



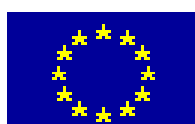
Kollektiva förhandlingar och social dialog i den offentliga sektorn

EPSU:s fjärde konferens om kollektiva förhandlingar  
12-13 december 2005

# Att bekämpa låga löner

## Utkast

Policydokument från EPSU





## Innehåll

Inledning .....	4
Debatten inom EPSU.....	4
Låga löner som en europeisk och global fråga.....	6
En "anständig" lön – Förenta nationernas och ILO:s ståndpunkt .....	6
Europeiska kommissionen och Europaparlamentet .....	6
Europarådet.....	7
Solidarisk lönebildning .....	7
Definitioner av låga löner.....	8
Europarådets och OECD:s tröskelvärden .....	8
Eurostats mätningar .....	9
Några av de främsta definitionerna .....	9
Definitioner av låga löner och löner som man kan leva på .....	9
Låglönearbetets utbredning .....	10
Låga löner och löneklyftor .....	11
Offentliga tjänster.....	12
Faktorer som håller lönerna nere .....	13
Privatisering/utläggning på entreprenad och marknadstestning .....	13
Krav på reformer och modernisering .....	13
Urholkning av kollektivavtalens omfattning .....	13
Ökat antal otrygga anställningar .....	14
Minimilöner .....	14
Sambandet mellan minimilöner och Eurostats riktmärke .....	14
Debatter om lagstadgade minimilöner .....	15
Låga löner och kollektiva förhandlingar .....	17
Förhandlingar om låga löner under den senaste tiden.....	17
Den statliga sektorn i Storbritannien .....	18
Mål för de kollektiva förhandlingarna .....	18
EPSU:s ståndpunkt .....	19
Att göra låga löner till en prioriterad fråga .....	19
Åtgärder.....	21
Europeiska länder som har undertecknat ILO-konventionerna om minimilöner .....	23
Lågstalönerna som andel av genomsnittslönerna .....	24
Källor:.....	25

## Inledning

Trots en stadig långsiktig ekonomisk tillväxt och ökad levnadsstandard är låglönearbetet en utmaning för fackföreningarna. Enligt siffror<sup>1</sup> från Europeiska kommissionens statistikkontor Eurostat är hela 20 miljoner arbetstagare lågavlönade. Fattigdom är och förblir också ett stort problem i hela Europa. Enligt Eurostats senaste analys riskerade omkring 72 miljoner EU-medborgare att drabbas av fattigdom 2003<sup>2</sup>.

Den offentliga sektorn kan göra anspråk på att ha en hygglig situation i fråga om låga löner, med en tendens att tillämpa mer jämlika lönestrukturer än i den privata sektorn. Dessa lönestrukturer hamnar dock ofta i kläm när utkontraktering och personalpolitiska åtgärder gör att mer marknadsmässiga och individualiserade löner blir aktuella.

EPSU anser att de låga lönerna är en central fråga både för organisationen som helhet och för alla medlemsförbunden. Låga löner är illa nog i sig, men vanligen har de också en negativ inverkan på andra delar av individens eller familjens liv. De lågavlönade har sämre möjligheter att komma i åtnjutande av utbildning och andra förmåner på arbetsplatsen, såsom sjukersättning och pensioner. Sannolikheten att de har sämre hälsa i sitt privatliv än människor med högre inkomster är också större.

EPSU, som är en viktig påtryckarorganisation och den största branschfederationen i EFS, anser sig ha potential att verkligen göra någonting för de tusentals lågavlönade arbetstagarna i Europa om medlemsförbunden mobiliserar både på politisk nivå och i samband med kollektiva förhandlingar.

Med tanke på att en överväldigande majoritet av de lågavlönade är kvinnor skulle en framgångsrik kampanj i samarbete med andra fackliga organisationer och opinionsbildare också vara ett stort steg mot att överbrygga löneklyftan mellan könen.

Syftet är att det här dokumentet skall fungera som ett underlag för diskussionen vid EPSU:s konferens om kollektiva förhandlingar i december 2005, med sikte på en formell policydebatt vid styrelsesammanträdet i februari 2006.

## Debatten inom EPSU

EPSU:s generalförsamling 2000 antog ett policyuttalande<sup>3</sup> om kollektiva förhandlingar. I detta gjordes ett antal viktiga påpekanden om löner och det talades om en ökad samordning i de kollektiva förhandlingarna:

*"EPSU kommer att överväga möjligheterna att utforma en europeisk lönepolitik som bygger på solidaritet, för att motverka de växande inkomstklyftorna."*

Löneskillnaderna stod också i fokus, eftersom kvinnor drabbas oproportionerligt hårt av låga löner:

*"Många kvinnor jobbar inom offentliga tjänster och använder sig av dessa. Kvinnorna riskerar att drabbas oproportionerligt hårt av de offentliga myndigheter som minskar budgetanslagen och håller lönerna låga och/eller under nivån i den privata sektorn. Jämställdhetsdimensionen kommer att utgöra en integrerad del av EPSU:s avtalspolicy."*

I utlandet sades att det fanns ett behov av att:

*"Samordna lönepolitiska mål, utbyta informationer om avtalsförhandlingar och utarbeta en europeisk agenda på branschnivå och det övergripande planet."*

I resolutionen om kollektivavtal<sup>4</sup> som antogs vid EPSU:s sjunde kongress 2004 framhölls det att:

*"I vissa länder har införandet av minimilöner i betydande utsträckning bidragit till att komma åt de låga lönerna och löneskillnaderna mellan könen. Det fordras en samordnad strategi för att se till att kollektivavtalen samverkar på ett positivt sätt och inte underminerar varandra."*

I resolutionen förband sig också EPSU att driva frågan om de låga lönerna som en av flera huvudfrågor fram till nästa kongress 2009.

En första debatt om låga löner hölls vid EPSU:s tredje konferens om kollektiva förhandlingar i oktober 2004, där EPSU:s medlemsförbund i Storbritannien, Tyskland och Norge beskrev hur de hanterar frågan. Fackföreningarnas forskningsinstitut ETUI-REHS bidrog också med information om situationen i Central- och Östeuropa. I dessa nya medlemsstater är lagstadgade minimilöner mycket viktiga när det gäller att bibehålla lönenivåerna, eftersom kollektivavtalen har liten utbredning.

Efter konferensen gjorde EPSU:s sekretariat ett första utkast till detta policydokument om låga löner, vilket diskuterades och ändrades i en arbetsgrupp om kollektiva förhandlingar i april 2005. Dokumentet kommer att diskuteras vid EPSU:s konferens om kollektiva förhandlingar i december 2005, och ett eventuellt förslag till policy kommer sedan att läggas fram för EPSU:s styrelse i början av 2006.

## Låga löner som en europeisk och global fråga

### En "anständig" lön – Förenta nationernas och ILO:s ståndpunkt

På global nivå har både Förenta nationerna och Internationella arbetsorganisationen antagit konventioner och resolutioner med krav på anständiga löner.

I artikel 23.3 i Förenta nationernas Allmänna förklaring om de mänskliga rättigheterna från 1948 står det:

*"Envar, som arbetar, har rätt till rättvis och tillfredsställande ersättning, som tillförsäkrar honom själv och hans familj en människovärdig tillvaro och som, där så är nödvändigt, kompletteras med andra medel för socialt skydd."*

I den Internationella konvention om ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter som FN:s generalförsamling antog 1966 erkänner också konventionsstaterna (artikel 7):

*"rätten för envar att åtnjuta rättvisa och gynnsamma arbetsvillkor, som i synnerhet skall säkerställa:*

*a) ersättning vilken som ett minimum skall ge alla arbetstagare:*

*(i) skälig lön och lika ersättning för arbete av lika värde utan åtskillnad av något slag; i synnerhet skall kvinnor tillförsäkras arbetsvillkor, som ej är sämre än de som män åtnjuter, och erhålla lika lön för lika arbete;*

*(ii) en godtagbar tillvaro för dem själva och deras familjer enligt bestämmelserna i denna konvention;*

Internationella arbetsorganisationen, det trepartsorgan som utfärdar konventioner som medlemsländerna sedan undertecknar, har antagit två konventioner om minimilöner som en del EU-länder har undertecknat (se lista i bilaga).

### Europeiska kommissionen och Europaparlamentet

Enligt Europeiska gemenskapens stadga om grundläggande sociala rättigheter för arbetstagare, som antogs 1989, har alla arbetstagare rätt till rättvisa löner:

*"För allt arbete skall en rättvis lön utgå enligt den ordning som gäller i varje land. Därför bör arbetstagare garanteras en rättvis lön, det vill säga en lön som är tillräcklig för att erbjuda dem en godtagbar levnadsstandard."*

Europeiska kommissionen sade i ett yttrande 1993<sup>5</sup> att strävan efter rättvisa löner måste tolkas som en ambition att öka produktiviteten och sysselsättningen samt främja goda förbindelser mellan arbetsmarknadens parter.

Medlemsstaterna uppmanades att anta politiska åtgärder för rättvisa löner som också innebar någon form av åtagande om större öppenhet om lönerna på arbetsmarknaden. Arbetsmarknadens parter uppmanades också att bidra.

Genom yttrandet förband sig kommissionen att genom olika studier söka få till stånd en samsyn om politiken för rättvisa löner medlemsstaterna emellan, och resultaten av dessa offentliggjordes 1997. Få medlemsstater hade agerat till följd av yttrandet och de flesta verkade inte vara positiva till inblandning i lönebildningen. I åtskilliga länder – Österrike, Frankrike, Tyskland, Italien, Nederländerna, Portugal och Storbritannien – fanns det belägg för att löneskillnaderna hade ökat under denna period<sup>6</sup>.

I ett meddelande<sup>7</sup> om sysselsättning och socialpolitik 2001 inriktade sig kommissionen mer på arbetets kvalitet i allmänhet än specifikt på lönenivåerna. Man talade om en allmän strävan att se till att:

*"arbetet i sig är tillfredsställande och förenligt med personens kvalifikationer och kompetens samt ger rimlig inkomst."*

I årets meddelande<sup>8</sup> från kommissionen om den socialpolitiska agendan nämns lönerna indirekt. I det förs ett resonemang om sysselsättningens kvalitet och system för minimiinkomster – det vill säga system där skatterabatter och bidrag eller andra åtgärder samverkar för att skapa en minimiinkomst – men man talar inte direkt om låga löner och minimilöner.

Men kvaliteten i arbetet hänger intimt samman med lönenivåerna. Det finns ett samband mellan låglönearbete och dåliga arbetsvillkor, otillräckliga löneförmåner som pensioner samt brist på eller avsaknad av utbildning och utveckling.

Europaparlamentet övervakar och kräver åtgärder mot låga löner. I en resolution<sup>9</sup> från 2002 gjorde man en genomgång av situationen i fråga om de grundläggande rättigheterna i medlemsstaterna. I denna betonades behovet av att komma till rätta med diskriminering genom att införa en rättvis minimilön. Irland, Spanien och Grekland nämndes specifikt som exempel på länder som inte hade lyckats göra det eftersom minimilönerna i dessa länder var lägre än 50 procent av genomsnittslönerna.

## Europarådet

Europarådet är ingen EU-institution. Det skapades 1949 och en av dess främsta uppgifter är att värna om de mänskliga rättigheterna och arbeta för ett standardiserat rättsligt och socialt skydd i de 46 medlemsstaterna.

Europarådets sociala stadga<sup>10</sup> trädde i kraft 1965. Artikel 4.1 handlar om rätten till en rättvis ersättning, och de stater som undertecknar stadgan uppmanas:

*"att erkänna arbetstagarnas rätt till en ersättning som kan ge dem och deras familjer en anständig levnadsstandard".*

Europarådet kan granska medlemsländernas lönesystem och bedöma om de ger en rättvis ersättning eller inte på grundval av "anständighetströskeln" (se nedan). Till exempel ansåg Europarådet 2002 (på basis av den gällande minimilönen 2000) att den nationella minimilönen i Storbritannien var för låg för att uppfylla kraven i artikel 4. Man förklarade vidare att man inte kunde göra en korrekt bedömning av situationen eftersom Storbritannien inte kunde lämna uppgifter om minimilönen netto för en enskild individ.

Men det är inte bara Storbritannien det gäller. I sin senaste sammanställning av beslut som har med artikel 4.1 att göra ansåg Europarådets Europeiska kommitté för sociala rättigheter att inte heller Österrike, Grekland, Nederländerna, Slovakien och Spanien hade följt riktlinjen för skälig ersättning. Det avvaktade med att uttala sig om Danmark, Tyskland, Island och Norge på grund av otillräcklig information.

Ett land som inte uppfyller bestämmelserna i den sociala stadgan måste lämna in en tidtabell och uppgifter om hur och när landet förväntas uppfylla dem. Kommittén utfärdar en rad varningar, rekommendationer och förnyade rekommendationer för att försöka se till att landet når uppfyllelse.

Det är anmärkningsvärt att det fortfarande talas så tyst om denna regelbundna utvärdering av de sociala rättigheterna i Europa. I rapporterna om bristande efterlevnad av artikel 4.1 finns det också uppgifter om att många länder åsidosätter andra delar av stadgan. Ändå är det tveksamt om många arbetstagarorganisationer i Europa är medvetna om detta.

I fråga om "anständighetströskeln" (se nedan) är det på samma sätt uppenbart att diskussionen om tröskeln och beslutet att ändra den betraktades som helt interna frågor för Europarådets Europeiska kommitté för sociala rättigheter och inte fördes ut i något större sammanhang.

## Solidarisk lönebildning

Ett viktigt syfte med kollektiva förhandlingar är att inflationsskydda arbetstagarnas löner och se till att åtminstone en del av eventuella produktivitetshöjningar kommer dem till godo. Detta är utgångspunkten för de samordningsriktlinjer som EFS och flera av de europeiska

branschfederationerna har antagit. Det centrala här är ökningarna av den genomsnittliga nationella produktiviteten, snarare än produktivetsförändringar i specifika sektorer. Anledningen är att man vill undvika att sektorer med låg produktivitet halkar efter branscher med höga produktivetsökningar. Detta är särskilt viktigt för de offentliga tjänster för vilka det är en utmaning att ens hitta ett produktivetsmått som kan accepteras i vida kretsar. Det här är också en sektor där det finns ett stort antal mycket viktiga yrkesområden, såsom social omsorg, som emellertid betraktas som lågproduktiva med vanliga mått mätt.

Den solidariska lönebildningen har utsatts för press under de senaste åren i och med att regeringar och arbetsgivare har krävt större inslag av lokala förhandlingar inom ramen för de centraliserade nationella och branschvisa förhandlingarna. I den offentliga sektorn har också avreglering och privatisering bidragit till denna trend mot mer lokala löneförhandlingar eller till att kollektivavtalen undermineras när arbetstagare till följd av utläggning på entreprenad övergår till att vara anställda i organisationer som tillämpar kollektivavtal med lägre löner och sämre villkor eller inte tillämpar några kollektivavtal alls.

Generellt sett är den långsiktiga trenden sedan 1970-talet att lönernas andel av nationalinkomsten minskar till följd av att löneökningarna i många europeiska länder inte håller jämna steg med produktivetsökningarna<sup>11</sup>.

Detta påverkar sedan ekonomin som helhet och har blivit kärnfrågan i diskussionerna om låga löner och minimilöner i Tyskland. Forskare från Tyskland, Frankrike och Schweiz med uppbackning från fackföreningsrörelsen betonade lönernas inverkan på ekonomin i "*Theses for a European Minimum Wage Policy*"<sup>12</sup>. De påpekar att företagen i ökande utsträckning betraktar lönerna bara som "*kostnadsfaktorer och variabler i den internationella konkurrensen om företagslokaliseringar.*" Detta har:

*"medfört att lönernas ekonomiska funktion som en betydelsefull komponent i den nationella ekonomiska efterfrågan, utan vilken en blomstrande ekonomi inte är möjlig, har hamnat i bakgrunden."*

Det är också frågan om att få en anständig inkomst och om att arbetstagarna inte är några handelsvaror vilkas betalning bara kan överlämnas till marknadens godtycke. Det nyliberala argumentet är att man måste låta marknadskrafterna verka, vilket den tyska webbplatsen <http://jobdumping.de> som uppmuntrar människor att bjuda på jobb genom att sälja sig till lägre priser än andra driver till sin yttersta spets.

Det finns även en del arbetsgivare inom den offentliga sektorn som inser att lönebildningen inte bara kan överlämnas till marknaden. Den tvåpartskommitté som gjorde en stor undersökning<sup>13</sup> av lönerna i Storbritanniens kommuner hävdade att:

*"Jämförelser med "marknadsmässiga löner" måste göras med försiktighet. Det faktum att det kan vara möjligt att få arbetskraft till ett lägre pris än det som erbjuds är inte nödvändigtvis ett bevis för att de erbjudna priserna är för höga."*

Internationella arbetsbyrån framhåller också att arbetsgivarna kan stödja införandet av en minimilön som "*ett sätt att öka produktiviteten genom att motivera arbetstagarna*" och en faktor som bidrar till att "*minska personalomsättningen*", vilken kan vara väldigt kostsam för företagen<sup>14</sup>.

## Definitioner av låga löner

### Europarådets och OECD:s tröskelvärden

För att Europarådet skulle kunna bedöma om ett land har skäliga ersättningsnivåer satte dess Europeiska kommitté för sociala rättigheter (ECSR) upp ett riktmärke på 68 % av bruttomedianinkomsten. Denna definition liknar den som Organisationen för ekonomiskt samarbete och utveckling (OECD) använde – två tredjedelar av medianinkomsten för

heltidsarbetande.

Europarådets definition blev ganska utbredd och var definitivt ett av huvudmålen för dem som arbetade mot låga löner i Storbritannien.

Enligt Europarådet var det dock aldrig bara fråga om att till exempel bedöma om en nationell minimilön låg vid tröskelvärdet eller över det. ECSR sade att man ville ta med andra faktorer, såsom skatter och sociala förmåner, i beräkningen. Detta visade sig vara en omöjlig uppgift och ECSR förklarade att man inte kunde bedöma om staterna garanterade en skälig inkomst eller inte.

Kommittén satte då upp ett annat riktmärke – 60 % av den genomsnittliga nettoinkomsten. Beslutet att göra denna förändring fick kritik från dem som arbetade mot låga löner i Storbritannien. Carol Murray från Scottish Low Pay Unit sade:

*"Vi anser att denna nya definition både har minskat anständighetströskelns allmänna effektivitet som ett verktyg som fattigare europeiska medborgare kan använda för att ställa sina regeringar till svars och gjort att dess värde som ett analysredskap har försvunnit, vilket har lett till onödiga komplikationer som bara medlemsstaternas statistiker kan hoppas på att reda ut."*<sup>15</sup>

Det är alltså avgörande att föreslagna mål är lätta att förstå och att man enkelt kan konstatera om de har uppfyllts när man granskar lönenivåerna. Detta är särskilt viktigt om syftet är att införa ett eller flera mål för kollektiva förhandlingar, lobbying och opinionsbildning i Europa.

## Eurostats mätningar

Europeiska gemenskapernas statistikkontor Eurostat<sup>16</sup> klassificerar låga löner på två sätt: under 60 % av den nationella medianmånadslönen och under 60 % av den nationella medianlönen.

Det första måttet tar inte hänsyn till arbetade timmar, vilket gör att många deltidsarbetande hamnar i denna kategori. Enligt Eurostat arbetar omkring två tredjedelar av arbetstagarna deltid på grund av att de har ansvar för hushållet eller inte kan hitta ett heltidsarbete. Därför är det lämpligt att ha ett mått på låga löner som omfattar dessa ofrivilliga deltidsarbetande.

Det är emellertid också viktigt att vara medveten om låga lönenivåer bortsett från arbetade timmar för att kunna fastställa vad som behöver göras i fråga om att öka timlönerna.

Då finns det huvudsakligen två politiska svar. Det ena är att man söker erbjuda arbetstagare som inte vill arbeta deltid heltidsarbeten och det andra är att man uppmärksammar låga lönenivåer och hur lönestrukturerna kan reformeras.

### Några av de främsta definitionerna

Europarådet (i dag)	60 % av den genomsnittliga nettoinkomsten
Europarådet (tidigare)	68 % av bruttomedianinkomsten
Eurostat	60 % av den nationella medianlönen
OECD	2/3 av medianlönen

## Definitioner av låga löner och löner som man kan leva på

En studie av låga löner som observationsorganet för arbetsmarknadsrelationer EIRO gjorde 2002<sup>17</sup> visade att "två tredjedels-definitionen" används i flera stater i Europeiska unionen, däribland Österrike, Frankrike, Grekland, Irland, Italien och Portugal.

I Danmark använder man Eurostatmålet 60 % medan en del länder har sina egna mått – i Tyskland definieras låga löner som 75 % av den nationella genomsnittslönen och

fattigdomslöner är löner som är lägre än 50 % av genomsnittslönen. I Norge är riktmärket 85 % av timlönen i tillverkningsindustrin.

Dessa definitioner inriktar sig på lönefördelningen och fastställer ett mått på låga löner i förhållande till lönerna i ekonomin i övrigt. Alternativt kan man försöka slå fast vilken lönenivå som behövs för att ge en anständig levnadsstandard.

I Storbritannien har fackförbundet för offentliganställda UNISON länge arbetat mot låga löner och för en minimilön. De använder information från oberoende forskare vid Family Budget Unit för att fastställa en "lön som man kan leva på"<sup>18</sup>. Detta är med andra ord inte en definition av låga löner i förhållande till ekonomin i övrigt utan ett mått på vad man behöver tjäna för att ha en elementär levnadsstandard, som beskrivs som "låga kostnader men en acceptabel standard". Måttet anpassas för ensamstående, ensamstående föräldrar, barnfamiljer och så vidare.

För 2004 kom Family Budget Unit fram till en nationell siffra på GBP 5,69 i timmen för ensamstående och GBP 7,74 i timmen för en ensamförsörjare med en partner och två barn. Dessa siffror skulle ge en elementär levnadsstandard utan tillskott i form av bidrag. GBP 7,74 motsvarar 75 % av genomsnittslönen i landet.

I USA har fackföreningsrörelsen tagit upp konceptet med en lön som man kan leva på, och som ett resultat av kampanjarbete sedan 1997 har förordningar om sådana löner antagits i över 100 städer<sup>19</sup>. Målgruppen är kommunala myndigheter och bestämmelsen innebär att alla som arbetar direkt för kommunen eller en av dess underleverantörer måste få en lön som man kan leva på. Beräkningen utgår ifrån officiell amerikansk statistik över levnadskostnaden för en familj på fyra personer. För närvarande motsvarar denna lön en timlön på USD 8,20 - klart över de USD 5,15 som är den federala minimilönen i USA.

## Låglönearbetets utbredning

Eurostats senaste studie<sup>20</sup> om låga löner i Europa publicerades 2000, men byggde på statistik från olika länder som i vissa fall gick så långt tillbaka som till 1995. Därför måste man vara varsam med att betrakta siffrorna som riktlinjer för vad som är låga löner i dag. På grund av att jämförbara data från flera länder saknades omfattade rapporten bara 13 länder. Med riktmärket 60 % av månadslönen fann Eurostat att 15 % av arbetstagarna – det vill säga 15 % av dem som arbetade 15 timmar eller mer per vecka – hamnade i låglöne kategorin. När man tog hänsyn till arbetade timmar sjönk dock andelen till 11 %, vilket motsvarar över 20 miljoner arbetstagare.

Låglönearbetets utbredning i enskilda länder varierar betydligt, från 6 % i Portugal till 21 % i Storbritannien, enligt Eurostat. När man tar hänsyn till arbetstiden hamnar Belgien och Danmark lägst med 4 % och Grekland högst med 16 %.

I Eurostats studie identifieras de vanligaste kännetecknen för arbetstagare med låga löner, rön som också återfinns i nationella studier om låglönearbete. Sannolikheten är störst att arbetstagare med låga löner är kvinnor, unga, invandrare, deltidsarbetande, har tidsbegränsade anställningar och/eller arbetar i servicesektorn – eller en kombination av dessa.

I Eurostats studie granskades också sannolikheten för låga löner i varje sektor jämförd med ekonomin som helhet. Siffrorna går från 0,1 (10 gånger mindre sannolikt med låg lön än i ekonomin i stort) till 0,9 (nio tiondelar mindre sannolikt med låg lön). I de 13 länder som omfattades fanns det inga fall där det var större sannolikhet för att arbetstagarna i den offentliga sektorn hade låga löner än att arbetstagare i ekonomin som helhet hade det.

Tillsammans med många andra studier bekräftade Eurostats studie att det är kvinnodominerade yrken som har de lägsta lönerna, såsom arbete inom barn- och

äldreomsorgen, handikappomsorgen och lokalvården. Dessa omsorgsarbeten återfinns vanligen i den offentliga sektorn eller har privatiserats. De tenderar att inte vara erkända yrken och omfattas normalt inte av några formella lönestrukturer. I en del länder hör dessa arbeten ofta till den informella sektorn och utförs av invandrare.

I sin studie tillägger Eurostat: *"Den fördel som den offentliga sektorn ger framstår som betydligt mer påfallande om man ser till ersättningsnivån i stället för till lönen."* Man fortsätter: *"Risken för låga löner i den offentliga sektorn verkar vara särskilt liten i de "sydliga" länderna och Irland. Koncentrationsindikatorerna (0,2 eller 0,3) visar att arbetstagarna i den offentliga sektorn i de här länderna har låga löner tre till fem gånger mindre ofta än arbetstagarna som helhet."*

Uppgifter från Eurostat om genomsnittsinkomster för män och kvinnor i olika sektorer ger en fingervisning om lönenivåerna i den offentliga sektorn och i vilken omfattning de är höga eller låga i förhållande till ekonomin i övrigt.

El-, gas- och vattensektorerna tenderar till exempel att ha höga löner och Eurostats siffror<sup>21</sup> visar att genomsnittslönen för män är högre i dessa sektorer än i ekonomin som helhet i alla de 13 länderna i studien. I de flesta länderna är skillnaden minst 10 %, men den är mycket större i Belgien (61 %), Grekland (65 %) och Portugal (67 %).

Om man jämför kvinnors genomsnittslöner betalar el-, gas- och vattensektorerna återigen högre löner, även om genomsnittslönen för kvinnor i dessa sektorer i Finland enligt Eurostat är densamma som i ekonomin i stort.

Bilden är mycket mer sammansatt i den offentliga förvaltningen, där genomsnittslönen i Belgien, Frankrike och Storbritannien tycks vara strax under det nationella genomsnittet för respektive land. Däremot har arbetstagarna i den offentliga förvaltningen i Cypern, Grekland, Ungern och Schweiz genomsnittslöner som är 20 % högre än de nationella genomsnitten.

Inom hälso- och sjukvården och den sociala omsorgen finns det ett mer utbrett problem med låga löner och kvinnorna i sektorn har lägre löner än det nationella genomsnittet i 10 av de 13 länderna i Eurostats studie.

## Låga löner och löneklyftor

Eurostat jämför i sin studie de 10 % lägst avlönade arbetstagarnas löner med medianlönen i respektive land och det är: *"i allmänhet de länder där dessa skillnader är störst som har den största andelen låga löner."* Eurostats slutsats är att: *"Ju större löneklyfta, desto större tenderar andelen låga löner att vara."* I Grekland till exempel, där 16 % hör till låglönegruppen, är medianlönen 2,6 gånger högre än lönen för den lägsta 10 % (decilen) arbetstagare. Däremot är siffran 1,5 i Danmark, där bara 4 % av arbetstagarna tillhör låglöne kategorin.

Det som gäller för länder tycks också gälla för speciella sektorer. Det har gjorts jämförande studier av lönespridningen i den offentliga och den privata sektorn:

*"... empiriska data bekräftar att den offentliga sektorn är en "rättvis arbetsgivare" som både reducerar löneskillnaderna mellan könen och minskar lönespridningen jämfört med den privata sektorn."<sup>22</sup>*

Den kommitté för lönerna i de brittiska kommunerna som inrättades för att se över lönestrukturen i sektorn noterade detta i sin rapport 2004. Där står det:

*"Vi noterar att det finns mindre lönespridning inom den lokala förvaltningen än i en del andra sektorer, det vill säga att klyftan mellan lönerna högst upp och längst ned i hierarkin är mindre. Låglönesatsningen i avtalet 2002 bidrog ytterligare till denna lönesolidaritet. Kommunerna bör få en eloge för denna utveckling mot bakgrund av den allt mer ojämlika lönefördelningen i den privata sektorn."*

Det kommunala avtalet är tillsammans med löneavtalet för den nationella hälso- och sjukvården (Agenda for Change) några av de få branschvisa avtal som ännu finns kvar i Storbritannien. I de flesta andra sektorer har förhandlingar på företagsnivå blivit regel och det tycks vara ett viktigt skäl till att Storbritannien håller på att bli ett av de mest ojämlika länderna i EU när det gäller lönefördelningen.

I de flesta andra EU-länderna, där förhandlingar på nationell nivå eller branschnivå dominerar, har man däremot bibehållit en mer jämlik lönefördelning samt tanken på en solidarisk lönepolitik, där stora grupper av arbetstagare får del av den ökade produktiviteten i ekonomin även om de arbetar i sektorer som är dömda att förbli lågproduktiva.

Finland är ett bra exempel på detta. Branschvisa förhandlingar följer efter nationella löneförhandlingar där det senaste avtalet gäller från februari 2005 till 2007. Avtalet innebär en allmän löneförhöjning både som ett minimum på 18 cent i timmen och som en procentsats av lönen. Man tillämpar dock också en formel som tillåter särskilda ökningarna när det finns stora grupper av kvinnliga arbetstagare med låga löner. De senaste nationella avtalen har lett till att löneklyftan mellan okvalificerad och högt kvalificerad arbetskraft har minskat. 1998 hade arbetstagare med endast grundutbildning i genomsnitt en lön på 53-56 % av genomsnittet för arbetstagare med akademisk examen. 2002 hade denna andel ökat till 59-60 %<sup>23</sup>.

I Slovenien tas förhållandet mellan höga och låga löner uttryckligen upp i avtalet för den offentliga sektorn. I det aktuella avtalet står det att de högsta lönerna i sektorn bör vara högst 10 gånger så höga som de lägsta 2008, en minskning från 12,3 gånger 2004<sup>24</sup>.

Däremot finns det nu vissa tecken på att andelen låga löner och löneskillnaderna ökar i Österrike, där den lägst avlönade femtedelen bara fick en löneökning på 1,6 % under 1990-talet medan de 5 % som var högst avlönade fick mer än 23 %<sup>25</sup>.

Den andra viktiga faktorn som man måste ta hänsyn till här är lönejämlikhet mellan kvinnor och män samt tendensen att ekonomier med ojämlika lönestrukturer i fråga om låga och höga löner också är ekonomier med stora löneklyftor mellan kvinnor och män.

I rapporten *Sysselsättning i Europa 2005*<sup>26</sup> från Generaldirektoratet för sysselsättning, socialpolitik och lika möjligheter sägs det att det inte har funnits någon klart identifierbar trend mot ökad ojämlikhet i Europa. I en del länder – Storbritannien, Polen och Danmark – har ojämlikheten ökat, medan utvecklingen i till exempel Frankrike och Sverige har varit den motsatta. I rapporten hävdar man att det inte finns något klart samband mellan ojämlika löner och läget på arbetsmarknaden och i ekonomin, men säger:

*"Icke desto mindre är de nordiska länderna, som har de minsta löneskillnaderna, också länder med god ekonomisk utveckling och väl fungerande arbetsmarknader."*

## Offentliga tjänster

Anledningen till att låga löner relativt sett är ett mindre problem i den offentliga sektorn än i ekonomin i övrigt är att den vanligen kännetecknas av:

- högre grad av fackföreningsanslutning och större utbredning för kollektivavtal
- rättvisare arbetsgivare – med hjärtan som klappar för den offentliga sektorn – och större tyngdpunkt på jämställdhet och vikten av att agera som föredömliga arbetsgivare
- mindre klyfta mellan högavlönade och lågavlönade och (vanligen) mindre klyfta mellan genomsnittslönerna för kvinnor och män

Icke desto mindre kvarstår utmaningen, särskilt i sektorer där låga löner länge har varit ett problem – renhållning, lokalvård, social omsorg – och som är känsligare för utläggning på entreprenad. Utmaningen är inte bara att ta itu med de låga lönerna som sådana, utan också de andra faktorer som kännetecknar lågavlönade arbeten – att lågavlönade arbeten som

betraktas som mindre värdefulla sedan får dominoeffekter på andra förmåner, särskilt pensioner, och utbildning.

Den andra utmaningen för fackföreningarna är att se till att arbetsgivarna i den offentliga sektorn bibehåller eller återerövrar sin roll som föredömen. Detta kan innebära att stå emot påtryckningar att övergå till lönesättningsstrategier som mer liknar dem i den privata sektorn. Det vedertagna ekonomiska argumentet är att arbetsmarknaden är som vilken annan varumarknad som helst, vilket gör att åtgärder som förhindrar marknadskrafterna att verka är ineffektiva. Och "lågproduktiva" arbeten som lokalvård och social omsorg kommer alltid att vara lägre betalda än andra.

Svaret är för det första att arbete inte är någon vanlig handelsvara och att fackföreningar och lagstiftning finns till för att garantera miniminivåer. Det är också så att standardmetoder för att mäta produktivitet helt enkelt inte räcker när det handlar om huvuddelen av den offentliga verksamheten och att det därför helt enkelt inte är rätt att kalla dessa yrken "lågproduktiva".

## Faktorer som håller lönerna nere

### Privatisering/utläggning på entreprenad och marknadstestning

Överföring av verksamhet till den privata sektorn eller utläggning av redan privatiserad offentlig verksamhet på entreprenad leder ofta till lägre löner och/eller större löneskillnader. Följden av privatiseringar och att lönerna i den offentliga sektorn jämförs med "marknadsmässiga löner" kan också bli att lönerna inom organisationen hålls nere.

Genom att lönerna får en starkare koppling till marknaden kan det också uppstå större regionala och lokala skillnader i vad som annars skulle ha varit nationella lönenivåer. I Storbritannien har decentraliserade statliga förhandlingar med över 200 förhandlingsenheter redan inneburit att lönerna för liknande arbeten varierar betydligt mellan förvaltningarna. Detta har emellertid inte hindrat regeringen från att framföra tanken på att lönerna också borde vara mer kopplade till de regionala arbetsmarknaderna. Detta skulle passa ihop med strategin att utlokalisera arbetsplatser från huvudstaden.

En studie av privatiseringarna i Sverige som nyligen utfördes av fackföreningar i Finland är en av många bekräftelser på detta. Privatiseringen har haft motstridiga effekter på lönerna. För tekniska arbeten och andra mansdominerade arbeten har den lagt grunden för lönehöjningar. För kvinnodominerade arbeten såsom omsorg, vård, lokalvård och matlagning har lönerna inte förändrats eller till och med sjunkit. Chefer på hög och mellannivå har i allmänhet fått löneförhöjningar efter privatiseringen<sup>27</sup>.

### Krav på reformer och modernisering

Regeringarna vill i allt större utsträckning införa nya anställningsformer, reformera lönesystemen samt införa personalpolitiska strategier från den privata sektorn. Prestationslönerna är ett typexempel, och trots att många av argumenten för detta system har kunnat vederläggas anser många arbetsgivare och regeringar fortfarande att det bör införas i den offentliga sektorn. Risken är uppenbar att de lågproduktiva, lågt betalda arbetena inte kommer att få några större fördelar av en koppling till resultatet, och att klyftorna till andra yrken vidgas.

Dessa metoder kan också möjliggöra större ökningarna eller speciella bonusar och förmåner för arbetstagare som redan har högre löner för att komma till rätta med rekryteringsproblem. Genom att ökningarna för medel- och låginkomsttagarna blir mindre kommer löneskillnaderna sedan att öka.

### Urholkning av kollektivavtalens omfattning

Privatisering och utläggning på entreprenad kan medföra allvarliga hot mot kollektivavtalens

omfattning. I Tyskland har till exempel de ökade privatiseringarna inom hälso- och sjukvården och att man har hållit lägre löner än i den offentliga sektorn lett till att fackföreningarna och de lokala arbetsgivarna har förhandlat fram en ny lägre nivå i den offentliga sektorns lönestruktur. Argumentet är att det är bättre att arbetsgivarna i den privata sektorn skriver på avtalet än att de tillbakavisar det för att införa sina egna lägre lönesystem.

## Ökat antal otrygga anställningar

I många europeiska länder breder deltids- och visstidsanställningarna ut sig. Visstidsanställningar är till exempel ett stort problem i Spanien, i både den privata och i den offentliga sektorn, där andelen tillfälliga anställningar är så stor som 20 %. Det finns också ett tydligt samband mellan låga löner och deltidsarbete. Statistiken visar att lönerna för heltidsarbetande kvinnor är 80 % av deras manliga motsvarigheters löner, men för deltidsarbetande kvinnor är siffran bara 50 %. Den socialistiska regeringen har insett problemet, som är en huvudfråga i den sociala dialogen i den offentliga sektorn, och ett mål har satts upp om att skära ned visstidsanställningarna till 10 % av den totala sysselsättningen i den offentliga sektorn.

I förra årets rapport *Sysselsättning i Europa*<sup>28</sup> från Generaldirektoratet för sysselsättning, socialpolitik och lika möjligheter hänvisade man till forskning som visar att lågavlönat arbete inte nödvändigtvis är något tillfälligt fenomen för många arbetstagare och att de arbetar med låga löner i många år.

## Minimilöner

Arton av Europeiska unionens 25 medlemsstater och de tre kandidatländerna (Bulgarien, Rumänien och Turkiet) har lagstadgade minimilöner<sup>29</sup>. De EU-länder som saknar lagstadgade minimilöner är Österrike, Cypern, Danmark, Finland, Tyskland, Italien och Sverige.

Även om Cypern inte har någon allmän minimilön enligt lag så finns det lagstadgade miniminivåer för sex specifika yrkesgrupper – försäljningspersonal, kontorsanställda och tillfälligt anställda inom hälso- och sjukvård, på daghem, i förskolor och i skolor.

Många av de övriga sex länderna kännetecknas av hög andel kollektiva förhandlingar, så att miniminivåer som förhandlas fram i branschvisa avtal fungerar som minimilöner. Den minskade andelen kollektiva förhandlingar i Tyskland har dock medfört att somliga forskare, fackföreningar och opinionsbildare hävdar att det nu finns goda grunder för att införa en lagstadgad minimilön<sup>30</sup>.

Nationella minimilöner fastställs på olika sätt<sup>31</sup> ofta genom att något slags formel kombineras med samråd med arbetsmarknadens parter eller till och med förhandlingar

I till exempel Grekland och Irland ingår minimilönerna i förhandlingarna om det övergripande nationella avtalet. I Portugal och Spanien fastställer regeringen minimilönen med hänsyn tagen till priser, inkomster och produktivitet och beslutar sedan om ökningar efter samråd med arbetsmarknadens parter.

I Frankrike har man en formel med priser och genomsnittslöner, men regeringen har också möjlighet att höja minimilönen när som helst. Det finns emellertid ingen institutionaliserad samrådsprocess.

## Sambandet mellan minimilöner och Eurostats riktmärke

En Eurostatstudie från oktober 2004<sup>32</sup> innehåller uppgifter om lagstadgade minimilöner och jämförelser mellan dessa och genomsnittliga bruttomånadsinkomster i industrin och tjänstesektorn. Alla minimilönerna understiger Eurostats definition av låg lön som 60 % av genomsnittslönen. Det är bara Irland med 50 % och Malta med 54 % som kommer i närheten

av tröskelvärdet (se tabell på sidan 24).

I år höjde Litauens regering minimilönen med 10 %, vilket innebär att den nu är 38 % av genomsnittslönen. I Estland var ökningen lite mindre, 8,5 %. **Där har arbetsgivare och fackföreningar kommit överens om målet att komma upp till 41 % av genomsnittslönen 2008**<sup>33</sup>. Också i Polen har regeringen antagit en ny formel, och minimilönen kommer att öka varje år med inflationen plus två tredjedelar av ökningen av bruttonationalprodukten upp till 50 % av genomsnittslönen<sup>34</sup>.

I Spanien har regeringen beslutat att bryta sambandet mellan den nationella minimilönen och en rad statliga bidrag. Detta samband har tidigare inneburit att ett beslut att höja minimilönen får en dominoeffekt på dessa bidrag. Den socialistiska regeringen har också offentligt förbundit sig att höja minimilönen från dagens 490 euro till 600 euro i månaden 2008. Minimilönen höjdes med 6,6 % 2004 för att kompensera för att höjningarna var lägre än inflationen mellan 1996 och 2004.

Cyperns regering har också satt upp ett mål för minimilönerna för de sex yrkesgrupperna till 2008 – de skall vara minst 50 % av den nationella medianlönen<sup>35</sup>.

## Debatter om lagstadgade minimilöner

Den hetaste debatten om lagstadgade minimilöner förs i Tyskland. Den intensifierades förra året i och med välfärdsreformer som förändrade reglerna för arbetslöshetsunderstöd och innebar att trycket på de arbetslösa att ta lågt betalda arbeten ökade. Inom fackföreningsrörelsen finns det nu stöd för en lagstadgad minimilön från tjänsteförbundet ver.di<sup>36</sup> och från hotell- och cateringförbundet NGG<sup>37</sup>. Båda dessa fackförbund har medlemmar i lågt betalda delar av tjänstesektorn som påverkas av privatiseringar och utläggning på entreprenad och som svårligen organiserar sig.

Fackföreningsorganisationen DGB framhöll nyligen i ett diskussionsdokument<sup>38</sup> att låglönearbetet ökar i Tyskland och att uppskattningsvis 2,5 miljoner arbetstagare nu har "fattigdomslöner" – lägre än 50 % av genomsnittslönen. Man betonar också att arbetstagarna kan ha mycket låga löner även om de omfattas av kollektivavtal. Siffror från det federala ekonomiministeriet visar att det finns 670 avtal med en lägsta lön på under sex euro i timmen. DGB hävdar också att det ökade trycket på lönerna till följd av en intensivare konkurrens från företag i de nya medlemsstaterna har gjort att debatten om minimilöner har svängt.

DGB och andra enskilda fackföreningar i Tyskland är emellertid fortfarande emot en lagstadgad minimilön, eftersom de anser att staten inte bör lägga sig i de kollektiva förhandlingarna. De anser också att det är bättre att förstärka de befintliga branschvisa kollektivavtalen genom att göra dem tillämpliga på alla arbetsgivare i industrin, också de som inte är medlemmar i de arbetsgivarförbund som har undertecknat avtalen.

Diskussionen handlar för närvarande huvudsakligen om att få lagen om utsända arbetstagare i byggbranschen utökad till att omfatta andra branscher. Detta är väsentligen en lagstiftning som inriktar sig på arbetstagare som kommer från andra länder och som ser till att alla arbetstagare i en bransch avlönas enligt respektive kollektivavtal. De tyska fackförbunden driver den här frågan eftersom det innebär att lönerna fortfarande fastställs i kollektiva förhandlingar och inte av staten.

Debatten i Tyskland har också gällt de mer generella argumenten mot lagstadgade minimilöner, där delar av regeringen och högeroppositionen är emot att en lagstadgad minimilön införs eftersom de insisterar på att det kommer att leda till färre arbetstillfällen. Detta trots att det inte finns några entydiga bevis på att införandet av minimilöner som sedan successivt höjs har någon signifikant inverkan på sysselsättningen.

I de mest aktuella och konkreta exemplen – från Storbritannien och Irland, där lagstadgade minimilöner inte bara har införts för första gången utan också har höjts mer än genomsnittslönerna – tycks detta inte ha hindrat eller bromsat den snabba sysselsättningsökningen i båda länderna<sup>39</sup>.

Det finns heller inget som tyder på att de kollektiva förhandlingarna har underminerats. I Storbritannien tycks den lagstadgade minimilönen fungera mer som en lägsta lön som påverkar minimilönerna i kollektivavtalen uppåt, i och med att fackföreningarna vill se till att de lägsta lönerna i deras avtal håller sig några procent över miniminivån enligt lag.

Detta är den inverkan som den nationella minimilönen har haft i Storbritannien, men det finns också uppgifter från andra länder om att man i kollektivavtalen tenderar att försöka hålla sig på en viss nivå över den lagstadgade minimilönen.

I Nederländerna innehåller avtalen ofta standard-, ingångs- och mållöner. De sistnämnda avser grupper av arbetstagare som är speciellt missgynnade på arbetsmarknaden. En undersökning om kollektivavtal 2002 visade att standardlönernas miniminivå låg omkring 10 % över den lagstadgade minimilönen. Ingångslönerna var i genomsnitt 4% högre och mållönerna 2 % högre än minimilönerna.

I Belgien, där kollektivavtalen fortfarande har en omfattning på över 80 %, är de minimilöner som har fastställts i kollektivavtal 15-30 % högre än den lagstadgade minimilönen.

I Ungern höjdes den nationella minimilönen till HUF 53 000 i månaden i början av 2004. Löneavtal för 137 000 arbetstagare som ingicks under det första halvåret innebar att företagets minimilöner i genomsnitt sattes till HUF 55 135.

Också en del arbetsgivare vill hålla lönenivåerna i sina branscher över minimum. I Storbritannien har arbetsgivarorganisationen, som företräder arbetsgivare inom de lokala förvaltningarna i förhandlingar som omfattar omkring en miljon kommunalanställda, sagt att den "inte vill ha "minimilönen" eller "fattiga" arbetsgivare som riktmärke".

I Frankrike har resultatet blivit ett annat. De kollektiva förhandlingarna är relativt åsidosatta i vissa sektorer och den nationella minimilönen SMIC har hunnit i kapp eller till och med stigit över minimilönerna i en del branschavtal.

De franska fackföreningarna inom den offentliga sektorn försöker att få till stånd ordentliga kollektiva förhandlingar igen, efter att under de senaste åren ha påtvingats ökning som har inneburit sänkta reallöner. På lång sikt har de lägsta lönerna på den offentliga sektorns löneskala sjunkit under SMIC. Under de 20 år som föregick 2002 sjönk till exempel C-nivån på skala två från 15 % över SMIC till 6% under, och C-nivån på skala fyra sjönk från 25 % över SMIC till 45 % under<sup>40</sup>.

I Spanien har däremot minimilönen sjunkit i förhållande till genomsnittslönen under de senaste åren och ligger så långt under miniminivåerna i kollektivavtalen att den har liten eller ingen inverkan på de kollektiva förhandlingarna. Så är det också i Tjeckien, där minimilönen motsvarar omkring 34 % av genomsnittslönen men bara gäller 2,0 % av alla arbetstagare och är lägre än 50 % av genomsnittslönen för arbetstagare med enbart grundutbildning<sup>41</sup>.

Debatten har inte utvecklats på samma sätt i de nordiska länderna, Italien och Österrike, där kollektivavtal fortfarande skyddar den stora majoriteten av befolkningen. Det finns dock uppgifter om att fackföreningar i Österrike och Schweiz till exempel ägnar sig åt minimilöner i kollektivavtal och har satt upp mål för dessa.

I Österrike till exempel, där det inte finns någon lagstadgad minimilön, har fackföreningsorganisationen ÖGB ett mål på 1 000 euro i månaden för minimilönerna i kollektivavtal.

Fackförbundet SGB i Schweiz har på ett liknande sätt krävt månatliga minimilöner på CHF

3 000 i kollektiva förhandlingar. Som en del i kampanjen har man drivit tanken att alla skall kunna leva anständigt på sin lön och enligt fackförbundet har detta gjort att befolkningen som helhet har fått en klart mer positiv inställning till det.

## Låga löner och kollektiva förhandlingar

Det finns mycket som tyder på att låga löner har varit en central fråga i de kollektiva förhandlingarna för många av EPSU:s medlemsförbund. De mest framträdande av dessa är de nordiska länderna Danmark, Sverige, Finland och Norge, där kollektivavtalen har innehållit större ökningar för de lägst avlönade eller att de lägsta lönerna i en lönestruktur har avskaffats. Detta är betydelsefullt, eftersom det äger rum i länder där låga löner inte är en lika akut fråga som i andra länder. I alla fyra länderna har kollektivavtalen fortfarande en mycket stor utbredning och de lägsta lönenivåerna ligger redan nära eller över Eurostats definition.

I Storbritannien sätter UNISON upp ett mål för minimilöner både i de kollektivavtal som man förhandlar fram och i kampanjerna för höjningar av den lagstadgade minimilönen. Fackföreningarna PCS och Prospect inom den statliga förvaltningen lade fram ett gemensamt nationellt lönebud i år för att försöka komma till rätta med de problem som uppstår till följd av decentraliserade förhandlingar och särskilt för att höja lönerna ordentligt för de lägst avlönade.

## Förhandlingar om låga löner under den senaste tiden

### **Avtal för kommunalanställda i Sverige 2003 och 2005**

Åtgärder för att komma till rätta med låga löner har ingått i de senaste två förhandlingarna i den svenska kommunala sektorn. 2003 beslutade Kommunal, det största fackförbundet för anställda med manuella arbeten, att använda en omförhandlingsklausul i vad som ursprungligen var ett treårsavtal för omkring 380 000 arbetstagare i kommunerna, av vilka den överväldigande majoriteten är kvinnor.

Efter fem veckors strejk, en av de största konflikterna i Sverige under de senaste 10 åren, gick fackförbundet med på en ökning med 3,95 % 2003 och 2,45 % 2004 i ett nytt tvåårsavtal som gällde från 1 april 2003 till 31 mars 2005.

En större andel av lönesumman fördelades till lågavlönade grupper. För 2003 betydde detta en höjning med 5 % av lönesumman för vårdpersonal inom hälso- och sjukvård, äldre- och handikappomsorg och för övriga grupper med 2,6 %. För 2004 fick barnskötare och dagbarnvårdare en höjning med 5 % av lönesumman och övriga grupper med 2 %.

Resultatet av det nya avtalet blev att lägstralönerna för arbetstagare med ett års anställning steg från 1 310 till 1 420 euro i månaden i oktober 2003 och sedan till 1 530 euro i april 2004.

När avtalet skulle förnyas 2005 tog Kommunal återigen upp krav på låglönesatsningar. Man krävde en generell rätt för deltidsarbetande att arbeta heltid, en generell lönehöjning för alla arbetstagare plus en lön på SEK 15 000 för arbetstagare med ett års anställning i sektorn.

Förhandlingarna strandade och löstes till slut med hjälp av medlare. Från och med 2006 kommer alla med ett års anställning att få en lön på minst SEK 15 000. Den faktiska minimilönen i avtalet gäller 19 år gamla arbetstagare, som får SEK 13 400 2005 med en ökning till SEK 13 800 år 2006.

Enligt EIRO har Kommunal de lägst betalda medlemmarna av alla LO-förbund. Den genomsnittliga månadslönen för kollektivanställda i Kommunal var 2003 SEK 16 300. Detta skall jämföras med SEK 22 500 för byggnadsarbetare och SEK 19 100 för metallarbetare i industrin.

### **Den statliga sektorn in Danmark 2005**

Fackförbundet StK lyckades avskaffa de lägsta tre lönegraderna när det förhandlade fram det löneavtal för statligt anställda som gäller fram till mars 2007.

### **Storbritanniens kommuner 2002-03**

Lönekravet för 2002-03 var 6 %, men innehöll också en lägsta ökning på GBP 1 750 (90 pence i timmen för dem som arbetar 37-timmarsvecka) för att ge de lågavlönade en extra hjälp.

Fackförbundet utlyste en nationell strejk till stöd för kravet och lyckades till slut få till stånd en generell höjning med 52 pence i timmen för anställda på den lägsta lönenivån 4 – det motsvarade nästan 11 % på två år. Anställda på nivå 6 och högre fick 6 %.

Avtalet innebar en minimilön på GBP 5 i timmen för anställda på nivå 4 från 1 april 2002 – en höjning med 4,1 %. Övriga fick 3 % från 1 april till 30 september 2002. Därefter fick arbetstagare på nivåerna 4 och 5 ytterligare 2 % från 1 oktober 2002 och arbetstagare på nivåerna 6 och högre ytterligare 1 %. Från 1 april 2003 fick alla anställda en höjning med 3,5 % och arbetstagare på nivåerna 4 och 5 ytterligare 1 %.

De kommunala fackförbunden krävde också en betydande ökning för lågavlönade arbetstagare i det treåriga löneavtalet från april 2004 till slutet av mars 2007. I det fallet gick inte förslaget att avskaffa de tre lägsta lönenivåerna igenom.

### **Den statliga sektorn i Storbritannien**

Ett gemensamt nationellt lönekrav från PCS och Prospect syftar till att få bukt med löneskillnaderna mellan de statliga departementen och fastställa nya minimilöner för den statliga förvaltningen. Genom att de nationella förhandlingarna inom den statliga sektorn decentraliserades skapades omkring 200 förhandlingsenheter och betydande löneskillnader mellan människor som i princip utför samma arbete men vid olika departement. Minimilönerna för de lägsta nivåerna sträcker sig från GBP 8 834 till 13 715 om året. I det gemensamma budet kräver man en minimilön på GBP 14 000 om året.

Storbritanniens största statliga departement är Arbetsmarknads- och pensionsdepartementet med över 100 000 anställda. Det senaste treårsavtalet innehöll enhetliga garantibelopp som komplement till den generella procentuella höjningen. Det betydde att de lägst avlönade garanterades en höjning av sin årslön med GBP 1 850 under treårsperioden. Detta uppnåddes efter en långvarig kampanj som också inkluderade strejkåtgärder.

### **Mål för de kollektiva förhandlingarna**

Man kan sätta upp ett antal mål för de kollektiva förhandlingarna för att åtgärda låga löner. Att rikta högre lönehöjningar till lågavlönade eller att förhandla fram att de lägsta lönenivåerna avskaffas är de mest direkta åtgärderna.

En mer komplicerad utmaning är att omvärdera "lågavlönade arbeten". Detta gäller speciellt kvinnodominerade yrken som omsorg om barn och äldre och andra vårdyrken som hittills har undervärderats och där man kan rättfärdiga högre löner genom att använda icke-diskriminerande arbetsvärderingssystem. Både Agenda for Change-avtalet för hälso- och sjukvården i Storbritannien och avtalet för den offentliga sektorn i Tyskland innehåller helt nya lönestrukturer i syfte att komma till rätta med denna gamla nedvärdering av "kvinnoyrken".

Deltidsarbete och visstidsanställningar kan vara viktiga faktorer som leder till låga löner, särskilt när arbetstagarna har accepterat dessa anställningsformer på grund av att det råder brist på permanenta heltidsanställningar. Det senaste kravet för kollektivanställda i de svenska kommunerna innebar bland annat att deltidsanställda skulle få arbeta heltid och förhandlingarna mellan fackförbunden inom den offentliga sektorn och den spanska regeringen har lett till framsteg i fråga om att minska andelen visstidsanställningar i den statliga förvaltningen.

Förutom att förändra innehållet i lågavlönade arbeten kan fackföreningarna också arbeta för att hjälpa arbetstagarna att ta sig ur dåligt betalda arbeten, och då är utbildning nyckeln. Förra hösten sjösatte regeringen och arbetsmarknadens parter i Danmark ett projekt för att fortbilda arbetstagare med bara begränsad skolutbildning<sup>42</sup>.

I Frankrike har det förekommit diskussioner inom hemtjänstsektorn om att göra verksamheten mer professionell genom att höja lönerna och kvaliteten på den service som erbjuds. Ett kollektivavtal<sup>43</sup> som undertecknades i mars 2002 innebar att en ny löneskala infördes och att lönerna höjdes med 24 % under en treårsperiod.

## EPSU:s ståndpunkt

### Att göra låga löner till en prioriterad fråga

Låga löner är en positiv kampanjfråga som också kan fungera som mål för kollektiva förhandlingar. Detta gäller särskilt om det är möjligt och praktiskt gångbart att sätta upp mål som har en reell betydelse i alla EPSU:s sektorer.

Det finns många exempel på att fackföreningar och fackförbund har satt upp mål för sig själva i Europa. Österrike och Schweiz är två exempel där avsaknaden av en lagstadgad minimilön gör det än viktigare att samordna de kollektiva förhandlingarna.

I Storbritannien har UNISON jämfört miniminivåerna i de kollektivavtal som det förhandlar fram med miniminivåerna i andra viktiga avtal inom den offentliga sektorn. Genom att använda denna information tillsammans med mer generella siffror om genomsnittliga löner i ekonomin räknar fackförbundet sedan ut en lägsta mållön per timme som det rekommenderar till sina förhandlare för nästa kollektiva förhandlingsrunda. Detta återspeglas också i kampanjen för en lön som man kan leva på i Förenta staterna (se sidan 9). Denna har inte bara handlat om kollektiva förhandlingar, utan också om att övertyga de lokala skattebetalarna om att det är viktigt att se till att alla får inte bara en minimilön utan en lön som en familj kan leva på utan statliga bidrag.

På så sätt kopplas lönenivåerna till tanken på offentliga tjänster med kvalitet. Som Mark Serwotka, generalsekreterare för fackförbundet för offentliganställda PCS i Storbritannien sade: "*PCS vill ha kvalitet i verksamheten och låga löner skapar ofta problem med motivation och engagemang, vilket leder till att verksamheten blir sämre. Låga löner betyder ofta hög personalomsättning, vilket medför högre utbildningskostnader och ineffektivitet på grund av låg kunskaps- och erfarenhetsnivå.*"

Ett mål för kollektiva förhandlingar bör ligga betydligt över en eventuell lagstadgad minimilön och bör också överstiga de vanligaste definitionerna av låga löner – såsom Eurostats 60 % av medianlönen. Det bör ligga närmare en lön som man kan leva på, och i exemplet från Storbritannien skulle målet vara 75 % av medianlönen.

Syftet här är i huvudsak att sätta upp ett eller flera mål som är relevanta i de flesta, om inte i alla, de 36 länder där EPSU:s medlemsförbund finns. Detta mål skall sedan bli en del av nästa, och följande, lönekrav och framhållas som ett europeiskt mål.

Den andra utmaningen för fackföreningarna är att hålla kvar tyngdpunkten på låga löner, vilket kan bli svårt. Om löneavtalen vid upprepade tillfällen viktas till förmån för de lägst avlönade kan detta medföra att de mer högavlönade får lägre löneökningar än de annars hade kunnat vänta sig. Därför bör man vid låglönesatsningar alltid sträva efter att få stöd från de mer högavlönade och utarbeta en strategi för hur och när relevanta mål skall nås, liksom tydligt klargöra argumenten för att betala en lön som man kan leva på och inte bara en minimilön.

Eftersom så många kvinnor finns i de lägst betalda arbetena kan en framgångsrik låglönesatsning börja få en märkbar inverkan på löneklyftan mellan könen, som har varit oförminskat stor i de flesta europeiska länderna under de senaste åren.

Det är också så att framgångar i fråga om låga löner kommer att bidra till att lösa

arbetstidsfrågan. I en del sektorer och en del länder har arbetstagarna en ambivalent inställning till kortare arbetstider. Om de har en låg grundlön kan de bara komma upp i en lön som de kan leva på genom att arbeta längre tid och få högre övertidsersättning. Därför är det en viktig utmaning att se till att grundlönen är en lön som man kan leva på.

Påtryckningar på arbetsgivarna att betala anständiga löner kommer att pressa dem att ändra sin personalpolitik och ändra inställning till utbildning och till att rekrytera och behålla personal i den nedre änden av löneskalan.

I länder som har en lagstadgad minimilön kan EPSU:s medlemsförbund använda sina resurser och sitt inflytande, beroende på hur lönesättningen går till<sup>44</sup>, för att försöka få till stånd förbättringar, återigen med ett specifikt mål i åtanke. I det fallet bör man ta hänsyn till att minimilönerna är mycket lägre än miniminivåerna i kollektivavtalen i de flesta länderna och sätta målet lägre. Med tanke på att minimilönerna skiljer sig mycket åt i Europa kan det också vara vettigt att sätta upp ett första mål (50 % av medianlönen) och ett mer ambitiöst långsiktigt mål (60 %).

SGB-förbundet i Schweiz bedrev en framgångsrik kampanj mellan 1998 och 2002 för att få till stånd en miniminivå på CHF 3 000 i kollektivavtalen. Kampanjen hade tre huvudinslag:

- en högprofilerad reklamkampanj med inriktning på var låga löner är ett problem och den negativa inverkan låga löner har på arbetstagarnas liv och verksamhetens kvalitet
- bakgrundsundersökningar för att ifrågasätta den allmänna uppfattningen att högre lön leder till högre arbetslöshet
- samordning av de kollektiva förhandlingarna så att mållönen blir en del av lönekraven i alla sektorer

En annan del i samordningen av de kollektiva förhandlingarna är att när så är möjligt kämpa för att bibehålla och till och med utöka kollektivavtalens omfattning så att alla ekonomins sektorer täcks.

I de länder som har lagstadgade minimilöner finns också möjligheten att bedriva en bredare politisk kampanj för att höja minimilönerna.

I denna större kampanj kan man samarbeta med intresseorganisationer och organisationer som kämpar mot fattigdom, vilka också kräver statliga insatser för att hjälpa dem som hankar sig fram på låga löner.

I utvärderingen av lönekampanjen noterar SGB särskilt att: *“Kampanjen för en minimilön fick ett mycket positivt bemötande från allmänheten” och “Kampanjen bidrog till att öka fackföreningarnas anseende i samhället genom att den handlade om de svagaste på arbetsmarknaden.”*<sup>45</sup>

## Åtgärder

- EPSU bör planlägga en tvådelad kampanj om låga löner: en politisk kampanj om minimilöner och en samordnad kampanj för att kollektiva förhandlingar skall syfta till att minimilöner sätts upp som mål i kollektivavtalen.
- Kampanjen skall inte förespråka eller ha som mål en europeisk minimilön. Syftet med kampanjens båda delar skall vara att sätta upp mål för minimilöner (lagstadgade och kollektivt avtalade) som är relevanta för varje enskilt europeiskt land.
- Där det redan finns lagstadgade minimilöner skall syftet vara att få till stånd ökningarna så att dessa kommer upp till 60 % av de nationella medianlönerna i varje land.
- I termer av kollektivt avtalade minimilöner i den offentliga sektorn skall målet vara 70 % av den nationella medianlönen i varje land. Kampanjen skall också vara inriktad på att öka kollektivavtalens omfattning.
- De nuvarande minimilönerna får bedömas i relation till dessa mål från fall till fall och från land till land och en tidsplan för när målen skall nås fastställas.
- I varje land och på europeisk nivå kan EPSU och dess medlemsförbund sedan försöka att skapa kopplingar till andra fackförbund och till intresseorganisationer och organisationer som kämpar mot fattigdom i kampanjarbetet.
- Kampanjerna kommer att utvärderas regelbundet med minst en årlig sammanfattning av framstegen som läggs fram för EPSU:s konferens om kollektiva förhandlingar och styrelse.

### Exempel på lägsta löner i avtal för den offentliga sektorn

Nedan följer de lägsta lönerna i det urval av lågavlönade arbeten som EPSU:s medlemsförbund anmälde som svar på undersökningen om löner och arbetsvillkor förra året. Genomsnittslönerna för varje land bygger på en Eurostatundersökning från 2004. Arbetet i fråga är lokalvårdare i alla fall utom för Graz kommun, där befattningen är grovarbetare.

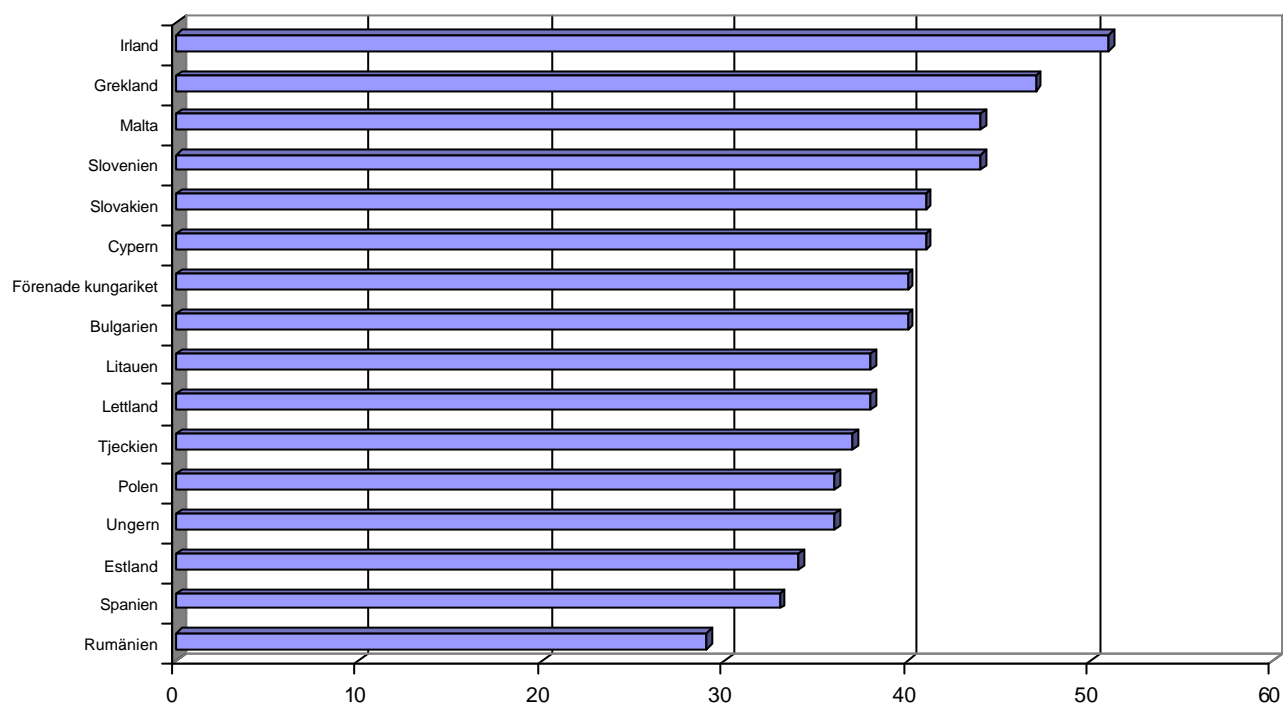
Land	Avtal	Lägsta månadslön för arbetet	Genomsnittlig månadslön i landet	Lägsta lönen som procent av genomsnittslönen
Österrike	Wiens kommun	1 054	2 400	44
Österrike	Graz kommun	1 312	2 400	55
Belgien	Kommunal förvaltning	1 447	2 453	59
Belgien	Interelectra	1 455	2 453	59
Tjeckien	Elektricitet	244	539	45
Tjeckien	Gasindustrin	176	539	33
Finland	Kommunal förvaltning	1 417	2 443	58
Tyskland	Federal och kommunal förvaltning	1 595	2 885	55
Tyskland	AVEU (elektricitet)	1 659	2 885	57
Tyskland	EON (elektricitet)	1 592	2 885	55
Italien	El-industrin	1 134	2 062	55
Luxemburg	CEGEDEL (elektricitet)	1 844	2 918	63
Slovakien	El-industrin	145	415	35

### Europeiska länder som har undertecknat ILO-konventionerna om minimilöner

Europeiska länder som har undertecknat Internationella arbetsorganisationens konventioner om minimilöner – nr. 26 (1928) och 131 (1970)

Land	26	131
Albanien	J	J
Belgien	J	
Bosnien och Hercegovina		J
Bulgarien	J	
Cypern		
Danmark		
Estland		
f.d. jugoslaviska republiken Makedonien		J
Finland		
Frankrike	J	J
Förenade kungariket	J	
Grekland		
Irland	J	
Island		
Italien	J	
Kroatien		
Lettland		J
Litauen		J
Luxemburg	J	
Malta	J	J
Nederländerna	J	J
Norge	J	
Polen		
Portugal	J	J
Rumänien		J
Schweiz	J	
Serbien och Montenegro		J
Slovakien	J	
Slovenien		J
Spanien	J	J
Sverige		
Tjeckien	J	
Turkiet	J	
Tyskland	J	
Ungern	J	
Österrike	J	

## Lägstalönerna som andel av genomsnittslönerna



Källor: Eurostat, EIRO

## Källor:

- <sup>1</sup> Statistics in focus: *Low-wage employees in EU countries*, Eurostat, november 2000
- <sup>2</sup> *Income poverty and social exclusion in the EU25*, Anne-Catherine Guio, Statistics in Focus, Population and Social Trends, 13/2005, Eurostat
- <sup>3</sup> EPSU:s policyuttalande: Offentliganställdas fackliga organisationer och kollektivavtalsförhandlingar i ett europeiskt sammanhang, generalförsamlingen i Lissabon 2000
- <sup>4</sup> Resolution kollektivavtal, EPSU:s kongress, Stockholm 2004
- <sup>5</sup> Se följande EIRO-rapport för bakgrundsinformation:  
<http://www.eiro.eurofound.ie/1997/02/inbrief/eu9702103n.html>
- <sup>6</sup> Se följande EIRO-rapport för bakgrundsinformation om detta:  
<http://www.eiro.eurofound.ie/1997/02/inbrief/eu9702103n.html>
- <sup>7</sup> *Sysselsättningspolitik och socialpolitik - En ram för investeringar i kvalitet*, meddelande från kommissionen 20.6.2001, KOM(2001) 313 slutlig
- <sup>8</sup> Meddelande från kommissionen om den socialpolitiska agendan, (KOM(2005) 33 slutlig), februari 2005
- <sup>9</sup> Europaparlamentets resolution om situationen för de grundläggande rättigheterna i Europeiska unionen (2002) (2002/2013(INI)), 4 september 2003
- <sup>10</sup> <http://conventions.coe.int/Treaty/Commun/QueVoulezVous.asp?NT=035&CL=ENG>
- <sup>11</sup> "A European solidarity wage policy?", Thorsten Schulten, *European Journal of Industrial Relations*, Vol. 8, nr. 2, juli 2002
- <sup>12</sup> Theses for a European Minimum Wage, april 2005  
[http://www.boeckler.de/pdf/wsi\\_2005\\_thesen\\_mindlohn\\_en.pdf](http://www.boeckler.de/pdf/wsi_2005_thesen_mindlohn_en.pdf)
- <sup>13</sup> Report of the Local Government Pay Commission, oktober 2003
- <sup>14</sup> "How to get the maximum out of the minimum wage", Catherine Saget, Employment Strategy Department, ILO
- <sup>15</sup> Radical Statistics, nr. 85, 2004
- <sup>16</sup> *Low-wage employees in EU countries*, Eurostat, Statistics in Focus, november 2000, Eric Marlier (Eurostat) och Sophie Ponthieux (DARES)
- <sup>17</sup> *Low wage workers and the working poor*, European Industrial Relations Observatory, september 2002 (finns på engelska, franska och tyska)  
<http://www.eiro.eurofound.ie/2002/08/study/index.html>
- <sup>18</sup> *Justice, not charity – why workers need a living wage*, UNISON and Low Pay Unit submission to the Low Pay Commission, 2002  
<http://www.afl-cio.org/yourjobeconomy/livingwage/>
- <sup>19</sup> Focus on statistics: *Low-wage employees in EU countries*, Eurostat, November 2000.
- <sup>20</sup> Statistiska uppgifter på begäran av EPSU, 2004
- <sup>21</sup> "The public sector pay gap in France, Great Britain and Italy", Claudio Lucifora, Dominique Meurs, februari 2004
- <sup>22</sup> *Unskilled workers*, enkätsvar om Finland, EIRO, 2005
- <sup>23</sup> *Konvergensprogrammet*, Republiken Slovenien, Ljubljana, maj 2004
- <sup>24</sup> Study finds increasing gap in pay structure, EIRO, 2005
- <sup>25</sup> *Employment in Europe 2005 – recent trends and prospects*, Europeiska kommissionen, Generaldirektoratet för sysselsättning, socialpolitik och lika möjligheter, september 2005
- <sup>26</sup> *Selvitys julkisten palvelujen yksityistämiskokemuksista Ruotsissa*, [Erfarenheter av privatiseringar inom den offentliga sektorn i Sverige], Suvi Savolainen, KTV 2004
- <sup>27</sup> *Employment in Europe 2004 – recent trends and prospects*, Europeiska kommissionen, Generaldirektoratet för sysselsättning, socialpolitik och lika möjligheter, september 2004
- <sup>28</sup> Minimum wages – EU member states, candidate countries and the US, 2004, Eurostat, oktober 2004, Anne Paternoster
- <sup>29</sup> Mindestlohn – gegen Arbeit in Armut, ver.di, 2005
- <sup>30</sup> EIRO publicerade en detaljerad studie av minimilöner i Europa i augusti 2005. Denna innehöll en jämförande studie och rapporter om de enskilda länderna. Den jämförande studien finns tillgänglig på engelska och franska: <http://www.eiro.eurofound.eu.int/2005/07/study/tn0507101s.html>
- <sup>31</sup> Minimum wages – EU member states, candidate countries and the US, 2004, Eurostat, oktober 2004, Anne Paternoster
- <sup>32</sup> EFS kollektivavtalskommitté, halvårsundersökning 2005  
<http://www.eiro.eurofound.eu.int/2005/07/feature/pl0507104f.html>
- <sup>33</sup> *Unskilled workers*, enkätsvar om Cypern, EIRO, 2005
- <sup>34</sup> Mindestlohn – gegen Arbeit in Armut, ver.di, 2005
- <sup>35</sup>
- <sup>36</sup>

<sup>37</sup> NGG-Initiative für existenzsichernden Mindestlohn – gegen Armut trotz Arbeit, NGG, 2004

<sup>38</sup> Fragen und Antworten zu Mindestlöhnen, DGB, 2004

[http://www.dgb.de/themen/Tarifpolitik/mindestlohn/mindestlohn\\_fragen.htm](http://www.dgb.de/themen/Tarifpolitik/mindestlohn/mindestlohn_fragen.htm)

<sup>39</sup> National Minimum Wage, Low Pay Commission report, februari 2005

<sup>40</sup> "Pouvoir d'achat des salaries des fonctionnaires – toujours moin", *Fonction Publique*, no.106, 2004, CGT

<sup>41</sup> *Unskilled workers*, enkätsvar om Tjeckien, EIRO, 2004

<sup>42</sup> *Unskilled workers*, enkätsvar om Danmark, EIRO, 2005

<sup>43</sup> <http://www.eiro.eurofound.eu.int/2004/08/feature/fr0408109f.html>

<sup>44</sup> EIRO:s rapport om minimilöner i Europa 2005 innehåller detaljer om hur minimilöner fastställs i de europeiska länder som har lagstadgade sådana:

<http://www.eiro.eurofound.ie/2005/07/study/index.html>

<sup>45</sup> "Die Mindestlohnkampagne hatte ein sehr positive Echo in der Bevölkerung", "Mit ihrem Einsatz für die Schwächsten auf dem Arbeitsmarkt verhalf die Kampagne den Gewerkschaften zu einem Imagegewinn in der Öffentlichkeit.", ur "Die Mindestlohnkampagne hat viel bewegt", Daniel Oesch, SGB-Zentralsekretär, SGB-Pressedienst, 12.5.2005