overholdelse er højere end medianniveauet ifølge begge undersøgelser i Cypern, Danmark, Estland, Frankrig, Luxembourg, Spanien, Tyskland og Ungarn. Niveauet for manglende overholdelse er konsekvent lavere end medianen i Belgien, Bulgarien, Finland, Kroatien, Letland, Malta, Polen, Portugal og Slovakiet.
- Arbejdstagere med en løn under mindstelønnen er generelt yngre og har et lavere uddannelsesniveau, ligesom de oftere er kvinder, ansat på en tidsbegrænset kontrakt eller på deltid og ansat i mindre virksomheder. Servicesektoren er generelt oftere ramt af dette fænomen end fremstillingssektoren.

- Manglende overholdelse er langt mere almindeligt blandt arbejdstagere med kortere arbejdstid, hvilket kan dække over en lav grad af tilknytning til arbejdsmarkedet. Graden af manglende overholdelse er også højere, når den estimeres på grundlag af timeløn i stedet for månedsløn. Det kan skyldes, at nogle arbejdsgivere måske nok overholder lovgivningen om mindsteløn på månedsbasis, men får arbejdstagerne til at arbejde flere timer end dem, der er fastsat i deres kontrakt, så de ikke overholder lovgivningen om mindsteløn på timebasis.
- I de fleste lande håndhæves lovgivningen om mindstelønninger af generalistinstitutioner med ansvar for håndhævelse af arbejdsretten og hele det lovgivningskompleks, der gælder for arbejdsmarkedet.
- I 19 lande er arbejdstilsynene de vigtigste institutioner, der – i forskelligt omfang og på forskellige måder – er involveret i håndhævelsen af lovgivningen om mindstelønninger, sammen med arbejdsretter og skatte- og socialforsikringsmyndigheder. Tre lande har mere end én institution, der er direkte ansvarlig for håndhævelsen af lovgivningen om mindstelønninger.
- Arbejdsmarkedets parter spiller en central rolle i håndhævelsen af lovgivningen om mindstelønninger. I de nordiske lande har de en direkte tilsynsrolle, når det gælder håndhævelse af kollektive overenskomster. I de øvrige medlemsstater yder de ofte vejledning og støtte til arbejdstagere og arbejdsgivere og bistår med tvistbilæggelse og politikudformning.
- Strategierne for håndhævelse af lovgivningen om mindstelønninger er i stigende grad baseret på en balance mellem afskrækkelse og forebyggelse. Der er også stigende fokus på tilsynenes rådgivende, vejledende og informationsgivende funktion og på brugen af incitamenter for arbejdsgivere, informations- og oplysningskampagner og datadeling.
- I de seneste ti år har flere medlemsstater gennemført omfattende reformer af håndhævelsesystemer og -bestemmelser: ændret håndhævelsesbestemmelserne, reformeret arbejdstilsyn; ændret sanktionernes art og intensitet samt adgangen til oplysninger og datadeling vedrørende manglende overholdelse; nedsat kompetente grupper/kommissioner for håndhævelse af lovgivningen om mindstelønninger.
- En række mekanismer – udveksling af oplysninger og koordinering af relevante interessenter, brug af “naming and shaming”, brug af kædeansvar, styrkelse af arbejdstagernes indflydelse – er effektive i sammenhænge, der er kendetegnet ved at involvere meget udsatte økonomiske sektorer og at have komplekse bureaukratiske procedurer og begrænsede menneskelige ressourcer. På samme måde påvirker en holistisk tilgang, der kombinerer afskrækkelse og forebyggende foranstaltninger, et omfattende kædeansvar for underleverandører og en allerede eksisterende partnerskabskultur, måden, hvorpå myndighederne handler og opnår resultater.
- I mangel af specifikke systemer til håndhævelse af lovgivningen om mindstelønninger i de fleste lande anvender arbejdstilsynene i stigende grad indirekte strategier, der øger sandsynligheden for overholdelse. Med dette sigter de mod at støtte tre hovedgrupper i løbet af processen: arbejdstagere, arbejdsgivere og myndigheder. En kombination af bløde initiativer og strengere foranstaltninger har vist sig at øge effektiviteten af tilsynenes indsats i forbindelse med håndhævelse af lovgivningen om mindstelønninger.

Politikanbefalinger

- Kvantificering af manglende overholdelse er en udfordrende opgave, som i høj grad afhænger af kvaliteten af og karakteristikaene ved de anvendte data. For at øge vores viden om dette fænomen bør der stilles mere harmoniserede, omfattende og præcise datakilder om indkomst på EU-plan til rådighed for forskere. Der bør også gøres en indsats for at få adgang til bedre oplysninger om de mindstelønninger, der er fastsat ved kollektive overenskomstforhandlinger, og som typisk fastsættes af fagforeninger og arbejdsgiverforeninger på brancheniveau. Disse oplysninger mangler generelt og er ikke nemme at få adgang til.
- I de seneste år har dereguleringen af arbejdsmarkedet samt nye arbejdsformer gjort det mere kompliceret end tidligere at afdække tilfælde af manglende overholdelse og håndhævelse. Der bør lægges større vægt på brug af datamining, vejledning til arbejdstagere og arbejdsgivere og et styrket samarbejde med arbejdsmarkedets parter og andre institutioner om håndhævelsesaktiviteter.
- Selv om de finansielle bevillinger til håndhævende institutioner er steget i de seneste ti år i mange medlemsstater, og antallet af tilsynsførende er steget i halvdelen af de lande, for hvilke der foreligger data, er ressourcerne i mange lande stadig ikke tilstrækkelige til at gennemføre effektive håndhævelsesaktiviteter. Der er behov for flere finansielle ressourcer og uddannet personale for at forbedre arbejdstilsynenes muligheder for at håndtere de seneste tendenser og risici på arbejdsmarkedet.
- Samarbejdet med arbejdsmarkedets parter og andre institutioner om håndhævelsesaktiviteter forbedrer muligheden for at nå ud til arbejdstagere og arbejdsgivere, der ikke er omfattet af de almindelige tilsyn, og til at udveksle oplysninger om overholdelse. Samarbejdet og den gensidige læring mellem de håndhævende institutioner og arbejdsmarkedets parter på EU-plan bør styrkes.
- Afskrækkende og forebyggende foranstaltninger supplerer hinanden, og begge dele bør derfor indføres med henblik på at gennemføre effektive håndhævelsesstrategier. I nogle lande bør der også lægges større vægt på at beskytte arbejdstagerne mod urimelig behandling, hvis de indgiver en klage.
- Det er vigtigt at evaluere nationale interventioner, der direkte og/eller indirekte bidrager til overholdelse af lovgivningen om mindstelønninger. Evalueringen skal bygge på mere struktureret og formaliseret dataindsamling.

Yderligere information

Rapporten *Minimum wages: Non-compliance and enforcement across EU Member States – Comparative report* findes på <https://eurofound.link/ef23059>

Forskningsleder: Carlos Vacas-Soriano

information@eurofound.europa.eu