

Hr. fjármálaráðherra,
Þorsteinn Pálsson,
p.t. Borgartúni 6,
Reykjavík.

le

Hjálagt sendast nokkrar vangaveltur undirritaðra um lágmarkslaun. Pistillinn ber þess vafalaust merki, að skammur tími var til stefnu við samsetningu hans. Vart þarf að taka fram, að hann er á ábyrgð höfunda og er ekki ætlað að túlka sjónarmið þeirra samtaka sem höfundarnir starfa eða hafa starfað fyrir.

Virðingarfyllst,

Þórnir Þórnirsson Vilhjalmur Eiríksson

UM LÁGMARKSLAUN.

1. Inngangur.

Setning laga um lágmarkslaun hefur af og til komið til umræðu meðal stjórnmalamanna hér á landi. Í þessu sambandi hefur m.a. verið vísað til þess, að lög um lágmarkslaun eru allviða til í löndum hins vestræna heims, t.d. í Bandaríkjunum og Frakklandi.

Í kjarasamningum er hækkun lægstu launa stöðugt viðfangsefni, þótt jafnan hafi mönnum þótt of lítið miða. Nokkrar tilraunir hafa þó verið gerðar til sérstakrar hækkunar þeirra tekjulægstu. Má þar t.d. nefna samningana 1981, en þá var samið um lágmarkstekjur fyrir dagvinnu. Þessi tilraun sætti verulegri gagnrýni frá upphafi og þau ákvæði sem giltu í þessu efni voru látin deyja í áföngum með samningunum í nóvember 1984. Síðustu kjarasamningar eiga að vera mönnum í fersku minni, en hér á eftir verður þó mjög vikið að því sem þá var gert.

Í umræðu um þessi mál vill oft gleymast, að við búum við löggjöf sem að ýmsu leyti er einstök. Hér er átt við lög um starfskjör launafólks, sem kveða á um að "Laun og önnur starfskjör, sem aðildarsamtök vinnumarkaðarins semja um, skulu vera lágmarkskjör fyrir alla launamenn í viðkomandi starfsgrein á svæði því, er samningurinn tekur til. Samningar einstakra launamanna og atvinnurekenda um lakari kjör en hinir almennu kjarasamningar ákveða skulu ógildir."

Þetta lagaákvæði, ásamt með fleiri ákvæðum og almennri aðild að verkalyðsfélögum, markar mikla sérstöðu m.t.t. lágmarkslauna. Flest bendir til þess, að þar sem slík lög hafa verið sett hafi markmið lagasetningarinnar verið að koma í veg fyrir ániðslu gagnvart ófélagsbundnu fólki, sem hefur takmarkaða möguleika til þess að verjast, einkum ef atvinnuástand er bág. Slíkar aðstæður eru engar hér á landi.

2. Hvaða tekjur á að miða við?

Fyrsta spurningin sem hlýtur að vakna varðandi hugsanlega setningu laga um lágmarkslaun er hvaða tekjur eigi að tryggja. Á lagasetningin að fela í sér ákvæði um lágmarkslaun fyrir dagvinnu eða lágmark fyrir heildartekjur? Eða á að lágmarka dagvinnu að viðbættum bónusgreiðslum? Hvernig á að fara með yfirvinnu, vaktalag, ferða-, flutnings-, fæðis-, vaktaskipta- og pokagjald, svo örfá dæmi séu nefnd? Hvað með hrein akkórð, uppmælingu og premiúkerfi?

Reynslan af ákvæðunum um lágmarkstekjurnar frá 1981 er í stuttu máli sú, að réttlætið í þessum efnum er ákaflega afstætt. Þá var farin sú leið, að yfirvinna og bónusar reiknuðust á lægri grunn en sem nam lágmarkstekjunum. Þetta var kallað "tvöfalt kerfi" og þýddi í raun, að lægst launaða fólkið hafði lægri álagsprósentu fyrir yfirvinnu en aðrir. Í kjarasamningunum í febrúar 1984 voru lág-

markstekjur hækkaðar nokkuð umfram önnur laun, í því skyni að verja lægsta kaupið mestu kaupmáttarlækkuninni. En "tvöfalda kerfið" reyndist síðan aðal gagnrýnisatriðið í samningaviðræðunum haustið 1984 og var afnumið, sem þýddi að kaupmáttur lægstu launa fór lækkandi í kjölfarið. Einu gildir hvaða viðmiðun er notuð, hún verður óvinsæl og almennur þrýstingur verður frá fyrsta degi að breyta henni.

Nýlegri dæmi af sama toga má rekja frá samningunum í febrúar 1986, þegar deilt var um það hverjir ættu að njóta sérstakra launabóta sem þá var samið um. Þá var reynt að hækka laun hinna lægst launuðu umfram aðra með tveimur greiðslum, að hámarki 3.000 kr. í hvort skipti. Þegar á reyndi voru gerðar kröfur um að þessar greiðslur færu upp allan launastigann.

Tæknileg vandamál við lagasetningu af þessu tagi eru mýmörg, en kannski skipta hin sálrænu meira máli. Það er ekki bara fyrir klaufaskap að ýmsar tilraunir af þessum toga hafa runnið út í sandinn.

3. Hvernig bregst vinnumarkaðurinn við ?

Öllum má ljóst vera, að lög um lágmarkslaun geta haft viðtækar afleiðingar á allan launastigann. Auðvitað velta þessi áhrif á ýmsu, almennu ástandi á vinnumarkaði og því hversu mikla hækkun um væri að ræða. Ekki fer á milli mála, að nú ríkir mikil og almenn þensla á flestum sviðum og að vinnumarkaðurinn ber ýmis merki uppboðsmarkaðar, sem lítt stjórnast af öðru en lögmálum framboðs og eftirspurnar. Afmarkaðar greinar og landsvæði fara á undan með launaskriði, sem fyrr en síðar segir til sín í öðrum greinum. Við þessar kringumstæður leikur enginn vafi á, að áhrif verulegrar hækkunar lágmarkslauna hefði á tiltölulega skömmum tíma áhrif á launastigið yfir höfuð að tala. Spurningin er þá sú hvort einhver væri bættari á eftir.

Af þessu leiðir líka, að allt mat á því hvað hækkun lágmarkslauna í tiltekið mark kosti þjóðfélagið í launaútgjöldum er nánast út í hött. Kostnaðaraukinn myndi á nokkrum tíma, mánuðum eða misserum, stefna í að vera í réttu hlutfalli við hækkun lágmarksteknanna. Þetta verður auðvitað ekki sannað, nema menn séu tilbúnir til þess að gera tilraunina, en þá verður ekki aftur snúið. Þetta er vafalaust mörgum erfiður biti að kyngja, en mikilvægt er, að menn geri sér ljósar þær ástæður sem þessu ráða. Þær eru ekki illmennska eða viljaskortur, heldur viðurkenning á því að vinnumarkaðurinn lýtur almennum lögmálum markaðskerfisins.

Hækkun lægstu launa umfram önnur laun var höfuðviðfangsefni desembersamninganna í fyrra. Lægstu launin höfðu í raun setið mjög eftir meðan launaskrið mældist verulegt í greiddu kaupi. Því var ljóst að hækkun lægstu launa væri að miklu leyti leiðrétting á undangengnu misgengi. Vikum saman var leitað leiða til þess að koma í veg fyrir að hækkun lægstu launanna flæddi yfir línuna og að lokum var tekin sú áhætta að rústa gjörsamlega allt almenna taxtakkerfið með starfsaldurshækkunum og flokkaskipan og byrja alveg uppá nýtt.

Því var samið um lágmarkslaun sem drekktu að langmestu leyti fyrri starfsaldurshækkunum og flokkum, en ákveðið að gera þess í stað fastlaunasamninga á afmörkuðum sviðum vinnumarkaðarins þar sem unnt væri að taka tillit til aðstæðna á hverju sviði, umfram það sem mögulegt var í gamla taxtakkerfinu.

Enginn ágreiningur var í samningaviðræðunum um að hækkun á töxtum um eina tiltekna prósentu myndi aðeins gera viðleitnina til þess að ná til lægst launaða fólksins að engu. Það yrði að byrja frá grunni.

Á almennum vinnumarkaði hefur á síðustu vikum verið unnið að gerð fastlaunasamninga. Allur þrýstingur í þessari samningsgerð hefur verið á að byggt yrði á nýjan leik upp kerfi aldurshækkana í stað þess kerfis sem var við lýði fyrir desembersamningana. Innan verkalyðshreyfingarinnar er afnám aldurshækkana það sem harðast hefur verið gagnrýnt af efnisatriðum síðustu samninga. Í þeim fastlaunasamningum sem þegar hafa verið gerðir fara hæstu laun í 36 þúsund krónur m.v. maí. Nýtt lágmark myndi að engu gera launaliði þessara samninga og þá yrði auðvitað að byrja upp á nýtt.

Þegar litið er til baka er ljóst að mörg dæmi má finna um fólk sem hefur hækkað frá 21 til 24 þúsund króna mánaðarlaunum í fyrrahaust upp í 32 til 36 þúsund krónur nú. Þetta eru í mörgum tilfellum allt að 50% hækkun á launum á stuttum tíma meðan verðlagshækkunin hefur verið innan við 10%. Aldrei fyrr hafa lægstu laun hækkað svo mikið umfram önnur laun. Í þessu efni hefur mikill árangur náðst eins og fram kemur í hjálögðu yfirliti sem sótt er í greinargerð launaneftndar ASÍ/VSÍ nú í maí. Hins vegar er líka ljóst, að allmikill þrýstingur er á að brjóta niður þessa breytingu á launahlutföllum og endurvekja þau eldri.

Að óbreyttu verður það eitt helsta viðfangsefni aðila vinnumarkaðarins á næstu mánuðum að verja nýafstaðna breytingu á launahlutföllum hinum lægst launuðu í hag. Inngrip löggjafans í það starf gæti beinlínis stefnt í hættu því sem áunnist hefur.

Enn má nefna, að lágmarkslaun sem nálguðust 35-40 þúsund myndu skara laun ófaglærðra og faglærðra annars vegar og laun skamm-skólagenginna og langskólagenginna hins vegar. Ekki þarf að velta lengi vöngum yfir því hvort vinnumarkaðurinn myndi þola slíka stökkbreytingu ofan á það sem gert var í desember.

4. Lágmarkslaun og verðtrygging.

Í verðbólguþjóðfélagi hefði litla þýðingu að setja lög um lágmarkslaun án þess að einhver viðmiðun fylgdi um hvernig lágmarkið ætti að breytast. Eiga lágmarkslaun að fylgja almennri þróun greiddra launa? Eiga þau að fylgja kaптöxtum? Það myndi þýða, að launaskrið gerði viðmiðun laganna úrelta á tiltölulega skömmum tíma. Eða á lágmarkið að fylgja vísitölu framfærslukostnaðar? Slíkt jafngilti í reynd ákvörðun um almenna verðtryggingu launa.

5. Lágmarkslaun og aðrar viðmiðanir.

Samkvæmt gildandi lögum og reglum hreyfast ýmsar greiðslur í samræmi við lága viðmiðunartaxta. Hér má nefna elli- og örorku-lífeyri, atvinnuleysisbætur o.fl. Ljóst er að slíkar bætur hlytu að hækka samhliða, en eðlilegt, að kveða á um slíkt sérstaklega ef til lagasetningar kemur.

6. Ólík launakerfi.

Hið opinbera, ríkið, er stærsti atvinnurekandinn í landinu. Í krafti þessarar stöðu getur ríkið haft veruleg áhrif á stefnumörkun í launamálum á hverjum tíma. Að því er að hyggja í þessu sambandi, að þar sem launakerfi hins opinbera og launakerfi á almennum vinnu-markaði eru um flest ólík er mjög vandasamt að yfirfæra með beinum hætti róttækar breytingar á öðru sviðinu yfir á hitt. Þetta sannaðist m.a. í kjölfar jólaföstusamninganna. Á sama hátt gæti yfirfærsla lágmarkslauna, sem um væri samið í opinbera geiranum að vera æði torveld - eða með öðrum hætti en til væri ætlast. Bónus- og kaup-aukagreiðslur af margvíslegu tagi eru mjög ríkjandi á almennum markaði, en ekki til í launakerfi ríkisins. Þessir og aðrir launaukar reiknast gjarnan ofan á lágan grunn. Ljóst er að almenni mark-aðurinn hefði mjög sterka tilhneigingu til þess að halda slíkum aukagreiðslum til streitu þannig að þær reiknuðust áfram, og í sama hlutfalli, ofan á þann nýja grunn sem fælist í lágmarkslauninum. Á þessu vandamáli er ekki unnt að taka nema með almennri uppstokkun hliðarkerfanna og þetta var einmitt ástæða þess, að bónus og akkorðs-kerfin voru endurskoðuð í desember samhliða mikilli hækkun lægstu launa.

7. Frjáls samningsréttur.

Breytingar á launahlutföllum hinum lægst launuðu í hag kalla ekki aðeins á vel heppnaða tæknilega útfærslu, heldur ekki síður á almenna samstöðu verkalyðshreyfingar og vinnuveitenda bæði í kjarasamningum og í ákvörðun um raunverulega greidd laun. Reynslan kennir, að ekki þurfa margir hópar með sterka samningsstöðu að skerast úr leik til þess að allt sé unnið fyrir gíg.

Frjáls samningsréttur er einn af hornsteinum vestrænna lýðræðis-þjóðfélaga. Nái löggjafinn ekki samstöðu með þeim sem fara með samningsrétt um breytingar á launahlutföllum er auðvitað hugsanlegt að hann beiti til þess því valdi sem hann hefur, þótt slíkt kynni að skoðast sem íhlutun í grundvallarrétt. Ákaflega erfitt er að sjá fyrir um hvar slík lögbinding gæti endað og nánast útilokað að sjá um að slíkum lögum yrði fylgt eftir.

Nokkur dæmi má taka í þessu sambandi. Hvað ef faglærðir sætta sig ekki við launahlutföll milli sín og ófaglærðra? Hvað ef skóla-gengið fólk vill fá "viðeigandi" umbun fyrir sína skólagöngu. Hvað ef mismunandi starfshópar telja að störf með mismunandi ábyrgð eigi ekki að vera borguð jafnt? Hvað ef einhver hópur vill semja um bónus, premíu eða afkastahvetjandi launakerfi, þrátt fyrir að slíkt væri bannað með lögum? Fram hjá þessu er engan veginn einfalt að

Samningur á samningum
(fyrirbætur) og
afar bógðs.
Lögþingi

komast. Lögbinding lágmarkslauna getur kallað á viðtæka takmörkun á samningsrétti ef hún er ekki niðurstaða af samningum, en útilokað verður að telja að slík takmörkun geti í raun og veru verið á dagskrá.

8. Niðurstöður.

Hér að framan hefur verið velt upp ýmsum spurningum varðandi hugsanlega setningu laga um lágmarkslaun. Fyrsta spurningin hefði kannski átt að vera sú hvenær íhlutun löggjafans í beinar launa-ákvæðanir á almennum vinnumarkaði hafi orðið til góðs? Kannski getur einhver bent á slíkt tilvik, en á móti má vafalaust telja önnur, sem jafnvel hafa markað pólitískt skapadægur og verið undirrot upplausnar á vinnumarkaði. *Þjóðarsátt og Þjóðarsátt*

Hvað sem því líður er ljóst, að aðstæður eru aðrar hér á landi en í ýmsum þeim löndum þar sem lög um lágmarkslaun hafa verið sett. *Abz.* Í öðru lagi eru tæknilegir annmarkar ákaflega miklir. Í þriðja lagi er meira en líklegt, að slík lög væru í reynd ávísun á almenna kauplagsveltu með tilheyrandi verðlagssveiflu. En hvað er þá til ráða?

Þeir sem vel eru lesnir í sögu kunna að greina frá því, að mannfræðingar hafi komist að raun um, að þúsund árum fyrir Krists burð hafi launahlutföll í Mesópótamíu verið svipuð og á Íslandi nútímans. Sögunni fylgir líka, að bónuskerfi hafi í þessu forna menningar-samfélagi verið svipuð þeim í Suðavík og Suðureyri og annars staðar þar sem fiskvinnsla er stunduð hérlandis þrjú þúsund árum síðar.

Af þessu má auðvitað draga mismunandi ályktanir. Ekki fer á milli mála, að breytingar á launastigum og launakerfum lúta ákveðnum tregðulögmálum. Hraði breytinga verður ekki ákveðinn með tilskipunum að ofan, þær verða að gerast með viðtæku samkomulagi, ekki aðeins í samningum milli atvinnurekenda og launafólks, heldur líka og ekki síður í innbyrðis sátt meðal þessara hópa. Á þetta var látið reyna í síðustu samningum og með betri árangri en nokkru sinni fyrr. Þetta er mikilvægt að menn hafi í huga þegar gagnrýnt er hversu, stundum frekar af tilfinningu en þekkingu, hversu lítið hafi áunnist.