
Arbejdsmarkedsreformer i Danmark og Tyskland

Jacob Isaksen, Uffe Mikkelsen og Peter Beck Nellemann, Økonomisk Afdeling

INDLEDNING OG SAMMENFATNING

Udviklingen de senere år på det tyske arbejdsmarked har været bemærkelsesværdig. Ledigheden er faldet kraftigt siden 2005 og er i dag under niveauet før den finansielle krise. Tyskland er Danmarks største samhandelspartner, og eksporten og arbejdsmarkedet i Danmark påvirkes i høj grad af udviklingen i den tyske økonomi, herunder på arbejdsmarkedet.

Udviklingen på det tyske arbejdsmarked siden 2005 minder om udviklingen på det danske fra midten af 1990'erne. Fælles for Danmark og Tyskland er, at ledigheden havde nået rekordhøjder, og at en række arbejdsmarkedsreformer var med til at vende udviklingen.

På efterspørgselsiden er der imidlertid forskelle på reformperioderne i de to lande. I Danmark blev reformerne gennemført i en tid med stigende efterspørgsel efter arbejdskraft. Konkurrenceevnen var i udgangspunktet god, og efterspørgslen blev stimuleret af finanspolitiske lempelser, faldende renter og et internationalt opsving. I Tyskland blev reformerne derimod gennemført i en periode med mere afdæmpet efterspørgsel. Det betød en længere periode med lave lønstigninger, der dæmpede den indenlandske efterspørgsel, men forbedrede konkurrenceevnen. Efterspørgslen efter arbejdskraft steg derfor først efter, at reformerne var indført, og var drevet af stigende eksport.

Arbejdsmarkedsreformerne i Danmark og Tyskland har flere fælles træk, bl.a. en mere aktiv arbejdsmarkedspolitik og kortere dagpengeperiode. Effekterne af reformerne er betydeligt lavere ledighed, herunder langtids- og ungdomsledighed, samt højere beskæftigelsesfrekvens for ældre.

På trods af ligheder i reformerne er strukturerne på arbejdsmarkederne i de to lande fortsat forskellige. Det har bl.a. betydet, at arbejdsmarkederne reagerede forskelligt på det seneste økonomiske tilbageslag. I Tyskland benyttede virksomhederne sig i høj grad af kortere arbejdstid frem for afskedigelser, da der er en relativt høj beskyttelse i ansættelsen

for ordinært ansatte. De få afskedigelser skal dog ses i lyset af, at tyske virksomheder netop på grund af den høje beskyttelse i ansættelsen var påpasselige med at ansætte under højkonjunkturen før krisen. Lavere arbejdstid i en kort periode som respons på krisen viste sig at være hensigtsmæssig i Tyskland, da de sektorer, der blev hårdest ramt af krisen, kun oplevede midlertidig tilbagegang. I Danmark, hvor det er lettere at afskedige medarbejdere, var virksomhederne mindre tilbageholdende med at ansætte inden krisen og reagerede på krisen ved at afskedige medarbejdere. I Danmark var nogle brancher, særligt byggebranchen, overophedede inden krisen, og nedgangen under krisen var derfor af mere permanent karakter. Det var derfor både nødvendigt og hensigtsmæssigt, at arbejdsmarkedet var fleksibelt, så arbejdskraften kunne omfordeles mellem brancher.

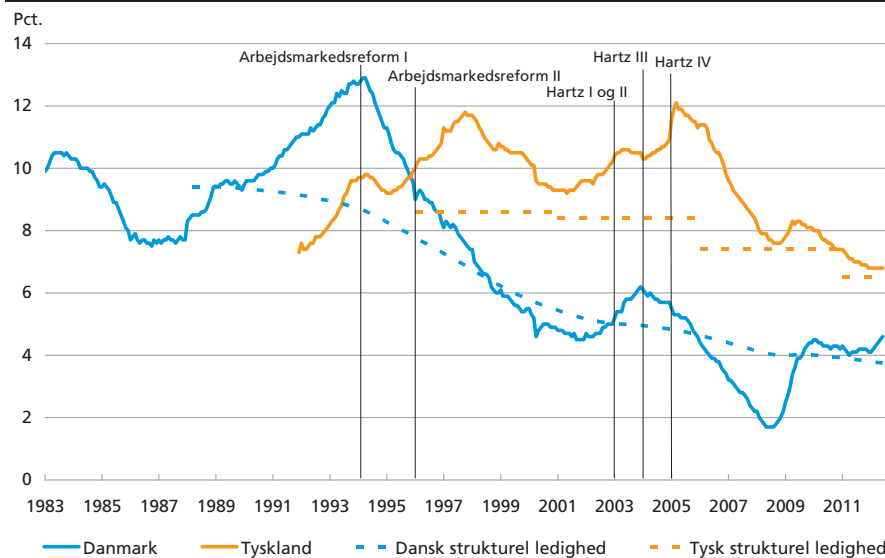
ÅRENE OP TIL REFORMERNE

Arbejdsmarkederne inden reformerne

I perioden forud for de danske arbejdsmarkedsreformer var ledigheden nået op på næsten 13 pct. af arbejdsstyrken, jf. figur 1. I Tyskland steg ledigheden fra ca. 7 pct. ved genforeningen i 1990 til ca. 12 pct. i 2005. Ledighedsbegreberne er beskrevet i boks 1.

LEDIGHED I DANMARK OG TYSKLAND

Figur 1



Anm.: Den viste ledighed er nettoledigheden for Danmark og den registrerede ledighed for Tyskland. Niveauerne for de to ledigheds mål er ikke direkte sammenlignelige. De to danske arbejdsmarkedsreformer, Arbeitsmarkedsreform I og II, (trådte i kraft henholdsvis 1994 og 1996) og de fire tyske Hartz-reformer (trådte i kraft i henholdsvis 2003, 2003, 2004 og 2005) er illustreret.

Kilde: Reuters EcoWin, Danmarks Nationalbank og Deutsche Bundesbank.

OPGØRELSER AF LEDIGHED

Boks 1

Danske ledighedsmål

Nettoledighed: Angiver antallet af personer, som modtager dagpenge eller kontanthjælp, ikke er i aktivering og vurderes til at være arbejdsmarkedsparate. Da reglerne for dagpenge og kontanthjælp samt aktivering er meget forskellige mellem lande, er nettoledigheden ikke fuldt internationalt sammenlignelig. Tallet er omregnet til fuldtidspersoner. Nettoledighed blev tidligere kaldt registreret ledighed.

Bruttoledighed: Defineres som nettoledighed plus antal arbejdsmarkedsparate aktiverede. Bruttoledighed er ikke internationalt sammenlignelig.

Tyske ledighedsmål

Registreret ledighed: Angiver antallet af personer mellem 15 og 65 år, som er uden beskæftigelse eller er beskæftiget mindre end 15 timer om ugen, og som søger et arbejde til en ugentlig arbejdstid over 15 timer. Kun personer, der har registreret sig som ledige ved arbejdsformidlingen, står til rådighed for aktivering og er arbejdsmarkedsparate, indgår som ledige i definitionen. Bundesagentur für Arbeit opgør den registrerede ledighed.

Internationalt sammenligneligt ledighedsmål (ILO)

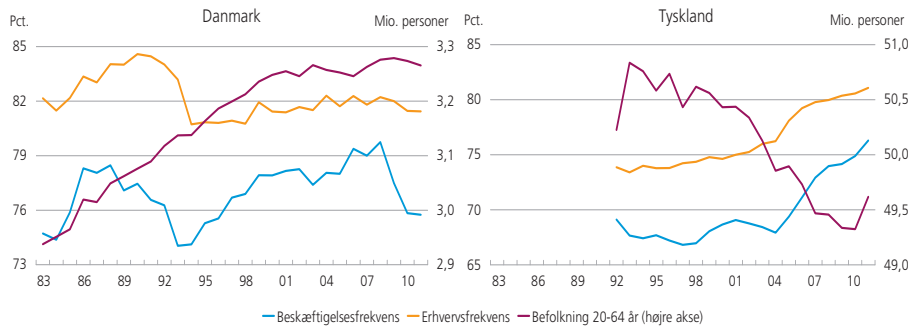
ILO-ledighed: Bygger på den internationale arbejdsorganisation, ILO's, ledighedsbegreb og er derfor formelt internationalt sammenlignelig. ILO-ledigheden måler antallet af personer, der ikke har et job, men som ønsker at få et, uanset hvor få timer personen ønsker at arbejde. Den opgøres på baggrund af en stikprøvebaseret undersøgelse. I Danmark er det arbejdskraftundersøgelsen, AKU, som ligger til grund for ILO-ledigheden. Optællingen af den danske bruttoledighed og ILO-ledigheden er forskellig, da den registrerede ledighed opgøres i fuldtidspersoner, mens ILO-ledigheden opgøres i antal personer. Brutto- og ILO-ledigheden dækker kun delvis de samme personer. Typiske grupper i Danmark, som indgår i ILO-ledigheden, men ikke i bruttoledigheden, er studerende og selvforsørgende. Flere af disse personer ønsker kun få timers arbejde. Det er heller ikke alle, der indgår i bruttoledigheden, som også indgår i ILO-ledigheden. Det skyldes, at en del af de personer, som modtager dagpenge eller kontanthjælp og vurderes at være arbejdsmarkedsparate og dermed indgår i bruttoledigheden, ifølge AKU ikke står til rådighed for arbejdsmarkedet. Den danske bruttoledighed og den tyske registrerede ledighed vurderes at komme tættest på et dækkende mål for antallet af ledige resurser – og dermed graden af pres – på arbejdsmarkedet.

I både Tyskland¹ og Danmark var arbejdsmarkedene inden reformerne præget af, at tilskyndelsen til at tage et arbejde var lav. Dagpengereglerne var lempelige, og arbejdsmarkedspolitikken var kendetegnet ved lave rådighedskrav og få sanktioner over for ledige, som ikke efterlevede rådighedskravene. Konsekvensen var bl.a., at beskæftigelsesfrekvensen var forholdsvis lav, jf. figur 2, og langtidsledigheden var høj.

¹ Se Beier og Sand (2005) for en nærmere beskrivelse af situationen på det tyske arbejdsmarked i perioden, inden arbejdsmarkedsreformerne blev indført.

ANTAL 20-64-ÅRIGE, BESKÆFTIGELSE- OG ERHVERVSFREKVENS

Figur 2



Anm.: Beskæftigelsesfrekvensen angiver andelen af de 20-64-årige, som er i beskæftigelse. Erhvervsfrekvensen angiver andelen af de 20-64-årige, som indgår i arbejdsstyrken.

Kilde: Eurostat.

Efterspørgselsforhold i årene omkring reformerne

I Danmark var efterspørgslen efter arbejdskraft lav i en årrække op til arbejdsmarkedsreformerne. Det skyldes eftervirkninger af overophedningen af økonomien i midten af 1980'erne, herunder de nødvendige finanspolitiske stramninger, skattereformen og kartoffelkuren, samt rentestigningerne i kølvandet på den tyske genforening. Det betød, at ledigheden lå betydeligt over sit potentielle niveau i årene op til reformerne. I 1993-94 begyndte imidlertid et længerevarende opsving i Danmark. Faldende renter og en liberalisering af realkreditlovgivningen, som udløste en større konverteringsbølge, jf. Hansen og Pedersen (2003), satte gang i privatforbruget, og finanspolitikens flerårige virkning på aktiviteten var positiv fra 1993, jf. Finansministeriet (2000). Endelig bidrog et internationalt opsving og forbedret konkurrenceevne til, at der kom fremgang i eksporten. Reformerne af arbejdsmarkedet var et led i at sikre, at den stigende efterspørgsel efter arbejdskraft blev ledsaget af øget udbud, så opsvinget gav sig udslag i stigende beskæftigelse frem for stigende lønpres, som ville forværre konkurrenceevnen.

I Tyskland var situationen omkring reformerne en anden. Privatforbruget var afdæmpet bl.a. som følge af svag indkomstfremgang – det voksede med blot 4 pct. over en 10-årig periode (2001-11), mens bruttonationalproduktet, BNP, steg 11 pct. – og der var ikke råderum på de offentlige finanser til at føre lempelig finanspolitik. De tyske reformer blev således ikke som de danske ledsaget af stigende indenlandsk efterspørgsel, og ledigheden forblev høj. Det medførte lave lønstigninger, som førte til, at den tyske konkurrenceevne blev forbedret. Først da væksten i den internationale efterspørgsel for alvor satte ind, steg efterspørgslen i Tyskland drevet af fremgang i eksporten, og ledigheden begyndte at falde.

REFORMERNE I DANMARK OG TYSKLAND

Der er flere fællestræk ved de danske arbejdsmarkedsreformer i 1990'erne og de tyske i 2000'erne. Arbejdsmarkedspolitikken blev i begge lande gjort mere aktiv ved bl.a. at effektivisere jobformidlingen, og dagpengeperioden blev forkortet. Det styrkede incitamentet til at søge arbejde.

Fokus på aktiv arbejdsmarkedspolitik

Den aktive arbejdsmarkedspolitik er baseret på, at ledige har ret og pligt til aktivering. Både ved de danske og de tyske reformer blev forpligtelsen til at melde sig som jobsøgende og sanktionerne over for de ledige, der ikke deltog i aktiveringstilbud, skærpet. Desuden blev der stillet større krav til lediges fleksibilitet i forhold til bl.a. geografisk og faglig mobilitet. Specifikt for de danske reformer blev perioden før, hvornår aktivering trådte i kraft, forkortet (især for unge uden uddannelse), og aktivering blev udvidet til at også at omfatte kontanthjælpsmodtagere, jf. boks 2. Den aktive arbejdsmarkedspolitik gav ledige større tilskyndelse til at finde arbejde, hvilket sænker den strukturelle ledighed, dvs. ledigheden ved en neutral konjunktursituation, jf. Rosholm og Svarer (2008).

Derudover spillede støttet beskæftigelse en væsentlig rolle i både Danmark og Tyskland. Ordningerne i Danmark har primært været henvendt til langtidsledige og personer med nedsat arbejdsevne. Der er blevet indført fleksjob og skånejob for personer med nedsat arbejdsevne samt seniorjob og servicejob¹ for langtidsledige ældre. I Tyskland blev der indført støtteordninger til ledige ved opstart af egen virksomhed og subsidier til virksomheder, der ansætter ledige over 55 år. Desuden blev støtten til såkaldte mini- og midi-job øget. Ansatte i disse lavtlønnede "små" job er henholdsvis helt eller delvis fritaget fra at betale skat og socialforsikringsbidrag.

Kortere dagpengeperioder

Et andet væsentligt element i arbejdsmarkedsreformerne i Danmark og Tyskland var kortere dagpengeperioder. I Danmark blev reglerne for at genoptjene retten til dagpenge strammet, bl.a. ved at genoptjeningen via aktivering blev afskaffet. Derved fik de ledige større tilskyndelse til at overgå fra aktivering til beskæftigelse. I Tyskland blev mellemtrinnet mellem dagpenge og kontanthjælp fjernet, og dagpengeperioden blev forkortet.

¹ Der blev lukket for tilgang til servicejobordningen i 2002, og der oprettes derfor ikke længere servicejob.

DANSKE OG TYSKE ARBEJDSMARKEDSREFORMER ¹		Boks 2
Danmark	Tyskland	
Aktiv arbejdsmarkedspolitik		
Skærpede rådighedsforpligtelser	Skærpede rådighedsforpligtelser	
<ul style="list-style-type: none"> • Skærpede krav til geografisk mobilitet (1998) • Forpligtigelse til at acceptere arbejde uden for eget fagområde efter tre måneders ledighed (1999) • Skærpet forpligtigelse til at melde sig som jobsøgende ved arbejdsformidlingen på første ledighedsdag (1999) 	<ul style="list-style-type: none"> • Skærpet forpligtelse til at registrere sig som jobsøgende og krav om at stå til rådighed på arbejdsmarkedet (Hartz I) • Ledige skal acceptere ethvert tilbud om "rimeligt arbejde", og definitionen heraf blev gjort bredere, (bl.a. ved større krav til geografisk mobilitet) (Hartz I) • Skærpede og mere fleksible sanktionsformer over for ledige, der ikke samarbejdede med arbejdsformidlingen (Hartz I) 	
Aktivering	Aktivering	
<ul style="list-style-type: none"> • Samme ret og pligt til aktivering for kontanthjælpsmodtagere som for dagpengemodtagere (1993) • Indførelse af individuelle handlingsplaner for ledige (1994) • Ret og pligt til uddannelse efter seks måneder for personer under 25 år uden erhvervsuddannelse (1996) • Skærpede sanktioner ved afslag på aktiveringstilbud (1995 og 1996) • Ret og pligt til aktivering efter to års ledighed indføres for dagpengemodtagere over 25 år (1996) 	<ul style="list-style-type: none"> • 1-2 euro-job indføres for kontanthjælpsmodtagere, der får 1-2 euro i timen for aktiveringen i tillæg til kontanthjælpen (ALG II) 	
Støttet beskæftigelse	Støttet beskæftigelse	
<ul style="list-style-type: none"> • Indførelse af fleksjob for personer med nedsat arbejdsevne og skånejob for førtidspensionister • Indførelse af seniorjob for langtidsledige ældre 	<ul style="list-style-type: none"> • Tilskud til ledige, der etablerer egen virksomhed (Ich-AG, Hartz-II) • Indtægtsgrænse for mini-job – støttede job, hvor den ansatte er fritaget fra at betale skat og socialforsikringsbidrag – hæves fra 325 til 400 euro, og det ugentlige timemaksimum på 15 timer fjernes (Hartz II) • Der oprettes midi-job – støttede job til en månedsløn på 400-800 euro, hvor fritagelse fra skat og socialsikringsbidrag gradvis aftrappes (Hartz II) 	
Ledighedskompensation		
<ul style="list-style-type: none"> • Ret til genoptjening af dagpenge ved aktivering afskaffes (1994) • Dagpengeperioden fastsættes til syv år (1994) og blev siden forkortet flere gange, senest til to år. Ligeledes blev den såkaldte passivperiode forkortet for siden helt at forsvinde • Lavere dagpengesats for ufaglærte under 25 år efter et halvt års ledighed 	<ul style="list-style-type: none"> • Ledighedskompensationen reduceres især for langtidsledige. Det skyldes bl.a., at det tidligere mellemtrin mellem dagpengesatsen og kontanthjælpsydelsen afskaffes (Hartz IV) • Dagpengeperioden forkortes til 12 måneder (fra 26 måneder) for ledige under 54 år og til 18 måneder (fra 32 måneder) for 55-64-årige (2006) • ALG II til hjemmeboende unge under 25 år reduceres fra fuld takst (2006) 	

FORTSAT	Boks 2
Fleksibilitet og beskyttelse i ansættelsen	
<ul style="list-style-type: none"> • Betingelserne for midlertidig ansættelse, især vikarer, lempes • Løndannelsen blev mere decentral • Reglerne for arbejdstidens placering i løbet af året gøres mere fleksible 	<ul style="list-style-type: none"> • Reglerne vedr. vikarbejde dereguleres, herunder bortfald af genansættelsesforbud og loftet for ansættelseslængden (Hartz I) • Betingelserne for midlertidige ansættelser dereguleres bl.a. ved at afskaffe begrænsninger for forlængelser af midlertidige kontrakter og længden af midlertidige ansættelser. (Løbende proces siden slutningen af 1990'erne)
Effektivisering af arbejdsformidlingen	
<ul style="list-style-type: none"> • Aktiveringsindsatsen decentraliseres til de regionale arbejdsmarkedsråd • Krav om, at der for den enkelte ledige udarbejdes en individuel handlingsplan (1994) • Grundigere rådighedsvurdering af kontanthjælpsmodtagere (1998) 	<ul style="list-style-type: none"> • Koordinationen i jobformidlingsprocessen styrkes gennem omstruktureringer (Hartz III) • Organisationsstrukturen i arbejdsformidlingen moderniseres • Individuelle mål for de enkelte jobcentre konkretiseres, og centrene blev givet større frihed i forhold til at nå målene • Individuel handlingsplan, som specificerer tilbud og krav til den jobsøgende med hensyn til jobsøgning og jobtræning, kræves • Konkurrencen i jobformidlingsservices styrkes bl.a. ved, at ledige, der ikke finder job via den offentlige arbejdsformidling, kan benytte private jobformidlingsselskaber. Disse modtager en bonus for hver ledig, de hjælper i arbejde • Der blev indført statsstøtte til, at vikarbureauer kan ansætte ledige

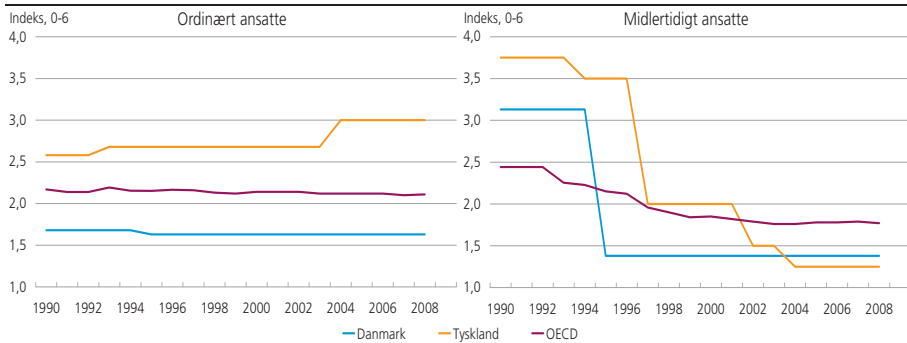
¹ Pedersen og Riishøj (2007), DØR (2002, 2007), Jacobi og Kluge (2007), Wunch (2006) og OECD (2012).

Kontanthjælpssatsen for personer over 25 år uden forsørgerpligt i Danmark er ca. 10.000 kr. om måneden, mens grundsatsen for kontanthjælp i Tyskland, som gælder for enlige uden børn, er ca. 2.800 kr. om måneden (374 euro) plus udgifter til en passende bolig og varme. Den lave ydelse er en medvirkende årsag til, at lønspredningen er større i Tyskland end i Danmark¹

¹ Bl.a. målt ved andelen af fuldtidsbeskæftigede, som tjener mindre end to tredjedele af medianlønnen.

GRAD AF BESKYTTELSE I ANSÆTTELSEN FOR ORDINÆRT ANSATTE OG REGULERING OVER FOR MIDLERTIDIG ANSÆTTELSE

Figur 3



Anm.: Indekset går fra 0 (mindst beskyttelse) til 6 (mest beskyttelse). Faldet i indekset for de midlertidigt ansatte i Danmark i 1995 skyldes mere lempelige regler for anvendelse af vikararbejde. Niveauerne for indekserne for henholdsvis ordinært og midlertidigt ansatte kan ikke sammenlignes.

Kilde: OECD og egne beregninger.

Lempelse af regler for midlertidigt ansatte

Det danske arbejdsmarked har længe været kendetegnet ved en lav grad af beskyttelse i ansættelsen (dvs. stor fleksibilitet i arbejdsgivernes mulighed for at afskedige medarbejdere), jf. figur 3. Den lave beskyttelse udgør sammen med en høj kompensationsgrad (særligt for lavtlønnede) ved kortvarig ledighed og en aktiv arbejdsmarkedspolitik elementerne i den såkaldte "flexicurity"-model, jf. Pedersen og Riishøj (2007).

For at øge fleksibiliteten på det tyske arbejdsmarked blev reglerne for midlertidigt ansatte lempet betydeligt bl.a. ved, at det blev lettere at benytte tidsbegrænsede kontrakter. Tilmed blev begrænsningerne for forlængelser af midlertidige kontrakter og længden af midlertidige ansættelser afskaffet. Disse tiltag har medvirket til et betydeligt fald i beskyttelsen i ansættelsen for midlertidigt ansatte i Tyskland siden slutningen af 1990'erne, jf. figur 3 (højre). Reformene gjorde det dog ikke lettere for virksomhederne at afskedige ordinært ansatte, tværtimod steg graden af deres beskyttelse i ansættelsen, jf. figur 3 (venstre). Fagforeningerne accepterede øget decentralisering af løndannelsen og lavere lønstigninger¹ mod, at beskyttelsen i ansættelsen til gengæld blev øget, bl.a. via højere fratrædelsesgodtgørelser.

Den øgede forskel mellem beskyttelsen i ansættelsen for henholdsvis ordinært og midlertidigt ansatte skaber et todelt arbejdsmarked i Tyskland. Arbejdsgiverne er mere påpasselige med at ansætte folk på ordinære kontrakter, fordi det er omkostningsfuldt at afskedige, og tilbyder

¹ Et gennembrud i den forbindelse var den såkaldte "Pforzheim"-aftale fra 2004, hvor metalarbejdernes fagforening accepterede, at arbejdsgiverne kunne fravige de kollektivt aftalte lønninger for at sikre fremtidige job og investeringer.

derfor midlertidige ansættelser. Et todelt arbejdsmarked øger risikoen for, at korttidsansatte ikke opkvalificeres i samme grad som fastansatte.

KONSEKVENSERNE AF ARBEJDSMARKEDSREFORMERNE

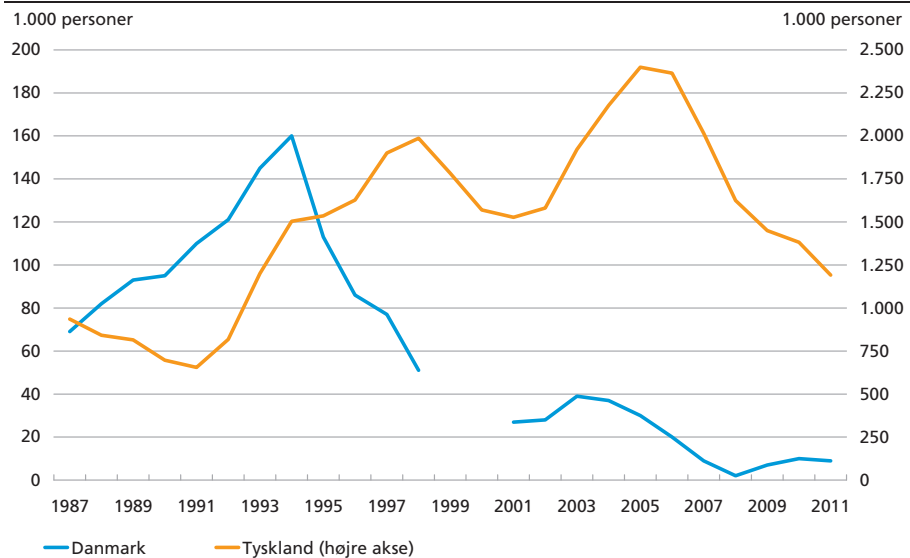
Arbejdsmarkedsreformerne i Danmark i 1990'erne og i Tyskland i 2000'erne reducerede den strukturelle ledighed. I Danmark er den mere end halveret siden reformerne, jf. figur 1. I Tyskland ventes den i perioden 2011-15 at ligge ca. 2 procentpoint under, hvad den var i 2001-05, jf. Deutsche Bundesbank (2012).

Arbejdsmarkedsreformerne førte til, at langtidsledigheden faldt kraftigt i begge lande, jf. figur 4. Den danske udvikling skal ses i lyset af, at mulighederne for at trække sig ud af arbejdsmarkedet blev øget ved indførelsen af overgangsydelsen i 1992 og arbejdsmarkedsorlovsaftaler i 1994. Det reducerede ledigheden på kort sigt, uden at beskæftigelsen steg tilsvarende. Reformene i Tyskland gjorde det derimod sværere for langtidsledige at komme på førtidspension og dermed trække sig ud af arbejdsstyrken.

Reformene førte også til et fald i ungdomsledigheden, som blev mere end halveret i begge lande, jf. figur 5. I Danmark var flere reformer rettet specielt mod ledige unge – den såkaldte ungeindsats. Indsatsen in-

LANGTIDSLEDIGHED

Figur 4

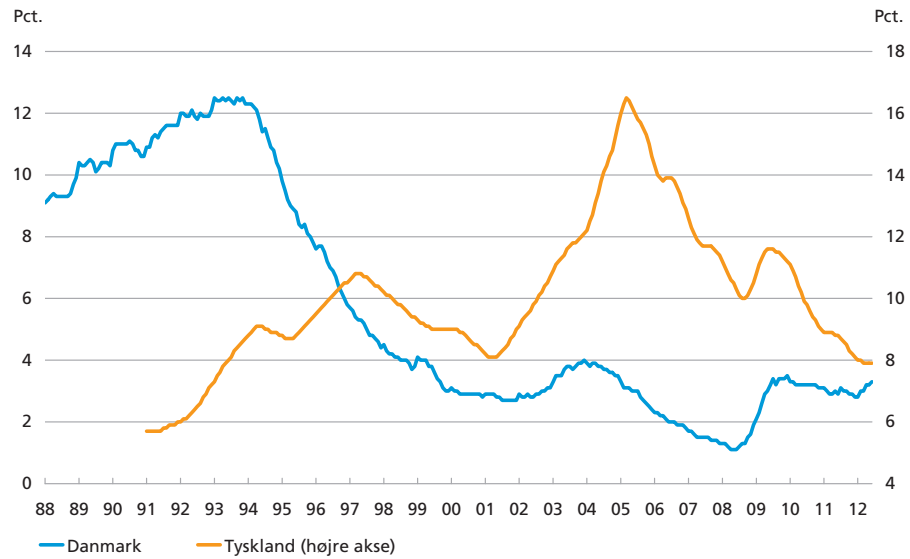


Anm.: For Danmark er antallet af langtidsledige angivet som nettoledige med en ledighedsgrad over 80 pct. det pågældende år. Der findes ikke data for årene 1999-2000. En del af faldet i antallet af personer med en nettoledighedsgrad over 80 pct. skyldes øget brug af aktivering. Tilsvarende data findes ikke for Tyskland, og derfor er langtidsledigheden illustreret som antal personer, der har været ledige i mere end 1 år (den stikprøvebaserede arbejdskraftundersøgelse er anvendt). Ledighedstallene er derfor ikke sammenlignelige.

Kilde: OECD og Danmarks Statistik, *Statistisk Tiårsoversigt*, 1990-2011.

LEDIGHED FOR PERSONER UNDER 25 ÅR

Figur 5



Anm.: Den viste ungdomsledighed for Danmark er nettoledigheden, mens der for Tyskland er vist den spørgeskemabaserede ILO-ledighed. Niveauerne for de to ledighedsbegreber er derfor ikke direkte sammenlignelige. Nettoledighedsprocenten er summen af arbejdsmarkedsparate ikke-aktiverede dagpenge- og kontanthjælpsmodtagere som andel af arbejdsstyrken. Der er databrud i 1996, 2000 og 2007. Tallene fra og med 2007 er baseret på egen sæsonkorrektur.

Kilde: Eurostat, Danmarks Statistik og egne beregninger.

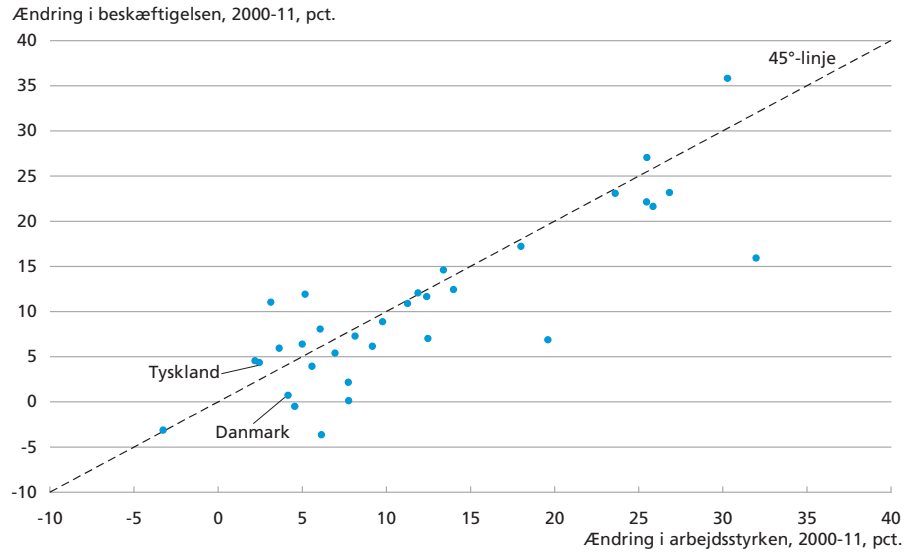
debar intensiveret aktiveringsindsats og uddannelsespligt samt lavere satser for overførselsindkomster for unge. I Tyskland indførtes en lavere kontanthjælpsats for hjemmeboende arbejdsløse under 25 år.

Forud for reformerne var der tilbagetrækningsordninger, som betød, at tilknytningen til arbejdsmarkedet for de ældre var lav. Reformerne øgede indsatsen, for at de ældre ikke faldt ud af arbejdsmarkedet, ved at intensivere aktiveringen og ved at mindske tilskyndelsen til at trække sig tilbage. Dermed var der flere af de ældre, som indgik i arbejdsstyrken. For OECD-landene ses en positiv sammenhæng mellem ændringer i arbejdsstyrken og ændringer i beskæftigelsen, jf. figur 6. På kort sigt kan kausaliteten gå begge veje, men over en længere periode vil en stigning i arbejdsstyrken give sig udslag i en større beskæftigelse, jf. De Økonomiske Råd (2011).

I Danmark blev de ældres tilskyndelse til at indgå i arbejdsstyrken først øget fra midten af 1990'erne, efter at de første arbejdsmarkedsreformer var blevet indført, og ledigheden var faldet. Indførelsen af overgangsydelsen for langtidsledige mellem 55 og 59 år i 1992 bidrog derimod til, at ældre trak sig ud af arbejdsstyrken, og beskæftigelsesfrekvensen blandt 55-59-årige faldt, jf. figur 7 (venstre). I 1994 blev ordningen udvidet til også at omfatte de 50-54-årige, og i 1996 blev der lukket for til-

ÆNDRINGER I BESKÆFTIGELSE OG ARBEJDSSTYRKE

Figur 6



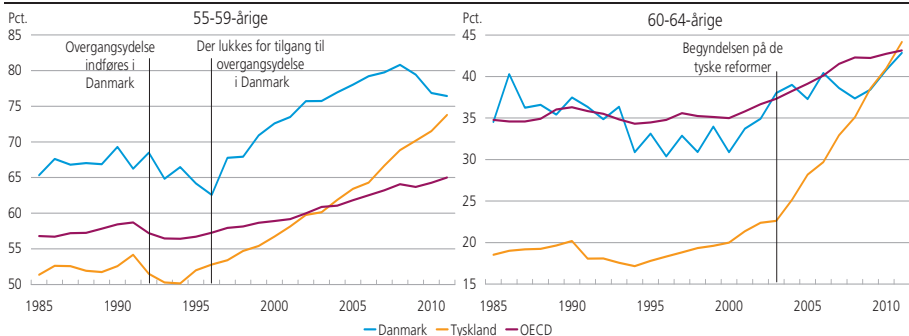
Anm.: Figuren omfatter OECD-landene.
Kilde: OECD, *Economic Outlook*, nr. 91.

gang til ydelsen. Det øgede arbejdsudbuddet og var afgørende for, at beskæftigelsesfrekvensen blandt 55-59-årige begyndte at stige igen fra 1996.

I Tyskland blev dagpengeperioden generelt reduceret, herunder for de 55-64-årige, og mulighederne for at gå på førtidspension som arbejdsløs blev reduceret drastisk. Samtidig blev der indført subsidier til virksomheder, der ville ansætte ledige over 55 år. Reformerne i Tyskland fik beskæftigelsesfrekvensen for både de 55-59-årige og de 60-64-årige til at stige kraftigt fra et niveau langt under OECD-gennemsnittet, jf. figur 7.

BESKÆFTIGELSESFREKVENNS

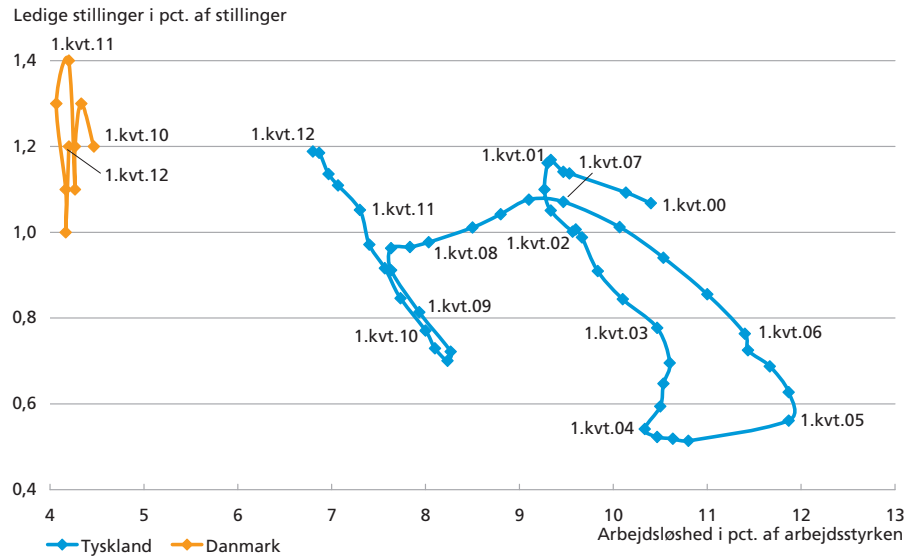
Figur 7



Anm.: For beskæftigelsesfrekvenserne er ILO-definitionen anvendt.
Kilde: OECD.

BEVERIDGE-KURVE FOR DANMARK OG TYSKLAND

Figur 8



Anm.: Databegrænsninger betyder, at det ikke er muligt at få data for Danmark fra før for 2010. Ledighedstallene er de nationale registrerede ledighedsgrader. For Danmark bruges nettoledigheden. Tallene for de to lande er derfor ikke fuldt sammenlignelige.

Kilde: Reuters EcoWin, Eurostat og Danmarks Statistik.

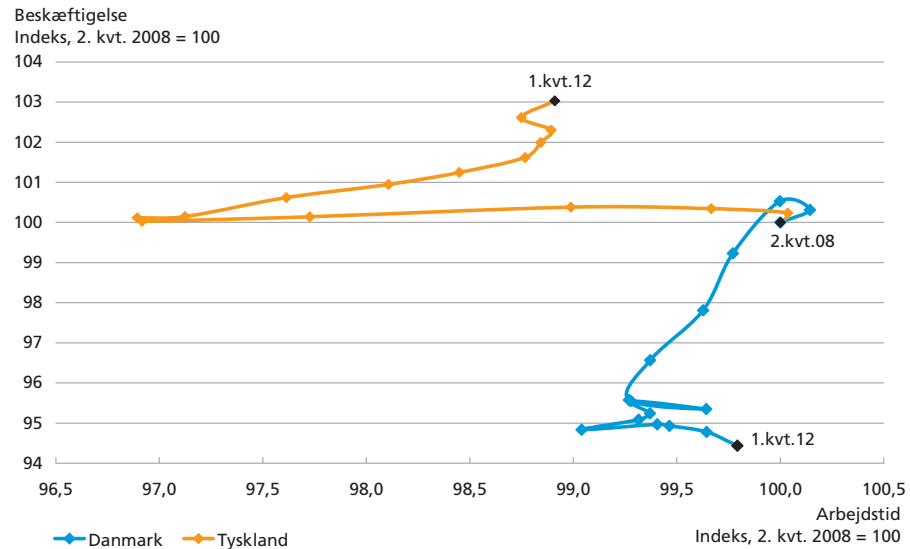
De tyske reformer indebar, at arbejdsformidlingsystemet blev reformeret. Det medførte, at ledige og virksomheder fik lettere ved at finde sammen, hvilket ses ved, at den tyske Beveridge-kurve – som illustrerer sammenhængen mellem arbejdsløshed og ledige stillinger – flyttede indad i 2007-08, jf. figur 8. Kurven har typisk en negativ hældning, da høj arbejdsløshed betyder, at virksomheder lettere kan finde arbejdskraft, og dermed at der vil være få ledige stillinger. Faktorer såsom forbedret jobformidling, øget aktiveringsindsats og lavere arbejdsløshedsunderstøttelse vil også medføre, at kurven rykkes indad. Også med de danske arbejdsmarkedsreformer blev der indført tiltag, der forventes at have rykket Beveridgekurven indad. Der findes dog ikke data, der kan belyse det.

FLEKSIBILITET PÅ ARBEJDSMARKEDET OG REAKTIONEN PÅ KRISEN

På trods af mange ligheder i reformerne er der stadig væsentlige forskelle i strukturerne på arbejdsmarkedene i Danmark og Tyskland. Blandt de mere udtalte er forskellene i arbejdsgivernes muligheder for at afskedige medarbejdere. Denne forskel har medvirket til, at arbejdsmarkedene i de to lande har reageret forskelligt på den økonomiske krise. I Tyskland skete tilpasningen til en lavere efterspørgsel gennem kortere arbejdstid, mens den i Danmark skete gennem lavere beskæftigelse, jf. figur 9.

TILPASNING PÅ ARBEJDSMARKEDET SIDEN 2. KVARTAL 2008

Figur 9



Anm.: Arbejdstiden er beregnet som den løbende sum af de seneste fire kvartalers antal arbejdstimer. Beskæftigelse er antal beskæftigede personer.

Kilde: Danmarks Statistik og Reuters EcoWin.

Der er flere grunde til, at tilpasningen på det tyske arbejdsmarked skete gennem arbejdstiden: Det er omkostningsfuldt at fyre medarbejdere, der var opbygget overarbejde, som kunne afspadseres, og der var gode muligheder for at benytte reduceret arbejdstid. Under højkonjunkturen op til krisen blev der opbygget overarbejde, fordi kombinationen af øget udbredelse af fleksible arbejdstider og høj beskyttelse i ansættelsen for ordinært ansatte tilskyndede arbejdsgivere til at benytte overarbejde frem for nyansættelser.

Derudover blev reglerne for at anvende nedsat arbejdstid, kaldet "kurzarbeit", lempet under krisen (se boks 3), og sammenlignet med tidligere nedgangsperioder benyttede flere virksomheder ordningen. Da omkring 80 pct. af personerne på kurzarbeit var ansat i fremstillingsindustrien, som blot oplevede midlertidig tilbagegang, blev timeantallet relativt hurtigt normaliseret igen efter krisen, og beskæftigelsen begyndte derefter at stige.

Høj fleksibilitet i antallet af arbejdstimer er umiddelbart positivt i forhold til at undgå ledighed ved midlertidige negative stød til økonomien. Flexibilitet i antallet af arbejdstimer fastholder dog medarbejdere i virksomheder og medfører derved mindre mobilitet mellem sektorer og virksomheder. Det hæmmer arbejdsmarkedets tilpasning ved en mere permanent ændring i efterspørgslen. For at midlertidig nedgang i arbejdstid skal være en succes, kræver det derfor en speciel situation, hvor

MULIGHEDER FOR AT BRUGE NEDSAT ARBEJDSSTID

Boks 3

I Tyskland giver kurzarbeit-ordningen arbejdsgivere mulighed for at benytte sig af nedsat arbejdstid i perioder med lav aktivitet. Ordningen fungerer ved, at en virksomhed, der er ramt af faldende aktivitet, kan ansøge jobformidlingen om lov til at reducere de ansattes arbejdstid. Godkendes ansøgningen, kompenseres virksomhedens ansatte af staten for den manglende løn bestående af 60-67 pct. af den tabte arbejdsfortjeneste. En grundlæggende forskel på flekstid og kurzarbeit består i, at kurzarbeit rammer alle virksomhedens ansatte, og aftalen om, at alle skal gå ned i tid, træffes i fællesskab, oftest på opfordring fra ledelsen. Flekstid styres af den enkelte medarbejder, og arbejdstiden kan i højere grad variere fra medarbejder til medarbejder.

Kurzarbeit har eksisteret på det tyske arbejdsmarked i adskillige årtier, men udbredelsen under den økonomiske nedgangsperiode efter den finansielle krise var betydeligt større end i recessionerne i 1996-97 og 2001-04. Det skyldes bl.a., at reglerne for kurzarbeit blev lempet i løbet af krisen. Tidligere kunne virksomheder benytte sig af kurzarbeit i op til 6 måneder med mulighed for forlængelse til 12 måneder. Det blev forlænget til 24 måneder i løbet af krisen. Kravene for, hvornår virksomheder kunne benytte kurzarbeit, blev også lempet, og det blev gjort mere attraktivt for især industrivirksomheder at benytte sig af ordningen, da tilskuddet fra staten blev forøget.

I Danmark er mulighederne for at benytte nedsat arbejdstid mindre. Jobfordelingsordningen giver virksomheder mulighed for at forkorte arbejdstiden i op til 13 uger med mulighed for forlængelse. Medarbejderne kompenseres for indkomsttabet via supplerende dagpenge. Brugen af ordningen toppede i 2009, hvor ca. 32.000 personer modtog supplerende dagpenge i op til 13 uger og knap 9.000 i over 13 uger. Herefter er brugen faldet drastisk.

efterspørgslen kun falder kortvarigt for derefter at vende tilbage. Det var tilfældet i Tyskland, hvor eksporten faldt fra midten af 2008 til midten af 2009 for derefter at normalisere sig. Om stød til økonomien er midlertidige eller permanente kan være vanskeligt at forudse.

I Danmark oplevede byggebranchen i årene inden krisen et langstrakt opsving, hvorefter efterspørgslen faldt permanent. Det var derfor hensigtsmæssigt, at arbejdskraften ikke blev fastholdt i sektoren via nedsat arbejdstid. Den nuværende beskæftigelse i byggebranchen ligger på niveau med beskæftigelsen i begyndelsen af 2000'erne.

Fleksibilitet i arbejdsgivernes mulighed for at afskedige medarbejdere øger ikke bare mobiliteten mellem sektorer. Den gør også arbejdsgiverne mindre påpasselige med at ansætte, fordi de ved, at de kan komme af med arbejdskraften igen. Det gør det lettere at komme ind på arbejdsmarkedet, hvilket kan medføre lavere strukturel ledighed. Til gengæld vil der være perioder med højere ledighed, jf. Nellesmann og Pedersen (2012).

LITTERATUR

Beier, Niels Christian og Michael Sand (2005), Det tyske arbejdsmarked, Danmarks Nationalbank, *Kvartalsoversigt*, 2. kvartal.

Danmarks Statistik, *Statistisk Tiårsoversigt*, 1998, 1999, 2009, 2012.

Det Økonomiske Råd (2002), *Dansk Økonomi*, efterår.

Det Økonomiske Råd (2007), *Dansk Økonomi*, forår.

De Økonomiske Råd (2011), *Dansk Økonomi*, forår.

Deutsche Bundesbank (2012), *Monthly Report*, april.

Finansministeriet (2000), *Finansredegørelse*, april.

Hansen, Niels Lynggård og Erik Haller Pedersen (2003), Årsager til op-svinget i 1993-94, hvor afgørende var finanspolitikken?, Danmarks Nationalbank, *Kvartalsoversigt*, 3. kvartal.

Jacobi, Lena og Jochen Kluve (2007), Before and after the Hartz reforms: The performance of active labour market policy in Germany, *Zeitschrift für Arbeitsforschung*, vol. 40, nr. 1.

Nellemann, Peter Beck og Erik Haller Pedersen (2012), Den seneste års udvikling på det danske arbejdsmarked, Danmarks Nationalbank, *Kvartalsoversigt*, 2. kvartal, del 1.

OECD (2012), *Economic Surveys: Germany*.

Pedersen, Erik Haller og Johanne Dinesen Riishøj (2007), Flexicurity – den danske arbejdsmarkedsmodel, Danmarks Nationalbank, *Kvartalsoversigt*, 4. kvartal.

Rosholm, Michael og Michael Svarer (2008), Estimating the threat effect of active labour market programmes, *Scandinavian Journal of Economics*, vol. 110, nr. 2.

Wunch, Conny (2006), Labour market policy in Germany: Institutions, instruments and reforms since unification, Universität St. Gallen, *Department of Economics Discussion Paper*, nr. 2005-6.