

KAPITEL II

TENDENSER OG PERSPEKTIVER I DANSK ARBEJDSMARKEDSPOLITIK

II.1 Indledning

**Fald i ledighed
samtidig med
omslag fra passiv til
aktiv politik**

Siden 1993 er ledigheden i Danmark faldet kraftigt og har stabiliseret sig på et niveau på ca. 145.000 personer uden tegn på stigende lønpres. Dog er en lang række delarbejdsmarkeder nu, til forskel fra tidligere, præget af mangel på arbejdskraft, og spørgsmålet er, om grænsen for ledighedsfaldet er ved at være nået. Siden starten af 1990'erne er der sket et gradvist omslag fra passiv til aktiv arbejdsmarkedspolitik, der er udmøntet gennem store reformer, startende i 1994. En række arbejdsmarkedspolitiske tiltag har især vedrørt dagpengesystemets kompensationsgrad og rådighedsregler, formidling af job samt aktivering og opkvalificering af ledige. I starten af reformfasen var der passive elementer i politikken, især orlovsordningerne og overgangsydelsen, hvor personer kunne trække sig ud af arbejdsstyrken midlertidigt eller permanent på offentlige overførsler. Disse muligheder er efterfølgende i takt med stigningen i beskæftigelsen blevet indskrænket kraftigt, og et kendetegn ved den aktive arbejdsmarkedspolitik er princippet om "ret og pligt" til uddannelse og aktivering. I stort set alle OECD-lande er der gennem 1990'erne kommet en voksende forståelse for, at arbejdsmarkedets struktur er afgørende for beskæftigelse og ledighed. Arbejdsmarkedspolitikken har dermed fået en central rolle for tilrettelæggelsen af den økonomiske politik.

**Arbejdsmarkeds-
politik har stor
politisk
bevågenhed**

Arbejdsmarkedet og dets virkemåde har betydning for en lang række andre områder end beskæftigelse og ledighed. Lønspredningen påvirker indkomstfordelingen. Arbejdsmarkedets rummelighed, dvs. evnen til at sikre beskæftigelse til personer med nedsat arbejdsevne eller dårlige kvalifikationer, er afgørende for antallet af marginaliserede og udstødte. Der kan være konflikter mellem målsætninger, eksempelvis mellem hensynet

til en høj grad af lønfleksibilitet på arbejdsmarkedet af hensyn til at sikre beskæftigelsen og ønsket om at bevare en ligelig indkomstfordeling. Arbejdsmarkedspolitikken betydning for en lang række politikområder og de mulige målkonflikter er utvivlsomt en vigtig forklaring på den store politiske bevågenhed for politikken.

Partsrepræsentation og aftalefrihed i den danske model

Arbejdsmarkedspolitikken i Danmark er karakteriseret ved, at arbejdsmarkedets parter spiller en central rolle i forhold til hele politikområdet. Det betyder, at udgangspunktet for mange arbejdsmarkedsreformer har været trepartsforhandlinger mellem DA, LO og regeringen. Den såkaldte danske model for arbejdsmarkedet er karakteriseret ved, at centrale forhold primært reguleres gennem institutioner, der er skabt og udviklet af organisationerne gennem de sidste 100 år. Selvom aktørerne på arbejdsmarkedet har været i stand til at tilpasse den danske model til skiftende forhold gennem mange årtier, er den ikke nødvendigvis fremtidssikret. Der er således en åbenbar brudflade mellem reguleringstraditionen i EU-systemet, der er baseret på individuelle rettigheder fastsat ved lovgivning, og den danske models kollektivt aftalte rettigheder indgået mellem arbejdsmarkedets parter.

Decentralisering af løndannelse og fokus på konkurrenceevne

Overenskomst- og aftalesystemet har været under kraftig forandring i Danmark i de seneste 10-15 år. Tendensen har været, at forhandlingerne i stigende grad er decentraliseret, så forhandlingsparterne i øget omfang tager udgangspunkt i vilkårene på den enkelte virksomhed. Tidligere spillede centrale overenskomst- og aftaleforhandlinger mellem DA og LO en større rolle, dog ikke uden decentrale elementer i forhandlingerne. Hovedorganisationerne har dog stadig en afgørende rolle at spille i forbindelse med centrale forhandlinger om arbejdsmarkedspensioner, arbejdstid mv. Et andet vigtigt træk i perioden er en øget erkendelse af lønkonkurrenceevnens betydning for beskæftigelsen. Ved fælleserklæringen af 1987 mellem hovedorganisationerne og regeringen blev det tilkendegivet, at de danske lønstigninger skulle være lavere end udlandets. Denne erklæring har været normsættende for løndannelsen i hvert fald frem til midten af 1990'erne.

Samme udvikling i Holland og Storbritannien

Ledigheden i Danmark er faldet kraftigt siden 1994 og er lavere end i mange europæiske lande. Holland og Storbritannien er andre europæiske lande, hvor ledigheden som i Danmark er faldet kraftigt fra et højt niveau. For at få et internationalt perspektiv på den danske udvikling er det interessant at undersøge, hvad der har forårsaget ledighedsfaldet i Holland og Storbritannien.

Indhold af dette kapitel

I afsnit II.2 beskrives arbejdsmarkedspolitikken og den aktive socialpolitik i Danmark. I afsnit II.3 belyses den danske model med fokus på ændringer i lønforhandlingernes centraliseringsgrad og lønsystemerne i de sidste 10-15 år. Endvidere diskuteres, om den danske model er udsat for pres fra EU. Afsnit II.4 beskriver udviklingen i arbejdsmarkedspolitikken i Holland og Storbritannien. I afsnit II.5 konkluderes.

II.2 Arbejdsmarkedspolitik

Arbejdsmarkedet reguleres af lovgivning og aftaler

Forhold på arbejdsmarkedet styres både af aftaler mellem arbejdsmarkedets parter og lovgivningen. I Danmark er arbejdsmarkedets parter i vid udstrækning involveret i fastlæggelsen af arbejdsmarkedspolitikken. Det sker bl.a. ved deltagelse i trepartsforhandlinger med regeringen. Sådanne forhandlinger munder i nogle tilfælde ud i mindstebestemmelser, som efterfølgende overenskomster kan bygge oven på. I andre tilfælde bliver arbejdsmarkedets parter enige om bestemmelser, der ellers med stor sandsynlighed ville blive gennemført ved lovgivning, f.eks. mindsteløn og arbejdsmarkedspensioner. Manøvfriheden går dog ikke længere, end at man næppe kan forestille sig, at arbejdsmarkedets parter indgår aftaler, der rækker væsentligt ud over det politisk acceptable. På længere sigt er det derfor ikke afgørende, hvem der formelt set træffer beslutninger om arbejdsmarkedspolitikken, jf. diskussionen i afsnit II.5.

Arbejdsmarkedspolitikens formål: at skabe et velfungerende arbejdsmarked

Generelt har arbejdsmarkedspolitikken til formål at skabe et velfungerende arbejdsmarked, hvor arbejdsgivere kan finde kvalificeret arbejdskraft, og hvor arbejdssøgende kan finde beskæftigelse, der modsvarer deres kvalifikationer. Arbejdsmarkedspolitikken er også med til at regulere forholdet mellem

arbejdsgivere og arbejdstagere, således at ansættelser sker under rimelige arbejdsvilkår, bl.a. i form af beskyttelse mod ubegrundede afskedigelser, bestemmelser vedrørende arbejdstiden og regler for arbejdsmiljøet. Endvidere fastlægger arbejdsmarkedspolitikken kompensation i forbindelse med ledighed.

Arbejdsmarkeds- politikken påvirker løndannelsen og beskæftigelsen

De institutionelle rammer har konsekvenser for løndannelsen, herunder lønspredningen, og beskæftigelsen. Eksempelvis har understøttelsesniveauet betydning for reservationslønnen, dvs. den mindste løn, som arbejdstagere vil acceptere for at tage et arbejde. Et andet eksempel er, at virksomhedernes omkostninger ved afskedigelser har betydning for, hvor mange de vil ansætte, da virksomhederne må tage i betragtning, hvor bekosteligt det er at afskedige medarbejderne.

Også andre politikområder påvirker arbejdsmarkedet

Arbejdsmarkedspolitikken har grænseflader til andre dele af den økonomiske politik. Således vedrører arbejdsmarkedspolitikken også områder, som i et vist omfang varetages – eller kunne varetages – af erhvervspolitikken, uddannelses- og forskningspolitikken, socialpolitikken eller boligpolitikken. Et eksempel er, at uddannelsessystemet efterlader en restgruppe uden tilstrækkelige kvalifikationer til at kunne klare sig på arbejdsmarkedet, således at opgaven overlades til arbejdsmarkedsprogrammerne.

Aktive ordninger sigter direkte mod at bringe ledige i arbejde

En ofte anvendt skelnen i arbejdsmarkedsindsatsen er mellem aktive og passive foranstaltninger. Passive ordninger består i udbetaling af ydelser, som skal erstatte arbejdsindkomsten under ledighed, orlov mv., og de bidrager således ikke direkte til at hjælpe ledige tilbage til arbejdsmarkedet. Nogle passive ordninger kan endda karakteriseres som en måde midlertidigt eller permanent at trække personer ud af arbejdsstyrken på, hvad enten det sker frivilligt eller tvungent. Aktiv arbejdsmarkedspolitik består i en række forskellige ordninger, som skal hjælpe med at bringe ledige i beskæftigelse igen. Eksempler på aktiv indsats er jobformidling, jobtræning, uddannelse og støttet beskæftigelse.

Indhold i aktivering

Aktivering sker, når den ledige efter en periode på egen hånd eller gennem formidling ikke har kunnet finde beskæftigelse.

Formålet med aktivering er dels at teste, om den ledige reelt står til rådighed for arbejdsmarkedet, dels at forbedre den lediges muligheder for at komme i beskæftigelse og modvirke det tab af kvalifikationer, der sker under ledighed, og som kan have en selvforstærkende effekt på ledighedssituationen.

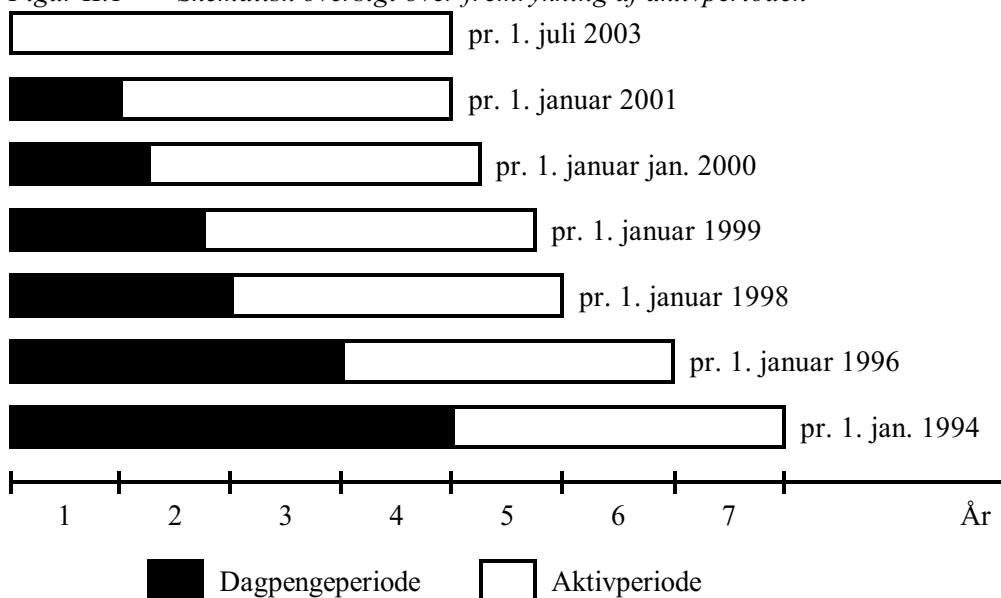
Aktivering fra slutningen af 1970'erne

Aktivering har en lang tradition i Danmark, idet arbejdstilbud (ATB) til ledige blev indført i 1978. Ordningen betød, at langtidsledige skulle tilbydes et midlertidigt job i den offentlige eller den private sektor. ATB-loven blev omlagt nogle gange frem til 1993 og kom bl.a. til at indeholde tilbud om uddannelse efter første arbejdstilbud. Under aktivering genoptjentes retten til understøttelse, hvorfor der også var et væsentligt passivt element i arbejdstilbuddene. Aktiveringen skete automatisk, og som konsekvens af den vedvarende store arbejdsløshed fik ordningen mest karakter af at være en måde for ledige at blive i understøttelsessystemet på.

1994-reform: Afskaffelse af genoptjeningsretten

Arbejdsmarkedsreformen, der trådte i kraft i 1994, brød afgørende med dette princip, idet genoptjeningsretten blev afskaffet. Ydelsesperioden fordelt på understøttelse (dagpengeperioden) og aktivering (aktivperioden) blev fastsat til syv år med ret til mindst et års aktivering efter to års ledighed. Endvidere decentraliseredes aktiveringsindsatsen til de regionale arbejdsmarkedsråd, og for den enkelte ledige skulle der nu udarbejdes en individuel handlingsplan med udgangspunkt i den lediges behov og muligheder på det lokale arbejdsmarked. For særligt udsatte grupper skulle der ske en tidlig aktiveringsindsats. Arbejdsmarkedsreformen betød, at fokus i arbejdsmarkedspolitikken skiftede til i højere grad at være at bringe ledige tilbage i ordinær beskæftigelse.

Figur II.1 Skematisk oversigt over fremrykning af aktivperioden



Anm.: Ret og pligt til aktivering i aktivperioden blev indført i 1995 i forbindelse med "serviceeftersynet".
Fra 2003 er dagpengeperioden og aktivperioden slået sammen til én ydelsesperiode.

Kilde: Finansministeriet (1999), Arbejdsministeriet (2000) og Beskæftigelsesministeriet (2002).

Flere stramminger gennem 1990'erne

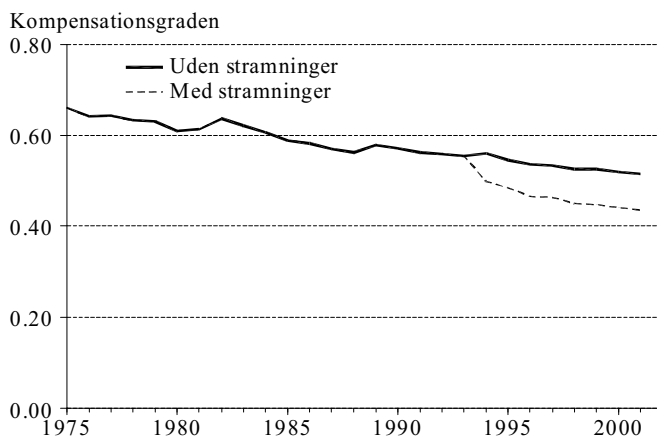
Arbejdsmarkedsreformen blev fulgt op af flere arbejdsmarkedspolitiske tiltag gennem 1990'erne, hvoraf de væsentligste er beskrevet i det følgende, mens en mere udtømmende liste findes i boks II.1. Et gennemgående princip har været fremrykning af ret og pligt til aktivering, jf. den skematiske fremstilling i figur II.1. En anden klar tendens har været, at ydelsesperioden i dagpengesystemet er blevet forkortet, hvilket betyder, at det tidspunkt, hvor kontanthjælp bliver forsørgelsesgrundlag, er blevet fremrykket.

Stiliseret illustration af reduceret ydelsesperiode

Betydningen af den reducerede ydelsesperiode er forsøgt illustreret i figur II.2. Den fuldt optrukne kurve viser kompensationsgraden ved ledighed for en gennemsnitlig industriarbejder. Faldet i kompensationsgraden skyldes, at den maksimale dagpengesats historisk ikke er reguleret i takt med stigningen i industriarbejderens løn. Personer med lave indkomster blev derimod sikret en kompensationsgrad på 90

pct. i hele perioden. Den stiplede kurve illustrerer en hypotetisk kompensationsgrad, hvor reduktionen i ydelsesperioden efter 1993 er indregnet under en række forenkede antagelser. Industriarbejderen tilbagediskonterer fremtidige indkomster og overførsler med udgangspunkt i den aktuelle periodes regelsæt. Frem til 1993 antages det, at vedkommende kunne være i dagpengesystemet i resten af sin erhvervsaktive periode. Efter 1993 sker der en gradvis nedsættelse af ydelsesperioden, hvor det antages, at når ydelsesperioden udløber, vil industriarbejderen overgå til kontanthjælp. Spændet mellem de to kurver er en indikator for betydningen af forkortelsen af ydelsesperioden.

Figur II.2 *Kompensationsgrad ved ledighed og forkortelse af ydelsesperiode i dagpengesystemet*



Anm.: Figuren illustrerer betydningen af forkortelsen af ydelsesperioden i dagpengesystemet efter 1993 med udgangspunkt i en gennemsnitlig industriarbejder, der har en tidshorisont på arbejdsmarkedet på 20 år, og som diskonterer fremtidig indkomst med en rente på 3 pct. Det antages, at når ydelsesperioden udløber, vil vedkommende overgå til kontanthjælp. Hvis industriarbejderens tidshorisont er kortere end 20 år, eller vedkommende har en højere diskonteringsrente end 3 pct., bliver betydningen af forkortelsen af ydelsesperioden mindre.

Kilde: ADAM's databank og egne beregninger.

Boks III.1 Vigtigste arbejdsmarkedspolitiske tiltag siden 1994

Arbejdsmarkedsreformen (1994)

- Genoptjeningsret ved støttet beskæftigelse afskaffet
- Ydelsesperiode på syv år
- Tidlig aktivering for særligt udsatte grupper
- Flaskehalsforebyggende indsats
- Individuelle handlingsplaner
- Decentralisering af indsatsen
- Jobrotation

Serviceeftersynet (1995)

- Skærpede sanktioner ved afslag på aktiveringstilbud
- Ret og pligt til aktivering efter fire års ledighed
- Intensiveret rådighedstilsyn
- Strammere administration af karantæneregler

Arbejdsmarkedsreform II (1996)

- Ydelsesperiode forkortet til fem år (indfasning over to år)
- Ret og pligt til aktivering efter to års ledighed (indfasning over to år)
- Ungeindsats med ret og pligt til uddannelse efter seks måneder og halveret ydelse
- Sanktioner ved afslag på aktiveringstilbud skærpes
- Pligt til at overtage formidlet arbejde under uddannelse
- Puljejobordningen

Finanslovsaftalen for 1997

- Beskæftigelseskrav for dagpengeret hæves fra ½ år til 1 år
- Voksenlærlingeorlov

Finanslovsaftalen for 1998

- Pligt til at tage arbejde uden for fagligt område efter seks måneders ledighed
- Krav til geografisk mobilitet udvides
- Adgang til uddannelsesorlov begrænses

Arbejdsmarkedsreform III (1999)

- Adgang til uddannelsesorlov begrænses yderligere
- Pligt til at tage arbejde uden for fagligt område efter tre måneders ledighed
- Ret og pligt til aktivering efter et års ledighed (indfasning over to år)
- Ydelsesperiode forkortet til fire år (indfasning over to år)
- Ret og pligt til aktivering for alle unge efter seks måneders ledighed
- AF-tilmelding på første ledighedsdag
- Særreglen om 50-59-åriges rådighed begrænses til de 55-59-årige
- Målrkning af lediges uddannelse
- Positivlisten for uddannelsesorlov erhvervsrettes
- Voksenlærlingeordning udvides
- Krav om aktivering i 75 pct. af tiden i aktivperioden indføres

Finanslovsaftalen for 2000

- Servicejob
- Arbejdspraktik
- Fleksibilitet i aktiveringsindsatsen over for ledige på 58 og 59 år
- Forsøg med ændringer af rammerne for aktiveringsindsatsen i Ringkøbing og Århus

Aftale om "Flere i arbejde" (2002)

- Kontakt med AF minimum hver tredje måned
- Nye minimumskrav til aktivering; 75 pct.-kravet afskaffes
- Loft over kontanthjælpen
- Nye regler for dimittender mfl.
- Strammere rådighedsregler
- Tilløb til et enstrengt arbejdsmarkedssystem

Kilde: Finansministeriet (1999), Arbejdsministeriet (2000) og Beskæftigelsesministeriet (2002).

**Serviceeftersynet:
Ret og pligt til
aktivering**

Allerede året efter arbejdsmarkedsreformen i 1994 kom det såkaldte serviceeftersyn, hvor der skete en stramning af rådighedsreglerne og en skærpelse af sanktionerne ved afslag på aktiveringstilbud. Der indførtes en ret og pligt til aktivering i op til fuld tid efter fire års ledighed, dvs. i op til tre år.

**1996-reform:
Fremrykning af
aktivering;
ungeindsatsen**

I 1996 blev det besluttet at fremrykke ret og pligt til aktivering til efter to år og afkorte ydelsesperioden til fem år (fuldt indfaset pr. 1. januar 1998). En særlig ungeindsats blev indført, således at ledige unge under 25 år uden uddannelse fik ret og pligt til 18 måneders uddannelse/jobtræning efter seks måneders ledighed. Samtidig blev deres understøttelse halveret for at sidestille niveauet med uddannelsesstøtte i øvrigt. Endelig blev beskæftigelseskravet ved optjening af dagpengereget i ordinær beskæftigelse skærpet fra 26 til 52 uger.

**Skærpelser i 1997
og 1998:
Pligt til tage rimeligt
arbejde**

I forbindelse med vedtagelserne af finanslovene for 1997 og 1998 skete der nogle mindre skærpelser i arbejdsmarkedspolitikken. Ledige skulle nu tage imod rimeligt anvist arbejde efter seks måneders ledighed og acceptere op til fire timers samlet transporttid dagligt.

**1999-reform:
Ret og pligt til
aktivering efter ét
års ledighed**

Reformen i 1999 indebar en yderligere fremrykning af ret og pligt til aktivering til efter et års ledighed, og derved kom den samlede ydelsesperiode ned på fire år (fuldt indfaset pr. 1. januar 2001). Ungeindsatsen blev udvidet til også at omfatte unge med en erhvervskompetencegivende uddannelse. Pligten til at tage imod rimeligt anvist arbejde blev sat yderligere ned til efter tre måneders ledighed. Særreglen om forlænget ret til dagpenge for 50-59-årige blev begrænset, og voksenlærlingeordningen fra 1997 blev udvidet.

**Flere i arbejde:
75 pct.-kravet
afskaffes**

Den politiske aftale om "Flere i arbejde", der blev indgået i efteråret 2002, indebærer en række nye arbejdsmarkedspolitiske tiltag. Aftalen lægger op til forenklinger i arbejdsmarkedspolitikken, og et væsentlig element er en målrettet anvendelse af aktiveringstilbud. Som konsekvens bliver 75 pct.-kravet til aktivering afskaffet, og der vil ikke længere blive sondret mellem dagpenge- og aktivperiode. Fremover skal ledige efter det første ledighedsår som minimum aktiveres, hver gang de ikke har haft kontakt med arbejdsmarkedet i seks

måneder. Der skal være kontakt med AF mindst hver tredje måned, hyppigere hvis den ledige ikke selv kan finde fodfæste på arbejdsmarkedet.

Reel reduktion af ydelser

På enkelte områder vil der ske en reel reduktion af ydelser, selvom de generelle satser for kontanthjælp og dagpenge ikke sænkes. Således kommer der (tidligst fra 2004) et loft over kontanthjælpen, der træder i kraft efter seks måneder, med henblik på at gøre det mere økonomisk fordelagtigt at komme i arbejde. Loftet beregnes som en andel af højeste dagpenge. Der er dog fastsat en øvre grænse på 2.500 kr. om måneden for familier og 1.250 kr. for enlige for, hvor meget ydelsen kan reduceres. Det øvre loft for nedtrapningen af kontanthjælp er permanent, dvs. det gælder også for personer, der kommer ind i systemet. Dimittender får først ret til udbetaling af dagpenge efter syv måneders medlemskab af en a-kasse. Kontanthjælpen for unge under 25 år nedsættes til SU-niveau seks måneder efter arbejdsmarkedstilbud. Dette tilbud skal senest komme efter tre måneder og vil for unge uden kompetencegivende uddannelse være et uddannelsesstilbud. For 25-29-årige vil der som hovedregel ikke længere gives kontanthjælp eller dagpenge under SU-berettigede uddannelser. Denne gruppe skal nu have et arbejdsmarkedstilbud efter seks måneder (ledige uden kompetencegivende uddannelse har ret til et uddannelsesstilbud).

Generel stramning af regler

Generelt vil der ske en stramning af rådighedskrav, og sanktioner vil blive skærpet. Det indebærer bl.a. større krav til geografisk mobilitet og krav om at tage imod rimeligt arbejde fra dag ét. Endvidere skal Arbejdsdirektoratet kontrollere a-kassens afgørelse i sager, hvor AF underretter a-kassen om negative hændelser (f.eks. udeblivelse fra møde med AF eller aktivering), og hvor a-kassen ikke pålægger medlemmet sanktion.

Indførelse af enstrengt system

Den nye arbejdsmarkedsreform har også taget tilløb til indførelse af et enstrengt system, hvor samme principper og vurderinger i arbejdsmarkedsindsatsen skal gælde over for forsikrede og ikke-forsikrede ledige. Andre aktører skal kunne inddrages i kontakt- og formidlingsarbejdet samt i gennemførelsen af arbejdsmarkedsrettede tilbud.

Det rummelige arbejdsmarked og aktiv socialpolitik

Kommunerne er ansvarlige for aktivering efter loven om aktiv socialpolitik af kontanthjælpsmodtagere. Instrumenterne er de samme som i den aktive arbejdsmarkedspolitik, dvs. primært jobtræning og uddannelse. Kontanthjælpsmodtagerne har oftere en løsere tilknytning til arbejdsmarkedet end forsikrede i dagpengesystemet, og omfattende aktivering og revalidering kan være nødvendig. I de senere år er der kommet mere fokus på det "rummelige" arbejdsmarked, der skal give plads til personer med nedsat arbejdsevne. Det er sket i erkendelse af, at antallet af langvarige kontanthjælpsmodtagere ikke er faldet trods det generelle fald i ledigheden, jf. Kommunernes Landsforening mfl. (2000). At få denne gruppe af personer ind på arbejdsmarkedet tjener flere formål. Ud over at lette presset på de offentlige udgifter og øge det effektive arbejdsudbud har det også stor social værdi for de berørte.

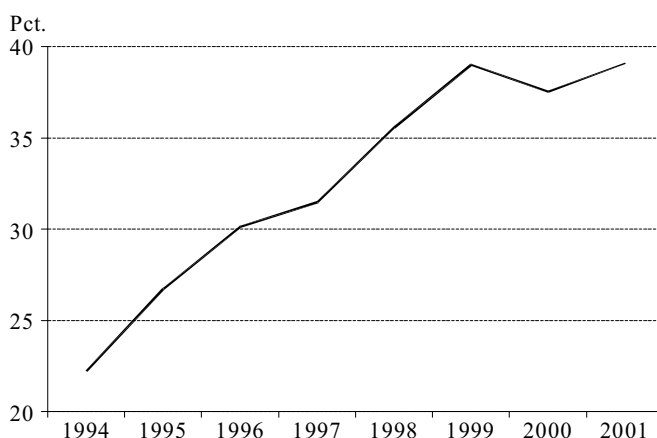
Fleksjob og skånejob

Et af instrumenterne i forhold til gruppen af personer med nedsat arbejdsevne er ordningen med fleksjob, som blev oprettet i 1998 og afløste 50/50-ordningen med et fast løntilskud på halvdelen af lønnen. Til et fleksjob er knyttet et løntilskud, hvis størrelse afhænger af den individuelle arbejdsvennedækkelse. Fleksjob kan betragtes som et alternativ til førtidspension. Tilbud om fleksjob gives til personer med varigt nedsat arbejdsevne, når mulighederne for at skabe en tilknytning til arbejdsmarkedet på normale vilkår er udtømte. Modtagere af social pension (hovedsageligt førtidspension), der stadig har nogen arbejdsevne i behold, kan af kommunen gives et tilbud om skånejob med løntilskud. Ordningen med servicejob i stat, kommuner, amtskommuner, humanitære organisationer og visse selvejende institutioner, der var målrettet langtidsledige over 48 år, ophører i år. I Det Økonomiske Råd (2000) findes en mere udtømmende beskrivelse af den aktive socialpolitik.

Større vægt på aktive ordninger

De arbejdsmarkedspolitiske tiltag i det seneste årti har ført til, at arbejdsmarkedspolitikken i dag i langt højere grad baseres på aktive foranstaltninger. Figur II.3 illustrerer, at aktiveringsgraden målt som antallet af personer i aktivering i forhold til antallet af ledige og aktiverede næsten er fordoblet siden 1994. Denne udvikling afspejler bl.a. fremrykningen af aktiveringen.

Figur II.3 Aktiveringsgrad



Anm.: Aktiveringsgraden måler antallet af deltagere i aktive arbejdsmarkedsforanstaltninger i forhold til antallet af ledige og deltagere i aktive foranstaltninger.

Kilde: Danmarks Statistik, *Statistisk Tiårsoversigt*.

Passive ordninger

Arbejdsløshedsunderstøttelse er i sig selv en passiv ordning, men kan være betinget af en række krav til den ledige om at stå til rådighed for arbejdsmarkedet, herunder acceptere passende anvist arbejde. Andre passive ordninger er efterløn, overgangsydelse og forskellige orlovsordninger.

Efterløn

Efterløn blev indført i 1979 som en arbejdsmarkedsordning, som gjorde det muligt for 60-67-årige medlemmer af en a-kasse at gå tidligt på pension. Den oprindelige målgruppe var nedslidte, og tankegangen var, at deres tilbagetrækning fra arbejdsmarkedet åbnede mulighed for at ansætte unge ledige og dermed stille begge grupper bedre. Dette kom i praksis ikke til at afhjælpe ledighedsproblemet. Efterlønsordningen har fået stor popularitet, og omkring halvdelen af alle berettigede har i de seneste år benyttet muligheden for at gå på efterløn, svarende til omkring 160.000 modtagere. Som konsekvens af den store offentlige andel i finansieringen har ordningen fået karakter af at være en meget udbredt velfærdsordning, hvilket ikke var tilsigtet ved dens indførelse. Samtidig har situationen på arbejdsmarkedet ændret sig, og med udsigt til mangel på

arbejdskraft blev efterlønsordningen i forbindelse med arbejdsmarkedsreform III i 1999 omlagt, således at det blev økonomisk fordelagtigt at udskyde tilbagetrækningen fra arbejdsmarkedet til 62-års-alderen; folkepensionsalderen blev ved samme lejlighed sat ned til 65 år. Endvidere blev efterlønnens anciennitetskrav til medlemskab af a-kasse sat op med fem år til 25 år, og der blev indført et efterlønsbidrag.

Overgangsydelse

Muligheden for at gå på overgangsydelse var i kraft i 1992-95. Ydelsen var et tilbud til langtidsledige 50-59-årige om en fast understøttelse, hvis de varigt forlod arbejdsstyrken. Ca. 16.000 personer er stadig på overgangsydelse i 2002.

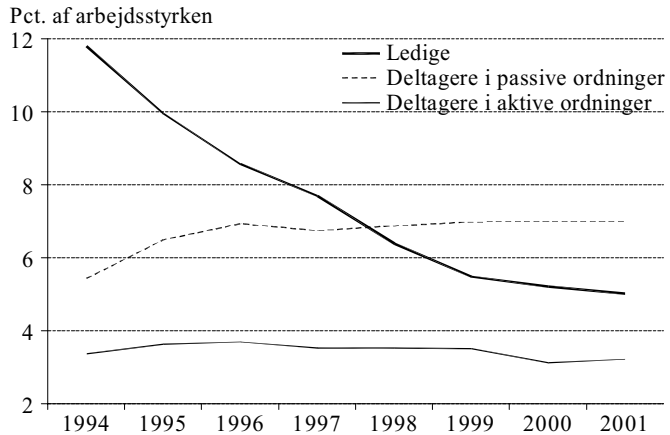
Passive orlovsordninger

Med arbejdsmarkedsreformen i 1994 kom der også nye/udvidede muligheder for at holde orlov: forældreorlov, sabbatorlov (afskaffet igen i 1999) og uddannelsesorlov (afskaffet igen i 2000). Idéen var, at orlov ville skaffe midlertidige job, som kunne besættes af ledige, der derved ville få en chance for at komme ind på arbejdsmarkedet. Adgang til orlov var også åben for ledige og deltagere i arbejdsmarkedsforanstaltninger, og i praksis kom mange fra disse grupper. Orlovsordningerne blev derved en måde at forlænge perioden for modtagelse af ydelser på og forringede endvidere mulighederne for rådighedsafprøvning. Desuden førte muligheden for at tage orlov i nogle tilfælde til større mangel på arbejdskraft (f.eks. sygeplejersker).

Stigende antal deltagere i ordninger

Samlet set har antallet af personer på efterløn, orlov og aktive arbejdsmarkedspolitiske ordninger været stigende i perioden 1994-2001. Disse personer på forskellige ordninger bidrager ikke eller ikke fuldt ud til produktionen, og sammen med de ledige udgjorde de omregnet til helårspersoner 15 pct. af arbejdsstyrken i 2001, jf. figur II.4. I 1994 var andelen 21 pct. Dertil kommer de ikke ubetydelige ressourcer, der er forbundet med at gennemføre aktiveringsprogrammer og uddannelser, anviser arbejde og kontrollere, at de ledige opfylder rådighedskrav.

Figur II.4 Antal ledige og antal deltagere i arbejdsmarkedspolitiske foranstaltninger



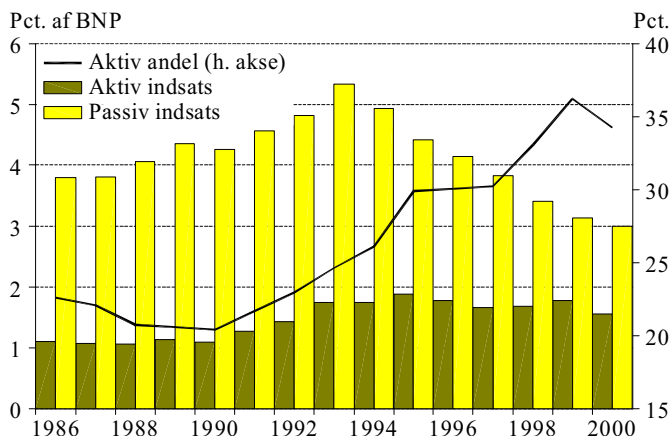
Anm.: Passive foranstaltninger omfatter orlov til sabbat, orlov til børnepasning, overgangsydelse og efterløn. Aktive foranstaltninger omfatter støttet beskæftigelse, orlov til uddannelse, uddannelse, integrationsydelse og anden aktivering.

Kilde: Danmarks Statistik, *Statistisk Tiårsoversigt*.

Store udgifter til aktivering

Udgifterne til den aktive arbejdsmarkedsindsats har i forhold til BNP været stort set uændret siden 1994, jf. figur II.4. Dette afspejler primært, at antallet af deltagere i arbejdsmarkedspolitiske foranstaltninger har ligget på samme niveau (omkring 50.000 personer) i hele perioden. I samme periode er ledigheden faldet, så det konstante niveau kan være udtryk for fremrykket aktivering (dvs. højere aktiveringsgrad), jf. figur II.2. Udgifterne til den passive arbejdsmarkedsindsats inklusive understøttelse er naturligt nok faldet i takt med ledighedsfaldet og stramninger af muligheder for at gå på orlov. Som konsekvens af uændrede udgifter til den aktive indsats og faldende udgifter til den passive indsats bruges i dag et forholdsvis større beløb til den aktive indsats.

Figur II.5 Udgifter til arbejdsmarkedspolitiske foranstaltninger



Anm.: Passiv indsats er inklusive udgifter til understøttelse. Aktiv indsats er inklusive udgifter til administration. Aktiv andel angiver udgifterne til den aktive indsats i forhold til de samlede udgifter.

Kilde: OECD (2002b).

Understøttelses-systemet

Mens arbejdsmarkedspolitikken på mange områder er ændret i 1990'erne, er satserne for understøttelse blevet fastholdt. Understøttelsen ligger på 90 pct. af den tidligere løn, dog med en øvre grænse på 3.020 kr. pr. uge (2002-beløb), således at kompensationsgraden er faldende i lønniveauet. Understøttelsesniveau betyder, at gevinsten ved at komme i beskæftigelse for nogle ikke er særlig stor. Det kan føre til en mindre effektiv jobsøgningsindsats og større krav til jobtilbud for accept. Omvendt giver det også den ledige mulighed for at vente på det rigtige tilbud, hvilket i sidste ende kan betyde en bedre udnyttelse af arbejdstagerens kvalifikationer. Den høje kompensationsgrad skal bl.a. ses i lyset af de i europæisk sammenhæng relativt lempelige regler for afskedigelser, jf. f.eks. Nicoletti mfl. (2000). I kapitel III findes en mere detaljeret gennemgang af det danske understøttelsessystem.

II.3 Den danske arbejdsmarkedsmodel

Grundlæggende træk ved den danske model

De institutionelle rammer for arbejdsmarkeds- og socialpolitikken varierer betydeligt mellem de europæiske lande. Kernen i den danske model er på den ene side løsning af konflikter om løn- og arbejdsforhold gennem institutionaliserede forhandlinger mellem arbejdsmarkedets parter, og på den anden side skabelse af konsensus mellem disse parter som forudsætning for gennemførelse af politiske initiativer på arbejdsmarkedsområdet. De politiske initiativer gennemføres typisk som trepartsforhandlinger mellem DA, LO og regeringen.

Høje organisations- og dækningsgrader i Danmark

Et centralt element i den danske model er høje organisationsgrader på både arbejdstager- og arbejdsgiversiden. Organisationsgraderne for arbejdstagerne er i de fleste vestlige lande faldet i 1980'erne og 1990'erne, mens de skandinaviske lande har oplevet en stagnation i organisationsgraderne. For Danmarks vedkommende er der således sket et beskedent fald i organisationsgraden for arbejdstagere fra 79 pct. i 1985 til 76 pct. i 1998, hvilket dog stadig er et relativt højt niveau i international sammenhæng, jf. Det Økonomiske Råd (2001). Også dækningsgraden, dvs. i hvilken udstrækning de forhandlede overenskomster er dækkende for ikke-medlemmer, er høj i Danmark; i 2000 var dækningsgraden 83 pct., jf. Scheuer og Madsen (2000).

Kernen i den danske model udviklet fra 1899 til 1930'erne

Fra septemberforliget i 1899 og frem til 1930'erne blev der udviklet en aftalemodel om løn og arbejdsforhold med følgende kendetegn, jf. Due og Madsen (1999):

- Et gennemorganiseret arbejdsmarked med stærke organisationer for både lønmodtagere og arbejdsgivere.
- Centraliserede forhandlingsrunder, hvor overenskomster afgøres i et synkroniseret forløb hvert andet år. Den statslige forligsinstitutions kompetence til at fremsætte sammenkædede mæglingsforslag er et afgørende element i sikringen af en samlet afgørelse, der koordinerer resultatet på tværs af områder.
- Et konsensusbaseret forhold mellem organisationerne og et relativt lavt niveau af arbejdsstandsninger og andre former for konflikter.

- En aftalemæssig regulering af stort set alle forhold på arbejdsmarkedet gennem dette overenskomstsysteem, dvs. et frivilligt og uafhængigt system med en begrænset regulering via lovgivning.

Centrale lønforhandlinger oprindeligt arbejdsgiverønske

Det centrale element i denne historiske model prægede udviklingen på arbejdsmarkedet frem til et opbrud i løbet af 1970'erne og 1980'erne. I septemberforliget af 1899 var det centrale element et arbejdsgiverønske for at undgå den såkaldte omgangsskrue, hvor fagforeninger pressede lønnen op på enkeltvirksomheder på skift for at hæve det generelle lønniveau. Det er tankevækkende, at bevægelsen i retning af mere decentrale lønforhandlinger de senere år afspejler et arbejdsgiverønske.

Centraliseret decentralisering i 1980'erne og 1990'erne

Forandringerne i aftale- og overenskomstsysteem i 1980'erne og ikke mindst i 1990'erne har drejet sig om at skabe større mulighed for påvirkning af løn og aftaleforhold i de enkelte virksomheder inden for centrale rammeaftaler. "Centraliseret decentralisering" er betegnelsen for denne bevægelse mod øget lokal aftalefrihed, jf. Due og Madsen (1999). De centrale kontrolmekanismer i de decentrale forhandlinger er, at konfliktretten er central, at DA skal godkende de overenskomster, medlemsorganisationerne indgår, og at forligsmanden kan sammenkæde overenskomstområderne. Endvidere har det betydning, at overenskomstparterne ved centrale aftaler på brancheniveau om arbejdsmarkedspensioner, arbejdstid mv. har lagt beslag på en væsentlig del af det, hovedorganisationerne signalerer som ramme for decentrale lønstigninger.

To lønsystemer

Den øgede decentralisering har haft betydning for lønsystemerne. Overordnet set eksisterer der to forskellige lønsystemer med lønsatser:

- normalløn
- minimalløn/mindstebetalingssats

Principielle forskelle mellem lønsystemer

På normallønsområdet fastlægges den største del af lønnen ved branchevise forhandlinger. Normallønnen og de overenskomstmæssige tillæg er ens for alle. Derudover ydes personlige tillæg og lokalt aftalte tillæg. På minimalløns- og minstebetalingss-

satsområdet er der i selve overenskomsten kun lagt en bundgrænse for lønmodtagernes personlige løn, og der er ret til lokale lønforhandlinger en gang om året – med mindre andet aftales. Dette betyder, at virksomhedsspecifikke forhold forholdsvis hurtigt kan slå igennem på lønnen. En principiel forskel mellem minimalløns- og mindstebetalingssatsområdet er, at minimallønsområdet fastlægger en egentlig grundløn, hvortil kommer eventuelle personlige tillæg, der ikke er overenskomstfastsatte. Mindstebetalingssatsen er derimod udtryk for et garanteret minimum for den samlede løn og er således ikke en grundløn.

Normallønsområdet betyder mindre

Af tabel II.2 fremgår udviklingen i de enkelte lønsystemers udbredelse. Normallønsområdet er blevet kraftigt reduceret på områder dækket af LO og DA, og der er tendens til satsløse overenskomster i servicesektoren, med butikssektoren som en vigtig undtagelse. Inden for den offentlige sektor og finanssektoren har lønsystemerne flere fællestræk med normallønsystemet, men også her er der i stigende omfang etableret adgang til lokalt at aftale individuelle tillæg. Det er f.eks. sket med introduktionen af “Ny Løn” i den offentlige sektor.

Forskelle mellem lønsystemer mindre i praksis

Forskellene mellem lønsystemerne er dog mindre i praksis, jf. Arbejdsministeriet (1999). Det er blevet mere almindeligt med supplerende tillæg på normallønsområdet som virksomhedstillæg, funktionstillæg og lokale bonusordninger, der er præsta-

Tabel II.2 Lønsystemer på DA/LO-området

	1989	1991	1993	1995	1997	2000
	----- Pct. -----					
Normalløn	34	19	16	16	16	15
Minimalløn	32	37	13	12	21	23
Mindstebetalingssats	30	40	67	61	46	42
Uden lønsats	4	4	4	11	17	20
I alt	100	100	100	100	100	100

Kilde: DA (2002).

tionsafhængige. På en del minimallønsoverenskomster skal der princippet finde en systematisk vurdering sted af de enkelte medarbejders dygtighed, erfaring, uddannelse osv. som baggrund for fastlæggelse af lønnen i virksomheden. Det er ikke sikkert, at der altid finder en sådan individuel og systematisk vurdering sted, hvilket indebærer, at muligheden for individualisering næppe udnyttes fuldt ud.

Har decentralisering påvirket løndannelsen?

Det er et åbent spørgsmål, om den decentralisering af løndannelsen, der er foregået, har givet sig udslag i, at lønnen i højere grad afspejler individuel produktivitet og virksomhedsspecifikke forhold. Dette diskuteres kort i kapitel III.

Decentralisering og fleksibel ugentlig arbejdstid

Et andet aspekt af decentraliseringen vedrører mulighederne for lokalt at aftale fleksibel arbejdstid, herunder at variere det ugentlige timetal. Variationen i det ugentlige timetal, som stort set alle lønmodtagere på DA/LO-området har adgang til, indebærer, at arbejdstiden skal være 37 timer i gennemsnit inden for en given periode. For $\frac{2}{3}$ af de ansatte på DA-området var denne periode – benævnt referenceperioden – i 2000 12 måneder eller derover, jf. DA (2002).

EU-samarbejde om social- og arbejdsmarkedspolitik

EU-landene har i de seneste 10-15 år intensiveret samarbejdet om det social- og arbejdsmarkedspolitiske område. Baggrunden herfor har været ønsket om at styrke den "sociale dimension" i EU sideløbende med udbygningen af det indre marked – herunder sikring af arbejdskraftens frie bevægelighed. Reguleringen af arbejdsmarkedet i EU-regi har for alvor taget fat siden det sociale charter i 1989, hvor EU-landene vedtog en hensigtserklæring om at samarbejde om at sikre EU-borgernes sociale rettigheder. Centrale EU-direktiver på arbejdsmarkedsområdet vedrører arbejdsmiljø, tilrettelæggelse af arbejdstiden, beskyttelse af unge på arbejdspladsen, ligestilling mellem mænd og kvinder, kollektive afskedigelser, virksomhedsoverdragelse, deltidsarbejde, europæiske samarbejdsudvalg og ansættelsesbeviser.

Øgede muligheder for brug af kvalificerede flertal

Traktaten om Den Europæiske Union (Maastricht-traktaten), der trådte i kraft i 1993, øgede mulighederne for samarbejde om arbejdsmarkedspolitikken i EU. På en række yderligere områder blev det nu muligt at vedtage forslag fra Kommissio-

nen med kvalificeret flertal blandt medlemsstaterne, hvor der tidligere var påkrævet enstemmighed. Et EU-direktiv om oprettelse af europæiske samarbejdsudvalg er eksempelvis vedtaget med kvalificeret flertal. Forslaget indebærer, at virksomheder, der har aktiviteter i en række EU-lande, skal oprette et transnationalt samarbejdsudvalg for alle disse aktiviteter.

Nye muligheder for arbejdsmarkedets parter på EU-plan

En anden nyskabelse som følge af Traktaten om den Europæiske Union er, at de fælleseuropæiske sammenslutninger af arbejdsmarkedets parter, EFS på arbejdstagersiden samt CEEP og UNICE på arbejdsgiversiden, har fået mulighed for indflydelse på EU-reguleringen. Arbejdsmarkedets parter på europæisk plan kan indgå kollektive aftaler, der kan erstatte kommende EU-direktiver. Et eksempel herpå er en europæisk aftale om rettigheder for personer, der udfører telearbejde, som har overflødiggjort et EU-direktiv.¹

EU's strategi for beskæftigelse

Med Amsterdam-traktaten, der trådte i kraft i 1999, kom bekæmpelse af arbejdsløshed i centrum. EU's beskæftigelsesstrategi, der ofte betegnes som Luxembourg-processen, indebærer fastlæggelse af fælles retningslinjer for beskæftigelsen og udarbejdelse af nationale handlingsplaner for beskæftigelsen. På baggrund af handlingsplanerne har Kommissionen mulighed for at fremsætte forslag om henstillinger vedrørende landenes beskæftigelsespolitik. Hverken retningslinjer eller henstillinger er juridisk forpligtende for landene, men regeringerne har forpligtet sig politisk til at arbejde for disse mål. I 1999 kom der retningslinjer, der bl.a. fastslog, at unge ledige skal have tilbudt aktivering senest efter seks måneders ledighed, mens fristen for voksne ledige er 12 måneder. Mindst 20 pct. af de ledige skal deltage i uddannelsesaktivering.

Lissabon 2001 og den åbne koordineringsmetode

Det Europæiske Råd holdt møde i Lissabon i 2001 om beskæftigelse og økonomiske reformer. I den sammenhæng blev der introduceret en ny arbejdsmetode, den såkaldte åbne koordinering, som indebærer fælles mål, hvor hver enkelt medlems-

1) Telearbejde er arbejde, der via IT udføres tilbagevendende og på afstand af arbejdsgiveren, f.eks. hjemmefra, efter aftale mellem arbejdsgiver og arbejdstager.

stat selv bestemmer de nødvendige virkemidler.

II.4 Arbejdsmarkedspolitiske erfaringer i Storbritannien og Holland

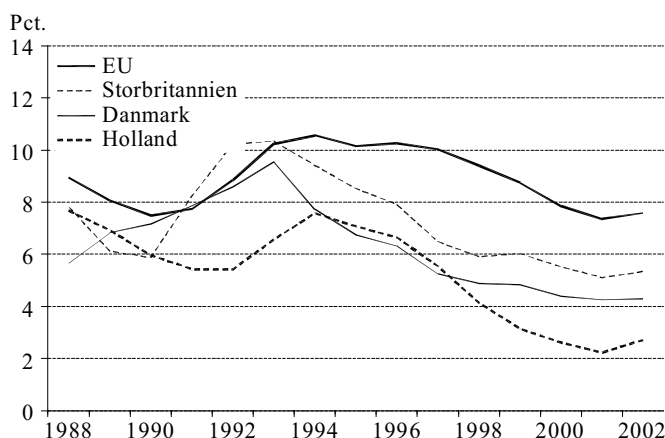
Arbejdsløshedsudviklingen i Holland og UK skiller sig ud

Arbejdsløsheden har ligget på et højt niveau i mange europæiske lande igennem 1990'erne, og der har derfor været en betydelig diskussion i hele EU om muligheden for at nedbringe den høje ledighed. En del af diskussionen har drejet sig om muligheden for via arbejdsmarkedspolitikken at sænke ledigheden. Tre lande – Danmark, Storbritannien og Holland – har tiltrukket sig opmærksomhed i kraft af et markant fald i ledigheden, jf figur II.6. I Storbritannien har udviklingen oven i købet resulteret i, at arbejdsløsheden fra at ligge over EU-gennemsnittet nu ligger under. De tre lande har fået nedbragt ledigheden, men som det fremgår af det følgende, er det sket ved hjælp af vidt forskellige ændringer af arbejdsmarkedspolitikken.

En del af faldet skyldes bedre konjunkturudvikling

En del af faldet i ledigheden i 1990'erne kan tilskrives en bedre konjunkturudvikling i de tre lande. Konjunkturudviklingen i EU-området var i den periode præget af konsolidering af de offentlige budgetter og en relativ høj rente i mange lande som følge af valutakursbindingen inden for EU. Holland havde i den forbindelse en gunstig udgangssituation, idet der var overskud på de offentlige finanser, og den hollandske rente var tæt på den tyske. Gyldens binding til D-marken i den foregående periode havde således resulteret i, at der blev opnået troværdighed i pengepolitikken. Storbritannien forlod ERM-samarbejdet i 1992, og det efterfølgende rentefald og svækkelsen af pundet i forhold til de europæiske valutaer betød, at Storbritannien opnåede en større gevinst af konjunkturopsvinget i USA og et langvarigt indenlandsk opsving.

Figur II.6 Ledighed



Anm.: Ledigheden er opgjort ved et standardiseret mål for at sikre bedre overensstemmelse i opgørelsen mellem landene.

Kilde: OECD (2002c).

De tre lande har også gennemført ændringer i arbejdsmarkedspolitikken

Ud over den positive konjunkturudvikling er et fælles træk ved de tre lande, at de alle har gennemført betydelige ændringer i arbejdsmarkedspolitikken. Ændringerne i arbejdsmarkedspolitikken i Holland og Storbritannien omfatter både ændrede rammer for lønforhandlingerne samt tiltag i den aktive og passive arbejdsmarkedspolitik. Udformningen af de tiltag, der er iværksat, er dog markant forskellige i de to lande. Formålet med dette afsnit er at beskrive ændringer i arbejdsmarkedspolitikken i de to lande, og hvilken betydning disse tiltag kan have haft for udviklingen i arbejdsløsheden.

Høj kompensation i Holland, lav i Storbritannien

Arbejdsløshedsforsikringen er indrettet forskelligt i de tre lande. I Holland er kompensationsgraden forholdsvis upåvirket af det tidligere indkomstniveau, hvorimod kompensationsgraden er højest for de lavtlønnede i Storbritannien og Danmark, jf. OECD(2002a). Holland har det højeste understøttelsesniveau, mens Storbritannien har det laveste. I Holland er forsikringsperiodens længde afhængig af, hvor mange år lønmodtageren har været beskæftiget. Den vokser således fra seks måneder, hvis beskæftigelsesperioden er under fire år til fem år efter 40 års beskæftigelse. Efter udløbet af forsikrings-

perioden nedsættes beløbet betydeligt og bliver samtidig indkomstafhængig. Denne understøttelse udbetales i op til to år. I Storbritannien udbetales der arbejdsløshedsforsikring i et halvt år. Derefter er støtten indkomstafhængig, men formelt tidsubegrænset. I praksis er der dog en grænse på ca. 10 måneder for personer mellem 18 og 24 år og 21 måneder for personer over 24 år som følge af "New Deal", jf. nedenfor.

Udgifter til arbejdspolitiske foranstaltninger

Udgifterne til arbejdsmarkedspolitiske foranstaltninger er markant højere i Holland end i Storbritannien. I Holland svarer udgifterne således til 3½ pct. af BNP, mens udgifterne i Storbritannien kun svarer til 1 pct. af BNP, jf. OECD (2002b). Til sammenligning svarer udgifterne i Danmark til ca. 4½ pct. af BNP. Forskellen i udgifter mellem Danmark og Holland skyldes større udgifter til passive arbejdsmarkedspolitiske ordninger herhjemme. En del af denne forskel skyldes, at ledigheden er lavere i Holland. I Storbritannien er udgifterne lavere til både den aktive og den passive arbejdsmarkedspolitik. Den lavere udgift til de passive ordninger skyldes bl.a. et lavere understøttelsesniveau i Storbritannien.

Storbritannien:

I løbet af 1980'erne frem til midten af 1990'erne blev de arbejdsmarkedspolitiske rammer ændret radikalt i Storbritannien. Disse ændringer omfattede:

- Love til svækkelse af fagforeningerne
- Nedsættelse af kompensation ved ledighed
- Fjernelse af mindstelønnen
- Skærpet behovsprøvning
- Beskæftigelsestilskud til lavtlønnede
- Nedsættelse af indkomstskatten
- Målretning af arbejdsmarkedspolitik, øget rådighedsforpligtigelse og krav om jobsøgning
- Tvungne samtaler for ledige
- Øget fokus på uddannelse og oplæring

Svækkelse af fagforeningerne

Thatcher-regeringen, der tiltrådte i 1979, var af den opfattelse, at fagforeningerne havde hovedansvaret for de økonomiske problemer i Storbritannien. Der blev derfor i 1980'erne og starten af 1990'erne vedtaget en række love, der havde til formål at svække fagforeningernes magt. Desuden blev de så-

kaldte "Wage Councils", der fastsatte mindstelønnen, afskaffet, og lønmodtagernes ansættelsestryghed blev via lovgivningen svækket. Disse ændringer af rammerne for løndannelsen har resulteret i, at antallet af fagforeningsmedlemmer og andelen af lønmodtagere, der er dækket af en overenskomst, er mindsket betydeligt.

Øgede incitament til beskæftigelse

Arbejdsløshedsunderstøttelsen blev nedsat og arbejdsmarkedspolitikken blev også gjort mere målrettet. Udgifterne er som tidligere nævnt målt i forhold til BNP betydeligt lavere end i andre EU-lande. Der blev også foretaget ændringer i social- og skattepolitikken for at øge incitamenterne til at arbejde. Der blev indført et beskæftigelsestilskud til lavindkomstfamilier, hvor mindst et familiemedlem var i beskæftigelse i minimum 16 timer pr. uge.

Job-centre

Siden 1990 er der sket en gradvis sammenslutning af de instanser, der varetager henholdsvis arbejdsformidling og udbetaling af arbejdsløshedsunderstøttelse. Det er sket for bedre at sikre både en mere effektiv kontrol af og støtte til de lediges jobsøgning.

New Deal

Siden Labour-regeringen trådte til i 1998, er der imidlertid gennemført en række tiltag, der har styrket fagforeningerne på det formelle plan. En national mindsteløn er blevet indført, ligesom der er gennemført en ændring af den aktive arbejdsmarkedspolitik under navnet "New Deal". Den indebærer en styrkelse af initiativerne for at få de ledige i beskæftigelse bl.a. ved at tilknytte en personlig rådgiver til den ledige. I første omgang er ordningen især rettet mod unge ledige mellem 18 og 24 år og langtidsledige over 24 år (ledig mere end 1½ år). De unge kan komme i støttet beskæftigelse eller påbegynde en uddannelse efter 4 måneders ledighed, og de langtidsledige skal deltage i forskellige aktiveringsforanstaltninger. En samlet vurdering af effekten af ændringen i den aktive arbejdsmarkedspolitik er forbundet med betydelig usikkerhed. Flere undersøgelser er ikke opløftende, jf. OECD (2002d). Vurderingen i disse undersøgelser er således, at mellem 50 og 80 pct. af deltagerne selv ville have fundet beskæftigelse, hvis de ikke havde deltaget i et program (dødsvægtstab). Analyser af de efterfølgende beskæftigelsesmuligheder for deltagerne viser, at

ca. 40 pct. af de unge og 85 pct. af de langtidsledige har fastholdt jobbet 13 uger efter programafslutning. Imidlertid indikerer andre undersøgelser, hvor de samlede effekter er beregnet med en makroøkonomisk model, at den samlede økonomiske effekt har været positiv, jf. Layard (2000) samt White og Riley (2002).

Holland:

I løbet af 1980'erne og 1990'erne blev de arbejdsmarkeds-politiske rammer også ændret betydeligt i Holland. Disse ændringer indebar:

- Konsensusprægede lønforhandlinger
- Ophævelse af pristalsregulering af lønnen
- Nedsættelse af kompensationen ved ledighed
- Ingen regulering af mindstelønnen
- Nedsættelse af arbejdstiden
- Forbedrede vilkår for deltidsbeskæftigede
- Lempelse af regler for midlertidige ansættelser

Konsensus

Indgåelsen af den såkaldte Wassenaar-aftale i 1982 betegnes ofte som starten på "den hollandske model". Den indebar en overgang til en mere konsensuspræget politik mellem arbejdsgivere og fagforeninger. Aftalen indebar, at arbejdsgiverne indvilligede i en nedsættelse af den ugentlige arbejdstid, og fagforeningerne accepterede at opgive pristalsreguleringen af lønningerne og at afdæmpe lønkravene. Det blev aftalt at fjerne hindringer for midlertidige ansættelser, og deltidsansatte blev sikret samme rettigheder til sociale ydelser, som gjaldt for fuldtidsansatte.

Lovgivningen understøttede ændringerne

I forlængelse af Wassenaar-aftalen forpligtede regeringen sig til at få styr på de offentlige budgetter og at reformere det sociale system. Dette resulterede i, at kompensationsgraden ved ledighed blev nedsat fra 80 til 70 pct. i løbet af 1980'erne, og at mindstelønnen ikke blev reguleret i 10 år. En række love blev også ændret for at gøre de institutionelle rammer mindre snærende. Det vedrørte regler for arbejdstidens længde og lempelse af regler i relation til deltidsbeskæftigelse. Ligeledes blev lovgivningen i forbindelse med ansættelser og afskedigelser lempet.

Undersøgelser viser, at rammerne for lønforhandlingerne betyder mest

Undersøgelser af de forskellige ændringer i løndannelsen og arbejdsmarkedspolitikken, der er foretaget i Storbritannien og Holland, viser, at ændringer i rammerne for lønforhandlingerne i begge lande har bidraget mest til nedbringelse af ledigheden, jf. Nickell og van Ours (2000). I begge lande har nedsættelsen af kompensationsgraden også givet et markant bidrag til at nedbringe ledigheden og i mindre omfang også skatterne. Tiltag i relation til den aktive arbejdsmarkedspolitik har imidlertid kun haft betydning for nedbringelsen af ledigheden i Holland.

Lønspredningen øget i UK

Ændringerne i rammerne for lønforhandlingerne og i arbejdsmarkedspolitikken har haft forskellig karakter i de to lande, og dette har resulteret i, at lønspredningen har udviklet sig væsentlig forskelligt i de to lande. I Storbritannien er lønspredningen i den nederste del af lønfordelingen blevet forøget. Forholdet mellem femte og første decil (D5/D1) i lønfordelingen er således blevet øget fra 1,68 til 1,81, mens forholdet i Holland har været stort set konstant, jf. Barrell og Genre (1999).

II.5 Sammenfatning og vurderinger

Mange ændringer i arbejdsmarkedsforhold

Forholdene på arbejdsmarkedet har ændret sig meget de sidste 10-15 år. Det gælder både de institutionelle rammer og selve udformningen af arbejdsmarkedspolitikken i bred forstand. Et væsentligt element i 1990'ernes arbejdsmarkedsreformer har været den aktive arbejdsmarkedspolitik med fokus på princippet om "ret og pligt" til aktivering og uddannelse. Tankegangen har været, at de økonomiske vilkår ikke skulle forringes for ledige, men de skulle hurtigere tilbage til ordinær beskæftigelse. Arbejdsmarkedets parter har spillet en vigtig rolle i omlægningen af arbejdsmarkedspolitikken, da beslutninger i vid udstrækning er blevet til ved trepartsforhandlinger.

Erfaringer fra Holland og Storbritannien

Erfaringerne fra Holland og Storbritannien viser, at både strukturelle tiltag på arbejdsmarkedet og konjunkturudviklingen har betydning for ledighedsniveauet. Blandt de strukturelle tiltag har ændringer i rammerne for løndannelsen haft størst betydning for nedbringelsen af ledigheden. Rammerne i

de to lande er dog blevet ændret på vidt forskellig måde. I Holland var det således en større konsensus mellem arbejdsgiver og fagforeninger, der medvirkede til at nedbringe ledigheden, mens fagforeningernes styrke blev svækket i Storbritannien af Thatcher-regeringen. Nedsættelse af kompensationsgraden ved ledighed har også betydet et fald i ledigheden i begge lande. Den aktive arbejdsmarkedspolitik har ligeledes påvirket ledighedsudviklingen, men det er især i Holland, at ledigheden er nedbragt som følge af den førte politik. Erfaringerne fra Holland og Storbritannien viser, at forskellige politiktiltag kan nedbringe ledigheden, men viser også, at tilrettelæggelsen af politikken har betydning for lønspredningen. I Storbritannien er lønspredningen således øget markant, mens den i Holland har været stort set uændret.

Styrker og svagheder ved gennemorganiseret arbejdsmarked

Det gennemorganiserede danske arbejdsmarked har en række samfundsmæssige konsekvenser. For det første er begge parter med til at sikre et smidigt og troværdigt aftale- og konfliktløsningssystem. For det andet sikrer fagforeningerne rimelige vilkår for arbejdstagerne. Endvidere kan fagforeninger reducere usikkerheden for den enkelte arbejdstager ved at arbejde for aflønningssystemer, hvor personer med ensartede kvalifikationer og erfaring får den samme løn, jf. Agell (2000). Der opstår dog problemer i en situation med ubalance mellem parternes styrkeforhold, som kan resultere i aftaler, der for ensidigt tilgodeser enten arbejdstager- eller arbejdsgiverinteresse. Herudover opstår der et problem, hvis de aftaler, som arbejdsmarkedets parter forhandler sig frem til, ikke kan accepteres af det politiske system.

Styrker og svagheder ved trepartsforhandlinger

Aftalemodellen og trepartsforhandlinger fremstilles ofte som en særlig dansk tradition. Men rene lovgivningsprægede modeller kan selvfølgelig have en mindst lige så stærk demokratisk forankring. Det politiske systems interesse i partsinddragelse er, at det kan sikre en mere effektiv implementering og efterlevelse af de indførte regler, fordi de berørte parter tildeles indflydelse og dermed ansvar. Hvis parterne ikke er i stand til at leve op hertil, vil politikernes accept af modellen forsvinde. Parternes interesse i aftalemodellen og trepartsforhandlinger er, at beslutningerne bedre kommer til at afspejle deres viden om specifikke forhold, da de ofte ved, hvor "skoen trykker". Svag-

heden herved er, at alle væsentlige justeringer og reformer må bygge på enighed mellem de store hovedorganisationer.

Den danske model er næppe bedre end institutionelle rammer i andre lande

Den særlige danske model, hvor regeringen sammen med arbejdsmarkedets parter indgår aftaler, nyder stor opbakning. De institutionelle rammer for arbejdsmarkeds- og socialpolitikken i andre europæiske lande adskiller sig fra den danske model. Det er imidlertid tankevækkende, at de forskellige institutionelle rammer i de europæiske lande i stort omfang muliggør forholdsvis ensartet regulering af og indgreb i arbejdsmarkedet. Eksempelvis er minimumslønnen aftalebestemt i Danmark, mens den i en række andre lande er politisk fastlagt. Globaliseringen og EU's indre marked betyder endvidere, at forholdene på de nationale arbejdsmarkeder i EU ikke kan afvige for meget fra hinanden, da landene konkurrerer om at tiltrække de samme virksomheder, og da den internationale konkurrence på produktmarkederne øges. På lang sigt må det derfor forventes, at de forskellige institutionelle rammer vil have begrænset betydning for virkemåden af de nationale arbejdsmarkeder. Dette understøttes af, at der allerede nu er mindre forskelle i arbejdsmarkedernes virkemåde i en række europæiske lande, end forskellene i institutionelle rammer umiddelbart tilsiger.

Ikke tilstrækkeligt at implementere EU-direktiver i aftalesystemet

EU-landene har i de senere år intensiveret samarbejdet om det social- og arbejdsmarkedspolitiske område. Der er som udgangspunkt en række brudflader mellem den danske arbejdsmarkedsmodel (kollektive rettigheder indgået ved frivillige aftaler mellem arbejdsmarkedets parter) og EU-reguleringen (individuelle rettigheder fastlagt ved direktiver). Alle direktiver er hidtil blevet implementeret ved aftaler mellem arbejdsmarkedets parter og supplerende lovgivning. Det er nødvendigt med supplerende lovgivning, hvis et direktiv også skal omfatte lønmodtagere, der ikke er dækket af en overenskomst. Arbejdstidsdirektivet blev forsøgt implementeret udelukkende ved aftaler mellem arbejdsmarkedets parter, men det ville EU-kommissionen ikke acceptere.

Dansk model næppe på EU-plan

De fælleseuropæiske sammenslutninger af arbejdsmarkedets parter kan indgå kollektive aftaler, der kan erstatte EU-direktiver. Et eksempel herpå er den omtalte europæisk aftale om

telearbejde. Perspektiverne for denne reguleringsform er dog højst usikre, da det er uklart, hvordan sådanne aftaler skal gennemføres nationalt og håndhæves. I flere central- og sydeuropæiske lande er der ydermere det problem, at fagforeningerne har lave organisations- og dækningsgrader. Hvis national implementering ikke sker inden for en passende tidshorisont, må det formodes at udløse et EU-direktiv.

Harmonisering af beskæftigelsespolitikken på EU-plan?

Også på andre områder af arbejdsmarkedspolitikken kan der anes tendenser til harmonisering på EU-plan. EU's beskæftigelsesstrategi indebærer, at unge ledige skal aktiveres inden seks måneders ledighed, mens voksne ledige skal have et tilbud inden 12 måneders ledighed. Endvidere anbefales det, at mindst 20 pct. af de ledige skal deltage i uddannelsesaktivering. Generelt er det positivt med koordinerede målsætninger for beskæftigelsespolitikken i EU, men det er dog tankevækkende, at der formuleres detaljerede og ensartede betingelser for politikens virkemidler. En fortsættelse af denne linje kan på sigt give medlemslandene vanskeligheder ved at tilpasse sig til asymmetriske stød – især i en situation, hvor den nationale stabiliseringspolitik i forvejen er pålagt bindinger gennem stabilitetspagten. For et land, der oplever en pludselig stigning i ledigheden, kan det f.eks. være hensigtsmæssigt at udskyde aktivering til en længere ledighedsperiode end 6/12 måneder.

Fremtidige konflikter mellem EU og den danske model?

Indtil nu har det været muligt at implementere EU-direktiver i det danske aftalesystem uden grundlæggende at komme i konflikt med den danske model. EU-systemets interesse for at regulere arbejdsmarkedsområdet, både sikring af de ansattes rettigheder og formulering af egentlig beskæftigelsespolitik på europæisk plan, forekommer dog stigende. Perspektiverne for at overføre den danske model på EU-plan vurderes som højst usikre, så brudfladerne mellem de forskellige regulerings-traditioner vil blive mere synlige fremover. Der er utvivlsomt en række EU-lande, der får større problemer med tilpasningen end Danmark, da den aktive danske arbejdsmarkedspolitik på flere områder har inspireret EU-initiativer.

Litteraturliste

Agell, J. (2000): On the Determination of Labour Market Institutions: Rent-sharing vs. Social Insurance. *German Economic Review*, May 2002, vol. 3, no.2, pp. 107-35.

Arbejdsministeriet (1999): Lønbegreber. Hvor bevæger vi os hen? København.

Arbejdsministeriet (2000): *Effekter af aktiveringsindsatsen*. København.

Barrell, R. and V. Genre (1999): Labour Market Reform in UK, Denmark, New Zealand and the Netherlands, National Institut of Economic and Social Research, London, United Kingdom.

Beskæftigelsesministeriet (2002): *Flere i arbejde*. København.

Dansk Arbejdsgiverforening (2002): *Arbejdsmarkedsrapport 2002*. København.

Det Økonomiske Råd (2000): *Dansk Økonomi, forår 2000*. København.

Det Økonomiske Råd (2001): *Dansk Økonomi, efterår 2001*. København.

Due, J. og J. S. Madsen (1999): Septemberforliget og den danske model. Dansk Arbejdsgiverforening og Landsorganisationen i Danmark. København.

Finansministeriet (1999): *Finansredegørelse 98/99*. København.

Kommunernes Landsforening, Socialministeriet og Finansministeriet (2000): *Det rummelige arbejdsmarked*. København.

Layard, R. (2000): Welfare-to-work and the New Deal, *World Economics*, Vol. 1, No. 2.

Nickell, S. and J. van Ours (2000): The Netherlands and the United Kingdom: a European Unemployment Miracle?, *Economic Policy*, no. 30, pp. 135-80 Oxford.

Nicoletti, G., S. Scarpetta and O. Boylaud (2000): Summary of Indicators of Product Market Regulation with an Extension of Employment Protection Legislation. OECD Economics Department Working Papers No. 226.

White, M. and R. Riley (2002): Findings from Macro Evaluation of the New Deal for Young People, Department for Work and Pensions, Research Report No. 68.

OECD (2002a): *Benefits and Wages*, OECD Indicators, Paris.

OECD (2002b): *Employment Outlook*, Paris.

OECD (2002c): *Economic Outlook*, Paris.

OECD (2002d): *Economic Surveys*, United Kingdom, Paris.

Scheuer, S. og M. Madsen (2000): Mod en ny balance mellem kollektivism og individualisme. LO-dokumentation 2/2000. København.