

# Maximalt önsketänkande? En kritisk granskning av EU:s minimilönedirektiv

nr 2 2022 årgång 50

*EU-kommissionens förslag till minimilönedirektiv, vars slutversion väntas under våren 2022, syftar till att säkerställa en adekvat lägsta lön för alla arbetstagare i unionen och att därigenom motverka fattigdom bland lågavlönade. Denna artikel granskar den underliggande ekonomiska analys som direktivet baseras på. Slutsatsen är att sysselsättningsförlusterna av kraftigt höjda minimilöner sannolikt underskattas samtidigt som minskningen av fattigdom överdrivs, varför kommissionen borde ha övervägt andra och mer effektiva policyåtgärder. Löneutvecklingen för lågavlönade i unionen är inte heller så ofördelaktig som kommissionen vill ge intryck av.*

## PER SKEDINGER

är forskare vid Institutet för Näringslivsforskning (IFN) och adjungerad professor i nationalekonomi vid Linnéuniversitetet i Växjö.  
per.skedinger@ifn.se

Den 28 oktober 2020 lade EU-kommissionen fram ett förslag till direktiv om reglering av minimilöner i EU (Europeiska kommissionen 2020a). Det primära syftet med direktivet, som avses vara rättsligt bindande för alla medlemsstater, är att säkerställa en adekvat lägsta lön för alla arbetstagare i unionen och att därigenom motverka fattigdom bland lågavlönade.

Direktivet kan få mycket stora konsekvenser för arbetsmarknaderna i unionen. Enligt EU:s egna bedömningar kan uppemot 20–25 miljoner arbetstagare komma att påverkas direkt av direktivet, då deras löner ligger under de höjda minimilöner som kan komma att införas. Därför är det ett rimligt krav att den underliggande ekonomiska analysen, som redovisas i ett särskilt dokument (Europeiska kommissionen 2020b), är mycket väl underbyggd.

I Sverige har förslaget mötts av starkt motstånd från såväl regering som företrädare för fack och arbetsgivare (Thorwaldsson m fl 2019; Gideonsson m fl 2020; Larsson 2021). Ytterligare åtta medlemsstater har motsatt sig att direktivet ska vara rättsligt bindande, men det är inte tillräckligt för att förslaget ska kunna blockeras i ministerrådet.<sup>1</sup> Danmark och Sverige vill inte äventyra sina arbetsmarknadsmodeller, där parternas autonomi över lönebildningen genom kollektivavtal är en central komponent. I andra medlemsstater finns det även andra motiv för att motsätta sig direktivet. Flera medlemsstater i Östeuropa, där minimilönerna redan är lagreglerade, vill inte se sina kostnadsfördelar gentemot övriga EU – i form av relativt låga löner – eroderas.

Jag tackar Simon Ek och Lovisa Persson för värdefulla synpunkter, Henrik Hällersfors och Glenn Nielsen för kompetent assistenthjälp samt Marianne och Marcus Wallenbergs Stiftelse och Jan Wallanders och Tom Hedelius Stiftelse för finansiellt stöd.

<sup>1</sup> Utöver Sverige har Danmark, Estland, Irland, Malta, Nederländerna, Polen, Ungern och Österrike protesterat mot direktivet. För att ett direktiv ska kunna blockeras krävs ett nej från minst 13 medlemsstater eller minst fyra länder som tillsammans har en befolkningsandel som överstiger 35 procent av EU:s totala befolkning (Europaportalen 2021).

För närvarande talar allt för att ett direktiv om reglering av minimilöner i EU kommer att bli verklighet. Det exakta innehållet, t ex i vilken utsträckning undantag kan medges för Sverige och andra medlemsstater som saknar lagreglerade minimilöner, är föremål för förhandlingar och kan komma att ändras. Det är tänkt att ett slutgiltigt direktiv ska presenteras under våren 2022.

I sin nuvarande utformning anbefaller inte direktivet någon koordinering av minimilönenivåerna i EU. Inte heller ska medlemsstater som saknar lagreglerade minimilöner tvingas att införa sådana, men det är omdiskuterat hur EU-domstolen kommer att agera vid tvistemål i frågan och vad detta kan betyda för den svenska kollektivavtalsmodellen på sikt (Bender och Kjellberg 2021; Hartzén och Hettne 2021; Stern m fl 2021). I stället lägger kommissionen tyngdpunkten på att minimilöner, lagreglerade såväl som i kollektivavtal, är ett policyinstrument som medlemsstaterna bör satsa på.

Syftet med denna artikel är att diskutera direktivets underliggande analys rörande effekterna av höjda minimilöner på sysselsättning och inkomster för lågavlönade samt kommissionens presumtion om en ogynnsam utveckling för lågavlönade i unionen. Perspektivet är således annorlunda än det som kännetecknat den svenska debatten hittills, där fokus legat på konsekvenserna för kollektivavtalsmodellen och sammanhängande juridiska aspekter.

## 1. Analysen i direktivet

EU-kommissionens förslag till direktiv om reglering av minimilönerna kan sammanfattas i följande huvudpunkter (Europeiska kommissionen 2020a):

Medlemsstater med lagreglerade minimilöner (21 länder) ska

- 1) formulera tydliga kriterier för hur minimilöner som tillåter en skälig levnadsstandard bestäms och uppdateras, samtidigt som sysselsättningen upprätthålls
- 2) tillse att arbetsmarknadens parter får ökat inflytande över hur minimilönerna bestäms
- 3) begränsa undantag i form av lägre minimilöner för särskilda grupper eller regioner.

Samtliga medlemsstater (27 länder) ska

- 4) befrämja kollektivavtal på lönebildningens område
- 5) rapportera årligen till EU-kommissionen om vidtagna åtgärder och annan relevant information om lönebildningen.

Direktivförslaget överlåter till medlemsstaterna att själva avgöra hur höga minimilönerna ska vara i förhållande till det allmänna löneläget, men nämner som tänkbara referensvärden 50 procent av genomsnittslönen eller 60 procent av medianlönen (Europeiska kommissionen 2020a). Dessa värden på det s k minimilönebettet, vilka i dag endast uppnås av ett fåtal medlemsstater, får sannolikt ett starkt signalvärde och kan leda till tryck på de reger-

ingar som inte höjt minimilönerna till dessa nivåer. Referensvärdena kan i slutändan även förvandlas till absoluta krav. EU-parlamentet, som kan förkasta eller ändra direktivet, föreslog i september 2021 att de angivna nivåerna ska bli obligatoriska för medlemsstaterna (Bengtsson 2021). Denna fråga blir nu föremål för förhandlingar mellan EU-kommissionen, EU-parlamentet och medlemsstaternas företrädare i ministerrådet.

Kommissionens argument för att reglera minimilönerna på EU-nivå handlar bl a om att man anser att utvecklingen mot höjda minimilöner går för långsamt då dessa är helt beroende av nationella initiativ och om att man vill ”jämna ut spelplanen” (*level the playing field*) för företagen i unionen, med konkurrens på lika villkor.

Jag kommer fortsättningsvis i detta avsnitt att fokusera på analysen av effekter på sysselsättning och fattigdom – två centrala variabler ur välfärdssynpunkt – i direktivets underlagsdokument (Europeiska kommissionen 2020b).

### *Effekter på sysselsättning*

EU-kommissionen menar att negativa sysselsättningseffekter av höjda minimilöner visserligen finns, men att de är så små att de gynnsamma effekterna i form av högre löner för de lågavlönade överväger. I sina egna analyser av sysselsättningseffekterna utgår kommissionen från sysselsättningselasticiteter (*own-wage employment elasticities*) för dem som direkt påverkas av höjda minimilöner, dvs personer med lön som understiger den nya minimilönen och som skattats i tidigare forskning. Dessa elasticiteter visar hur mycket sysselsättningen för gruppen i fråga, där ungdomar och anställda i låglönebranscher är överrepresenterade, påverkas av en förändring i gruppens genomsnittslön till följd av en höjd minimilön.<sup>2</sup> Måttet tar alltså explicit hänsyn till hur lönerna faktiskt påverkas av minimilönen, dvs i vilken utsträckning den är bindande.

Många internationella studier pekar på en måttligt negativ sysselsättningselasticitet, mellan  $-0,1$  och  $-0,2$ , vilket innebär att en höjning av den av minimilönen inducerade genomsnittslönen med tio procent leder till en sysselsättningsminskning på mellan en och två procent, men det finns stor variation i de skattade elasticiteterna. EU-kommissionen utgår från medianen av 48 skattade sysselsättningselasticiteter i en översikt av olika studier (Dube 2019a). Medianen är  $-0,16$  och detta värde på elasticiteten används sedan av kommissionen i mikrosimuleringsmodellen *EUROMOD*

<sup>2</sup> Denna sysselsättningselasticitet kan skrivas som  $OWE = (\% \Delta E / \% \Delta MW) / (\% \Delta AW / \% \Delta MW) = \% \Delta E / \% \Delta AW$ , där  $\% \Delta$  är procentuella förändringar, E sysselsättning för dem som påverkas av den höjda minimilönen, MW minimilön och AW genomsnittslön för de påverkade. Beräkning av OWE kräver skattning av både sysselsättnings- och löneeffekter av minimilöner – vilket inte görs i alla studier på området – och bör särskiljas från den i forskningslitteraturen vanligen förekommande sysselsättningselasticiteten med avseende på minimilönen,  $\% \Delta E / \% \Delta MW$ , vilken har en något annorlunda tolkning. EU-kommissionens beräkningar av de *totala* sysselsättningseffekterna baseras på ekvationen  $\% \Delta E = OWE * \% \Delta AW * SHARE$ , där SHARE är andelen av totala antalet sysselsatta som utgörs av dem som påverkas av den höjda minimilönen.

för att förutsäga hur sysselsättningen i medlemsstaterna med lagreglerade minimilön kommer att påverkas av höjningar av minimilönebettet till olika nivåer – 50, 55 och 60 procent av medianlönen samt 40, 45 och 50 procent av genomsnittslönen.<sup>3</sup> Enligt simuleringarna skulle de totala sysselsättningsförlusterna för medlemsstaterna med lagreglerade minimilöner i genomsnitt uppgå till mellan -0,01 och -0,1 procent vid de lägre nivåerna och mellan -0,4 och -0,5 procent vid de högre, men det finns stora variationer mellan staterna.

I simuleringarna antas att sysselsättningseffekterna är linjära, dvs elasticiteten är -0,16 oavsett hur mycket minimilönen behöver höjas för att uppnå referensvärdena. Antagandet kan ifrågasättas på både teoretiska och empiriska grunder. Gängse teorier för minimilönens sysselsättningseffekter – baserade på perfekt konkurrens, monopson eller sökfriktioner – utgår från att risken för en större negativ påverkan ökar när minimilönen höjs långt över den marknadsklarande nivån.<sup>4</sup> Kommissionen ignorerar också evidensen som pekar på betydande sysselsättningsförluster i de nordiska länderna, vilka till skillnad från andra medlemsstater sedan länge uppnått de högre minimilönebetta i scenarierna. Detta är besynnerligt med tanke på att en översikt av forskningen på området är tillgänglig i en särskild underlagsrapport beställd av kommissionen (Skedinger 2021).<sup>5</sup>

Det finns få studier som explicit undersöker hur skillnader i storleken på minimilönehöjningar påverkar sysselsättningen, eftersom de flesta höjningar är rämligen små. Men en färsk och omfattande undersökning av de stora variationer på delstatsnivå i USA som förekommit under senare år visar att stora höjningar av minimilönen är förknippade med betydande sysselsättningselasticiteter (Clemens och Strain 2021). För ”stora” höjningar finner de elasticiteter på -1,01 för ungdomar 16–25 år utan avslutad gymnasieutbildning och -0,41 för samtliga ungdomar 16–21 år, medan motsvarande siffror för ”små” höjningar inte tyder på att sysselsättningen påverkas nämnvärt.<sup>6</sup> Detta innebär att effekten per enhet är större vid höjningar med fler enheter. Motsvarande studier saknas för EU:s medlemsstater, men mycket talar för att kommissionen – genom att utgå från det starka antagandet att sysselsättningseffekterna är homogena med avseende på storleken på minimilönehöjningarna – har underskattat sysselsättningsförlusterna, särskilt för utsatta grupper och för de högre referensvärdena på minimilönebettet.

EU-kommissionen borde ha utgått från mer realistiska antaganden om sysselsättningseffekterna och dessutom explicit ha tagit hänsyn till osäkerheten i skattningarna. Här kan *Congressional Budget Office* (CBO) – ett obero-

<sup>3</sup> Se Grünberger m fl (2021) för en mer detaljerad beskrivning.

<sup>4</sup> Se t ex Calmfors m fl (2018) för en diskussion.

<sup>5</sup> Se även översikten i Ek och Skedinger (2019).

<sup>6</sup> Minimilönehöjningar på sammanlagt över 2,5 dollar per timme under perioden 2013–18 definieras som ”stora”, medan höjningar under detta belopp klassas som ”små”. De förra höjningarna innebar att minimilönerna ökade med 35 procent i genomsnitt och upp till 60 procent i vissa delstater.

ende expertorgan som förser den amerikanska kongressen med ekonomiska konsekvensanalyser av olika lagförslag – tjäna som förebild. CBO:s analyser av att höja den federala minimilönen från 7,25 dollar per timme till 10, 12 eller 15 dollar inkluderar konfidensintervall för sysselsättningseffekterna (Congressional Budget Office 2019).

Den tredje huvudpunkten i listan på förslag i direktivet – begränsning av möjligheten att sätta lägre minimilön för särskilda grupper – kan betraktas som en mer långtgående inblandning i medlemsstaternas lönebildning än den första, men har blivit mindre omdiskuterad. I dag har de flesta medlemsstater regler som tillåter lägre minimilöner för grupper såsom ungdomar, lärlingar, funktionshindrade och andra med låg förväntad produktivitet. Risken för negativa sysselsättningseffekter ökar sannolikt med en mer enhetlig minimilön och särskilt om det sker i kombination med en kraftig höjning av nivån, vilket inte beaktas i kommissionens analyser. Devisen *one size fits all* gäller inte för minimilöner.

### Effekter på fattigdom

Ett av de viktigaste syftena med EU-kommissionens direktiv är att minska fattigdomen bland arbetande (*working poor*). EU:s statistikmyndighet Eurostat klassar en individ som fattig om vederbörande har en hushållsinkomst efter skatt och transfereringar, justerad efter hushållets storlek och sammansättning, som understiger 60 procent av medianen av motsvarande inkomst i hela ekonomin. Effekter av höjda minimilöner på fattigdom beror inte bara av hur löner, sysselsättning samt skatter och behovsprövade transfereringar påverkas för de direkt berörda, utan dessutom av mer indirekta effekter. Till de senare hör bl a höjda konsumentpriser (på varor och tjänster producerade av personal med minimilön), som kan slå olika i olika delar av inkomstfördelningen, överspillingseffekter från minimilöner till högre löner samt påverkan på arbetsutbudet hos andra hushållsmedlemmar.

Det är således inte helt okomplicerat att avgöra hur fattigdomen enligt gängse definition påverkas av en höjd minimilön. Vid skattning av effekterna på fattigdom bland arbetande i mikrosimuleringsmodellen *EUROMOD* tar kommissionen hänsyn till effekter på löner, sysselsättning, samt skatter och transfereringar, men inte till de ovan nämnda indirekta effekterna. Enligt simuleringarna förutspås att antalet arbetande fattiga i medlemsstaterna med lagreglerad minimilön i genomsnitt minskar från 1–2 procent (lägre referensvärdena) upp till 12–13 procent (högre referensvärdena), återigen med stora variationer inom unionen. Liksom i sysselsättningsanalyserna utgår man från den linjära sysselsättningselasticiteten  $-0,16$ , vilket jag tidigare ifrågasatt lämpligheten i. Det är också problematiskt att det inte görs någon distinktion mellan effekter på sysselsättning och arbetstimmar. Om många av dem som lyckas behålla sysselsättning vid en höjd minimilön tvingas gå ner i arbetstid så överskattas den fattigdomsreducerande effekten.

EU-kommissionens förhoppningar om effektiv fattigdomsbekämpning genom minimilöner framstår som överdrivna och detta av fler skäl än underskattning av negativa effekter på sysselsättning och arbetstimmar och utelämnande av prisseffekter. Ett grundläggande problem med att använda minimilöner för fattigdomsbekämpning är att deras träffsäkerhet är låg – de flesta som definieras som fattiga i EU arbetar inte eller är egenföretagare och många av dem som faktiskt berörs av minimilönehöjningar, t ex ungdomar, lever inte i fattiga hushåll.<sup>7</sup> Denna slutsats stöds av flera empiriska studier som visar att minimilöner är ett trubbigt instrument för att minska fattigdom (Neumark och Wascher 2012; Atkinson m fl 2017; Churchill och Sabia 2019; Neumark m fl 2020).<sup>8</sup>

### *Finns bättre alternativ?*

Minst lika intressant som innehållet i direktivet och dess underlagsdokument är vad som *inte* sägs. Till det som utelämnats hör frågan om det finns mer effektiva alternativ än minimilöner för att minska fattigdomen. Det räcker inte att kunna visa att kraftigt höjda minimilöner – i bästa fall – har små negativa effekter på sysselsättningen samtidigt som lönerna ökar för de lägst betalda.

Cahuc m fl (2014) menar, efter genomgång av den teoretiska forskningen på området, att skatter och transfereringar är mer träffsäkra än minimilöner för omfördelning av inkomster under olika antaganden om arbetsmarknadens funktionssätt. Ett viktigt skäl till detta är att skatter och transfereringar kan skraddarsys för att möta de olika behoven hos hushåll med olika storlek och sammansättning, medan minimilöner är ”blinda” för dessa olikheter. Arindrajit Dube, en ledande forskare på området som förespråkade höjda minimilöner i USA, är inne på samma linje när han argumenterar för att transfereringar och jobbskatteavdrag har betydligt bättre träffsäkerhet än minimilöner för dem med de allra lägsta inkomsterna (Dube 2019b).

Jobbskatteavdrag har fördelen att öka incitamenten att arbeta samtidigt som arbetsgivarnas benägenhet att anställa inte påverkas negativt. Liksom för minimilöner nås dock inte personer utanför arbetskraften och inlåsnings effekter kan uppstå om avdraget fasas ut vid ökade inkomster. En annan nackdel med jobbskatteavdrag ur inkomstfördelningssynpunkt är att arbetsgivarna kan tillskansa sig en del av avdraget i form av lägre löner före skatt (även om de anställda tycks erhålla merparten), eftersom arbetsutbudet ökar.<sup>9</sup> Vidare måste jobbskatteavdraget finansieras på något sätt – via skatthöjningar, minskade utgifter eller skuldsättning – vilket i sin tur får konsekvenser för inkomstfördelningen.

<sup>7</sup> Enligt Arpaia m fl (2017) var endast i genomsnitt 18 procent av dem som definierades som fattiga i EU sysselsatta år 2013. Bruttel (2019) anger att endast 23 procent av de fattiga i Tyskland förvärvsarbetade 2014 och endast 27 procent av de lägst avlönade levde i fattiga hushåll.

<sup>8</sup> Dube (2019b) indikerar dock mer gynnsamma effekter för hushåll med låga inkomster än andra studier.

<sup>9</sup> Se t ex diskussionen i Calmfors m fl (2018).

Det är enligt min mening en fundamental brist i analysen att EU-kommissionen inte tagit ställning till olika alternativ till minimilöner som ett effektivt medel för att förbättra situationen för lågavlönade i unionen, eftersom det inte är någon självklarhet att minimilöner bör vara det viktigaste instrumentet i verktygslådan.

## 2. Utveckling av minimilöner, låga löner och fattigdom i EU

EU-kommissionen menar att löner för lågavlönade i EU släpat efter andra löner och att det är nödvändigt med reglering av minimilöner på EU-nivå för att inte eftersläpningen ska öka ännu mer framgent (Europeiska kommissionen 2020a). Man pekar också på att fattigdomen ökat. Vidare har EU:s arbetsmarknadskommissionär Nicolas Schmit hävdat att en reglering kan förhindra en kapploppning mot botten (*race to the bottom*) för minimilönerna i unionen (Küchler 2020).

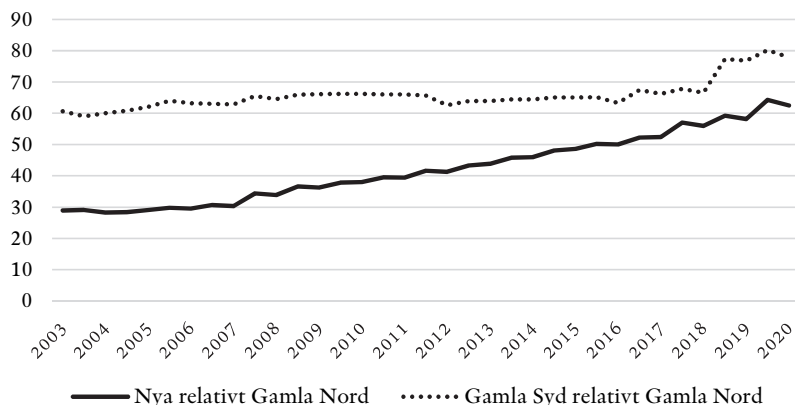
Hur har minimilönerna, lönerna för de lägst betalda och de lägsta inkomsterna utvecklats i EU? För att besvara den frågan använder jag data från Eurostat. Jag delar in medlemsstaterna i tre grupper: *Nya*, *Gamla Syd* och *Gamla Nord*. Gruppen *Nya* innefattar de stater, huvudsakligen i Öst- och Centraleuropa, som blivit medlemmar i unionen under eller efter 2004, dvs Bulgarien, Cypern, Estland, Kroatien, Lettland, Litauen, Malta, Polen, Slovakien, Slovenien, Tjeckien, Rumänien och Ungern. *Gamla Syd* består av Grekland, Italien, Portugal och Spanien, medan *Gamla Nord* utgörs av övriga medlemsstater, inklusive Sverige.<sup>10</sup> Syftet med framställningen är att ge en övergripande bild av hur lagreglerade minimilöner – Sverige och andra medlemsstater med kollektivavtalsreglering exkluderas – och löner förändrats över tid i ländergrupper med olika ekonomisk utvecklingsnivå, med fokus på relationen mellan de jämförelsevis ekonomiskt svagare *Nya* och *Gamla Syd*, å ena sidan, och *Gamla Nord*, å andra sidan. Aggregeringen döljer dock variationer inom ländergrupperna, som i vissa fall kan vara betydande.

### *Minimilöner*

Figur 1 visar att de lagreglerade minimilönernas genomsnittliga nivåer i både *Nya* och *Gamla Syd* närmade sig dem i *Gamla Nord*. Denna utveckling är särskilt märkbar för de nya medlemsstaterna. År 2003 var den köpkraftsjusterade minimilönen där i genomsnitt 29 procent av dess motsvarighet för *Gamla Nord*, medan andelen hade ökat till 62 procent 2020. Ökningen i denna relativa minimilön har skett tämligen kontinuerligt sedan millennieskiftet. För *Gamla Syd* har den relativa minimilönen varit

<sup>10</sup> *Gamla Nord* består således av Belgien, Danmark, Finland, Frankrike, Irland, Luxemburg, Nederländerna, Storbritannien, Sverige, Tyskland och Österrike. Storbritannien lämnade formellt EU den 31 januari 2020 (med en övergångsperiod till den 31 december samma år), men ingår i min beskrivning som sträcker sig fram till 2020.

Figur 1  
Minimilön i förhållande till minimilön i *Gamla Nord*, procent



Anm: Minimilönen avser den lagreglerade minimilönen per månad, i köpkraftsjusterad gemensam valuta (euro) och är viktad med arbetskraftens storlek (15–64 år) i respektive land. Den relativa minimilönen definieras som kvoten mellan minimilönen i en ländergrupp och minimilönen i *Gamla Nord* och anges i procent. Se text för definition av ländergrupper. För gruppen *Nya* saknas data för Kroatien. I *Nya* exkluderas Cypern, i *Gamla Syd* exkluderas Italien och i *Gamla Nord* exkluderas Danmark, Finland, Sverige, Tyskland och Österrike, eftersom dessa länder har, eller har haft, kollektivavtalsreglerade minimilöner (Tyskland införde lagreglerad minimilön 2015).

Källa: Eurostat och egna beräkningar.

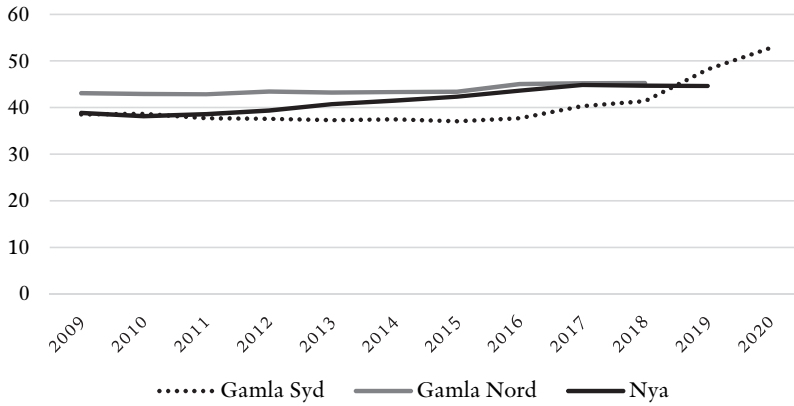
betydligt högre än för de nya medlemsstaterna, men även denna har ökat under perioden, från 61 till 78 procent.

Hur har minimilönerna utvecklats i förhållande till det allmänna löneläget i de tre ländergrupperna? Figur 2 åskådliggör detta mått, som brukar kallas "minimilönebettet" eller Kaitz index, för perioden 2009–20. Minimilönen som andel av genomsnittslönen i *Nya* och *Gamla Syd* har ökat och närmat sig nivån i *Gamla Nord* över tid. År 2018 – det senaste året med data för samtliga tre ländergrupper – var bettet 45 procent för *Nya* och *Gamla Nord* och något lägre, 41 procent, för *Gamla Syd*. Det senare bettet har dock ökat till över 50 procent 2020. Figur 2 visar således att minimilönerna ökat även med hänsyn till den allmänna löneutvecklingen. De senaste, men ofullständiga, uppgifterna för 2021 tyder inte på att covid-19-pandemin medfört mindre konvergens i minimilöner mellan *Nya* och *Gamla Nord* (Eurofund 2021). Utvecklingen mot mindre skillnader i minimilöner mellan länder och högre nivåer har skett utan någon koordinering på EU-nivå. Men det är förstås möjligt att den snabba utvecklingen i *Gamla Syd* under de senaste åren påverkats av att EU-kommissionen redan i juli 2019 meddelade att man avsåg att lansera det förslag till minimilönedirektiv som kom året därpå, i vilket ett minimilönebett på minst 50 procent av genomsnittslönen nämns som en tänkbar nivå.<sup>11</sup>

Figureerna 1 och 2 ger inte någon fullständig bild av hur löneläget för de lägst avlönade i *Nya* och *Gamla Syd* utvecklats i förhållande till det i *Gamla*

<sup>11</sup> Under 2019–20 uppnådde endast fem medlemsstater med en lagreglerad minimilön denna nivå: Luxemburg, Polen, Portugal, Slovenien och Spanien.





Figur 2  
Minimilönebett,  
procent

*Anm:* Minimilönebattet definieras som kvoten mellan den lagreglerade minimilönen per månad och den genomsnittliga bruttolönen per månad för heltidsanställda i tillverkningsindustrin och tjänstesektorn och är uttryckt i procent. Se text för definition av ländergrupper. För gruppen *Nya* saknas data för Kroatien och för *Gamla Syd* Grekland. I *Nya* exkluderas Cypern, i *Gamla Syd* exkluderas Italien och i *Gamla Nord* exkluderas Danmark, Finland, Sverige, Tyskland och Österrike, eftersom dessa länder har, eller har haft, kollektivavtalsreglerade minimilöner (Tyskland införde lagreglerad minimilön 2015).

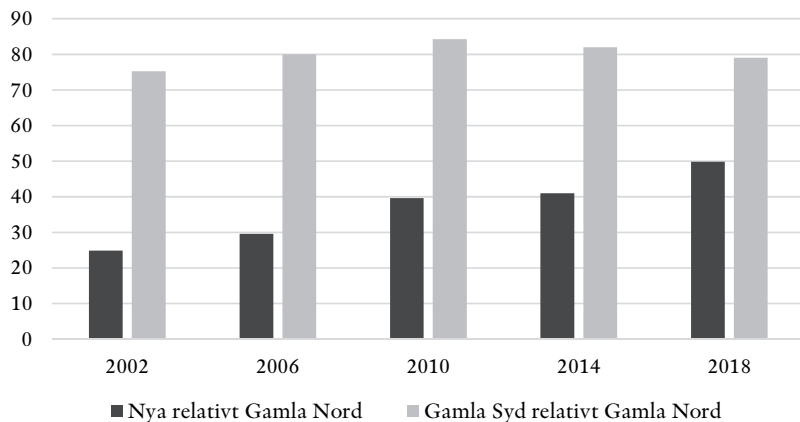
*Källa:* Eurostat och egna beräkningar.

*Nord.* För det första ingår inte medlemsländer där minimilönerna främst eller uteslutande regleras i kollektivavtal. Dessa länder är sex till antalet, varav ett ingår i *Nya* (Cypern), ett i *Gamla Syd* (Italien) och fyra i *Gamla Nord* (Danmark, Finland, Sverige och Österrike). Minimilönerna i den senare gruppen är relativt höga, men är inte dokumenterade i officiell statistik i samma utsträckning som lagreglerade minimilöner. En annan omständighet är att minimilöner inte nödvändigtvis är liktydiga med faktiska löner för de lägst betalda. Undantag i form av lägre minimilöner kan finnas för särskilda grupper på arbetsmarknaden, t ex ungdomar och lärlingar, eller i ekonomiskt svaga regioner. Vidare kan efterlevnaden av lagregleringen vara bristfällig, med konsekvensen att anställda får en lön under den föreskrivna minimilönen.

### Låga löner

Figur 3 visar utvecklingen av de faktiska, köpkraftsjusterade lönerna för lågavlönade, definierat som lönen i tionde percentilen (P10), mellan 2002 och 2018. Dessa löner är alltså något högre än de allra lägsta lönerna på arbetsmarknaden. Uppgifter finns här endast för vart fjärde år. Det finns en tydlig trend mot konvergens mellan *Nya* och *Gamla Nord*. För en person i P10 i lönefördelningen ökade lönen i de nya medlemsstaterna som andel av motsvarande storhet i *Gamla Nord* från 25 procent 2002 till 50 procent 2018. Den relativa löneutvecklingen i *Gamla Syd* har inte varit lika gynnsam. P10 i förhållande till motsvarande mått i *Gamla Nord* ökade fram till 2010, för att därefter minska (till 79 procent). Således speglar utvecklingen av de relativa

Figur 3  
Lön i percentil 10  
(P10) i förhållande  
till P10 i *Gamla Nord*,  
procent



*Anm:* Lönen avser bruttolön per timme i företag med minst tio anställda i tillverknings- och byggnadsindustri samt tjänstesektor (exklusive offentlig administration) i percentil 10 (P10) i lönefördelningen, i köpkraftsjusterad gemensam valuta, (euro) och är viktad med arbetskraftens storlek, 15–64 år, i respektive land. Lärlingar är exkluderade. Den relativa lönen för lågavlönade definieras som kvoten mellan P10 i en ländergrupp och P10 i *Gamla Nord* och anges i procent. Se text för definition av ländergrupper. För gruppen *Nya* saknas data för Kroatien.

*Källa:* Eurostat och egna beräkningar.

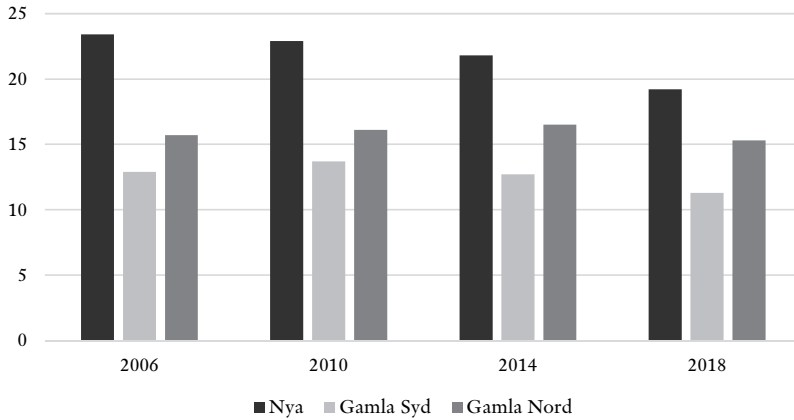
minimilönerna tämligen väl hur relationerna för faktiska löner för lågavlönade förändrats i de nya medlemsstaterna, medan överensstämmelsen är sämre för *Gamla Syd*.<sup>12</sup>

Ett skäl till den mer gynnsamma löneutvecklingen i *Nya* än *Gamla Syd* är sannolikt att den förra ländergruppen under perioden dragit nytta av att bli medlemmar i EU. Dorn och Zweimüller (2021) finner att genomsnittslönerna i de flesta av de nya medlemsstaterna närmast sig lönerna i Tyskland mellan 2008 och 2018, även efter att hänsyn tagits till skillnader mellan länder i egenskaper hos de anställda och hos deras jobb.

Inte bara löneutvecklingen för lågavlönade utan även deras andel bland de anställda är av intresse. Figur 4 visar andelen lågavlönade enligt Eurostats definition, dvs med en lön som understiger två tredjedelar av medianlönen i respektive land. Som framgått av tidigare diskussion ligger minimilönerna i de flesta medlemsstater på en klart lägre nivå. Andelen lågavlönade är högst i *Nya*, men den har tydligt minskat från 23 procent 2006 till 19 procent 2018. Utvecklingen är inte lika entydig i de övriga ländergrupperna, men andelen var lägre i både *Gamla Syd* och *Gamla Nord* 2018 jämfört med 2006. Notabelt är att inget pekar på att andelen lågavlönade ökat drastiskt över tid i någon av de tre ländergrupperna under den undersökta perioden.<sup>13</sup>

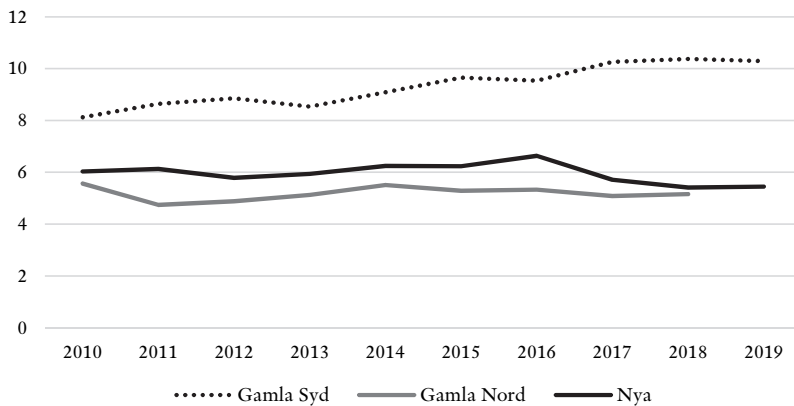
<sup>12</sup> Löneutvecklingen kan överskattas om många låglönejobb har försvunnit. Detta kan vara fallet i särskilt *Gamla Syd*, där finanskrisen 2008–09 ledde till kraftigt ökad arbetslöshet och svag återhämtning under lång tid därefter. Minimilöner påverkas inte av sammansättnings effekter av detta slag.

<sup>13</sup> Data från Eurostat tyder inte heller på väsentligt ökade löneskillnader inom ländergrupperna, enligt gängse mått på lönespridning (P50/P10, P90/P10 och P90/P50). Dessa redovisas inte av utrymmesskal.



Figur 4  
Andel lågavlönade,  
procent

*Anm:* Låg lön definieras som en lön som understiger två tredjedelar av medianlönen. För lönebegrepp, se *anm* till figur 3. Andelarna är viktade med arbetskraftens storlek, 15–64 år, i respektive land. Se text för definition av ländergrupper. För gruppen *Nya* saknas data för Kroatien.  
*Källa:* Eurostat och egna beräkningar.



Figur 5  
Andel arbetande  
fattiga, procent

*Anm:* Fattigdom definieras som en disponibel inkomst, justerad efter hushållets storlek och sammansättning, som understiger 60 procent av medianen av motsvarande inkomst, för personer över 18 år som varit sysselsatta minst halva referensåret. Andelarna är viktade med arbetskraftens storlek, 20–64 år, i respektive land. Se text för definition av ländergrupper.  
*Källa:* Eurostat och egna beräkningar.

## Fattigdom

Ett av målen med en reglering av minimilönen i EU är som nämnts att motverka fenomenet med arbetande fattiga. Figur 5 visar för perioden 2010–19 andelen sysselsatta i EU:s medlemsstater som är fattiga enligt Eurostats definition, vilken innebär att individen i fråga har en inkomst, justerad för hushållets storlek och sammansättning, som är lägre än 60 procent av medianen av motsvarande inkomst i medlemsstaten i fråga. Detta mått är således relativt och beror inte bara på individens lön, utan även på hur hushållet ser ut, arbetad tid samt transfereringar. Av figur 5 framgår att fattigdomen

enligt denna definition är betydligt mer utbredd i *Gamla Syd* än i de övriga ländergrupperna och att den dessutom ökat över tid i *Gamla Syd*. År 2018 var andelen fattiga av anställda i *Gamla Syd* tio procent, medan den endast var omkring hälften så stor i *Nya* och *Gamla Nord*. Andelen fattiga har dock minskat i *Nya*, medan den varit mer stabil över tid i *Gamla Nord*.

Minskningen av andelen lågavlönade i *Gamla Syd* vi noterade i figur 4 tycks inte ha resulterat i någon motsvarande minskning av andelen fattiga där. Det tyder på att det inte främst är lönebildningen, utan andra faktorer, som varit drivande bakom den sistnämnda utvecklingen.

### 3. Slutsatser

EU-kommissionens förslag till direktiv om reglering av minimilöner kan få konsekvenser för tiotals miljoner arbetstagare i unionen. Den underliggande ekonomiska analysen är emellertid inte tillräckligt väl underbyggd.

Min genomgång visar att mycket talar för större sysselsättningsförluster av kraftigt höjda minimilöner än vad kommissionen vidgår och det är dessutom diskutabelt att, som kommissionen förordar, begränsa möjligheterna att ha lägre minimilöner för grupper med förväntad låg produktivitet. Långtgående differentiering av minimilöner är ett kännetecken i de kollektivavtalsreglerade system som EU-kommissionen annars framhåller som föredömen.<sup>14</sup> Vidare ter sig EU-kommissionens förhoppningar om minimilöner som effektiva instrument för fattigdomsbekämpning som överdrivna. Kommissionen borde därför ha diskuterat hur minimilöner förhåller sig till andra alternativ som kan minska förekomsten av fattigdom i unionen. Direktivet borde också mynna ut i rekommendationer i stället för rättsligt bindande regler. En anledning till att kommissionen bundit upp sig så hårt till minimilönespåret kan vara att minimilöner enklare kan kopplas till bindande regler än andra policyåtgärder, på t ex skatteområdet, utan att det kolliderar med annan lagstiftning på EU-nivå.

Det finns dessutom anledning att ifrågasätta den problembeskrivning som EU-kommissionen utgår från, vilken framstår som alltför pessimistisk. Det kanske mest slående intrycket av min genomgång av utvecklingen för lågavlönade i EU är hur snabbt den genomsnittliga, köpkraftsjusterade minimilönen i de nya medlemsstaterna närmat sig motsvarigheten i de gamla medlemsstaterna sedan millennieskiftet. Minimilönerna har inte heller släpat efter den allmänna löneutvecklingen under de senaste tio åren i någon av de tre ländergrupperna. Lågavlönade i ländergruppen *Nya* har också sett sina löner öka i förhållande till lågavlönade i *Gamla Nord* sedan 2006. Andelen lågavlönade har minskat betydligt i *Nya* och inte heller ökat i någon av de andra ländergrupperna. Det finns enskilda medlemsstater med sämre utveckling än vad som framgår av dessa aggregat, vilket dock inte får skymma helhetsbilden. Fortfarande finns också stora skillnader i minimilö-

<sup>14</sup> Se Ek och Skedinger (2019) och Skedinger (2021) för en diskussion om differentieringen av minimilöner i de nordiska kollektivavtalssystemen.

ner och löner mellan medlemsstaterna och man kan tycka att processen går alltför långsamt, men dess riktning är tydlig.

Utvecklingen i *Nya* är i linje med ekonomisk standardteori, som förutsäger att ekonomisk integration genom t ex frihandel, spridning av *know-how* och gemensamma tekniska standarder leder till konvergens av genomsnittliga löner mellan länder på olika utvecklingsnivå.<sup>15</sup> Högre kapitalavkastning i mindre utvecklade länder ökar incitamenten till investeringar där, med ökad produktivitet och högre löner som följd. Minimilöner kan också antas konvergera, eftersom dessa är positivt korrelerade med löner. Föreställningen om en kapplöpning till botten för minimilönerna i unionen, vilket EU:s arbetsmarknadskommissionär gett uttryck för, saknar stöd.

Det är framför allt lågavlönade i *Gamla Syd* som släpat efter i löneutveckling i förhållande till övriga medlemsstater. Andelen arbetande fattiga har också ökat. De sydeuropeiska medlemsstaterna kännetecknas av en relativt hög andel lågutbildade och i många avseenden illa fungerande arbetsmarknader, med låg rörlighet, hög arbetslöshet och låg sysselsättningsgrad. Dessutom har produktivitetens utvecklingen släpat efter.<sup>16</sup> Det är svårt att se att reglering av minimilöner på EU-nivå ska lösa dessa strukturella problem. Sett i detta perspektiv kan EU-kommissionens direktiv framstå som en förtäckt form av protektionism, riktad mot de nya medlemsstaternas konkurrensfördelar i form av relativt låga löner. Det är signifikativt att inget land i *Gamla Syd* motsatt sig ett rättsligt bindande direktiv, medan flera av de nya medlemsstaterna gjort detta.

Sammantaget finns det alltså goda skäl att förhålla sig skeptisk till EU-kommissionens förslag till direktiv om reglering av minimilöner, oaktat de konsekvenser som kan uppstå för svenskt vidkommande. Detta gäller både den verklighetsbild som direktivet baseras på och föreställningen att höga och enhetliga minimilöner är en mirakelmedicin mot låga inkomster och fattigdom. Argumenten för reglering på EU-nivå försvagas dessutom av att löneutveckling för lågavlönade och inkomstolikhet är frågor av främst nationellt intresse, varför det – till skillnad från t ex klimatfrågor – är långt ifrån uppenbart att problem i dessa avseenden spiller över på andra medlemsstater.

Arpaia, A, P Cardoso, A Kiss, K Van Herck och A Vandeplas (2017), "Statutory Minimum Wages in the EU: Institutional Settings and Macroeconomic Implications", IZA Policy Paper 124, Bonn.

Atkinson, A B, C Leventi, B Nolan, H Sutherland och I Tasseva (2017), "Reducing Poverty and Inequality through Tax-Benefit Reform and the Minimum Wage: The UK as

a Case-study", *Journal of Economic Inequality*, vol 15, s 303–323.

Bender, G och A Kjellberg (2021), "Minimilöner i EU skapar kryphål", *Svenska Dagbladet*, 14 juni 2021.

Bengtsson, S (2021), "Massiv kritik mot EU:s hårdare lönekrav – 'fördragsbrott'", *Tidningen Näringslivet*, 16 september 2021.

## REFERENSER

<sup>15</sup> Se t ex Dorn och Zweimüller (2021).

<sup>16</sup> Se t ex Schivardi och Schmitz (2020), som delvis skyller detta på ineffektiv företagsledning.

- Bruttel, O (2019), "The Effects of the New Statutory Minimum Wage in Germany: A First Assessment", *Journal for Labour Market Research*, vol 53, s 1–13.
- Cahuc, P, S Carcillo och A Zylberberg (2014), *Labor Economics*, MIT Press, Cambridge MA och London.
- Calmfors, L m fl (2018), *Hur ska fler komma in på arbetsmarknaden?*, Dialogos Förlag, Stockholm.
- Churchill, B F och J J Sabia (2019), "The Effects of Minimum Wages on Low-skilled Immigrants' Wages, Employment and Poverty", *Industrial Relations*, vol 58, s 275–314.
- Clemens, J och M R Strain (2021), "The Heterogeneous Effects of Large and Small Minimum Wage Changes: Evidence over the Short and Medium Run Using a Pre-Analysis Plan", NBER Working Paper 29264.
- Congressional Budget Office (2019), "The Effects on Employment and Family Income of Increasing the Federal Minimum Wage", Congress of the United States, Washington DC.
- Dorn, D och J Zweimüller (2021), "Migration and Labor Market Integration in Europe", IZA Discussion Paper 14538, Bonn.
- Dube, A (2019a), "Impacts of Minimum Wages: Review of International Evidence", Low Pay Commission, London.
- Dube, A (2019b), "Minimum Wages and the Distribution of Family Incomes", *American Economic Journal: Applied Economics*, vol 11, s 268–304.
- Ek, S och P Skedinger (2019), "Wage Policies and the Integration of Immigrants", i Calmfors, L och N Sánchez Gassen (red), *Integrating Immigrants into the Nordic Labour Markets*, Nordiska ministerrådet, Köpenhamn.
- Eurofund (2021), *Minimum Wages in 2021: Annual Review*, Luxemburg.
- Europaportalen (2021), "Svensk EU-protest blockerar inte minimilöner", 1 februari 2021.
- Europeiska kommissionen (2020a), "Proposal for a Directive of the European Parliament and the Council on Adequate Minimum Wages in the European Union", Europeiska kommissionen, Bryssel.
- Europeiska kommissionen (2020b), "Impact Assessment Accompanying the Document 'Proposal for a Directive of the European Parliament and the Council on Adequate Minimum Wages in the European Union'", Europeiska kommissionen, Bryssel.
- Gideonsson, S, T Svanström och G Arrius (2020), "Sverige måste stoppa EU:s minimilöner", *Svenska Dagbladet*, 20 november 2020.
- Grünberger, K, E Naranzani, S Filauro och Á Kiss (2021), "Social and Fiscal Impacts of Statutory Minimum Wages in EU Countries: A Microsimulation Analysis with EU-ROMOD", Working Papers on Taxation and Structural Reforms 06/2021, European Commission, Joint Research Centre, Sevilla.
- Hartzén, A-C och J Hettne (2021), "Förslaget om minimilön i EU – en europeisk angelägenhet eller en svensk olägenhet?", Viewpoint Europe, nr 1, Centrum för Europaforskning, Lunds universitet.
- Küchler, T (2020), "Lägstalöner delar EU på nytt – Nordens länder håller emot", *Svenska Dagbladet*, 17 januari 2020.
- Larsson, L (2021), "Eva Nordmark – dra tillbaka EU-direktiv om minimilön", *Svenska Dagbladet*, 18 mars 2021.
- Neumark, D, B Asquith och B Bass (2020), "Longer-run Effects of Anti-Poverty Policies on Disadvantaged Neighborhoods", *Contemporary Economic Policy*, vol 38, s 409–434.
- Neumark, D och W Wascher (2012), "Do Minimum Wages Fight Poverty?", *Economic Inquiry*, vol 40, s 315–333.
- Schivardi, F och T Schmitz (2020), "The IT Revolution and Southern Europe's Two Lost Decades", *Journal of the European Economic Association*, vol 18, s 2441–2486.
- Skedinger, P (2021), "Effects of Collectively Agreed Minimum Wages in the Nordic Countries", under utgivning, Europeiska kommissionen, Bryssel.
- Stern, L, N Karlson och E Uddén Sonnégård (2021), *Den svenska modellens framtid*, Dialogos Förlag, Stockholm.
- Thorwaldsson, K-P, M Linder och M Dahl (2019), "Regeringen måste stoppa förslaget om minimilön", *Dagens Nyheter*, 11 november 2019.