



Frågan om hur låglönekonkurrens genom arbetskraftsinvandring och utstationerad arbetskraft från EU:s nya medlemsstater ska hanteras är kontroversiell. Nationalekonomisk forskning påvisar stora samhällsekonomiska vinster av sådan låglönekonkurrens, men identifierar också ett behov av att kompensera grupper som, åtminstone kortsiktigt, kan missgynnas. I denna artikel diskuteras frågan i ett nordiskt perspektiv och det hävdas att det inte är självklart att någon form av löneroglering är det bästa handlingsalternativet. Både en lagreglerad minimilön och allmängiltigförklaring av minimilönerna innebär att man avstår från samhällsekonomiska vinster.

Låglönekonkurrens och löneroglering i ett nordiskt perspektiv*

149

Per Skedinger

INLEDNING

En mycket uppmärksammas fråga i de nordiska länderna under de senaste åren är hur löner och arbetsvillkor ska bestämmas för utländsk personal. Den utländska arbetskraften finns både i inhemska företag och som utstationerad personal i utländska företag som är tillfälligt verksamma i landet. Diskussionen är föranledd av att EU utvidgats med nya medlemsstater med väsentligt lägre inkomstnivå än de gamla medlemsländerna samtidigt som principen om fri rörlighet för varor och tjänster ska gälla inom unionen.

De nordiska länderna har flera gemensamma egenskaper som medför att de kan påverkas på liknande sätt av utökade möjligheter till arbetskraftsrörlighet inom EU: Hög inkomstnivå, hög facklig organiseringsgrad, avsaknad av lagreglerade minimilöner på nationell nivå, generösa ersättningsnivåer i socialförsäkringssystemen och en geografisk närhet mellan länderna. Norge är visserligen inte medlem i EU, men eftersom man undertecknat EES-avtalet påverkas man på liknande sätt av regelverken som övriga nordiska medlemsstaterna Danmark, Finland och Sverige.

EU föreskriver inte hur löner för utländsk arbetskraft inom enskilda länder ska regleras, så länge inte villkoren strider mot principen om fri rörlighet för varor och tjänster. De nordiska länderna har valt att hantera

* Artikeln är en omarbetad version av en uppsats som presenterades vid "Nasjonal konferanse om trepartssamarbeid og sosial dumping", anordnad av Arbeidsdepartementet i Oslo den 21 september 2012. Jan Wallanders och Tom Hedelius Stiftelse tackas för finansiellt stöd.

frågan om lönereglering på något olika sätt. Utländsk personal återfinns ofta i företag som inte täcks av kollektivavtal, varför mycket av diskussionen handlat om hur minimilönerna i just dessa företag ska bestämmas. Det finns två huvudsakliga metoder för sådan lönereglering. Den ena är så kallad allmängiltigförklaring av minimilöner i kollektivavtal, vilket innebär att dessa utsträcks att gälla även i icke-täckta företag genom lag. Givet att kollektivavtalet av myndigheterna bedöms som "tillräckligt representativt" för sektorn som helhet kan allmängiltigförklaring ske. Den andra är lagreglerade minimilöner. En viktig skillnad mellan de båda metoderna är att minimilönerna vid allmängiltigförklaring varierar beroende på avtalsområde, medan så inte är fallet vid lagreglering av minimilönerna.

I Finland och, i mer begränsad utsträckning, Norge har allmängiltigförklaring av minimilöner införts. Allmängiltigförklaring tillämpas för hela den finska arbetsmarknaden och representativiteten bedöms av en särskild myndighet, *Nämnden för fastställande av kollektivavtals allmänt bindande verkan*, samt av Arbetsdomstolen. Enligt deras praxis har kollektivtalet bedömts vara representativt om åtminstone hälften av de anställda i branschen är fackligt anslutna. De flesta avtal uppfyller detta krav. I Norge har minimilönerna i kollektivavtal allmängiltigförklarats sedan år 2004, men ännu i en begränsad omfattning. Det finns också en diskussion om lämpligheten i att införa en lagreglerad minimilön på den norska arbetsmarknaden. Den norska regeringen har utarbetat omfattande handlingsplaner mot "social dumping". Utöver allmängiltigförklaring av minimilöner har man genomfört en rad olika åtgärder som potentiellt kan påverka löne- och arbetsvillkoren för utländska arbetstagare på den norska arbetsmark-

naden. Åtgärderna avser reglering, kontroll och information och bland dessa märks utökade resurser till *Arbeidstilsynet* för inspektion av arbetsplatser, ID-kort för personal i byggnads- och anläggningsindustrin, solidaransvar för lön till arbetstagare hos underleverantörer, registrering av bemanningsföretag och etablering av servicecenter för utländska arbetstagare. Åtgärderna hade sannolikt inte satts in om man ansett att allmängiltigförklaringen ensam fungerat som en tillräckligt effektiv spärr mot låglönekonkurrens.

Danmark och Sverige tillhör det fåtal länder inom EU som saknar både allmängiltigförklaring och lagreglerade minimilöner. Sveriges position med ett renodlat kollektivavtalsreglerat system för minimilönernas bestämning är en förklaring till den så kallade Laval-konflikten, där ett lettiskt företag sattes i blockad av svenska fackföreningar i samband med ett skolbygge i Vaxholm utanför Stockholm år 2004. Fackföreningarna krävde inte löner på det svenska avtalets miniminivå, utan löner som motsvarade genomsnittet för byggnadsarbetare i Stockholmsområdet – ett krav som naturligt nog inte ställdes på svenska företag verksamma där. Frånvaron av såväl lagreglering som allmängiltigförklaring på den svenska arbetsmarknaden innebar att minimilöner för utstationerad arbetskraft inte kunde definieras på ett tydligt och förutsägbart sätt, vilket bedömdes strida mot EU:s principer för fri rörlighet, enligt EG-domstolens utslag år 2007 i det mål som den fackliga organisationen Byggnads förlorade. Lönekraven kan således inte godtyckligt bestämmas från fall till fall, som för det lettiska företaget som sattes i blockad. En orsak till avsaknaden av allmängiltigförklaring i Danmark och Sverige kan vara att kollektivavtalen har en högre täckningsgrad än i de övriga nordiska länderna. Åtminstone för

svensk del finns antagligen också en föreställning om att allmängiltigförklaring strider mot inhemsk arbetsmarknadstradition. Någon diskussion om införandet av en lagstadgad minimilön förekommer knappast i Danmark eller Sverige.

Minimilöner har sålunda fått en central roll i den nordiska diskussionen om hur låglönekonkurrens från EU:s nya medlemsstater ska hanteras. Syftet med minimilöner – att skydda arbetstagare från exploatering – är vällovligt. En svaghet med en lönereglering av detta slag är dock att den riskerar att slå ut jobb just för dem som man försöker skydda. En annan svaghet med minimilöner är att de under vissa förutsättningar kan missbrukas för protektionistiska syften. I den allmänna debatten betraktas ofta en begränsning av låglönekonkurrens genom lönerereglering som något eftersträvänsvärt. Vanligen förbises flera konsekvenser av lönerereglering – på exempelvis produktmarknader – vilket ger en ofullständig bild av vilka samlade välfärdseffekter som olika alternativ för lönerereglering för med sig.

Syftet med denna artikel är att förmedla ett bredare perspektiv på frågan om det är bra eller dåligt med låglönekonkurrens. Inledningsvis redogör jag för de fördelar och nackdelar med låglönekonkurrens som identifieras i nationalekonomisk forskning och förmedlar resultaten från en svensk attitydundersökning där intervjupersoner fått besvara frågor om sin inställning till olika former av låglönekonkurrens. Sedan diskuterar jag vad forskningen har att säga om hur minimilöner påverkar löner och sysselsättning och redogör för hur minimilönerna har utvecklats i nya EU-länder i förhållande till de gamla EU-länderna. Avslutningsvis diskuterar jag olika alternativ för reglering av lönevillkor i de nordiska länderna och deras konsekvenser.

FORSKNING OM EFFEKTER AV OCH ATTITYDER TILL LÅGLÖNEKONKURRENS

Låglönekonkurrens som involverar utländska arbetstagare kan, som nämnts, ske genom utländska, tillfälligt verksamma företag med utstationerad personal i värdlandet eller genom arbetskraftsinvandring. Men låglönekonkurrens kan även förekomma i form av internationell handel med varor eller tjänster eller som offshoring av verksamhet till låglöneländer. Det finns liten principiell skillnad mellan hur dessa olika typer av låglönekonkurrens fungerar.

Den forskning som finns om arbetskraftsinvandring indikerar att den kan skapa stora samhällsekonomiska vinster. Det är tydligt att arbetskraftsinvandringen skapar fler jobb för medborgare i de nya EU-länderna. Det finns däremot inte mycket evidens i forskningslitteraturen som talar för att arbetskraftsinvandringen i samband med EU:s utvidgning generellt skulle ha bidragit till färre jobb eller lägre löner för inhemsk arbetskraft i värdländerna (Kahanec och Kureková, 2011). Lite talar också för att långvarigt bidragsberoende blivit något utbrett fenomen bland dessa arbetskraftsvandrare. (Det är betydligt vanligare bland flyktinginvandrare.)

Däremot kan det inte uteslutas att vissa grupper på arbetsmarknaden kan drabbas på ett negativt sätt av arbetskraftsinvandring, vilket också enstaka studier pekar på. Det handlar då om arbetskraft som är substitut till den invandrade arbetskraften, i regel lågutbildade. De kan drabbas av omställningskostnader i form av byte av arbete och/eller lägre lön. En studie av den norska byggnadsindustrin visar att ett ökat inflöde av utländsk arbetskraft, huvudsakligen från Polen och Sverige, minskat lönen för infödd, låg- eller medelutbildad personal i samma

bransch (Bratsberg och Raaum, 2012). Däremot påverkades inte lönerna för infödda i branschen med högre utbildning.

Genom låglönekonkurrens kan arbetskraftsinvandringen också leda till lägre konsumentpriser, vilket kommer alla till del. Forskning från USA (Cortes, 2008) och Israel (Lach, 2007) antyder att konsumentpriser blivit lägre i branscher med mycket arbetskraftsinvandring. Studien av den norska byggnadsbranschen gav liknande resultat och den samlade prisseffekten berodde dels på en direkt kostnadsänkande effekt av utländsk arbetskraft och dels på en indirekt effekt genom lägre löner för infödda (Bratsberg och Raaum, 2012).

152

På liknande sätt kan man resonera om frihandel av både varor och tjänster, som i många fall också bygger på lönekonkurrens. Mer handelsintegration skapar långsiktiga vinster för samhällsekonomin, men vissa grupper kan drabbas av kortsiktiga omställningskostnader. De potentiella vinsterna av utökad tjänstehandel är särskilt stora, eftersom tjänster numer utgör merparten av BNP i EU.

Attitydundersökningar riktade till allmänheten i Sverige visar att den allmänna inställningen till låglönekonkurrens från de nya EU-länderna är allmänt negativ, men att den är mindre negativ när det gäller varuhandel än tjänstehandel med utstationerad utländsk personal (Calmfors et al., 2011). Man tycker alltså att det är mer acceptabelt med lönekonkurrens i handel med varor än när samma lönekonkurrens äger rum på hemmaplan och blir mer synlig, trots att det i princip alltså rör sig om två likartade fenomen. Intervjupersonerna fick också ta ställning till olika påståenden som förekommit i den allmänna debatten om handel. Här framkommer att man i högre grad anser att det är orättvist med lägre löner för utlän-

ningar i tjänstehandel än i varuhandel. Vidare anser intervjupersonerna att tjänstehandel i lägre grad är förbunden med lägre priser och skapandet av fler jobb för medborgare i nya EU-länder än vad varuhandel är.

I likhet med många andra undersökningar (som dock inte gör skillnad på olika typer av handel) visar det sig att det finns ett samband med olika demografiska egenskaper och attityd till handel. Enligt den svenska undersökningen är attityderna mindre protektionistiska i allmänhet hos personer som har mindre sannolikhet att, åtminstone kortsiktigt, drabbas negativt av lönekonkurrens (högutbildade), hos dem med en större omställningsförmåga (yngre, studenter och företagare) samt bland personer med en mer positiv inställning till EU och/eller andra former av handelskonkurrens (personer med borgerlig politisk hemvist). Däremot tycks i regel inte de demografiska egenskaperna påverka attityderna till olika typer av låglönekonkurrens på olika sätt.

Det är alltså tydligt att kritiska attityder till låglönekonkurrens är utbredda hos allmänheten, särskilt vad gäller tjänstehandel. Delvis förefaller ställningstagandena ekonomiskt rationella – de högutbildades mer positiva attityd är konsistent med att de inte drabbas genom lägre löner, samtidigt som de kan dra nytta av lägre priser – och delvis tycks ideologiska och psykologiska förklaringar vara betydelsefulla.

FORSKNING OM EFFEKTER AV MINIMILÖNER

Eftersom diskussionen om hur låglönekonkurrens ska hanteras varit fokuserad på minimilöner finns det anledning att redogöra för vad forskningen säger om minimilönernas effekter. Forskningen, som nästan uteslutande avser lagreglerade minimilöner, in-

dikerar tämligen samstämmigt att de i regel bidrar till att höja de lägsta lönerna på arbetsmarknaden. Minimilönernas sysselsättningseffekter är mer omtvistade bland forskarna, men flertalet av de internationella studier som genomförts sedan 1990 tyder på att sysselsättningen minskar (se översikten av Neumark och Wascher, 2007). De negativa effekterna är koncentrerade till ungdomar och lågutbildade. För vissa länder, som Storbritannien, påvisas dock genomgående små effekter av minimilöner på sysselsättningen. Inte mycket är känt om i vilken utsträckning lagreglerade minimilöner har slagit ut jobb under finanskrisen. I en studie, vilken utnyttjar data för 33 länder under perioden 1971–2009, finner dock Dolton och Rosazza Bondibene (2012) att höjda minimilöner leder till minskad sysselsättning framför allt för ungdomar och att den negativa effekten förstärks under lågkonjunkturer.

Få studier finns avseende sysselsättnings-effekter av kollektivavtalsreglerade minimilöner. Studier för Sverige avseende hotell- och restaurangbranschen respektive detaljhandeln (Skedinger, 2006, 2011) indikerar negativa effekter, medan resultat avseende en tillfällig sänkning av minimilöner för ungdomar i detaljhandeln i Finland (Böckerman och Uusitalo, 2009) inte påvisar någon effekt alls. Man kan på teoretiska grunder hävda att risken för negativa sysselsättningseffekter av minimilöner ökar ju högre minimilönen är i förhållande till genomsnittslönen, den så kallade relativa minimilönen eller "minimilönebettet". De relativa minimilönerna i de nordiska länderna är internationellt sett mycket höga, medan de är betydligt lägre i exempelvis Storbritannien, USA och Japan (Skedinger, 2010).

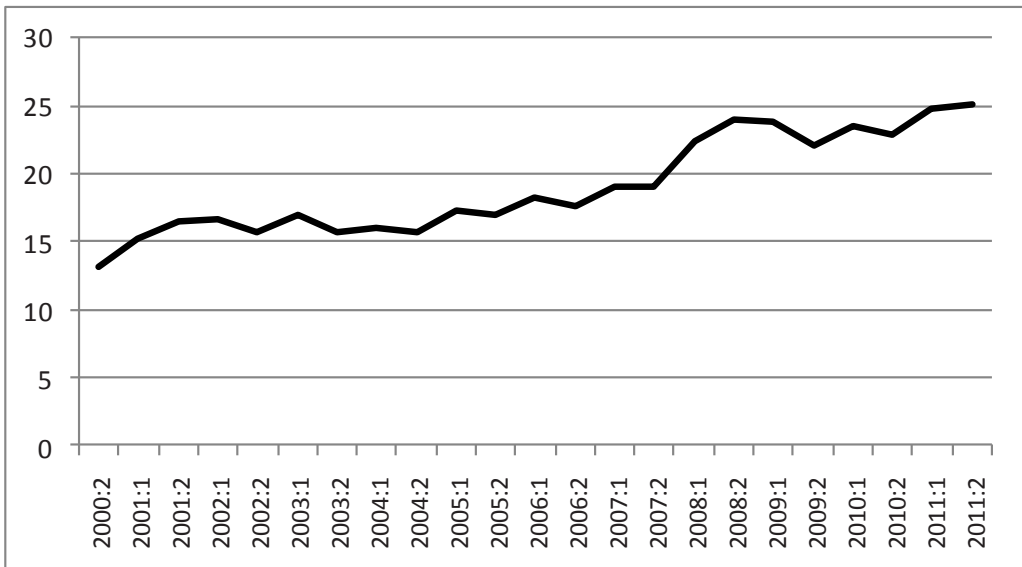
Forskningen om minimilönernas effekter identifierar alltså ett policydilemma: Mins-

kad lönespridning tycks åstadkommas till priset av minskad sysselsättning.

MINIMILÖNER I NYA OCH GAMLA EU-LÄNDER

Flertalet av EU:s medlemsstater, inklusive de nya medlemsländerna, har idag en lagreglerad minimilön. Denna minimilön ger en tydlig indikation om den lägsta lön man kan förvänta sig i ett okvalificerat yrke på den reguljära arbetsmarknaden inom de flesta EU-länder och fungerar därför som en viktig signal för presumtiva migranter. Skillnaderna i minimilön mellan EU:s nya och gamla medlemsstater är mycket stora. Figur 1 illustrerar utvecklingen av den genomsnittliga lagreglerade minimilönen i gemensam valuta (euro) i elva av de nya EU-länderna (sedan år 2004) i förhållande till motsvarande storhet i nio av de gamla EU-länderna. Det är tydligt att gapet minskat avsevärt under perioden. År 2000 utgjorde minimilönen i de nya EU-länderna 13 procent av minimilönen i de gamla EU-länderna. År 2011 hade andelen ökat till 25 procent.

Under finanskrisen har minimilönen frysts i flera av EU:s medlemsstater, men krisen tycks endast ha medfört ett tillfälligt hack i den uppåtgående trenden. Om vi antar att minimilönerna i de två ländergrupperna närmar sig varandra med samma hastighet fortsättningsvis som de gjort under åren 2000–11 (det vill säga en ökningstakt av minimilönen i nya EU-länder relativt den i gamla EU-länder på 6,7 procent per år i genomsnitt) så kommer de nya EU-länderna hinna ikapp de gamla först om 22 år, alltså 2035. Minimilönerna i de nya medlemsländerna kan därför förväntas ligga på en betydligt lägre nivå än i de gamla under överskådlig framtid. Detta kommer också innebära fortsatt starka incitament för låg-



Figur 1. Lagreglerade minimilöner i nya EU-länder relativt gamla, 2002:2–2011:2. Procent

Anm: Vägda genomsnitt (arbetskraftens storlek) av lagreglerade minimilöner, uttryckta i nominella euro, i nya EU-länder (Bulgarien, Estland, Lettland, Litauen, Malta, Polen, Rumänien, Slovakien, Slovenien, Tjeckien och Ungern) respektive gamla EU-länder (Belgien, Frankrike, Grekland, Irland, Luxemburg, Nederländerna, Portugal, Spanien och Storbritannien). Halvårsdata.

Källa: Skedinger (2012).

154

och medelutbildad arbetskraft i EU att söka sig från de nya medlemsländerna till de gamla.

ALTERNATIV FÖR LÖNEREGLERING I DE NORDISKA LÄNDERNA

För de nordiska länderna finns i princip tre huvudalternativ för hur löner för utländsk personal i företag utan kollektivavtal ska regleras.

a) Ingen reglering

Ett första handlingsalternativ är ingen lönerreglering alls i de företag som inte täcks av kollektivavtal. Det skulle antagligen ge de

största samhällsekonomiska vinsterna av arbetskraftsinvandringen och tjänstehandeln. Ingen lönerreglering innebär emellertid inte att man inte kan eller bör överväga åtgärder på andra områden för att kompensera de grupper på arbetsmarknaden som kan förlora på ökad handelsintegration och arbetskraftsinvandring från EU:s nya medlemsstater. Åtgärderna kan bland annat handla om omskolning, arbetslöshetsförsäkring, avgångsbidrag, löneförsäkring och jobbskatteavdrag för lågavlönade (se Calmfors, 2008, för en utförlig diskussion).

b) Lagreglerad minimilön

Ett annat alternativ är införandet av en lagreglerad minimilön, vilket skulle innebära

att en enhetlig minimilön skulle gälla för hela arbetsmarknaden.

Den empiriska evidensen tyder på att den relativa minimilönen är lägre i lagreglerade system än i länder där minimilönerna enbart bestäms i kollektivavtal (Garnero et al., 2013). En förklaring kan vara att en enhetlig minimilön inte kan sättas för högt utan att negativa sysselsättningseffekter uppstår. Många lagreglerade system är emellertid inte helt renodlade utan bygger på regeringsbeslut efter överenskommelse eller konsultation med, eller rekommendation från, arbetsmarknadens parter. Även i de lagreglerade systemen har det visat sig att de relativa minimilönerna är högre ju större formell roll som fackföreningar och arbetsgivare har i beslutsprocessen (Boeri, 2012). En lagreglerad minimilön i de nordiska länderna skulle därför antagligen ligga på en betydligt lägre nivå än de kollektivavtalsreglerade, vilket skulle gynna sysselsättningen bland arbetskraftsinvandrare och lågutbildade. En lägsta gräns definieras av socialbidragsnormen och en högsta av den lägsta kollektivavtalsreglerade minimilönen. Nackdelen är att minimilönen skulle bestämmas genom politiska beslut, vilket innebär en risk att den influeras av kortsiktiga politiska intressen på bekostnad av långsiktiga samhällsekonomiska överväganden. Den brittiska konstruktionen med ett oberoende expertråd (*Low Pay Commission*), som utfärdar rekommendationer rörande förändringar av minimilönen och initierar forskning på området, tycks dock ha fungerat väl och har varit förebild för liknande organ i flera andra länder med lagreglerade minimilöner.

Införandet av en lagreglerad minimilön som är lägre än den kollektivavtalsreglerade skulle innebära förekomsten av två lönegolv på arbetsmarknaden, ett golv i sektorer som

täcks av avtalen och ett annat på den övriga arbetsmarknaden. Det är inte osannolikt att förekomsten av det nedre golvet skulle ha en nedpressande effekt på det högre golvets nivå. Incitamenten att anställa arbetskraft med löner på det nedre golvet blir nämligen större ju högre nivån är på det övre lönegolvet.

c) Allmängiltigförklaring

Ett tredje alternativ – och den väg som Finland och Norge har valt – är allmängiltigförklaring av kollektivavtal, vilket innebär att de förhandlade minimilönerna och andra avtalsvillkor utsträcks att gälla som lag i företaget som inte täcks av dessa avtal. Allmängiltigförklaring av kollektivavtal förekommer i flera EU-länder, både i dem med och dem utan lagreglerade minimilöner, men metoderna varierar.

Den norska regeringen har tagit initiativ till en utvärdering av allmängiltigförklaring och andra åtgärder för att begränsa låglönekonkurrens (Eldring et al., 2011). Diskussionen om dessa frågor bland politiker, arbetsmarknadsforskare och arbetsrättsjurister är livlig i Norge, men mitt intryck är att den utgår från att det är eftersträvänsvärt att begränsa låglönekonkurrensen och främst handlar om olika handlingsalternativ för att åstadkomma detta. I Norge har allmängiltigförklaringen inte avsett alla avtalsvillkor, utan huvudsakligen minimilöner, övertidsersättning och arbetstid. Omfattningen av allmängiltigförklaringen på arbetsmarknaden har också varit tämligen begränsad, men har successivt ökat i betydelse sedan den första gången användes år 2004. Hittills har allmängiltigförklaringen utnyttjats i oljeindustrin på land, byggnadsbranschen, skepps- och varvsindustrin, jordbruk och trädgårdsodling och i städbranschen. Tyvärr är det inte möjligt att utifrån den tidigare

diskuterade studien av den norska byggnadsindustrin (Bratsberg och Raaum, 2012) dra några slutsatser om hur allmängiltigförklaringen påverkat löner och priser i branschen, eftersom undersökningen endast täcker perioden 1998–2005.

Två villkor måste vara uppfyllda för allmängiltigförklaring på den norska arbetsmarknaden. Dels måste ansökan komma från en facklig organisation som undertecknat kollektivavtalet och som minst har 10 000 medlemmar och/eller från arbetsgivarorganisation som undertecknat avtalet och som har minst 100 medlemmar med totalt minst 10 000 anställda. Det måste dessutom kunna verifieras att utländska arbetstagare är anställda med lägre lön och med sämre arbetsvillkor i övrigt än vad som anges i kollektivavtalet. Fokuseringen på villkoren för just *utländska* arbetstagare torde vara unik för Norge och frågan är om en sådan skrivning, som gör uppenbar skillnad mellan infödda och utländska arbetstagare, skulle klara en rättslig prövning i EU-domstolen. Beslut om allmängiltigförklaring fattas av en särskild myndighet, *Tariffnemda*, med representanter utsedda av regeringen.

En effekt av att utländska arbetstagare utan kollektivavtal särbehandlas i förhållande till inhemsk arbetskraft utan kollektivavtal är att incitamenten för företag från EU:s nya medlemsstater med utstationerad personal att etablera sig i Norge reduceras än mer (i förhållande till läget med likabehandling avseende allmängiltigförklaringen). En konsekvens kan bli att varuhandeln ökar på bekostnad av tjänstehandeln i branscher där sådan anpassning är möjlig. Exempelvis kan byggnadsmaterial exporteras till Norge istället för att utstationerad personal arbetar med husbyggnad på plats där.

Allmängiltigförklaring förefaller vara en både enkel och effektiv lösning om man ac-

cepterar en begränsning av låglönekonkurrensen som ett legitimt mål, särskilt mot bakgrund av det tumult som Laval-konflikten orsakat i Sverige. En fördel ur effektivitetssynpunkt kan vara minskade förhandlingskostnader och en därmed sammanhängande minskad risk för arbetskonflikter.

Emellertid finns, som jag ser det, flera nackdelar med allmängiltigförklaring. En allmängiltigförklaring innebär en högre nivå på minimilönen än vid en lagreglerad enhetlig minimilön, vilket är mer konkurrensbegränsande och skapar mindre sysselsättning för utländska arbetstagare. Allmängiltigförklaring har också kritiserats för att vara odemokratiskt eftersom de företrädare för fackliga organisationer och arbetsgivare som förhandlar fram villkoren endast kan hållas ansvariga inför sina egna medlemmar samtidigt som dessa aktörer kan påverka förhållanden för andra i samhället.

En annan invändning pekar på att allmängiltigförklaring lätt kan utnyttjas av inhemska företag för protektionistiska syften, eftersom minimilönen sätts på branschnivå och kan öka kostnaderna i konkurrerande företag som är mer arbetskraftsintensiva. Kostnaden ökar visserligen i alla företag, men den ökar mer i sådana konkurrentföretag. En förutsättning för att allmängiltigförklaringen ska fungera som inträdeshinder är att företagen kan vältra över sina ökade kostnader på konsumenterna i form av prisökningar. En sådan övervältring är möjlig om branschen i fråga inte är utsatt för internationell konkurrens och att nära substitut för varan eller tjänsten saknas. Det är framför allt tjänstebanscher som uppfyller dessa två förutsättningar. Eftersom en hög minimilön är ett trubbigt instrument för att minska konkurrensen och också höjer löneläget i branschen är det sannolikt att den används enbart om andra inträdeshinder är låga.

Det kanske tydligaste exemplet på hur allmängiltigförklaring använts som inträdeshinder för utländska företag är Tyskland. Efter avregleringen av den tyska postmarknaden slöt den dominerande aktören, *Deutsche Post AG*, ett kollektivavtal år 2007, i vilket minimilöner för postutdelare fastställdes på en betydligt högre nivå än lönerna för personal med jämförbara kvalifikationer på andra delar av arbetsmarknaden (Skedinger, 2012). Avtalet allmängiltigförklarades av den tyska regeringen år 2008, trots att lägre minimilöner fastställdes i andra kollektivavtal i samma sektor, undertecknade av inhemska och utländska konkurrenter till *Deutsche Post AG*. Uppskattningsvis ledde allmängiltigförklaringen till att tusentals jobb försvann i postsektorn och till högre konsumentpriser då nyinträdande företags möjligheter att konkurrera med lägre priser minskade, trots att allmängiltigförklaringen senare upphävdes i domstol.

Deutsche Post AG är inget isolerat fall i Tyskland. En genomgång av tyska arbetsgivares attityder till allmängiltigförklaring av minimilöner i åtta olika tjänstebanscher visar att de flesta företag i urvalet stödde en allmängiltigförklaring av minimilöner (Bachmann et al., 2012). Företagen fick också ta ställning till hur hög minimilönen borde vara. Företag med kollektivavtal, företag verksamma i branscher med en stor icke-täckt sektor och företag nära Öst- och Centraleuropa var mer positiva till en hög minimilön än andra företag, vilket ger stöd för hypotesen att allmängiltigförklaring används för protektionistiska syften.

En möjlig policyimplikation av de tyska erfarenheterna är att ansökningar om allmängiltigförklaringar av kollektivavtal borde granskas av konkurrensmyndigheter, på grund av de potentiella konsekvenserna för produktmarknadskonkurrens och priser.

Samtidigt som allmängiltigförklaring av kollektivavtal alltså riskerar att leda till nackdelar i form av högre (minimi)löner och försvagad produktmarknadskonkurrens, medför den sannolikt inte heller de potentiellt produktivitetshöjande effekter, exempelvis genom samarbete mellan företagsledning och anställda, som annars kan vara förbundna med en hög facklig organiseringsgrad (Freeman och Medoff, 1984).

SAMMANFATTNING

Med sina höga minimilöner är de nordiska länderna attraktiva destinationer för låg- och medelutbildade arbetskraftsinvandrare från EU:s nya medlemsstater. De stora skillnaderna i minimilönenivåer mellan nya och gamla EU-länder minskar visserligen, men skillnader kommer att finnas kvar under överskådlig tid. Forskningen pekar på stora samhällsekonomiska vinster från arbetskraftsinvandring och från utstationering av personal i utländska företag som är tillfälligt verksamma i landet. Men åtminstone på kort sikt finns också förlorare på de nordiska arbetsmarknaderna och dessa bör kompenseras, annars riskerar de negativa attityder till låglönekonkurrens som redan idag är utbredda att ytterligare förstärkas. Som jag visat i denna artikel är det dock inte självklart att någon form av lönereglering är det bästa handlingsalternativet – trots de vällovliga intentionerna. Både en lagreglerad minimilön och allmängiltigförklaring av minimilönerna innebär att man avstår från samhällsekonomiska vinster och förlusterna blir sannolikt störst med det senare alternativet.

REFERENSER

158

- Bachmann, R., Bauer, T.K. och Kroeger, H. (2012):** "Minimum Wages as a Barrier to Entry: Evidence from Germany". Discussion Paper No. 6484, Forschungsinstitut zur Zukunft der Arbeit (IZA), Bonn.
- Boeri, T. (2012):** "Setting the Minimum Wage". *Labour Economics*, vol. 19, s. 281–290.
- Bratsberg, B. och Raaum, O. (2012):** "Immigration and Wages: Evidence from Construction". *Economic Journal*, vol. 122, s. 1177–1205.
- Böckerman, P. och Uusitalo, R. (2009):** "Minimum Wages and Youth Employment: Evidence from the Finnish Retail Trade Sector". *British Journal of Industrial Relations*, vol. 47, s. 388–405.
- Calmfors, L. (2008):** "Globalisering – hot eller räddning för jobben?". Underlagsrapport nr 25 till Globaliseringsrådet, Utbildningsdepartementet, Stockholm.
- Calmfors, L., Dimdins, G., Gustafsson Sendén, M., Montgomery, H. och Stavlöt, U. (2011):** "Uppfattas tjänstehandel som mindre rättvis än varuhandel?". Rapport 2011:22, Institutet för arbetsmarknadspolitisk utvärdering (IFAU), Uppsala.
- Cortes, P. (2008):** "The Effect of Low-Skilled Immigration on U.S. Prices: Evidence from CPI Data". *Journal of Political Economy*, vol. 116, s. 381–422.
- Dolton, P. och Rosazza Bondibene, C. (2012):** "The International Experience of Minimum Wages in an Economic Downturn". *Economic Policy*, vol. 27, nr. 69, s. 99–142.
- Eldring, L., Ødegård, A.M., Andersen, R.K., Bråten, M., Nergaard, K. och Alsos, K. (2011):** "Evaluering av tiltak mot sosial dumping". Rapport 2011:09, Institutt for arbeidslivs- og velferdsforskning (FAFO), Oslo.
- Freeman, R. och Medoff, J. (1984):** *What Do Unions Do?* Basic Books, New York.
- Garnero, A., Kampelmann, S. och Rycx, F. (2013):** "Sharp Teeth or Empty Mouths? Revisiting the Minimum Wage Bite with Sectoral Data". Discussion Paper No. 7351, Forschungsinstitut zur Zukunft der Arbeit (IZA), Bonn.
- Kahanec, M. och Kureková, L. (2011):** "European Union Expansion and Migration". Policy Paper No. 36, Forschungsinstitut zur Zukunft der Arbeit (IZA), Bonn.
- Lach, S. (2007):** "Immigration and Prices". *Journal of Political Economy*, vol. 115, s. 548–587.
- Neumark, D. och Wascher, W.L. (2007):** "Minimum Wages and Employment". *Foundations and Trends in Microeconomics*, vol. 3, no 1–2.
- Skedinger, P. (2006):** "Minimum Wages and Employment in Swedish Hotels and Restaurants". *Labour Economics*, vol. 13, s. 259–290.
- Skedinger, P. (2010):** "Sweden: A Minimum Wage Model in Need of Modification". I Vaughan-Whitehead, D. (red.) *The Minimum Wage Revisited in the Enlarged EU*. Edward Elgar och ILO, Cheltenham, UK, och Northampton, MA, och Genève.
- Skedinger, P. (2011):** "Effects of Increasing Minimum Wages on Employment and Hours: Evidence from Sweden's Retail Sector". Working Paper No. 869, Institutet för Näringslivsforskning (IFN), Stockholm.
- Skedinger, P. (2012):** "Minimilöner i EU – särlösningar eller gemensam reglering?". I Bakardjieva Engelbrekt, A., Oxelheim, L. och Persson, T. (red.) *Arbetslöshet, migrationspolitik och nationalism – hot mot EU:s sammanhållning? Europaperspektiv 2012*. Santérus Förlag, Stockholm.