

Torgeir Aarvaag Stokke (red.)

## Allmenngjøring i EU og Norge





Torgeir Aarvaag Stokke (red.)

## **Allmenngjøring i EU og Norge**

© Fafo 2010

ISBN 978-82-7422-727-9

ISSN 0801-6143

Omslag: Fafos Informasjonsavdeling

Trykk: Allkopi AS

# Innhold

|                                                                   |           |
|-------------------------------------------------------------------|-----------|
| <b>Forord .....</b>                                               | <b>5</b>  |
| <b>1 Innledning .....</b>                                         | <b>7</b>  |
| <b>2 Allmenngjøring i Europa.....</b>                             | <b>9</b>  |
| Torgeir Aarvaag Stokke                                            |           |
| <b>3 Allmenngjøring i Finland .....</b>                           | <b>25</b> |
| Åsmund Arup Seip                                                  |           |
| <b>4 Allmenngjøring og minstelønnsregulering i Tyskland .....</b> | <b>41</b> |
| Line Eldring                                                      |           |
| <b>5 Norske erfaringer med allmenngjøring.....</b>                | <b>59</b> |
| Line Eldring                                                      |           |
| <b>6 Hvor mange tjener mindre enn minstelønnen? .....</b>         | <b>69</b> |
| Kristine Nergaard og Torgeir Aarvaag Stokke                       |           |



# Forord

I denne artikkelsamlingen forsøker vi å gå både i bredden og dybden på europeiske tradisjoner for allmenngjøring av tariffavtaler. Det er lite stoff tilgjengelig på norsk om dette, heller ikke på engelsk går det an å peke på ett eller et fåtall dekkende over- siktsarbeider.

Artiklene er ordnet som kapitler, men står i prinsippet på egne ben. Både kapitlene om Europa, Finland og Tyskland har basis i feltarbeid og akkumulert kunnskap over tid. Artikkelsamlingen er også en hendig anledning til å sammenfatte norske erfaringer med allmenngjøring, som i all hovedsak bygger på tidligere Fafo-forskning.

Arbeidet er kommet til innenfor rammene av det strategiske instituttprogrammet *Et europeisk perspektiv på kollektive aktører og reguleringer* finansiert av Arbeidsdepar- tementet, og gjennom opphold ved Nordic Centre of Excellence: The Nordic Welfare State – Historical Foundations and Future Challenges (NordWel) i Helsinki og ved Wirtschafts- und Sozialwissenschaftliche Institut (WSI) ved Hans-Böckler-Stiftung i Düsseldorf.

Fafo, mars 2010

Torgeir Aarvaag Stokke



# 1 Innledning

Allmenngjøring av tariffavtaler innebærer en prosess hvor dekningen av tariffavtalene utvides ut over det opprinnelige partsforholdet. Utvidelsen skjer først og fremst til uorganiserte arbeidsgivere og deres arbeidstakere, og ved lov eller med støtte i lov.

En slik generalisering dekker imidlertid over betydelig variasjon i hvorfor og hvordan dette skjer, og hvilken betydning allmenngjøring spiller i regulering av lønns- og arbeidsvilkår. Med denne rapporten ønsker vi å gi et inntrykk av denne variasjonen, ved å se nærmere på allmenngjøring i EU-land og Norge.

I kapittel 2 er det variasjonsbredden som kartlegges. De aller fleste europeiske landene har bestemmelser om allmenngjøring av tariffavtaler. Bestemmelsene tar som regel utgangspunkt i innenlandske forhold, opprinnelig knyttet til regulering av konkurranse mellom virksomheter. Kriteriene for bruk avgjør omfanget, som varierer betydelig. Beslutningsprosedyrene er gjerne tilpasset nasjonale forhold, men har visse likhetstrekk blant annet når det gjelder involvering av tariffpartene. Hva som i praksis blir allmenngjort, varierer mellom to ytterpunkter: Tariffavtalens normative bestemmelser eller (utvalgte) normative individuelle bestemmelser. I de fleste av sammenligningene utgjør norske forhold et særtilfelle.

Kapittel 3 og 4 tar for seg to land med ikke alt for avvikende arbeidsmarkedsorganisering i forhold til Norge, men med lange tradisjoner for allmenngjøring av tariffavtaler. Et viktig forhold skiller imidlertid de to landene: I Finland er det ro om allmenngjøring, mens i Tyskland er det betydelig splittelse.

I Finland (kapittel 3) har ny arbeidsrettslovgivning fra 2001 lyktes med å rydde av veien noen av de uklarheter om allmenngjøring den tidligere lovgivningen skapte. En nemnd med tre uavhengige medlemmer fastslår hvorvidt en landsomfattende tariffavtale er representativ innenfor sitt område, og dermed allment bindende. Det er de individuelle bestemmelsene om lønns- og arbeidsvilkår, samt bestemmelser som gjelder arbeidsmiljø, som allmenngjøres. Nemnda har siden 2001 fattet 324 enkeltbeslutninger vedrørende allmenngjøring, og ved utgangen av 2009 var det 158 allmenngjorte tariffavtaler. Systemet for allmenngjøring anses av myndighetene og partene i arbeidslivet å fungere godt. Partene har stort sett positive erfaringer med systemet, og slutter opp om det. I noen tilfeller kan det imidlertid oppstå uklarhet eller uenighet om hvordan en bransje skal avgrenses.

I Tyskland (kapittel 4) har tariffavtaledekningen i løpet av de siste femten årene hatt en synkende tendens, samtidig som antallet lavtlønte arbeidstakere har økt kraf-

tig. Den opprinnelige tyske allmenngjøringsordningen anvendes nå langt sjeldnere enn tidligere, mens bransjevis minstelønnsregulering gjennom loven for utsendte arbeidstakere har fått økt betydning. Partene i tysk arbeidsliv er uenige om hva som er egnede og ønskede virkemidler når det gjelder minstelønn. Fagbevegelsen ønsker å styrke allmenngjøringsinstituttet, men også å innføre en lovfestet nasjonal minstelønn, noe som har møtt sterk motstand både på sentralt arbeidsgiverhold og i den sittende regjeringen.

I kapittel 5 gjennomgås det som så langt finnes av forskning om norske erfaringer med allmenngjøring. Resultatene er brokete. Bedriftenes holdninger til allmenngjøring er forsøkt kartlagt ved to anledninger, og antyder overraskende positive holdninger og lav rapportering av effekter på kostnader og konkurransesituasjon (bygg, industri). Blant arbeidstakere dekket av allmenngjøring er det også gjort flere studier. På petroleumsanleggene er det vist stor grad av overholdelse når det gjelder allmenngjøringsvedtak (2007), mens blant polske bygningsarbeidere i Oslo var situasjonen i 2006 langt mindre oversiktlig. Best ut lønnsmessig kom polske arbeidstakere ansatt i norske virksomheter.

Kapittel 6 har ett formål for øyet, nemlig å anslå hvor mange norske arbeidstakere som tjener mindre enn de tariffavtalte minstelønnsatsene. Ikke alle arbeidstakere dekkes av tariffavtaler, men avtalene kan ha avsmittende virkning. I kapittelet anslås hvor mange arbeidstakere som likevel faller under minstelønnsnivået. Valg vedrørende statistikkgrunnlag har stor betydning for en slik måling. Ved å benytte Statistisk sentralbyrås lønnsstatistikk for 2005 anslås andelen under minstelønn til rundt syv prosent i privat sektor. Dette er vesentlig lavere enn det tidligere forskning har antatt. Anslagene varierer sterkt etter bransje, i både renhold og hotell- og restaurantvirksomhet er det rundt 16 prosent med varierende usikkerhet. Resultatene har betydning i tilfeller hvor det vurderes å allmenngjøre minstelønnsatsene i en bransjevis tariffavtale, og kan brukes for å følge virkningene av en eventuell allmenngjøring over tid.

## 2 Allmenngjøring i Europa

**Torgeir Aarvaag Stokke**

### Bakgrunn

Allmenngjøring forstås som en lovbasert utvidelse av tariffavtalenes dekning. I den europeiske arbeidsrettslige historien hører etableringen av ordninger for allmenngjøring i hovedsak til mellomkrigstiden.<sup>1</sup> Allmenngjøring av tariffavtaler er først kjent i New Zealand og Australia fra rundt forrige århundreskifte. I Europa finnes et lovgivningsinitiativ i Sveits fra 1911, og bruk av allmenngjøring i Tyskland og Østerrike i 1918/1919 som ledd i demobilisering og tilbakevending til normale økonomiske forhold. Spesielt på 1930-tallet finnes det en rekke eksempler i og utenfor Europa på at allmenngjøring tas i bruk. Frem og til og med 1938 var lovgivning om allmenngjøring vedtatt i en eller annen form i følgende europeiske land: Tyskland, Østerrike, Nederland, Storbritannia, Tsjekkoslovakia, Hellas, Frankrike, Jugoslavia, Luxembourg, Belgia, Portugal og Bulgaria.<sup>2</sup> Spor av allmenngjøring kan også finnes i Norge i mellomkrigstiden.<sup>3</sup>

<sup>1</sup> Jf Jacobs, Antoine (1986): «Collective Self-Regulation», i Hepple, Bob (red): *The Making of Labour Law in Europe* (London: Mansell) og Jacobs (2009): «Collective Labour Relations», i Hepple og Bruno Veneziani (red): *The Transformation of Labour Law in Europe* (Oxford: Hart Publishing).

<sup>2</sup> Hamburger, L. (1939): «The Extension of Collective Agreements to cover Entire Trades and Industries», i *International Labour Review*, vol XL, no 2.

<sup>3</sup> Ved lov av 16. februar 1938 ble en transportkonflikt i Nord-Norge brakt inn for tvungen voldgift (jf Ot. prp. nr. 14, 1938). Loven var ønsket av Norsk Transportarbeiderforbund, som et redskap for å rydde opp i en uoversiktlig tariffstruktur. I loven ble det også fastsatt at Kongen kunne bestemme at voldgiftsdommen også skulle gjøres gjeldende for uorganiserte virksomheter som tidligere hadde hatt tariffavtale med Norsk Transportarbeiderforbund eller som hadde mottatt krav om tariffavtale før lovproposisjonen var blitt fremsatt. Samlet sett ser det ut til å ha dreid seg om 65 uorganiserte bedrifter, hvorav de fleste tiltrådte voldgiftsdommen under en senere megling (jf Zachariassen, Aksel (1971): *Ved vinsj og ratt. Norsk Transportarbeiderforbund gjennom 75 år*. Oslo: Eget forlag).

Dagens ordninger går i noen tilfeller mer eller mindre uberørt tilbake til 1930-tallet, som for eksempel i Nederland, hvor allmenngjøring av tariffavtaler er hjemlet i lovgivning fra 1937, og Frankrike, hvor prinsippet ble introdusert i lovgivning i 1936. De fleste østeuropeiske landene har (re)etablert adgang til allmenngjøring i løpet av de to siste tiårene.

Begrunnelsene for allmenngjøring tok opprinnelig i hovedsak utgangspunkt i virkningen av ulike konkurransevilkår mellom arbeidsgivere, og var spesielt fremtredende under økonomiske kriser som depresjonsårene på 1930-tallet.<sup>4</sup> Det ble argumentert med at utenforstående virksomheter som ikke var bundet av tariffavtale skapte urimelige konkurransesituasjoner, som i sin tur underminerte grunnlaget for kollektiv handling og inngåelse av tariffavtaler. Begrunnelsene var med andre ord i hovedsak nasjonale, og tok utgangspunkt i produktmarkedet. I dag går dette perspektivet sammen med ønsket om å unngå konkurranse på lønns- og arbeidsvilkår, enten det er nasjonale forhold eller nyere situasjoner knyttet til arbeidsvandring.

Formålet med dette kapittelet er todelt. For det første å gi et anslag på hvilket omfang allmenngjøring av tariffavtaler har i Europa og i det enkelte land. Og for det andre å belyse kriterier for når en tariffavtale kan allmenngjøres og reglene for den beslutningsprosessen som finner sted.

## Oversikt

Gjennomgangen av systemer for allmenngjøring i dette kapittelet er begrenset til de 27 EU-landene og Norge. Allmenngjøring av tariffavtaler finnes i de fleste av disse landene, og har enkelte grunnleggende fellestrekk. Det dreier seg om å utvide deknin-gen av tariffavtaler ut over det som følger av partsforholdet og eventuelle ufravikelig-hetsvirkninger. Hvem som dekkes av en tariffavtale allerede før den er allmenngjort, varierer imidlertid. I Norge vil en tariffbundet arbeidsgiver vanligvis være forpliktet til å praktisere tariffavtalens bestemmelser også overfor uorganiserte i egen bedrift.<sup>5</sup> Tilsvarende praksis finnes i de fleste europeiske land, men ikke alltid, og ikke nød-vendigvis på samme rettslige grunnlag som i Norge. Videre er det et grunnleggende prinsipp i privat sektor i Norge at en tariffavtale aktivt må kreves eller settes i funksjon. En konsekvens av dette er at det finnes organiserte bedrifter som ikke er tariffbundet,

---

<sup>4</sup> Windmuller, John P. (1987): «Comparative study of methods and practices», i Windmuller (red): *Collective bargaining in industrialized market economies. A reappraisal*. Genève: ILO

<sup>5</sup> Stokke, Torgeir Aarvaag, Stein Evju og Hans Otto Frøland (2003): *Det kollektive arbeidslivet*. Oslo: Universitetsforlaget, s 127.

fordi få eller ingen av de ansatte er organisert.<sup>6</sup> Ellers i Europa er det motsatte regelen, en tariffavtale vil som regel binde en arbeidsgiverorganisasjon og alle dens medlemmer uavhengig av om det er organiserte arbeidstakere eller ikke i bedriftene.<sup>7</sup>

Det er aldri selve tariffavtalen som allmenngjøres, men større eller mindre deler av tariffavtalens innhold. I land hvor det for eksempel av kontraktsmessige forutsetninger eller lovgivning følger en form for fredsplikt for tariffavtalens parter (og eventuelt deres medlemmer), vil tilsvarende fredsplikt ikke følge av et vedtak om allmenngjøring av den samme tariffavtalen.

Hvor mye av tariffavtalens innhold som allmenngjøres, varierer til dels sterkt mellom de enkelte land. Det samme kan sies om hvilke kriterier som må oppfylles for at et allmenngjøringsvedtak skal kunne fattes, hvilke prosessordninger som finnes og hvor vanlig det er å gjøre bruk av allmenngjøring. Nedenfor drøftes variasjoner i slike kjennetegn for Norge og de av de 27 EU-landene som har allmenngjøring.

I tabell 2.1 er det angitt i hvilke EU-land allmenngjøring er mulig, samt en indikasjon på omfanget av allmenngjøring. Norge er også tatt med for sammenligning. Kolonne to viser at i de aller fleste landene er allmenngjøring av tariffavtaler mulig. I fire av landene er likevel mulighetene ikke tatt i bruk, og i ti av landene er omfanget beskrevet som lavt. I åtte land, hvorav syv tilhører EU-15 (før EU-utvidelsen i 2004), er omfanget av allmenngjøring høyt.

Fjerde kolonne i tabell 2.1 angir den samlede tariffavtaledekningen i landet, målt som antall arbeidstakere som dekkes av tariffavtaler i forhold til antall arbeidstakere totalt i 2007 eller så nært tidligere som mulig.<sup>8</sup> Dette inkluderer omfanget av eventuelle allmenngjorte tariffavtaler. Vi ser her flere store utslag. For eksempel er tariffavtaledekningen i Østerrike svært høy selv om det ikke praktiseres særlig allmenngjøring, mens i Spania og flere andre land antyder omfanget av allmenngjøring at dette er en vesentlig årsak til nivået på tariffavtaledekningen. Storbritannia sammen med flere av de østeuropeiske landene har ingen eller lavt omfang av allmenngjøring og lav tariffavtaledekning.

Neste kolonne gjengir organisasjonsgraden på arbeidstakersiden i 2007, denne er for mange lands vedkommende betydelig lavere enn tariffavtaledekningen. Det er først og fremst i Norden at høy organisasjonsgrad går sammen med høy tariffavtaledekning. Ellers er det den ikke viste egenskapen arbeidsgivernes organisasjonsgrad som best samvarierer med tariffavtaledekningen. Arbeidsgivernes organisasjonsgrad lar seg

<sup>6</sup> Se for eksempel Hovedavtalen LO-NHO § 3-7 flg.

<sup>7</sup> Forholdet virker trivielt, se for eksempel Rebhahn, Robert (2003): «Collective Labour Law in Europe in a Comparative Perspective (part I): Collective Agreements, Settlement of Disputes and Workers' Participation», i *The International Journal of Comparative Labour Law and Industrial Relations*, vol 19, no 3.

<sup>8</sup> I land hvor grupper av arbeidstakere ikke har adgang til å inngå tariffavtaler, er disse trukket ut av nevneren. Dette vil som regel dreie seg om yrkesgrupper, etater og lignende i offentlig sektor.

Tabell 2.1 Allmenngjøring, tariffavtaledekning, organisering og minstelønn i Europa

|               | 2                                                | 3                                   | 4                                     | 5                                              | 6                            | 7     |
|---------------|--------------------------------------------------|-------------------------------------|---------------------------------------|------------------------------------------------|------------------------------|-------|
|               | Allmenn-<br>gjøring av<br>tariffavtaler<br>mulig | Omfang<br>av<br>allmenn-<br>gjøring | Tariff-<br>avtale-<br>dekning<br>2007 | Arbeids-<br>takernes<br>organisasjons-<br>grad | Lovfestet<br>minste-<br>lønn | Annet |
| Belgia        | x                                                | Høyt                                | 96 %                                  | 54 %                                           | x                            |       |
| Bulgaria      | x                                                | Ikke brukt                          | 25 %                                  | 21 %                                           | x                            |       |
| Danmark       |                                                  |                                     | 82 %                                  | 68 %                                           |                              |       |
| Estland       | x                                                | Lavt                                | 22 %                                  | 13 %                                           | x                            |       |
| Finland       | x                                                | Høyt                                | 90 %                                  | 71 %                                           |                              | x     |
| Frankrike     | x                                                | Høyt                                | 95 %                                  | 8 %                                            | x                            |       |
| Hellas        | x                                                | Høyt                                | 85 %                                  | 23 %                                           | x                            |       |
| Irland        | x                                                | Lavt                                | 44 %                                  | 35 %                                           | x                            |       |
| Italia        |                                                  |                                     | 80 %                                  | 33 %                                           |                              | x     |
| Kypros        |                                                  |                                     | 75 %                                  | 62 %                                           | x                            |       |
| Latvia        | x                                                | Ikke brukt                          | 20 %                                  | 16 %                                           | x                            |       |
| Litauen       | x                                                | Ikke brukt                          | 12 %                                  | 14 %                                           | x                            |       |
| Luxembourg    | x                                                | Lavt                                | 60 %                                  | 40 %                                           | x                            |       |
| Malta         |                                                  |                                     | 57 %                                  | 57 %                                           | x                            |       |
| Nederland     | x                                                | Høyt                                | 82 %                                  | 21 %                                           | x                            |       |
| Norge         | x                                                | Lavt                                | 72 %                                  | 55 %                                           |                              |       |
| Polen         | x                                                | Ikke brukt                          | 35 %                                  | 14 %                                           | x                            |       |
| Portugal      | x                                                | Høyt                                | 62 %                                  | 18 %                                           | x                            |       |
| Romania       | x                                                | Høyt                                |                                       | 34 %                                           | x                            |       |
| Slovakia      | x                                                | Lavt                                | 35 %                                  | 24 %                                           | x                            |       |
| Slovenia      | x                                                |                                     | 100 %                                 | 41 %                                           | x                            | x     |
| Spania        | x                                                | Høyt                                | 80 %                                  | 15 %                                           | x                            |       |
| Storbritannia |                                                  |                                     | 35 %                                  | 29 %                                           | x                            |       |
| Sverige       |                                                  |                                     | 92 %                                  | 74 %                                           |                              |       |
| Tsjekkia      | x                                                | Lavt                                | 44 %                                  | 21 %                                           | x                            |       |
| Tyskland      | x                                                | Lavt                                | 63 %                                  | 20 %                                           |                              |       |
| Ungarn        | x                                                | Lavt                                | 35 %                                  | 18 %                                           | x                            |       |
| Østerrike     | x                                                | Lavt                                | 99 %                                  | 32 %                                           |                              | x     |

Kilder: Tabell 2.1 og 2.2 (nedenfor) bygger på en rekke kilder. De viktigste er nasjonal lovgivning (i kontinentale land er denne ofte tilgjengelig i form av en engelskspråklig «Labour code»), landstudiene i *International Encyclopaedia for Labour Law and Industrial Relations* og *European Employment and Industrial Relations Glossaries*, EIRO-dokumenter som Country profile ([http://www.eurofound.europa.eu/eiro/country\\_index.htm](http://www.eurofound.europa.eu/eiro/country_index.htm)), EIRO (tn0212102s): *Collective bargaining coverage and extension procedures* (med bilag) og nasjonale nyhetsrapporter, nasjonale lovprofiler publisert i regi av ILO (<http://www.ilo.org/public/english/dialogue/ifpdial/info/national/index.htm>), oversiktsverkene Vaughan-Whitehead, Daniel (red) (2010): *The Minimum Wage Revisited in the Enlarged EU* (Cheltenham: Edward Elgar), Sewerynski, Michael (ed) (2003): *Collective agreements and Individual Contracts of Employment* (Haag: Kluwer) og Nagy, László (ed) (1996): *Labour Law and Industrial Relations in Central and Eastern Europe* (From Planned to Market Economy) (Haag: Kluwer) samt European Foundation (2004): *Social dialogue and conflict resolution in Latvia* (Dublin) og Slovenian Economic Mirror no 2/2004. Opplysningene i kolonne 4 og 5 i tabell 2.1 er hentet fra *Database on Institutional Characteristics of Trade Unions, Wage Setting, State Intervention and Social Pacts in 34 countries between 1960 and 2007* (ICTWSS, <http://www.uva-aiaas.net/208>).

ikke fremstille like enkelt og pålitelig, men sammenhengen er tatt opp nedenfor under avsnittet «Hyppighet» og mot slutten av dette kapittelet.

Både i Norge og i Tyskland (se kapittel 4) nevnes lovfestet minstelønn (sjette kolonne) som et mulig alternativ eller supplement til allmenngjøring. Lovfestet minstelønn vil som regel dreie seg om én lønnsats for alle voksne arbeidstakere i et land, og denne satsen vil i de aller fleste bransjene ligge vesentlig under tariffavtalenes minstelønns-satser.<sup>9</sup> Sammenlignet med kolonne 2, 3 og 4 er lovfestet minstelønn utbredt i land med både mye og lite allmenngjøring og lav og høy tariffavtaledekning. Det virker med andre ord ikke som det er noe motsetningsforhold mellom allmenngjøring av tariffavtaler og lovfestet minstelønn. Det må også legges til at det ikke alltid er helt enkelt å skille mellom lovfestet minstelønn og allmenngjøring av tariffavtaler. Dette gjelder spesielt de tilfeller hvor det er partene i arbeidslivet som ved tariffavtale forhandler frem den lovfestede minstelønnen, som på Kypros og i Hellas.<sup>10</sup>

Siste kolonne i tabellen angir eksempler på ordninger som kan utfylle eller til og med overflødiggjøre allmenngjøring av tariffavtaler. Slike ordninger kan deles i to. For det første: I Finland finnes det lovhjemmel, og i Italia rettspraksis, for at en arbeidstaker ved hjelp av rettsapparatet kan sikre seg det alminnelige lønnsnivået i bransjen eller yrket. Som regel vil dette være den tariffavtalte minstelønnen. I Italia kan følgende vurdering tjene som indikasjon på styrken i denne ordningen:

«In Italy, [extension] generally occurs before the courts, with the invocation of an article of the Italian constitution (Article 39) providing for the application *erga omnes* to all workers of minimum terms and working conditions. The procedure is so widespread that some employers anticipate the behaviour of trade unions by implementing the minimum provisions of the agreement in individual employment contracts.»<sup>11</sup>

<sup>9</sup> Se videre i Lismoen, Håvard og Torgeir Aarvaag Stokke (2005): *Lovfestet minstelønn i Norge?* (Oslo: Fafo) og Vaughan-Whitehead, Daniel (red) (2010): *The Minimum Wage Revisited in the Enlarged EU* (Cheltenham: Edward Elgar).

<sup>10</sup> Vaughan-Whitehead, Daniel (red) (2010): *The Minimum Wage Revisited in the Enlarged EU* (Cheltenham: Edward Elgar), s 2 og 216. I Hellas er det imidlertid allmenngjøring også ut over dette (jf tabell 2.2), mens tilsvarende ikke er tilfellet for Kypros.

<sup>11</sup> European Commission (2002): *Industrial relations in Europe*, s 41.

I Finland har nok bestemmelsen først og fremst supplerende betydning, spesielt i deler av arbeidsmarkedet hvor det ikke finnes allmenngjorte tariffavtaler. I Italia har rettspraksis fått stigende betydning over tid, og hevdes å føre til en de facto tariffavtaledekning på nivå med andre middelhavsland.<sup>12</sup> I tillegg har implementeringen av EUs utsendingsdirektiv en bestemmelse om at lønns- og arbeidsvilkår for utsendte arbeidstakere (også fra land utenfor EU) skal følge det som er vanlig for arbeidstakere i Italia (dekret 72/2000). Ellers er hovedinntrykket at utstasjonerte arbeidstakere dekkes av den ordinære allmenngjøringen (se likevel Tyskland).<sup>13</sup> For det andre: I Østerrike og Slovenia er arbeidsgiverne underlagt obligatorisk organisering i handelskamre. Mer om dette i avsnittet «Hyppighet».

## Sentrale kjennetegn

Variasjonen i metoder for å allmenngjøre tariffavtaler er i utgangspunktet stor. Det skyldes både at partsorganiseringen varierer sterkt, og at prinsippene for både den individuelle og den kollektive arbeidsretten ofte gjenspeiler nasjonale særtrekk. En kort gjennomgang kan derfor ikke omfatte mer enn et fåtall sentrale kjennetegn, og vekten må legges på mer formelle sider.

<sup>12</sup> Se for eksempel Treu, Tiziano (1998): *Labour law and industrial relations in Italy*. The Hague: Kluwer, Del Punta, Riccardo (2003): «Italian report», i Seweryński, Michael (red.): *Collective agreements and individual contracts of employment*. The Hague: Kluwer og Veneziani, Bruno (2004): «Collective bargaining in Italy», i *Collective bargaining in Europe*, Madrid: Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales. Praksisen ser først og fremst ut til å ha betydning for lønnsbestemmelser.

<sup>13</sup> Som følge av Laval-dommen i EU-domstolen (sak C-341/05) vil det likevel kunne hevdes at allmenngjøringen for utsendte arbeidstakere må begrenses til «den harde kjerne» i utsendingsdirektivet. Dette omfatter i hovedsak maksimum arbeidstid og minimum hvile, minstelønn og betalt ferie, vilkår for utleie, HMS, vern av gravide og unge arbeidstakere samt likestilling og ikke-diskriminering. Se for eksempel Nielsen, Ruth (2008): «Udstationering af arbejdstagere som led i udveksling af tjenesteydelser – Viking-, Laval- og Rüffert-sagerne», i *Arbejdsrett*, vol 5 nr 2.

Tabell 2.2 Sentrale kjennetegn ved allmenngjøring i Europa

|            | <b>Kriterier</b>                                                                                                                                          | <b>Beslutningsorgan</b>                                                                                                       | <b>Hyppighet</b>                                             | <b>Innhold</b>                                                                                          |
|------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Belgia     | Automatisk for avtaler inngått av partssammensatte forhandlingskommisjoner (med statstjenestemann som leder)                                              | Automatisk 15 dager etter offentliggjøring av at tariffavtale er inngått                                                      | Alltid                                                       | Individuelle normative rettigheter, med mindre den individuelle arbeidskontrakten skriftlig gjør unntak |
|            | Etter søknad for avtaler inngått av partssammensatte forhandlingskommisjoner (med statstjenestemann som leder)                                            | Departementsvedtak                                                                                                            |                                                              | Individuelle og kollektive normative rettigheter, setter til side ikke allmenngjorte tariffavtaler      |
| Bulgaria   | Etter søknad fra alle representative parter i en bransje                                                                                                  | Departementsvedtak                                                                                                            | Alle søknader siden lovendring i 2001 avslått                | Alle normative eller bare normative individuelle rettigheter, opp til departementet                     |
| Estland    | Automatisk etter søknad fra begge parter (ikke bedriftsnivå). Rekkevidde bestemmes i avtalen                                                              | Departementet «eksperderer» beslutningen                                                                                      | Få avtaler                                                   | Bare individuelle bestemmelser om lønn, arbeidstid og hvile                                             |
| Finland    | Automatisk ut fra dekning (minst 50% allerede dekket)                                                                                                     | Ekspertnemnd bekrefter allmenn bindende virkning                                                                              | Alltid                                                       | Alle individuelle rettigheter                                                                           |
| Frankrike  | Allmenngjøring av avtaler mellom representative organisasjoner etter råd fra partene                                                                      | Departementsvedtak etter høring og konsultasjon med Den nasjonale kollektive forhandlingskommisjonen (veto i visse tilfeller) | Fleste avtaler                                               | Normative bestemmelser (uviktige kan utelates)                                                          |
| Hellas     | Nasjonale generelle tariffavtaler er automatisk allmenne, nasjonale eller regionale yrkes- eller bransjevisse etter søknad og dekning (51% eller mer)     | Bransje- og yrkesavgrensede: Departementsvedtak etter synspunkt fra Høyesterett                                               | Fleste avtaler                                               | Normative bestemmelser. De generelle nasjonale avtalene setter minstestandarder for hele arbeidslivet   |
| Irland     | Automatisk om partene er enige, tilstrekkelig representative og avtalene registreres hos The Labour Court                                                 | The Labour Court (forvaltningsorgan, ikke domstol)                                                                            | Få avtaler                                                   | Lønns- og arbeidsvilkår, registrering medfører også fredsplikt i tariffperioden                         |
| Latvia     | Automatisk hvis organisasjon av arbeidsgivere sysselsetter mer enn 60% av en bransje og partene i avtalen søker                                           |                                                                                                                               | Ikke kjent at noen bransjeavtaler tilfredsstiller kriteriene | Ikke spesifisert, sannsynligvis normative bestemmelser i bransjeavtalen                                 |
| Litauen    | Etter søknad fra en eller flere parter og hvis departementet mener (bestemmelser i) avtalen har «konsekvenser for en produksjons- eller profesjonssektor» | Departementsvedtak                                                                                                            | Ikke tatt i bruk, finnes ikke bransjeavtaler                 | Hele eller deler av en sektorvis eller regions- eller landsdekkende avtale                              |
| Luxembourg | Enstemmig anbefaling fra partssammensatt meglingskommisjon                                                                                                | Regjeringsvedtak                                                                                                              | Få avtaler                                                   | Normative bestemmelser                                                                                  |

|           | <b>Kriterier</b>                                                                                                                                 | <b>Beslutningsorgan</b>                                                                     | <b>Hyppighet</b>                                    | <b>Innhold</b>                                                                                      |
|-----------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Nederland | Dekning (minst 55-60% allerede dekket)                                                                                                           | Departementsvedtak                                                                          | Fleste avtaler                                      | Skjønnsmessig det som er i «offentlig interesse» (det meste).                                       |
| Norge     | Part med innstillingsrett, formål å sikre utenlandske arbeidstakere likeverdige vilkår med norske                                                | Nemndvedtak, tariffavtalens parter representert                                             | Få avtaler                                          | Individuelle bestemmelser etter beslutning fra nemnda                                               |
| Polen     | Etter søknad fra begge parter i en avtale for gruppe av arbeidsgivere og hvis overordnede sosiale hensyn tilsier det                             | Departementets vedtak                                                                       | Ikke tatt i bruk                                    | Hele eller deler av en avtale.                                                                      |
| Portugal  | Som regel etter initiativ fra regjeringen, høring gjennomføres                                                                                   | Departementsvedtak                                                                          | Fleste avtaler                                      |                                                                                                     |
| Romania   | Automatisk for gruppe av arbeidsgivere, på bransjenivå og nasjonalt nivå. Konkurrerende avtaler ikke mulig                                       |                                                                                             | Ukjent, men finnes både på nasjonalt og bransjenivå | Normative bestemmelser                                                                              |
| Slovakia  | Etter søknad fra en eller begge parter eller forslag fra departementet. Avtale for gruppe av arbeidsgivere                                       | Departementets vedtak. Et partssammensatt organ (ikke lovregulert) gir anbefalinger         | Ukjent men finnes                                   |                                                                                                     |
| Slovenia  | Etter søknad fra en eller begge parter i en bransjeavtale, part må representere minst halvparten av de som vil bli omfattet av en allmenngjøring | Departementets vedtak                                                                       |                                                     | Hele eller deler av en tariffavtale                                                                 |
| Spania    | Automatisk om avtalenes parter er representative                                                                                                 |                                                                                             | Alltid                                              | Normative bestemmelser                                                                              |
|           | Egen prosedyre for å gå ut over omfangsbestemmelser                                                                                              | Departementsvedtak etter søknad og konsultasjon i nasjonalt partssammensatt tariffavtaleråd | Få avtaler                                          |                                                                                                     |
| Tsjekkia  | Etter felles søknad fra største parter i en sektor                                                                                               | Departementets vedtak                                                                       | Få avtaler                                          |                                                                                                     |
| Tyskland  | Generelt (TvG): I offentlig interesse og minst 50% allerede dekket                                                                               | Partssammensatt utvalg anbefaler, departementsvedtak                                        | Få avtaler                                          | Skjønnsmessig det som er i «offentlig interesse», beherskes i praksis av utvalgets arbeidsgiverside |
|           | Utsendte (AEntG)                                                                                                                                 | Departementsvedtak                                                                          | Få avtaler                                          | Minstelønnsseter, ferie, feriepenger og feriekasser                                                 |
| Ungarn    | Etter felles søknad fra representative parter i en bransjeavtale                                                                                 | Departementets vedtak etter høring blant hovedorganisasjonene                               | Få avtaler                                          |                                                                                                     |
| Østerrike | Etter søknad og minst 50% av området allerede er dekket                                                                                          | Statlig organ                                                                               | Få avtaler                                          | Individuelle rettigheter i hele eller deler av en avtale                                            |

## Kriterier

Med kriterier i tabell 2.2 siktes det både til hvem som kan kreve eller anmode om allmenngjøring, og til hvilke krav ved enten tariffavtalen eller begrunnelsen som må være oppfylt før vedtak kan treffes. Det er ganske vanlig at det stilles krav enten til hvem som kan søke (for eksempel Bulgaria, Norge, Spania) eller til tariffavtalens utbredelse (minimum 50 prosent av arbeidstakerne i bransjen/tariffområdet er allerede dekket, se Finland, Hellas, Nederland, Tyskland og Østerrike). Ut over dette er det derimot mest vanlig at det ikke stilles flere krav. Det er med andre ord ingen klare paralleller til den norske allmenngjøringslovens formål om å sikre utenlandske arbeidstakere likeverdige vilkår med norske, kanskje med unntak for noe av intensjonen bak den tyske AEntG. Heller ikke det norske dokumentasjonskravet (allmenngjøringsloven § 4) ser ut til å ha likheter. Det finnes likevel land som setter som forutsetning at allmenngjøring er i den offentlige interesse (Nederland, Polen, Tyskland), praktiseringen av et slikt kriterium er imidlertid vidt forskjellig. I Finland anvendes også tilleggskriterier til det numeriske, slik at allmenngjøring kan skje ned til 46 prosent dekning (se kapittel 3). Det finnes også ordninger hvor avtalens parter må være enige om å søke allmenngjøring (Irland, Latvia, Luxembourg, Ungarn).

Et vedtak om allmenngjøring vil vanligvis ha samme rekkevidde som tariffavtalen, slik denne er avgrenset bransjemessig, yrkesmessig og eventuelt geografisk. Utenfor Norden er det uvanlig å finne krav om at tariffavtalen må være landsdekkende for at den skal kunne allmenngjøres. Dette har nok sammenheng med at regionsnivået er svært viktig for inngåelse av tariffavtaler i mange kontinentale land. I flere østeuropeiske land skilles det mellom tariffavtaler inngått av én arbeidsgiver og tariffavtaler inngått av flere arbeidsgivere. Den siste typen tariffavtaler kan allmenngjøres. I Frankrike, Portugal og Spania kan beslutningsorganet ellers bestemme at en tariffavtale skal allmenngjøres ut over sine avgrensninger. Dette kan skje både geografisk og i bransjemessig forstand.<sup>14</sup>

## Beslutningsorgan

Det organ som beslutter allmenngjøring, er som regel et ordinært statlig forvaltningsorgan, gjerne det departementet som arbeidsrettslige forhold sorterer under. Forut for en beslutning er det vanlig at partene enten høres, eller det kan være opprettet egne rådgivende partssammensatte organ som avgir uttalelse. Slike organ kan i praksis ha stor betydning, enten fordi enighet her er vanskelig rent politisk å overprøve (Frankrike) eller fordi en av partene i praksis har veto (Tyskland, se kapittel 4). Utformingen av

<sup>14</sup> Rios Salmerón, Bartolomé og Francisca Ferrando Garcia (2002): *The role of collective bargaining. Spain*. Paper presented at the tenth meeting of European Labour Court Judges, Stockholm September 2002, Despax, Michel og Jacques Rojot (1987): *Labour Law and Industrial Relations in France*. Deventer: Kluwer, s 265, og Pinto, Mário, Pedro Furtado Martins og António Nunes de Carvalho (1996): *European employment and industrial relations glossary: Portugal*. London: Sweet & Maxwell

slike organ gjenspeiler ellers partsorganiseringen, og spesielt i land med fragmentert arbeidstakerorganisering (Frankrike, Spania) finnes det detaljerte bestemmelser om representasjon og flertallsavgjørelser. Den norske konstruksjonen, hvor tariffavtalens parter skal være representert i selve beslutningsorganet, ser ut til å være unik.

## Hyppighet

Når det gjelder mengden av tariffavtaler som etter endt prosess allmenngjøres, alternativt hvor stor andel av privat sektor som dekkes av allmenngjorte tariffavtaler, kan vi først dele landene i to store grupper. Den første store gruppen består av land hvor alle eller de aller fleste tariffavtaler som tilfredsstillende de formelle kriteriene allmenngjøres. Bortsett fra Romania består gruppen av vesteuropeiske land. Både i Belgia, Finland, Hellas, Portugal og Spania kan man også si at (visse) tariffavtaler er allmenngjorte idet de inngås, prosessen går i stedet ut på å bekrefte og offentliggjøre dette.

I en noe større gruppe land, der hvor bare et fåtall tariffavtaler allmenngjøres eller bare en mindre del av arbeidsmarkedet dekkes av allmenngjorte tariffavtaler, kan vi først skille ut Irland og Luxembourg. I disse to landene har allmenngjøring lenge hatt liten praktisk betydning, uten at det av den grunn er lansert forslag om endring av kriterier for å allmenngjøre. I Østerrike har allmenngjøring liten betydning fordi det kun unntaksvis er bruk for instrumentet. Dette skyldes at tariffavtaler inngås av handelskamre på arbeidsgiversiden, og nesten alle bedrifter i privat sektor er medlem av disse. Det samme var i hovedsak tilfellet i Slovenia inntil 2006, med full tariffavtaledekning og ingen behov for allmenngjøring som resultat. Etter at obligatorisk medlemskap i handelskamrene er vedtatt avviklet, har tariffavtaledekningen falt, og diskusjonene om allmenngjøring tiltatt. Det er ikke kjent om allmenngjøring av bransjeavtaler siden dette har funnet sted.

I Tyskland har det siden midten av 1990-tallet vært økende uenighet om allmenngjøring mellom de to hovedorganisasjonene i arbeidslivet, med det resultat at antallet allmenngjorte tariffavtaler har gått ned. Innenfor byggfagene finnes det imidlertid siden 1996 en egen prosedyre for allmenngjøring av lønns- og feriebestemmelser, og her er allmenngjøring regelen. Ordningen er siden utvidet til å omfatte flere bransjer, jmfør kapittel 4. I Norge er allmenngjøring så langt begrenset til verkstedindustrien og elektrofagene ved syv petrokjemiske anlegg, byggfagene, jordbruket og verftsindustrien nasjonalt samt til elektrofagene i Oslo-området (alle arbeideravtaler).

## Innhold

Når det gjelder tariffavtalers innhold, er det for det første vanlig å skille mellom kontraktsmessige og normative bestemmelser. De kontraktsmessige er myntet på rettigheter og plikter for tariffavtalens parter, og kan omfatte for eksempel fredsplikt, forhand-

lingsbestemmelser, tariffavtalenes varighet og bestemmelser om tolkningstviser. Slike bestemmelser allmenngjøres ikke.

Normative bestemmelser omfatter regler som angår andre enn tariffavtalens parter, altså regler som får (vertikal) virkning i det enkelte arbeidsforhold. Slike bestemmelser kan igjen deles i to: Normative individuelle bestemmelser og normative kollektive bestemmelser. I Norge, Estland, Finland og Østerrike er det kun normative individuelle bestemmelser som kan allmenngjøres. Slike bestemmelser gjelder som minsterettigheter for det enkelte arbeidsforhold.

I de øvrige landene er det i utgangspunktet ingen hindringer i veien for å allmenngjøre også normative kollektive bestemmelser. Eksempler på slike kan være rett til forhandlinger og medbestemmelse på bedriftsnivå, alders- og uførepensjonsordninger, supplerende ytelser til trygdeutbetalinger, feriefond, yrkeskvalifisering og ulike varianter av sosiale fond finansiert av lønnstrekk fra arbeidstaker og bidrag fra arbeidsgiver. Slike fond kan ha ulike formål, som for eksempel å bidra til bedre overholdelse av tariffavtalene eller å drive barnehager. I noen tilfeller kan rettighetene i fondene i tillegg være reservert arbeidstakerorganisasjonen eller arbeidstakerorganisasjonens medlemmer.<sup>15</sup>

Mens norske vedtak om allmenngjøring i hovedsak er konsentrert til visse bestemmelser om lønn, arbeidstidens lengde og betaling for spesielle arbeidstidsordninger, allmenngjøres hele eller det aller meste av tariffavtalen som hovedregel i de øvrige europeiske land. Med andre ord er langt flere av de normative bestemmelsene inkludert i et eventuelt vedtak. I Norge innebærer i tillegg allmenngjøringsforskriftene en nyskriving og supplerer av tariffavtalenes tekst. Den norske Tariffnemnda har også myndighet til å fastsette andre lønnsnivåer enn tariffavtalens lønnssetser. Noen tilsvarende kompetanse er ikke funnet for beslutningsorganene i andre europeiske land.<sup>16</sup>

Det må legges til at tariffavtalene i de forskjellige landene ikke nødvendigvis dekker samme tema. Dette kan kanskje enklest illustreres ved den norske bransjetradisjonen med å samle flest mulige tariffbestemmelser i ett og samme hefte eller endog bok. Denne tradisjonen har vi felles med Danmark, Finland og (i noen grad) Sverige. På kontinentet finner vi samme tradisjon i for eksempel Nederland, mens i Tyskland er det vanligere å stykke opp temaene og inngå separate tariffavtaler for hvert tema (jf kapittel 4). I Norge ville dette bety separate tariffavtaler om for eksempel lønn, arbeidstid,

<sup>15</sup> Se for eksempel Blanpain, Roger (1996): *Labour Law in Belgium*. Brussel: Kluwer, s 277, og den nederlandske tariffavtalen innen metall- og elektrofagene, § 10.3. Det kan ellers nevnes at Nederland har fortsatt sin praksis fra 1930-tallet med å nøye vurdere om ulike tariffbestemmelser skal unntas allmenngjøring (Hamburger op cit s 193). Dette kan være bestemmelser som strider mot lov eller som kan virke diskriminerende, bestemmelser som kan fremme forretningsmessig monopol og tariffestede fondsordninger som ikke oppfyller visse krav til formål, drift og brukerrettigheter.

<sup>16</sup> Av slike årsaker og grunnet forhold ved beslutningsprosessen kan det diskuteres om den norske allmenngjøringsordningen har særtrekk som kunne begrunne en annen betegnelse, jf Evju, Stein (2009): «Allmenngjøring på norsk», i *Arbeidsrett og arbeidsliv*, vol 4 no 1, s 23ff.

ansettelsesvilkår og så videre og for mange av bilagene. Det er all grunn til å anta at det er betydelig variasjon i dette også ellers på kontinentet. Kjennskap til at en bransje er dekket av en allmenngjort tariffavtale betyr derfor ikke nødvendigvis at for eksempel lønnsbestemmelser er omfattet, selv om det nok som oftest vil være slik.

## Andre forhold

Det er ikke vanlig at det etableres omfattende kontroll- og sanksjonssystemer knyttet til overholdelse av vedtak om allmenngjøring. Vekten ligger i stedet på informasjon og veiledning i offentlig regi, samt å gjøre de allmenngjorte tariffavtalene tilgjengelige. Unntak finnes likevel. I Belgia og Frankrike er det knyttet strafferettslige sanksjoner til det at en arbeidsgiver ikke følger en allmenngjort tariffavtale.<sup>17</sup> I Tyskland følger det særlige sanksjoner ved brudd på AEntG (se kapittel 4). Ellers er det et fellestrekk at allmenngjøringen etablerer en individuell søksmålskompetanse for de ordinære domstoler, slik at en arbeidstaker selv (eller med støtte av en arbeidstakerorganisasjon) kan få dom for sine rettigheter.

Statens sentrale rolle i de fleste allmenngjøringsordningene gjør at allmenngjøring kan politiseres. Det klareste eksempelet på dette er kanskje Nederland, hvor regjeringen ved to anledninger tolket et hvilende krav om den offentlige interesse på en slik måte at det ble øvd press på organisasjonene under tariffrevisjonene. På midten av 1990-tallet truet regjeringen med å ikke allmenngjøre tariffavtaler hvis organisasjonene ikke etterkom et ønske om å minske avstanden mellom lovfestet minstelønn og tariffavtalt minstelønn. Regjeringen vant frem ved at de tariffavtalte minstelønnsatsene ble holdt igjen.<sup>18</sup> Sommeren 2004 truet regjeringen blant annet med at fra og med 1. november 2004 så ville tariffavtaler som inneholdt lønnstillegg ikke bli vedtatt allmenngjort. I dette tilfellet medvirket et bredt inntektspolitisk forlik til at regjeringen trakk trusselen tilbake.<sup>19</sup> De to episodene innebar først og fremst motsetning mellom regjeringen og den organiserte arbeidstakersiden, og hovedorganisasjonene på arbeidstakersiden

<sup>17</sup> Se for eksempel Despax, Michel og Jacques Rojot (1987): *Labour Law and Industrial Relations in France*. Deventer: Kluwer, s 271 og Blanpain, Roger (1996): *Labour Law in Belgium*. Brussel: Kluwer, s 276. Det belgiske eksemplet gjelder kun tariffavtaler som etter søknad er allmenngjort.

<sup>18</sup> Jf Visser, Jelle og Anton Hemerijck (1997): *A Dutch Miracle*. Amsterdam: Amsterdam University Press, s 108f.

<sup>19</sup> Se for eksempel EIRO (NL0408104F): *Employers and government propose industrial relations reform og EIRO (NL0411101N): Tripartite agreement follows turbulent autumn*.

hevdet at truslene i 2004 var brudd på sentrale ILO-konvensjoner og Den europeiske sosialpakt.<sup>20</sup>

Allmenngjøring kan ha virkninger på partsorganiseringen. Spesielt fra den organiserte arbeidstakersiden i de skandinaviske landene uttrykkes det ofte bekymring for at omfattende allmenngjøring av tariffavtaler svekker motivene for å organisere seg. Siden begynnelsen av 1980-tallet har også organisasjonsgraden på arbeidstakersiden falt til dels sterkt i alle europeiske land utenfor Norden. Den direkte sammenheng er imidlertid vanskelig å påvise, og det er sannsynligvis ganske andre faktorer som forklarer fallet i organisasjonsgrad. Samtidig er det slik at den største gruppen arbeidstakere som får tariffgodter uten å måtte betale for organisasjonsmedlemskap, er uorganiserte i ordinært tariffbundne bedrifter. I for eksempel Nederland var organisasjonsgraden rundt årtusenskiftet cirka 20 prosent, mens tariffavtaledekningen var 84 prosent. Kun 9 prosentpoeng av tariffavtaledekningen kunne føres tilbake til allmenngjøring. 75 prosentpoeng var med andre ord «ordinær» tariffavtaledekning i privat og offentlig sektor, altså arbeidstakere som enten var bundet av tariffavtalene gjennom organisasjonsmedlemskap eller dekket av avtalenes vanlige ufravikelighetsvirkninger.<sup>21</sup> Det kan også hevdes at de arbeidstakerne som dekkes av allmenngjøring kan være vanskeligere å rekruttere enn andre. De vil i all hovedsak arbeide i bedrifter som ikke er arbeidsgiverorganisert, og hvor det ikke finnes tillitsvalgte. Grunnlaget for organisering er dermed uansett svakere enn overfor uorganiserte arbeidstakere i tariffbundne bedrifter.

Den norske praksisen med å kun allmenngjøre minstelønnsatser og strengt utvalgte øvrige tariffbestemmelser gjør også at tariffavtalen i stor grad beholder sin karakter av et reservert gode. På dette området er imidlertid norske forhold særegne i Europa. Det nærmeste en kommer, er Estland, hvor allmenngjøring begrenses til individuelle regler om lønn, arbeidstid og hvile.<sup>22</sup> Samtidig kan det nevnes at allmenngjøring i Storbritannia på 1930-tallet, som dekket bomullsindustrien, kun omfattet lønn.<sup>23</sup> Dette ble gjort ut fra en avveining mellom hva som burde komme alle arbeidstakere til gode og hvilken fordel de som allerede var dekket oppnådde av at nye tema ble allmenngjort.

For den organiserte arbeidsgiversiden tyder erfaringene fra en rekke land på at allmenngjøring av tariffavtaler har en positiv effekt på organisasjonsgraden. En årsak til dette er at medlemskap er eneste mulighet til å påvirke de tariffvilkår som bedriften

<sup>20</sup> Jf klage av 19. august 2004 fra FNV, CNV og MHP til Den internasjonale arbeidsorganisasjonen og klage av 20. august 2004 til Europarådet.

<sup>21</sup> Kilde: Rojer, M. F. P (2002): *De betekenis van de CAO en het algemeen verbindend verklaren van CAO's* Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, s 9f.

<sup>22</sup> En ekstern evaluering har nylig foreslått at også ferie omfattes, jf Ahlberg, Kerstin og Niklas Bruun (2009): *The future of extension of collective agreements in Estonia* (Tallin: Sotsiaal Ministeerium).

<sup>23</sup> Hamburger (1939): «The Extension of Collective Agreements to cover Entire Trades and Industries», i *International Labour Review*, vol XL, no 2, s. 174.

uansett blir pålagt å følge. I tillegg vil service knyttet til å praktisere tariffavtaler bli mer etterspurt, og slik service har som regel arbeidsgiverorganisasjonene monopol på. Der hvor fondsordninger og lignende allmenngjøres, vil medlemskap også forenkle tilgangen til disse.<sup>24</sup>

Et forhold som vanskelig lar seg systematisere, er ulike regler for hvordan en allmenngjøring setter til side andre tariffavtaler, og spesielt muligheter for enkeltbedrifter til å oppnå unntak fra et vedtak om allmenngjøring. På dette området er innslaget av nasjonale innfallsvinkler og særegenheter betydelig. For eksempel inngår problemstillingene i en mer omfattende fransk diskusjon om forholdet mellom bedriftsvis og sektorvis tariffavtaler, hvor de førstnevnte fikk utvidet betydning ved lovendring i 2004.<sup>25</sup>

To ytterpunkter kan likevel nevnes. I Norge vil et vedtak om allmenngjøring i Tariffnemnda sette til side både individuelle arbeidsavtaler og tariffavtaler med dårligere vilkår. Dette er også hovedregelen ellers i Europa. Et unntak er Nederland, hvor departementet kan unnta en enkeltvirksomhet på basis av gitte kriterier. Hvis partene i en tariffavtale har unntatt en enkeltvirksomhet fra dekningsområdet, blir virksomheten også unntatt allmenngjøring. Bestemmelsene har vært utsatt for betydelig kritikk, og praksisen ble strammet inn i 2007.<sup>26</sup> Et annet unntak er Finland (se kapittel 3). Et tredje unntak er Polen, hvor en allmenngjøring er gyldig inntil en virksomhet bindes av en tariffavtale inngått av flere arbeidsgivere.<sup>27</sup>

Allmenngjøring innebærer en prosess hvor udekkede bedrifter og arbeidstakere må følge tariffbestemmelser. Slik sett er det nærliggende å tenke seg at allmenngjøring kan påvirke bedriftenes konkurransesituasjon og adferd når det gjelder sysselsetting. Gode forskningsstudier av dette er imidlertid vanskelige å finne, selv om det er eksempler både fra Finland og Tyskland (jf kapittel 3 og 4, i begge tilfeller mot slutten). Det virker i stedet som om spesielt sysselsettingsvirkninger er langt mer utforsket når det gjelder lovfestet minstelønn. Logikken vil ikke være helt forskjellig, det gjelder å finne situasjoner hvor en kan sammenligne sysselsettingsmulighetene for arbeidstakere med og

<sup>24</sup> Stokke, Torgeir Aarvaag, Stein Evju og Hans Otto Frøland (2003): *Det kollektive arbeidslivet*. Oslo: Universitetsforlaget, s 47. Årsaksforholdet er ellers godt belagt i forskning, se for eksempel Traxler, Franz (2006): «Economic internationalization and the organizational dilemma of employers associations. A comparison of 20 OECD countries», i Streeck, Wolfgang (et al) (ed): *Governing Interests. Business associations facing internationalization*. London: Routledge.

<sup>25</sup> Se f.eks. Eiro (FR0404105F): *Collective bargaining reform law passed*.

<sup>26</sup> Peijpe, Taco van (2008): «If Vaxholm Were in Holland: Interest Conflicts and EU Labour Law in a Comparative Perspective», i Rönmar, Mia (ed.): *EU Industrial Relations v. National Industrial Relations*. Haag: Kluwer og Eiro (NL0403102F): *Most employers positive about extension of collective agreements*.

<sup>27</sup> Hajn, Zbigniew (2003): «Collective Labour Agreements and Contracts of Employment in Polish Labour Law», i Seweryński, Michael (ed): *Collective agreements and Individual Contracts of Employment*. Haag: Kluwer.

uten minstelønn, eventuelt før og etter innføring, endring eller bortfall av minstelønn. Slik sett er norske (og tyske) forhold knyttet til allmenngjøring i utgangspunktet egnet for analyse, mens tilsvarende eksperimentsituasjoner kanskje dukker opp sjeldnere i andre land med lange allmenngjøringstradisjoner.

Når det gjelder økonomiske og spesielt sysselsettingsmessige effekter av lovfestet minstelønn, kan forskningen i hovedsak deles i to. De fleste studier av minstelønn i USA ser ut til å konkludere med at sysselsettingsmulighetene reduseres (spesielt for ufaglærte, lavtlønte og yngre arbeidstakere).<sup>28</sup> Det finnes imidlertid viktige unntak. I Europa er funnene langt mer variert, og ofte avdekkes ikke effekter av (endret) minstelønn på sysselsetting.<sup>29</sup>

## Avslutning

Mens allmenngjøring tidligere har vært et omstridt virkemiddel både politisk og mellom partene i flere europeiske land, synes det nå mer allment akseptert.<sup>30</sup> Dette gjelder også blant arbeidsgiverne. Jacobs (2005:110) bemerker for eksempel om nederlandske forhold at:

«Most Dutch employers see extension as a positive instrument which averts excessive competition and therefore excessive labour market unrest. They believe that individual or enterprise-level wage setting creates more conflict than collective wage setting. The government favours extension because a wide range of extended collective agreements gives it a good excuse to avoid legislation and to leave standard setting to the social partners.»<sup>31</sup>

<sup>28</sup> Oversikter finnes for eksempel Neumark, David og William L. Wascher (2007): «Minimum Wages and Employment», i *Foundations and Trends in Microeconomics*, vol 3, nr 1-2 og Neumark og Wascher (2008): *Minimum wages* (Cambridge MA: The MIT Press).

<sup>29</sup> Vaughan-Whitehead, Daniel (red) (2010): *The Minimum Wage Revisited in the Enlarged EU* (Cheltenham: Edward Elgar).

<sup>30</sup> Supiot, Alain et al (2001): *Beyond Employment. Changes in Work and the Future of Labour Law in Europe*. Oxford: Oxford University Press, s 97.

<sup>31</sup> Jacobs, T.J.M. (2005): «The Netherlands: In the tradition of intersectoral pacts», i Blanke, Thomas and Edgar Rose (ed): *Collective Bargaining and Wages in Comparative Perspective*. Haag: Kluwer. Se også Eiro (NL0403102F): *Most employers positive about extension of collective agreements* for mer om nederlandske arbeidsgiverholdninger.

Det kan være et moment i denne sammenhengen at desentralisering av lønnsdannelsen i en del kontinentale land ikke er kommet like langt som i Norge og Skandinavia.<sup>32</sup> Mens minstelønnsavtaler som forutsetter lokal lønnsdannelse dominerer i de skandinaviske landene, er utbredelsen av typiske normallønnsavtaler betydelig i for eksempel Nederland. Virkningene av allmenngjøring på arbeidsgivere kan bli mer komplekse når det dreier seg om minstelønnsavtaler enn normallønnsavtaler, siden konkurranse ikke i samme grad reguleres.

De tyske forholdene er likevel et klart unntak når det gjelder aksept for allmenngjøring (se nærmere i kapittel 4). Et annet unntak er Tsjekkia. Lovgivning fra 1991 gjorde her lite annet enn å konstatere at departementet kunne allmenngjøre en tariffavtale. Ut over dette ble det i et trepartsorgan oppnådd enighet om visse prosedyrer for allmenngjøring. Samtidig som allmenngjøring forble et kontroversielt tema, hadde det et lavt omfang. Dette ble endret i 2005, da ny lovgivning om allmenngjøring av tariffavtaler ble introdusert. Her settes det som betingelse at den arbeidstaker- og arbeidsgiverorganisasjonen som anmoder om allmenngjøring er de største innen sektoren, og at anmodningen er felles. Siden dette er allmenngjøring tatt i bruk blant annet innenfor byggfagene.

Ser man på de opprinnelige begrunnelsene for å ta i bruk allmenngjøring av tariffavtaler i europeiske land, er disse som regel orientert mot innenlandske forhold. Ønsket om å unngå konkurranse og press på visse lønns- og arbeidsvilkår har hatt støtte fra både arbeidstakersiden, arbeidsgiversiden og myndighetene. Denne begrunnelsen gjelder med samme styrke i dag, i forbindelse med nedbygging av nasjonale stengsler på arbeidsmarkedet. Det eneste store landet med omfattende strid om allmenngjøring, er som nevnt Tyskland. Ellers ser apparatene for allmenngjøring ut til å fungere som før, eventuelt med justeringer for å forbedre behandlingsprosessen og vedtakenes etterlevelse.

<sup>32</sup> Stokke, Torgeir Aarvaag (2008): «The Anatomy of Two-tier Bargaining models», i *European Journal of Industrial Relations*, vol 14, no 1.

### 3 Allmenngjøring i Finland<sup>1</sup>

Åsmund Arup Seip

#### Historisk bakgrunn

Hensikten med å innføre allmenngjøring av tariffavtaler i Finland var å etablere et system for fastsetting av minimumslønninger. Ved ikrafttredelsen av *Arbetsavtalslagen* av 1970 skulle landsomfattende tariffavtaler være allment bindende dersom de kunne anses å være allmenne innenfor sin bransje.<sup>2</sup> De allmenngjorte tariffavtalene skulle fungere som minimumsvilkår for arbeidstakere som ikke på annen måte var bundet av tariffavtale. Gjennom rettspraksis ble loven tolket slik at en tariffavtale var allmenngyldig dersom omtrent halvparten av bransjens arbeidstakere var ansatt hos en arbeidsgiver som var medlem av en arbeidsgiverorganisasjon, og gjennom dette bundet av en tariffavtale.<sup>3</sup> I henhold til loven ble en slik tariffavtale automatisk allment bindende i det øyeblikket den var inngått.

Systemet viste seg imidlertid å skape enkelte problemer i praksis. Først og fremst kunne det oppstå uenighet om en avtale var «allmenn» innenfor bransjen, og dermed skulle være allment bindende. Slik uenighet kunne bare løses gjennom en avgjørelse i de allmenne domstolene, i siste instans Högsta domstolen.<sup>4</sup>

Da regjeringen la fram forslag til ny arbeidsrettslovgivning i år 2000, var et av målene å rydde av veien noen av de uklarheter om allmenngjøring den tidligere loven hadde

<sup>1</sup> Takk til Ari Pulkkinen og Hannele Larinen (Arbetarskyddsavdelningen, Social- och hälsovårdsministeriet), Martti Virtanen (Suomen Kauppan Liitto), Koivu Simopekka (EK), Eve Kyntäjä (SAK) og Juha Ojala (PAM), som alle har bidratt med informasjon.

<sup>2</sup> Om «riksomfattande kollektivavtal... anses vara allmänt i vederbörande bransch.» Lag om arbetsavtal 1970/320, 17 §.

<sup>3</sup> Suviranta, Antti (1990): «Finland» i Sigeman, Tore m.fl.: *Arbetsrätten i Norden*, Stockholm: Nordisk Ministerråd, s. 117.

<sup>4</sup> Sarkko, Kaarlo (1981): *Arbetsrätt. Allmän del*. Helsingfors: Finlands Juristförbunds Förlags AB, s. 234. Se også *Regeringens proposition till Riksdagen med förslag till arbetsavtalslag och till vissa lagar som har samband med den*, RP 157/2000, s. 77.

skapt. Den gamle loven hadde ifølge regjeringen «föranlett en hel del tolknings- och tillämpningsproblem samt meningsskiljaktigheter.»<sup>5</sup> Den nye *Arbetsavtalslagen* av 2001 styrket og tydeliggjorde allmenngjøringen av tariffavtaler. Det ble opprettet en nemnd med tre uavhengige medlemmer som skulle fastslå hvorvidt en landsomfattende tariffavtale var representativ innenfor sitt avtaleområde, og dermed skulle anses å være allment bindende.<sup>6</sup> Usikkerhet knyttet til om en avtale skulle være bindende eller ikke skulle derved unngås gjennom en egen prosedyre for å fastslå dette. Som grunnlag for beslutningene skulle nemnden ifølge regjeringens forslag til lov legge vekt på det statistiske materialet som kunne vise grunnlaget for representativitet, det vil si at rundt halvparten av arbeidstakerne innenfor en bransje omfattes av tariffavtalen. I tillegg skulle nemnden legge vekt på i hvilken grad tariffvirksomheten var akseptert innenfor bransjen (*hur vedertagen kollektivavtalsverksamheten... är*), organisasjonsgraden på arbeidstaker- og arbeidsgiversiden, samt hensynet til målsettingen med å gjøre tariffavtaler allment bindende, nemlig å etablere minimumsvilkår for arbeidstakere som var ansatt hos arbeidsgivere som ikke var organiserte.<sup>7</sup>

Dette lovforslaget bygget på et kompromiss mellom ulike fraksjoner både blant organisasjonene og internt i regjeringen.<sup>8</sup> I en evaluering av systemet for allmenngjøring av tariffavtaler uttalte regjeringen i 2004 at systemet ser ut til å være velfungerende, og at det ikke var aktuelt å foreta endringer ved systemet. Regjeringen mente likevel det var reist spørsmål ved arbeidsvilkårene i områder som falt utenfor de bransjene der tariffavtalene var allmenngjort, spesielt i forhold som dreiet seg om overvåkning av ansettelsesvilkår for utenlandske arbeidstakere.<sup>9</sup>

## Kriterier for allmenngjøring av tariffavtaler

*Arbetsavtalslagen* fastsetter når en arbeidsgiver, som minstekrav, skal følge bestemmelsene i en tariffavtale. Det er de individuelle bestemmelsene (individualnormene) om lønns- og arbeidsvilkår som allmenngjøres. Disse gjelder som minimumsbestemmelser. Tariffavtalebestemmelser som gjelder reguleringen av partsrelasjonen (for eksempel rettigheter knyttet til forhandlinger, drøftinger og lignende) allmenngjøres ikke.

<sup>5</sup> RP 157/2000, s. 76.

<sup>6</sup> Lag om fastställande av kollektivavtals allmänt bindande verkan 26.1.2001/56, 1, 2 §§.

<sup>7</sup> RP 157/2000, s. 76 f.

<sup>8</sup> [www.eiro.eurofound.eu.int/2000/09/feature/fi0009161f.html](http://www.eiro.eurofound.eu.int/2000/09/feature/fi0009161f.html).

<sup>9</sup> *Statsrådets redogörelse om arbetslivet* SRR 4/2004, s. 55.

Bestemmelser som gjelder arbeidsmiljø og forhold på arbeidsplassen anses imidlertid å være allmenngjort.<sup>10</sup>

Loven stiller opp tre krav som gjør en tariffavtale allment bindende: 1) den skal være landsomfattende (*ett riksomfattande kollektivavtal*), 2) den skal anses som representativ for bransjen (*anses vara representativt för branschen i fråga*), og 3) den skal gjelde det samme eller tilsvarende arbeid som arbeidstakeren utfører (*som gäller det arbete som arbetstagaren utför eller ett därmed närmast jämförbart arbete*).<sup>11</sup>

Kravet om at en tariffavtale skal være landsomfattende viser til avtalens omfangsbestemmelse, og gjør at avtaler inngått med lokale fagforeninger eller forbund ikke kan allmenngjøres. Det kan heller ikke avtaler som gjelder et enkelt foretak, selv om foretaket dekker hele landet og avtalepartene er landsomfattende organisasjoner.

Grensene mellom de ulike bransjene dras vanligvis på bakgrunn av omfangsbestemmelsene i de gjeldende tariffavtalene. Det gir ulik definisjon av bransje avhengig av om arbeidstakerorganisasjonen organiserer etter et industriforbundsprinsipp (alle yrkesgrupper innenfor en industrigren, for eksempel metallindustrien) eller om arbeidstakerorganisasjonen organiserer en yrkesgruppe på tvers av bransjer (for eksempel elektrikere).<sup>12</sup> Statistikken som viser antallet ansatte innenfor de ulike næringene bygger enkelte ganger på en annen næringsinndeling enn den som følger tariffavtalenes omfangsbestemmelser. Dette skal det tas hensyn til under avgjørelsen om representativitet innenfor en bransje.<sup>13</sup>

Loven selv sier ikke noe om hvordan man skal forstå uttrykket «representativt» innenfor bransjen. Med utgangspunkt i tidligere rettspraksis er representativitet blitt tolket dit hen at en avtale er representativ dersom «cirka hälften av arbetstagarna inom en bransch» omfattes av en tariffavtale.<sup>14</sup> Å omfattes av en avtale betyr i denne sammenheng at arbeidsgiver er bundet til å benytte avtalen overfor arbeidstakerne (fordi arbeidsgiver har inngått tariffavtale eller er medlem av en arbeidsgiverorganisasjon som er bundet av en tariffavtale), uavhengig av om de ansatte er organisert eller hvor de er organisert. Regjeringens målsetting med lovendringen var imidlertid å skape et stabilt system som kunne fungere med svingninger i organisasjonsmønsteret, «också då representativiteten varierar och situationen är ostabil.»<sup>15</sup> I forarbeidene til loven blir det derfor pekt på at nemnden skal legge vekt på i hvilken grad avtalevirksom-

<sup>10</sup> Sarkko, Kaarlo (1981) s. 238; Bruun og Koskull (2003): *Allmän arbetsrätt*, Helsingfors: Schildts Förlags AB, s. 165.

<sup>11</sup> Arbetsavtalslag 2001/55, 2:7.1

<sup>12</sup> Bruun og Koskull (2003) s. 161; Sarkko, Kaarlo (1981) s. 231 f.

<sup>13</sup> RP 157/2000, s. 76.

<sup>14</sup> Bruun og Koskull (2003) s. 161.

<sup>15</sup> RP 157/2000, s. 76.

heten er akseptert innenfor bransjen, samt organisasjonsgraden på arbeidstaker- og arbeidsgiversiden. Dette kan tolkes slik at nemnden kan avvike noe fra kravet om 50 prosent tariffavtaledekning for eksempel om bransjen er ung med en økende tariffavtaledekning eller har en lang og stabil historie med en dominerende avtale, selv om avtaledekningen ikke når helt opp i 50 prosent.<sup>16</sup> I proposisjonen viser regjeringen også til at hensynet til målsettingen med å gjøre tariffavtaler allment bindende skal iakttas ved en eventuell allmenngjøring.

Hvilken betydning disse tilleggskriteriene har for nemndens arbeid, er vanskelig å si. Sekretariatet for nemnden som fatter beslutning om allmenngjøring opplyser at man i dag praktiserer en tariffavtaledekning på 46 prosent eller mer som uttrykk for representativitet.<sup>17</sup> Det er mulig denne praksisen gjenspeiler det rommet for skjønn som forarbeidene til loven åpenbart åpner for.

Praksis og struktur innenfor det finske tariffavtalesystemet brukes som utgangspunkt for å bestemme hvilken tariffavtale som skal gjelde for de ulike typene arbeid. Innenfor de deler av industrien der industriforbundsprinsippet har vært dominerende, vil ulike yrkesgrupper falle inn under den samme tariffavtalen. Det er for eksempel tilfelle innenfor metall-, papir- og byggebransjen, der både snekkere og rengjøringspersonale omfattes av samme tariffavtale.<sup>18</sup> Innenfor servicenæringene benyttes ofte yrkestilhørighet for å bestemme avtaletilknytning, men grensdragning kan være problematisk. En domsavgjørelse i Högsta domstolen fra 1992 fastslår at ansatte ved en arbeidsplasskafé i en transportbedrift ikke skal følge den allmenngjorte tariffavtalen for hotell-, restaurant- og kafébransjen, men derimot tariffavtalen for bilbransjens serviceverksteder, i tråd med industriforbundsprinsippet.<sup>19</sup>

## To eller flere avtaler på samme område

Systemet med allmenngjøring av tariffavtaler gjør at en arbeidsgiver kan være bundet av en tariffavtale på to måter. Arbeidsgiver kan være bundet av en tariffavtale i henhold til *Kollektivavtalslagen* fordi arbeidsgiver har inngått en tariffavtale med en arbeidstakerorganisasjon eller er medlem av en arbeidsgiverorganisasjon som er bundet av en tariffavtale. Denne bindingen kalles normalbinding. En arbeidsgiver kan også

<sup>16</sup> Bruun og Koskull (2003) s. 162.

<sup>17</sup> Intervju med sekretariatet for *Nämnden för fastställande av kollektivavtals allmänt bindande verkan*, november 2009.

<sup>18</sup> Bruun og Koskull (2003) s. 162.

<sup>19</sup> HD 1992:187. <http://www.finlex.fi/sv/oikeus/kko/kko/1992/19920187>.

være allment bundet til å følge visse bestemmelser (de individuelle rettighetene) i en tariffavtale i henhold til *Arbetsavtalslagen* og bestemmelsene om allmenngjøring av tariffavtalen.

I den tidligere lovgivningen hersket det uklarhet om hvordan arbeidsgiver skulle være bundet dersom det var to eller flere avtaler innenfor samme område. En arbeidsgiver kunne være bundet gjennom en egen tariffavtale med en arbeidstakerforening innenfor en bransje der en annen tariffavtale var allmenngjort. Ved lovendringen i 2001 ble forholdet mellom normalbindig og allment bindende tariffavtaler gjort klarere. Dersom en arbeidsgiver har inngått en tariffavtale med en landsomfattende arbeidstakerorganisasjon, er arbeidsgiveren ikke bundet til å følge den allmenngjorte tariffavtalen.<sup>20</sup>

## Særskilte bestemmelser for innleid arbeidskraft

Fra introduksjonen av allmenngjøring av tariffavtaler i Finland med *Arbetsavtalslagen* i 1970 og fram til den nye loven ble vedtatt i 2001, ble ulike former for outsourcing mer vanlig, og bruken av innleid arbeidskraft vokste. Dette reiste en debatt om hvorvidt slik bruk av arbeidskraft svekket formålet med allmenngjøringen av tariffavtaler. Mange virksomheter som leide ut arbeidskraft var ikke bundet av en allmenngjort tariffavtale.

*Arbetsavtalslagen* av 2001 fikk en egen bestemmelse om hvilken tariffavtale som skal gjelde ved bruk av innleide arbeidstakere. Dersom en arbeidsgiver som leier ut arbeidskraft ikke selv er bundet av en tariffavtale eller er pliktig å følge en allmenngjort tariffavtale som gjelder den bransjen (utleie-)virksomheten er en del av, skal arbeidsgiveren som leier ut arbeidskraft som minstekrav følge den tariffavtalen som gjelder for bedriften som benytter innleid arbeidskraft. Dette gjelder også dersom bedriften som benytter innleid arbeidskraft bare er forpliktet til å følge en allmenngjort tariffavtale.

Dersom verken virksomheten som leier ut arbeidskraft, eller virksomheten som benytter innleid arbeidskraft, er bundet av tariffavtale, avtales arbeidsbetingelsene i arbeidskontrakt mellom arbeidstaker og arbeidsgiver i utleievirksomheten. Om arbeidsgiver og arbeidstaker ikke har avtalt lønn i arbeidskontrakten, har arbeidstakeren rett til sedvanlig og rimelig lønn for det arbeidet som er utført.<sup>21</sup>

Denne bestemmelsen gjaldt imidlertid ikke utenlandske utstasjonerte arbeidstakere. I 2005 gikk regjeringen til det skritt å endre *Lag om utstationerade arbetstagare* av

<sup>20</sup> Statsrådets redogjörelse om arbetslivet SRR 4/2004, s. 52.

<sup>21</sup> Arbetsavtalslag 2001/55, 2:9, 2:10. Arbetsavtalslagens 10:2 sikrer at bestemmelser i arbeidsavtaler som strider mot sedvane eller kan være urimelige kan jenkjes eller ses bort fra.

1999 for å sikre en minimumsstandard i arbeidsvilkårene for disse, også i situasjoner der arbeidsgiver ikke er bundet av en allmenngjort tariffavtale. I loven ble det fastslått at minimumslønn i arbeidsforhold der arbeidsgiver ikke er bundet av en allmenngjort tariffavtale, skal være sedvanlig og rimelig lønn (*säddvanlig och skälig lön*). I proposisjonen understrekes det at dette ikke er gjennomsnittslønn, men at det for eksempel kan være minimumslønn i en ikke allmenngjort tariffavtale i samme bransje. Denne bestemmelsen er ment å skape like arbeidsvilkår for finske og utenlandske utstasjonerte arbeidstakere der arbeidsgivere ikke er bundet av en allmenngjort tariffavtale.

## Kontroll og håndheving

De tradisjonelle virkemidlene for å få arbeidsgivere og arbeidstakere, som er forpliktet til å følge en tariffavtale, til å leve opp til denne forpliktelsen, er organisasjonenes overvåkingsplikt og en trussel om bøtelegging. I virksomheter som skal følge allmenngjorte tariffavtaler, mangler som oftest organisasjonenes tilstedeværelse. Tvister knyttet til tolkningen og praktiseringen av allmenngjorte tariffavtaler regnes som tvister om arbeidsavtale, og hører dermed ikke til den kollektive arbeidsretten, men faller inn under de alminnelige domstolene. Den enkelte arbeidstaker kan dermed reise sak og søke erstatning dersom det oppstår en tvist.<sup>22</sup>

Det finske arbeidstilsynet (*arbetarskyddsmyndigheterna*) skal overvåke at allmenngjorte tariffavtaler overholdes. Dette skal skje i nært samarbeid med de arbeidsgiver- og arbeidstakerorganisasjonene som har inngått avtalene. Det er imidlertid ikke knyttet noen straffebestemmelser til ikke å følge en allmenngjort tariffavtale.

Tilsynsproblemene har vist seg størst i tilfeller som dreier seg om utenlandske arbeidstakere som er utstasjonert i Finland for å yte tjenester. Ved endringen av loven om utstasjonerte arbeidstakere i 1999 viste regjeringen i proposisjonen til en brist på effektivt tilsyn og håndheving både hos arbeidstilsynet og politimyndighetene, og understreket at målsettingen med lovendringen var å forbedre tilsynsmulighetene og sikre en minimumsstandard i arbeidsvilkår for utstasjonerte arbeidstakere.<sup>23</sup> Ved lovendringen ble utenlandske arbeidsgivere pålagt å ha en stedlig representant som satt på opplysninger om ansettelsesvilkår, lønn og faktisk arbeidstid. Dette skulle lette kontrollarbeidet.

<sup>22</sup> Lag om kollektivavtal 1946/436 §§ 7, 8; Sarkko, Kaarlo (1981) s. 239.

<sup>23</sup> Regeringens proposition till Riksdagen med förslag till lag om ändring av lagen om utstationerade arbetstagare, RP 142/2005 rd, s. 12.

## **Avgjørelser om allmenngjøring i nemnd**

*Nämnden för fastställande av kollektivavtals allmänt bindande verkan* har virket siden 2001, da *Lagen om fastställande av kollektivavtals allmänt bindande verkan* ble vedtatt sammen med en ny *Arbetsavtalslag*. Nemndens oppgave er å fastslå hvilke tariffavtaler som skal være allment bindende, og gjøre vedtak om dette. *Kollektivavtalsgruppen* i *Social- och hälsovårdsministeriets arbetarskyddsavdelning* fungerer som sekretariat for nemnden.

Nemnden består av en leder med juridisk embetseksamen (kompetanse som dommer) og to medlemmer som skal ha kompetanse i arbeidslivsspørsmål. Både leder og medlemmer av nemnden skal opptre uavhengig i sitt oppdrag, og skal ikke kunne anses å representere arbeidsgiver- eller arbeidstakerinteresser. Nemnden utnevnes for fem år om gangen.<sup>24</sup>

Nemnden, og nemndens arbeid, er vel ansett av partene i finsk arbeidsliv, og opprettelsen av nemnden ble i Riksdagen i 2005 trukket fram som en av de mest vellykkede reformene de foregående årene.

## **Prosedyre for allmenngjøring av avtaler**

Arbeidsgiver som inngår eller fornyer en tariffavtale er forpliktet etter loven til å sende en kopi av inngåtte avtaler, og andre relevante opplysninger, til myndighetene.<sup>25</sup> Et sekretariat analyserer materialet og forbereder saker for nemnden. Selv om tariffavtaler bare inngås for en viss periode, blir det ikke gjort nytt vedtak om allmenngjøring hver gang en tariffavtale fornyes. Dersom avtalen anses å være den samme, i lovens forstand, vil vedtaket om allmenngjøring fortsatt være gyldig. Vedtaket om allmenngjøring av tariffavtalen forblir gyldig til nemnden, enten på eget initiativ eller etter søknad om ny behandling, har fattet en annen beslutning, eller til Arbetsdomstolen har behandlet anke over nemndens beslutning.

På grunn av at tariffavtalene til stadighet endres, må nemnden fortløpende vurdere om endringene er av en slik art at det kreves nytt vedtak om allmenngjøring. En ny nemndbehandling er nødvendig dersom avtaleområdet (*tillämpningsområde*) forandres eller tariffavtalen er inngått med nye avtaleparter. I tillegg vil nemnden behandle helt nye kollektivavtaler og avtaler som er en kombinasjon av tidligere behandlede tariffavtaler.

<sup>24</sup> Lag om fastställande av kollektivavtals allmänt bindande verkan 26.1.2001/56.

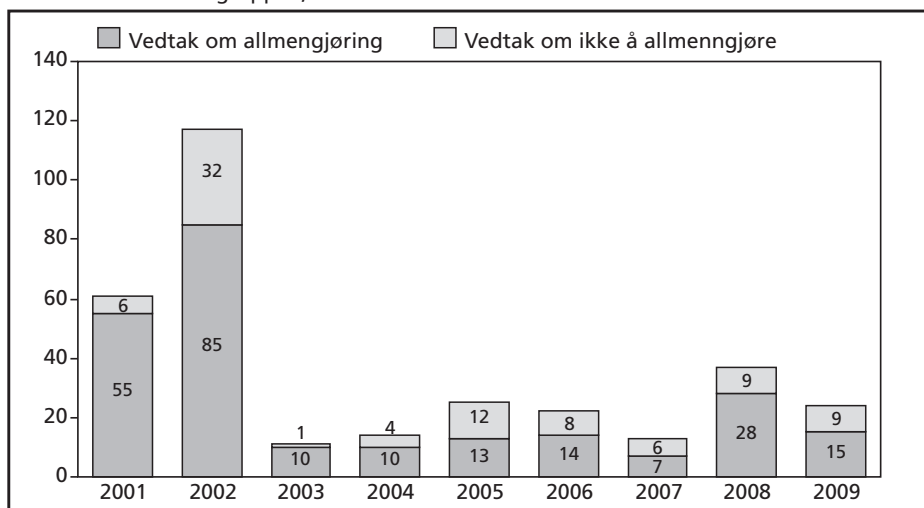
<sup>25</sup> Lag om kollektivavtal 7.6.1946/436, 2 §.

For at nemnden skal kunne følge utviklingen på arbeidsmarkedet og vurdere de forholdene som er av betydning for allmenngjøring av tariffavtalene, utredes representativiteten for hver riksomfattende tariffavtale ved inngangen til hver avtaleperiode på samme måte som da avtalen ble utredet første gang. Dersom det ikke har skjedd vesentlige endringer, konstaterer nemnden dette, og tar ikke tariffavtalen opp til ny behandling. Dersom avtalens parter er endret eller det er registrert endringer i avtaleområdet, har avtalen blitt behandlet på nytt av nemnden.

## Beslutninger om allmenngjøring

Siden 2001 og fram til høsten 2009 har nemnden foretatt 324 enkeltbeslutninger. Dette er beslutninger om en tariffavtale skal allmenngjøres eller ikke. Nemnden har fattet 237 beslutninger med positivt utfall og 87 beslutninger med negativt utfall. Avtaler som har endret avtaleområde eller avtaleparter har blitt behandlet flere ganger. Samlet var det ved utgangen av 2009 158 allmenngjorte avtaler og 40 nasjonale avtaler som ikke er allmenngjort, fordi de ikke fyller kriteriet om tilnærmet 50 prosent tariffdekning.<sup>26</sup> Figur 3.1 viser antallet beslutninger per år. Som det framgår av figuren har antallet beslutninger gått ned etter de første årene, og har holdt seg relativt stabilt etter 2003.

Figur 3.1 Antall nemndvedtak per år fordelt på positivt og negativt utfall på beslutningen. Kilde: Kollektivavtalsgruppen, Social- og helse- og omsorgsdepartementet.



<sup>26</sup> To av disse avtalene fyller kriteriet om 50 prosent tariffdekning av bransjen, men er utformet slik at de ikke kan sies å være ment for en landsomfattende bransje (for eksempel virksomhetsavtaler).

Mellom 15 og 40 beslutninger i året ser ut til å være tilstrekkelig for å vedlikeholde systemet.

Dersom en av partene eller en aktør som er berørt av allmenngjøringen er uenig i nemndens avgjørelse, kan beslutningen ankes til Arbetsdomstolen.<sup>27</sup> Dette har skjedd ved 34 beslutninger siden 2001. Over halvparten av ankene (21) gjaldt vedtak fattet de to første årene. De fleste ankesakene er reist av arbeidstakersiden etter at nemnden har besluttet at en tariffavtale ikke skal allmenngjøres. Arbetsdomstolen har endret nemndens beslutning i ti saker.

Nemnden fatter sin beslutning etter å ha slått fast om tariffavtalen er landsdekkende og om den er representativ for gjeldende bransje. I praksis vil nemnden anta at en tariffavtale er representativ dersom mer enn 50 prosent (i praksis 46 prosent) av arbeidstakerne innenfor bransjen er dekket av avtalen.

### Tariffavtaledekning i ulike bransjer

I 2007 gjennomførte *Arbetsministeriet* en undersøkelse i Finland av organisasjonsgraden blant arbeidsgivere innenfor ulike bransjer.<sup>28</sup> Siktemålet med undersøkelsen var blant annet å beregne hvor mange arbeidstakere som er dekket av en tariffavtale.

Undersøkelsen, som baserte seg på sysselsettings- og lønnsstrukturstatistikk fra 2004,<sup>29</sup> konkluderer med at 63 prosent av lønntakerne i privat sektor er ansatt i et foretak der arbeidsgiver er organisert. Disse arbeidstakerne er dekket av en tariffavtale gjennom det som i Finland betegnes normalbinding (uavhengig av om den er allmenngjort). I tillegg er det beregnet at rundt 25 prosent av arbeidstakerne i privat sektor er dekket av en tariffavtale gjennom allmenngjøringsinstituttet (vi vet ikke om hengavtaler og lignende er inkludert her eller i normalbindingen). Tabell 3.1 viser dekningsgrad for tariffavtaler i offentlig og privat sektor i Finland.

Tabell 3.1 Dekningsgrad i ulike sektorer i Finland, 2004. Kilde: Ahtiainen (2007).

| Sektor                                 | Antall ansatte | Dekket gjennom normalbinding | Dekket gjennom allmenngjøring | Ikke dekket | Dekningsgrad totalt |
|----------------------------------------|----------------|------------------------------|-------------------------------|-------------|---------------------|
| Statlig                                | 147 885        | 147 885                      |                               |             | 100                 |
| Kommunal                               | 496 305        | 496 305                      |                               |             | 100                 |
| Privat (inkl. stats-eide aksjeselskap) | 1 381 469      | 867 895                      | 340 004                       | 173 570     | 87                  |
| Alle sektorer                          | 2 025 659      | 1 512 085                    | 340 004                       | 173 570     | 91                  |

<sup>27</sup> Lag om fastställande av kollektivavtals allmänt bindande verkan 26.1.2001/56, §§ 9, 10.

<sup>28</sup> Ahtiainen, Lasse (2007): *Työehtosopimusten kattavuus Suomessa vuonna 2004*, Työpoliittinen tutkimus no. 328, Työministeriö, Helsinki. Tallene i dette avsnittet er basert på denne rapporten.

<sup>29</sup> Statistikcentralens sysselsettingsstatistikk og lønnsstrukturstatistikk. *Lønnsstrukturstatistik* er samlet fra lønnsoppgaver som organiserte arbeidsgivere i privat sektor sender inn.

I privat sektor varierer tariffavtaledekningen fra bransje til bransje. I bransjer der arbeidstakere i hovedsak er ansatt hos store foretak, er tariffavtaledekningen høyere enn i bransjer som er dominert av små og middels store foretak. Beregningen av dekningsgrad vil variere med hvilken statistikk som legges til grunn. Dels kan dette skyldes ulik grensedragning mellom offentlig og privat virksomhet innenfor visse sektorer (blant annet helse- og pleiesektoren, og innenfor energiproduksjon), dels kan det skyldes at midlertidige ansettelser klassifiseres på forskjellig måte. Tabell 3.2 viser dekningsgrad i utvalgte bransjer basert på lønnsstrukturstatistikk. Alle disse bransjene har en allmenngjort tariffavtale.

Tabell 3.2 Dekningsgrad i ulike bransjer i Finland, 2004. Kilde: Ahtiainen (2007).

| Bransje                       | Antall ansatte | Antall dekket gjennom normalbinding | Dekningsgrad ved normalbinding | Rest. Dekket gjennom allmenngjøring |
|-------------------------------|----------------|-------------------------------------|--------------------------------|-------------------------------------|
| Teknologibransjen             | 189 175        | 161 391                             | 85,3                           | 14,7                                |
| Handelsbransjen               | 187 170        | 129 790                             | 69,3                           | 30,7                                |
| Hotell- og restaurantbransjen | 43 453         | 31 914                              | 73,4                           | 26,6                                |
| Transport                     | 94 968         | 44 691                              | 47,1                           | 52,9                                |

### Bransjer uten allmenngjorte tariffavtaler

Det finnes bransjer hvor det ikke er noen allmenngjorte tariffavtaler. Dette kan være bransjer der dekningsgraden er så lav at en bransjeavtale ikke kan allmenngjøres, eller det kan være bransjer der det ikke eksisterer noen bransjeavtale. Et eksempel på det første har vi inntil nylig hatt i callsenterbransjen, der arbeidstakerorganisasjonen PAM anslår antall ansatte til rundt 4000, mens antallet organiserte er knapt halvparten (se mer om dette avtaleområdet nedenfor i avsnittet om outsourcing).

Eksempel på andre bransjer som ikke har allmenngjorte tariffavtaler er bransjen for boligutleie (*hyresbostäder*), eiendomsformidling, advokatkontorer, regnskapskontorer, produsenter av eksplosiver, og reklamebyråer.<sup>30</sup>

## Bransjer, avtaler og grensetvister

Det finske systemet for allmenngjøring av tariffavtaler forutsetter en definisjon og avgrensing av de ulike bransjene og yrkesgruppene som tariffavtalene skal dekke. I noen tilfeller kan det oppstå uklarhet eller uenighet om hvordan en bransje skal avgrenses.

<sup>30</sup> Eksempler gitt av sekretariatet for *Nämnden för fastställande av kollektivavtals allmänt bindande verkan*, november 2009.

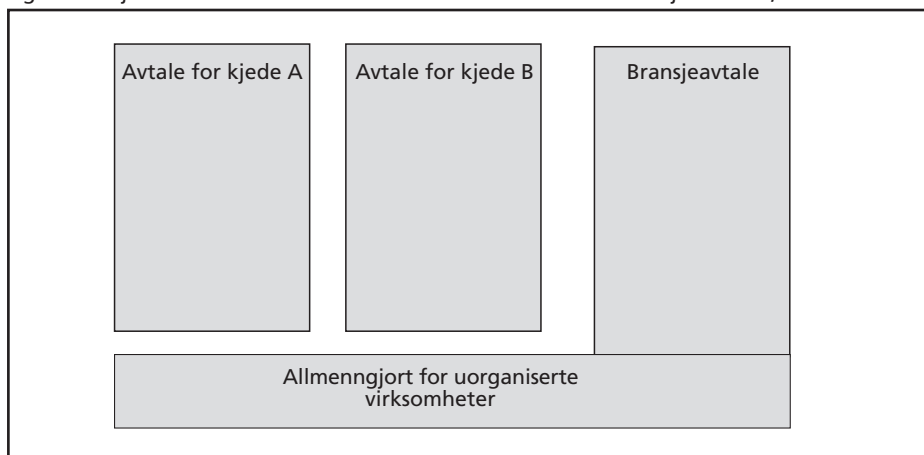
De fleste tvistene som har oppstått ved allmenngjøring av tariffavtaler dreier seg om hvem tariffavtalene skal dekke. Tvister eller uenighet kan ha ulik karakter og årsak, og i det følgende skal vi se noen eksempler på situasjoner som kan skape uklarhet.

### Avtaler og allmenngjøring innenfor handelsbransjen

Innenfor handelsbransjen har *Suomen Kauppan Liitto* (Förbundet for Finsk Handel) og PAM (*Servicefacket*) inngått avtaler for ulike grupper, blant annet en bransjeavtale for vanlig butikkpersonale. Denne tariffavtalen er allmenngjort og gjelder nesten hele bransjen. En egen virksomhetsavtale med eierselskapet i en kioskjede (*R-Kioski*), er imidlertid et unntak.<sup>31</sup> Suomen Kauppan Liitto og PAM har inngått virksomhetsavtalen, som er svært lik bransjeavtalen, og det er ingen uenighet knyttet til dette. Et fåtall av kioskene i kjeden drives imidlertid som franchisevirksomhet. Disse enkeltbedriftene er trolig ikke bundet av virksomhetsavtalen som er inngått med eierselskapet i kiosk-kjeden, men vil imidlertid være bundet av den allmenngjorte bransjeavtalen.

Suomen Kauppan Liitto og PAM har også inngått fire ulike avtaler for formenn i handelsvirksomheter.<sup>32</sup> En av avtalene er en allmenngjort avtale for lager- og transportformenn. De tre andre avtalene gjelder formenn i detaljhandelen. To av disse tariffavtalene er virksomhetsavtaler og gjelder store dominerende butikkjeder, den tredje er en allmenngjort bransjeavtale for formenn i detaljhandelen. Figur 3.2 illustrerer hvordan allmenngjøringen av bransjeavtalen for formenn innen detaljhandelen ikke fortrenger virksomhetsavtalene innenfor bransjen.

Figur 3.2 Skjematisk oversikt over PAMs avtaler for formenn i detaljhandelen, Finland.



<sup>31</sup> Avtale for *Rautakirja Oy:s* kioskekspediter och kioskföreståndare.

<sup>32</sup> Virksomhetsavtaler for *S-gruppens* förmän och mackföreståndare og *Tradekas* och *Elantos* butiks- och avdelningsföreståndare, bransjeavtaler for *Förmännen inom detaljhandeln* og *Lager- och transportförmän*.

## Bransjeavtaler og privatisering av virksomhet i offentlig sektor

Når virksomheter i offentlig sektor omorganiseres til aksjeselskaper, kan det oppstå to avtaleområder som dekker samme type virksomhet og arbeidsoppgaver. Et eksempel på dette finner vi innenfor vei og anlegg, der *Destia oy* har en egen avtale. Destia var tidligere en statlig etat for vei- og infrastrukturutbygging. I dag er Destia et aksjeselskap med 2900 ansatte, og medlem i arbeidsgiverforeningen LTY (*Arbetsgivarforeningen för transport- och specialbranscher*). LTY er medlem av *Finlands Näringsliv*, EK, og organiserer virksomheter som tidligere var offentlige. Destia har virksomhetsavtaler med JHL (*Förbundet för den offentliga sektorn och välfärdsområdena*). Disse er ikke allmenngjort. Andre private virksomheter innenfor veibygging og anlegg er imidlertid medlem av arbeidsgiverforeningen Rakennusteollisuus RT (*Byggnadsindustrin RT*), som også er medlem av EK. Rakennusteollisuus RT er part i en bransjeavtale som er allmenngjort. I dette tilfellet følger bransjegrensene i praksis tilknytningen til arbeidsgiverforeningen (og arbeidstakerorganisasjonene), og ikke karakteren av den typen arbeid og de tjenester som utføres av virksomhetene.

## Twister knyttet til outsourcing av deler av virksomheten

I enkelte bransjer har det oppstått konflikter når en virksomhet har skilt ut deler av sin virksomhet og overlatt disse serviceoppgavene til et spesialisert firma innenfor en annen bransje (outsourcing). Et eksempel på at dette har gitt uklare grenser mellom tariffavtaler, finner vi innenfor telebransjen. Der har arbeidsgiverorganisasjonen TIKLI (*Tieto- ja tekniikka-alojen työnantajaliitto*), som blant annet organiserer teleoperatører som Elisa og TeliaSonera, tariffavtaler med blant annet *Tjänstamannaunionen* (TU). Denne avtalen er allmenngjort.

Virksomheter innenfor telebransjen som forsøkte å outsource deler av sin virksomhet til callsentre, møtte sterk motstand fra arbeidstakerorganisasjonene som ikke ønsket at deres medlemmer skulle havne i et annet tariffområde. TU fikk inn en bestemmelse i sin tariffavtale om at også ansatte som utfører service for de tariffbundne virksomhetene, skal omfattes av tariffavtalen. Denne tariffavtalen ble så allmenngjort.<sup>33</sup> Virksomheter som driver callsentre er vanligvis organisert i arbeidsgiverforeningen for spesialbransjene (*Erityispalvelujen Työnantajaliitto*). Denne arbeidsgiverforeningen har en tariffavtale med PAM, men denne tariffavtalen er ikke allmenngjort.<sup>34</sup> Det er

<sup>33</sup> «Avtalets bestämmelser tillämpas också på tjänstemän på medlemsföretag som bygger upp eller upprätthåller service och infrastruktur i dessa eller därmed jämfällbara branscher, eller som bedriver därmed jämfällbar verksamhet.» Kollektivavtal för tjänstemän i ICT-branschen. <http://www.finlex.fi/sv/viranomaiset/tyoecho/paatokset/2008/3803>.

<sup>34</sup> [http://tes.multiedition.fi/multimagazine/web/2007/erityispalvelujen\\_tyonantajaliitto/Puhelinpalvelut\\_ja\\_yhteyskeskuksien\\_tes/index.php](http://tes.multiedition.fi/multimagazine/web/2007/erityispalvelujen_tyonantajaliitto/Puhelinpalvelut_ja_yhteyskeskuksien_tes/index.php).

dermed to tariffavtaler i bruk på callsentre, én som er allmenngjort og én som ikke er allmenngjort, der den siste har dårligere lønns- og arbeidsvilkår enn den første.

Også innenfor teknologiindustrien har det vært uenighet om avgrensning av tariffområdet overfor elektrikere. I denne konflikten har arbeidstaker- og arbeidsgiverorganisasjon innenfor hver bransje støttet hverandres standpunkt. Partene har vært tilbakeholdne med å søke en juridisk løsning på konflikten.

### **Twister knyttet til grensedragning mellom ulike arbeidstakergrupper**

Innenfor teknologiindustrien har det dukket opp en konflikt om hvilke funksjonærer de ulike avtalene skal dekke. Organisasjonen for tjenenestemenn, TU, har hevdet at deres allmenngjorte avtale også dekker enkelte av funksjonærgruppene som i dag kommer inn under akademikeravtalene til *Akava*. Arbeidsgiverne ser dette som en kamp om medlemmer mellom ulike organisasjoner tilknyttet forskjellig hovedorganisasjon.

### **Samarbeid om grensetwister**

*Finlands Näringsliv*, EK og SAK har en felles arbeidsgruppe som samarbeider om å løse grensetwister som dukker opp. Begge hovedorganisasjonene ser at det i konkrete tilfeller kan være motstridende interesser og synspunkter hos egne medlemsorganisasjoner, men opplever at samarbeidet om å finne løsninger på tvistene er godt. Også på forbundsnivå er det et godt samarbeid mellom avtalepartene på arbeidstaker- og arbeidsgiversiden. Partene opplever at etableringen av nemnden, med ankemulighet til Arbetsdomstolen, har skapt klarere forhold og har fungert som en god løsning, selv om ikke alle problemer er løst. Spørsmål om en arbeidstaker er dekket av en allmenngjort tariffavtale, og eventuelt hvilken tariffavtale dette er, skal i siste instans avgjøres av de allmenne domstolene. Partene i arbeidslivet ser det neppe som ønskelig at domstolene skal ha en betydelig rolle i løsningen av grensekonflikter. Dette er med å dempe konfliktnivået.

### **Studier av allmenngjøring i Finland**

Det foreligger enkelte studier av allmenngjøring i Finland som tar sikte på å fastsette tariffavtalenes dekningsgrad. Dette er både rene finske studier og studier som presenter data fra Finland som del av internasjonale komparative studier.<sup>35</sup> Andre studier har

<sup>35</sup> Ahtianinen (2007); Ahtiainen, Lasse (2006): *Palkansaajien järjestäytyminen Suomessa 2004*. Työpoliittinen tutkimus no. 298. Työministeriö, Helsinki 2006; Traxler, Franz & Behrens, Martin (2002): «Collective bargaining coverage and extension procedures», *European Journal of Industrial Relations* 4(2), 207–226, 2002; Visser, Jelle (2006): «Union membership statistics in 24 countries», *Monthly Labor Review*, 1/2006.

behandlet problemstillinger knyttet til allmenngjøring i forbindelse med industriutvikling og fagforeningsaktivitet eller arbeidsvandring.<sup>36</sup> Dette er studier som tematiserer grensetvister og fagforeningers reaksjon på industriendringer og utstasjonering av utenlandsk arbeidskraft. Ellers har allmenngjøring først og fremst vært behandlet i juridisk litteratur som har tatt opp grunnlagsproblemer og særskilte spørsmål. Eksempel på problemer som berøres er forholdet mellom allmenngjorte avtaler og kontraktsrett, betydningen for lokale tariffavtaler, eller spesielle omfangsbestemmelser i en tariffavtale.<sup>37</sup> Mer økonomisk orienterte studier av virkninger av allmenngjøring for økonomien, ser ut til å mangle. Ett unntak må likevel nevnes.<sup>38</sup> I 1993–1995, mens arbeidsledigheten i Finland var på rundt 16 prosent, avtalte partene i handelsnæringen at nyansettelse av arbeidstakere under 25 år kunne skje på vilkår under gjeldende tariffavtalte og allmenngjorte minstelønnssatser. Formålet var å øke sysselsettingen i denne gruppen, ved å senke arbeidskraftkostnadene. Ved å sammenligne disse arbeidstakerne med litt eldre arbeidstakere, skapes en naturlig eksperimentsituasjon. Studien fant at lønningene for arbeidstakerne under 25 år bare sank moderat, og det var ikke mulig å påvise noen sysselsettingseffekt av tiltaket. Noe av forklaringen tillegges arbeidsgiverne, som i liten grad ønsket å utnytte anledningen ut fra rimelighetsbetraktninger eller som ikke ønsket å lønne ulikt for samme type arbeid.

<sup>36</sup> Jonker, P. J. (2008): «Gender Aspects of Labour Union Representativeness: the Case of the Finnish Paper Industry Conflict of 2005», *Theory in Action* Vol. 1, No. 1, pp. 48–70; Jonker, P. J. (2009): «The Finnish Paper Workers' Union: Becoming a Paper Tiger? Collective Bargaining, Wage Developments and Union Density between 1980 and 2005», *Theory in Action* Vol. 2, No. 1., pp. 185–210; Lillie, Nathan and Sippola, Markku (2008): *The Finnish Model of Unionism and Transnational Work in Construction*, unpublished article.

<sup>37</sup> Andersin, Toni ja Koskinen, Seppo (2004): *Työehtosopimusten yleissitovuus ja uusi työehtosopimuslaki*, EDILEX, Edita Publishing Oy; Ylhäinen, Marjo (2008): *Pöydintää yleissitovasta työehtosopimuksesta ja paikallisesta sopimuksesta*, Business Law Forum 2008, [www.edilex.fi/lakikirjasto/5694.pdf](http://www.edilex.fi/lakikirjasto/5694.pdf); von Koskull, Anders (2009): «Kravet på likabehandling då kollektivavtalsparter utestänger anställda från avtalet», *Tidskrift utgiven av Juridiska Föreningen i Finland (JFT)* 3/2008 s. 291–315.

<sup>38</sup> Böckerman, Petri og Roope Uusitalo (2009): «Minimum Wages and Youth Employment: Evidence from the Finnish Retail Trade Sector», i *British Journal of Industrial Relations*, vol. 47, no. 2.

## Virkninger av allmenngjøring på organisasjonene

Innenfor arbeidstakerorganisasjonene var det skepsis til å gjøre tariffavtaler allmenne da systemet ble introdusert. I dag er denne skepsisen borte. Allmenngjøring skaper i de fleste tilfeller en monopolsituasjon for arbeidstakerorganisasjonene som styrker deres forhandlingsmakt og hindrer at det oppstår konkurranse mellom tariffavtaler. Det kan oppleves prestisjefylt å få en tariffavtale allmenngjort, og allmenngjøringen kan dermed gi arbeidstakerorganisasjonen status. Arbeidstakerorganisasjonene peker imidlertid på at det i områder med allmenngjort tariffavtale kan være noe vanskeligere å rekruttere arbeidstakere som opplever at de uansett vil være dekket av en allmenngjort tariffavtale, men de store organisasjonene opplever ikke dette som et stort problem.

Også arbeidsgiverorganisasjonene opplever allmenngjøringen som positiv. Allmenngjøring innenfor et tariffområde kan føre til at flere arbeidsgivere melder seg inn i arbeidsgiverorganisasjonen for å få hjelp til å tolke og håndtere tariffavtalen i egen bedrift.

Arbeidsgiver opplever ikke at det i dag er et sterkt press for å heve minimumslønnene. Tariffreguleringene dreier seg i hovedsak om prosentvise tillegg, ikke om særskilte minstelønnsreguleringer. Åpningen av økonomiene i Europa har også gjort det langt vanskeligere for næringer som tidligere var skjermet å se bort fra lønns- og prisnivået i andre land ved lønnsfastsettelsen. De økonomiske nedgangstidene har i tillegg ført til at presset for å få hevet minstelønninger er lite.



## 4 Allmenngjøring og minstelønnsregulering i Tyskland

*Line Eldring*

### Bakgrunn

Tyskland utgjør den største økonomien i EU/EØS-området, og en av de største i verden. Landet har 82 millioner innbyggere og over 40 millioner sysselsatte.<sup>1</sup> Den økonomiske situasjonen i Tyskland har vært vanskelig de siste årene, med høy arbeidsledighet og lav økonomisk vekst, og landet sliter fortsatt med ettervirkninger av gjenforeningen mellom Øst- og Vest-Tyskland i 1989. Den såkalte lavlønnssektoren har vokst kraftig de senere årene.<sup>2</sup> Målt i personer med inntekt under to tredjedeler av medianlønn økte antallet lavtlønte arbeidstakere i perioden 1995–2007 fra 4,4 millioner til 6,5 millioner. Andelen lavtlønte er særlig høy blant kvinner, ufaglærte og innvandrere. I den samme perioden sank dessuten tariffavtaledekningen fra 76 til 63 prosent i vest, og fra 63 til 54 prosent i øst.<sup>3</sup> Selv om det har vært en økning i antall lavlønnsjobber, er det likevel fortsatt et relativt høyt lønnsnivå i mange sektorer, særlig sammenlignet med nivået i de nye EU-landene.<sup>4</sup> Tyskland innførte overgangsregler i forbindelse med EU-utvidelsen i 2004, med strenge restriksjoner både med hensyn til arbeids- og tjenstemobilitet. Disse reglene skal oppheves i 2011, og særlig blant arbeidstakerorganisasjonene hersker det stor bekymring for mulige ringvirkninger av forventet økt lavlønnsk konkurranse fra arbeidstakere og tjenestetilbydere fra øst. Oppmerksomheten rundt funksjonali-

<sup>1</sup> Eurostat 2010, Federal Foreign Office (2007): *Facts about Germany*.

<sup>2</sup> Bosch, G. and T. Kalina (2010): «What role for minimum wages on low-wage work?» I: Vaughan-Whitehead, D. (ed.), *The Minimum Wage revisited in the Enlarged EU*. Cheltenham: Edward Elgar.

<sup>3</sup> Schulten, T. (2009): Is statutory minimum wage a necessary evil? Experiences from Germany. Foredrag på Fafo/LO-konferanse i Oslo 7.10.2009.

<sup>4</sup> Schlachter, M. (2009): «From collective agreements to statutory minimum wages – the German debate on the new posting of workers legislation». I: Mitrusa, L.: *Studia z zakresu prawa pracy 2009*. Krakow: Uniwersytetu Jagiellońskiego.

teten til eksisterende minstelønnsmekanismer, og behovet for nye og/eller styrking av eksisterende ordninger, har dermed økt ytterligere. Det mest konkrete uttrykket for dette er fagbevegelsens krav om innføring av en nasjonal lovfestet minstelønn. Etter forbundsdagsvalget høsten 2009 dannet CDU/CSU (Die Christlich Demokratische Union Deutschlands/Die Christlich-Soziale Union in Bayern) og det liberale partiet FDP (Freie Demokratische Partei) ny regjering. Den tidligere koalisjonsregjeringen mellom CDU og SPD (Sozialdemokratische Partei Deutschlands) ble dermed oppløst, og tysk politikk fikk en ny høyredreining, noe som sannsynligvis også vil påvirke utviklingen av tyske minstelønnsreguleringer i de nærmeste årene.

Per i dag er det tre lover som utgjør grunnlaget for allmenngjøring av tariffavtaler og minstelønnsregulering i Tyskland; Tarifvertragesetz §5 (AVE), Arbeitnehmer-Entsendegesetz (AEntG) og Mindestarbeitsbedingungengesetz (MiArbG). I det følgende vil vi redegjøre for innholdet i disse lovene, virkemåter og virkninger, samt relevante debatter og prosesser i forbindelse med introduksjonen av ordningene. På tross av åpenbare og store forskjeller mellom Tyskland og Norge når det gjelder arbeidsmarked og reguleringer, er det også likhetstrekk som gjør de tyske erfaringene særlig interessante i en norsk sammenheng.<sup>5</sup>

## Allmenngjøring av tariffavtaler – Tarifvertragesetz §5 (AVE)

### Formål og kriterier

Allmenngjøring av tariffavtaler i Tyskland er hjemlet i lov om tariffavtaler (Tarifvertragesetz, 1949) §5. Loven har ikke noen egen formålsparagraf, men formålet uttrykkes gjennom kravet om at et allmenngjøringsvedtak skal være i «det offentliges interesse», samt at en «sosial krisesituasjon» kan rettferdiggjøre allmenngjøring. I motsetning til i Norge er altså ikke formålet med loven spesielt knyttet til å beskytte utenlandske arbeidstakere.

Det er to hovedkriterier som må oppfylles for at et vedtak om allmenngjøring kan treffes. For det første er det et krav i loven at arbeidsgiverne som allerede er bundet av tariffavtalen, skal sysselsette minst *50 prosent* av arbeidstakerne innenfor det aktuelle området. For det andre, allmenngjøring skal være nødvendig av *hensyn til allmenne*

<sup>5</sup> I dette kapittelet drar vi blant annet veksler på intervjuer og dokumentasjon samlet inn i Tyskland i 2005 av Line Eldring og Torgeir Aarvaag Stokke. I 2009/2010 har Thorsten Schulten og andre ved Das Wirtschafts- und Sozialwissenschaftliche Institut (WSI) der Hans-Böckler-Stiftung i Düsseldorf vært til svært stor hjelp i arbeidet med å framskaffe oppdatert bakgrunnsmateriale og informasjon. Monika Schlachter ved IAAEG, Univärsitet Trier, har bidratt med nyttige oppklaringer i fortolkningen av AVE og AEntG.

*interesser*. Ifølge loven kan disse to forutsetningene sees bort fra dersom allmenngjøring er nødvendig for å avhjelpe en sosial krisesituasjon.

50-prosentkriteriet er sentralt, og selv om det på arbeidstakersiden diskuteres hvorvidt det ligger for høyt, virker tolkningen og praktiseringen av kriteriet lite omstridt. Arbeidsdepartementet er ansvarlig for å kartlegge dekningsgraden, og baserer sine beregninger på statistikk over ansatte i de aktuelle sektorene, som deretter sammenholdes med opplysninger innhentet fra arbeidsgiverorganisasjonene om antall ansatte i deres medlemsbedrifter.

Vurderingen av om allmenngjøringen er i det offentlige interesse, tilligger tariffutvalgets (Tarifausschuß) medlemmer. Det er ikke noe krav om at de skal begrunne sine vurderinger, deres oppgave er å få tilstrekkelig informasjon fra forslagsstilleren/ene om grunner til at allmenngjøringen er av allmenn interesse.<sup>6</sup> Det har imidlertid vært stor uenighet om hva kriteriet «offentlig interesse» egentlig innebærer, og hvor stor vekt dette kriteriet skal tillegges. Kriteriet «offentlig interesse» tolkes svært bredt, og i utgangspunktet har alle medvirkende aktører vært enige om at dette kriteriet er oppfylt dersom gyldigheten av tariffavtalens normer og tariffpartenes normsettende kraft er truet gjennom «Schmutzkonkurrenz» og «Lohnrückerei» fra uorganiserte aktører.<sup>7</sup> I praksis er disse fenomenene oftest to sider av samme sak, og kan vel på norsk best sammenfattes med begrepet lavlønnskonkurranse. *Schmutzkonkurrenz* praktiseres når arbeidsgivere skaffer seg konkurransefordeler gjennom å tilby arbeidstakerne vilkår under tariff. I et sterkt prispresset marked kan dette true stabiliteten i tariffavtalesystemet, ved at det lønner seg å stå utenfor avtalene. *Lohnrückerei* skjer ved at uorganiserte arbeidssøkere tilbyr sin arbeidskraft til lavere pris og jobber lengre arbeidsdager. Dette kan ha som konsekvens at arbeidsmarkedet for organiserte arbeidstakere blir vanskeligere, noe som igjen svekker tariffavtalene. Den tyske allmenngjøringsordningens «klassiske funksjon» består i å motvirke denne destabiliseringen av tariffsystemet, ved å begrense mulighetene for å underskride tariffnormene, særlig på lønnsområdet. Allmenngjøring har også vært viktig på andre områder, og har bidratt til å styrke og sikre funksjonsdyktigheten til tariffestede fellesordninger, som for eksempel ferie- og pensjonskasser.<sup>8</sup>

Siden 1990-tallet har imidlertid de sentrale arbeidslivspartene hatt avvikende syn på hva som er allmenne interesser i denne sammenhengen, og dermed også helt ulike vurderinger knyttet til hvorvidt kriteriet om offentlig interesse er oppfylt. Ifølge den sentrale arbeidsgiverorganisasjonen Bundesvereinigung der Deutschen Arbeitgeber-

<sup>6</sup> Dombre, R. (2007): Entwicklung des Arbeitnehmer-Entsendegesetzes vom Widerstand im Jahre bis heute. DGB, upublisert notat, 7. mai. Dombre var representant for DGB i tariffutvalget i over 20 år.

<sup>7</sup> Kirsch, J. (2003): «Die Allgemeinverbindlicherklärung von Tarifverträgen – ein Instrument in der Krise». I: *W/SI Mitteilungen* 7/2003, s. 405–412. Düsseldorf: Hans Böckler Stiftung.

<sup>8</sup> Kirsch, *ibid.*

verbände (BDA) bør det være svært tungtveiende grunner for et allmenngjøringsvedtak, og bruken av allmenngjøring bør reserveres helt spesielle behov. BDA har særlig vært restriktive med hensyn til allmenngjøring av lønnsavtaler, men mer åpne på andre områder. Ett eksempel er enigheten mellom partene om behovet for allmenngjøring av avtalen om «Sozialkassen» i byggebransjen på grunn av arbeidstakernes hyppige skifter av arbeidsgiver. BDA var imidlertid klart imot allmenngjorte avtaler på lønn i byggebransjen, men synes det er akseptabelt innenfor frisør- og vaktbransjen, fordi det her har vært så «uakseptable lønnsforskjeller» at det var ødeleggende for disse yrkene.<sup>9</sup> På arbeidstakersiden, representert ved Deutscher Gewerkschaftsbund (DGB), har terskelen for hva som er i det offentlige interesse ligget langt lavere. Det er ikke noe dokumentasjonskrav knyttet til kriteriet, partene uttrykker sin mening, men trenger altså ikke begrunne den.

### **Allmenngjøringsprosessen**

Begjæring om allmenngjøring gjøres ved at en eller begge tariffavtalens parter sender et skriftlig krav om dette til Arbeidsdepartementet. Det kan i prinsippet begjæres allmenngjøring på alle punkter i avtalen, eller på enkeltpunkter. I løpet av prosessen kan kravet reduseres når det gjelder hvilke punkter som skal allmenngjøres, men ikke økes. I praksis sendes det ofte en felles begjæring fra partene. Berørte parter og øverste arbeidsmarkedsmyndigheter i de aktuelle delstatene skal deretter få anledning til å ta skriftlig stilling til begjæringen, så vel som å ytre seg muntlig i et offentlig høringsmøte. Dette høringsmøtet arrangeres gjerne i sammenheng med møtet hvor tariffutvalget (Tarifausschuß) skal ta stilling til allmenngjøringsbegjæringen. Nemnda er sammensatt av tre representanter fra hver av «Spitzenorganisationen»<sup>10</sup> på arbeidsgiver- og arbeidstakersiden, i praksis BDA og DGB. Partene har med andre ord veto i utvalget, og vedtak forutsetter enighet mellom partene. Regionale avtaler behandles i regionale tariffutvalg, som er sammensatt på samme måte, og med samme prosess. Det er Arbeidsdepartementet som har den formelle beslutningsmyndigheten om allmenngjøring, men de skal ifølge loven gjøre dette i tråd med tariffutvalgets vedtak. Allmenngjøringen utløper ved tariffavtalens sluttdato, men departementet kan i enighet med tariffutvalget oppheve et vedtak tidligere dersom det er i det offentlige interesse. Vedtak om allmenngjøring, og opphevelse av vedtak, bekjentgjøres av departementet.

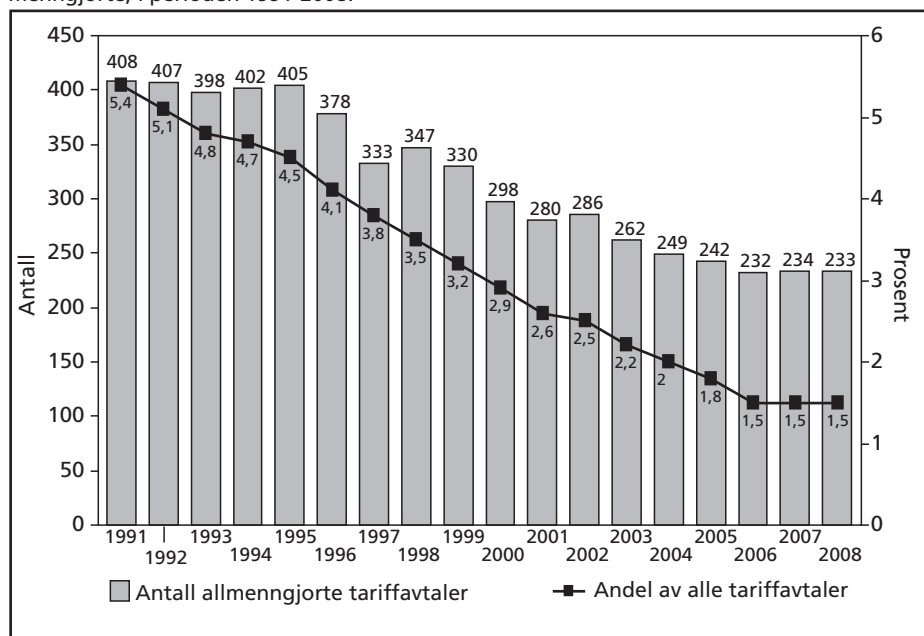
<sup>9</sup> Intervju i BDA, 25.1.2005.

<sup>10</sup> Spitzenorganisationen defineres i lovens §12 som (vår oversettelse): «Sammenslutninger av foreninger eller forbund som representerer arbeidstaker- eller arbeidsgiverinteresser i arbeidslivet med vesentlig betydning», med andre ord hovedorganisasjonene.

## Utviklingen i antall allmenngjorte tariffavtaler

Den tyske allmenngjøringsordningen har blitt omtalt som et instrument i krise, særlig fordi antallet allmenngjorte avtaler har sunket drastisk.<sup>11</sup> Et karakteristisk trekk ved det tyske tariffavtalesystemet er at det inngås separate avtaler på det som i Norge oftest vil være innlemmet i samme avtale, som for eksempel lønn, arbeidstid, videreutdanning og så videre.<sup>12</sup> I prinsippet kan alle disse avtalene begjæres allmenngjort. Som det framgår av figur 4.1 var det 408 allmenngjorte avtaler i 1991, mot 233 i 2008. Det tilsvarer 1,5 prosent av alle gjeldende tariffavtaler dette året. Kun 46 av de allmenngjorte avtalene i 2008 var lønnsavtaler.<sup>13</sup>

Figur 4.1 Antall allmenngjorte tariffavtaler, og prosentandel av alle tariffavtaler som er allmenngjorte, i perioden 1991-2008.<sup>14</sup>



<sup>11</sup> Kirsch, op. cit.

<sup>12</sup> Bispinck, R. (2009): *WSI-Tarifhandbuch 2009*. Frankfurt: Bund-Verlag.

<sup>13</sup> WSI-Tarifhandbuch 2009, op. cit.

<sup>14</sup> Kilde: Bispinck, R. and T. Schulten (2009): Extension of collective agreements in Germany. Presentasjon på Amsterdam Institute for Advanced Labour Studies (AIAS), 25.8.2009. I tillegg til avtalene som inngår i figuren, kommer allmenngjøring av protokolltilførsler, avtaleendringer med videre (WSI-Tarifhandbuch 2009, op. cit.).

Også før 1990-tallet ble kun en mindre andel av tariffavtalene i Tyskland gjenstand for allmenngjøring. Utviklingen innebærer likevel en sterk svekkelse av allmenngjøringsmekanismens bidrag til minstelønnsregulering i det tyske arbeidsmarkedet. Ett eksempel er varehandelen, hvor det tidligere var vanlig praksis å allmenngjøre lønnsavtaler, men hvor det nå er fritt fram for lavlønnskonkurranse blant bedrifter som ikke er tariffbundet. Nedgangen i antall allmenngjorte avtaler skyldes at den generelt lavere tariffavtaledekningen gjør det vanskeligere å oppfylle 50-prosentkriteriet, men ikke minst arbeidsgiversidens tolkning av hva som er i det offentliges interesse. BDAs restriktive holdning til å allmenngjøre lønnsavtaler har blokkert en rekke vedtak, og i dag finner vi allmenngjorte lønnsavtaler bare i noen få bransjer og regioner hvor også arbeidsgiversiden mener det er et poeng å bremse lavlønnskonkurransen, som frisør, sikkerhetstjenester, renhold og hotell.<sup>15</sup>

Etter gjeldende rettspraksis omfattes ikke utsendte arbeidstakere av ordinære allmenngjøringsvedtak. Dette er ikke eksplisitt fastslått i loven, men har vært den dominerende doktrinen i den føderale arbeidsrettsdomstolen.<sup>16</sup>

## Arbeitnehmer-Entsendegesetz (AEntG)

### Formål og kriterier

EUs utsendingsdirektiv (96/71 EC) ble i Tyskland implementert gjennom lov om utsendte arbeidstakere (AEntG)<sup>17</sup>, som trådte i kraft i 1996. Den har siden blitt revidert flere ganger, senest i 2009. Lovens formål er «å frembringe og gjennomføre rimelige minstearbeidsbetingelser for grenseoverskridende utsendte og for innenlands sysselsatte arbeidstakere, så vel som å sikre rettferdige og fungerende konkurransebetingelser.»<sup>18</sup> Kritikerne av den nye loven har hevdet at dens reelle formål ikke først og fremst er å beskytte utsendte arbeidstakere, men å tvinge tyske bedrifter til å betale tarifflønn.<sup>19</sup>

En viktig endring i 2009 var at loven slår eksplisitt fast at allmenngjøringen nå også gjelder for bedrifter som har inngått tariffavtaler med dårligere vilkår enn den allmenngjorte avtalen. Denne endringen adresserer blant annet problemene som oppstod etter allmenngjøringen for posttjenester (se nedenfor), hvor arbeidsgivere

<sup>15</sup> WSI-Tarifhandbuch 2009, op. cit., Bispinck and Schulten, ibid.

<sup>16</sup> Informasjon i e-post fra Monika Schlachter 13.3.2010.

<sup>17</sup> Gesetz über zwingende Arbeitsbedingungen für grenzüberschreitend entsandte und für regelmäßig im Inland beschäftigte Arbeitnehmer und Arbeitnehmerinnen.

<sup>18</sup> Vår oversettelse.

<sup>19</sup> Schlachter (2009), op. cit.

inngikk konkurrerende avtaler for å unngå minstelønnsreguleringen. Dersom det er konkurrerende tariffavtaler i en bransje, bestemmer myndighetene hvilken avtale som skal allmenngjøres, med basis i lovens formål og avtalenes representativitet.

En annen viktig endring er at for de nye bransjene i loven skal beslutningen om utstedelse av rettsforordning (dersom det ikke er flertall i tariffutvalget) nå fattes av regjeringen, og ikke av arbeidsministeren alene, slik som tidligere.<sup>20</sup> Dette var et viktig punkt under lovrevisjonen i 2009, og framstod som et kompromiss for å forsikre arbeidsgiversiden om at deres interesser ville bli ivaretatt av de konservative regjeringspartnerne. I den tidligere koalisjonsregjeringen var det sprikende oppfatninger om hva som var ønsket minstelønnspolitikk; den sosialdemokratiske arbeidsministeren var for minstelønn, mens regjeringens flertall var imot. Under dagens konservative-liberale regjering har bestemmelsen liten betydning, regjeringspartnerne er samstemte i sin skepsis mot minstelønn.<sup>21</sup>

Loven angir hvilke typer av allmenne arbeidsbetingelser som kan gjøres gjeldende for utsendte arbeidstakere (arbeidstid, ferie, arbeidsmiljø, innleie, svangerskapspermisjon, likebehandling m.v.), i tråd med utsendingsdirektivet, gjennom forskrifter eller rettsforordninger. I forkant av en allmenngjøringsbegjæring gjennom AEntG inngår partene vanligvis en særskilt tariffavtale som gjenspeiler direktivets bestemmelser, mens betingelser utover dette inngår i andre avtaler (som ikke begjæres allmenngjort). I praksis er det i hovedsak minstebestemmelser knyttet til lønn og ferie som allmenngjøres gjennom AEntG.<sup>22</sup> Etter revisjonen i 2009 er følgende bransjer inkludert i loven:

- Bygg (inkludert elektromontasje på anleggs- og byggeplasser)
- Renhold
- Posttjenester
- Sikkerhetstjenester
- Bergverk (steinkull)
- Vaskeri
- Renovasjon
- Videreopplæring
- Pleiearbeid

<sup>20</sup> Dette gjelder altså ikke for bygg, renhold og posttjenester.

<sup>21</sup> Schlachter, M. (2010): The Posting of Workers Directive - German reactions and perceptions. Formula Working Paper No. 14. University of Oslo, Department of Private Law.

<sup>22</sup> [http://www.zoll.de/english\\_version/f0\\_aentg/c0\\_info\\_an/k0\\_arbeitsbedingungen/index.html](http://www.zoll.de/english_version/f0_aentg/c0_info_an/k0_arbeitsbedingungen/index.html)  
Stand: 2.3.2010. I bygg, takteking og renhold er også overtidsgodtgjøringsbestemmelser allmenngjort gjennom AEntG.

For bransjene som ble innlemmet i loven i 2009, må begjæringen om allmenngjøring fortsatt gå gjennom tariffutvalget. Dersom begjæringen ikke får flertall i tariffutvalget, eller ikke er behandlet innen tre måneder, kan regjeringen (tidligere Arbeidsdepartementet) allikevel utstede en rettsforordning om allmenngjøring. Før utstedelsen av forordningen skal partene i bransjen, partene i avtalen, så vel som parter i andre tariffavtaler i bransjen få anledning til å avgi høringsuttalelser.

Dette betyr at regjeringen kan overprøve partenes vurdering av om allmenngjøring er i det offentliges interesse. En kritisk faktor er at det faktisk må være inngått en tariffavtale. Dersom partene ikke kommer til enighet om en avtale eller fornyelse av avtale, vil allmenngjøring ikke være mulig.

### Utvikling og kontroverser

AEntG trådte som nevnt i kraft i 1996 (og inkluderte da bare byggebransjen), mens bestemmelsen om at myndighetene kan vedta allmenngjøring gjennom en rettsforordning først ble lagt til i 1998.<sup>23</sup> Bakgrunnen var problemene med å etablere flertall i tariffutvalget for allmenngjøring i byggebransjen. Den sentrale arbeidsgiversiden var imot AEntG, noe som ble tydelig markert da begjæringen om allmenngjøring av minstelønnsavtalen i bygg ble behandlet gjennom flere møter i tariffutvalget i løpet av 1996. Selv om både arbeidstaker- og arbeidsgiverorganisasjonene i bygg ønsket allmenngjøring, var BDA imot.<sup>24</sup> Etter flere runder, blant annet med store uenigheter knyttet til løpetiden for et eventuelt allmenngjøringsvedtak i bygg, oppnådde utvalget i november 1996 enighet om et kompromissforslag som ble lagt fram av arbeidsministeren. Det ble vedtatt allmenngjøring, men for en meget begrenset tidsperiode (fra 1.1.97 til 31.8.1997). Schröder-regjeringen besluttet deretter å gå inn for en endring i AEntG for å sikre en bedre gjennomføring av intensjonen i loven. I 1999 ble allmenngjøring av minstelønnsavtalen i bygg igjen avvist i tariffutvalget, men ble da gjennomført ved rettsforordning.<sup>25</sup>

I løpet av 2000-tallet har flere nye bransjer blitt inkludert i loven, blant annet rengjøring, renovasjon og posttjenester. Høsten 2009 anslo Arbeidsdepartementet at det er om lag 3 millioner sysselsatte i bransjene som omfattes av AEntG. Som det

<sup>23</sup> Peter, G. (2004): «Arbeitnehmer-Entsendegesetz». I: Peter, G., O.E. Kempen, U. Zachert (2004): *Die Sicherung tariflicher Mindeststandards. Rechtliche und rechtspolitische Aspekte*. Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft.

<sup>24</sup> Arbeidsgiversiden i byggenæringen var sterkt kritiske til BDAs stemmegivning i tariffutvalget i denne saken, og Hauptverband der Deutschen Bauindustrie (HDB) og Zentralverband des deutschen Baugewerbes (ZDB) gikk ut av BDA som en direkte konsekvens av dette (Schlachter 2010, op. cit.). I dag er begge organisasjonene igjen medlemmer i BDA (<http://www.arbeitgeber.de>).

<sup>25</sup> Dette avsnittet bygger i hovedsak på Dombre, op. cit.

framgår av tabell 4.1, varierer nivåene i minstelønnsavtalene sterkt mellom bransjer, og mellom øst og vest i Tyskland.

Tabell 4.1 Minstelønssatser i bransjer inkludert i AEntG i euro per time, og antall arbeidstakere i de aktuelle bransjene<sup>26</sup>

| <b>Bransjer hvor det er innført allmenngjøring gjennom AEntG</b>                           | <b>Vest</b> | <b>Øst</b> | <b>Antall arbeidstakere</b> |
|--------------------------------------------------------------------------------------------|-------------|------------|-----------------------------|
| Bygg (ufaglært)                                                                            | 10.80       | 9.25       | 388 900                     |
| Bygg (faglært)                                                                             | 12.90       |            |                             |
| Taktekking                                                                                 | 10.40       | 10.40      | 59 000                      |
| Elektro                                                                                    | 9.60        | 8.20       | 282 600                     |
| Maler (ufaglært)                                                                           | 9.50        | 9.50       | 111 400                     |
| Maler (faglært)                                                                            | 11.25       |            |                             |
| Renhold (innendørs)                                                                        | 8.40        | 6.83       | 830 000                     |
| Renhold (vindu og fasade)                                                                  | 11.13       | 8.66       |                             |
| Posttjenester (bud)                                                                        | 9.80        | 9.80       | 140 000                     |
| Posttjenester (annet)                                                                      | 8.40        | 8.40       |                             |
| Renovasjon                                                                                 | 8.02        |            | 130 000                     |
| Bergverk lavere fagarbeider                                                                | 11.17       |            | 2 500                       |
| Bergverk høyere fagarbeider                                                                | 12.41       |            |                             |
| Vaskeri                                                                                    | 7.51        | 6.36       | 35 000                      |
| <b>Bransjer inkludert i AEntG, hvor det ikke er innført allmenngjøring (per mars 2010)</b> |             |            |                             |
| Videreutdanning forvaltningsansatte                                                        | 10.71       | 9.53       | 23 000                      |
| Videreutdanning pedagogiske medarbeidere                                                   | 12.38       | 10.93      |                             |
| Sikkerhetstjenester                                                                        | 6-8.32      |            | 177 000                     |
| Pleiarbeid*                                                                                | (8.50)      | (7.50)     | 560 000                     |

\* Forslag, ikke vedtatt. Bundesministerium für Arbeit und Soziales, Pressemitteilung 25.3.2010.

<sup>26</sup> Kilder: Bundesministerium für Arbeit und Soziales, Mindestlöhne im Sinne des Arbeitnehmer-Entsendegesetz (AEntG), Stand 9. März 2010 og WSI Tarifhandbuch 2009 (op. cit.).

Vi skal i det følgende se nærmere på hvilke bransjer som per i dag er omfattet av AEntG.

### **Bygg (1996)**

Som beskrevet ovenfor, omfattet AEntG i utgangspunktet bare byggebransjen. Selv om den sentrale arbeidsgiversiden var imot allmenngjøring i bygg (og generelt), var den ønsket på bransjenivå, både på arbeidsgiver- og arbeidstakersiden. Minstelønnen for en faglært bygningsarbeider i vest er i dag 12,90 euro<sup>27</sup>, mens ordinær tariffestet grunnlønn<sup>28</sup> ligger på 15,84 euro<sup>29</sup>. Det er også fastsatt minstelønn gjennom AEntG for elektroarbeid på bygg og anlegg, malings- og lakkeringsarbeid og taktekking. Arbeidsgiversiden mener minstelønnsnivået for bygningsarbeidere er for høyt, mens på arbeidstakersiden er man bekymret for avstanden mellom minstelønn og ordinær tarifflønn, som man mener er for stor. Det er også bekymring knyttet til et høyt antall enmannsbedrifter og selvsysselføret i bransjen – både fordi mange av dem i realiteten er arbeidstakere og fordi dette er en måte å omgå minstelønnskrevet på.<sup>30</sup> Hovedinntrykket er allikevel at minstelønn i bygg nå er en innarbeidet regulering, som vil ligge fast i årene framover.

### **Renhold (2007)**

Etter at AEntG i et tiår bare hadde omfattet bygg, ble loven i 2006 utvidet til også å inkludere renhold (Gebäudereinigung), med virkning fra 2007. Bransjen sysselsetter 700 000 arbeidstakere, de fleste av dem kvinner. Etter at det ble inngått tariffavtale for ansatte i vikarbyråer i 2003, truet arbeidsgiversiden i renhold med å benytte innleid arbeidskraft framfor fast ansatte, dersom IG BAU ikke gikk med på å senke minstelønnssatsene for renholdere. Fagforbundet gikk med på dette, under forutsetning av at den nye minstelønnssatsen skulle allmenngjøres. Partene gikk dermed sammen om å kreve allmenngjøring i renhold gjennom AEntG. Også i denne saken var det sterk uenighet på arbeidsgiversiden; BDA gikk imot allmenngjøring, mens sektorarbeidsgiverforeningen Bundesinnungsverband des Gebäudereiniger-Handwerks (BIV) ønsket slik regulering. Da tariffavtalen som allmenngjøringen var basert på løp ut i 2009, lyktes partene i første omgang ikke å komme til enighet om en ny avtale. Dette medførte at det for første gang ble en nasjonal streik i renholdssektoren. Etter ti dagers streik inngikk partene en ny avtale, med nye minstelønnssatser gjeldende fra 1. januar 2010. Begge avtalepartene anmodet deretter regjeringen om allmenngjøring av avtalen

<sup>27</sup> Tilsvaret 104 kroner etter dagens kurs (25.2.2010).

<sup>28</sup> Ecklohn.

<sup>29</sup> Tilsvaret 127,50 etter dagens kurs (25.2.2010).

<sup>30</sup> Foredrag av Matthias Kirchner, IG BAU, ver.di-konferanse i Berlin 2.9.2009.

gjennom AEntG.<sup>31</sup> Det var en periode noe usikkerhet knyttet til om den nye regjeringen, som er mer kritisk innstilt til minstelønnsregulering, ville velge å allmenngjøre den nye avtalen, men 9. mars 2010 forkynte arbeidsministeren at en ny rettsforordning om minstelønn i renholdsbransjen ville bli gjort gjeldende fra 10. mars.<sup>32</sup>

### **Posttjenester (2008)**

Utvidelsen av AEntGs virkeområde har vært svært omdiskutert, og spesielt skapte beslutningen om å innlemme posttjenester i loven store kontroverser. Etter mye og opphetet diskusjon, ble det innført minstelønnsbestemmelser for postbud/brevtjenester fra januar 2008. BDA og posttjenestefirmaer hevdet at allmenngjøring av minstelønnsavtalen for posttjenester hadde som sitt primære formål å demme opp for økt konkurranse mot Deutsche Post, og rettsforordningens gyldighet har vært bestridt gjennom flere rettsrunder. I Berlin ble allmenngjøringen for posttjenester delvis suspendert i desember 2008 etter en rettsavgjørelse, begrunnet med at selskaper som hadde inngått konkurrerende avtaler med lavere satser ikke var bundet av allmenngjøringen.<sup>33</sup> Etter lovendringen i 2009 er dette ikke lenger en aktuell problemstilling. I januar 2010 slo den føderale administrative domstolen fast at den gjeldende rettsforordningen var mangelfull. Begrunnelsen var at Deutsche Posts konkurrenter (saksøkerne) ikke var blitt konsultert i prosessen.<sup>34</sup> Den gjeldende allmenngjorte avtalen løper ut i april 2010, og er gyldig fram til da, med unntak for de tre postfirmaene som vant rettssaken. Denne siste rettsavgjørelsen har blitt varmt mottatt på arbeidsgiversiden, mens arbeidstakersiden har framholdt betydningen av fortsatt minstelønnsregulering i denne sektoren.<sup>35</sup> Inntrykket er imidlertid at det er tvilsomt om myndighetene vil gå inn for fortsatt allmenngjøring for posttjenester.

### **Nye bransjer inkludert i AEntG i 2009**

Etter lovrevisjonen i 2009 ble renovasjon, bergverk, vaskeri, sikkerhetstjenester, videreutdanning og pleiebransjen inkludert i AEntG. Per januar 2010 er det vedtatt allmenngjøring i de fleste av disse bransjene, men når det gjelder sikkerhetstjenester er situasjonen uavklart. Arbeidsgiverne i bransjen ønsker allmenngjøring, men servicearbeiderforbundet ver.di avsto det de oppfattet som et svært lavt lønnstilbud; 5 euro

<sup>31</sup> Beese, B. (2006): Posted Workers Act extended to industrial cleaning. EIROnline, 23.10.2006 og Dribbusch, H. (2009): New collectively agreed minimum wage for industrial cleaners, EIROnline, 16.12.2009.

<sup>32</sup> Bundesministerium für Arbeit und Soziales, Pressemitteilung 9.3.2010.

<sup>33</sup> Bosch, op. cit.

<sup>34</sup> Financial Times, 29.1.2010 og 31.1.2010.

<sup>35</sup> Vogel, S. (2010): Court ruling abolishes minimum wages in postal services sector. EIROnline 15.3.2010.

per time. Det ble deretter inngått avtale med et konkurrerende (kristent) fagforbund, som sammen med arbeidsgiverne begjærte allmenngjøring. I denne saken stemte DGB for første gang nei til allmenngjøring, og vedtaket gikk ikke gjennom. På tross av at sektoren er inkludert i AEntG, valgte myndighetene å ikke utstede rettsforordning om allmenngjøring.<sup>36</sup>

Når det gjelder pleie- og omsorgsbransjen, er denne tatt inn i en egen del av AEntG (§§10-13), og er avgrenset til å gjelde aldersomsorg og hjemmebaserte tjenester. I Tyskland er kirken en stor arbeidsgiver i denne delen av helsesektoren, og det finnes i liten grad tariffavtaler. Ifølge loven skal det dersom noen av partene i sektoren begjærer det, nedsettes en egen kommisjon som skal vurdere arbeidsbetingelser og eventuelle reguleringer. Kommisjonen består av åtte medlemmer, sammensatt på en slik måte at ulike interesser ivaretas. Når vedtak er fattet, oppløses kommisjonen, og vedtaket gjennomføres ved en rettsforordning. Den første «pleiekommisjonen» ble satt ned høsten 2009, og avleverte i mars 2010 en innstilling om minstelønn for pleie- og omsorgsarbeidere. Kommisjonen anbefalte en minstelønn per time på 8,50 euro i vest og 7,50 i øst, med skrittvis innføring fram til 2012. Arbeidsministerens første kommentar til kommisjonens innstilling var positiv, men den endelige behandlingen vil skje i regjeringen.<sup>37</sup>

## Kontroll og sanksjoner

Oppgaven med å føre tilsyn og kontroll med at vilkårene som er fastlagt gjennom AEntG blir overholdt, er tillagt det tyske tollvesenet. Tollvesenet har adgang til arbeidsplasser, og til å kreve informasjon om personer som er i arbeid. Dette inkluderer rett til å inspisere identitetsdokumenter, arbeidskontrakter, timelister, lønns slipper og lignende. Arbeidsgivere og arbeidstakere er pliktig til på forespørsel å avlevere slik dokumentasjon og å samarbeide med inspektørene. Brudd på regelverket kan straffes med bøter opp til 500 000 euro. Firmaer som blir ilagt bøter på 2500 euro eller mer kan bli midlertidig ekskludert fra å delta i offentlige anbudskonkurranser. Bøter over 200 euro blir registrert i det sentrale handelsregisteret. I bransjene hvor det er allmenngjorte tariffavtaler, plikter arbeidsgivere med base i utlandet, og som engasjerer en eller flere arbeidstakere, å registrere seg skriftlig hos tollmyndighetene før arbeidet igangsettes. Registreringen skal inneholde navn og fødselsdata på arbeidstakerne, varighet på oppdraget, arbeidssted, navn og adresse til ansvarshavende m.v. Dette gjelder også for utenlandske bemanningsfirmaer som leier ut arbeidskraft til virksomhet i Tyskland, og det må da også vedlegges dokumentasjon på at foreskrevne arbeidsbetingelser overholdes. AEntG har videre en bestemmelse om solidaransvar; et selskap som gir et annet selskap

<sup>36</sup> Intervju med T. Schulten, 18.11.2009 og 4.3.2010.

<sup>37</sup> Bundesministerium für Arbeit und Soziales, Pressemitteilung 25.3.2010.

oppdrag, hefter for de forpliktelsene dette selskapet eller dets underentreprenører har til å betale minstelønn eller eventuelle bidrag til fellestiltak tilhørende tariffavtalens parter. Arbeidstakere kan påklage manglende oppfyllelse av lovens krav til arbeidsdomstolene (die Arbeitsgerichte).<sup>38</sup> Fagforeningene har ingen formell rolle når det gjelder kontroll og overholdelse, men vil i praksis ha en kontrollfunksjon (dersom de er representert). Vi har ikke hatt tilgang til informasjon om antall kontroller og sanksjoner, men inntrykket er at det er store problemer knyttet til omgåelse av regelverket.<sup>39</sup>

## Mindestarbeitsbedingungengesetz (MiArbG)

Kriteriet om 50 prosent dekningsgrad for at en tariffavtale skal kunne allmenngjøres etter Tarifvertragesgesetz, gjør at en del bransjer som rammes av lavlønnskonkurranse ikke kan beskyttes gjennom allmenngjøringsmekanismen. I forbindelse med revisjonen av AEntG i 2009, ble det parallelt gjennomført endringer i lov om minstearbeidsbetingelser fra 1952. Denne loven muliggjorde regulering av minstekrav i bransjer hvor tariffsystemet hadde liten virkning. Loven hadde imidlertid aldri noen praktisk betydning, og ble nærmest glemt kort tid etter den ble innført.<sup>40</sup> Hovedtrekkene i loven (MiArbG)<sup>41</sup> i dag er:

- Loven kan anvendes i sektorer som har under 50 prosents tariffavtaledekning.
- Regjeringen og hovedorganisasjonene kan foreslå i hvilke bransjer det bør innføres minstelønn.
- En hovedkomité bestående av en leder og to eksperter utnevnt av regjeringen samt to representanter fra hver av partene, vurderer om en sektor bør få minstelønn.
- Hvis så, etableres enn fagkomité bestående av en nøytral leder og tre representanter fra hver av partene, som skal vurdere hva nivået på minstelønnen bør være. Vedtak må ha flertall, og dersom partene ikke kommer til enighet, vil lederen benytte sin stemmerett.
- Regjeringen kan så etter forslag fra Arbeidsdepartementet innføre minstelønn gjennom en rettsforordning i den aktuelle bransjen.

<sup>38</sup> Kilde: [www.zoll.de](http://www.zoll.de)

<sup>39</sup> Schulten, 18.11.2009, op. cit.

<sup>40</sup> Peter, G. (2004): «Mindestarbeitsbedingungengesetz». I: Peter, G., O.E. Kempfen, U. Zachert, op. cit.

<sup>41</sup> Gesetz über die Festsetzung von Mindestarbeitsbedingungen.

Loven kan imidlertid være i strid med EU-retten på et vesentlig punkt. Loven påbyr alle arbeidsgivere å følge minstebestemmelser som er hjemlet i loven – også dersom det foreligger tariffavtaler med lavere satser. Under behandlingen av loven var det mye uenighet rundt dette punktet, som ble hevdet å være i strid med den konstitusjonsfestede tariffavtalefriheten (Tarifautonomie). Som et kompromiss fikk loven en bestemmelse om at avtaler inngått før 16.7.2008 fortsatt vil være gyldige, selv om de ligger under minimumsnivået fastsatt i rettsforordninger med utgangspunkt i MiArbG. Siden bedrifter fra utlandet har langt mindre sannsynlighet for å ha inngått en tariffavtale før dette tidspunktet, kan denne bestemmelsen ha en diskriminerende effekt.<sup>42</sup> Men i og med at loven fortsatt ikke er tatt i bruk, er det antagelig lite sannsynlig at dette vil ha noen praktisk betydning.

Revisjonen av MiArbG er åpenbart ment som et svar på det stadig sterkere kravet om en nasjonal minstelønn i Tyskland (se neste avsnitt). Arbeidstakersiden har gitt uttrykk for sterk skepsis til om loven vil ha noen virkning, og også til sammensetningen av hovedkomiteen. Det hevdes at den er politisk sammensatt og neppe vil avvike fra den nåværende regjeringens tilbakeholdenhet i minstelønnspolitikken. Hovedkomiteen er nedsatt og hadde sitt første møte høsten 2009. Så langt er det ikke fattet noen vedtak med utgangspunkt i MiArbG. Potensielle bransjer kan blant annet tenkes å være call-sentre, kjøttproduksjon og hotell- og restaurantbransjen.<sup>43</sup>

## Debatten om lovfestet minstelønn i Tyskland

I 2006 framsatte DGB krav om innføring av en nasjonal lovfestet minstelønn i Tyskland. Dette skjedde etter mye debatt og harde kontroverser innad i tysk fagbevegelse. Kort fortalt kom startskuddet med hotell- og restaurantarbeiderforbundets krav om lovfestet minstelønn i 1999. Da det store servicearbeiderforbundet ver.di i 2003 engasjerte seg i spørsmålet, skjøt det som skulle bli en langvarig kampanje for minstelønn fart. I perioden 2003 til 2006 var det stor splittelse blant forbundene i dette spørsmålet, og særlig industriforbundene var skeptiske. Men i løpet av 2006 erklærte alle forbundene i DGB, med ett unntak<sup>44</sup>, at de støttet kravet om en nasjonal lovfestet minstelønn. Kravet var lenge 7,50 euro per time, men DGB har nå varslet at de på sin neste kongress i mai 2010 vil foreslå å øke dette til 8,50 per time. Videre at dette kravet vil gjelde fram til opphevingen av overgangsreglene for de nye EU-landene i mai 2011, og deretter

<sup>42</sup> Schlachter 2009, op. cit.

<sup>43</sup> Intervju med T. Schulten, 18.11.2009.

<sup>44</sup> Industriegewerkschaft Bergbau, Chemie, Energie (IG BCE).

eventuelt justeres ytterligere. I sammenheng med det forhøyede minstelønnskravet presiserer DGB nødvendigheten av å utvide AEntG til å gjelde for alle bransjer.<sup>45</sup> Kravet om nasjonal minstelønn er altså ikke ment som en erstatning for et fortsatt krav om styrking og videreutvikling av allmenngjøringsinstituttet.

Posisjonene i den tyske debatten om minstelønn kan oppsummeres som følger:

Tabell 4.2 Posisjoner med hensyn til lovfestet minstelønn i Tyskland

| FOR minstelønn                                          | MOT minstelønn                               |
|---------------------------------------------------------|----------------------------------------------|
| Arbeidstaker- og arbeidsgiverforeninger                 |                                              |
| Majoritet av fagforeninger                              | Minoritet av fagforeninger                   |
| Minoritet av arbeidsgiverforeninger                     | Stor majoritet av arbeidsgiverforeninger     |
| Politiske partier                                       |                                              |
| Minoritet av CDU (labour wing)<br>SPD, Grüne, Die Linke | Majoritet av CDU<br>Det liberale partiet FDP |

Kilde: Foredrag av Thorsten Schulten, Oslo 7.10.2009

Dagens debatt om offentlig minstelønn går langs de samme linjene som de siste års diskusjoner knyttet til den bransjevis minstelønnsreguleringen gjennom AEntG. Innføringen av minstelønnsforordninger i enkelte bransjer har vært sterkt omdiskutert, også når det gjelder mulige sysselsettingskonsekvenser. Her går argumentene flere veier, enkelte mener at minstelønnsatsene har svekket sysselsettingen i berørte bransjer, mens andre mener at positive sysselsettingseffekter kan dokumenteres.<sup>46</sup>

Gitt den politiske situasjonen i Tyskland per i dag, virker det lite sannsynlig at det vil bli innført nasjonal minstelønn i nær framtid. Antagelig har arbeidstakersidens kampanje for minstelønn allikevel en type indirekte virkning på minstelønnspolitikken. For det første ved at det opprettholdes et sterkt fokus på problemene med lavlønnskonkurransen i det tyske arbeidsmarkedet, og for det andre ved at regjeringen kan føle seg presset til å gi noe mer på andre fronter når det gjelder minstelønnsregulering. Det har vært, og er fortsatt, stor usikkerhet om hva regjeringens framtidige politikk på området vil være, ikke minst når det gjelder allmenngjøring gjennom AEntG. I koalisjonsavtalen til den nåværende regjeringen utelukkes innføringen av en lovfestet minstelønn, og det skal ifølge avtalen gjennomføres en evaluering av konsekvensene av de eksisterende reguleringene. Denne analysen skal etter planen ferdigstilles innen

<sup>45</sup> Pressemelding 20.02.2010.

<sup>46</sup> Larsen, K.A. og L. Tholoniati (2008): *Allmenngjøring av tariffavtaler*. Rapport 2008-038. Oslo: Econ Pöry og Deutscher Industrie- und Handelskammertag (2008): *Mindestlöhne verringern Beschäftigung*. Herbst 2008.

oktober 2011 og skal utgjøre grunnlaget for beslutninger om avvikling eller fornyelse av eksisterende reguleringer.<sup>47</sup>

I enkelte saker som har dreid seg om klager på lav lønn i ikke tariffbundne bedrifter, har den føderale arbeidsdomstolen (das Bundesarbeitsgericht) gitt klager medhold dersom lønnen har ligget under to tredjedeler av tariffestet minstelønn i angjeldende bransje. Med basis i den tyske konstitusjonen har arbeidsdomstolen vurdert lønn under dette nivået som «umoralsk lav». Koalisjonsregjeringen har varslet at den vil vurdere å foreslå ny lovgivning som skal ta opp i seg eksisterende rettspraksis med hensyn til «umoralsk lave lønninger»<sup>48</sup>. Arbeidstakersiden har reagert negativt på dette utspillet fra regjeringen, og hevder at en lovfesting av arbeidsdomstolens praksis på dette området på ingen måte vil løse lavlønnsproblemet. I en del bransjer er tarifflønnen svært lav, eksempelvis ville en slik grense gitt frisører i østlige deler av Tyskland en minstelønn på drøyt 2 euro i timen.<sup>49</sup>

En uforutsigbar faktor når det gjelder framtidige minstelønnsreguleringer i Tyskland, er utviklingen i arbeids- og tjenestemobiliteten når overgangsordningene for arbeidstakere og tjenesteytere fra Polen og syv andre sentral- og østeuropeiske land oppheves våren 2011. Dersom arbeidsinnvandringen fra disse landene øker kraftig, og særlig i bransjer som per i dag ikke er omfattet av minstelønnsregulering, kan posisjonene i dagens minstelønnsdebatt endres. Økt lavlønnskurransen kan føre til et sterkere press fra deler av arbeidsgiversiden for en nasjonal minstelønn og/eller innlemmelse av flere bransjer i AEntG, noe som igjen kan få en viss gjenklang i deler av regjeringskoalisjonen. Uansett er det mye som taler for at minstelønn vil bli et viktig valgkamptema før neste forbundsvalg i 2013, slik det også var i 2009.

## Avslutning

Vi har i dette kapittelet gått igjennom de tre lovene som per i dag utgjør grunnlaget for allmenngjøring av tariffavtaler og minstelønnsregulering i Tyskland; Tarifvertragsgesetz §5 (AVE), Arbeitnehmer-Entsendegesetz (AEntG) og Mindestarbeitsbedingungs-gesetz (MiArbG). Både selve reguleringene og praktiseringen av dem, så vel som kontroversene i den forbindelse, utgjør et komplekst bilde. Den tradisjonelle formen for allmenngjøring (AVE) er sterkt svekket på grunn av motstand fra arbeidsgiversiden (gjennom veto i tariffutvalget), og fordi den generelt lavere tariffavtaledekningen gjør

<sup>47</sup> Stettes, O. (2009): Coalition deal gets mixed reactions from social partners, EIROOnline, 16.12.2009.

<sup>48</sup> «Sittenwidrige Löhne».

<sup>49</sup> Bispinck, R. (2009): Gesetzliche Grenze für sittenwidrige Löhne schafft keinen angemessenen Mindestlohn. Analyse des WSI-Tarifarchivs, 21.10.2009.

det vanskeligere å oppfylle lovens kriterium om 50 prosent avtaledækning. Den nylig reviderte loven om minstearbeidsbetingelser (MiArbG) muliggjør lovfesting av minstekrav i bransjer hvor tariffavtaledækningen er under 50 prosent, og kan slik sett hevdes å være komplementær til AVE. Denne loven har imidlertid aldri hatt noen betydning i praksis. Loven for utsendte arbeidstakere (AEntG) har blitt et stadig viktigere instrument for minstelønnsregulering i løpet av de senere årene. Loven muliggjør allmenngjøring i visse bransjer gjennom rettsforordninger utstedt av arbeidsministeren eller regjeringen, dersom tariffutvalget ikke gir sin tilslutning. Selv om hovedformålet med minstelønnsregulering gjennom AEntG skal være å beskytte utsendte arbeidstakere, virker det åpenbart at loven i praksis har blitt brukt som brekkstang for å allmenngjøre lønnsavtaler også i sektorer som antakelig i hovedsak sysselsetter innenlandsk basert arbeidskraft, som for eksempel i posttjenester og renhold. I tillegg til press på utvidelse av AEntGs virkeområder, har spørsmålet om innføring av en nasjonal lovfestet minstelønn kommet stadig høyere på den politiske dagsordenen de siste årene. Dette dreier seg i så fall om et fjerde virkemiddel for å fremme noen av de samme formålene. Slik sett kan det antas at en klargjøring av forholdene mellom virkemidlene kan følge hvis MiArbG og/eller lovfestet minstelønn får vesentlig praktisk betydning i Tyskland.



## 5 Norske erfaringer med allmenngjøring

### *Line Eldring*

Lov om allmenngjøring av tariffavtaler ble vedtatt av Stortinget i 1993, og har som formål å sikre utenlandske arbeidstakere lønns- og arbeidsvilkår som er likeverdige med de vilkår norske arbeidstakere har, samt å hindre konkurransevridding til ulempe for det norske arbeidsmarkedet.<sup>1</sup> Allmenngjøring i Norge innebærer at deler av tariffavtalene gjennom forskrift blir gjort gjeldende for angitte yrker, arbeidsoppgaver og/eller bransjer innenfor et geografisk område. I praksis innebærer dette blant annet innføring av en tidsavgrenset offentlig minstelønnsbestemmelse i de berørte bransjene og fagområdene. Allmenngjøring av tariffavtaler er fortsatt et nytt fenomen i norsk arbeidsliv, og mye er uvisst når det gjelder virkningene – både på kort og lang sikt. Noe kunnskap er imidlertid høstet, og i dette kapittelet skal vi gå igjennom det vi vet om erfaringene og virkningene så langt.

### Omfanget av allmenngjøring

Bekymringen for at tilstrømningen av østeuropeisk arbeidskraft etter EU-utvidelsen skulle føre til et press på det som har vært regnet som gjengs og akseptabel lønn i Norge, var avgjørende for at LO høsten 2003 for første gang begjærte allmenngjøring av tariffavtaler. Det første vedtaket trådte i kraft 1. desember 2004, og omfattet syv landbaserte petroleumsanlegg (byggfags-, elektrofags- og verkstedsoverenskomstene). Lavlønnskonkurranse og lønnsdumping viste seg å bli et økende problem innen flere bransjer, og siden 2004 er i tillegg deler av følgende tariffavtaler allmenngjort: Byggfagsoverenskomsten for hele Norge, elektrofagsoverenskomsten for Oslo og Akershus, Verkstedsoverenskomsten for skips- og verftsindustrien og Overenskomsten for jordbruks- og gartnerinæringene for hele landet. Tabell 5.1 gir oversikt over sakene

<sup>1</sup> Lovens formålsparagraf ble utvidet i 2009, da formålet om å hindre konkurransevridding ble tatt inn i selve lovteksten.

Tariffnemnda har behandlet i perioden 2003–2009.<sup>2</sup> Per i dag (mars 2010) foreligger det ikke nye begjæringer om allmenngjøring.

Tabell 5.1 Oversikt over allmenngjøringsvedtak

| Tariffavtale                                                                               | Område                                                                                                 | Begjæring sendt | Vedtatt, med virkning fra     |
|--------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------|-------------------------------|
| Byggfagsoverenskomsten<br>Verkstedsoverenskomsten<br>Landsoverenskomsten for elektrofagene | Syv petroleumsanlegg på land (Melkøya, Tjeldbergodden, Mongstad, Kollsnes, Kårstø, Ormen Lange, Sture) | 19.12.2003      | 1.10.2004                     |
| Byggfagsoverenskomsten                                                                     | Oslo, Akershus, Østfold, Buskerud, Vestfold                                                            | 17.3.2005       | 1.9.2005                      |
| Landsoverenskomsten for elektrofagene                                                      | Oslo og Akershus                                                                                       | 17.3.2005       | 1.9.2005                      |
| Byggfagsoverenskomsten                                                                     | Hordaland                                                                                              | 7.9.2005        | 1.1.2006                      |
| Byggfagsoverenskomsten                                                                     | Hele landet                                                                                            | 23.6.2006       | 1.1.2007                      |
| Landsoverenskomsten for elektrofagene                                                      | Hele landet                                                                                            | 27.3.2007       | Ikke etterkommet (18.12.2008) |
| Verkstedsoverenskomsten                                                                    | Skips- og verftsindustrien                                                                             | 27.9.2007       | 1.12.2008                     |
| Overenskomsten for jordbruks- og gartneri-næringene                                        | Hele landet                                                                                            | 27.3.2009       | 1.1.2010                      |

## Bedriftenes erfaringer

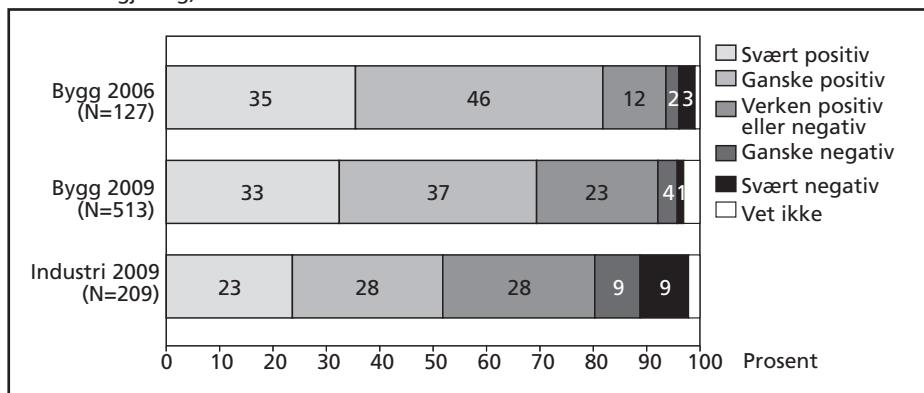
Formålet med allmenngjøring er å sikre utenlandske arbeidstakere likeverdige lønns- og arbeidsvilkår, og å hindre konkurransevridning til ulempe for det norske arbeidsmarkedet (jf lovens formål). I tillegg kan en tenke seg en rekke andre og uintenderte (men ikke nødvendigvis uønskede) konsekvenser. Fafos første undersøkelse om bedriftenes erfaringer med allmenngjøring ble gjort i 2006, da dette fortsatt var et ganske nytt fenomen i norsk arbeidsliv. I 2009 ble det gjennomført en tilsvarende undersøkelse, og da var flere bedrifter i flere bransjer blitt berørt, og over lengre tid. Vi vil i det føl-

<sup>2</sup> I tillegg kommer vedtak om revidering av lønnsatser i allerede allmenngjorte avtaler etter lønnsoppgjør.

gende se nærmere på hvilke erfaringer bedriftene har gjort seg i de områdene hvor det er innført allmenngjøring.<sup>3</sup>

Vi spurte bedriftene som brukte østeuropeisk arbeidskraft og som på undersøkelsestidspunktene i 2006 og 2009 var berørt av allmenngjøringsvedtak<sup>4</sup>, om hvordan de i lys av utviklingen i sin bransje stilte seg til allmenngjøring.

Figur 5.1 Bedriftenes holdninger til allmenngjøring, fordelt på bransje. (Bedrifter med mer enn 9 ansatte, som hadde brukt østeuropeisk arbeidskraft siste 12 måneder, og som var omfattet av allmenngjøring). Prosent.



Det er to forhold som særlig utmerker seg. For det første er flertallet av bedriftslederne i både byggebransjen og industrien positive til allmenngjøring, og for det andre er skepsisen størst i industrien. I bygg var hele 70 prosent av bedriftslederne positive i 2009. Dette er en liten nedgang i forhold til 2006, men andelen som var ganske eller svært negative til allmenngjøring var nesten uforandret mellom 2006 og 2009, bare 5 prosent av bedriftslederne oppga dette. I industribedriftene var drøyt halvparten av lederne ganske eller svært positive til allmenngjøring i sin bransje, mens 18 prosent var ganske eller svært negative. Med tanke på kontroversene rundt allmenngjøring i industrien, er det overraskende at ikke enda flere bedriftsledere var negative. Dette

<sup>3</sup> Dette avsnittet bygger i stor grad på kapittel 6 i Andersen, R.K., M. Bråten, L. Eldring, J.H. Friberg, A.M. Ødegård (2009): *Norske bedrifters bruk av østeuropeisk arbeidskraft*, Fafo-rapport 2009:46, og kapittel 7 i Ødegård, A.M., S. Aslesen, M. Bråten og L. Eldring (2007), *Fra øst uten sikring? EU-utvidelsen og HMS-konsekvenser på norske bygge- og anleggsplasser*, Fafo-rapport 2007:03, begge skrevet av Line Eldring. For mer informasjon om metode og data, se de nevnte rapportene.

<sup>4</sup> I 2006 gjaldt dette bedrifter som hadde utført arbeid på bygg i enkelte deler av landet. I 2009 var alle bedrifter i bygg berørt av allmenngjøringsvedtak. I tillegg kommer bedrifter i skipsverftsindustrien og industribedrifter som hadde utført arbeid på elektro- og automatiseringsanlegg i Oslo og Akershus, eller på landbaserte petroleumsanlegg som er omfattet av allmenngjøring. Disse omtales her som «industri-bedrifter».

kan tyde på at allmenngjøring oppleves som mindre dramatisk lokalt enn på sentralt nivå på arbeidsgiversiden.

Krav om å lønne etter tariffavtalenes minstelønnssats, dekning av utgifter til kost og losji med videre kan åpenbart påføre bedriftene økte kostnader, som igjen kan innebære en konkurranseulempe. Særlig hvis bedriftene konkurrerer i eksportmarkedet med bedrifter i utlandet som ikke har tilsvarende krav til lønns- og arbeidsvilkår. Et annet eksempel på en utilsiktet virkning av allmenngjøring kan være at bedriftene reduserer bruken av utenlandsk arbeidskraft, fordi kostnadene nærmer seg nivået for tilsvarende norsk arbeidskraft. Vi ba bedriftslederne vurdere disse ulike sidene ved allmenngjøring for sin bedrift.

Tabell 5.2 Svar på spørsmål om ulike typer konsekvenser av allmenngjøring. (Bedrifter med mer enn 9 ansatte, som hadde brukt østeuropeisk arbeidskraft siste 12 måneder, og som var omfattet av allmenngjøring). Prosent.

|                                                                                 | Bygg 2006<br>(N=127)              | Bygg 2009<br>(N=513)              | Industri 2009<br>(N=209)           |
|---------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------|-----------------------------------|------------------------------------|
| Allmenngjøring har i stor eller noen grad ført til økte kostnader for bedriften | I stor grad: 5<br>I noen grad: 18 | I stor grad: 5<br>I noen grad: 13 | I stor grad: 10<br>I noen grad: 19 |
| Allmenngjøring har ført til en forverret konkurransesituasjon for bedriften     | 16                                | 8                                 | 13                                 |
| Allmenngjøring har ført til en forbedret konkurransesituasjon for bedriften     | 17                                | 13                                | 9                                  |
| Allmenngjøring har ført til mindre bruk av østeuropeisk arbeidskraft            | 10                                | 8                                 | 9                                  |

En av forutsetningene for et allmenngjøringsvedtak er at det skal være dokumentert at utenlandske arbeidstakere utfører eller kan komme til å utføre arbeid på vilkår som samlet sett er dårligere enn det som gjelder etter landsomfattende tariffavtaler for vedkommende fag eller bransje, eller det som ellers er normalt for vedkommende sted og yrke. Logisk sett vil da arbeidskraftkostnadene øke i enkelte bedrifter i bransjer som blir omfattet av allmenngjøring. I 2006 var vi overrasket over at ikke flere meldte om økte kostnader. Bare 5 prosent av lederne i byggbedrifter som brukte østeuropeisk arbeidskraft svarte at allmenngjøring i stor grad hadde medført økte kostnader, mens 18 prosent oppga at de i noen grad hadde fått økte kostnader. En mulig forklaring var at flertallet av bedriftene faktisk allerede hadde sørget for at arbeidskraften ble lønnet tilsvarende minstetariff. En annen forklaring kunne være at bedriftenes kostnader knyttet til tjenestekjøp av arbeidskraft ikke hadde endret seg, men at profitten i mellom- og for-

midlingsleddene hadde blitt lavere. En tredje mulighet er at allmenngjøringsforskriften ikke ble etterlevd. Som vi ser i tabell 5.2 er det ingen store endringer i 2009; 5 prosent av lederne i byggbedriftene oppga i stor grad å ha fått økte kostnader, og 13 prosent i noen grad. I industribedriftene er andelen som rapporterte om kostnadsøkning noe høyere. 10 prosent oppga at bedriftene i stor grad hadde fått økte kostnader, og 19 prosent i noen grad. Men også i industribedriftene svarte det store flertallet av lederne at allmenngjøring i liten eller ingen grad hadde medført kostnadsøkning.

Som nevnt ovenfor er allmenngjøringens formål også å forhindre uheldig konkurransevridding. Vi ba derfor bedriftslederne vurdere hvordan allmenngjøringen har påvirket bedriftenes konkurransesituasjon. I byggbedriftene har andelen som oppga at allmenngjøringen har forbedret konkurransesituasjonen sunket fra 17 til 13 prosent fra 2006 til 2009. Andelen som vurderte konkurransesituasjonen som forverret, har sunket langt mer; fra 16 til 8 prosent. Flertallet oppga at situasjonen var uendret. Nedgangen i andelen som rapporterer både forverring og forbedring kan antagelig forklares med at det har vært landsomfattende allmenngjøring i bygg siden inngangen til 2007, og at dette nå er normalsituasjonen. Blant lederne i industribedriftene rapporterte 13 prosent om forverring i konkurransesituasjonen, mens ni prosent sa den var blitt bedre. Allmenngjøringen i skipsverftsindustrien ble først gjort gjeldende fra 1. desember 2008, slik at bedriftene hadde hatt kort tid å gjøre seg erfaringer med hensyn til virkninger på undersøkelsestidspunktet. Det er overraskende at ikke flere meldte om forverret konkurransesituasjon, i lys av at dette har vært et av hovedargumentene mot allmenngjøring i denne sektoren.

En annen mulig virkning av allmenngjøring kan være at bedriftene reduserer sin bruk av østeuropeisk arbeidskraft, rett og slett fordi kostnadene øker, og noe av motivasjonen for å bruke slik arbeidskraft svekkes. Bedriftenes hovedbegrunnelse for å bruke østeuropeere har vært mangel på norsk arbeidskraft<sup>5</sup>, noe som kan tyde på at kostnadsøkning i seg selv ikke nødvendigvis vil føre til redusert bruk. Resultatene underbygger dette, bare 8–9 prosent av bedriftslederne meldte i 2009 om at de hadde valgt å redusere bruken av østeuropeisk arbeidskraft på grunn av allmenngjøring.

## **Virkninger for utenlandske arbeidstakere**

Bakgrunnen for de gjeldende allmenngjøringsforskriftene var dokumenterte dårlige arbeids- og lønnsvilkår for utenlandsk arbeidskraft, og spesielt for utsendte arbeidstakere. Det er dermed av særlig interesse å vurdere virkningene av allmenngjøring for denne gruppa av arbeidstakere. Samtidig er det helt særskilte problemer knyttet til å

<sup>5</sup> Andersen m.fl., op. cit.

kartlegge utsendte arbeidstakers vilkår, gitt deres flyktige tilknytning til det norske arbeidsmarkedet. Dette innebærer blant annet at de i liten grad fanges opp av ordinær registerstatistikk, eller at registerbaserte utvalgsundersøkelser ikke gir tilstrekkelig informasjon. Så vidt vi vet er det så langt bare gjort to undersøkelser som spesifikt har tatt sikte på å kartlegge lønns- og arbeidsvilkår også for utsendte arbeidstakere; en undersøkelse blant polakker i Oslo-området i 2006 og en undersøkelse blant øst-europeiske arbeidstakere på to petroleumsanlegg i 2007. I det følgende presenteres hovedfunnene fra disse to undersøkelsene.

### **Polonia i Oslo (2006)<sup>6</sup>**

På undersøkelsestidspunktet hadde det vært allmenngjøring i byggebransjen i Oslo-området i drøyt ett år. Likevel oppga en tredjedel av de polske bygningsarbeiderne som deltok i undersøkelsen at de ikke kjente til minstelønnsbestemmelsene. Blant de utsendte arbeiderne visste bare halvparten om at det var minstelønn i bygg, mot hele 84 prosent av de som var ansatt i norske bemanningsbyråer. Vel så viktig i denne sammenhengen, er hva de faktisk tjente. Fordi respondentene bare ble bedt om å oppgi nettolønn per time, var det vanskelig å estimere nøyaktig bruttolønn på grunnlag av undersøkelsen. Allikevel dokumenterte undersøkelsen omfattende brudd på allmenngjøringsforskriften. Nær en av fire som jobbet i byggebransjen oppga å få utbetalt mindre enn 80 kroner timen netto.<sup>7</sup> Selv om man betalte full skatt til Norge, skulle man normalt sitte igjen med mer enn 80 kroner timen etter skatt dersom man får minstelønn. For øvrig oppga 20 prosent av respondentene at de ikke betalte skatt. Det var store variasjoner i lønnsnivå mellom ulike grupper av polske bygningsarbeidere. Blant de utsendte arbeidstakerne tjente over 60 prosent under 80 kroner timen netto, og en del fikk utbetalt så lite som 40–50 kroner timen. Aller dårligst tjente de som jobbet illegalt som utsendte. Blant de som var ansatt i norske bemanningsbyråer eller byggbedrifter var lønnsnivået atskillig høyere; bare mellom 14–20 prosent av disse oppga å få utbetalt under 80 kroner timen. Selv om flertallet av bygningsarbeiderne oppga å ha fagbrev, viste undersøkelsen at dette ikke ga seg utslag på lønnsnivået. De som hadde fagbrev, tjente ikke mer enn de som ikke hadde slik kompetanse. Hvilken tilknytning de hadde til det norske arbeidsmarkedet var langt mer avgjørende.

<sup>6</sup> Friberg, J.H. og G. Tyldum, red. (2007): *Polonia i Oslo. En studie av arbeids- og levekår blant polakker i hovedstadsområdet*, Fafo-rapport 2007:27. Fafo har gjennomført en ny kartlegging blant polakker i Oslo-området i første kvartal 2010, men dataene fra denne undersøkelsen er ikke ferdigbehandlet.

<sup>7</sup> De allmenngjorte satsene var på undersøkelsestidspunktet 132 kroner i timen for faglærte arbeidere, 123 kroner for ufaglærte med ett års erfaring og 118 kroner for ufaglærte uten erfaring.

Undersøkelsen viste at det var vanlig med lange arbeidsdager, mer enn halvparten av bygningsarbeiderne jobbet mer enn 50 timer i uka, og 15 prosent mer enn 60 timers uke. De utsendte arbeidstakerne jobbet mest; en av tre arbeidet mer enn 60 timer i uka.

### **Undersøkelse på petroleumsanlegg (2007)<sup>8</sup>**

På undersøkelsestidspunktet hadde det vært allmenngjøring på petroleumsanleggene i drøyt tre år. Kartleggingen ble foretatt blant østeuropeiske arbeidstakere på to av de syv anleggene som var omfattet av allmenngjøringsforskriften. Hovedfunnet i undersøkelsen var at de aller fleste av de ufaglærte arbeidstakerne hadde lønn i tråd med minstelønnssatsene for ufaglærte. Blant de som oppga å være faglærte, var imidlertid bare 9 prosent lønnet på eller over minstelønnssatsen for ufaglærte. Resultatene tyder på at de allmenngjorte minstelønnssatsene var blitt standarden for østeuropeiske arbeidstakere, uavhengig av arbeidstakernes kompetanse og erfaring. Sammenlignet med de norske arbeidstakerne på anleggene, hadde østeuropeerne et langt lavere lønnsnivå. Forskerne oppsummerte med at:

«På den ene siden kan man dermed konkludere med at allmenngjøringsforskriftene etterleves fordi det store flertallet av de østeuropeiske arbeidstakerne får norsk minstelønn. Dette er i tråd med lovens formål om å forhindre at arbeidstakerne har påviselig dårligere vilkår enn det som er fastsatt i gjeldende landsomfattende tariffavtale. Lovens formål og tariffnemndas vedtak bygger imidlertid på en forutsetning om at utenlandske arbeidstakere skal ha lønns- og arbeidsvilkår som er likeverdige med det norske arbeidstakere har. Denne undersøkelsen viser at allmenngjøringsvedtakene ikke maktet å sikre denne intensjonen. Forskjellene mellom norske og østeuropeiske arbeidstakere er størst dersom en sammenligner med østeuropeiske ansatte som er ansatt i firmaer fra hjemlandet.»<sup>9</sup>

Når det gjaldt arbeidstid, viste undersøkelsen at bestemmelsene i all hovedsak ble overholdt, selv om østeuropeerne i snitt jobbet flere timer enn norske arbeidstakere.

### **Arbeidstilsynets erfaringer**

I 2008 rapporterte Arbeidstilsynet at tilsynet med byggebransjen viste en klar tendens til bedring av lønns- og arbeidsvilkårene for arbeidsinnvandrere. Flere virksomheter

<sup>8</sup> Alsos, K. og A.M. Ødegård (2007): *Sikrer Norges framtid på minstelønn. Østeuropeiske arbeidskraft på petroleumsanlegg på land*, Fafo-rapport 2007:32, og Alsos, K. og A.M. Ødegård (2008): «Allmenngjøring: Fører det til likeverdige forhold mellom norske og utenlandske arbeidstakere?» *Søkelys på arbeidslivet*, vol. 25, nr. 1.

<sup>9</sup> Alsos og Ødegård (2008:71), *ibid.*

enn tidligere hadde lovlige forhold, men det var fortsatt høyere risiko for sosial dumping for utsendte og innleide arbeidstakere, enn for arbeidsinnvandrere ansatt hos norske arbeidsgivere. Ifølge Arbeidstilsynet kom de over færre tilfeller av svært grov sosial dumping, selv om slike saker fortsatt eksisterte. Videre rapporterte tilsynet at arbeidsinnvandrernes lønnsnivå hadde økt, selv om mange fortsatt lå under kravene til minstelønn. Det ble også meldt at brudd på arbeidstidsbestemmelsene fremdeles var utbredt i byggebransjen. I sin årsrapport for 2009 melder imidlertid Arbeidstilsynet at tilsynet i byggebransjen har avdekket forverrede forhold for en del arbeidsinnvandrere som følge av finanskrisen og nedbemanning i byggebransjen. Flere arbeidstakere trekkes over til mindre byggeoppdrag i den uorganiserte delen av bransjen, og det kommer flere tips enn før om sosial dumping. Situasjonen i forbindelse med offentlige byggeoppdrag er ikke bedre enn tilsvarende i privat sektor. Innenfor verft er de fleste funn knyttet til brudd på arbeidstidsbestemmelser, mens innen særlig renhold og hotell- og restaurantvirksomhet opererer deler av bransjene med lønns- og arbeidsvilkår som er langt dårligere enn det som er vanlig i Norge.

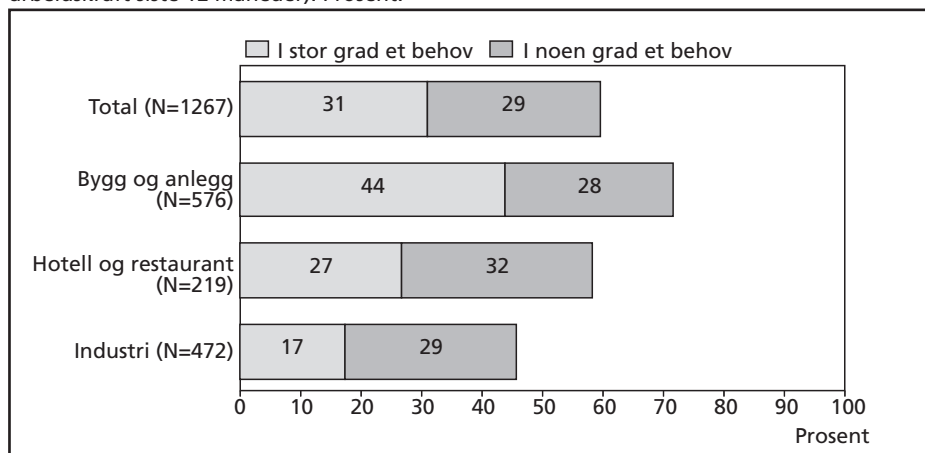
## Kontroverser og videre utvikling

Allmenngjøring har vært et omstridt virkemiddel, og det har vært uenighet både mellom arbeidsgiver- og arbeidstakersiden og internt hos partene. Dels har man vært uenige om hvor store problemene er, og også om hva som er gode løsninger. Samtidig som diskusjonen om allmenngjøring har fortsatt, er det reist spørsmål om det er behov for andre former for offentlig minstelønnsregulering. Det har også vært en omfattende debatt om hvordan den norske allmenngjøringsordningen fungerer, lovens dokumentasjonskrav, prosessene i Tariffnemnda, arbeidsrettslige problemstillinger m.v. Mens partene i byggenæringen har vært forholdsvis forlikte om at allmenngjøring er nødvendig, har partene innenfor verftsindustrien vært langt mindre samstemte. I 2009 tok NHO og Norsk Industri ut søksmål mot Tariffnemnda, på vegne av ni av verftene som er omfattet av allmenngjøring. Begrunnelsen var blant annet at kostnadene knyttet til innleid arbeidskraft økte kraftig etter allmenngjøringsvedtaket, at lovens dokumentasjonskrav ikke var oppfylt og at vedtaket streid mot EØS-retten. Organisasjonene og bedriftene mente at nemndas bruk av allmenngjøringsprinsippet er uforutsigbar og uryddig, og at de derfor følte seg tvunget til å reise søksmål mot Tariffnemnda. Oslo tingrett avsa dom i saken i januar 2010, og frikjente Staten v/Tariffnemnda. Retten var av den oppfatning at forskriften ligger innenfor allmenngjøringsloven, også i lys av EØS-retten. Retten slo videre fast at det ikke foreligger saksbehandlingsfeil som medfører at forskriften er ugyldig, eller at det var mangler ved nemndas skjønnsutøvelse som kan medføre ugyldighet. NHO, Norsk Industri og de ni verftene varslet i februar

2010 at de ville anke dommen, og trolig begjære at den legges fram for EFTA-domstolen i Luxembourg. Samtidig er en sak som også har gått for Oslo tingrett og som gjelder allmenngjøring innenfor bygg også anket, med mange av de samme anførselene som i saken anlagt av verftene.

Innad i fagbevegelsen har det også vært betydelig skepsis mot allmenngjøring som virkemiddel. Slik sett ble erfaringene i kjølvannet av de første allmenngjøringsforskriftene en prøvestein for eventuelle framtidige allmenngjøringsbegjæringer. Selv om uorganiserte arbeidstakere i tariffbundne bedrifter uansett dekkes av gjeldende tariffavtaler, regnes fortsatt det å kunne inngå og å bli omfattet av en tariffavtale som et vesentlig insentiv for fagorganisering. En allmenngjøring (og dermed lovfesting) av sentrale bestemmelser i avtalen, kan tenkes å svekke rekrutteringsgrunnlaget for fagbevegelsen og å forsterke gratispassasjerproblemet. Erfaringene fra byggebransjen i Oslo-området viste seg imidlertid tidlig å være positive. Høsten 2006 utgjorde polakker om lag 9 prosent av det totale antallet medlemmer i de to foreningene, og de fleste hadde blitt medlem i løpet av 2005–2006. Deretter økte antallet østeuropeiske medlemmer betraktelig; høsten 2008 oppga Oslo Bygningsarbeiderforening at *hele 40 prosent* av medlemmene kom fra de nye EU-landene, fortrinnsvis Polen. På landsnivå anslo Fellesforbundet våren 2008 at de hadde 4000–5000 polske medlemmer, de fleste innenfor bygg, men de organiserte også østeuropeere innenfor verkstedsindustrien. De lokale byggfagsforeningene ga uttrykk for at den allmenngjorte tariffavtalen var blitt et viktig verktøy i organiseringsarbeidet; «Allmenngjøring har ført til at vi kan rekruttere flere. Hvis det ikke er allmenngjort må vi kreve tariffavtale før vi kan si at

Figur 5.2 Andel bedrifter som svarte at det i stor eller noen grad er et behov for allmenngjøring eller offentlig minstelønnsregulering i deres bransje. (Bedrifter som hadde brukt østeuropeisk arbeidskraft siste 12 måneder). Prosent.



de har rettigheter på lønn. Når det er allmenngjort kan vi hjelpe enkeltmedlemmer.»<sup>10</sup> Erfaringene fra Oslo bidro utvilsomt til å redusere skepsisen mot allmenngjøring også i andre deler av fagbevegelsen.

Allmenngjøring av tariffavtaler er fortsatt en ung reguleringsmekanisme i norsk arbeidsliv. I enkelte bransjer er det nå høstet visse erfaringer, men fortsatt er størstedelen av arbeidsmarkedet ikke omfattet av allmenngjorte tariffavtaler. Det gjelder store deler av industrien, anleggsbransjen og hele servicenæringen. I 2009 kartla vi arbeidsgivernes holdninger til allmenngjøring og minstelønnsregulering i sin bransje (uavhengig om de på undersøkelsestidspunktet var omfattet av allmenngjøring).<sup>11</sup>

Totalt mente 60 prosent av bedriftslederne at det i stor eller noen grad er et behov for allmenngjøring eller andre former for offentlig minstelønnsregulering i deres bransjer. Dette var et overraskende høyt tall, som indikerer at debatten om allmenngjøring og minstelønnsregulering vil fortsette med stor styrke i norsk arbeidsliv. Andelen var høyest i bygg og anlegg (72 prosent), hvor svært mange av bedriftene jo har erfaring med allmenngjøring og også er positive til dette. I hotell og restaurant, som så langt ikke har erfaring med allmenngjorte tariffavtaler, svarte over 60 prosent av bedriftslederne at det er et behov for offentlig minstelønnsregulering. Lederne i industribedriftene er delt omtrent på midten; drøyt halvparten mente at det ikke er behov for slike reguleringer, mens til sammen 46 prosent mente at det i noen eller stor grad er et behov. Bedriftslederne som mente at det i stor eller noen grad er et behov for slike reguleringer, ble spurt om hva slags former for offentlig minstelønnsregulering de eventuelt ville ønske seg i sin bransje. Resultatene viste at flertallet som ønsket lovbasert regulering av minstelønn, mente at den burde ha et bransjemessig utgangspunkt, enten i form av minstelønn eller allmenngjøring.

<sup>10</sup> Eldring, L. og J.A. Hansen (2009): «Fagbevegelsen og arbeidsinnvandring: Strategier og resultater i Norge og Danmark», *Søkelys på arbeidslivet*, vol. 26, nr. 1, og Eldring, L. (2007): «Fagorganisering blant polakker i Oslo», i Friberg og Tyldum, op. cit.

<sup>11</sup> Andersen m.fl. (2009), op. cit.

## 6 Hvor mange tjener mindre enn minstelønnen?

*Kristine Nergaard og Torgeir Aarvaag Stokke*

### Minstelønn

Uttrykket minstelønn brukes om en rekke forhold. For det første er det viktig å skille mellom hvem som fastsetter minstelønnen. En rekke EU-land har lovfestet minstelønn, hvor som regel én minste lønssats gjelder for alle voksne arbeidstakere (jf tabell 2.1 i kapittel 2). Dette er ukjent i Norge, hvor det er partene i tariffavtalene som fastsetter minstelønningene. Videre kan den enkelte bedrift ha et eget lønssystem med minstelønn. Bedrifter som ikke er bundet av tariffavtale kan lønne under tariffavtalenes nivå. Og endelig kan Tariffnemnda med hjemmel i lov om allmenngjøring av tariffavtaler m.v. fastsette at en tariffavtales minstelønn skal gjelde alle i bransjen eller endog fastsette en annen minstelønn hvis nemnda ønsker det.

Minstelønn benyttes her om den tariffavtalte laveste lønssatsen for voksne arbeidstakere (18 år og eldre). Som regel vil en tariffavtale ha flere minstelønssatser, først og fremst etter alder, kompetanse og ansiennitet. Det er imidlertid kun den laveste minstelønssatsen som er mulig å relatere til lønnsstatistikk i vårt eksempel. Såkalte normallønnsavtaler angir også et minste lønnsnivå. Forskjellen til minstelønnsavtaler er at det ikke er lokale forhandlinger om lønn. Dette har ingen betydning for vår analyse.

Ved å relatere den laveste lønssatsen i tariffavtaler til lønnsstatistikk for samme bransje, vil vi få et minste anslag for hvor mange arbeidstakere som lønnes under tariffavtalenes minstelønssatser. Anslaget vil også angi potensialet for allmenngjøring av minstelønn. Et slikt anslag er tidligere gjort med utgangspunkt i et annet empirisk materiale enn vårt.<sup>1</sup> Resultatene i dette kapittelet kan tyde på at omfanget av avlønning under minstelønn er lavere enn tidligere anslått.

<sup>1</sup> Larsen, Knut Arild og Luc Tholoniati (2008): *Virksomheter av allmenngjøring av tariffavtaler*. Oslo: Econ.

## Metode

Lønnsdata er hentet fra Statistisk sentralbyrås lønnsstatistikk.<sup>2</sup> Denne består av en rekke bransjevis lønnsstatistikker som samordnes i en nasjonal lønnsstatistikk. Blant mindre foretak trekkes det et utvalg, blant de største foretakene får vanligvis alle foretak tilsendt skjema. Foretaket skal rapportere om lønn og arbeidstid per 1. oktober eller 1. september (ulike lønnselementer), og det er mulig å rapportere elektronisk (basert på foretakets elektroniske lønnsystem). Disse bransjevis lønnsstatistikkenes danner i noe bearbeidet form blant annet grunnlaget for Det tekniske beregningsutvalgets beregninger av lønnsutviklingen. Man må dermed kunne betrakte lønnsstatistikken som representativ for norsk arbeidsliv, med unntak av de aller minste foretakene og primærnæringene som ikke dekkes av statistikken (jf nedenfor).

SSB tilordner vektorer for å korrigere for ulik trekk sannsynlighet, og for privat sektor vil dermed statistikken være representativ for foretak med fem ansatte og mer. Foretak trekkes på grunnlag av Bedrifts- og foretaksregisteret, og frafallet i betydningen at man ikke får svar, er lavt. Det korrigeres for dette ved vekting. Foretak som trekkes ut rapporterer om alle sine ansatte.

Lønnsstatistikken dekker foretak som står for om lag 90 prosent av sysselsettingen i privat sektor (lønnstakere), jordbruk unntatt. De øvrige 10 prosentene av lønnstakerne arbeider i bedrifter som sysselsetter under 5 ansatte (under 3 sysselsatte i forretningsmessig tjenesteyting og under 4 sysselsatte i helse og sosial tjenesteyting). Så små foretak utgjør en ikke ubetydelig andel av sysselsettingen i detaljhandel (anslått til 13 prosent basert på andre datakilder), men ikke i de øvrige bransjene som diskuteres spesifikt her (4 prosent i industri, 7 prosent i hotell- og restaurant og 2 prosent innen rengjøring).

Vi har tatt utgangspunkt i lønnsstatistikken for privat sektor, det vil si eksklusive lønn innrapportert fra KS-området (PAI), Staten (SST) og helseforetakene. Timelønn er beregnet på basis av månedlig fast lønn, grunnlønn, regulativlønn, avtalt lønn eller tilsvarende dividert på avtalt arbeidstid. Dette betyr at verken overtid, uregelmessige tillegg, skifttillegg, bonuser eller lignende skal være med i dette lønnsbegrepet. Vi ser bort fra den lille gruppen arbeidstakere som er registrert med en avtalt ukentlig arbeidstid på mer enn 48 timer, og vi ser også bort fra arbeidstakere under 18 år.

Minstelønnssetningene er hentet fra tariffavtalene. Et bredt utvalg avtaler fra privat sektor inngått i 2004 og 2006 sammen med protokoller fra 2005-revisjonen antyder et gjennomsnittlig laveste minstelønnsnivå for voksne arbeidstakere på 108 kroner. I tabell 6.1 er det tatt med eksempler på slike minstelønnssetninger. Merk at eksemplene gjelder ordinært arbeid, tariffavtalene kan inneholde lønnssetninger som er lavere enn

<sup>2</sup> De data som er benyttet er stilt til disposisjon av Statistisk sentralbyrå (SSB). SSB er ikke ansvarlig for analysen av dataene eller de tolkninger som er gjort her.

dette. For jordbruks- og gartnerinæringene finnes det for eksempel egne satser for midlertidig arbeid (varighet inntil 12 uker og 12–24 uker), den laveste satsen var på 87 kroner i 2006, og begge disse satsene sammen med satser for fast ansatte arbeidstakere er allmenngjort av Tariffnemnda. I andre tariffområder kan en finne satser for tilfeldig arbeid og hjelpearbeid som ligger vesentlig under de angitte minstelønssatsene.

Tabell 6.1 Laveste timelønssats for arbeidstakere i ordinært arbeid

|                                    | 2004   | 2006   |
|------------------------------------|--------|--------|
| Frisøroverenskomsten               | 95,50  | 103,50 |
| Baker- og konditorfagene           | 96,70  | 99,70  |
| Butikkoverenskomsten               | 97,70  | 101,66 |
| Jordbruks- og gartnerinæringene    | 100,15 | 104,65 |
| Landsoverenskomsten HSH            | 101,50 | 108,00 |
| TEKO                               | 102,50 | 108,45 |
| Standardoverenskomsten             | 103,80 | 111,54 |
| Verkstedsoverenskomsten            | 105,44 | 106,17 |
| Riksavtalen (hotell og restaurant) | 107,32 | 112,00 |
| Vekteroverenskomsten               | 110,75 | 119,60 |
| Renholdsbedrifter                  | 111,56 | 121,60 |
| Egg- og fjærfekjøttindustrien      | 112,00 | 118,00 |
| Vaskeri og renseri                 | 112,50 | 119,47 |
| Elektrofag                         | 114,87 | 120,51 |

I tillegg til et antatt gjennomsnittlig minstelønnsnivå i 2005 på 108 kroner timen, er lønnsnivået i utvalgte bransjeavtaler for 2005 benyttet der det er god overensstemmelse med bransjeinndelingen i lønnsstatistikken. Dette lønnsnivået er oppgitt i teksten.

2005 er valgt siden dette er det siste året uten nevneverdig allmenngjøring i Norge. Fra 1. desember 2004 var minstelønssatsene i Fellesoverenskomsten for byggfag, Landsoverenskomsten for elektrofag- og Verkstedsoverenskomsten allmenngjort for syv landbaserte petroleumsanlegg, omfanget i form av antall arbeidstakere var imidlertid beskjedent. Fra 1. september 2005 var minstelønssatsene i Fellesoverenskomsten for byggfag og Landsoverenskomsten for elektrofag allmenngjort i Osloregionen. Lønnsstatistikken per 1. oktober 2005 vil dermed omfatte disse, men ikke andre grupper/bransjer som det senere er fattet vedtak om allmenngjøring for.

## Samlet fordeling

Figur 6.1 og tabell 6.2 viser lønnsfordelingen for privat sektor 2005, estimert timelønn. Utgangspunktet for diskusjonen er en tenkt minstelønn på 108 kroner timen, som tilsvarer et gjennomsnitt av laveste minstelønnsatser eller laveste normallønnsatser i et representativt utvalg tariffavtaler. Ifølge lønnsstatistikken har om lag 7 prosent av lønnstakerne eller 97 600 personer en timelønn som ligger under 108 kroner timen i 2005. Det er langt flere deltidsansatte enn heltidsansatte med lønn under en tenkt minstelønn. Dette kan skyldes forskjeller mellom gruppen som arbeider heltid og deltid (bransje, alder, yrke osv). Men det kan også i noen grad henge sammen med at det er vanskeligere å beregne timelønn for den gruppen deltidsansatte som ikke har fast avtale om arbeidstid, og der arbeidsgiver angir et skjønnsmessig timetall.

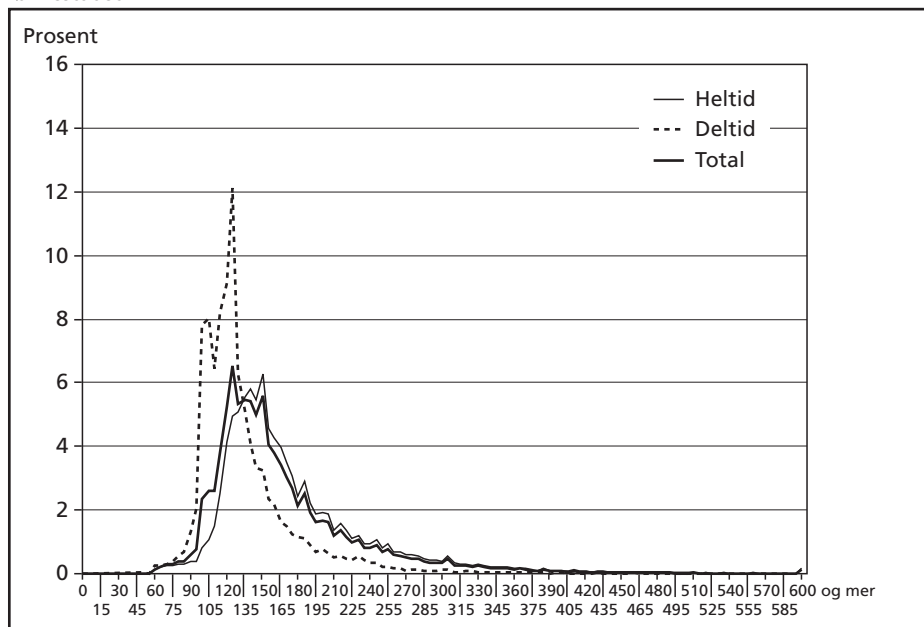
Vi ser også at det særlig er blant deltidsansatte at en god del arbeidstakere ligger på eller like i overkant av en estimert minstelønn på 108 kroner (intervallet 108 – 114 kr per time). Deltid omfatter ansatte med en ukentlig arbeidstid på mindre enn 33 timer.

Lønnsstatistikken omfatter også lærlinger som får lønn fra opplæringsbedriften under utdanningen. Tariffavtalene har egne bestemmelser for lærlinglønn. Hovedmodellen går ut på at lærlingen får halv fagarbeiderlønn i de to årene med læretid i bedrift, likevel slik at lønnen begynner på 30 eller 40 prosent og stiger i løpet av perioden. Totalt var det i 2005 drøye 31 000 lærlinger. Av disse var 23 500 19 år og eldre (SSB Videregående opplæring og annen videregående utdanning, 2005). Vi kjenner ikke nøyaktig til hvor mange av disse igjen som var utplassert i bedrift og fikk lærlinglønn.

Tabell 6.2 Timelønn privat sektor 2005. Heltid, deltid og alle. Lønnstakere 18 år og mer. SSBs lønnsstatistikk.

| Alle                                          | Heltid    | Deltid  | Total     |
|-----------------------------------------------|-----------|---------|-----------|
| Under 108 kr timen                            | 3,8       | 19,1    | 7,1       |
| 108 – 114 kr timen                            | 1,9       | 9,1     | 3,5       |
| 115 kr timen og mer                           | 94,3      | 71,9    | 89,4      |
| I alt                                         | 100       | 100     | 100       |
| Antall lønnstakere i alt (estimat)            | 1 071 213 | 303 792 | 1 375 005 |
| Antall lønnstakere som statistikken bygger på | 542 814   | 159 556 | 702 370   |

Figur 6.1 Timelønn privat sektor 2005. Heltid, deltid og alle. Lønnstakere 18 år og mer. SSBs lønnsstatistikk.



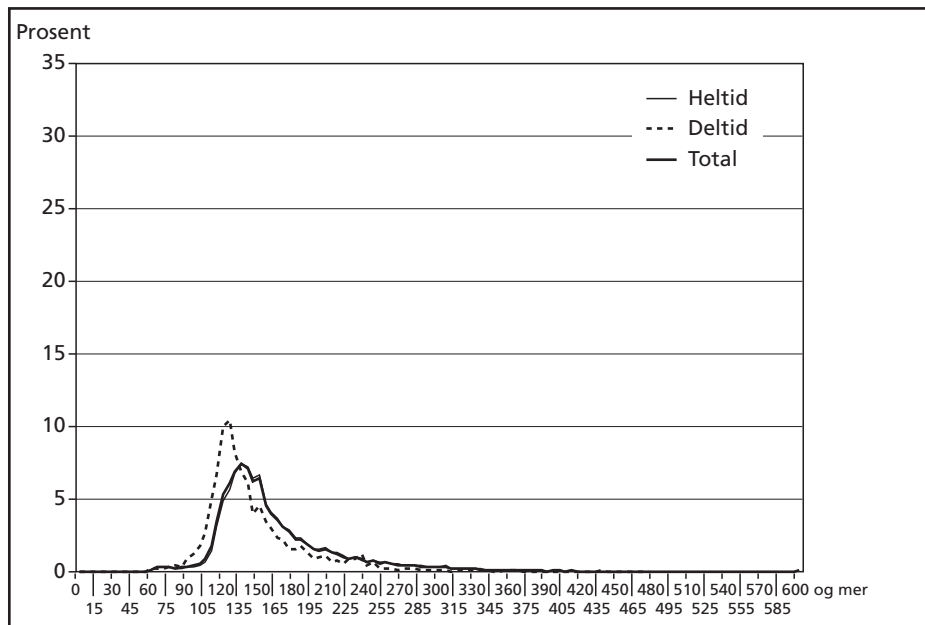
## Industri

Innen industri (NACE 15-37)<sup>3</sup> er andelen som ligger under en estimert minstelønn (verkstedindustrien – under kr 106) anslått til 3 prosent (figur 6.2 og tabell 6.3 på neste side). Tallene omfatter alle lønnstakere uavhengig av yrke. Det er noe flere blant dem som arbeider deltid, men det er lite deltid i industrien. Om lag 2,5 prosent av lønnstakerne innen industrien ligger på minstelønn eller i intervallet like over (106–114 kr per time). Det kan nevnes at 28 prosent av de som hadde en timelønn under 106 kroner var i alderen 18–20 år. Det er ikke urimelig å anta at en del av disse var lærlinger.

Tabell 6.3 Timelønn industri (NACE 15–37), 2005. Heltid, deltid og alle. Lønnstakere 18 år og mer. SSBs lønnsstatistikk.

| Industri                                       | Heltid  | Deltid | Alle    |
|------------------------------------------------|---------|--------|---------|
| Under 106 kr timen                             | 2,8     | 6,4    | 3,1     |
| 106 – 114 kr timen                             | 2,0     | 7,0    | 2,5     |
| 115 kr timen og mer                            | 95,2    | 86,6   | 94,4    |
| I alt                                          | 100,0   | 100,0  | 100,0   |
| Antall lønnstakere i alt (estimat)             | 232 483 | 24 718 | 257 202 |
| Personer som ligger til grunn for statistikken | 130 764 | 12 304 | 143 068 |

Figur 6.2 Timelønn industri (NACE 15–37), 2005. Heltid, deltid og alle. Lønnstakere 18 år og mer. SSBs lønnsstatistikk.



<sup>3</sup> Vi refererer til Standard for næringsgruppering (SN2002).

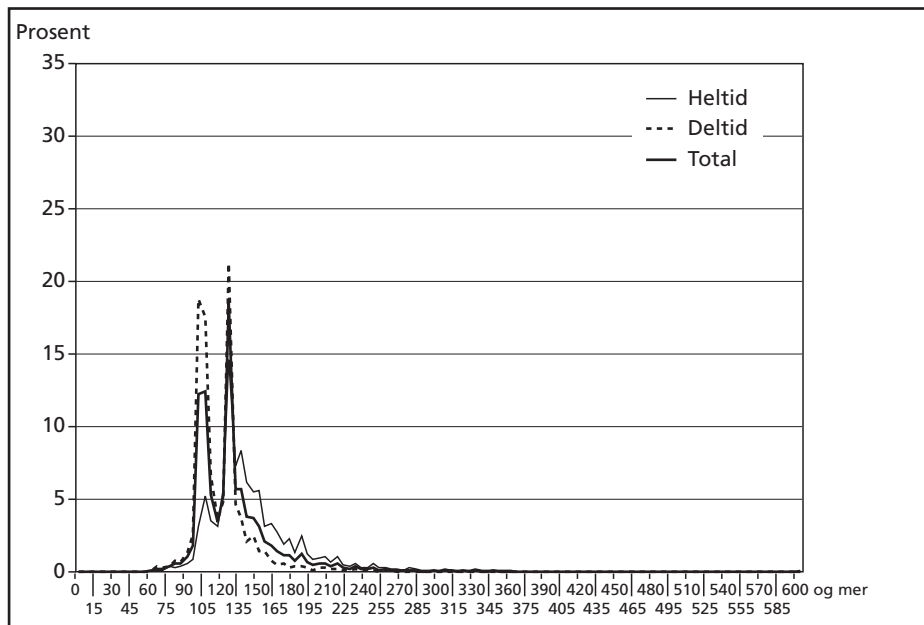
## Detaljhandel

Vi har tatt utgangspunkt i en minstelønssats på 104 kroner timen (Landsoverenskomsten HK/LO-HSH). Om lag 10 prosent av lønnstakerne i detaljhandelen (foretak med 5 sysselsatte og mer) er registrert med en estimert timelønn som ligger under dette lønnsnivået. Av disse har om lag halvparten en timelønn som ligger mellom 100–103 kroner timen. Igjen ser vi betydelige forskjeller i estimert timelønn mellom arbeidstakere som arbeider heltid og arbeidstakere som arbeider deltid (tabell 6.4 og figur 6.3). I denne bransjen ser man ellers en sterk opphopning innen intervallene rundt

Tabell 6.4 Timelønn detaljhandel (NACE 52), 2005. Heltid, deltid og alle. Lønnstakere 18 år og mer. SSBs lønnsstatistikk.

| Detaljhandel                                   | Heltid | Deltid | Alle    |
|------------------------------------------------|--------|--------|---------|
| Under 104 kr timen                             | 4,1    | 13,4   | 9,5     |
| 104 – 109 kr                                   | 6,9    | 29,3   | 19,9    |
| 110 kr timen og mer                            | 89,0   | 57,2   | 70,5    |
| I alt                                          | 100,0  | 100,0  | 100,0   |
| Antall lønnstakere i alt (estimat)             | 56 302 | 78 338 | 134 640 |
| Personer som ligger til grunn for statistikken | 32 229 | 47 831 | 80 060  |

Figur 6.3 Timelønn detaljhandel (NACE 52), 2005. Heltid, deltid og alle. Lønnstakere 18 år og mer. SSBs lønnsstatistikk.



tariffavtalens minstelønn/like under denne, og en timelønn på mellom 125–129 kroner per time. Det siste tilsvarer om lag lønnstrinn 6 i Landsoverenskomsten, dette er den høyeste minstelønnssatsen og oppnås etter utdanning og/eller praksis.

Innen detaljhandel er det en ikke ubetydelig andel arbeidstakere som befinner seg i bedrifter med under 5 sysselsatte (ca 12 prosent). Det er relativt få lærlinger innen handelsfaget, og lærlinger vil derfor ikke utgjøre noen stor andel av de som har lønn under 104 kroner timen.

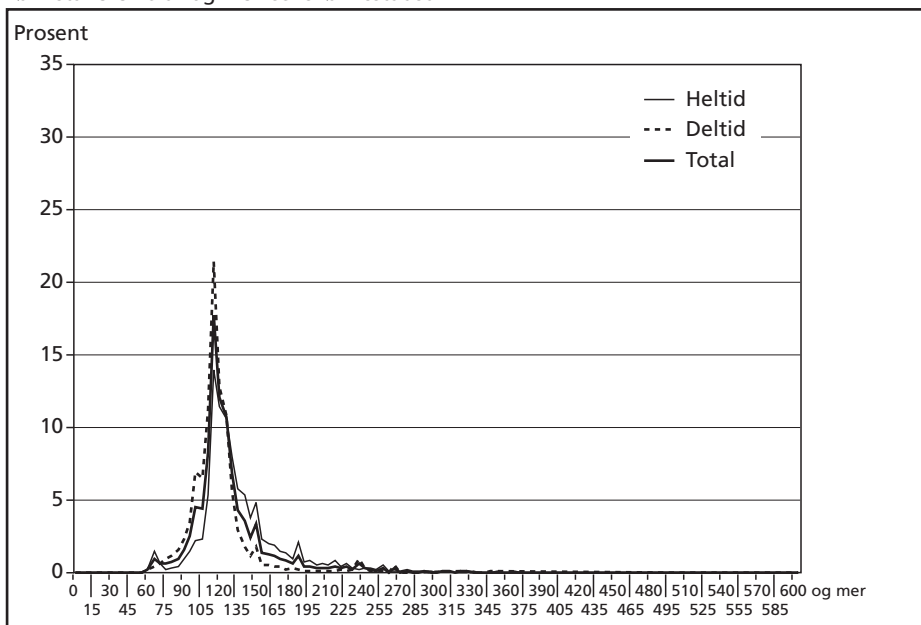
## Hotell- og restaurantvirksomhet

Vi har benyttet en potensiell minstelønssats for 2005 på 109 kroner basert på lønnsatsene i Riksavtalen for hotell- og restaurantbransjen. Andelen med en timelønssats som ligger under dette, er anslått til 16 prosent. Blant deltidsansatte er andelen 23 prosent, blant heltidsansatte er andelen 10 prosent (tabell 6.5 og figur 6.4).

Tabell 6.5 Timelønn hotell- og restaurantvirksomhet (NACE 55), 2005. Heltid, deltid og alle. Lønnstakere 18 år og mer. SSBs lønnsstatistikk.

| Hotell og restaurant                           | Heltid | Deltid | Alle   |
|------------------------------------------------|--------|--------|--------|
| Under 109 kr timen                             | 9,5    | 22,7   | 16,1   |
| 109-114 kr timen                               | 6,0    | 12,8   | 9,4    |
| 115 kr timen og mer                            | 84,5   | 64,5   | 74,5   |
| I alt                                          | 100,0  | 100,0  | 100,0  |
| Antall lønnstakere i alt (estimat)             | 28 625 | 28 884 | 57 508 |
| Personer som ligger til grunn for statistikken | 14 905 | 13 601 | 28 506 |

Figur 6.4 Timelønn hotell- og restaurantvirksomhet (NACE 55), 2005. Heltid, deltid og alle. Lønnstakere 18 år og mer. SSBs lønnsstatistikk.



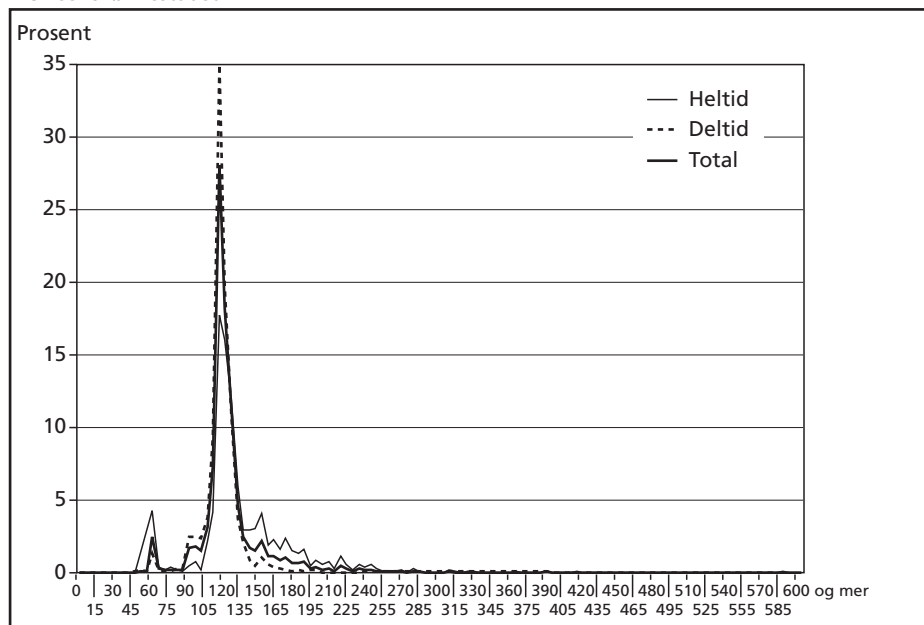
## Rengjøringsvirksomhet

Lønnsstatistikken omfatter i overkant av 22 000 lønnstakere innen rengjøring (NACE 74.7). Den aktuelle tariffavtalen er avtalen for renholdsbedrifter, med en minstelønn i 2005 avrundet til 113 kroner. Lønnsstatistikken viser at 16 prosent av lønnstakerne kommer ut med en estimert timelønn som ligger under 113 kroner timen i 2005 (tabell 6.6 og figur 6.5).

Tabell 6.6 Timelønn rengjøring (NACE 74.7), 2005. Heltid, deltid og alle. Lønnstakere 18 år og mer. SSBs lønnsstatistikk.

| Rengjøring                                     | Heltid | Deltid | Alle   |
|------------------------------------------------|--------|--------|--------|
| Under 113 kr timen                             | 11     | 19     | 16     |
| 113-119 kr timen                               | 20     | 39     | 32     |
| 120 kr timen og mer                            | 69     | 42     | 53     |
| I alt                                          | 100,0  | 100,0  | 100,0  |
| Antall lønnstakere i alt (estimat)             | 9 52   | 13 468 | 22 520 |
| Personer som ligger til grunn for statistikken | 3972   | 5164   | 9136   |

Figur 6.5 Timelønn rengjøring (NACE 74.7), 2005. Heltid, deltid og alle. Lønnstakere 18 år og mer. SSBs lønnsstatistikk.



## Pålitelighet

Lønnsstatistikken er ikke representativ for norsk arbeidsliv, siden de minste foretakene ikke er med. Innen industri og renhold er det et forholdsvis begrenset antall arbeidstakere i foretak som ikke fanges opp av SSBs lønnsstatistikk (2–4 prosent). Innen detaljhandel og (delvis) hotell- og restaurantvirksomhet er andelen høyere. Hvordan påvirker dette anslagene for hvor mange lønnstakere som befinner seg rundt og under de anvendte tarifferte minstelønnsnivåene?

En alternativ datakilde til timelønn er estimater basert på innrapporterte lønnssummer (LTO, Lønns- og trekkoppgaverregisteret) kombinert med ulike datakilder for arbeidstid. Et datasett med lønnssum og avtalt arbeidstid fra arbeidstakerregisteret er utforsket for å se om dette kan brukes for å si noe om lønnsnivået for lønnstakerne i de minste bedriftene. Vurderingen er at anslagene blir for usikre, ikke minst for arbeidstakere som arbeider deltid eller kun er ansatt i deler av året. Dette bygger dels på en sammenligning mellom to datakilder for de samme personene (lønnsstatistikken og LTO). Dels har vi sett på estimert lønnsnivå for personer som er i bedrifter som dekkes av lønnsstatistikken men som ikke er med i denne statistikken, og antatt at lønnsnivået for disse ikke vil avvike vesentlig fra kolleger som er ansatt på det tidspunktet som lønnsstatistikken samles inn. Endelig har vi sett på selve fordelingene av LTO-data, som gir urealistisk høy andel med meget lav timelønn.

En alternativ måte å nærme seg spørsmålet på er å se på lønnstakere i lønnsstatistikken som arbeider i små foretak (for eksempel 5–10 ansatte). Man kan anta at lønnsfordelingen i de aller minste foretakene (1–4 ansatte) vil ligne mer på denne gruppen enn på gjennomsnittet. En gjennomgang av dette viser at det først og fremst er innen hotell- og restaurantbransjen at man finner klart ulike lønnsprofiler når man sammenligner de minste foretakene i lønnsstatistikken (5–10 ansatte) med snittet for hele bransjen. Innen detaljhandel finner man ingen slik tendens (svak motsatt trend), og heller ikke i industri eller renhold finner man at de minste bedriftene skiller seg ut med vesentlig høyere andel lønnstakere med lav lønn.

Som konklusjon mener vi at lønnsstatistikken er egnet til å gi et bilde av lønnsfordelingen under et tenkt minstelønnsnivå på 108 kroner timen (2005). Skjevheter som skyldes manglende representativitet blant små bedrifter ser først og fremst ut til å gi utslag i hotell- og restaurantvirksomhet, i de andre bransjene virker anslagene mer robuste.

Larsen og Tholoniati (2008, se note 1) har tidligere gjort en lignende studie med basis i lønnssumdata og arbeidstidsopplysninger fra SSBs Arbeidskraftundersøkelser. Dette vil gi bedre estimater enn å bruke lønnssumdata alene. De fant at 15 prosent av arbeidstakerforholdene i privat sektor hadde timelønn under en tilsvarende tenkt minstelønn (2002). Innen hotell- og restaurantvirksomhet var andelen over 45 prosent. Våre data understøtter at hotell- og restaurantvirksomhet skiller seg ut i forhold til

privat sektor for øvrig. Ellers tyder våre funn på at en vesentlig lavere andel av arbeidsforholdene har lønn under et tenkt minstelønnsnivå basert på tariffavtaler.



# Allmenngjøring i EU og Norge

Allmenngjøring av tariffavtaler innebærer en prosess hvor dekningen av tariffavtalene utvides ut over det opprinnelige partsforholdet. Utvidelsen skjer først og fremst til uorganiserte arbeidsgivere og deres arbeidstakere, og ved lov eller med støtte i lov.

I denne artikkelsamlingen ser vi på ulike allmenngjøringsordninger i EU og Norge. De store linjene dekkes i en oversiktsartikkel, mens forholdene i Finland og Tyskland behandles hver for seg. Norske erfaringer med allmenngjøring sammenfattes også, og det gjøres beregninger av hvor mange norske arbeidstakere som lønnes under tariffavtalenes minstelønnsatser.



**Fafo**

Borggata 2B/Postboks 2947 Tøyen  
N-0608 Oslo  
[www.fafo.no](http://www.fafo.no)

Fafo-rapport 2010:14  
ISBN 978-82-7422-727-9  
ISSN 0801-6143  
Bestillingsnr. 20158