

Flexicurity i modvind

– en analyse af den danske flexicurity-model under den økonomiske krise¹

Per Kongshøj Madsen

Den danske arbejdsmarkedsmodel blev i 1990'erne og begyndelsen af 2000-årene et forbillede for den europæiske beskæftigelsesstrategi og et ofte citeret eksempel på en flexicurity-model fra det virkelige liv, der kombinerede et fleksibelt arbejdsmarked med lav ansættelsesbeskyttelse med en høj grad af social tryghed. Men ligesom de fleste andre europæiske lande havde Danmark i 2008 i en dyb økonomisk krise. Dette har skabt debat om muligheden for at opretholde grundelementerne i den danske model. Nogle har tillige hævdet, at modellen i sig selv gør dansk beskæftigelse mere sårbar over for økonomisk afmatning netop på grund af den lave ansættelsesbeskyttelse. Disse problemstillinger er i fokus i denne artikel, som beskriver de økonomiske og politiske reaktioner på den økonomiske krise ud fra et flexicurity-perspektiv.

Danmark fik betydelig international opmærksomhed i årene op til den økonomiske krise i 2008. Den højeste beskæftigelsesfrekvens i EU, det lave niveau for arbejdsløsheden og en stærk makroøkonomisk udvikling fik Danmark til at fremstå som et forbillede for Europa (Bredgaard et al. 2006; 2007). Endvidere havde Danmark nogle interessante træk i form af en kombination af de velkendte grundelementer i en nordisk velfærdsstat med nogle karakteristika fra mere liberale markedsøkonomier. Samspillet mellem velfærdsstaten og arbejdsmarkedet kunne betragtes som en vellykket hybrid mellem de fleksible arbejdsmarkeder i de liberale velfærdsstater og det veludviklede sikkerhedsnet i de skandinaviske velfærdsregimer. Blandingsmodellen lykkedes tilsyneladende med at forene de dynamiske kræfter af en ureguleret markedsøkonomi med velfærdsstatens

tryghedsordninger (Madsen 2006). Humlebien kunne faktisk flyve.

Under overskriften 'flexicurity' er den danske arbejdsmarkedsmodel derfor blevet markedsført som et velfungerende samspil mellem en lav ansættelsesbeskyttelse, et fleksibelt arbejdsmarked, en høj indkomst-sikkerhed (arbejdsløshedsforsikring) og aktive arbejdsmarkedspolitikker (Bredgaard et al. 2006). I den bredere europæiske diskurs om flexicurity blev Danmark fra 2006 taget som inspiration for en europæisk Social Model, der kunne inspirere medlemsstaterne i udviklingen af deres nationale beskæftigelsesstrategier (EU-Kommissionen 2006).

I 2008 og 2009 kom Danmark ligesom de fleste andre EU-lande i en dyb krise. I 2009 faldt det danske BNP med omkring 5 procent, hvilket er den største nedgang i et enkelt år i hele efterkrigstiden. Hvordan har den danske flexicurity-model klaret dette

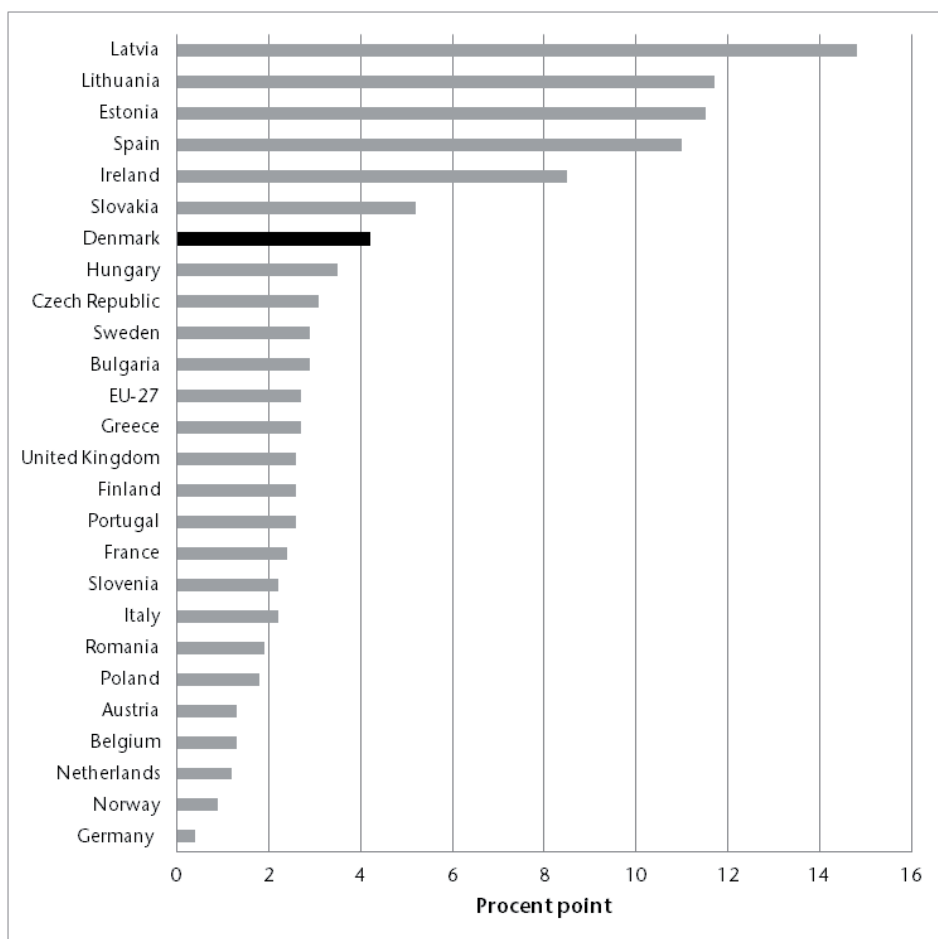
chok? For nærmere at belyse dette behandler artiklen tre spørgsmål. Først diskuteres, om stigningen i ledigheden og faldet i beskæftigelsen på det danske arbejdsmarked afviger markant fra det øvrige Europa. Giver den lave ansættelsesbeskyttelse bagslag i krisetider? Herefter følger et overblik over de danske politiske svar på krisen. Afspejler de en særlig strategi knyttet til det danske arbejdsmarkeds-regime? Denne analyse er baseret på en kortlægning af dansk beskæftigelsespolitik siden 2008. Endelig vurderer artiklen den danske flexicurity-models funktionsmåde under krisen. Har

balancen mellem sikkerhed og fleksibilitet forskubbet sig, eller giver modellen stadig beskyttelse i modvind og dårligt vejr?

Krisen på det danske arbejdsmarked i et komparativt perspektiv

Et udslag af krisen på det danske arbejdsmarked, som også har påkaldt sig international opmærksomhed, er den hurtige stigning i arbejdsløsheden. I juni 2008 havde Danmark med 2,6 procent den laveste arbejdsløshed i EU, hvis gennemsnit var 6,8 procent. I maj 2011 var Danmark faldet til

Figur 1. Stigning i arbejdsløsheden i procentpoint fra det nationale minimum til 2010Q4 eller nationalt maksimum, hvis tidligere end 2010Q4. Kilde: Beregnet af forfatteren på grundlag af LFS, Eurostat



bage til at være nr. 9 i rækken og kun 1,9 procentpoint under det gennemsnitlige arbejdsløsheds-niveau for EU-27 (Eurostat, 2011).

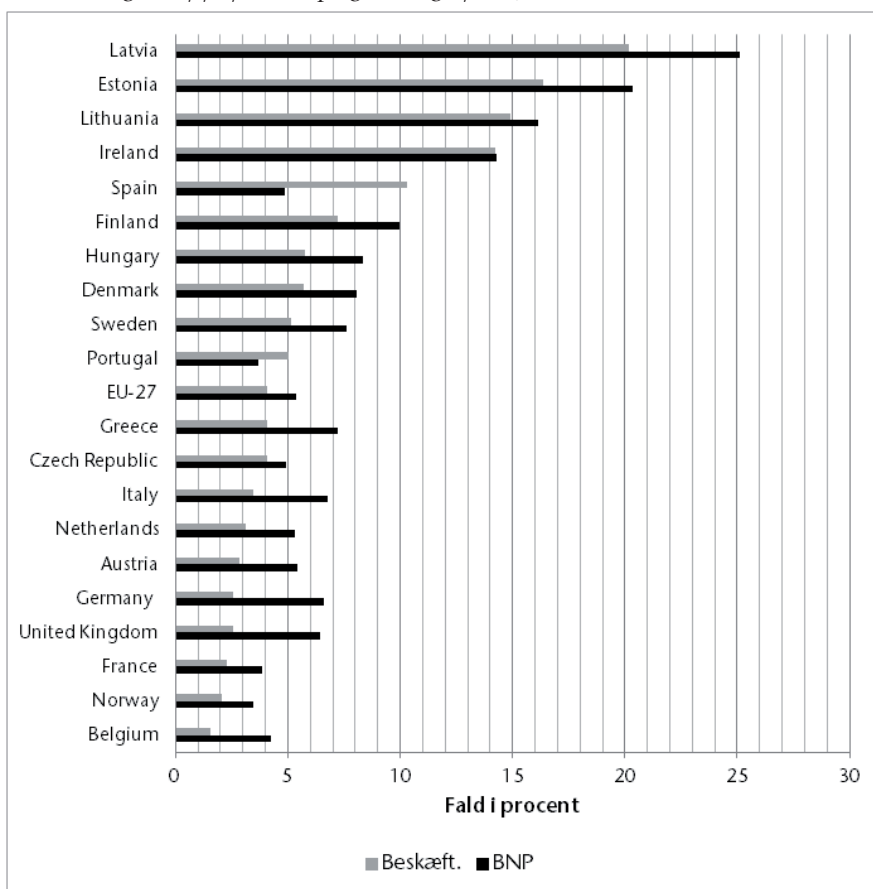
Figur 1 viser stigningen i arbejdsløsheden i procent point i en række EU-lande. Figuren er baseret på data fra begyndelsen af 2007 til fjerde kvartal 2010. Da medlemsstaterne blev ramt af krisen på forskellige tidspunkter, er stigningerne i arbejdsløshedsprocenten baseret på de nationale konjunkturforløb. Mens denne procedure tager hensyn til forskelle i tidspunktet for den nationale krises indtog, indebærer den en bias i den forstand, at nogle af observationerne er 'højre-censureret' ved det seneste

måletidspunkt (2010Q4), som ikke for alle landene er bunden af den nationale konjunktur målt ved arbejdsløsheden.

Baseret på oplysninger i figur 1 er der ikke tvivl om, at Danmark er blandt de lande, hvor stigningen i arbejdsløsheden har været mest dramatisk. Danmark ligger klart over EU's gennemsnit.

Den hurtige stigning i den danske arbejdsløshed afspejler en lige så dramatisk nedgang i beskæftigelsen og i nationalproduktet (BNP). I figur 2 sammenlignes faldet i beskæftigelse og bruttonationalprodukt (BNP) for en række EU-lande. Ændringerne måles igen under hensyntagen til den nationale udvikling af konjunkturforløbet.

Figur 2. Relativt fald i beskæftigelse (antal personer) og BNP fra nationalt maksimum til minimum, 2007Q1 to 2010Q3. Kilde: Beregnet af forfatteren på grundlag af LFS, Eurostat



Landene er rangordnet efter faldet i beskæftigelsen.

Også med hensyn beskæftigelsen fremstår krisen på det danske arbejdsmarked voldsom med en overgennemsnitlig tilbagegang i beskæftigelsen i forhold til EU-27. Det samme gælder for faldet i BNP. Men samtidig er der ganske forskellige forhold mellem nedgangen i beskæftigelse og BNP, når landene sammenlignes på tværs, jf. beskæftigelseselasticiteterne i figur 3. Nogle lande som f.eks. Tyskland, Belgien og Storbritannien har haft ganske store fald i BNP, men små fald i beskæftigelsen. I andre lande, som f.eks. Irland – og mest markant Spanien – har beskæftigelsen reageret langt kraftigere. Medens de lave elasticiteter for Tyskland og Belgien er i overensstemmelse med deres forholdsvis høje ansættelsesbeskyttelse, er udviklingen i Storbritannien mere overraskende. Det engelske beskyttelsesniveau er nemlig lavt. På grundlag af en mere detaljeret analyse af den lave engelske beskæftigelseselasticitet er det antydnet, at fleksible lønninger kan have spillet en rolle, men et endelig svar er ikke givet (Leschke & Watt, 2010, 57). Den lave tyske elasticitet henføres derimod til anvendelsen af arbejdstidsfleksibilitet baseret dels på statssubsidierede arbejdsfordelingsordninger, dels muligheder for at beregne den overenskomstmæssige arbejdstid som gennemsnit af lange perioder. Udviklingen i Spanien afspejler den store udbredelse af midlertidigt ansatte, netop som arbejdsgivernes reaktion på den høje beskyttelse af fastansatte.

Forholdet mellem ændringen i BNP og beskæftigelse er i det danske tilfælde tæt på det europæiske gennemsnit. Givet den udbredte opfattelse af Danmark som havende et arbejdsmarked karakteriseret ved en høj grad af ekstern numerisk fleksibilitet, kommer det måske som en overraskelse. På den anden side bemærker man dog, at Danmark

har en forholdsvis høj elasticitet for beskæftigelsen i forhold til BNP, hvis man kun ser på de gamle medlemsstater. Danmark er her kun overgået af Spanien, Portugal, Irland og Finland.

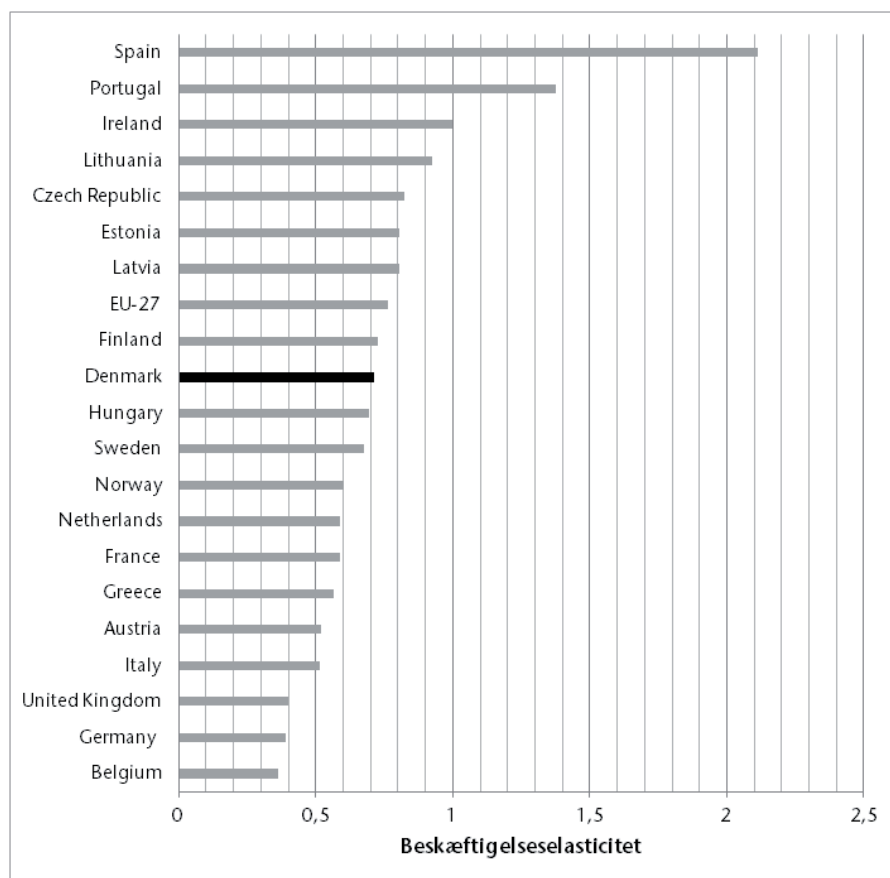
Sammenlignelige beregninger præsenteret i EU-Kommissionen (2010, 28) angiver en lignende rangordning af landene med hensyn til deres af beskæftigelseselasticiteter om end med nogle forskelle, som sandsynligvis skyldes forskelle i de tidspunkter, hvor data har været tilgængelige.

Pladsen tillader ikke en mere detaljeret analyse af forholdet mellem dels ændringen i BNP og antal beskæftigede personer, dels andre makroøkonomiske variable som produktivitet og gennemsnitlig arbejdstid, der fungerer som 'buffer' mellem ændring i BNP og den deraf følgende ændring i antal beskæftigede. Her må henvises til andre nyere komparative analyser af krisegenemslaget (Andersen 2011; Eichhorst et al. 2010; Leschke & Watt 2010; European Commission 2010).

Virkningerne af den økonomiske krise på det danske arbejdsmarked kan derfor opsummeres som følger. Stigningen i arbejdsløsheden er i den høje ende af spektret sammenlignet med de gamle medlemslande i EU. Det samme gælder for faldet i beskæftigelsen i forhold til faldet i BNP (beskæftigelseselasticiteten). Begge observationer er således i overensstemmelse med den hypotese, at den høje eksterne numeriske fleksibilitet på det danske arbejdsmarked – modsvarende den lave ansættelsesbeskyttelse – vil føre til relativt kraftige ændringer i antal beskæftigelse og arbejdsløshed over konjunkturforløbet.

Men samtidig er der ikke på tværs af lande nogen simple korrelationer mellem elasticiteten i beskæftigelsen med hensyn til BNP og niveauet for ansættelsesbeskyttelsen. Storbritannien forbindes normalt med et lavt beskyttelsesniveau, medens

Figur 3. Forholdet mellem det relative fald i beskæftigelse (antal personer) og BNP (beskæftigelseselasticiteten), 2007Q1-2010Q3. Både for beskæftigelse og BNP er benyttet forløb fra top til bund af konjunkturen. Beregnet på grundlag af data i figur 2



Spanien forbindes med et højt. Alligevel er beskæftigelseselasticiteten i Spanien den højeste blandt de betragtede lande, medens den engelske ligger i den laveste ende. Mellemtilgørende faktorer som produktivitet og arbejdstidsfleksibilitet spiller her en vigtig rolle. Det samme gør krisens konkrete gennemslag for eksempel med hensyn til hvilke sektorer, der rammes først. En af de mest markante erfaringer fra krisen er derfor mangfoldigheden i den måde, som krisen har spillet sig ud på de nationale arbejdsmarkeder i EU. Også når det kommer til følgerne af krisen på arbejdsmarkedet gælder, at 'one size will not fit all'.

I forhold til Danmark er konklusionen om arbejdsmarkedets reaktion på krisen i et flexicurity-perspektiv, at krisens effekter på arbejdsløshed og beskæftigelse har været forholdsvis kraftige, når der sammenlignes med flertallet af de gamle EU-lande. I den forstand er forventningerne blevet bekræftet. Når krisen slår igennem, vil danske virksomheder i høj grad reagere ved at afskedige medarbejdere. Der er ikke gennemført væsentlige politiske tiltag, som hindrer denne reaktion. Kontrasten er her markant i forhold til Tyskland, der som nævnt har oplevet et ganske stort fald i BNP, men hvor beskæftigelsen målt i personer er fal-

det langt mindre. Brugen af intern numerisk fleksibilitet i form af arbejdsfordeling ("kurtzarbeit") var i langt højere grad det tyske svar på krisen.

Ændringer i beskæftigelse og arbejdsmarkedspolitik siden krisen

Efter denne korte komparative analyse af krisen på det danske arbejdsmarked, vender vi os nu til de politiske reaktioner på krisen. Reflekterer danske politiske svar på krisen en bestemt 'flexicurity-strategi' med vægt på bevarelse af en velfungerende balance mellem fleksibilitet og sikkerhed? Fremstår modellen stadig som bæredygtig, eller har krisepresset ført til en afvikling af grundlæggende elementer i modellen? Dette afsnit præsenterer derfor de vigtigste politiske initiativer, der er taget som reaktion på krisen siden 2008. De politiske initiativer er grupperet efter den traditionelle opdeling mellem makro-økonomiske politik og arbejdsmarkedspolitik. Efter en oversigt over de politiske skift på de to områder diskuteres spørgsmålet om overensstemmelsen med den danske flexicurity-model og dens bæredygtighed.

Finanspolitiske initiativer

Den hurtige stigning i arbejdsløsheden i efteråret 2008 og den følgende vinter satte spørgsmålet om 'vækstpakker' højt på den politiske dagsorden. I foråret 2009 blev en række konkrete ekspansive foranstaltninger gennemført. De fleste af dem var en del af en politisk aftale mellem regeringen og Dansk Folkeparti i marts 2009 navngivet *forårspakke 2.0*. Pakken omfattede offentlige investeringer, en delvist ufinansieret skattereform og frigivelsen af SP-opsparingen. Det var vurderingen fra Finansministeriet, at pakken ville øge beskæftigelsen med næsten 30.000 personer i 2010. Andre har skønnet effekten til omkring 10.000 per-

soner (Arbejderbevægelsens Erhvervsråd 2009). En af årsagerne til uenigheden er de usikre virkninger af lavere indkomstskat på privatforbruget og dermed på beskæftigelse.

Som en del af forhandlingerne om finansloven for 2010 indgik regeringen og Dansk Folkeparti desuden i efteråret 2009 en aftale om en stigning i de offentlige investeringer på omkring fem milliarder DKK i perioden 2010-2013. Kommunerne fik desuden lov til at låne tre milliarder DKK mere til investeringer i 2010. Også partierne bag den såkaldte *Globaliseringspulje* besluttede at bevilge 1,2 milliarder DKK til et stort antal initiativer til at støtte forskning, uddannelse og iværksætteri.

Til disse diskretionære finanspolitiske foranstaltninger skal tilføjes, at dansk økonomi på grund af det temmelig høje skatteniveau og den store andel af arbejdsstyrken, som er omfattet af ydelser ved arbejdsløshed, har nogle af de største indbyggede automatiske stabilisatorer i EU (Dolls et al. 2009; Giruard & André 2005). Derfor afdæmpes virkningerne af den økonomiske afmatning på indkomst og arbejdsløsheden. Bagsiden af dette er naturligvis, at de offentlige budgetter er forværret under krisen.

Den senere udvikling i dansk finanspolitik har imidlertid repræsenteret en tilbagevenden til en langt mere restriktiv linje. På grund af et stigende underskud på de offentlige budgetter og en henstilling fra EU-Kommissionen indgik regeringen i maj 2010 en 'genopretningsaftale' med Dansk Folkeparti, som betød en kraftig stramning af finanspolitikken i 2011 og de efterfølgende år. Aftalen indebar også et loft over det årlige fradrag for medlemskab af fagforeninger og stigende gebyrer for arbejdsmarkedsuddannelse. Blandt de mest kontroversielle elementer i aftalen var en afkorting af dagpengeperioden fra fire til to år og en skærpelse af kriterierne for at genoptjene

retten til arbejdsløshedsunderstøttelse efter udløbet af ydelsesperioden. Disse elementer gennemgås nærmere nedenfor.

Endelig fremlagde regeringen i april 2011 sin 2020-plan, som omfattede yderligere finanspolitiske stramninger med en tilbagetrækningsreform som det vigtigste element. De efterfølgende politiske forhandlinger førte til en række aftaler blandt andet om efterløn, seniorførtidspension, SU og fleksjob. Om disse aftaler bliver realiseret efter et folketingsvalg, er i skrivende stund usikkert.

Arbejdstid og lønfleksibilitet

I marts 2009 blev den eksisterende mulighed for arbejdsgiverne til at anvende arbejdsfordeling i tilfælde af en midlertidig nedgang i efterspørgslen gjort mere fleksibel, men grundtrækkene blev bevaret. Ordningen indebærer, at de ansatte alternerer mellem arbejdsperioder og perioder, hvor de modtager dagpenge. Den maksimale varighed af arbejdsfordeling er normalt 13 uger, men arbejdsgivere kan ansøge om en forlængelse i yderligere 13 uger. I december 2009 deltog dog kun 6.000 arbejdstagere i arbejdsfordeling. Ca. 30 procent heraf var blevet forlænget mere end 13 uger. Nogle arbejdsgivere opfordrede til indførelse af en længere varighed af arbejdsfordeling, men både arbejdsmarkedets parter og de politiske aktører var tilbageholdende med at støtte denne idé af frygt for, at dette blot vil indføre et permanent løntilskud til virksomheder, som var ramt af strukturelle problemer og ikke blot af midlertidige tilbageslag.

Med hensyn til fleksible arbejdstider giver de danske kollektive overenskomster i vidt omfang mulighed herfor gennem aftaler på virksomhedsniveau. Krisen har ikke ført til ændringer heri.

I forhold til løntilbageholdenhed har nogle arbejdsgivere og deres organisationer

luftet muligheden for frivillig lønnedgang som en kriseforanstaltning, men der er kun få konkrete eksempler herpå. Til gengæld resulterede overenskomstforhandlingerne i den private sektor i foråret 2010 i lønstigninger, som var meget beskedne i et historisk perspektiv.

Et markant nyt element i de private kollektive overenskomster i foråret 2010 var desuden indførelsen af en fratrædelsesgodtgørelse for ikke-funktionæransatte lønmodtagere, som har været ansat i mere end 3 år. Det faktiske beløb er temmelig beskedent og beregnes som forskellen mellem en månedsløn og dagpengene med et fradrag på 15 procent. Efter seks års beskæftigelse fordobles godtgørelsen og efter otte år bliver godtgørelsen tredoblet. Den konkrete fratrædelsesgodtgørelse efter tre års ansættelse vil være mellem 7.000 og 10.000 DKK. Som diskuteret nærmere nedenfor, kan dette element i de kollektive aftaler kan ses som en første reaktion fra fagforeningernes side på forringelserne af dagpengesystemet, herunder den gradvise udhuling af dagpenge-niveauet siden 1980. Selv om godtgørelsen i første omgang er beskeden, er der indsat et håndtag i overenskomsterne, som der senere kan blive drejet yderligere på.

Også overenskomstforhandlingerne i den offentlige sektor i foråret 2011 førte til små lønstigninger, som efter korrektion for inflationen sandsynligvis vil indebære betydelige reduktioner i reallønnen for de offentlige ansatte.

Ændringer i den aktive arbejdsmarkedspolitik

I februar 2009 blev indgået en bred politisk aftale om en række ændringer i den aktive arbejdsmarkedspolitik. Ændringerne indebærer en lettere adgang til at anvende korte uddannelsesforløb som en del af den aktive indsats. Endvidere åbnes i marts 2009 for at øge indsatsen for ansatte, der er berørt

af kollektive afskedigelser. Samtidig udvidedes målgruppen fra virksomheder med mindst 100 ansatte til virksomheder med mindst 20 ansatte.

Foråret 2010 bød på en række yderligere initiativer målrettet lønmodtagere, der rammes af kollektive afskedigelser. Den eksisterende støtte til uddannelse af opsagte lønmodtagere blev forlænget ud over tidspunktet, hvor de afskedigede personer forlader virksomheden. Den samlede varighed kan være op til otte uger. Jobcentrene forpligtedes desuden til at hjælpe opsagte lønmodtagere med at udarbejde en individuel handlingsplan, mens de stadig er i beskæftigelse. Disse nævnte initiativer var delvis inspireret af et fælles forslag fra arbejdsmarkedets parter, der i januar 2010 offentliggjorde 23 konkrete forslag til at forbedre beskæftigelsespolitikken og bekæmpe langtidsledighed. (LO og DA, 2010). I maj 2010 fulgte også en række nye initiativer fokuseret på langtidsledigheden.

Endelig indgik der i finanslovsforliget for 2010 en aftale mellem regeringen og de fleste af oppositionspartierne om en række foranstaltninger rettet mod unge arbejdsløse. Aftalen omfattede blandt andet straksaktivering af alle arbejdsløse i alderen 18-19 år og en forstærket indsats til alle arbejdsløse under 30 år. Desuden blev det besluttet at støtte oprettelsen af en yderligere 5.000 praktikpladser i 2010 ved at tredoble tilskuddet til private arbejdsgivere og ved at oprette yderligere praktikpladser i den offentlige sektor. Hertil kom en række foranstaltninger til at forbedre kvaliteten af erhvervsuddannelserne.

Organisatoriske reformer af arbejdsmarkedspolitikken

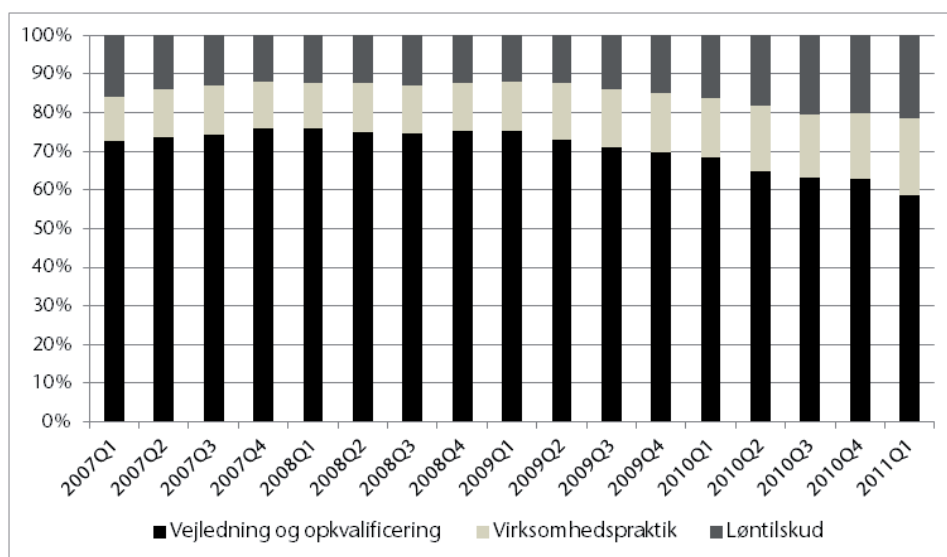
I forlængelse af *struktureformen* i 2007 gennemførtes fra 1. august 2009 en fuld sammensmeltning af den statslige og den kommunale del af jobcentrene. Dette skridt var

resultatet af en politisk aftale mellem regeringen og Dansk Folkeparti i efteråret 2008. Fra januar 2010 blev der indført en ny model for finansiering af jobcentrenes aktiviteter i forlængelse af overførslen af det fulde operationelle ansvar til kommunerne. Målet var at skabe incitament til at give høj prioritet til aktive foranstaltninger. I sommeren 2010 kom imidlertid i en række medier rapporter med eksempler på "*meningsløs aktivering*", hvor jobcentrene udelukkende sendte arbejdsløse i aktive programmer for at få højere statsrefusion. Lignende historier blev rapporteret for personer på sygedagpenge. Reaktionen var to politiske aftaler fra november 2010 om en ny fælles finansieringsmodel for både arbejdsløse og sygedagpengemodtagere. De vigtigste elementer i den nye model er en ensartet refusion på 50 procent for arbejdsløse deltagere i jobtræning, virksomhedspraktik og ordinær uddannelse. For deltagere i andre aktive programmer eller i passive perioder er refusionssatsen 30 procent. Tilsvarende satser gælder for sygedagpengemodtagere. Desuden indførtes et fælles maksimumsbeløb for udgiften pr. fuldtidsdeltager i aktive foranstaltninger på 13.700 DKK om året eksklusiv forsørgelse. Den nye finansieringsordning vil således øge incitamenterne til jobrettet aktivering og til ordinær uddannelse.

Instrumentbrugen i den aktive arbejdsmarkedspolitik har således været påvirket af en række politiske justeringer i de seneste år. Figur 4 præsenterer resultatet i form af fordelingen af de aktiverede på de forskellige indsatsstyper.

Den vigtigste observation fra figur 4 er et kraftigt fald i andelen af deltagere i vejledning og uddannelse siden starten af 2008. Faldet er sket på bekostning af deltagelse i løntilskud og virksomhedspraktik. Statistikken tillader desværre ikke en opdeling i vejledning og opkvalificering, men materialet modsiger ikke en antagelse om, at

Figur 4. *Relativ fordeling af fuldtidsdeltagerne i forskellige aktive foranstaltninger, 2007Q1 til 2011Q1.*
 Kilde: Danmarks Statistiks databanker



uddannelseselementet i den aktive arbejdsmarkedspolitik er blevet betydeligt reduceret og sandsynligvis vil falde yderligere som følge af øgede gebyrer for arbejdsmarkedsuddannelse og den nye ordning for finansiering af jobcentrene.

Reformen af dagpengesystemet

Blandt de mest omtvistede elementer i genopretningsplanen fra maj 2010 var forkortelsen af den maksimale dagpengeperiode fra fire til to år, der vil slå fuldt igennem fra 2012. Betingelserne for at genoptjene retten til dagpenge blev desuden harmoniseret med reglerne for at blive berettiget til dagpenge for første gang. I begge tilfælde vil kravet være 52 ugers beskæftigelse i de sidste tre år. Tidligere var kravet for genoptjening kun 26 uger.

Store dele af fagbevægelsen protesterede kraftigt imod reformen, som den opfattede som en underminering af et af de vigtigste elementer i indkomstsikkerheden i den danske flexicurity-model. Desuden fremhævedes, at reformen kommer oven på den

gradvise udhuling af dagpengenes andel af bruttolønnen, der har fundet sted siden begyndelsen af firserne. Fagbevægelsen er tillige bekymret for, at reformen vil forstærke nedgangen i antallet af medlemmer i a-kasserne. For eksempel faldt andelen af forsikrede beskæftigede i arbejdsstyrken fra 78,4 procent i 1999 til 73,9 procent i 2009.

Et arbejdsmarked på auto-pilot

I vurderingen af de politiske reaktioner på krisen siden 2008 skal det fremhæves, at dansk arbejdsmarkedspolitik i høj grad er 'regelbaseret' i den forstand, at loven om aktiv beskæftigelsespolitik i detaljer angiver en række rettigheder og forpligtelser for de arbejdsløse og for jobcentrene. Blandt de vigtigste krav er tidsfrister for den enkelte lediges kontakter med jobcentret og deltagelse i aktivering. Dette indebærer for eksempel, at et arbejdsløst medlem af en a-kasse skal aktiveres efter ni måneders arbejdsløshed eller efter tre måneder, hvis personen er yngre end 30 år. Arbejdsløse

ældre end 60 år skal aktiveres efter seks måneders ledighed. Overholdes aktiveringsfristerne ikke, mister jobcentret statsrefusionen for de forsinkede forløb. Fristerne er uafhængige af konjunktursituationen. Som også nævnt af den internationale arbejdsorganisation (ILO), har dansk arbejdsmarkedspolitik derfor karakter af en automatisk stabilisator, hvor der er begrænset behov for diskretionære foranstaltninger under et konjunkturtilbageslag (ILO 2009, 23).

Denne rolle forstærkes af den universelle karakter af dansk arbejdsmarkedspolitik, som omfatter størstedelen af de beskæftigede. Således vil 85 procent af de beskæftigede have ret til dagpenge eller kontanthjælp, hvis de bliver arbejdsløse (Arbejderbevægelsens Erhvervsråd 2010a). Dermed vil de også være i målgruppen for den aktive arbejdsmarkedspolitik. Den store udfordring i denne sammenhæng er naturligvis at justere ressourcerne i jobcentrene til den større tilstrømning af arbejdsløse, som følger med faldet i beskæftigelsen.

Der er tegn på, at jobcentrene har stået over for alvorlige problemer med at opfylde de fastsatte frister. Således var det i januar 2010 kun 58 procent af de arbejdsløse forsikrede, som startede aktiveringen rettidigt. For unge arbejdsløse under 30 år var andelen kun 42 procent (Arbejderbevægelsens Erhvervsråd 2010c).

Både når det gælder makroøkonomisk politik og arbejdsmarkedspolitik er det mest karakteristiske træk ved den danske krisereaktion således dens automatiske karakter. Dette gælder både for den store betydning af automatiske stabilisatorer i makroøkonomien og den regelbaserede og universalistiske karakter af arbejdsmarkedspolitikken. Figur 5 opsummerer billedet.

Anvender man den klassiske taksonomi fra Hall (1993) kan man sige, at den danske beskæftigelsespolitik hovedsageligt er karakteriseret ved stabilitet eller ved førsteordens ændringer, hvor eksisterende politikinstrumenter justeres. Inden for arbejdsmarkedspolitikken vil især forkortelsen af dagpengeperioden fra fire til to år dog kunne fortolkes som en andenordens ændring i betragtning af, at varigheden af dagpengene ikke er blevet anvendt som et politikinstrument siden slutningen af 1990'erne og da i en langt mindre kontroversiel sammenhæng givet den støt faldende ledighed i perioden.

Der kan være – mindst – to forklaringer på denne situation. Den første kan være, at de eksisterende ordninger faktisk har vist sig tilstrækkelige til at håndtere udfordringerne fra den økonomiske krise. Så hvis det fungerer, er der ingen grund til at fikse det. Til støtte for dette argument er, at udviklingen i den registrerede arbejdsløshed er stabiliseret siden efteråret 2009, og at prognoser

Figur 5. En oversigt over reaktionerne på krisen

Policyfelt \ Reaktionsform	Automatisk	Diskretionær
Makroøkonomisk politik	Stærke automatiske stabilisatorer	Vækstpakker fokuseret på offentlige investeringer og skattelettelser
Arbejdsmarkedspolitik	En regelbaseret aktiv arbejdsmarkedspolitik rettet mod alle modtagere af dagpenge og kontant og en bred dækning af dagpenge- og kontanthjælpssystemet	En række mindre justeringer af eksisterende aktive programmer. Forkortelse af dagpengeperioden fra fire til to år og skærpelse af genoptjeningskravet

Figur 6. Presset på hovedkomponenterne i den danske flexicurity model

Komponent	Stress-faktorer
Fleksibelt arbejdsmarked med en høj grad af ekstern numerisk fleksibilitet	<ul style="list-style-type: none"> • Indførelsen af opsigelsesgodtgørelse for arbejdere i en række overenskomster på det private arbejdsmarked i 2010. Kravet fra en reaktion fra fagforeningerne på forringet indkomstsikkerhed i dagpengesystemet. Dette åbner for øgninger af jobsikkerheden i kommende overenskomstforhandlinger.
Understøttelse ved ledighed som dækker flertallet af de beskæftigede i en længere periode og med en forholdsvis høj kompensationsgrad	<ul style="list-style-type: none"> • Forkortelsen af dagpengeperioden fra fire til to år • Et gradvist fald i kompensationsgraden i dagpengesystemet siden starten af 1980'erne • En faldende andel af arbejdsstyren er medlemmer af en a-kasse. • Efterlønsreformen fra maj 2011 (afventer dog folketingsvalget)
Aktiv arbejdsmarkedspolitik med hurtig indsats og et opkvalificeringssigte i forhold til både de lediges og arbejdsmarkedets behov	<ul style="list-style-type: none"> • En faldende andel af aktiverede i opkvalificeringsprogrammer • Problemer for jobcentrene med at overholde tidsfristerne for aktive indsatser
Livslang læring understøttet af et offentligt efteruddannelsessystem	<ul style="list-style-type: none"> • Stigende gebyrer for deltagelse i offentlig efteruddannelse

serne for den økonomiske vækst er blevet mere positive efter den katastrofale nedgang i BNP på mellem 4 og 5 pct. i 2009. De forventede vækstrater for 2011 og 2012 ligger mellem 1 og 2 procent. Dette vil ikke være tilstrækkeligt til at øge beskæftigelsen og nedbringe ledigheden, men i det mindste forhindre en fortsat dramatisk forværring.

En anden forklaring kan være politiske barrierer og taktik. Med udsigten til et kommende folketingsvalg indtræffer der traditionelt et dødvande i dansk politik, hvor spændingerne mellem regeringen og opposition har tendens til at blokere reformdagsordenen. Endvidere blev denne dagsorden indtil efteråret 2008 domineret af bekymringer over udbuddet af arbejdskraft – både på kort sigt grundet den lave arbejdsløshed og på lang sigt med udgangspunkt i den demografiske udvikling. Stigningen i arbejdsløsheden siden da har gjort det vanskeligere at argumentere for reformer for at øge udbuddet af arbejdskraft.

VK-regeringen fik dog i foråret 2011 genoplivet reformdagsordenen. Den mere stabile situation på arbejdsmarkedet dre-

jede også opmærksomheden mere mod bekymring for underskuddet på de offentlige budgetter og de demografiske udfordringer fra en aldrende og faldende arbejdsstyrke. I denne situation lykkedes det for VK-regeringen at starte en politisk proces, som både i omfang og hastighed var usædvanlig. I løbet af få uger fik regeringen i maj 2011 tilslutning til en omfattende reformpakke, som – mest opsigtsvækkende – indeholdt en dramatisk begrænsning af adgangen til efterlønsordningen. Denne – og flere andre reformelementer – måtte dog afvente folketingsvalget, før afgørelse af, om der var flertal for deres implementering.

Gør man status over de politiske reaktioner på krisen, er det vigtigste indtryk, at de i nogen grad har sat flere af de traditionelle elementer i den danske model af flexicurity under pres, men uden at det hidtil grundlæggende korrupperer modellens funktionsmåde. Figur 6 opsummerer observationer af stressfaktorer opdelt efter de fire søjler, der traditionelt anvendes i beskrivelser af det danske arbejdsmarked ud fra et flexicurity-perspektiv.

Har den danske model indtil nu givet læ for vinden?

Som beskrevet indgående ovenfor, betød krisen en dramatisk stigning i arbejdsløsheden og et betydeligt fald i beskæftigelsen. Sidstnævnte er nu ned på niveauet af 2005, før det seneste opsving. Arbejdsstyrken er også blevet reduceret på grund af manglende efterspørgsel. Langtidsledigheden er allerede blevet fordoblet og er ifølge foreliggende analyser steget 2-3 gange fra 2008 til 2010 (Arbejderbevægelsens Erhvervsråd 2010b; Beskæftigelsesministeriet 2010). Især unge, ufaglærte, indvandrere og ikke-forsikrede arbejdsløse er hårdt ramt af arbejdsløshed. Et hurtigt stigende antal arbejdsløse pr. stillingsopslag er et andet tegn på alvorlige skævheder på arbejdsmarkedet. Således faldt antallet af ledige stillinger fra næsten 50.000 i januar 2008 til 19.000 ved udgangen af 2009 (Arbejderbevægelsens Erhvervsråd 2010d). Desuden har den stigende arbejdsløshed lagt et alvorligt pres på de danske jobcentre, som skal håndtere det hurtigt voksende antal arbejdsløse og stadig overholde tidsfristerne i aktiveringssystemet.

Der er også tegn på, at en faldende andel af arbejdsløse modtager uddannelse og erhvervsuddannelse som en del af aktiveringen. Et yderligere problem er begrænsningerne i de økonomiske sikkerhedsnet. Som allerede beskrevet vil omkring 85 procent af de beskæftigede modtage en form for indkomststøtte, hvis bliver arbejdsløse. Bagsiden er heraf naturligvis, at 15 procent vil være uden sikkerhedsnet og heller ikke være berettiget til at modtage tilbuddene i den aktive arbejdsmarkedspolitik.

Men på den anden side er der også indikatorer på, at den danske version af flexicurity stadig giver nogen læ for blæsten på det danske arbejdsmarked. Selv om langtidsledigheden er voksende, er den stadig blandt de laveste i EU. I tredje kvartal af 2010 var andelen af langtidsledige i den samlede

arbejdsløshed på 20,5 procent. Ifølge den europæiske arbejdsstyrkeundersøgelse (Labour Force Survey) udgjorde dette det næstlaveste niveau i EU. For EU-27 var andelen af langtidsledige 40,9 procent. Den danske andel af langtidsledige er dog steget hurtigere end EU-gennemsnittet. I tredje kvartal af 2008 var dansk andel af langtidsledige således kun 10,0 procent, mens EU-gennemsnittet var 36,3 procent.

De grundlæggende sikkerhedsordninger i form af indkomstsikkerhed og aktiv arbejdsmarkedspolitik fungerer også stadig på trods af det øgede pres fra krisen på arbejdsmarkedet. Et tegn herpå er, at danskerne rangerer meget lavt i undersøgelser af den økonomiske trængsler, som krisen har udløst (Eurobarometer 2011). Når et repræsentativt udsnit af europæere i oktober 2010 bliver spurgt om, hvorvidt husstanden er løbet tør for penge til at betale almindelige regninger, fødevarer eller andre daglige forbrugsvarer i de sidste 12 måneder, svarer seks pct. af danskerne bekræftende. Det er den laveste andel i EU-27, hvor gennemsnittet er 17 procent. Når der bliver spurgt om, hvorvidt de er i stand til at betale regninger og overholde kreditforpligtelser, svarer 81 procent af danskerne, at det kan ske uden problemer. Dette er den højeste andel i EU, hvor gennemsnittet er 45 procent. Så indtil videre oplever danskerne – i gennemsnit – krisen mildere end de fleste andre europæere. Når de fulde virkninger af den afkortningen af dagpengeperioden viser sig, kan denne opfattelse formentlig ændres.

Således synes dansk flexicurity hidtil at have givet det store flertal af danskerne læ for vinden. Modellen har også været forholdsvis robust mod politiske indgreb, der vil gå meget langt i demontering af den traditionelle danske version af flexicurity. På den anden side er det indlysende, at kombinationen af de skete politiske ændringer og den økonomiske krise har sat modellen

under pres sammenlignet med dens glansperiode under det lange opsving i fra 1993 til 2008. Balancen mellem fleksibilitet og sikkerhed har uden tvivl bevæget sig væk fra den stabile ligevægt, der indtil for nylig gav den danske model udbredt støtte fra de fleste politiske partier og arbejdsmarkedets parter. Om en ny balance findes – ikke langt

fra den gamle – afhænger af den politiske udvikling og fagforeningernes reaktioner i de kommende år. Hvis komponenterne, der understøtter indkomst- og beskæftigelsesikkerhed, bliver yderligere eroderet og svaret fra fagforeningerne er krav om mere traditionel jobsikkerhed, vil det betyde et gradvist farvel til 'flexicurity på dansk'.

NOTER

1 Artiklen er en revideret udgave af et bidrag til en workshop på IIRA-konferencen i København i juni 2010. Jeg takker deltagerne

heri for gode kommentarer. Den samme tak gælder kollegerne på CARMA og en anonym referee.

REFERENCER

Andersen, T.M. (2011): *A flexicurity labour market in the great recession – the case of Denmark*, Preliminary and incomplete first draft, School of Economics and Management, Aarhus University, January 2011.

Arbejderbevægelsens Erhvervsråd (2009): *Forårspakke 2.0 tager kun 5.000-7.000 personer af ledighedsstigning*, København.

Arbejderbevægelsens Erhvervsråd (2010a): *370.000 danskere uden mulighed for dagpenge eller kontanthjælp*, København.

Arbejderbevægelsens Erhvervsråd (2010b): *Langtidsledigheden tredoblet i Vest- og Sydjylland på kun et år*, København.

Arbejderbevægelsens Erhvervsråd (2010c): *Jobcentre bryder loven*, København.

Arbejderbevægelsens Erhvervsråd (2010d): *Antallet af ledige stillinger er historisk lavt*, København.

Beskæftigelsesministeriet (2010): *Langtidsledighed*, Notat, København.

Bredgaard, Thomas, Flemming Larsen & Per Kongshøj Madsen (2006): Opportunities and challenges for flexicurity – The Danish example, i *Transfer – European Review of Labour and Research*, 12(1), 61-82.

Bredgaard, Thomas, Flemming Larsen & Per

Kongshøj Madsen (2007): The challenges of identifying flexicurity in action – A case study on Denmark, i Henning Jørgensen & Per Kongshøj Madsen (red): *Flexicurity and beyond: finding a new agenda for the European social model*, København, DJØF Publishing, 365-391.

Dolls, Mathias, Clemens Fuest & Andreas Peichl (2009): *Automatic Stabilizers and Economic Crisis: US vs. Europe*, CESIFO WORKING PAPER, 2878.

Eichhorst, W, M. Feil & P. Marx (2010): *Crisis, What Crisis? Patterns of Adaptation in European Labor Markets*, IZA Discussion Papers, 5045.

Eurobarometer (2011): *Monitoring the social impact of the crisis Wave 5*, Flash EB, 311.

European Commission (2010): *Employment in Europe 2010*, Luxembourg.

Eurostat (2011): *New Release Euroindicators*, 99, Luxembourg.

Frederiksen, C. Hjort (2009): *Speech, London School of Economics*, March 16, 2009 (www.bm.dk).

Giruard, N. & C. André (2005): *Measuring cyclically adjusted budget balances for the OECD Countries*, OECD Economics Department

- Working Paper, 434, Paris.
- Hall, Peter (1993): Policy Paradigms, Social Learning and the State: The Case of Economic Policy-Making in Britain, i *Comparative Politics*, 25(3), 275-296.
- ILO (2009): *Protecting people, promoting jobs. A survey of country employment and social protection policy responses to the global economic crisis. An ILO report to the G20 Leaders' Summit, Pittsburgh, 24-25 September 2009*, Geneva.
- LO and DA (2010): *23 initiativer til at målrette beskæftigelsesindsatsen og modvirke langtidsledighed [23 initiatives for a targeted employment policy and the reduction of long-term unemployment]*, January 22, 2010 (www.lo.dk).
- Leschke, J. & A. Watt (2010): *How do institutions affect the labour market adjustment to the economic crisis in different EU countries?*, Working Paper 2010, 04, Bruxelles, ETUI.
- Madsen, Per Kongshøj (2006): How can it possibly fly? The paradox of a dynamic labour market in a Scandinavian welfare state, i John A. Campbell, John A. Hall & Ove K. Pedersen (red.): *National Identity and the varieties of Capitalism: THE DANISH EXPERIENCE*, McGill-Queen's University Press, Montreal, 321-355.
- Mailand, Mikkel (2010): *Dagpengesystemet og flexicurity-modellen*, FAOS Forskningsnotat 114, Oktober 2010.
- OECD (2010): *Labour markets and the crisis*, Economics Department Working Papers, 756, Paris, OECD.

Per Kongshøj Madsen, cand.polit., professor, Center for Arbejdsmarkedsforskning (CARMA), Institut for Statskundskab, Aalborg Universitet
e-mail: pkm@dps.aau.dk