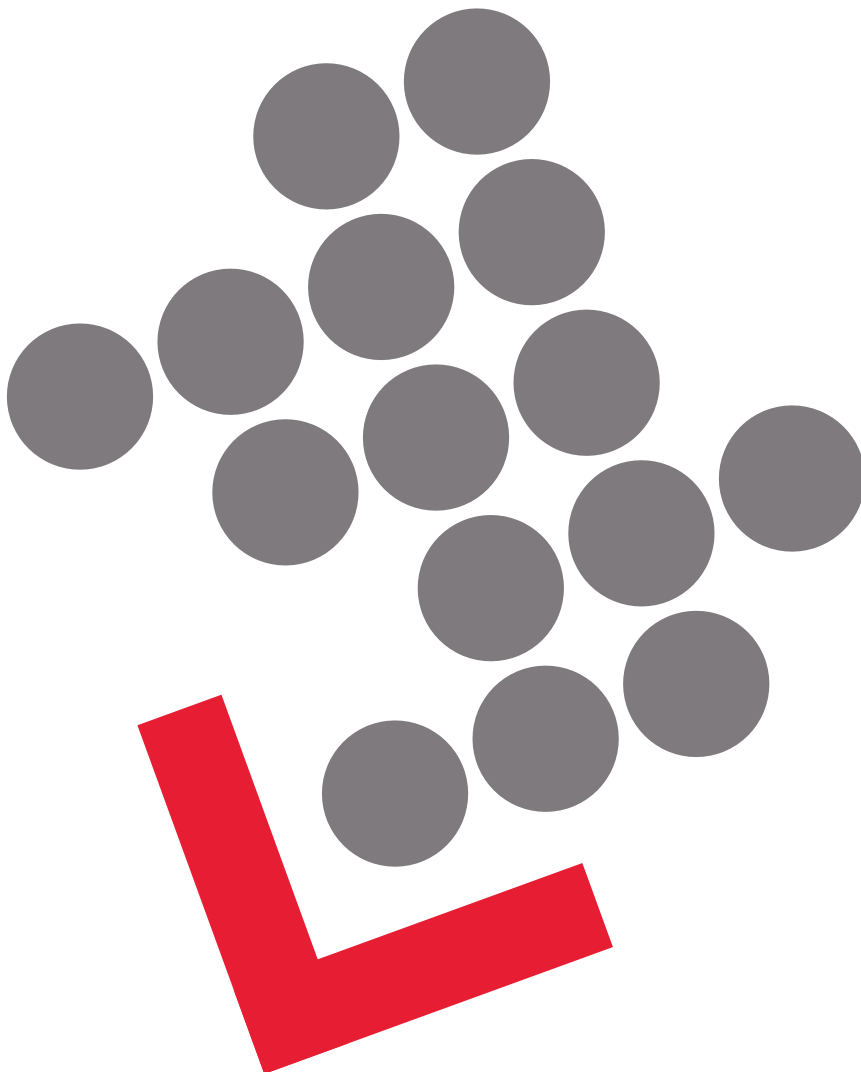




Tryggare på andra sidan sundet?

– Om flexicurity i Danmark

Författare: LENA WESTERLUND, LO-ekonom,
Enheten för ekonomisk politik och arbetstagares rättigheter



Inledning

Flexicurity är en sammanslagning av de engelska orden för flexibilitet och trygghet – ”flexibility” och ”security”. Begreppet myntades i mitten av 1990-talet i Nederländerna, vilket var en tid då landet gjorde större reformer på arbetsmarknaden. Vi förknippar dock begreppet med Danmark, eftersom deras system under de senaste åren beskrivits av danskarna själva – både politiker, facket och arbetsgivarna – som en flexicurity-modell.

Idag är också flexicurity ett välanvänt begrepp i EUs politiska debatt. Detta trots – eller kanske tack vare – att det ofta är otydligt vad innehållet är och vilka bytena mellan flexibilitet och trygghet består i. På vilket sätt ger reformer med flexicurity som princip byten som gör det tryggare för löntagarna? Och vem bedömer det? Som vanligt är det viktiga frågor att ställa sig vid en analys av reformer på arbetsmarknader.

Denna rapport handlar om flexicurity som begrepp och reformer som gjorts i Danmark sedan mitten på 1990-talet. Den visar på likheter och skillnader i den ekonomiska utvecklingen och i modellerna som Sverige och Danmark har valt, och diskuterar vad vi kan lära av grannlandet.

Rapporten är skriven av LO-ekonomen Lena Westerlund. LO-ekonomerna Albin Kainelainen och Jeanette Bergström har bidragit med fakta. Journalisten Peeter-Jaan Kask har på uppdrag av LO tagit fram delar av text- och faktaunderlaget till rapporten. Ett särskilt tack till alla personer i Danmark som bistod oss med avgörande fakta och hjälp att tolka dem samt mängder av goda litteraturtips.

INNEHÅLLSFÖRTECKNING

Inledning	2
Sammanfattning	4
1 Flexicurity – Vad är det nya?	6
1.1 Tre delar och två avgörande förutsättningar	6
1.2 God allmän ekonomisk utveckling – den tredje förutsättningen	7
1.3 Både flexibel och trygg – på vilket sätt?	8
1.4 Vad är det nya som skett i Danmark?	10
2 Kris och återhämtning – på båda håll	12
2.1 Ekonomisk utveckling	12
2.2 Arbetslöshet och sysselsättning	13
2.3 Kort om dansk ekonomisk politik	15
2.4 Minimilöner	17
2.5 Två större utmaningar	18
3 Arbetsmarknadspolitik	21
3.1 Allmänna drag i den aktiva politiken	21
3.2 Fokus på nya institutioner	22
3.3 Från traditionell aktiv politik till ”arbete först”	23
3.4 A-kassan	25
3.5 A-kassereformer	27
4 Anställningstrygghet och arbetstid	28
4.1 Ett svårvärderat område	28
4.2 Uppsägningstider	29
4.3 Avgångsvederlag	30
4.4 Förändringar och förslag	31
4.5 Utbildning och arbetsrätt	32
4.6 Arbetstidsflexibilitet	33
5 Slutsatser	33
6 Källor	37
7 Figur, tabell, basfakta och diagramförteckning	41

Sammanfattning

Flexicurity är en sammanslagning av de engelska orden *flexibility* och *security*. Ordet *flexicurity* signalerar att flexibilitet och trygghet inte behöver vara varandras motsatser för att nå god ekonomisk utveckling och hög sysselsättning. Synsättet står emot bilden att flexibiliteten i regelverken ensidigt måste öka för löntagarna för att arbetslöshet ska kunna bekämpas.

I Danmark beskrivs *flexicurity* som en tredelad modell med aktiv arbetsmarknadspolitik, generösa ekonomiska stöd vid arbetslöshet och flexibel arbetsrätt som beståndsdelar. Starka kollektivavtal och trepartsöverenskommelser är avgörande förutsättningar för en väl fungerande dansk modell med högrörlig arbetskraft, liksom utbildning för arbetskraften i olika former.

En stark ekonomisk utveckling och balanserad ekonomisk politik är också en förutsättning för att modellen ska kunna ge den höga sysselsättning som råder i det danska fallet. Att arbetskraftsutbudet och sysselsättningsgraden kan öka ännu lite mer är viktigt på längre sikt för att modellen ska kunna fortsätta vara generös i ersättningssystemen och arbetsmarknadspolitiken.

Svensk och dansk ekonomi är mer lika än olika, med hög sysselsättningsgrad och god omställningsförmåga. Under åren i början på 2000-talet har den danska sysselsättningen utvecklats mer positivt än den svenska. Samtidigt har produktivitetsutvecklingen i Sverige ökat snabbare än den danska. Båda modellerna är i hög grad kollektivavtalsbaserade och underbyggs av en stor offentligt finansierad välfärd.

Den danska modellen är efter deras ekonomiska kris på 1980-talet främst förändrad genom att arbetsmarknadens parter tar ett ökat ansvar för den makroekonomiska utvecklingen vid förhandlingar om löner och arbetsvillkor. Regelverken på arbetsmarknaden är främst reformerade för a-kassan, socialbidragen och den aktiva arbetsmarknadspolitiken, med inriktning på att öka arbetskraftsutbudet. De kollektivavtalsreglerade ändringarna i modellen i övrigt framstår som små, även om de är svårare att överblicka. Arbetsrätten är ungefär densamma idag som under slutet av 1980-talet.

Den danska reformpolitiken för arbetsmarknaden har varit utsträckt över en längre tidsperiod och många steg av förändringar har skett inte minst sedan 1994. Ett gradvis genomförande av reformer med hjälp av lagstiftning för arbetsmarknadspolitiken som kombinerats med kollektivavtalslösningar, har bäddat för en balanserad och positiv ekonomisk utveckling. Sysselsättningen har kunnat öka genom en ekonomisk politik som underbyggt efterfrågan samt haft stöd i en god underliggande internationell utveckling. Kreditpolitiken har stimulerat den privata konsumtionen och har därigenom varit en viktig del i att bidra till att öka sysselsättningen.

Både i Sverige och Danmark läggs omfattande offentliga resurser ned på både den aktiva arbetsmarknadspolitiken, med program av olika slag, samt även på den passiva delen med a-kassa och i Danmarks fall inkluderar den också en speciell typ av förtidspension (efterlönesystemet).

Den svenska a-kassan omfattar en större andel som får ersättning upp till taket. A-kassan i Sverige är därför mer generell, fast den har utvecklats mot en allt lägre andel löntagare som får 80 procent i ersättningsgrad. Inkomsttaket i den svenska a-kassan är också högre än det danska, jämfört med genomsnittslönen bland industriarbetare i respektive land. Det danska systemet har en högre ersättningsgrad, 90 procent, men den täcker enbart en mindre andel löntagare med de lägsta inkomsterna. Den danska a-kassan ger dock ersättning i ungefär dubbelt så lång tid som den svenska.

Utveckling i Danmark har under senare år inneburit en minskande kompensationsgrad i a-kassan för de största löntagargrupperna. Det finns på denna punkt en utveckling mot att den generösa försörjningsdelen av flexicurity urholkas i Danmark.

Den höga omsättningen av jobb i Danmark, med en hög grad av avslutade och nya anställningar årligen, är delvis en följd av hur anställningsskyddet är utformat. Det har en positiv sida i att den geografiska och yrkesmässiga rörligheten kan öka. Den högre omsättningen av personal kan dock ha negativa effekter på kunskapsutvecklingen. Detta kan också få konsekvenser för välbefindandet genom att produktivitetens utveckling kan bli svagare än vad den kunnat bli.

Det går inte att överföra den danska modellen för flexicurity på Sverige, eftersom den är utvecklad över lång tid och i sin specifika nationella kontext. Båda modellerna klarar att hantera omställning av ekonomin mycket väl och ger goda utfall i sysselsättning och inkomstfördelning. Det kan dock finnas skäl för Sverige att lära av Danmarks reformer utifrån det utgångsläge vi har. Att utvärdera de danska reformerna av den aktiva arbetsmarknadspolitiken närmare för att se om det finns lärdomar att dra för svensk politik kan vara en del av en sådan process.

De stora framtida utmaningarna för dansk och svensk ekonomi är mycket lika. Sysselsättningsgraden måste höjas och antalet arbetade timmar öka för att nuvarande välfärdssystem ska kunna bevaras med en allt mer åldrande befolkning. För dansk del handlar det i än högre grad än för svensk om att öka deltagandet på arbetsmarknaden bland äldre och personer med utländsk bakgrund. Båda länderna har i den processen också stora behov att rehabilitera personer i de grupper som står utanför arbetskraften av sjukdomsskäl. Sverige och Danmark har också en gemensam utmaning i att förbättra resultaten från utbildningssystemet.

Dessa två stora utmaningar måste hanteras väl under kommande årtionde, och båda länder kan tjäna på ett gott utbyte av erfarenheter om vilka insatser som ger goda effekter på sysselsättning och rättvis fördelning.

1 Flexicurity – Vad är det nya?

1.1 Tre delar och två avgörande förutsättningar

Den danska modellen av flexicurity har tre huvudsakliga delar: aktiv arbetsmarknadspolitik, generösa ersättningssystem vid arbetslöshet, och en flexibel arbetsmarknad.

Danska LO beskriver den utifrån nedanstående figur:

Figur 1 Den danska flexicurity-modellen



Källa: LO Danmark 2005

Not: Beskaeftigelse är sysselsättning, ledighet är arbetslöshet på svenska.

Delarna i modellen är ömsesidigt beroende av varandra. Om inte utbildningsmöjligheterna är tillräckligt goda, kommer inte arbetsmarknaden att bli tillräckligt flexibel. Om löntagarna upplever att den ekonomiska tryggheten är för svag vid arbetslöshet, kommer de att kräva starkare anställningstrygghet.¹

En av de avgörande förutsättningarna för modellen är att det finns kollektivavtal och andra typer av partsöverenskommelser som bärs upp av starka och legitima organisationer av löntagare och arbetsgivare. LO tar upp detta i figur 1 som en "bottenplatta".

Regleringen av arbetsmarknaden i Danmark är i huvudsak grundad på kollektivavtal mellan arbetsgivar- och arbetstagarorganisationer. Det är ett system med centrala kollektivavtal, men med en allmänt sett högre grad av decentralisering än i det svenska avtalssystemet.

En relativt hög grad av trepartssamarbete finns därutöver i Danmark, även med den borgerliga regeringen som landet haft sedan 2001. Arbetsmarknadens parter sitter till exempel i ett nationellt sysselsättningsråd med regeringen. Överenskommelser antas mellan de tre parterna i rådet. Det senaste exemplet på en större trepartsprocess är förhandlingen om en överenskommelse kring kompetensutveckling och vuxenutbildning (efteruddannelse) som

¹ Resonemang i rapporten I Arbejde for velfaerd LO (2005b)

pågår under försommaren 2006. I Sverige är trepartssamverkan generellt sett svagare än i Danmark.

Den andra centrala förutsättningen är goda möjligheter till kontinuerlig utbildning och kompetensutveckling av arbetskraften². I figur 1 sker det både genom den offentliga aktiva arbetsmarknadspolitiken och på arbetsmarknaden, det vill säga i företag och organisationer.

Huvudaxeln i den danska modellen av flexicurity beskrivs av forskare som den mellan generösa ersättningsnivåer och de flexibla anställningsreglerna. Den aktiva arbetsmarknadspolitiken huvudsakliga roll i modellen är att stödja flödena av arbetslöshet tillbaka till sysselsättning genom att uppgradera de arbetslösas färdigheter och kunskaper. Det beskrivs som ”sysselsättningstryggheten” för den enskilde i den danska modellen.³

Danska företrädare för regeringen och ekonomer är noga med att framhålla att den danska versionen av flexicurity inte är en modell som låter sig kopieras rakt av i andra länder, utan att den är följden av sociala och politiska vägval i Danmark under en längre tid.⁴

1.2 God allmän ekonomisk utveckling – den tredje förutsättningen

Den danska modellen har reformerats i samförstånd mellan arbetsmarknadens parter under de senaste dryga 10 åren. Det visar på styrkan i modellen, men möjligheten till samförstånd sammanhänger också med att dansk ekonomi under denna period utvecklats väl.

Det stigande välståndet under de senaste dryga tio åren har i hög grad varit en följd av en väl avvägd ekonomisk politik som lyckats möta nedgångar genom att upprätta hålla en hög nivå på konsumtionen i landet. Denna har kombinerats med reformer av arbetsmarknaden. Den underliggande konjunkturutvecklingen har varit god, utom åren 2001–2003, och den ekonomiska utvecklingen i omvärlden har gynnat dansk ekonomi (se vidare i kapitel 2).

Samförstånd har kunnat uppnås om bitvis mycket svåra reformer, inte minst för löntagarna. Konfliktnivån på arbetsmarknaden har allmänt varit låg. Det har dock också funnits perioder med skarpa motsättningar mellan regeringen och parterna, inte minst mellan fackföreningsrörelsen och den borgerliga regeringen.⁵

Ingångsläget, konjunkturutvecklingen och möjligheten att genomdriva reformer på arbetsmarknaden hänger tydligt ihop. Danmark genomgick en större ekonomisk kris i mitten av 1980-talet. Då ökade arbetslösheten snabbt och i början av 1990-talet hade landet fortsatt mycket hög arbetslöshet. Läget i början av 1990-talet var allvarligt och krismedvetandet relativt högt.

² Bl a tas det upp i ECOSOC (2006)

³ i ex P Kongshøj Madsen (2005)

⁴ Bland annat Jesper Hartvig Pedersen, Arbejdsdirektoratet och Anita Vium, Arbejderbevægelsen økonomiske råd.

⁵ Se tex Albrekt Larsen och Goul Andersen (2004) för en analys av beslutsprocesserna

Det är lättare att genomföra reformer på arbetsmarknaden när sysselsättningen ökar. Dessa reformer kan då också snabbare slå igenom på arbetsmarknaden i de nya anställningskontrakt som skapas.

På lång sikt bestäms i huvudsak den ekonomiska tillväxten av hur stort utbudet är av arbetskraft. De reformer som Danmark genomfört under de senaste tio åren har i huvudsak syftat till att öka detta utbud. De ökar möjligheterna till en god makroekonomisk utveckling med hög varaktig ekonomisk tillväxt och hög sysselsättning på sikt. De kan dock öka arbetslösheten i det kortare perspektivet. En förutsättning för att det omfattande reformprogram som Danmark genomfört sedan mitten av 1990-talet skulle kunna nå acceptans och därmed lyckas, var därför att efterfrågan på arbetskraft ständigt växte.

Det är relevant att fråga sig i vilken grad den goda allmänna utvecklingen av den danska ekonomin sedan mitten på 1990-talet varit en avgörande förutsättning för de reformer som genomförts. Arbetarrörelsens ekonomiska råd med flera⁶, menar att den goda makroekonomiska utvecklingen varit avgörande, med en ekonomisk politik som ökat efterfrågan mycket. Det går inte att förklara den danska låga arbetslösheten utan att ta med det som en orsak.

Därmed betraktar jag den ekonomiska politiken också som en viktig del i ”sysselsättningstryggheten” i den danska flexicurity-modellen, vid sidan av den aktiva arbetsmarknadspolitiken.

1.3 Både flexibel och trygg – på vilket sätt?

Tabell 1 visar en bild som strukturerar upp kombinationer av flexibilitet och trygghet. Det är en ram som är teoretisk och förenklad, men som bidrar till att klargöra begreppet flexicurity.

Tabell 1 Dimensioner av flexicurity

Trygghet/ Flexibilitet	Jobb	Inkomst	Sysselsättning	”Kombinationstrygghet”
Numerisk (antal anställda)				
Funktionell (byte av yrke /arb.uppgifter)				
Temporär (arbetstid)				
Löneflexi- bilitet				

Källa: Efter P Kongshoj Madsen, baserad på Wilthagen.

⁶ AER (2006) samt Kongshoj Madsen (2005)

Matrisen visar att flexibilitet och trygghet kan definieras på många olika sätt. Den typ av flexibilitet som den danska arbetsmarknaden uppvisar en hög grad av, i internationell jämförelse, är den numeriska, det vill säga att företagen snabbt kan anpassa sin arbetsstyrka till växlingar i ekonomin. Samma typ av flexibilitet är även hög i Storbritannien. På den här punkten klassas Sverige vanligen som mindre flexibelt än Danmark enligt de standardmått som används (se även kapitel 4).

Länder som Frankrike och Tyskland uppvisar flexibilitet på så vis att personer byter yrke och arbetsuppgifter, enligt Kongshoj Madsen. Det kan ske antingen genom byten av jobb eller som anställd inom företag och organisationer. I dimensionen trygghet så klassas dessa två länder som länder med jobbtrygghet, det vill säga med en hög grad av anställningstrygghet.

Danmark klassas som att den största delen av tryggheten ligger i inkomsttrygghet vid arbetslöshet och i sysselsättningstrygghet, genom t ex aktiv arbetsmarknadspolitik. Den danska flexicurity-kombinationen skulle då ligga i kombinationen hög numerisk flexibilitet, inkomsttrygghet och sysselsättningstrygghet. Andra menar dock att denna bild är för begränsad, eftersom arbetstidsflexibiliteten är hög samt att arbetskraftens breda kompetens gör att den har förutsättningar att snabbt ställa om även med hjälp av utbildningsinsatser⁷.

Om man använder matrisen kan man till exempel inta en syn att Sverige präglas av funktionell och temporär flexibilitet, samt jobb-, inkomst- och sysselsättningstrygghet. Även andra kombinationer är möjliga beroende på hur man värderar regelverk och utveckling.⁸ Siffror att sätta in vid denna typ av klassificeringar fångar dock svårligen verkligheten. Det kan vara mycket svårt att med trovärdighet dra slutsatsen att Sverige på ett avgörande sätt skulle vara mindre flexibelt eller tryggt än till exempel Danmark, utifrån de flexicurity-dimensioner som ingår.

Slutsatser om graden av flexibilitet och trygghet beror också på från vilket perspektiv man analyserar dem: från den enskilde löntagarens eller arbetsgivarens, eller från det samhällsekonomiska perspektivet.

Matrisen i tabell 1 riskerar att missa den makroekonomiskt bestämda delen av flexibiliteten, vilken är viktig för att bestämma den möjliga sysselsättningsnivån i ett land. Växelkursjusteringar påverkar till exempel det som kallas reallöneflexibilitet, det vill säga att reallönenivån i Sverige kan justeras mot nivån i ekonomier utomlands. Vid konkurrenskraftsproblem kommer reallönejusteringar att ske i ekonomier och det påverkar bland annat sysselsättningsnivån. Reallöneflexibilitet är viktig för länder som Sverige och Danmark med högt exportberoende.

Matrisen kan inte säga något tydligt om hur lönebildningen fungerar eller hur stabil inflationen är, vilket är två andra avgörande faktorer för den sysselsättningsnivå som är möjlig att uppnå i ett land. Det blir därför svårt att diskutera hur hög sysselsättning ett land faktisk kan nå utifrån flexicurity som begrepp. Viktiga delar av de spelregler som är avgörande för vilken sysselsättning som är möjlig att nå fångas helt enkelt inte in.

⁷ ECOSOC (2006)

⁸ Kongshoj Madsen (2005)

1.4 Vad är det nya som skett i Danmark?

En viktig sak är att förhandlingsutfallet efter den danska krisen normalt landat på en långsammare nominell löneökningstakt, dvs 3–4 procent per år. Kombinerat med en stabilt låg inflation har det gett goda reallöneökningar och därmed en god utveckling av levnadsstandarden. Hushållens konsumtion har växt i en snabb takt och exportutvecklingen har varit god. Den ekonomiska utvecklingen har varit balanserad och inte som under 1980-talet präglad av obalanser.

Från mitten av 1990-talet har ett mycket stort antal reformer genomförts på arbetsmarknaden av de olika regeringarna som suttit vid makten. Den nya inriktningen har varit:

- *Från mer av passiv arbetsmarknadspolitik till aktiv.* Danmark har byggt upp en mer omfattande aktiv arbetsmarknadspolitik, finansierad med offentliga medel. De har infört en mängd regler för att de arbetslösa ska stå till arbetsmarknadens förfogande och delta i aktiva program.
- *Genomförande av den aktiva politiken genom betoning av ”rätt och plikt”.* Kraven på de arbetslösa att delta i aktivitet har skärpts betydligt, både för de med a-kassa och socialbidrag. Nu avkrävs de arbetslösa i högre grad att delta i aktiva program efter en kort tid, samt att stå till arbetsmarknadens förfogande och söka jobb.
- *Åtstramning av a-kassans generositet.* Den danska a-kassan har reformerats med inriktningen att koppla den till krav på att delta i aktiv arbetsmarknadspolitik. 1996 var det möjligt att få a-kassa i sju år, medan den nu omfattar maximalt fyra år. Under samma tid har arbetslösa framtogs rätten att med a-kassa ha en lång period då de kunde välja att vara passiva.
- *Särskilt skarpa krav på ungas deltagande i arbetsmarknadspolitiska program eller reguljär utbildning.* 1996 genomfördes en kraftfull reform riktad till de unga under 25 år med a-kassa. Efter sex månader i arbetslöshet avkrävdes de då antingen att delta i en 18 månaders utbildning som en del av den offentliga arbetsmarknadspolitiken med halverad a-kasseersättning, eller att enbart få ett reducerat socialbidrag. Ytterligare reformsteg med inriktningen att få in unga i utbildningssystemen, antingen de reguljära eller arbetsmarknadspolitiska systemen, har senare genomförts för ungdomar under 25 år med socialbidrag som försörjning. I mars 2006 lade regeringen även fram förslag om att utvidga målgruppen unga som får kraftigt sänkt a-kassa eller socialbidrag efter en tids arbetslöshet till åldersgruppen 25–29 år.

Det råder dock ett stort gap mellan bilden som ges i svensk debatt och den danska verkligheten ifråga om det tredje benet i flexicurity-modellen, det vill säga anställningstryggheten. I rapporter om flexicurity beskrivs inte förändringar i arbetsrätten som en del av det nya. Forskarna Torben M Andersen och M Svarer⁹ gör den samlade bedömningen att det inte har skett några markanta förändringar i anställningsskyddet i Danmark sedan 1990-talets början. Det som skett är att möjligheterna till visstidsanställningar ökat, men att det inte kan ha haft någon nämnvärd effekt på arbetslöshetsminskningen.

⁹ T M Andersen och Svarer, M (2006)

Danska forskare menar att kollektivavtalen förändrats under de senaste årtiondena, genom att det är djupare reglering på vissa områden och att de breddats till fler sakområden. Ett exempel är arbetstidsreglerna som utvecklats i avtalen, vilket anses ha ökat flexibiliteten på företagsnivå.¹⁰ Som exempel på breddning lyfts vidareutbildning och kompetensutveckling fram. Danmark hade 2003 högst andel av befolkningen i EU-15 som fått vidareutbildning. Som en del av förklaringen framhålls de omfattande kollektivavtalade systemen¹¹.

¹⁰ S K Andersen (2005)

¹¹ Studie som refereras till i S K Andersen.

2 Kris och återhämtning – på båda håll

2.1 Ekonomisk utveckling

Sverige och Danmark är mycket lika i sin ekonomiska utveckling sett över en längre tid. Likheter är större än skillnaderna. Det finns inte utrymme att utifrån makroekonomiska nyckeltal tydligt påstå att det gått bättre för Danmark än för Sverige under de senaste 20-25 åren.

Tabell 2 Ekonomisk tillväxt, BNP, årlig genomsnittlig ökning i procent

	1980–89	1990–99	2000–05
Danmark	1,4	2,3	1,7
Sverige	2,2	1,7	2,4
EMU	2,1	2,2	1,8

Källa: OECD Economic Outlook database

Den danska ekonomiska tillväxten (bruttonationalprodukten) var svag och även negativ ett antal år under 1980-talet. Sverige hade i sin tur svag tillväxt och även år med negativ utveckling, i början av 1990-talet. De ekonomiska kriserna är förskjutna 3–4 år mellan länderna. BNP växte snabbare i Danmark än Sverige under 1990-talet, men landets ekonomi har växt svagare både under 1980-talet och under de senaste fem åren.

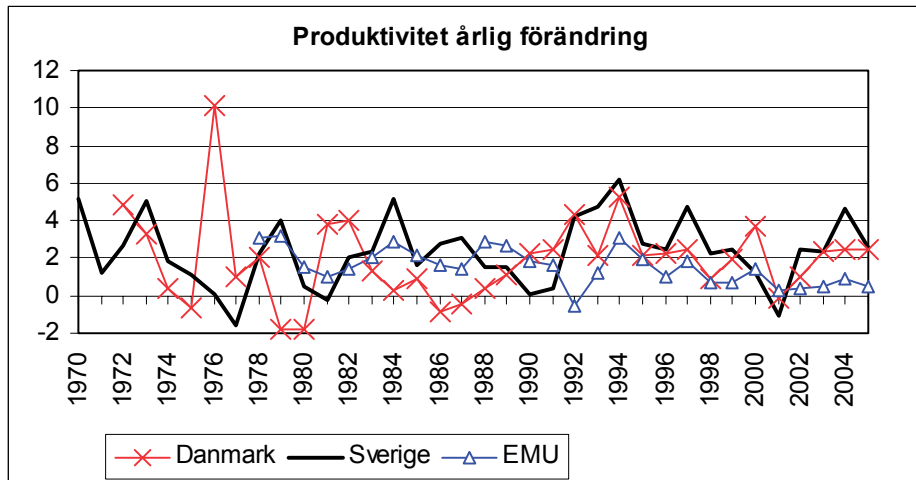
Produktiviteten i näringslivet växte långsammare i Danmark än i Sverige i genomsnitt under hela perioden 1985–2004. Både Danmark och Sverige har dock klart bättre produktivitetens utveckling än EMU-länderna som grupp.

Produktivitetens utvecklingen är ett övergripande mått på hur effektiviteten utvecklas i ekonomin. Det är tydligt att svensk ekonomi under inte minst det senaste årtiondet haft snabbare ökning av produktiviteten än Danmark, vilket också gett utslag i den ekonomiska tillväxten. IT-sektorns relativt stora andel av svensk ekonomi är en del av förklaringen.

De tillverkningsbranscher som de både ekonomierna består av är mycket olika. Dansk export består bland annat av shipping och energi. Svensk ekonomi har haft fallande bytesvillkor under en längre tid och därmed en svagare välförbättring från exporten än Danmark. Telekomprodukternas fallande världsmarknadspriser är en viktig faktor bakom denna för svensk ekonomi mindre gynnsamma utveckling.

Företagsstrukturen skiljer sig också väsentligt och främst genom det faktum att dansk tillverkning domineras av små- och medelstora företag, medan stora företag svarar för en stor andel av det svenska förädlingsvärdet inom tillverkningsindustrin.

Diagram 1 Produktivitet



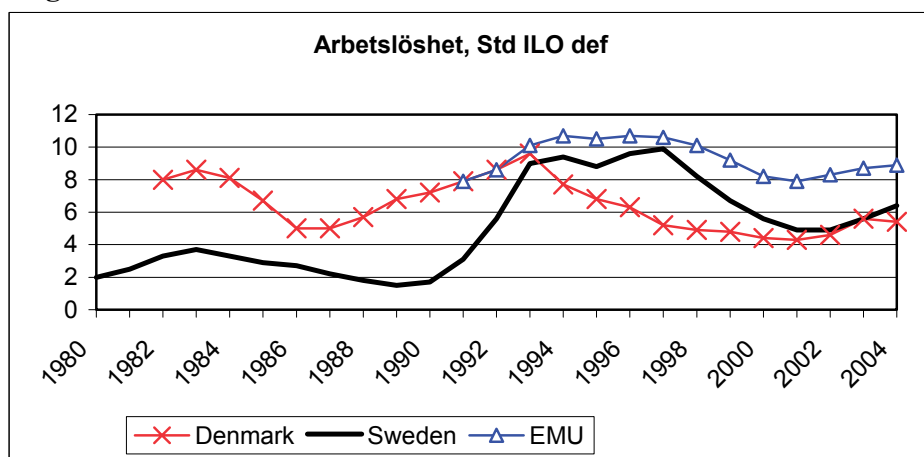
Källa: OECD Economic Outlook database

2.2 Arbetslöshet och sysselsättning

Det svårt att jämföra siffror över arbetslöshet mellan länder eftersom få standardiserade sätt att mäta finns och tillförlitligheten är osäker. Det mest vedertagna sättet är att använda ILOs definition och därför väljer vi det här.

Som diagram 2 visar hade Danmark mycket hög arbetslöshet under 1980-talet och Sverige under 1990-talet. 2003 låg dock länderna på samma nivå, medan Sveriges arbetslöshet enbart var något högre 2004. Det senaste årets utveckling kan vi inte mäta i jämförbara siffror utifrån ILO-definitionen på grund av en omläggning av statistiken i Sverige.

Diagram 2 Arbetslöshet

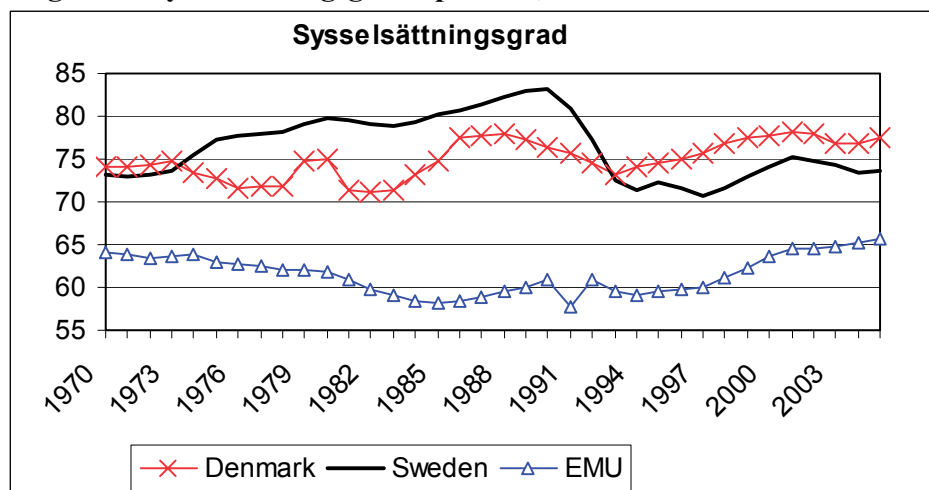


Källa: OECD Economic Outlook, olika årgångar

Danmark har under de senaste tio åren gått från att vara ett genomsnittligt land i EU vad gäller arbetslöshetsnivå, till att nå ned till klart lägre nivåer. Skillnaden var i genomsnitt att Danmark

hade knappt två procentenheter lägre arbetslöshet än Sverige under perioden 1995–2004. Både Sverige och Danmark har sedan 1994 uppvisat klart lägre arbetslöshetstal än länderna i valutaunionen.

Diagram 3 Sysselsättningsgrad i procent, 16-64 år



Källa: OECD Economic Outlook database

Sysselsättningsgraden i hela befolkningen 16–64 år har samtidigt stigit i båda länderna, men dock i något svagare takt i Sverige. Danmark hade en sysselsättningsgrad om 76,7 procent i genomsnitt under åren 1995–2004, medan Sverige hade 73,1 procent. En viktig förklaring till skillnaden är att de unga i Sverige i gruppen 16–20 år främst studerar och inte arbetar i nämnvärd grad. I Danmark arbetar många unga även under grundskole- och gymnasietiden och de registreras därmed också som sysselsatta.

De största skillnaderna i sysselsättningsgrad mellan länderna finner vi bland de unga, samt bland dem som är i gruppen 55–64 år. Bland de unga är skillnaden mycket stor mellan Danmark och Sverige som vi ser i tabell 3. Danmark har en sysselsättningsgrad bland de äldre som 2004 var cirka 8 procentenheter lägre än Sveriges. Det är bland de äldre också relativt stor skillnad mellan de danska och svenska kvinnorna.

Tabell 3 Sysselsättningsgrader 2004, i procent av respektive åldersgrupp

Variabel	Danmark	Sverige
Totalt 15-64 år	76,0	73,5
Män 15-64 år	79,9	75,0
Kvinnor 15-64 år	72,0	71,8
Totalt 15-24 år	61,3	42,8
Män 15-24 år	63,1	42,2
Kvinnor 15-24 år	59,4	43,3
Totalt 55-64 år	61,8	69,5
Män 55-64 år	69,3	71,6
Kvinnor 55-64 år	54,2	67,4

Källa: OECD Employment Outlook 2005

Danmark lyckas sämre än Sverige när det gäller att integrera de som invandrat i arbetslivet. Danmark har ett lägre arbetskraftsdeltagande bland invandrare än Sverige. Siffror bearbetade av den danska välfärdskommissionen för 2001–2002 visar att invandrade kvinnor i Sverige hade ett arbetskraftsdeltagande på 60 procent, medan danska kvinnor enbart nådde upp till ca 50 procent. För männen var skillnaden ungefär lika stor, med 62 procent av de danska invandrade männen i arbetskraften och 71 procent av de invandrade männen i Sverige.¹²

2.3 Kort om dansk ekonomisk politik

Liksom Sverige, står Danmark inför trycket av en åldrande befolkning under de närmaste åren. Det gör att frågan om hur antalet arbetade timmar och hur utbudet av arbetskraft kan öka, står i fokus för den ekonomiska politiken på längre sikt, precis som i Sverige. Det danska välfärdssystemet är i huvudsak finansierat via skatter och det gör att båda länderna står inför mycket snarlika utmaningar.

Den vikande internationella konjunkturen under 2001–2003 påverkade dansk ekonomi genom minskad tillväxt och ökande arbetslöshet. Sedan 1997 har dock landet trots några svaga år uppnått överskott i de offentliga finanserna och utvecklingen har gått mot en minskande offentlig skuld. Finanspolitiken är baserad på så kallade automatiska stabilisatorer, till exempel progressiv inkomstskatt, och upplägget har bidragit till att balansera konjunkturutvecklingen i landet på ett väl avvägt sätt. Danmark har nu ett skattestopp som flera bedömare anses bör lyftas.

Danmark har en penningpolitik som väsentligt skiljer sig från Sverige, trots att båda EU-länderna valt att stå utanför valutaunionen. Danmark har sedan tjugo år en fast växelkurs, nu mot euron, och styrräntan sätts så att växelkursen varierar inom ett smalt band. Detta upplägg av politiken har fungerat bra för landet, men är problematiskt för Danmark under perioder då den danska konjunkturen avviker från euro-området. Det är fallet nu och utsikterna är att penningpolitiken kommer att vara något för expansiv för landet under kommande år.¹³ OECD har också nyligen visat att korträntornas nivå under senare år slagit igenom kraftigare än tidigare på den ekonomiska tillväxten.¹⁴

Inflationen (konsumentpriserna) var under 2004 knappt 1,4 procent och förväntades 2005 öka med 2 procent. Löneökningstakten har varit balanserad och i linje med en låg och stabil inflation, med en nominell ökningstakt kring 3 procent under de senaste åren.¹⁵ Dansk inflation har under de senaste åren legat något högre än den svenska, vilket diagram 4 visar. Både Sverige och Danmark har tydligt växlat ned från höga inflationstakter på 1970- och 1980-talen.

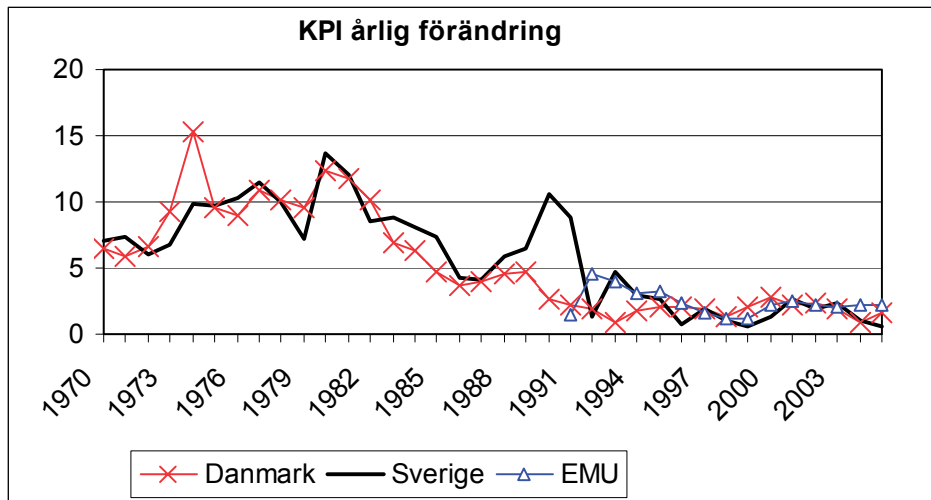
¹² Smith, 2006 (bearbetning av data från OECD och Dansk Statistik.)

¹³ OECD (2006b)

¹⁴ OECD (2006)

¹⁵ Konjunkturvurdering, februari 2006, Arbetarrörelsens Ekonomiska råd, Köpenhamn.

Diagram 4 Inflation (konsumentpriser)



Källa: OECD Economic Outlook database

Kreditpolitiken har stimulerat den privata konsumtionen under den period då ekonomiska reformerna genomförts på arbetsmarknaden och därigenom varit en viktig del i att bidra till att öka sysselsättningen. Den starka ekonomiska utvecklingen under en längre tid delvis byggts under av kreditpolitiken för huslån. Förändringarna har skett i många steg sedan mitten av 1990-talet. 1996 introducerades exempelvis huslån till rörlig ränta och 2001 infördes en lättnad till genom att amorteringsfria lån tilläts. Danmark har således genom lagförändringar ökat hushållens möjligheter att belåna värdestegringen i fastigheter.

2005 blev ett år i dansk ekonomi med en exceptionell ökning av huspriserna. Det var den kraftigaste ökningen i kontantpriserna på enfamiljshus under ett år som landet upplevt på femtio år. Ökningen var hela 16 procent, korrigerat för inflationen.¹⁶ Detta har spätt på oron för överhettning i ekonomin.

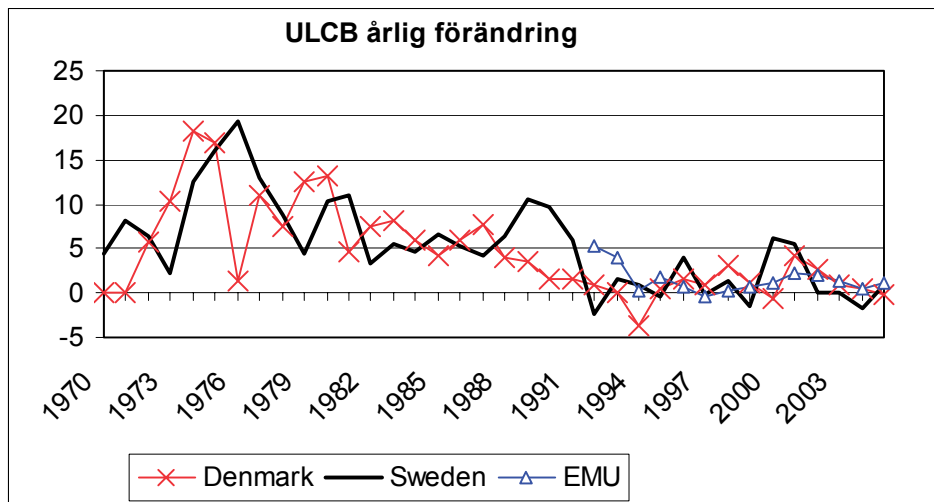
Skattkvoten mätt som andel av BNP är ungefär densamma i Danmark som i Sverige, nära 50 procent, och både länderna ligger bland de högsta i EU. Den totala skattkvoten har inte någon betydelse för ett lands möjlighet att nå hög sysselsättning, utan det är hur skattesystemet är utformat som är viktigt. I det sammanhanget är marginalsatterna viktigast.

I Danmark är marginalsatterna för flera grupper av låginkomsttagare något högre än för motsvarande grupper i Sverige. Som ett exempel var den marginella inkomstskattesatsen för en ensamstående med två barn och en inkomst om 67 procent av den genomsnittliga industriarbetarlönen 42,9 procent av bruttolönen i Danmark 2004. I Sverige var motsvarande marginalsattesats 35,9 procent av bruttolönen.¹⁷ OECD tar i sin senaste ländergranskning av Danmark (2006) också upp marginalsatterna som ett problem.

¹⁶ Ibid

¹⁷ OECD 2005 Taxing wages 2003/2004, tabell II.6. Det är den marginella inkomstskatten plus arbetsgivaravgift minus kontanta bidrag som anges.

Diagram 5 Enhetsarbetskostnader



Källa: OECD Economic Outlook database

Under 1970-talet hade Danmark en liknande kostnadskris som Sverige. Under stora delar av 1980-talet var de danska enhetsarbetskostnadernas ökning högre än de svenska. Därefter ändrade löntagarorganisationerna strategi och växlade ned ökningstakten nominellt för lönerna, men systemet ger goda reallöneökningar.

Den svenska 1990-tals krisen föregicks också av ett antal år med mycket hög ökningstakt i enhetsarbetskostnaderna. Under mitten av 1990-talet började parterna på arbetsmarknaden i Sverige att förhandla fram stabilt låga löneökningstakter, vilket varit en starkt bidragande orsak till den låga svenska inflationen.

Enhetsarbetskostnaderna i näringslivet har under senare år ökat långsammare i Sverige än Danmark.

2.4 Minimilöner

Danmark har ett system för sin lönebildning som innebär en relativt hög grad av decentralisering av förhandlingarna. I danska centrala avtal sätts enbart minimilöner, medan övriga löners ökningstakt förhandlas decentraliserat. Det är svårt att få överblick över lönenivåerna i system som bygger på kollektivavtalade löner, men vissa studier har gjorts.

Sverige ligger högst i minimilönenivå enligt en svensk studie som avser 2004¹⁸. I den har dock forskaren enbart jämfört med länder som har lagreglerade minimilöner i Europa. Två ligger då Nederländerna, trea Belgien och fyra Frankrike, samt Storbritannien på femte plats. Lägst minimilön i EU hade enligt denna studie Lettland.

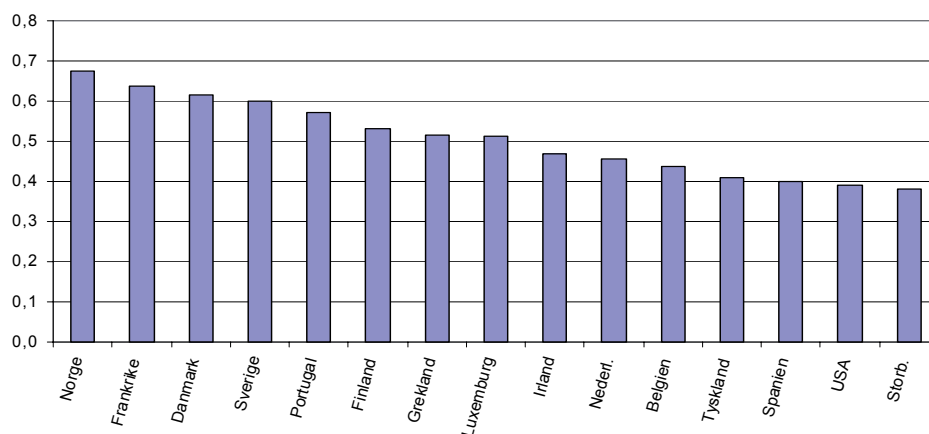
Sverige har en differentiering av minimilönerna efter ålder och erfarenhet. Kollektivavtalen innehåller en mängd olika lösningar. Detta bekräftas av forskares bedömningar: "Bilden av höga minimilöner i Sverige modereras i viss mån av att minimilönerna för ungdomar är lägre

¹⁸ Skedinger (2005)

inom flera avtalsområden, vilket inte alltid är fallet i andra länder.”¹⁹ Utifrån denna studie menar forskaren vidare att det finns anledning att tro att länder med kollektivavtalade löner har högre minimilöner. Det skulle då gälla både Danmark och Sverige.

I en studie av LO-ekonomerna jämfördes lägsta lön för diskare med industriarbetarlöner. Den studien indikerar att de övriga nordiska länderna har relativt höga minimilöner.²⁰ I diagram 6 ser vi diskares löner i förhållande till en genomsnittlig industriarbetares lön i ett urval länder. Det danska relativa löneläget för denna grupp var, som förväntat, nästa samma som det svenska. Den danska minimilönen var enbart marginellt högre än den svenska. Frankrike och Norge låg båda högre än Sverige i den grupp som jämfördes. Frankrike har lagstadgade minimilöner, men Norge kollektivavtalade, liksom Danmark och Sverige. Danmark ligger sannolikt mycket nära Sverige i nivån på sina minimilöner.

Diagram 6 Minimilön (lägstlön för diskare) som andel av genomsnittlig industriarbetarlön, 2001



Källa: Andersson och Kainelainen, LO 2003

2.5 Två större utmaningar

Arbetskraftsutbudet

Den danska ekonomin har en större utmaning än den svenska när det gäller att behålla de äldre i arbetskraften. Vid sidan av förtidspension finns en möjlighet för äldre danska löntagare att lämna arbetsmarknaden genom att gå på ”efterlön”. Efterlön är en möjlighet för personer mellan 60 och 65 år som betalat till systemet att själva besluta om att gå tidigare pension.

Efterlön kan väljas av alla som varit medlemmar i a-kassa och betalat in avgift i 25 av 30 yrkesverksamma år. Den som slutar arbeta vid 60 års ålder kan då få 91 procent av sin lön, dock enbart upp till samma inkomsttak som i a-kassan.

Efterlönen infördes ursprungligen som arbetsmarknadspolitisk reform för att öka chansen för yngre att ta plats på arbetsmarknaden samtidigt som äldre i slitsamma yrken skulle kunna dra

¹⁹ Citat ur Skedinger (2005),

²⁰ Andersson & Kainelainen (2003)

sig tillbaka. Detta var en inriktning på arbetslöshetsbekämpningen som vissa andra länder också använde på 1980-talet till exempel Nederländerna. Den har dock i hög grad övergetts på grund av dess begränsade effekter på ungdomsarbetslösheten och ohållbart höga kostnader. Danmark brottas idag med att kunna reformera efterlönesystemet.

Danmark lider av sviterna efter sin kris på 1980-talet. Många som förtidspensionerades under den perioden har inte kommit tillbaka till arbetsmarknaden. Insatser för att rehabilitera förtidspensionerade med arbetsförmåga är en stor utmaning i landet.²¹

Utbildningsnivån

Utbildningsresultaten är inte så goda i Danmark som regeringen och arbetsmarknadens parter önskar, trots betydande ekonomiska resurser i systemen. Den danska regeringen satte i mars 2006 upp ett liknande mål som det svenska för att öka högskoleutbildningen: 2015 ska hälften av en årskull gå vidare till högrskoleutbildning. Regeringen satte då också upp ett mål om att 95 procent av varje ungdomsårskull ska gå en ungdomsutbildning 2015. Dit är det långt kvar, eftersom dagens siffra är cirka 80 procent. Målet motsvarar att 95 procent ska genomgå en 12-årig utbildning.²²

Vid en översiktlig jämförelse mellan utfallet från utbildningssystemet i Danmark och Sverige finner man att Danmark har ett något svagare resultat utifrån de mätningar som OECD redovisar för grundskolan. I två av tre mätt över 15-åringars kunskaper hade Danmark ett något lägre genomsnitt än Sverige 2000. Danmark satsar dock en något högre andel på utbildning än Sverige, mätt som andel av BNP.²³ Den danska välfärdskommissionen drar slutsatsen att Danmark inte imponerar vid en nordisk jämförelse, när det gäller andelen unga som går igenom en ungdomsutbildning (12 år).

Det råder bred samsyn i Danmark om att utbildningsresultaten måste förbättras på olika vis. Det är också ett område som OECD lyfter fram i sina granskningar av landet.²⁴ Danska LO tar upp utbildningsfrågan i sina senaste program och instämmer i regeringens två nya mål. LO vill också se ett mål om att 95 procent av de som går ut skolan ska kunna läsa och skriva bra.²⁵

Hittills har det gått bra att uppnå hög sysselsättning och relativt god BNP-utveckling i Danmark med gällande utbildningssystem. Frågan om utbildningens kvalitet och omfattning är dock en viktig grund till dansk oro för ekonomins konkurrenskraft under kommande årtionden.

Olika förklaringar nämns för att förklara det bristande utbildningsutfallet:

Studenter i Danmark arbetar i hög grad deltid och är därmed i högre grad sysselsatta än i Sverige, både under gymnasietid och högskoleutbildning. Det kan ge en positiv effekt för övergången till arbetslivet, men den negativa effekten är långa tider för unga i utbildningssystemet i internationell jämförelse²⁶. Det är andra förhållanden än

²¹ Nina Smith, Välfärdskommissionen (2006)

²² AER (2006b)

²³ OECD in Figures 2004 edition

²⁴ OECD (2003)

²⁵ Krönika av Hans Jensen, LOs ordförande, om ett nytt samhällskontrakt, i mars 2006. www.lo.dk

²⁶ OECD (2003)

arbetsutsikterna efter studierna som kan förklara långa tider i systemet, och vissa pekar på att utbildningsstödet är relativt generöst och kan vara en medverkande faktor²⁷.

Den höga omsättningen av jobb i Danmark, med en hög grad av avslutade och nya anställningar årligen, är delvis en följd av hur anställningsskyddet är utformat. Det har en positiv sida i att den geografiska och möjligen även yrkesmässiga rörligheten ökar. Även det faktum att personer vid otrivsel eller andra skäl frivilligt byter arbete kan vara positivt.

Den kan dock ha negativa effekter. Ur tillväxtpunkt är frågan om utbildning och kunskap den mest betydelsefulla. Den höga omsättningen av personal kan ha negativa effekter på kunskaps- och kompetensutveckling. Detta kan få konsekvenser på samhällsekonomisk nivå genom att produktivitetens utveckling blir svagare än vad den kunnat bli. Därmed påverkas också den ekonomiska tillväxttakten. En grupp forskare anser att Danmark har en för låg anställningsskyddsnivå för att kunna maximera den ekonomiska tillväxten.²⁸

Den danska modellens svagaste sidor är den låga sysselsättningsgraden och arbetskraftsdeltagandet bland äldre, det låga arbetskraftsdeltagandet och sysselsättningen bland invandrare, samt bristerna i utbildningen. Ytterligare ett problem är förtidspensioneringarna. Det är ett problem som Danmark och Sverige i viss grad har gemensamt.

²⁷J K Rasmussen (2006)

²⁸ En studie av Belot mfl (2004) som refereras av t M Andersen och M Svarer (2006)

3 Arbetsmarknadspolitik

Danmark och Sverige har stora likheter i arbetsmarknadspolitik, men även vissa viktiga skillnader. Både länderna avsätter omfattande budgetresurser till arbetsmarknadspolitik, både den passiva och aktiva. Danmark har sedan 1990-talet närmat sig Sverige genom att inför en klart tydligare aktiv-linje i sin politik samt expandera de resurser som går till den delen av arbetsmarknadspolitik. Reformerna under den borgerliga regeringen under de senaste tre åren avviker dock från svensk politik, både gällande a-kassan och den aktiva politiken.

3.1 Allmänna drag i den aktiva politiken

Dansk arbetsmarknadspolitik har en lång historia, med reformer på 1970-talet som sin grund. De större danska reformer som påverkar dagens modell startade 1993 då den nytilträdde socialdemokratiska regeringen drev igenom en arbetsmarknadspolitisk reform. Den gjorde det bland annat omöjligt att återkvalificera sig till a-kassan genom aktiva program, den införde tidigare insatser för särskilt utsatta grupper, insatser för att förebygga bristsituationer, samt startade med individuella handlingsplaner för arbetslösa.

Organisatoriskt genomfördes då också en decentralisering av genomförandet av den nationella arbetsmarknadspolitik, genom att man skapade AF-regioner i landet. Arbetsmarknadens parter fick exempelvis en stark ställning i systemet med representation i trepartssammansatta beslutsorgan, i 14 regionala arbetsmarknadsråd.

1996 genomfördes den så kallade ungdomsinsatsen. Den var en kraftfull reform riktad till unga under 25 år med a-kassa. Efter sex månader i arbetslöshet avkrävdes de då antingen att delta i en 18 månaders utbildning som en del av den offentliga arbetsmarknadspolitik med halverad a-kasseersättning, eller att få reducerat socialbidrag. Utvärderingar av ungdomsinsatsen har visat att den medförde att en mycket stor del av unga i målgruppen valde att gå till reguljär utbildning. Den avskräckande effekten av åtgärden var stor och målgruppen minskade kraftigt redan innan reformerna trädde ikraft. Övergången till utbildning var något större än övergången till arbete.²⁹ Det var en helt avgörande reform för att bringa ner ungdomsarbetslösheten.

Ytterligare reformsteg med inriktningen på att få in unga i utbildningssystemen - antingen i de reguljära eller arbetsmarknadspolitiska systemen – infördes senare för de unga med socialbidrag som försörjning. I mars 2006 har nuvarande regering lagt fram ett hårt kritiserat förslag om att utvidga målgruppen ”unga” till åldersgruppen 25-29 år. Även den gruppen ska få kraftigt sänkt a-kassa och socialbidrag i enlighet med ungdomsinsatsens principer.³⁰ Användning av de ekonomiska drivkrafterna och den avskräckande effekten – kallas även motivationseffekten - av arbetsmarknadspolitik är tydliga i Danmark och det är en viktig skillnad gentemot Sverige.

²⁹ Bredgaard & Jorgensen (2000)

³⁰ Kritiken kommer från bla Arbetarrörelsens Ekonomiska Råd som menar att det i första hand motiveras av offentliga budgetskäl, samt av LO som bla menar att det är ett brott mot ett löfte av regeringen att inte sänka a-kassenivåerna. Kommentarer på hemsidorna www.aeraadet.dk samt www.lo.dk

Fler i arbete heter den stora reform från 2003 som är grunden för den borgerliga regeringens arbetsmarknadspolitik. Den har ett brett politisk stöd i det danska folketinget. Vad gäller den aktiva arbetsmarknadspolitikerna så är det viktigaste innehållet följande³¹:

- Kraftigt minskat antal typer av aktiva program
- Hög prioritet på tidig vägledning och löpande personlig kontakt med arbetslösa
- Aktivering av vuxna arbetslösa behövs som ett krav efter ett års arbetslöshet men omfattningen av den specificeras inte lika tydligt
- ”Andra aktörer” dvs privata företag och organisationer, inklusive a-kassorna, skulle ges utrymme att utföra den aktiva insatsen i alla dess steg
- Som långsiktigt mål ska det tudelade danska systemet avvecklas, i vilket arbetslösa med a-kassa och arbetslösa med socialbidrag behandlas olika i den aktiva arbetsmarknadspolitikerna avvecklas. Kommunala jobbcentra ska inrättas för att detta ska underlättas.

3.2 Fokus på nya institutioner

Den politiska ideologin tar sig tydligt uttryck i den institutionella organisationen av arbetsmarknadspolitikerna, både i den aktiva delen och i a-kassan. När danska statsvetare skriver om reformen *Flere i Arbejde* lyfter de fram att det handlar om en kamp om institutionerna³².

Den borgerliga regeringen började med att slå samman delar av socialdepartementet med arbetsmarknadsdepartementet för att skapa det nya sysselsättningsdepartementet. 2007 kommer institutionerna i arbetsmarknadspolitikerna att förändras stort då den nya kommunreformen genomförs i landet. Då krymper antalet regioner till fyra och antalet kommuner blir enbart 100. Den reformen ökar makten på lokal nivå i Danmark och innebär en omfattande kommunalisering av arbetsmarknadspolitikerna. Arbetsmarknadens parter kommer att sitta med både på regional och lokal nivå i det nya systemet, men med mindre makt.

Lokala jobb-center skapas nu på försök i Danmark och i dem ska kommuner och arbetsförmedling samarbeta. De har efter en reform samma aktiva program att arbeta med, både för arbetslösa med socialbidrag och a-kassa. De har också mer av gemensamma regler för sanktioner för båda grupperna. I Sverige har vi inte den skillnaden i tillgång till aktiv arbetsmarknadspolitik beroende på försörjningens grund för de arbetslösa. Alla arbetssökande kan skriva sig på arbetsförmedlingen och likabehandling är en uttalad princip. De har dock inte samma sanktionssystem.

Kommunerna har dock ett särskilt ansvar för de unga och de nyanlända invandrarna i Sverige. Därför genomförs delar av den statliga arbetsmarknadspolitikerna av kommunerna och de sluter avtal med arbetsförmedlingen. Regeringen gör nu i Sverige en större reform på försök som i stället går i riktningen att Arbetsmarknadsverket och den statliga arbetsmarknadspolitikerna får ett utökat ansvar även för de nyanlända invandrarna i syfte att tidigt skapa kontakt med arbetsmarknaden.

³¹ efter Kongshøj Madsen (2006b)

³² Albrekt Larsen & Goul Andersen (2004)

I Sverige har vi inte samma beslutsmakt inrättad för arbetsmarknadens parter i systemet inom ramen för länsarbetsnämnderna, som är egna myndigheter men del av AMV. Båda arbetsmarknadens parter finns enbart representerade i Ams rådgivande nämnd på central nivå. Arbetsgivarorganisationerna i Sverige sitter efter eget val inte med i vare sig lokala eller regionala organ inom Ams, och heller inte i Ams myndighetsstyrelse. De fackliga organisationerna har dock valt att sitta med på alla nivåer och näringslivet finns representerat av företagsrepresentanter.

3.3 Från traditionell aktiv politik till ”arbete först”

Inriktningen på reformerna fram till 2001 var också att expandera olika typer av program som innebar aktiv arbetsmarknadspolitik i den traditionella meningen, med fokus både på att avhjälpa flaskhalsar på arbetsmarknaden och därigenom bekämpa inflationstryck, men även rusta långtidsarbetslösa. Inriktningen under 1990-talet var en så kallad ”humankapitalansats” med fokus på behovsorienterad träning och utbildning, individuella handlingsplaner och att arbetslösa skulle inkluderas i samhället.³³ Denna inriktning tog den borgerliga regeringen tydligt avstånd från 2002.

Den borgerliga arbetsmarknadspolitik har valt en tydlig ”arbete först-ansats”. Det betyder att de arbetslösa ska i arbete så snart som möjligt och utbildningsinsatser och längre aktiva program har som en följd fått lägre prioritet. Kostnaderna för en kort aktiveringsinsats motsvarar en tredjedel av ett längre program i Danmark.³⁴

De instrument som tillkommit är bland annat jobbträning under korta perioder, karriärplanering, och kurser för att utforma meritförteckningar (CV). En ökad fokusering på de arbetslösas sökaktivitet som ett redskap för att korta arbetslöshetstiderna blev viktig. Danska LO är bland annat kritiska mot att arbetsmarknadsutbildningarna sjunkit i användning bland de aktiva programmen.

Det så kallade ”kontaktförloppet” i dansk arbetsmarknadspolitik är reglerat i lag och innebär att Af eller kommunerna ska hålla ett samtal med den arbetssökande senast efter 3 månader och därefter var tredje månad under arbetslöshetstiden.

En individuell jobbplan ska upprättas inom sex månader för unga och personer över 60 år samt inom 12 månader för övriga grupper. Det är dock knappt 50 procent av de med a-kassa som fick en sådan plan i tid i början av 2004 enligt LO.³⁵

Arbetssökande ska lägga sin CV på departementets hemsida senast en månad efter anmälan som arbetssökande till Af och de har rätt till ett CV-samtal inom en månad. Danska LO har dock även kritik mot genomförandet av denna del av politiken.

Personliga kontakter är viktiga för de arbetssökande. De kan också bidra till kortare arbetslöshetstider genom effektivare matchning mellan de som söker jobb och de platser som finns. För få och för glest mellan de personliga kontakterna är något som arbetsförmedlingarna

³³ Breedgard (2005)

³⁴ Ibid

³⁵ LO (2005)

i Sverige fått kritik för under de senaste åren. På den här punkten finns skäl att studera Danmark mer ingående för att utvärdera om de lyckas bättre än Sverige med de personliga kontakterna med arbetslösa, både i omfång och kvalitet.

Reformpaketet 2002 innebar också att de tidigare 32 olika arbetsmarknadspolitiska program som fanns drogs ned till ett fåtal: vägledning och utbildning, arbetsplatsintroduktion och företagspraktik, samt anställningsstöd. I Sverige har Ams dryga 20-talet program. Det är ett system som ger träffsäkerhet, men som även är komplicerat att genomföra. Ams har själva under 2006 bett regeringen om att få minska antalet program till ett fåtal. Sannolikt är enbart tre till fem program alltför få för att god träffsäkerhet ska kunna säkerställas.

Den borgerliga regeringen har öppnat upp för upphandling av så kallade ”andra aktörer” i arbetsförmedlingens alla aktiviteter. Det är en privatisering av arbetsförmedlingens tjänster, inspirerad av det holländska systemet som dock är mer långtgående på denna punkt. Det är sannolikt främst motiverat av ideologiska skäl, det vill säga att öppna upp mer av privat tjänstesektor i Danmark. Den innebär bland annat ett krav på arbetsförmedlingarna att upphandla 10 procent av sin verksamhet och systemet har genomförts med relativt stora resurser och snabbt.

De preliminära resultaten är enligt danska forskare ännu för otillförlitliga för att det ska gå att säga om kostnadseffektiviteten och resultaten för de arbetslösa blivit bättre genom privata aktörers deltagande. Forskare pekar på att det är mycket svårt att skapa en väl fungerande kvasi-marknad i arbetsförmedlingsverksamheten i Danmark, samt att det finns risk för att de med störst problem får mindre väl anpassade insatser genom systemet.³⁶ Det finns bland annat farhågor på LO för rättsäkerheten för de arbetslösa i systemet.

Både i Sverige och i Danmark läggs omfattande resurser ned på den aktiva arbetsmarknadspolitiken. 2003 gick 1,7 procent av BNP som utgifter till den aktiva arbetsmarknadspolitiken i Danmark och 1,3 procent av BNP i Sverige. I den aktiva delen förklaras skillnaden främst av att Danmark hade en högre andel utgifter som gick till olika rekryteringsstöd. I Sverige är dock anställningsstöden utformade som skatteavdrag, vilket kan vara en del av förklaringen och som i så fall höjer den svenska siffran.

2,7 procent av BNP gick 2003 till den passiva delen av arbetsmarknadspolitiken i Danmark, dvs till arbetslöshetsunderstöd, men där även till förtidspension. Siffran för Sverige var tydligt lägre med 1,2 procent av BNP i Sverige. Den mer än dubbelt så höga danska andelen utgifter för passiv arbetsmarknadspolitik förklaras av att förtidspensionerna av arbetsmarknadsskäl kostade ca 0,8 procent av BNP. Den danska a-kassan kostade också 1,6 procent av BNP i Danmark, vilket var cirka en halv procentenhet mer som andel av BNP än i Sverige.³⁷

Aktiveringsgraden – andelen av de arbetslösa som får tillgång till ett aktivt program – har dock sjunkit under senare tid i Danmark och det har lett till kritik. Det är särskilt för de arbetslösa som uppbär a-kassa som den aktiva andelen minskat. Utvecklingen innebär i Danmark att delar av de grupper som varit arbetslösa längst får mindre tillgång till program som kan rusta dem

³⁶ Breedgaard (2005)

³⁷ OECD (2005)

för att komma åter i arbetslivet.³⁸ I Sverige har vi också haft en minskande andel av de arbetslösa som får tillgång till aktiva program, men trenden har dock vänt.

Sverige har i viss mån också inriktat arbetsmarknadspolitiken mot mer av aktivering under 2000-talet. Ett exempel är den starka betoningen av att de arbetslösa ska rapportera till arbetsförmedlingen att de sökt arbeten. Detta är ett sätt att öka aktiveringen, liksom de numera vanliga jobb-sökarkurserna som arbetsförmedlingen arrangerar eller köper in från privata aktörer. Sverige använder sig av många privata aktörer för att genomföra arbetsmarknadspolitiken, men har inte öppnat för att upphandla rena förmedlingsinsatser.

3.4 A-kassan

Både den svenska och danska a-kassan är generösa system, som har ersättningsgrader som ligger högt i förhållande andra länder i EU. Båda är kopplade till den aktiva arbetsmarknadspolitiken med krav på att de som uppstår a-kassa ska stå till arbetsmarknadens förfogande och aktivt söka arbete.

Den danska a-kassan har en annan konstruktion av ersättningarna än den svenska, med mer karaktär av ett grundtrygghetssystem. Den svenska arbetslöshetsförsäkringens inkomsttak täcker en större andel av löntagarna och är därmed mer generell. Andelen av de danska löntagarna som har en inkomst under taket i den danska a-kassan är cirka 25 procent.³⁹ I Sverige har cirka 45 procent av löntagarna en lönenivå som är lägre än inkomsttaket i den svenska a-kassan.⁴⁰

Allmänt gäller att den som uppstår stöd vid arbetslöshet i Danmark – a-kassa och socialbidrag sammanslaget – fick se den effektiva ersättningsnivån sjunka under perioden 1993–2000. Danmark ekonomiska råd har gjort beräkningar som visar en faktisk sänkning av den ekonomiska ersättningen för den samlade gruppen av arbetslösa.⁴¹

En dansk forskare har beräknat att kompensationsgraden för individer med arbetslöshetsunderstöd var högre i Sverige än i Danmark under 2001–2002. Även de personer som hade en inkomst om 75 procent av den genomsnittligare industriarbetarens lön hade i Sverige högre kompensationsgrad – 80,5 procent – än i Danmark. Där var den 77,5 procent av en industriarbetarlön för samma grupp.⁴²

Inkomsttaket i den svenska a-kassan är högre än det danska i jämförelse med genomsnittslönen för industriarbetare i respektive land. Inkomsttaket i den danska a-kassan motsvarade 52 procent av en genomsnittlig industriarbetarens inkomst 2002, medan motsvarande siffra för Sverige var 76 procent.⁴³

³⁸ LO (2005)

³⁹ ECOSOC (2006)

⁴⁰ Andersson & Lindblad och Löfgren (2006)

⁴¹ Beräkningar av Danmarks Ekonomiska Råd 2002, ur T M Andersen och M Svarer (2006)

⁴² H Hansen (2002 och 2003) ur LO (2005)

⁴³ OECD ur Velfaerdskommissionen (2005)

Utvecklingen i Danmark går emot en sjunkande genomsnittlig kompensationsgrad i a-kassan för de försäkrade, enligt den danska statistiska centralbyrån. Den genomsnittliga kompensationsgraden i den danska a-kassan var 69,4 procent 2003 av *de försäkrades tidigare lönenivå*. 2005 hade den sjunkit något och var då 68,8 procent.⁴⁴

Danska LO är kritiska till att ersättningsnivåerna för de största löntagargrupperna urholkats under senare år.⁴⁵ Det finns på denna punkt en utveckling mot att den generösa försörjningsdelen av flexicurity urholkas i Danmark.

Kompletterande kollektiva försäkringar finns som individen kan teckna själv via den fackliga organisationen. Det är en tilläggsförsäkring som normalt skyddar 80 procent av inkomsten under ett år. Hittills har dock enbart en mycket liten andel av de a-kassemedlemmar som haft den möjligheten tecknat sådana tilläggsförsäkringar.

Tabell 4 Översiktlig jämförelse av a-kassan i Sverige och Danmark

	Sverige	Danmark
Finansiering	Staten står för ca 90 % av kostnaden	Staten står för ca 2/3 av kostnaden
Arbetsvillkor	Sysselsatt i 6 mån inom 1 år	Sysselsatt 12 mån inom 3 år
Karens	5 dagar	Ingen
Hösta ersättningsgrad	80 procent	90 procent
Beslut om inkomsttak	Riksdagsbeslut	Årlig löneindexering
Inkomsttak	730 sek per dag 1–100 680 sek per dag 101–300	667 dkr per dag
Varaktighet	300 dagar + eventuellt 300 dagar	4 år
Återkvalificering	Krav på reguljärt arbete i 6 mån. Arbete med anställningsstöd återkvalificerande	Krav på reguljärt arbete i ett år

Källor: Danska LO, Sysselsättningsministeriet i Danmark, Forsikringsplysningen,

A-kasseersättningen är 2006 i Danmark 90 procent av tidigare inkomst upp till 667 danska kr/dag (2006), vilket motsvarar cirka 830 svenska kronor. Det är 90 procent upp till en inkomst upp till ca 16 600 danska kr i månaden (antaget att max 25 dagar per månad är ersatta), eller ca 20 800 svenska kronor.

I Sverige är högsta dagpenningen 730 svenska kronor 2006. Det är 80 procent av en inkomst på 20 075 kr/månad. Efter 100 dagar sänks högsta dagpenning i Sverige till 680 kr per dag, vilket är 80 procent av en inkomst på 18 700 svenska kronor.

Den som inte uppfyller kravet för att få inträde i a-kassan i Danmark får socialbidrag. Den fasta summan för socialbidrag för ensamstående i Danmark ligger på en nivå som motsvarar 65 procent av den maximala dagpenningen i a-kassesystemet. Detta prövas mot eventuell förmögenhet och make/makas inkomster. I Danmark har den borgerliga regeringen infört ett lägre socialbidrag för nyanlända invandare, så kallad starthjälp.

⁴⁴ Danmarks statistik 2006:4

⁴⁵ LO (2005)

Efter fyra års a-kasseperiod kan man i Danmark få socialbidrag. Det finns också arbetsmarknadspolitiska åtgärder som kan ge försörjning på en högre nivå än socialbidrag, genom till exempel avtalsenlig lön.

I Sverige kan man efter att a-kasseperioden uttömts få socialbidrag, eller aktivitetsstöd om man deltar i den så kallade aktivitetsgarantin. Det finns också arbetsmarknadspolitiska program med avtalsenlig lön. Som deltagare i aktivitetsgarantin är det krav på att delta i arbetsmarknadspolitiska aktiva program på heltid samt på att söka arbete. Försörjningen är den som normalt erbjuds i respektive program, det vill säga lön eller aktivitetsstöd. Aktivitetsstödet är lika stort som arbetslöshetsersättningen.

Den svenska a-kassan omfattar en större andel som får ersättning upp till taket. A-kassan i Sverige är därför mer generell, fast den har utvecklats mot en allt lägre andel löntagare som får 80 procent i ersättningsgrad. Inkomsttaket i den svenska a-kassan är också högre än det danska i jämförelse med genomsnittslönen bland industriarbetare i respektive land. Det danska systemet har en högre ersättningsgrad, 90 procent, men den täcker enbart en mindre andel löntagare med de lägsta inkomsterna. Den danska a-kassan ger dock ersättning i ungefär dubbelt så lång tid som den svenska.

3.5 A-kassereformer

Den danska a-kassan reformerades stegvis under 1990-talet, med inriktningen att strama upp den och koppla den till krav på att delta i aktiv arbetsmarknadspolitik. 1996 var det möjligt att få a-kassa i sju år, medan den nu omfattar maximalt fyra år. Under samma tid har arbetslösa frångått rätten att med a-kassa ha en lång period då de kunde välja att vara passiva.

Rent institutionellt har a-kassorna i Danmark reformerats av den borgerliga regeringen. A-kassorna i Danmark är som i Sverige privaträttsliga organisationer som är fristående från staten och med stark koppling till fackförbunden. Detta system för att organisera a-kassorna kallas Gent-systemet och de länder som har systemet, har också högst facklig anslutningsgrad i världen. Däribland finns både Danmark och Sverige.

A-kassereformen som trädde ikraft i Danmark 2002 öppnade upp möjligheten för personer att gå med i icke-yrkesavgränsade a-kassor. Alla a-kassor kan i Danmark nu ta in medlemmar från alla olika typer av branscher. I Sverige har den socialdemokratiska regeringen i slutet av 1990-talet infört en a-kassa som inte har någon yrkeskoppling, Alfa-kassan.

Danska LO har varit kritiska mot a-kassereformen och hade velat ha kvar systemet som det såg ut tidigare. Reformen beskrivs av statsvetare i Danmark som att den borgerliga regeringen försökte genomföra en omfattande förändring av Gent-systemet, men att de misslyckades. Regeringen ville 2002 inrätta en statlig a-kassa, vilket även lanserats av de konservativa i Danmark redan på 1950-talet. Fackföreningsrörelsen lyckades dock med stöd av dansk folkeparti stoppa detta. Resultatet blev det system som idag råder.

Genom skattepolitiken har Danmark också under den borgerliga regeringen infört ett så kallat jobb-avdrag. Det är liknande det avdrag för arbetsinkomster som den borgerliga alliansen

föreslår i Sverige, men mycket lägre och riktat till en specifik grupp. Det gör att de som går till arbete från socialbidrag får behålla en större andel av arbetsinkomsten än tidigare. Det betyder dock också att den relativa beskattningen blir högre på dem som uppbär stöd till försörjning under arbetslöshet än för de som arbetar.

4 Anställningstrygghet och arbetstid

4.1 Ett svårvärderat område

En av de största enskilda skillnaderna mellan den danska arbetsmarknadsmodellen och den svenska finns i regleringen av anställningsskyddet. Det framträder främst genom att den danska lagstiftningen är begränsad och den svenska mer omfattande. Till skillnad från i Sverige och många andra länder har anställning och uppsägning i Danmark aldrig enbart reglerats i lag. Den omfattande kollektivavtalsregleringen av anställningstryggheten i Danmark gör det svårt att överblicka hur systemet ser ut. Vissa aspekter tas upp här utan anspråk på att fullt kunna redogöra för regleringen.

1938 stiftades ”Funktionärsloven” i Danmark och den var en lagstiftning om tjänstemäns anställningsvillkor. Den innehöll bland annat anställningstrygghet och är i dagens tappning en central lagstiftning på dansk arbetsmarknad. Den reglerar främst villkoren för privatjänstemän.

Utöver lagen finns kollektivavtalat anställningsskydd. För LO-kollektiven så finns anställningsskydd i huvudavtalet mellan LO och Dansk Arbejdsgiverforening (DA). Det finns dock troligen ett stort antal arbetstagare i Danmark som inte omfattas av något anställningsskydd genom lag eller kollektivavtal, enligt svenska forskares bedömning⁴⁶.

Las är en så kallad ”semi-dispositiv” lagstiftning i Sverige. Det betyder att den kan förhandlas bort av arbetsmarknadens parter. Därmed så tillämpas den rent faktiskt olika i olika situationer och utrymmet för anpassning till lokala förhållanden finns.

I Danmark finns inget generellt lagförbud mot *osaklig uppsägning*. I praktiken begränsas dock arbetsgivarens rätt att säga upp en anställd av de kollektivavtal som träffats. Det måste till exempel finnas en saklig grund för uppsägningen. För att en uppsägning i Danmark ska betecknas som saklig måste den, precis som i Sverige, grundas i verksamheten – vanligen i arbetsbrist – eller i en anställdes personliga förhållanden.

Arbetsgivaren i Danmark kan däremot ganska fritt bestämma *vilka anställda som ska sägas upp*. I Sverige reglerar Las vad som gäller vid uppsägningar genom turordningsregler, regler om permittering och omplaceringsplikt.

Turordningsreglerna ”sist in först ut” består i att den som anställdes sist, också ska avskedas först vid neddragningar på grund av arbetsbrist. Det finns i Sverige också ett undantag från turordningsreglerna för små- och medelstora företag i Sverige. Dessa typer av företag får

⁴⁶ Nyström ur Rothstein & Boräng, 2005.

undanta två personer vid förhandlingar med facket om turordningslistor vid minskningar av arbetsstyrkan. Turordningsregler förefaller inte finnas alls i Danmark.

Någon lagstadgad *rätt till återanställning* finns inte i Danmark, däremot finns bestämmelser om återanställning i ett fåtal avtal och lokala överenskommelser. I samband med större uppsägningar skapas ofta så kallade ”jobbanker”, där de anställda har företräde till jobb som senare blir lediga inom företaget⁴⁷ I en del avtal om uppsägningar i Danmark finns dock bestämmelser om att särskild hänsyn ska tas till anställda som har arbetat mer än 25 år i företaget. I första hand är det då fråga om omplacering inom företaget.

4.2 Uppsägningstider

”Funktionäersloven” tillförsäkrar tjänstemän uppsägningstid efter anställningstidens längd. Upp till sex månaders anställning är uppsägningstiden en månad, från sex månaders till tre års anställning är uppsägningstiden tre månader. Vart tredje år därefter ökad uppsägningstiden med en månad, till maximala sex månader. Dessa regler från lagen tillämpas också för arbetare inom statens område. På andra kollektivavtalsområden är uppsägningstiderna generellt sett kortare.

Även om tidsgränserna inte överensstämmer exakt motsvarar ”Funktionäerslovens” uppsägningstider i stor utsträckning uppsägningstiderna i Lagen om anställningsskydd i Sverige. Enligt Las är uppsägningstiden minst en månad och ökar med anställningstiden. Två månader för 2–<4 års anställning, tre månader vid 4–<6 år, fyra månader för 6–<8 år och fem månader för 8–<10 års anställning. Den som varit anställd i mer än tio år har i Sverige sex månaders uppsägningstid enligt Las.

LO i Danmark⁴⁸ gör bedömningen att ungefär hälften av den privata arbetsmarknaden och majoriteten av de offentligt anställda har uppsägningstider som motsvarar ”Funktionäersloven”. Därmed skulle mer än hälften av den danska arbetsmarknaden ha regler om uppsägningstiden som är nära de som svenska Las anger.

Tabell 5. Uppsägningstid beroende på anställningstid i Danmark och Sverige

	Anställningstid	1 år	5 år	10 år
Danmark		Uppsägningstid		
Byggnadsarbetare		3 dagar	5 dagar	5 dagar
Industriarbetare		21 dagar	2 månader	3 månader
Tjänstemän och statligt anställda		3 månader	4 månader	6 månader
Sverige				
Lagen om anställningsskydd		1 månad	3 månader	6 månader

Källa: Danska LO (2005) samt Lagen om anställningsskydd (Las)

⁴⁷ LO (2001)

⁴⁸ Intervju med chefekonom J Kjaeraa Rasmussen, LO

4.3 Avgångsvederlag

Tjänstemän i Danmark har enligt ”Funktionäersloven” lagstadgad rätt till avgångsvederlag efter långvarigt arbete hos en och samma arbetsgivare. (1, 2 och 3 månaders lön efter 12, 15 respektive 18 års tjänst). Det finns kollektivavtal för andra grupper – dock inte särskilt många – som ger rätt till avgångsvederlag. I samband med uppsägningar förekommer också avgångsvederlag som del i en förhandlingsuppgörelse.

Las innehåller inga avgångsvederlag men det finns dock kollektivavtalade stöd. I Sverige finns sedan 2005, då LO–Svenskt Näringsliv slöt sitt avtal, omställningsavtal på hela arbetsmarknaden utom i den kommunala sektorn. Avtalen ger uppsagda anställda kompletterande stöd vid uppsägning (rådgivning, ekonomiskt stöd vid utbildning, praktik och starta eget-bidrag) och ett avgångsbidrag som varierar i storlek efter anställningstid och i olika avtal.

Tabell 6 Exempel på avgångsvederlag i Danmark och i Sverige.

Danmark	Anställningstid	12år	15 år	18 år
Tjänstemän		1 månadslön	2 månadslöner	3 månadslöner
Arbetare		Förekommer	i enskilda avtal	och enskilda fall

Sverige	Anställd i minst 50 månader
Arbetare 40–49 år	25 000 kronor
Arbetare 50–59 år	26 000–35 000 kronor
Arbetare över 60	36 000 kronor

Källa: Funktionäersloven samt Omställningsavtal LO–Svenskt Näringsliv

OECD-index

Industriländernas samarbetsorganisation OECD har försökt bedöma graden av anställningsskydd i medlemsländerna. Det är dock mycket svårt att jämföra anställningstrygghet mellan länder. OECDs index ger inte tillräckligt underlag för robusta slutsatser. Att jämföra arbetsrätt är för komplicerat för att det ska gå att fånga i fullt ut i ett index.

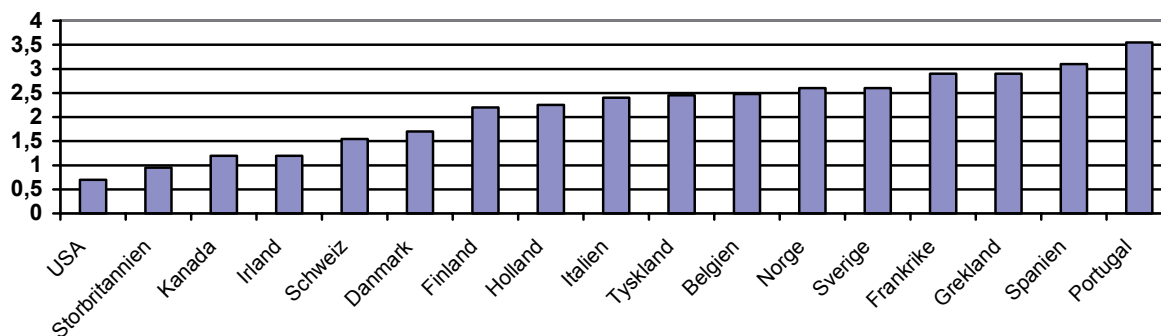
OECDs index för anställningsskydd består av tre delar: Reglering av tidsbegränsade anställningar, anställningsskydd för fast anställda och eventuella särskilda regleringar av kollektiva uppsägningar. OECD kommer fram till att det svagaste anställningsskyddet finns i USA och det starkaste i Portugal.

Skillnaden mellan Sverige och Danmark är tydlig, men inte överväldigande stor, enligt denna begränsade värdering av strikthet i arbetsrätten.

I Sverige tillämpas arbetsrätten, liksom i Danmark, i mängder av lokala förhandlingar. Turordningslistor görs upp i förhandlingar i varje enskilt fall där neddragningar krävs och senioritetsprincipen ”sist in först ut” är det som parterna faller tillbaka på om de inte kan enas

om en turordningslista. Det betyder att dessa regler förhandlas. Indexet kan därför svårligen fånga in resultatet.

Diagram 7. Anställningsskyddets stränghet i utvalda OECD-länder 2003



Källa: OECD Employment Outlook 2004.

OECDs värdering visar att den stora skillnaden mellan Sverige och Danmark finns i regleringen av uppsägningen av fastanställda. Den bedöms i Sverige vara ungefär dubbelt så sträng (2,9 mot 1,5) som i Danmark. Det är då främst turordningsreglernas existens som bidrar till striktheten i Sverige. Regleringen av de tillfälliga anställningarna bedöms däremot vara ungefär lika strikt i de båda länderna (1,4 i Danmark mot 1,6 i Sverige).

4.4 Förändringar och förslag

En facklig och politisk diskussion existerar i Danmark kring att stärka löntagarnas anställningsskydd. Diskussionen har bland annat gällt återanställningsrätt baserad på om senioritet, det vill säga hur länge man varit anställd⁴⁹ och högre avgångsvederlag. I den danska riksdagen – folketinget – lade till exempel socialdemokraterna 2005 ett förslag om ökade skyldigheter för arbetsgivare i samband med större uppsägningar. Bland annat vill de att varsel ska läggas tidigare och att arbetsgivaren ska vara skyldig att utarbeta en handlingsplan för varje anställd med hjälp av arbetsförmedling och fackliga organisationer. Tiden mellan varsel och uppsägning har också föreslagits bli förlängd.⁵⁰

Det är svårt att värdera hur de många kollektivavtalen utvecklats på dansk arbetsmarknad över tiden. Det finns dock inga studier som visar på att den danska arbetsrättsregleringen vare sig skulle ha förändrats under de senaste tjugo åren i någon väsentlig omfattning.

Sedan slutet av 1980-talet har en enda förändring i reglerna för anställningsskydd i Danmark skett när det gäller tillfälliga anställningskontrakt. Den innebar att det blev tillåtet att använda tillfälliga anställningar för fler arbeten, antalet gånger de kan förlängas är obestämt och längden på dem är obestämd. Sysselsättningseffekten av denna lagändring bedöms av forskarna

⁴⁹ Peijpe 1998 ur Rothstein&Boräng (2005)

⁵⁰ Lovförslag 172, 2005 Danska folketinget

Torben M Andersen och M Svarer⁵¹ inte vara nämnvärd, eftersom enbart cirka åtta procent av den totala sysselsättningen omfattas av tidsbegränsade anställningsförhållanden.

Det betyder att arbetsrätten var ungefär densamma under slutet av 1980-talet då dansk arbetslöshet var mycket hög, som den är idag då arbetslösheten är låg.

De omfattande kollektivavtalsregleringarna om anställningsskydd och den till viss del normgivande ”funktionärsloven” i Danmark visar att påståendena i svensk debatt om att danska arbetsgivare helt fritt kan anställa och säga upp är överdrivna. Bilden är betydligt mer nyanserad. I praktiken finns i Danmark begränsningar för arbetsgivarens frihet att agera och kostnader för att tillmötesgå lagar och avtal.

I och med att anställningsskyddet inte lagfästs för alla förekommer stora variationer mellan olika grupper på arbetsmarknaden. Framför allt är skillnaden stor mellan tjänstemän och arbetare. Skillnaderna går dock även mellan offentlig och privat sektor. I Danmark är det en privat tjänsteman som sannolikt har det starkaste skyddet. Bland arbetare är det de som arbetar i offentlig sektor som förefaller ha det starkaste skyddet.

I en samlad bedömning står det dock klart att anställningsskyddet är svagare i Danmark än i Sverige.

4.5 Utbildning och arbetsrätt

Den genomsnittliga anställningstiden i de båda länderna är en indikator på hur omsättningen av jobb är. I Danmark var anställningstiden 1999 i genomsnitt drygt åtta år, jämfört med drygt elva år i Sverige. Ett annat sätt är att mäta hur många anställningar en person haft i genomsnitt. Den siffran är i Sverige 5,6 jobb i genomsnitt och 6,0 jobb i Danmark, det vill säga skillnaden är liten.⁵²

Tätare byten har positiva och negativ sidor. På plus-sidan återfinns bland annat att anställda sannolikt i högre grad lämnar arbetsplatser frivilligt av olika skäl, och att rörligheten ur olika aspekter därmed kan bli större. Det handlar om att fler kanske byter yrke eller flyttar geografiskt dit jobbet finns, vilket är positivt för samhällsekonomin och individen. Fler vakanser uppstår och därmed upplevs det som mindre riskfyllt att själv säga upp sig utan att ha ett nytt arbete.

Utifrån företagsperspektivet kan bemanningen variera i högre grad med konjunkturen. Kostnader vid ekonomiska nedgångar behöver inte bäras i så hög grad av företagen och toppar kan lättare klaras av. Detta kallas numerisk flexibilitet. Danska forskare har visat att den är hög i Danmark, men siffror talar för att den är relativt hög även i Sverige.

På den negativa sidan återfinns ett problem som är kopplat till utbildningsnivå och tillväxt. Samhällsekonomiskt riskerar utbildningsinvesteringarna att bli lägre än önskvärt. Om arbetsgivarna vet att en stor andel av de anställda kommer att försvinna inom kort tid, satsar de i sannolikt inte lika mycket på internutbildning som annars. För den enskilde betyder de lösare

⁵¹ T M Andersen och Svarer, M (2006)

⁵² ILO och Eurobarometer återgivna av Kjaeraa Rasmussen (2006)

anställningsformerna också att han eller hon får svagare drivkrafter att investera i företagspecifika färdigheter.

4.6 *Arbetstidsflexibilitet*

Kollektivavtal på lokal nivå reglerar i mycket hög grad arbetstiderna, men utöver det är Danmark skyldig att följa det EU-direktiv som reglerar den maximala arbetsveckan till 48 timmar.

Vissa forskare⁵³ menar att de mer flexibla arbetstider som lokala avtal gett Danmark, skapar en högre intern flexibilitet i företagen än övriga EU-länder. Det betyder att konjunkturväxlingar kan pareras i högre grad utan avskedanden. I den meningen har flexibiliteten ökat på företagsnivå. Sammantaget kan det ha betydelse för att sysselsättningsnivån i hela ekonomin kan hållas mer stabil vid konjunkturedgångar. Istället för avskedanden sänks arbetstiden och ekonomin kan hantera konjunkturvariationer på det viset. För den enskilde har detta naturligtvis ett pris.

En del av flexibiliteten i arbetskraftsutbudet på kort sikt kan vara en ökad arbetstidsflexibilitet. Danmark framställs som att landet har ett verkligt särdrag på detta område genom att det nästintill uteslutande är avtalsreglerat, även i förhållande till övriga nordiska länder som har en blandning av lag och avtal.⁵⁴ Denna utveckling bör, allt annat lika, minska antalet byten av jobb på den danska arbetsmarknaden på sikt om fler stannar kvar och arbetstiden varierar mer i stället.

5 **Slutsatser**

Skillnaderna i sysselsättningsökningen mellan länderna under senare år sammanhänger inte minst med följande faktorer:

- *”Produktivitetschocken” i Sverige* Svensk ekonomi upplevde en av de starkaste produktivitetsökningarna i näringslivet på flera årtionden under åren 2003–2004. Detta bidrog till att sysselsättningen inte ökade då konjunkturen vände. Den svenska räntepolitiken har varit expansiv under de senaste åren, men har inte tillräckligt kunnat stabilisera sysselsättningen på grund av den överraskande starka ökningen av produktiviteten. Den svenska finanspolitiken har också varit expansiv under ett flertal år, men den lyckades inte fullt ut motverka arbetslöshetsuppgången.
- *Expansiv dansk ekonomisk politik.* Den danska finanspolitiken förefaller inte tillräckligt ha bidragit till åtstramning av deras ekonomi under de senaste två årens konjunkturuppgång, delvis på grund av det skattestopp som infördes av den borgerliga regeringen 2001 och som fortsatt gäller. Den danska penningpolitiken har präglats av låg räntenivå. Genom den fasta växelkursen för den danska kronan mot euron, blir

⁵³ S K Andersen (2005)

⁵⁴ Ibid

räntan nu mer anpassad till euro-områdets svagare konjunktur än till dansk ekonomis starkare konjunkturläge.

På grund av den gynnsamma internationella konjunkturen och expansiva ekonomiska politiken oroas nu danska ekonomer och politiker allt mer av risken för överhettning. Det diskuteras om dansk ekonomi behöver både ränte- och skattehöjningar för att dämpa uppgången. Våren 2006 gjorde LO-ekonomerna i Sverige bedömningen att dansk ekonomi kommer att få se en stegrande löneökningstakt och avtagande BNP-tillväxt 2007.⁵⁵

Danmark har genom sin omläggning av arbetsmarknadspolitiken sedan början av 1990-talet tagit tydliga steg i riktning mot att främja ett högre arbetskraftsdeltagande. Det är klok politik och ett brott med den sämre, mer passiva politik, som landet tidigare hade. Reformeringen har gått i riktning mot att båda föra in krav på aktivitet för de arbetslösa och erbjuda dem aktiva program. Det är en variant på det som kallas ”arbetslinjen” i Sverige, som anammats i Danmark.

På lång sikt är frågan om ett ökat utbud av arbetskraft avgörande för möjligheten till ekonomiskt välstånd i ett land. En relevant fråga som ännu inte är möjlig att seriöst utvärdera, är om den danska omläggningen av arbetsmarknadspolitiken och försörjningsstöden, bidrar till att vårda arbetskraftsutbudet tillräckligt inför framtiden. Detta för att landet ska klara en hög tillväxttakt och ett ökat antal arbetade timmar under kommande årtiondena.

Arbetskraftsutbudet är en huvudfråga i den ekonomiska politiken som också är gemensam för de båda välfärdsstaterna Sverige och Danmark. Den leder bland annat till att arbetsmarknadspolitiken ständigt måste analyseras och justeras för att kunna bidra till att lösa denna utmaning.

⁵⁵ LO(2006b)

**Tabell 7 Några indikatorer över utfall i Danmark 2004
(Sveriges siffra i parentes)**

Förutsättningar	Arbetsmarknadsutfall 2004
Andel i arbetskraften, procent av befolkningen 15–64 år 80 % (79 %)	
Skattekvot i procent av BNP 50 % (51 %)	
	Sysselsättningsgrad 15–64 år, 76 % (74 %)
	Sysselsättningsgrad 15–24 år 63 % (42 %)
	Sysselsättningsgrad 55–64 år 69 % (72%)
	Arbetslöshet, ILO-defin. 5,4 % (6,4 %)
	Långtidsarbetslöshet >12 mån 23 % (19 %)
	Andel deltidsarbetande >30 tim/v 18 % (14 %)

Källa: OECD Employment Outlook 2005, utom skattekvot som avser år 2001, från OECD in Figures 2004

Not: Siffror för Sverige i parentes

Danmark och Sverige är mycket lika när det handlar om andelen av befolkningen som är i arbetskraften och hur stor skattekvoten är. Arbetsmarknadsutfallet är också snarlikt, men med några avvikande drag. Danmark har lägre sysselsättningsgrad bland äldre men betydligt högre bland unga, samt en högre andel deltidsarbetande. Långtidsarbetslösheten var också högre i Danmark 2004.

Inkomstskillnaderna, mätt som Gini-koefficienten, var i början av 2000-talet något högre i Sverige än i Danmark.

Arbetsrätten i Danmark är utvecklad i deras förhandlingsmodell och historiska sammanhang, vilka inte är överförbara på det svenska sammanhanget. De små förändringar i arbetsrätten i Danmark under de senaste åren har enligt dansk ekonomisk forskning sannolikt inte haft någon effekt på att bekämpa arbetslösheten.⁵⁶ Det är också förenligt med vad ekonomisk forskning säger om sambanden mellan arbetsrättens strikthet och sysselsättningsnivån i ett land – det finns inget tydligt sådant.

Den a-kassereform som genomförts av den borgerliga regeringen är steg på vägen att uppluckra det sk Gent-systemet. Det betyder att kopplingen mellan a-kassorna och fackföreningsrörelsen försvagas. Den riskerar att underminera ett a-kassesystem med kopplingar till facket och därmed sänka den fackliga anslutningsgraden. Därmed riskerar också fackets starka och legitima roll som avtalsslutande part i kollektivavtalsförhandlingar att urholkas.

I kommunreformen som genomförs 2007 tas steg mot ökat kommunalt ansvar för sysselsättningspolitiken på försök i 10 kommuner. En långtgående reform där ansvaret helt förs över till kommunerna skulle, enligt danska statsvetare, kunna betyda minskat inflytande för arbetsmarknadens parter över arbetsmarknadspolitikerna.

Den aktiva arbetsmarknadspolitikens program är det område som det kanske är enklast att identifiera att Sverige kan lära något av Danmark. Institutionerna är dock olika och det finns stora skillnader i offentlig förvaltning och traditioner som är viktiga. Styrningen av arbetsmarknadspolitikerna är förvaltningspolitik med sin särprägel i varje land, men effektivisering av byråkrati och genomförande är viktigt för alla.

Effektstudier av vilka arbetsmarknadspolitiska program som fungerar väl för individer i Danmark, med små undanträngningseffekter och hög kostnadseffektivitet är intressanta för Sverige att lära av. Inom ramen för OECD sker redan ett omfattande kunskapsutbyte mellan medlemsländerna. Det kan finnas fördelar för Sverige att följa danska utvärderingar av de aktiva programmen.

Det är rimligt att resa vissa frågetecken kring den danska modellens möjligheter att leverera samförstånd och stabilt hög sysselsättning i tider av sämre efterfrågan på arbetskraft. Den danska modellens snabba omställningsförmåga i den form den nu har, är inte testad i en djup lågkonjunktur. Sämre tider kan komma att ställa tuffa krav på delarna av danska modellen. Den utveckling som sker under nuvarande regering med lägre ersättningsnivåer ger vid handen att krav om ökad inkomsttrygghet ser sannolika ut framöver.

Avslutningsvis måste sägas att det finns ett för svensk del främmande inslag i den danska socialpolitiken som ligger an på arbetsmarknadspolitikerna – särbehandling på etniska grunder. Den borgerliga regeringen har till exempel infört en särskild starthjälp för invandrare på lägre nivå än vanliga socialbidrag. Denna indelningsgrund upplevs som främmande i arbetsmarknads- och socialpolitiken i Sverige, vilka uttalat ska genomföras utifrån likabehandling och grundas på individuella behov.

⁵⁶ T M Andersen och M Svarer (2006)

6 Källor

Skriftliga

AER (2006): *Konjunkturvurdering, februari 2006*, Arbetarrörelsens Ekonomiska råd, Köpenhamn.

AER (2006b): *Notat om utbildningspolitiken*, februari 2006.

Albrekt Larsen, J & C A Goul Andersen (2004): *Makten på Borgen – en analyse av beslutsprocesser i större politiske reformer*. Magtutredningen , Århus universitetsförlag.

Andersen S K (2005): *Kollektiva överenskomster og flexicurity*. Artikel i tidskriften Økonomi & Politik, nr. 4, December 2005, Jurist- og Økonomiforbundets Forlag. Danmark.

Andersen T M & M Svarer (2006): *Flexicurity- den danske arbejdsmarknadsmodellen*. Tidskriften Ekonomisk debatt nr 1, 2006. Stockholm.

Andersson, D & A Kainelainen (2003). *Högre lönslöner för högre tillväxt* LO, Stockholm

Andersson, D, J Lindblad, A-K Löfgren (2006): *Gemensam arbetslöshetsförsäkring?* , LO, Stockholm

Auer, P (2005): *Protected Mobility for Employment and Decent Work*, ILO Employment strategy papers 2005/1, ILO.

Beskaeftigelsesministeriet (2005): *Flexicurity – Udfordringer for den danske model*. Köpenhamn.

Bredgaard T & H Jorgensen (2000): *Was the problem solved? - Danish Youth Unemployment policies in the 1990s?* Working paper, CARMA, Aalborg Universitet.

Bredgaard, T m fl (2005): *The flexible Danish labour market – a review*. CARMA research paper, Aalborg universitet, Aalborg.

Bredgaard, T et al (2005): *Contracting out the Public Employment Services in Denmark: A quasi-market analysis*. Ur Bredgaard & Larsen (eds): *Employment policy from different angels*, DJOF Publishing, Copenhagen

Bruun, N m fl (1990): *Den nordiska modellen*. Fackföreningarna och arbetsrätten i Norden – nu och i framtiden, Liber, Malmö.

Danmarks statistik 2006:4: *Arbejdsmarknad*. Februari 2006.

Due, J & J Steen Madsen (2000): ”Varför är den danska avtalsmodellen annorlunda än den svenska?” ur boken ”Har den svenska modellen överlevt krisen? Arbetslivsinstitutet, Stockholm.

Esping-Andersen, G & M Respigi (2000): *Why deregulate labour markets?*. Oxford university press, Oxford.

EU-kommissionen (2005): *Employment in Europe*. EU-kommissionen , Bryssel

ECOSOC (2006) Utkast till arbetspapper: *Flexicurity- det danske tilfaelde*. Ordförande Anita Vium, EU:s Ekonomiska och Social Kommitté, Bryssel.

Jensen, H & Larsen, J (2005): *The nordic labour markets and the concept of flexicurity*. LO, Köpenhamn

Kjaeraa Rasmussen, J (2006): *Aktiv beskaeftigelsespolitik og Flexicurity-modellen*. Paper till Öresundsinstutet, LO, Danmark.

Kongshoj Madsen P (2006b): *How can it possibly fly? The paradox of a dynamic labour market in a Scandinavian Welfare State*. Ur National Identity and the varieties of capitalism- the Danish experience. J Campbell et al (eds), DJOF Publishing, Copenhagen

LO (2001): *Fremtidens arbejdsret*, LO, Köpenhamn

LO (2005): *Zoom på arbejdsmarkedet*, LO, Köpenhamn

LO (2005 b): *I arbejde for velfaerd*, LO, Köpenhamn

LO (2006): *Ekonomiska Utsikter, våren 2006*. LO, Stockholm.

Nyström ur Rothstein B & F Boräng (2006): *Dags att dra in guldklockorna? Om rörlighet och sjukfrånvaron på den svenska arbetsmarknaden*. ITPS, studie om Arbetsrätt, rörlighet och tillväxt, Stockholm

OECD (2003): *Denmark*. OECD Economic Surveys 2002–2003. Organisation for Economic Cooperation and Development, Paris.

OECD (2004): *Employment Outlook 2004*. Organisation for Economic Cooperation and Development, Paris.

OECD (2004b): *Sweden*. OECD Economic Surveys 2004. . Organisation for Economic Cooperation and Development, Paris.

OECD (2005): *Employment Outlook 2005*. Organisation for Economic Cooperation and Development, Paris.

OECD (2005): *Taxing wages 2003/2004, OECD Paris*.

OECD in Figures, 2004 edition, OECD Paris.

OECD (2006) *Denmark - OECD Economic Survey*. Paris.

OECD databaser: Labour Force Statistics, Economic Outlook database

OECD Factbook on the net, www.oecd.org

Peijpe ur Rothstein B & F Boräng (2006): *Dags att dra in guldklockorna? Om rörlighet och sjukfrånvaron på den svenska arbetsmarknaden*. ITPS, studie om Arbetsrätt, rörlighet och tillväxt, Stockholm

Rauch, D (2005): *Institutional Fragmentation och Social Service Variations*. A Scandinavian Comparison. Sociologiska institutionen Umeå universitet, Umeå.

Sjögren Lindquist, G & Wadensjö, E (2005): *Inte bara socialförsäkringar – kompletterande ersättningar vid inkomstbortfall*. Finansdepartementet, Rapport till Expertgruppen för studier i Samhällsekonomi 2005:2, Stockholm.

Skedinger (2005): *Hur höga är minimilönerna?* Rapport från IFAU 2005:18, Uppsala.

Smith, N (2006) *The future of the Welfare State: proposals from the Danish welfare Commission*. Presentationsmaterial.

Vium, A (2006): PM om kreditpolitiska förändringar i Danmark. AER, Köpenhamn.

Velfaerdskommissionen (2005 a): *Fremtidens velfaerd – sådan gör andre lande*. Köpenhamn.

Velfaerdskommissionen (2005 b): *Fremtidens velfaerd – vores valg*. Köpenhamn

Intervjuer/Muntliga källor, mars-maj 2006

Andy Andresen, utredningschef, FTF, *Föredrag om flexicurity på TCO-seminarium*, Stockholm, maj 2006

Lars Andersen, chefekonom, Arbetarrörelsen Ekonomiska Råd, Köpenhamn

Tomas Bredgaard, arbetsmarknadsforskare, Aalborg Universitet, *Föredrag om dansk ungdomsarbetslöshet*, Svenskt Näringslivs seminarium, Stockholm, mars 2006.

Jens Christian Sibbersen, Head of section, AMS, Köpenhamn

Jesper Hartvig Pedersen, Director, Arbejdsdirektoratet, Köpenhamn.

Jan Kjaeraa Rasmussen, chefekonom, danska LO

Per Kongshøj Madsen, professor, CARMA, Aalborg Universitet, *Föredrag om flexicurity på TCO-seminarium*, Stockholm, maj 2006

Helle Seerup, arbetsmarknadspolitisk utredare, danska LO

Anita Vium, ekonom, Arbetarrörelsens Ekonomiska Råd, Köpenhamn

7 Figur, tabell, basfakta och diagramförteckning

Figurer

- 1 Den danska flexicurity-modellen

Tabeller

- 1 Dimensioner av flexicurity
- 2 Ekonomisk tillväxt, BNP
- 3 Sysselsättningsgrader 2004
- 4 Översiktlig jämförelse av A-kassan i Sverige och Danmark
- 5 Uppsägningstid beroende på anställningstid i Danmark och Sverige
- 6 Exempel på avgångsvederlag i Danmark och i Sverige
- 7 Några indikatorer över arbetsmarknadsutfall i Danmark 2004

Diagram

- 1 Produktivitet
- 2 Arbetslöshet
- 3 Sysselsättningsgrad
- 4 Konsumentprisindex (KPI)
- 5 Enhetsarbetskostnader
- 6 Minimilön för industriarbetare 2001
- 7 Anställningsskyddets stränghet i utvalda OECD-länder 2003

Basfakta om Sverige och Danmark

	Sverige	Danmark
Befolkning 1 januari 2006, miljoner invånare	9,1	5,4
Yta, kvadratkilometer	411 000	43 000
Invånare per kvadratkilometer	22	124
Arbetskraften 2004, miljoner personer	4,5	2,8
BNP/person, dollar 2004*	30 400	31 600
Skattekvot, procent av BNP 2001	49,8%	51,4%
Export, procent av BNP 2004	46,2%	49,6%

* köpkraftskorrigerade US dollar enligt OECDs PPP (purchasing power parities)

Källor: OECD, Statistiska Centralbyrån i Sverige och Danmarks Statistik



Rapporten beställs från LO-distribution:
lo@strombergdistribution.se
026-24 90 26

Maj 2006
ISBN 91-566-2273-2
www.lo.se