

Thomas P Boje & Rune Åberg

Den nya danska arbetsmarknadspolitik

– rättigheter såväl som skyldigheter

Dansk arbetsmarknadspolitik har genomgått stora förändringar under 1990-talet; förändringar som tilldragit sig stor uppmärksamhet och som ofta beskrivits som något att ta efter för andra. Artikeln beskriver de reformer som genomförts, av vilka de viktigaste är decentralisering och större frihet vad gäller politikens implementering, skärpning av a-kasse-reglerna, tjänstledighetsreformerna samt försöket med subventionerade hushållstjänster. Effekterna av dessa reformer analyseras och huvudslutsatsen är att reformerna starkt bidragit till att sänka den öppna arbetslösheten, men att det ännu inte går att fastställa att reformerna bidragit till någon sysselsättningsökning eller till att förbättra arbetsmarknadens funktionssätt.

Arbetsmarknadsreformernas förutsättning och syfte

Under 1993 inleddes en period av genomgripande reformer av den danska arbetsmarknadspolitik. Då hade en ekonomisk uppgång redan börjat skönjas, framför allt till följd av växande utländsk efterfrågan.

Thomas P Boje är professor i sociologi med inriktning på arbetsmarknad vid Sociologiska institutionen, Umeå universitet, han har tidigare varit verksam vid Roskilde universitetscenter. **Rune Åberg** är professor i sociologi vid Sociologiska institutionen, Umeå universitet.

Förutsättningarna för en fortsatt uppgång i ekonomin föreföll goda, bl a genom förväntade investeringar i samband med tunnelbanebygget i Köpenhamn, Öresundsbroprojektet och en expanderande oljeindustri. Möjligheterna att åstadkomma en varaktig ekonomisk tillväxt med ökad sysselsättning och minskad arbetslöshet verkade vara goda. Men detta förutsatte en ekonomisk politik som tillät fortsatt efterfrågeökning utan inflation. Mot bakgrund av den låga inflationstakten i omvärlden skulle kraftiga pris- och kostnadsökningar i Danmark leda till skärpt utlandskonkurrens med negativa effekter för sysselsättning och arbetslöshet som följd. Politiska motåtgärder i sådana situationer är åtstramningar, också de med negativa följder för sysselsättning och arbets-

löshet. Det är i detta perspektiv arbetsmarknadens funktionssätt anses ha en nyckelroll.

Huvudproblemet är att förse en växande arbetsmarknad med arbetskraft utan att flaskhalsproblem uppstår. Sådana kan både utgöra direkta hinder för fortsatt tillväxt och verka inflationsdrivande. Därför var ett av huvudsyftena med reformerna att förändra arbetsmarknadens funktionssätt i riktning mot ökad flexibilitet. Flaskhalsproblem skulle elimineras och långtidsarbetslöshet förhindras. Målet på längre sikt blev att pressa ned jämviktsarbetslösheten¹ till fem procent från tio procent 1993 (PLS Consult & Jensen 1996, s 31). Tillväxten skulle då kunna stimuleras mer än annars innan inflationstendenser skulle visa sig och man skulle kunna uppnå en stabil sysselsättningsökning. Erfarenheterna från 1980-talets högkonjunktur skulle inte upprepas. Då var nämligen den ekonomiska tillväxten förknippad med accelererande inflationstakt. Vid sidan av det fundamentala långsiktiga målet om ökad sysselsättning genom lägre jämviktsarbetslöshet bör också nämnas ett mer omedelbart kortsiktigt mål om sänkt öppen arbetslöshet, vilken toppåret 1993 låg på över tolv procent. Andra mål på kort och medellång sikt var att få balans i statsbudgeten 1997 och eliminera utlandsskulden till år 2005.

Det reformarbete som inleddes i Danmark 1993 har väckt internationell uppmärksamhet, inte minst i EU-sammanhang. Bland annat har Jacques Delors och Allan Larsson beskrivit de danska reformerna som föredöme för andra. Vi skall i det följande redogöra för deras innehåll varefter vi diskuterar deras effekter. Först granskar vi den danska arbetsmarknadens utveckling i dess helhet. Därefter gör vi en sammanfattning av gjorda utvärderingsstudier av enskilda arbetsmarknadspolitiska åtgärder. Slutligen

ger vi vår syn på vilka lärdomar man kan dra för svenskt vidkommande av de danska arbetsmarknadsreformerna.

Dansk arbetsmarknadspolitik – organisation och utformning

Danmark drabbades av hög arbetslöshet långt före Sverige. Den danska arbetslöshetschocken inträffade i mitten av 1970-talet då den öppna arbetslösheten steg från cirka 25 000 personer 1973 till uppemot 170 000 år 1977. Detta utsatte det danska arbetslöshetsförsäkringssystemet för hård press och, med de regler som då rådde, allt fler försäkrade riskerade att mista sin ersättning. År 1979 kom den första större omläggningen av dansk arbetsmarknadspolitik. Dels införde man en ordning där alla arbetslösa som riskerade att förlora rätten till dagpenning fick ett erbjudande om någon slags aktiveringsåtgärd på sju till nio månaders varaktighet för att därigenom tjäna in en ny period med ersättning från a-kassan, dels försökte man begränsa utbudet av arbetskraft genom att införa så kallad *efterlön*. Den innebar att a-kasseförsäkrade arbetslösa över 60 år fick arbetsmarknadspension på samma nivå som dagpenningen från arbetslöshetskassan.

Reformen 1979 präglades av passiva åtgärder och huvudsyftet var att säkra försörjningen för de arbetslösa. De passiva åtgärderna svarade således i början av 1980-talet för 80 procent av utgifterna för arbetsmarknadspolitiken. Motsvarande siffra för Sverige låg vid samma tid på cirka 30 procent, men också i Sverige kom arbetslöshets-

1. Med jämviktsarbetslöshet menas här den arbetslöshetsnivå vid vilken en arbetslöshetsminskning tenderar att leda till ökad inflationstakt.

chocken i början av 1990-talet att leda till att målet med åtgärderna alltmer inriktades mot att lösa de arbetslösas försörjningsproblem och förhindra utförsäkring från a-kassan. I slutet av 1980-talet inträffade återigen en markant ökning av arbetslösheten i Danmark. Under perioden 1988–94 steg utgifterna för arbetsmarknadspolitikerna med 45 procent och antalet personer som var registrerade som arbetslösa steg med 39 procent (Kongshøj Madsen 1996). Trots vissa satsningar på aktivering under 1980-talet var det utgifterna för passiva åtgärder som vägde tyngst. Ökningen av utgifterna för arbetsmarknadspolitikerna berodde dels på ökad arbetslöshet efter konjunktursvängningen 1987, dels på en kraftig utbyggnad av de passiva försörjningsmöjligheterna. Detta gällde särskilt efterlönsordningen som blev alltmer populär då åtgärder för bekämpning av arbetslösheten visade sig vara ineffektiva.

Den förda arbetsmarknadspolitikerna blev kritiserad från många håll för att vara otidsenlig och ineffektiv i förhållande till de problem den hade att lösa. Kritiken sköt in sig mot tre huvudpunkter, nämligen att 1) organisationen av arbetsmarknadspolitikerna var centralstyrd och dess implementering detaljreglerad, 2) det i takt med att arbetslösheten ökade skedde en gradvis utvidgning av den period som den arbetslösa var berättigad till arbetslöshetsunderstöd, så att den maximala dagpenningperioden kunde uppgå till nio-tio år och, slutligen, 3) efterlönesystemet för 60–66 åringar utvidgats till att också gälla *övergångsättning* för långtidsarbetslösa i åldern 50–60 år. Dessa passiva åtgärder ansågs inte ta till vara arbetsresurserna i landet på rimligt sätt.

Den växande insikten om arbetsmarknadspolitikernas ineffektivitet ledde till att flera kommissioner tillsattes i början av 1990-talet med uppgift att utvärdera politi-

kens verkningsgrad och komma med förslag till hur den skulle kunna göras mer effektiv. Detta resulterade i en genomgripande reform av hela det danska arbetsmarknadssystemet 1992–93. Med reformen ville man lösa ovannämnda problem genom organisatoriska förändringar, ändrade regler och nya arbetsmarknadspolitiska åtgärder. De viktigaste delarna i arbetsmarknadsreformen var följande:

1. organisatoriska förändringar,
2. skärpning av de arbetslösas rättigheter och skyldigheter,
3. nya tjänstledighetsreformer (Orlovsystemet) och
4. efterlön och övergångsersättningar.

Organisatoriska förändringar

I början av 1994 genomfördes en decentralisering som försköt tyngdpunkten i arbetsmarknadspolitikerna från central nivå till de 14 regionala arbetsmarknadsråden. Tidigare togs initiativ till nya åtgärder och fastställande av riktlinjer för arbetsmarknadspolitikerna implementering av centrala organ – arbetsministeriet, arbetsmarknadsstyrelsen och landsarbetsmarknadsrådet. Vidare var det fråga om ett tvådelat system där den centrala myndigheten, *arbetsministeriet*, hade ansvaret för de arbetslösa som var försäkrade medan *kommunerna* ansvarade för arbetslösa utan försäkring, vilka till största delen utgjordes av ungdomar. Denna uppbyggnad av systemet medförde en oklar och ineffektiv arbetsfördelning mellan centrala och lokal insatser, mellan statliga och kommunala system.

Efter reformen utformas riktlinjerna och budgetramarna för arbetsmarknadspolitiska insatser på central nivå av arbetsministeriet i samråd med landsarbetsmarknadsrådet som är ett korporativt organ där arbetsgivar- och löntagarorganisationer är represente-

rade, medan implementeringen sköts av arbetsförmedlingarna i samverkan med de *regionala arbetsmarknadsråden*. Dessa råd har till uppgift att värdera arbetsmarknads-situationen inom sin region, identifiera grupper som behöver särskilt stöd, staka ut riktlinjer för den regionala arbetsförmedlingens uppgifter samt vidtaga särskilda åtgärder för att förhindra uppkomsten av flaskhals- och strukturproblem på den regionala arbetsmarknaden. I dessa råd deltar såväl lokala representanter för arbetsmarknadens organisationer som kommunerna. Samtidigt ansvarar de regionala råden för alla initiativ inom det arbetsmarknadspolitiska området och de regionala arbetsförmedlingarna fungerar då som samordnare.

Det har funnits en lång tradition i Danmark med en arbetsmarknadspolitik som organiseras genom ett nära samarbete mellan arbetsmarknadens parter och det offentliga representanter. Detta samarbete har fått ännu större betydelse inom de regionala arbetsmarknadsråden. De regionala råden har idag till uppgift att kontinuerligt övervaka arbetsmarknaden, identifiera områden där det finns flaskhalsproblem och starta arbetsrotationsprojekt, bestämma vilka grupper av arbetslösa som ska prioriteras när det gäller aktiveringsinsatser samt avgöra vilka typer av arbetsplatser som ska godkännas som mottagare av lönebidrag vid långtidsanställningar. Detta ökade regionala ansvar för implementeringen av politiken har resulterat i ett väsentligt större engagemang och ökad anpassning av de arbetsmarknadspolitiska insatserna efter regionala förutsättningar. Behovsanpassade åtgärder sätts in snabbare och arbetsgivarnas önskemål beträffande vidareutbildning, särskilda kurser m m, kan effektueras snabbare än i det tidigare systemet. Reglerna är inte längre så detaljerade och den lokala

frihetsgraden har ökat väsentligt (PLS Consult & Jensen 1996).

Arbetsdelningen mellan å ena sidan arbetsministeriet och därtill hörande institutioner och kommunerna å andra sidan har i och med arbetsmarknadsreformen blivit tydligare definierad. Idag är det de regionala arbetsmarknadsråden som organiserar de insatser som görs både för de arbetslösa som är försäkrade och för dem som är utan försäkring. Åtgärderna som sätts in för dessa två grupper är i stort sett desamma. Detta har lett till bättre samordning av insatserna och genom de regionala arbetsmarknadsrådens tillkomst har kontakterna mellan arbetsförmedling och kommuner förbättrats.

Arbetsmarknadsreformen 1994 innebar också vissa ändringar av arbetsmarknadspolitikens finansiering. Tidigare blev utgifterna för dagpenning, arbetsmarknadsutbildningar, sjukpenning m m finansierade genom skatter och för arbetslöshetsunderstödet vidkommande genom bidrag från de försäkrade löntagarna. Denna finansiering ändrades 1994 då alla löntagare och självsysselsatta skulle betala fem procent av sin bruttoinkomst – en procentsats, som har stigit till åtta under 1998. För arbetsgivarna gäller att de från och med 1997 ska betala 0,3 procent av verksamhetens bruttolönesumma i arbetsmarknadsbidrag. Denna procentsats har under 1998 stigit till 0,6 procent.

Skärpning av de arbetslösas rättigheter och skyldigheter

Efter 1993 har det skett en hel del viktiga förändringar rörande sysselsättningspolitik, utbildningsåtgärder och arbetslöshetsunderstöd. Förändringarna, som skett i tre omgångar, har lett till ett radikalt brott mot situationen som den var före januari 1994, då arbetsmarknadsreformen trädde i kraft; i mitten av 1995 genomfördes en så kallad

”servicekontroll” och i januari 1996 genomfördes en del ytterligare förändringar av arbetsmarknadspolitiken i samband med det politiska statsverksavtalet.

Arbetsmarknadsreformen 1993 markerar en tydlig förändring från passiv till aktiv arbetsmarknadspolitik. Syftet med arbetsmarknadsreformen var att öka flexibiliteten i åtgärdsanvändningen samt att åstadkomma snabbare ingripande mot flaskhalsproblem och mer målinriktade insatser gentemot de arbetslösa för att förhindra långtidsarbetslöshet. Arbetsmarknadsreformen innebar att den arbetslöse fick erbjudanden om jobb eller åtgärder efter en kortare tid som arbetslös. Samtidigt begränsades rätten till dagpenning, dels genom att den tid som den arbetslöse var berättigad till dagpenning begränsades till maximalt sju år, dels genom att rätten att återfå dagpenning genom deltagande i åtgärder avskaffades. Det blev därmed inte möjligt för de arbetslösa att fortsätta med nya turer med dagpenning efter det att den första perioden med arbetslöshetsunderstöd hade löpt ut.

En av de viktigaste nyheterna med arbetsmarknadsreformen är kanske kravet på en individuell handlingsplan för varje arbetslös. Denna plan är ett förpliktigande avtal mellan den arbetslöse och arbetsförmedlingen om vilka åtgärder som ska sättas in för att förbereda den arbetslöse för anställning på den ordinarie arbetsmarknaden. Det utarbetas en tidsplan för när ett erbjudande ska ges till den arbetslöse samt erbjudandets karaktär och vad som är målet med insatsen. I planen avtalas om hur kombinationen av arbetsträning, utbildning och eventuell tjänstledighet ska organiseras så att det passar den arbetslöses behov. De arbetsmarknadspolitiska åtgärderna kan inte verkställas förrän det har utarbetats en sådan individuell plan och denna ska före-

ligga senast efter tre månaders arbetslöshet. I och med att det är ett förpliktigande avtal betyder det också att den arbetslöse ska rätta sig efter det, annars riskerar han/hon att mista rätten till dagpenning. Samtidigt med införandet av de individuella handlingsplanerna har rättigheterna och plikterna när det gäller erhållandet av arbetslöshetsunderstöd väsentligt preciserats.

Före arbetsmarknadsreformen 1993 var villkoren för att få arbetslöshetsunderstöd att personen var ansluten till arbetslöshetskassan och hade haft arbete i minst 26 veckor under de senaste tre åren. Då kunde dagpenning utgå i 2,5 år. Därefter blev den arbetslöse erbjuden ett arbete på sju till nio månader och hade därmed återfått rätten till en förnyad period av arbetslöshetsunderstöd. Detta kunde upprepas två gånger och den arbetslöse kunde då vara kvar i systemet upp till nio-tio år. Med arbetsmarknadsreformen förändrades detta på så sätt att aktivering inte längre utgjorde kvalificeringskrav för a-kasseersättning. Perioden för rätt till arbetslöshetsunderstöd blev i gengäld förlängd till sju år.

Dagpenningperioden på sju år blev med arbetsmarknadsreformen 1994 uppdelad i två etapper enligt följande:

- *Period 1* då man kan mottaga dagpenning i upp till tre år och därutöver vara i arbetsträning eller arbetsmarknadsutbildning i minst ett år. Period 1 omfattar alltså fyra år.
- *Period 2* omfattar personer som inte har kunnat få ordinarie arbete under period 1. De har då rätt till ytterligare dagpenning i upp till två år och skyldighet att ta ett arbete med minst ett års varaktighet. Under period 2 skall den arbetslöse även vara beredd att ta det arbete som erbjuds utan hänsyn till tidigare arbetslivserfarenhet och utbildning. Period 2 omfattar tre år.

Den totala perioden av understöd/aktivering kan dock förlängas med ett år för ledighet för studier samt ett år för barnledighet (två av de sk "orlovsordningarna" som beskrivs längre fram). Dessa regler gäller för personer i åldrarna 25–60 år. För alla unga under 25 år sätts aktiveringsåtgärder in redan efter 13 veckor med kontanthjälp från kommunerna. För personer över 60 år som varit långtidsarbetslösa blir det ofta fråga om efterlön och förtidspension.

Efter 1994 har det skett en rad förändringar i rätten till dagpenning och i aktiveringskraven. Den maximala dagpenningperioden blev sålunda successivt förkortad från sju till fem år 1998 och ytterligare en förkortning till fyra år har skett från och med januari 1999. Det gäller primärt period 1, som inte är förbunden med krav på aktivering och den har från och med 1999 begränsats till ett år.

Samtidigt som dagpenningperioden förkortats och aktiveringskraven skärpts har också kraven på att den arbetslöse skall stå till arbetsmarknadens förfogande skärpts. Dels ska man som arbetslös i samband med att man deltar i arbetsmarknadsutbildning vara disponibel för arbete om det plötsligt skulle uppstå brist på arbetskraft i regionen, dels har de arbetslösas möjligheter att använda sig av orlovsreformer reducerats. Orlov för studier har sedan den 1 januari 1996 inte kunnat räknas som en del av den sammanlagda understödsperioden. Det är nu enbart barnledighet som räknas. Ytterligare inskränkningar i de arbetslösas möjligheter att själva kunna välja utbildning och arbete under den första perioden med arbetslöshetsunderstöd diskuteras för närvarande. De regelförändringar som införts på detta område har bidragit till att sänka den öppna arbetslösheten och då särskilt långtidsarbetslösheten, så som den redovisas i statis-

tiken. Passiva arbetslöshetsperioder bryts nu av aktiveringsåtgärder, och personer i sådana åtgärder räknas inte in bland de öppet arbetslösa.

En viktig princip bakom den nya arbetsmarknadspolitiken är den så kallade *rätt- och pliktprincipen*. Den slår fast att det är en rättighet för den arbetslöse att få ett erbjudande om arbete eller utbildning, men samtidigt har den arbetslöse också skyldighet att anta erbjudandet om man vill fortsätta att erhålla dagpenning. Denna nya princip spelar en mycket central roll i utformningen av arbetsmarknadsreformen och gäller för alla som under 1997–98 har varit arbetslösa i mer än två år – från 1999 i mer än ett år. För unga under 25 år gäller *rätt- och pliktprincipen* alla som inte har en kompetensgivande utbildning på mer än 18 månader och som har varit arbetslösa i sex månader. Från och med 1996 blev dessa sex månader reducerade till 13 veckor.

Det finns enligt Arbetsmarknadsministeriet två syften med *rätt- och pliktprincipen*. För det första ska det säkerställas att de arbetslösa, och särskilt de unga arbetslösa, höjer sina kvalifikationer under den period de är utan ordinarie arbete. Särskilt viktigt är det för ungdomar att få en kompetensgivande utbildning. Detta ska ses mot bakgrund av att nästan en tredjedel av en årskull unga i Danmark i mitten av 1990-talet inte hade avslutat någon kompetensgivande yrkesutbildning vid 30 års ålder. För det andra ska *rätt- och pliktprincipen* motivera de arbetslösa att på egen hand söka vanligt arbete. Reglerna för ersättning under perioder med aktiveringsåtgärder är sådana att de uppnår en väsentligt högre inkomst om de får ett reguljärt jobb.

Bland gruppen av unga arbetslösa har tillämpningen av ovan nämnda princip haft den effekten att de flesta själva har sökt och

fått arbete eller att de på eget initiativ kommit igång med en yrkesutbildning. Erfarenheterna från de senaste åren visar således att cirka en tredjedel av de unga arbetslösa under 21 år har lyckats få ett eget arbete, som dock till stor del rör sig om tillfälliga låglönearbeten. Cirka en tredjedel har påbörjat någon utbildning medan den resterande tredjedelen återfinns inom andra åtgärdsprogram. I praktiken betyder detta att Danmark idag i stort sett inte har någon ungdomsarbetslöshet. Det är bara tre till fyra procent av ungdomarna under 21 år som är registrerade som arbetslösa.

*”Orlousordningarna”
– särskilda regler för tjänstledighet*

Redan under 1992 infördes olika former av tjänstledighet för studier och barnpassning. Dessa system baserades på frivilliga avtal mellan anställda och arbetsgivare och det var vid alla tillfällen fråga om att den tjänstledige skulle ersättas med en arbetslös per-

son. Samtidigt omfattades bara en del av arbetsstyrkan av dessa regler, cirka 60 procent när det gäller ledighet för studier och 20 procent för barnledighet.

I och med arbetsmarknadsreformen 1993 infördes ett långt mer omfattande system för tjänstledighet. Det var fråga om tre typer av ledigheter:

- ledighet för studier,
- barnledighet,
- sabbatsledighet.

Detta nya system var betydligt mer omfattande än det tidigare. Nästan två miljoner anställda eller ”självsysselessatta”, vilket motsvarar över 80 procent av arbetsstyrkan i åldrarna 18–60 år, var berättigade att utnyttja en eller flera av de olika tjänstledighetsformerna. Störst var gruppen som var berättigad till barnledighet och minst var den grupp som kunde få sabbatsledigt. Reglerna för beviljande av tjänstledighet finns beskrivna i *figur 1*.

Figur 1. De danska ledighetssystemen – fr o m januari 1994, reviderade 1995 och 1996 (källa: Boje 1995).

	Berättigade till ledighet	Ledighetens varaktighet	Tillstyrkan av ledighet	Ekonomisk ersättning	Anställning av ersättare
Ledighet för studier	<ul style="list-style-type: none"> • ansluten till arbetslöshetsförsäkring • 3 års anställning under de senaste 5 åren • 25 år eller äldre 	<ul style="list-style-type: none"> • 1 år för anställda • 2 år för arbetslösa 	Arbetsgivare	100 procent av maximal dagpenning	Inget krav på ersättare
Barnledighet	<ul style="list-style-type: none"> • alla föräldrar som är berättigade till sjukersättning • barn mellan 0–8 år 	13–52 veckor	13–26 veckor: alla har denna rättighet 26–52 veckor: tillstyrkes av arbetsgivaren	70 procent av maximal dagpenning, 60 procent fr o m 1 april 1997	Inget krav på ersättare
Sabbatsledighet (avskaffad 1997)	<ul style="list-style-type: none"> • ansluten till arbetslöshetsförsäkring • 3 års anställning under de senaste 5 åren • 25 år eller äldre 	13–52 veckor	Arbetsgivaren	70 procent av maximal dagpenning, 60 procent fr o m 1 april 1997	Ersättare som har samma antal arbetstimmar per vecka krävs

Den översikt över "orlovs"-reglerna som presentas i figur 1 beskriver den aktuella situationen. Reglerna har vid några tillfällen ändrats för barnledighet och sabbatsledighet. År 1994 var ersättningen för barnledighet 100 procent av dagpenningersättningen men har därefter reducerats till 60 procent, vilket svarar mot en tredjedel av den genomsnittliga inkomsten för industriarbetare. Sabbatsledighet har helt försvunnit i och med utgången av 1997. Det enda system som finns kvar i sin ursprungliga form är ledighet för studier, som fortfarande berättigar till ersättning med 100 procent av dagpenningen. Antalet lönearbetare som var tjänstlediga kulminerade i början av 1995 då nästan 90 000 personer var tjänstlediga, varav omkring 55 procent var barnlediga. Därefter har det skett en minskning, särskilt av barnledigheten (*tabell 1*).

Barnledighet var, som nämnts, i början den mest utnyttjade formen av orlovsledighet. Den gjorde det möjligt att lösa akuta barnpassningsproblem för många familjer men har klart minskat i betydelse i takt med att ersättningarna sänkts och nyttjas nu bara av en liten grupp föräldrar. Det tog längre tid innan ledighet för studier blev utbredd. Det kräver både tid och planering att påbörja en längre utbildning. I gengäld har intresset för ledighet för studier hållit sig på en relativt konstant nivå genom åren. Denna ledighet är också den enda där den ursprungliga ersättningen bibehållits. Idag ingår den som en del i utbildningsplane-

ringen på många arbetsplatser. Den sista typen av ledighet – sabbatsledighet – fick aldrig någon större omfattning.

Jobbrotation är ett annat arbetsmarknadspolitiskt instrument som bör nämnas i detta sammanhang. Det har som syfte att såväl hjälpa arbetslösa att komma in på någon arbetsplats som att avhjälpa flaskhalsproblem på arbetsmarknaden. Åtgärden utgör ett komplement till ovannämnda ledighet för studier. Principen med jobbrotation är att ge bidrag till den arbetsgivare som skickar en medarbetare på fortbildning och istället anställer en arbetslös, som på detta sätt stärker sin anknytning till arbetsmarknaden. I tillägg till antalet personer på utbildningsorlov omfattades omkring 30 000 personer under 1995 och 1996 av det särskilda systemet med jobbrotation. Antalet har sjunkit något under de senaste åren.

Övergångsersättningar och efterlön

Förutom möjlighet till förtidspensionering av hälsomässiga skäl finns det två former av utträdesmöjligheter från arbetsmarknaden för anställda i åldern 50-66 år:

1. *Övergångsersättning* omfattar alla över 50 år som har varit arbetslösa i mer än ett år. För denna grupp av personer gällde till och med utgången av 1995 att de kunde erhålla arbetslöshetsunderstöd till dess de fyllt 60 år utan att stå till arbetsmarknadens förfogande och utan krav på aktivering.

Tabell 1. Antal personer som deltagit i orlovssystemet 1994-98 (källa: Danmarks statistik 1996-98).

	3:e kvartalet 1994	1:a kvartalet 1995	3:e kvartalet 1996	3:e kvartalet 1997	Augusti 1998
Utbildningslediga	13 400	31 800	22 000	19 000	16 300
Barnlediga	42 400	48 800	29 300	20 600	18 000
Sabbatslediga	3 500	6 600	900	500	400
<i>Summa</i>	<i>59 300</i>	<i>87 200</i>	<i>52 200</i>	<i>40 100</i>	<i>34 700</i>

2. *Efterlönesystemet* omfattar alla i åldrarna 60–66 år som är berättigade till dagpenning och där kravet i dag är att man har varit med i en arbetslöshetsförsäkring i minst 15 av de senaste 20 åren.

Övergångsersättningen har funnits sedan 1992 och infördes med tanke på den mycket höga långtidsarbetslösheten i början av 1990-talet. Detta system blev allt populärare i takt med att kraven på aktivering skärptes. Under 1995 steg antalet personer med övergångsersättning således från 15 000 till nästan 50 000 personer. Det blev i samband med budgetavtalet för 1996 beslutat att denna möjlighet skulle tas bort fr o m den 1 januari 1996. Därefter har arbetslösa personer mellan 50–60 år samma villkor som andra arbetslösa.

Efterlönesystemet finns fortfarande kvar och ett växande antal personer med rätt till efterlön utnyttjar detta. Systemet infördes, som nämnts, 1979 i samband med den stora sysselsättningskrisen i slutet av 1970-talet. I början utnyttjades systemet i första hand

av icke yrkesutbildade och andra låglöne-grupper, men under 1980-talet blev systemet allt populärare bland dem med medellång utbildning och bland offentligt anställda. Oftast var det fråga om relativt lågt avlönade grupper som i sitt arbete upplever en ständigt ökande press – sjuksköterskor, socialarbetare m fl. I mitten av 1980-talet låg antalet personer på efterlön på cirka 80 000–90 000 men under de senaste åren har antalet ökat och i augusti 1998 omfattades mer än 140 000 personer.

Från passiva mot aktivitetskrävande stödformer?

Syftet med arbetsmarknadsreformen 1994 var att öka flexibiliteten på arbetsmarknaden genom att förskjuta arbetsmarknadspolitiken från finansiering av passiv arbetslöshet till finansiering av aktiv arbetslöshet där stöd kräver en motprestation från den arbetslöse. *Tabell 2* ger en bild av hur utvecklingen av stödformer med respektive utan aktivitetskrav har utvecklats.

Tabell 2. Antal försörjda av arbetsmarknads- och socialpolitiska stödformer under 1990-talet uppdelade efter systemens karaktär, 1000-tal (källor: Finansministeriet, Socialministeriet).

	1990	1993	1997	Procentuell förändring 1990–97
<i>System med krav</i>	144	183	221	+77
Aktiverade				
Dagpenningmottagare			48	
Kontanthjälp mottagare			25	
Kontant socialhjälp	55	64	37	
Rehabilitering	83	113	85	
Ledighet för studier	-	-	20	
Delpension	6	6	6	
<i>Kravlösa system</i>	641	735	733	+92
Dagpenning	217	284	183	
Efterlön	98	109	127	
Förtidspension	251	262	273	
Sjuk- och föräldrapenning	75	72	85	
Barn- och sabbatsledighet	-	4	23	
Övergångsbetalning	-	4	42	
<i>Totalt antal försörjda</i>	785	918	954	+169

Av tabellen framgår att det under perioden 1990 till 1997 har skett en ganska stor ökning i antalet personer i arbetsför ålder som kommit att försörjas, helt eller delvis, genom någon arbetsmarknads- eller socialpolitisk stödform. Ökningen har delvis med aktiveringsstrategin att göra. Det blir fler personer involverade i åtgärder om de som redan har ett arbete får lämna det med arbetsmarknadspolitiskt stöd, som ofta är fallet vid t ex ledighet för studier. Under hela den studerade perioden verkar det dock som om denna ökning har varit något större för kravlösa stödformer än för dem med krav. Efter 1993 är det dock enbart stödformer med krav som ökat. Utbetalning av dagpenning har minskat mycket mellan 1993–98 men minskningen har motverkats av en lika stor ökning av olika former för stöd till utträde ur arbetskraften. Men det är troligtvis något som minskar i framtiden då systemet med övergångsersättning för 50–59 åringar har upphört. Om politiken i övrigt fungerar enligt planerna så skall behovet av andra förtidspensioneringar minska.

Ökningen av antalet personer i stödformer som ställer krav på aktivitet är också underskattad i tabell 2. Där saknas personer som deltar i jobbrotsystemet, har lönebidragsanställning, har annan form av utbildningsbidrag än utbildningsorlov eller arbetar inom ”hjemmeservice”, ett system för skattesubvention till hushållsnära tjänster vars effekter vi skall beröra längre fram. Sammanlagt omfattades cirka 60 000 personer i slutet av 1997 av sådana åtgärder. Passivt kontantstöd ges nu under en väsentligt kortare tid än tidigare. Därefter sätts aktivitetsåtgärder in. Det innebär att de som får dagpenning och är passivt arbetslösa har ett aktivitetskrav vilande över sig, ett krav som blivit betydligt starkare än tidigare. Den arbetslöse blir snabbare ställd inför ett

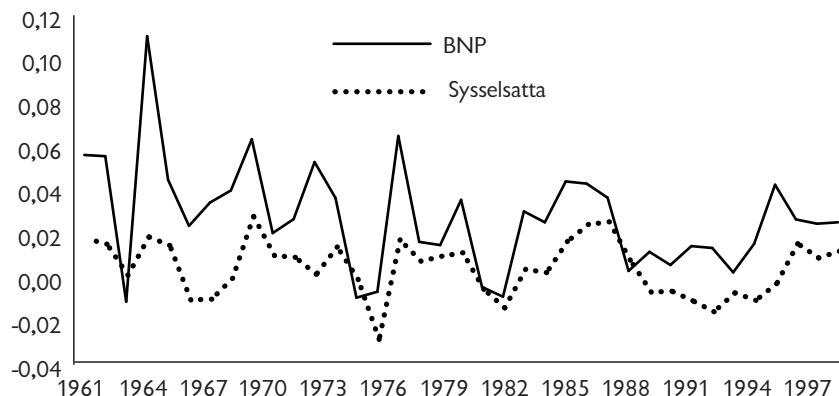
val att skaffa ett arbete eller lämna arbetskraften. Sammantaget innebär detta att de arbetsmarknadspolitiska stödformerna omfattar allt fler, men det viktiga är att det nu gradvis sker en förskjutning mot bidrag med högre grad av krav på mottagarna.

Hur har reformerna förändrat arbetsmarknadens funktionssätt?

Det är naturligtvis inte lätt att entydigt besvara den fråga som ställs i rubriken eftersom många andra förändringar skett samtidigt med arbetsmarknadsreformerna. Genom att jämföra arbetsmarknadens funktionssätt efter reformerna med hur den var under en period före, med liknande makroekonomiska förutsättningar, kan man få en viss uppfattning om reformens effekter på arbetsmarknaden i stort. Att hitta en ”föreperiod” med exakt likartade ekonomiska förutsättningar som ”efter-perioden” går naturligtvis inte, men att välja perioder med likartade ekonomiska tillväxtbetingelser kan vara en acceptabel approximation. Det är den ekonomiska tillväxten som i grunden bestämmer sysselsättning och arbetslöshet. I *figur 2* framgår sambandet mellan BNP-förändring och sysselsättningsförändring i Danmark. Sambandet liknar det i andra länder och visar att talet om ”jobless growth” saknar grund. När tillväxten ökar så ökar också sysselsättningen vilket är ett grundläggande samband, som givetvis kan brytas enskilda år till följd av speciella omständigheter som råder just då.

Vårt primära syfte med denna figur är emellertid inte att motbevisa tesen om att det positiva sambandet mellan tillväxt och sysselsättning skulle ha upphört att existera i det post-industriella samhället, utan avsikten är att finna en lämplig jämförelseperiod. Den mest närliggande tillväxtperio-

Figur 2. Förändring i BNP per invånare och antal sysselsatta i Danmark 1960–97 (datakälla: OECD 1997).



den före 1993, och därmed troligen mest lik i en rad andra icke studerade avseenden, är 1983 till 1987. Den perioden präglades av relativt hög ekonomisk tillväxt. Den jämför vi med ”efter-perioden” 1993–97.

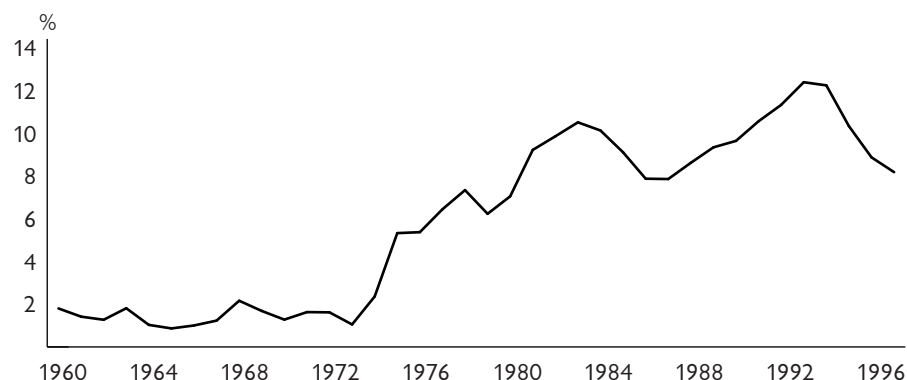
Sysselsättning och arbetslöshet

Sysselsättning och arbetslöshet är vanligtvis relaterade till varandra men det är inte alltid så att en sänkning av arbetslösheten beror på ökad sysselsättning. Arbetslösheten kan också minska därför att allt fler arbetslösa övergår till åtgärder eller lämnar arbetskraften. En ökning av antalet sysselsatta som läm-

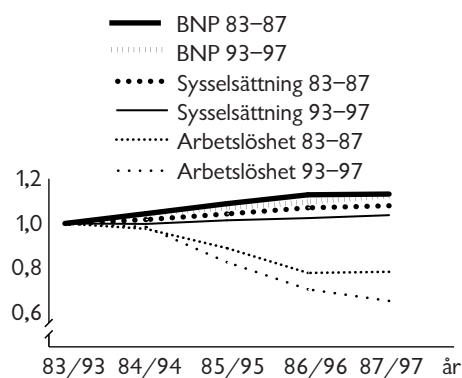
nar arbetskraften kan också sänka arbetslösheten genom att fler arbetslösa får jobb. Utvecklingen av den öppna arbetslösheten i Danmark redovisas i *figur 3*. Där framgår att arbetslöshetsminskningen tycks vara kraftigare under högkonjunkturen efter reformen än under högkonjunkturen före.

För att få en uppfattning om den ekonomiska tillväxtens och den därmed sammanhängande sysselsättningsökningens relativa betydelse för arbetslöshetsminskningen under de båda perioderna har vi i *figur 4* indexerat den relativa förändringen i dessa storheter under de båda perioderna. Start-

Figur 3. Relativa arbetslöshetstal i Danmark 1960–97 (datakälla: OECD 1997).



Figur 4. Relativ BNP-tillväxt, sysselsättningsökning och arbetslöshetsminskning under perioderna 1983–87 och 1993–97 (datakälla:OECD 1997).



året i respektive period är satt till ett. Figur 4 visar att den relativa tillväxten av BNP varit ungefär lika stor under båda perioderna men att dess positiva effekt på sysselsättningsstillväxten var större under tillväxtperioden före reformen än under perioden efter. Arbetslöshetsminskningen, däremot, var avsevärt större efter reformen än före. Detta tyder på att reformerna lett till en sänkning av arbetslösheten men inte i första hand genom att föra över de arbetslösa i reguljär sysselsättning, vilket skedde 1983–87, utan genom att arbetslösa lämnat arbetsmarknaden eller deltagit i åtgärder.

Detta faktum illustreras tydligt i de absoluta talen över sysselsättning och arbetslöshet. I *tabell 3* kan man se att sysselsättningsökningen i absoluta tal var mer än dubbelt så stor 1983–87 som under åren 1993–97 medan arbetslösheten minskade med dubbelt så många under den senare perioden. Tillväxtperioden före reformen var förenad med en kraftig ökning av arbetskraften, vilket tyder på att inte enbart arbetslösa fick jobb utan att även många som tidigare inte sökt sig ut på arbetsmarknaden gjorde sitt inträde och fick flera av de nya jobben. Den

Tabell 3. Sysselsättning, arbetslöshet och arbetskraftsdeltagande i Danmark 1983–87 samt 1993–97, 1000-tal (källa: Nationalregnskaber och Registrert ledige).

	1983	1987	Diff.	1993	1997	Diff.
Syssel-satta	2 428	2 620	192	2 531	2 646	115
Arbets-lösa	283	222	-61	349	220	-129
Arbets-kraften	2 711	2 842	131	2 880	2 866	-14

relativt måttliga arbetslöshetsminskningen under "före-perioden" kan möjligen vara ett tecken på att många arbetslösa förblev arbetslösa trots att arbetsmarknaden förbättrades. Detta motsägs dock av att långtidsarbetslösheten² sjönk under perioden med cirka 40 000 personer, vilket inte är så lite med tanke på att den totala arbetslösheten minskade med cirka 60 000. Men långtidsarbetslöshetens nivå var ändå mycket hög och låg i slutet av perioden på cirka 120 000 personer och, liksom arbetslösheten totalt sett, så steg den kraftigt fram till 1993 då cirka 260 000 personer var långtidsarbetslösa.

Under "efter-perioden" inträffade, som nämnts, en remarkabel minskning av arbetslösheten trots en måttlig ökning av jobben. Det råder knappast någon tvekan om att de nya åtgärderna ligger bakom detta förändrade mönster.

Arbetslöshetsminskningen efter 1993 har åstadkommit genom en kombination av åtgärder. För det första har fler äldre långtidsarbetslösa lämnat arbetskraften genom att de överförts till systemen för efterlön och

2. I Danmark definieras en person som långtidsarbetslös om personen varit arbetslös 80 procent eller mer under ett år.

övergångslön – detta som en engångskonsekvens av de skärpta a-kassereglerna. Det var 54 000 fler i sådana försörjningsformer 1997 än vad det var 1993. För det andra är många tidigare öppet arbetslösa överförda till aktiveringsåtgärder. Genom de tidigare nämnda ungdomsaktiveringsåtgärderna strömmar inte längre ungdomar in i öppen arbetslöshet i samma utsträckning som tidigare. Sammantaget bidrar detta till att långtidsarbetslösheten och ungdomsarbetslösheten minskat mer relativt den totala arbetslösheten (figur 5).

Arbetslösheten har, för det tredje, också minskats genom att arbetslösa fått jobb till följd av att tidigare anställda tillfälligt lämnat sina jobb, framför allt inom ramen för "orlovsystemet". Efterlön, övergångslön och orlov kan, enligt våra beräkningar, tillsammans förklara cirka 75 procent av arbetslöshetsminskningen mellan 1993 och 1997. En del av sysselsättningsökningen kan också förklaras med dessa arbetsmarknadspolitiska åtgärder. I statistiken redovisas nämligen de som går på orlov fortfarande som sysselsatta och om platsen fylls av en arbetslös räknas också den som sysselsatt i statis-

tiken (se t ex Danmarks Statistik 1996). Fler nya "riktiga" jobb har ändå troligen spelat en viss roll, särskilt efter 1994 då den privata sysselsättningen ökat (Ökonoministeriet 1997, s 197).

Sammanfattningsvis kan större delen av arbetslöshetsminskningen och en viss del av sysselsättningsökningen under "efter-perioden" förklaras med de åtgärder som vidtagits. Men det är viktigt att notera att detta är en konsekvens av att man övergått från en passiv till en aktiv arbetsmarknadspolitik. Det innebär en övergång från färre öppet arbetslösa till fler i åtgärder. Det i sig är inte nog för att beskriva de danska reformerna som en framgång. För det krävs att arbetsmarknadens funktionssätt skall ha förbättrats på ett påtagligt sätt.

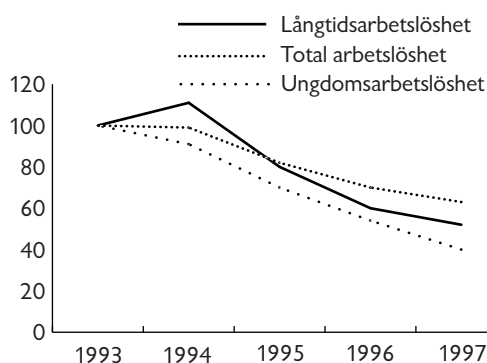
Reformerna och jämviktsarbetslösheten

Jämviktsarbetslösheten, ibland också kallad strukturarbetslöshet i nedan refererade källor, är ett begrepp som allt oftare kommit att betraktas som en slags indikator på hur arbetsmarknaden fungerar och en politik som inriktas på att sänka jämviktsarbetslösheten har därför en nyckelroll i den ekonomiska tillväxtstrategin. På denna punkt anser också regeringen att man lyckats väl. Man skriver i *National handlingsplan för beskäftigelse* (april 1998, s 9) att

"det kraftiga fallet i arbetslösheten och fasthållandet av låg inflation visar att regeringens strukturpolitiska åtgärder – speciellt arbetsmarknadsreformerna – har verkat. Det är inget tvivel om att strukturarbetslösheten kraftigt reducerats".

Regeringen skattar strukturarbetslösheten till cirka sju procent 1997 vilket är ungefär i nivå med den faktiska arbetslösheten. Detta innebär dock en minskning med knappt fyra procentenheter sedan 1993 då också arbets-

Figur 5. Relativ förändring i total öppen arbetslöshet, ungdomsarbetslöshet och långtidsarbetslöshet 1993–97 (Den nationale handlingsplan for beskäftigelse, s 17).



lösheten var cirka fyra procentenheter högre. OECD (1998) skattar dock strukturarbetslösheten i Danmark 1997 till över åtta procent, en procentenhet högre än den faktiska arbetslösheten, vilket skulle tyda på att arbetslösheten redan då skulle ha sjunkit under den nivå där den blivit inflationsdrivande. OECD:s skattningar, liksom alla andra skattningar av jämviktsarbetslösheten, visar emellertid att jämviktsarbetslösheten i stort sett följer den faktiska arbetslösheten. Dessa estimat är enligt vår mening tämligen meningslösa då de baseras på historiska data om inflationstakt och arbetslöshet, vars siffror direkt påverkas av t ex den övergång från passiv till aktiv arbetsmarknadspolitik som beskrivits ovan. Men även utan denna komplikation säger sådana beräkningar av jämviktsarbetslösheten inte något om hur mycket tillväxt den framtida arbetsmarknaden, efter betydande institutionella förändringar, tål innan inflationen skjuter fart. Anpassningsmekanismerna i en framtida arbetsmarknad är inte på något sätt beaktade. Frågan om det skett någon förbättring av arbetsmarknadens funktionssätt efter reformerna bör därför studeras på annat sätt.

Den intressanta frågan är om flexibiliteten ökat eller om det man ofta kallar för "mis-match-problemet" har minskat, dvs om det blivit lättare att matcha ihop de lediga jobben med de arbetssökande. En sådan förändring av arbetsmarknadens funktionssätt kan antas leda till (1) minskad arbetslöshet genom kortare söktider, (2) mindre flaskhalsproblem och därmed svagare löneinflationstendenser, samt (3) att färre personer blir fast i långtidsarbetslöshet och därmed permanentar arbetslösheten på en högre nivå. Det har varit ett uttalat syfte med arbetsmarknadsreformerna att så skulle ske, ofta uttryckt i termer av en sänkning av jämviktsarbetslösheten. *Decentralise-*

ringen kan antas ha ökat flexibiliteten och anpassningen av åtgärder till de lokala arbetsmarknadernas behov (men inte nödvändigtvis till den nationella). Förändringarna av a-kassereglerna mot en preciserad *rätt- och pliktprincip* kan antas ha ökat pressen på arbetsförmedlare att erbjuda arbete eller utbildning och på arbetslösa att ta ett arbete eller att utbilda sig. *Jobbrotationsprincipen*, som fått sin tillämpning inom orlovsystemet och arbetsmarknadsutbildningen, och som gett arbetslösa chansen till jobb när redan anställda gått på utbildning, bör ha förbättrat arbetskraftens kvalifikationsnivå och de arbetslösas chanser att komma in på arbetsmarknaden.

I stället för att skatta jämviktsarbetslösheten och dra indirekta slutsatser om reformernas effekter, vilket andra gjort, skall vi börja med att analysera den direkta måltavlan för reformerna, nämligen flaskhalsproblemet. Därefter skall vi försöka göra en bedömning av reformernas inverkan på lönebildningen. Vi hade önskat att även kunna analysera hur söktider och vakanstider utvecklats under "efter-perioden" jämfört med "före-perioden" men vi saknar data för en sådan analys. Vidare hade det varit av stort värde att närmare kunna analysera långtidsarbetslösheten. Att den minskat har vi redan visat, men det intressanta är om inflödet i långtidsarbetslöshet gått ned vid given efterfrågenivå på arbetskraft. Tyvärr har vi inte heller haft tillgång till den typ av data som krävs för en sådan analys. Här är det särskilt återhämtningsperioder som följer på konjunktturnedgångar som är av intresse. Vi vet att långtidsarbetslösheten stiger då arbetslösheten stiger men det politikomläggningen borde ha åstadkommit är att förhindra långtidsarbetslösheten att bita sig fast efter en lågkonjunktur och därför sjunka i samma takt som arbetslösheten när kon-

junkturen förbättras. Om den nya danska arbetsmarknadspolitiken har åstadkommit detta kan vi inte studera förrän efter nästa konjunkturuppgång.

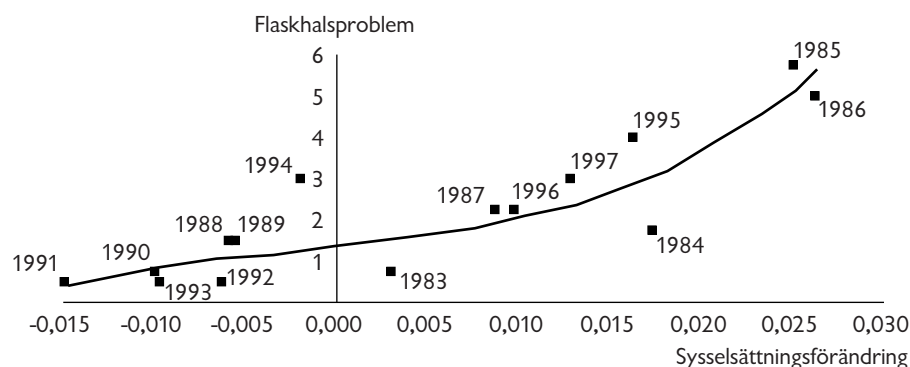
I Danmark produceras statistik över flaskhalsproblemets omfattning. Måttet, "flaskhalsindikatorn", baseras på kvartalsvisa undersökningar bland företag inom industrisektorn som får ange vilka rekryterings svårigheter de har. Det är endast inom den sektorn som flaskhalsindikatorer finns tillgängliga. Flaskhalsindikatorn visar ett starkt samband med konjunkturutvecklingen. Ju starkare ekonomisk tillväxt och ju större efterfrågan på arbetskraft, desto större är flaskhalsproblemet. Den intressanta frågan är om man vid en given efterfrågenivå kan skönja någon tendens till minskade flaskhalsproblem. För att i viss mån korrigera för efterfrågan har vi relaterat flaskhalsproblemet till sysselsättningsförändringen. Det är sysselsättningsförändringen på hela arbetsmarknaden, inte enbart för industrisektorn för vilken flaskhalsmättet gäller. Vi har härigenom betraktat arbetsmarknaden som en enda marknad och antagit att när sysselsättningen totalt sett ökar så försvåras också rekryteringen av industriarbetskraft. Att relatera flaskhalsmättet till arbetslösheten, som man gör i UV-kurvor, har vi bedömt

som olämpligt då arbetslöshetsnedgången till så stor del beror på arbetskraftsutträde och övergång till åtgärder. Den intressanta frågan är om sysselsättningsökningarna under "efter-perioden" gått att genomföra med mindre flaskhalsproblem än under "före-perioden". Figur 6 visar sambandet mellan sysselsättningsförändring och flaskhalsproblem för hela perioden 1983 till 1997.

Som framgår av figuren så är sambandet mellan sysselsättningsförändring på hela arbetsmarknaden och industrins flaskhalsproblem starkt. Det stöder vårt argument för att använda sysselsättningsförändring på hela arbetsmarknaden och inte begränsa sysselsättningsmättet till enbart industrisektorn. Men utifrån denna analys går det inte att påvisa någon förbättring av arbetsmarknadens funktionssätt efter reformerna. I så fall borde observationerna för åren 1993 till 1997 ligga under regressionslinjen och observationerna för 1983 till 1987 ligga över, men så är det inte. Fyra av fem observationspunkter under "efter-perioden" ligger faktiskt över regressionslinjen. Några tecken på att denna rört sig neråt, vilket skulle tyda på lägre flaskhalsproblem vid given sysselsättningsförändring, finns ännu inte.

Vad gäller lönebildningen, det andra området där man kan förvänta sig att en

Figur 6. Sysselsättningsförändring och flaskhalsproblem 1983–97 (datakälla: OECD 1997).



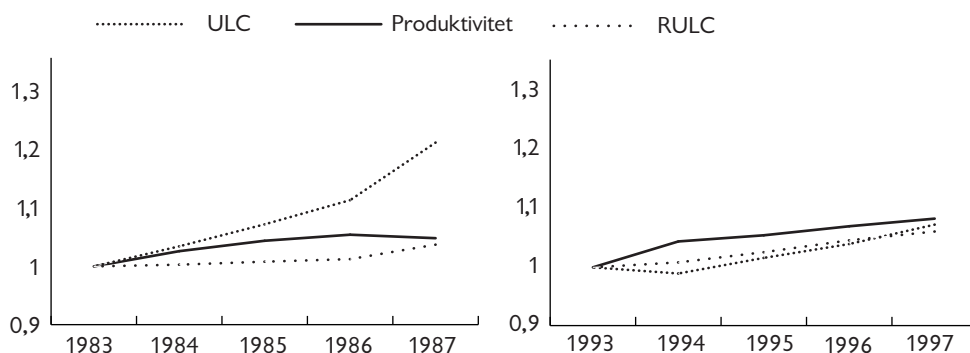
flexiblare arbetsmarknad ger positiva effekter, framhåller man i *Danmarks nationale handlingsplan for beskaeftigelse* att löneökningarna inte varit lika stora efter 1993 som vid tidigare konjunkturuppgångar. Så är det utan tvekan vilket figur 7 visar. Där har de nominella lönekostnadsökningarna för industrin (här indikerade med *unit labour cost*, ULC) och reala löneökningarna (indikerade med *real unit labour cost*, RULC) relaterats till produktivitetens utvecklingen.

Under högkonjunkturen på 1980-talet steg lönerna betydligt snabbare än produktivitetens utvecklingen medan reallönerna nästan inte steg alls. Under 1990-talets högkonjunktur kan faktiskt noteras en icke obetydlig reallöneökning som dessutom harmonierade med nominallöneökningarna och som verkar ha legat inom ramen för produktivitetens ökning. Så långt ser det ut som om allt fungerat enligt planen. Men relativlönerna har inte utvecklats som väntat. Löneökningarna efter 1993 har faktiskt varit störst i relativa termer för de grupper som haft den högsta arbetslösheten, t ex lågutbildade (PLS Consult & Jensen 1996, s 189). Skälen till att lönekostnaderna hållit sig inom en önskvärd ram kan således misstänkas bero på andra faktorer än en flexiblare arbetsmarknad.

Det bör här tilläggas att löneökningarna mellan 1993 och 1997 varit högre i Danmark än i många konkurrentländer (dock inte högre än i Sverige). De förändringar i förhandlingssystemet som också skett under den studerade perioden verkar inte ha haft någon starkare återhållande effekt på löneökningarna än vad fallet varit i andra länder. I Danmark har förhandlingarna alltmer decentraliserats så att den centrala nivån försvagats och den lokala, men också förbunds-nivån, fått större inflytande. Arbetsgivarna försöker dock hålla samman för att etablera ett tak för löneökningarna och fackföreningarna samarbetar för att etablera ett golv under vilket inga löner bör ligga. Däremellan skall lokala överenskommelser slutas. Hittills finns inga tydliga tecken på att dessa förändringar bidragit till vare sig flexiblare löner eller lägre genomsnittliga lönenivåer (PLS Consult & Jensen 1996, s 80–95).

Sammanfattningsvis kan konstateras att arbetsmarknadsreformerna utan tvekan bidragit till att sänka den öppna arbetslösheten, vilket också varit ett viktigt syfte. Men att reformerna skulle ha haft någon betydelse för att sänka jämviktsarbetslösheten och göra arbetsmarknaden mer flexibel går ännu inte att belägga med de makrodata

Figur 7. Förändring i arbetskraftskostnaden per producerad enhet nominellt (ULC) och i reala termer (RULC) samt i produktivitet inom dansk industri 1983–87 samt 1993–97 (dataälla: OECD 1997).



som här redovisats. Detta behöver dock inte innebära att reformerna varit utan verkan. Det behövs sannolikt längre observations-tid för att effekterna skall visa sig i denna typ av data. Dessutom har vi inte kunnat genomföra viktiga analyser till följd av brist på data. Med detta lämnar vi makroperspektivet och redovisar några resultat från utvärderingar som gjorts av enskilda åtgärder.

Effekter av enskilda åtgärder

Den uppsättning reformer vi här behandlat är av varierande intresse i svenskt perspektiv. Vissa av reformerna har lett till åtgärder som har uppenbara likheter med svenska. Andra är specifika för Danmark men ofta livligt diskuterade i Sverige. Bland dessa åtgärder vill vi särskilt nämna decentraliseringen, a-kassereglernas utformning och "hjemmeservice" som är ett system för skattesubventionerade hushållstjänster. Inga av dessa åtgärder har ännu utvärderats ordentligt. Vad gäller *decentraliseringen*, som inneburit mindre regelstyrning och större frihet att för de regionala arbetsmarknadsråden att efter eget behov utforma sina insatser, bygger våra intryck på intervjuer av nyckelpersoner. Dessa har genomgående varit positiva till förändringarna. Man talar om ett större engagemang bland dem som arbetar med arbetsmarknadspolitik och ett bättre samarbete med företag, politiker och arbetsmarknadsmyndigheter. Frihet och flexibilitet i användningen av resurser och att åtgärder sätts in tidigt på ett planerat sätt för de arbetslösa anses som viktigt. Någon systematisk utvärdering av decentraliseringsåtgärderna har vi inte funnit.

Förändringar i a-kassereglerna har i Danmark skett vid ett flertal tillfällen efter 1993 och några utvärderingar av vad detta har inneburit har ännu inte gjorts. Som tidi-

gare nämnts kan man enkelt avläsa effekter i form av övergångar till efterlön eller från arbetslöshet till någon åtgärd. Men hur de skärpta reglerna påverkar arbetsförmedlars arbete, hur de arbetssökandes beteende och anspråk förändrats, vad som händer när dagpenning inte längre kan utgå och inget jobb går att få etc, har ännu inte varit möjligt att studera. Men det är av stort intresse att så sker så snart det är möjligt.

I Danmark liksom i Sverige har diskussionens vågor gått höga om möjligheterna att alls uppnå full sysselsättning i framtiden. En uppfattning har, som nämnts, varit att tillväxt inte längre ger jobb. Skattesubventioner av hushållstjänster har då framförts som en metod för att skapa en marknad för jobb som annars inte skulle ha blivit utförda och som kanske nu utförs som svartjobb. Särskilt de lågutbildade antas vara drabbade i den nya ekonomiska situationen och således bli gynnade av en sådan åtgärd. Därför införde man på försök vad man kallar "*hjemmeservice*". Det är emellertid en åtgärd som egentligen inte ingår i den arbetsmarknadspolitiska medelsarsenalen utan ses snarare som ett näringspolitiskt instrument. Därför är det också näringsdepartementet och inte arbetsdepartementet som har ansvar för åtgärden.

När systemet infördes 1994 avsattes in- emot en miljard danska kronor för ändamålet. Då subventionerades 60 procent av priset för varje servicearbetstimme. Subventionen sänktes sedan till 50 procent. Första året uppgick subventionerna dock inte till mer än 105 miljoner danska kronor, men därefter inträffade en viss expansion så att utgifterna efter två år uppgick till cirka 500 miljoner danska kronor per år. Sysselsättningseffekterna blev emellertid mycket blygsamma. Antalet sysselsatta i verksamheten steg från ett par hundra personer

första året till omkring 2 500 tre år senare. Socialforskningsinstitutet (1997) har också skattat potentialen för dessa tjänster och funnit att den är mycket begränsad. Åtgärden anses vara ett mycket dyrt och ineffektivt sätt att skapa jobb (PLS Consult & Jensen, s 137). Trots detta kom systemet, som initialt var ett experiment, att permanentas fr o m juni 1996. Ett argument för detta var att systemet inte fick en ärlig chans så länge det var fråga om ett experiment. Man menade att företagsetableringar inte kom till stånd och investeringar uteblev så länge osäkerheten om systemets framtid bestod.

En mer positiv syn på hjemmeservice återfinns hos Sörensen (1996). Han kritiserar det danska Ekonomiska rådets och Arbetsmarknadsministeriets teoretiska analyser, som inte finner positiva sysselsättnings- och ekonomiska effekter av åtgärden. Han menar att de bortser från att åtgärden bör minska den strukturella arbetslösheten genom att ge lågutbildade arbete, vilka annars inte skulle fått något jobb, samt att minskningen av hushållens eget hushållsarbete inte skulle leda till ökat utbud av arbetskraft. Sörensen menar att en mer realistisk teoretisk modell snarare skulle peka på positiva effekter. Han tror också att potentialen för dessa tjänster är stor och att volymen kommer att öka kraftigt i framtiden. Med olika räkneexempel, där han bland annat på intäktsidan räknar in arbetslöshetsunderstöd som inte behöver betalas ut och skatter som hjemmeservicearbetarna betalar in, visar han att nettoeffekten på statsbudgeten sannolikt blir liten, troligen positiv. Men helt klart är att åtgärden än så länge inte haft någon stor betydelse som arbetsmarknadspolitisk åtgärd.

Orlovsordningarna, enligt Kongshøj Madsen (1996) "den största nyskapelse i 1900-talets danska arbetsmarknadspolitik", inne-

bär möjlighet till ledighet för studier och barnpassning för såväl anställda som dagpenningberättigade arbetslösa, under några år också för sabbatsledighet. Detta har inneburit att tidigare arbetslösa övergått till orlov eller fyllt platser som orlovslediga tillfälligt lämnat. Härigenom har arbetslösheten sänkts. I mitten av 1990-talet beräknades det att alla sabbatslediga gav jobb till någon arbetslös, cirka 60 procent av alla föräldra- och utbildningslediga var tidigare arbetslösa och alla vakanser efter anställda som var utbildnings- eller föräldralediga fylldes till cirka 70 procent av tidigare arbetslösa (Andersen m fl 1996). Utifrån dessa tal steg antalet personer som lämnade arbetslöshet till följd av orlov med cirka 50 000 personer under 1994 vilket ungefär motsvarar den faktiska arbetslöshetsminskningen det året. Men antalet som utnyttjat orlovsordningarna minskade gradvis och den direkta effekten på arbetslösheten 1997 hade halverats i jämförelse med toppåret 1995. Nya jobb kom att få en allt större betydelse för arbetslöshetens fortsatta nedgång.

Det ekonomiska rådet har gjort en samhällsekonomisk analys av effekterna på kort och lång sikt. Deras resultat pekar på stora kortsiktiga effekter på arbetslösheten i likhet med ovanstående siffror. Men de långsiktiga effekterna antas bli mycket begränsade. Enligt deras beräkningar innebär 10 000 personer på orlov under ett år att skattetrycket ökar med 0,3 procent, vilket är detsamma som en skattehöjning med cirka 0,6 procent. Den skatteökningen antas täcka de direkta kostnaderna men också neutralisera den beräknade försämringen av den "utländska skuldkvoten". Effekten antas leda till en minskning av BNP och därmed sysselsättningen så att nettoeffekten på arbetslösheten blir blygsamma 2 000 personer. Analysen är svår att följa i de re-

ferat vi har haft tillgång till (Kongshøj Madsen 1996), men *slutsatsen tycks vara att de samhällsekonomiska effekterna är negativa och att orlov är ett dyrt och ineffektivt sätt att långsiktigt sänka arbetslösheten*. Som nämnts bygger analysen dock på många antaganden och kvalitativt svår fångade effekter, som t ex ökad kunskap hos dem som utbildats, har inte beaktats.

Socialforskningsinstitutet har gjort en intervjuundersökning bland 18 arbetsgivare inom offentlig och privat sektor i Danmark. Där framkom att arbetsgivarna ville ha välutbildad arbetskraft men var relativt ovilliga att sända dem på orlov. Trots att 300 000 personer var arbetslösa menade man att det var svårt med ersättningsanställningar. I en 1995 genomförd surveyundersökning bland arbetsgivare framkom emellertid en i huvudsak positiv bild av utbildningsorlov. Orlov är en ledighet som individen begär att få men arbetsgivaren måste ge sitt godkännande till. Arbetsgivarna kan därför ha visst inflytande på användningen av särskilt utbildningsorlov så att utbildningen inriktas mot verksamhetens behov. Därför ingår man också orlovsavtal och förhandlar om hur orlov skall användas. De flesta arbetsgivare menar att de som varit på utbildningsorlov är bättre arbetskraft när de kommer tillbaka. Över 70 procent av de tillfrågade menar att utbildningsorlov är till gagn för företaget. Inställningen till orlov är mer positiv bland offentliga verksamheter än bland privata. Barnpassningsorlov är ur arbetsgivarsynpunkt en mer problematisk ordning. Särskilt inom den privata sektorn är man negativ. Många mindre företag säger att de undviker att anställa kvinnor som de tror skall utnyttja barnpassningsorlov (Andersen m fl 1996).

De utvärderingsstudier som genomförts har i huvudsak inriktats mot individernas

utnyttjande av systemet. Av de orlovsberättigade är det cirka 40 procent, ungefär lika mycket inom var och en av orlovsordningarna, som vill eller har utnyttjat systemet. Skälet till att man inte har för avsikt att gå på orlov är i första hand att man inte har råd eller helt enkelt inte vill. Hälften så ofta nämns att man inte kan undvaras på jobbet och att man inte får ledigt. Det är framför allt män som inte har råd, inte får eller inte tror sig kunna undvaras. Lika vanligt är det också att man fruktar att man i så fall mister jobbet. Det är 20 procent av de potentiella orlovspersonerna som anger detta skäl. Här bör nämnas att något lagligt anställningsskydd av svensk modell inte finns i Danmark.

Orlov är ett ledighetssystem som i huvudsak kommit att utnyttjas av kvinnor. Fjärde kvartalet 1994 var 91 procent av de föräldralediga kvinnor. Av de sabbatslediga och utbildningslediga var 71 procent kvinnor. Tre år senare hade dock den andelen sjunkit till cirka 60 procent. Benägenheten att gå på såväl utbildningsorlov som barnpassningsorlov är störst inom yrken som kan räknas till pedagogiskt arbete och inom vårdområdet. Här dominerar kvinnor men inom dessa områden utnyttjar också männen reformen mer än inom andra yrkesområden. Motiven för den enskilde att gå på utbildningsorlov är i mycket liten utsträckning att man vill utbilda sig för att få en chans att byta jobb. Oftast är det för att klara sitt arbete bättre eller för personlig utveckling. Många, 40 procent av männen och 27 procent av kvinnorna, har uppmanats av sina arbetsgivare att gå på utbildning, finansierad inom orlovssystemet. De som uppmanats av arbetsgivaren är inte lika tillfreds med utbildningen som de som valt själva, men en stor majoritet är mycket nöjda med att ha fått denna möjlighet. De

anser sig ha haft stor nytta av utbildningen men sällan ha fått bättre arbeten eller högre lön. De som utnyttjat möjligheten till barnpassningsorlov är genomgående mycket nöjda med att ha fått denna möjlighet. Orlov är utan tvekan något som arbets- tagarna kommit att uppskatta.

Lärdomar för Sverige

Reformeringen av den danska arbetsmarknadspolitiken har inneburit ett klart skifte från passiv arbetsmarknadspolitik till aktiv, en form av politik som Sverige länge stått modell för. Många inslag i orlovsystemet har också sina svenska motsvarigheter. Ledighet för studier, utbildningsvikariat och rekryteringsstöd, arbetslösa möjligheter till utbildning genom arbetsmarknadsutbildning eller kunskapslyft, ungdomsgaranti och datortek samt familjeförsäkringen är åtgärder som tillsammans har en bredare täckning än de danska motsvarigheterna. Men på några punkter kan vi peka på intressanta skillnader. En gäller avreglering och decentralisering. I Sverige finns också regionala organ, länsarbetsnämnder, vars uppgift är att implementera arbetsmarknadspolitiken, men vårt intryck är att decentraliseringen i Danmark till de regionala arbetsmarknadsråden har drivits något längre än i Sverige. Där har man tillåtit större frihet i användningen av resurserna än i Sverige. Denna frihet och möjlighet till flexibla lösningar har förbättrat samarbetet mellan lokalt näringsliv, politiker och arbetsmarknadsmyndigheter och gjort det mer meningsfullt för parterna att engagera sig. Här finns säkert erfarenheter som kunde komma till nytta i den svenska arbetsmarknadspolitiken.

Den andra åtgärden av särskilt intresse ur svenskt perspektiv är "hjemmeservice"

vars sysselsättningseffekter är omtvistade och ännu inte helt klarlagda. Den tredje åtgärden som vi avslutningsvis vill lyfta fram är förändringen i a-kassereglerna. Det faktum att man kraftigt kortat den tid man får gå på dagpenning innan åtgärder sätts in har gjort de danska reglerna mer lika de svenska, men man har gått ett steg längre och infört en "bortre parentes" för hur länge man kan växla mellan åtgärder och dagpenning. Hur detta påverkar de arbetssökande och arbetsförmedlarna är viktigt att studera. Här finns sannolikt både fördelar och problem. Den bortre parentesen gör det säkert enklare för arbetsförmedlare att hantera personer med mycket låg arbetsvilja, men samtidigt kanske svårare att bemöta personer med stark arbetsvilja och stort beroende av ett arbete i konjunkturlägen då inga arbeten går att erbjuda. Åtgärden kan korta söktider och motverka långtidsarbetslöshet men också leda till utslagning och marginalisering. Att följa konsekvenserna av denna politikomläggning är naturligtvis mycket intressant mot bakgrund av den svenska debatten. En intressant fråga är också hur robust det danska systemet är om landet skulle drabbas av en kraftig konjunkturedgång. När en sådan drabbade Sverige i början av 1990-talet blev åtgärder som arbetslivsutveckling och "rundgång" medlet med vilket utförsäkring och ekonomiska problem för de arbetslösa förhindrades. Hur den nya danska politiken skulle hantera en sådan situation vet vi inte.

Den danska arbetsmarknadspolitiken har genomgått en radikal omläggning med en imponerande hastighet och i relativt stor enighet. Bidragande orsaker till detta är naturligtvis de många åren med problem på arbetsmarknaden och avigsidorna med en permanent hög arbetslöshet samt att förändringarna gjorts i en uppåtgående kon-

junktur där såväl arbetsmarknad som ekonomi expanderat. Dessutom är vårt intryck att man funnit ett språkbruk som underlättat diskussioner mellan parterna. Till exempel talar man om både rättigheter och skyldigheter samtidigt och om decentralisering och frihet som en möjlighet för både arbetsgivare och arbetslösa. Att man i viss mån formulerat reformerna i principer och konsensustermer kan ha haft betydelse för möjligheterna att genomföra dem. Samtidigt har det skett värderingsförändringar i Danmark där inställningen till arbetslöshet inte längre är lika defaitistisk som tidigare och där det samtidigt blivit alltmer stigmatiserande att vara arbetslös. Dessa värderingsförändringar kan ha underlättat genomförandet av reformerna men också påverkat utfallet av dem (Blomgren-Hansen 1998).

Den danska aktiveringspolitiken har ofta lyfts fram som osedvanligt framgångsrik därför att man så kraftigt kortat den tid man som arbetslös passivt kan motta dagpenning och det skulle i sin tur vara förklaringen till den kraftiga nedgången i öppen arbetslöshet. Detta är förvisso sant men inte så intressant därför att allt fler långtidsarbetslösa lämnat arbetskraften och allt fler kommit att delta i något arbetsmarknadspolitiskt program. Det är inte den momentana sänkningen av arbetslösheten som utgör beviset för att de danska reformerna varit framgångsrika. Det som framför allt är intressant ur arbetsmarknadspolitisk synpunkt är inte heller de enskilda åtgärderna i politikomläggningen utan helheten och den sammanlagda effekten av övergången från passiv till aktiv arbetsmarknadspolitik. Den avgörande frågan är om detta verkligen förändrat arbetsmarknadens funktionssätt i grunden så att inflödet i långtidsarbetslöshet reduceras och högre tillväxttakt kan uppnås utan att

flaskhalsar och inflationstendenser uppstår. Det finns goda teoretiska och förnuftsmässiga skäl för att så skulle vara fallet, men vi har inte kunna visa att detta ännu skett. Observationsperioderna är i vissa fall för korta eller data saknas av andra skäl. Den fortsatta forskningen om den danska arbetsmarknadens funktionssätt är mycket intressant att följa.

Avslutningsvis vill vi påminna om att arbetsmarknadens funktionssätt inte bara påverkas av arbetsmarknadspolitiska åtgärder. Andra faktorer, som ofta framhålls i den svenska debatten, är arbetsrätten och arbetsgivaravgifterna. I Danmark finns ingen arbetsrätt av svensk typ och i Sverige är lönekostnadspåslagen över 40 procent medan de i Danmark ligger något över 10 procent. Trots detta har arbetslösheten varit mycket hög under många år i Danmark. Men till detta fogas nu en aktiv arbetsmarknadspolitik. Dock är skattetrycket i Danmark lika stort som i Sverige och därför är inkomstskatterna och lönerna högre i Danmark. Systemskillnaderna är således många och i den fortsatta jämförande forskningen på området borde jämförelser mellan Sverige och Danmark ha mycket att ge.

Referenser

- Andersen, Appeldorn & Weise (1996) *Orlov – evaluering af orlovsordningerne*, Socialforskningsinstituttet, 1996:11.
- Blomgren-Hansen N (1998) *90érnes danske arbejdsmarkedsmodel: Økonomiske incitamenter, individuel støtte eller tvang?* Ekonomiska Rådet och Finansdepartementet, Stockholm.
- Boje T (1995) "Women and the European Employment Rate", National Report for Denmark EU-Network on the Situation of Women in the Labour Market, Working Paper, Manchester, UMIST.
- Danmarks Statistik (1996–98) *Arbejdsmarkedspolitiske foranstaltninger*, Serie; Arbejdsmarked.

- Kongshøj Madsen P (1996) "Arbejdsmarkedsreform och orlovsordninger" i Reiersen J (red) *En ny aktiveringsdimension – nya aktiveringsformer i Norden*. Nord 1996:3, Nordiska ministerrådet, Köpenhamn.
- OECD (1997) *Statistical Compendium, CD-ROM, 1997/2*.
- OECD (1998) *Economic Outlook*, nr 63.
- PLS Consult & Jensen P (1996) *Labour Market Studies – Denmark*, European Commission.
- Socialforskningsinstituttet (1997) *Brug og vurdering af HjemmeService-ordningen*. Socialforskningsinstituttet, Köpenhamn.
- Sørensen P (1996) "Subsidiering af husholdningstjenster: Teoretiske argumenter og praktiske erfaringer fra Danmark" *Økonomisk Debatt*, årg 24, nr 5, s 383–394.
- Ökonomiministeriet (1997) *Ökonomisk oversigt, aug 1997*. Ökonomiministeriet, Köpenhamn.