

Anders Olshov (red): Svenska strukturproblem kontra dansk dynamik

Öresundsinstitutets förlag, Malmö, 2006

Danmark har kommit i ropet som förebild för det moderna välfärdssamhället. ILO, EU och OECD har alla lyft fram det danska exemplet och då särskilt den kombination av ekonomisk dynamik och social trygghet som brukar kallas *flexicurity* (Auer & Cazes 2003).

Sociologiska indikatorer bekräftar bilden av en framgångsrik dansk samhällsmodell. Inom EU är tillfredsställelsen med arbetslivet högst i Danmark. Dubbelt så många svenskar som danskar uppger att de har problematiska familje- eller vänskapsrelationer på grund av arbetet.¹ Svenskarna är sjunde lyckligast i världen, men danskar är N:o 1, enligt en färsk undersökning.²

Vem vet – kanske är danskarna så nöjda just för att de har flexicurity. Några påstår att danskarna bara tror att de har det bra. Den mest misstrogne är författaren Carsten Jensen:

Som alle, der overlever på små forventninger, er vi ekstremt tolerante over for hinanden, men ikke over for dem, der har truffet andra valg. Fordi vores eget lykkebegreb er så nedtonet, vore forventninger så farvelose, tåler vi ikke at leve taet på en livsudfoldelse, der ikke bekræfter os i, at vi er de bedste. Vi lever i ett aggressivt, selvudnaevnt paradis ... (Jensen 2004, s 10).

Redan för hundra år sedan sa Johannes V Jensen att Danmark är ”lykkens land med måde”. Det är välfunnet inte bara för den ironiska turneringen, utan också för att i det

kan ligga en sanning – folk blir lyckliga av en måttfull syn på livet. Flexicurity – trygghet med måde? Som sagt, vem vet.

Frågor om hur föreställningar, förväntningar och attityder påverkar arbetsmarknadsbeteendet har intresserat mig sedan jag för ett par år sedan arbetade med boken *Aktivt arbetsliv* (von Otter 2004). Har svenska fackliga och politiska institutioner och myndigheters bemötande påverkat medborgarnas attityder och beteende i passiv riktning? Känner vi oss som arbetsmarknadspolitikens föremål, inte dess aktörer? Vad står till exempel det förhållandet för, att svensken på frågan, ”Vad är främsta orsaken till att människor lever i nöd?”, svarar ”samhället” fyra gånger oftare än dansken, medan den senare dubbelt så ofta hänvisar till individen själv? När det gäller svaren på denna fråga³ utgör dess-

1. Svenskar 21 procent, danskar 10 procent, European Foundation (2004).

2. Studien är inte vetenskapligt publicerad. Resultaten har publicerats som ”World Map of Happiness, Global projection of international differences in subjective well-being”, i nyhetsmedia till exempel i Dagens Nyheter 29 juli 2006 och Science, Issue of 11 August 2006.

3. Alternativen var bland annat ”injustice in society”(samhälle) och ”laziness or lack of will-power”(individ). Svarsfrekvens: Samhället: Sverige 44 procent Danmark 13; Individen: Sverige 9 procent, Danmark 20, European Foundation (2004). Vem som har mest rätt må vara osagt, men klart är väl att den danska inställningen är mest uppfordrande för den enskilde.

utom Danmark och Sverige – som brukar utpekas som typiska företrädare för samma välfärdsstatsregim – polära extremer bland de gamla EU länderna.

Det är mot bakgrund av funderingar av detta slag, utöver att Danmark haft en så imponerande stark BNP tillväxt och låg arbetslöshet, jag tar mig an boken *Svenska strukturproblem kontra dansk dynamik*, med stora förväntningar. Öresundsinstitutet har påpassligt samlat sex uppsatser (inklusive en utmärkt arbetsrättslig översikt i bilaga), som beskriver och jämför den danska modellen med svenska förhållanden. Även om titeln ger intryck av motsatsen, är inte budskapet att Sverige ska ta efter Danmark. Den empiriska grunden för påståendet att svensk ekonomi och arbetsmarknad utmärks av allvarliga strukturproblem är inte särskilt övertygande. I själva verket är det ju två av de mest framgångsrika ekonomierna i västvärlden som det handlar om. De gör inte boken mindre intressant, tvärtom. Skillnaderna (och likheterna) mellan två av världens mest framgångsrika länder är tillräckligt stora för att stimulera intressant tankeverksamhet.

Boken inleds med två uppsatser som beskriver den politik som landar i flexicurity. Jan Kaeraa Rasmussen, danska LO:s chefsökonom, tar den aktiva arbetsmarknadspolitik som utgångspunkt; medan Torben M Andersen och Michael Svarer, professor respektive lektor i nationalekonomi vid Aarhus universitet, har satt ekonomin och den sociala tryggheten i fokus. Bland författarna märks även före detta statsministern Poul Nyrup Rasmussen som, i ett återhållsamt och sympatiskt inlägg, resonerar kring Europas möjligheter att få ut något av de danska erfarenheterna. Från svensk sida sundet stannar Bo Rothsteins och Frida Borängs uppsats, spridd i Sverige sedan tidi-

gare, som diskuterar rörlighetsproblemet ur individens anpassningssynpunkt. Slutligen skriver redaktören själv på det tema som blivit bokens titel.

Grundad i dansk tradition

Flexicuritymodellen beskrivs som ”en gyllne triangel”, där grundfunktionen är samspelet mellan de tre hörnen – ett smidigt a-kasse-system, en aktiv arbetsmarknadspolitik och en flexibel arbetsrätt. Systemet är inte nytt utan har i sina huvuddrag och detaljer formats under tre decennier med början på 1970-talet. Det bygger på en lång dansk tradition av avtalsfrihet för parterna. Strategiskt viktiga förändringar genomfördes 1994, justeringar i åtstramande riktning har sedan vidtagits vid inte mindre än sex tillfällen. Hörnstenarna i arbetsmarknadspolitikerna är höga aktivitetskrav och stark fokusering på arbete på marknadens villkor. Ersättningsperioden har kortats ner och kan bara förnyas genom en reguljär anställning. Den som förlorat sin rätt till dagpeng enligt a-kassan övergår då till kontanthjälpssystemet, närmast att jämföra med socialbidrag.

Den centrala premissen som Kaeraa Rasmussen formulerar är att ”trygghet skal forstås dynamisk”. Den följs upp konsekvent med en kompetenshöjande, rörlighetsfrämjande och jobbskapande politik. Betoningen på den aktiva arbetsmarknadspolitikerna (en av de svenska uppfinningar som vissa andra länder förstår att profitera på bättre än vi själva) är stark i Danmark, som näst efter Nederländerna har den högsta andelen aktiva åtgärder inom OECD.

Enligt författaren är bilden att en dansk arbetstagare saknar allt anställningsskydd överdriven. Regleringen är annorlunda och mindre knuten till lagstiftning än vår LAS

och (oftast) enklare att hantera för arbetsgivaren. Avtalen är olika för olika branscher och löntagargrupper. Man balanserar medvetet de äldres behov av ekonomisk trygghet, med de yngres av en flexibilitet som ökar deras chans att få fotfäste på arbetsmarknaden. Slående är att dansk fackföreningsrörelse har behållit en stark tilltro till kollektivavtalsvägen, kanske för att arbetsgivarna varit mer medgörliga än kollegerna i Sverige.

Kaeraa Rasmussen hävdar, i motsats till en vanlig uppfattning, att den viktigaste skillnaden mellan våra länder ligger i dansk arbetsmarknads större funktionsflexibiliteten (byte av yrke eller uppgifter), medan skillnaderna i numerisk flexibilitet (variationen i antal anställda) främst är en följd av olikheter i företags- och näringsstrukturen. Sammanfattningsvis hävdar han dock att den svenska och danska modellen ”er tætttere på hinanden, end det er fremgæet i den offentlige debat”.

Ett viktigt avsnitt diskuterar nackdelar med hög flexibilitet. Det finns tecken på att danska företag är mindre intresserade än svenska av att investera i kompetens och utbildningsåtgärder. Han misstänker att Danmark trots varmare vintrar har större säsongvariationer i sysselsättning till exempel i byggsektorn, för att det är så lätt att friställa personal. Svenska företag vinner stora byggprojekt i Köpenhamn framför inhemska, för att arbetsmarknadsreglerna även påverkar företagsstrukturer och affärsidéer. Att säga upp folk kan vara en suboptimering av lönsamhetsprincipen.

Andersen och Svarer är inne på något liknande när de i sitt forskningsbaserade bidrag konstaterar att anställningsskyddsnivån i Danmark är för låg för att maximera den ekonomiska tillväxten, eftersom ingen av parterna får tillräckliga garantier

för sina investeringar i företagsspecifik kompetens.

Danmark imponerar med sin låga ungdomsarbetslöshet, medan Sverige har ett par års högre utträdesålder ur arbetslivet i snitt. Från dansk sida förefaller detta snarast vara ett val man gjort där ansträngningarna att behålla de äldre inte varit lika intensiva som hos oss – bland annat har danskarna kvar sin ”efterlön”, en förtidspension för personer över 60. Båda länderna har under en längre tid haft ett ökande antal personer i förvärvsaktiv ålder med offentliga bidragsinkomster.

Ersättningsnivåerna i a-kassan är höga för låginkomsttagare, 90 procent, men den genomsnittliga ersättningsnivån är 60 procent. Kvalifikationskraven för medlemskap i a-kassa är låga. Bidragsnivåerna kan tolkas som att låg- och höginkomsttagare behandlas olika. De förra styrs genom en kombination av myndighetsutövning och ekonomiska påtryckningar i syfte att säkra en hög aktivitetsnivå, medan de med högre lönenivå och utbildning fått starka ekonomiska incitament att söka arbete, samtidigt som inte ersättningsnivån riktar in löneanspråken på en för hög nivå. De hårda kraven på sökaktivitet eller kompetensuppgradering är vad som ger systemet unikt starka motivationseffekter, enligt forskarna. De betonar även att flexicurity inte är ett billighetsalternativ. För de flesta länder skulle modellen innebära en kraftig ökning av statens utgifter för arbetsmarknadspolitik.

Rothstein och Boräng undersöker i sitt kapitel vad forskningen har sagt om sambandet hälsa, rörlighet och sjukfrånvaro. Det tycks finnas ett samband som innebär att brist på rörlighet ökar en negativ arbetsanpassning och sjukfrånvaro. I Danmark är sjukfrånvaron något lägre och rörligheten

betydligt högre särskilt bland de lågutbildade. Utifrån detta jämförs dansk och svensk reglering. Allt fler svenskar är ”inlåsta” i ett jobb som de inte gillar men som de inte vågar lämna. Dansk rörlighet kan vara ett positivt sätt att motverka en dålig arbetssituation, och en viktig faktor bakom de positiva attityderna till arbetslivet. Det är rimligt att tro på ett orsakssamband, men det finns många tänkbara förklaringar, enligt Rothstein och Boräng.

Anders Olshovs avslutande kapitel består i en bredare jämförelse av länderna. Analysen är i princip välbekant för den som brukar följa nationalekonomisk debatt. Olshov har ett antal poänger, bland annat den med eftertryck framförda kritiken av svensk passivitet inför ungdomsarbetslösheten. Det är också en viktig utgångspunkt för systemkritiken att konstatera att långtidsarbetslösheten i Sverige mer än fördubblats sedan 1980-talet. Med en penningpolitisk regim som accepterar en arbetslöshet kring 5 procent eller kanske högre, är ett avgörande välfärdskriterium hur lång varje episod är. (Vi har gått från 15–20 procent till över 30 procent långtidsarbetslösa, samtidigt som populationen av alla arbetslösa blivit väsentligt större.) Det danska politiska paketet för att mobilisera arbetskraften, särskilt de unga, innehåller både lock och pock, men ganska mycket av det senare. Knappast arbetsförmedling med ett smil. Framför allt görs det tydligt att arbetslöshet inte ger ett kravlöst bidrag i väntan på ett nytt jobb. Antingen söker man ett jobb eller så ägnar man sig åt aktiviteter som är meningsfulla för att öka sin attraktivitet på arbetsmarknaden – om inte reduceras bidragsnormen kraftigt. AMS regelverk skiljer sig inte sedan ett antal år på avgörande punkter från detta. Däremot är tillämpningen troligen avsevärt mindre konsekvent i Sverige.

En central framgångsfaktor i den danska politiken är ett bra samarbete mellan skolan, högskolan och arbetsmarknadsmyndigheterna – ett område vi ännu knappt rört vid i Sverige. Olshov uppger att sysselsättningsgraden i gruppen 16–19 år är 19 procent hos oss och 51 procent i Danmark. Förklaringen kan antas vara att Danmark har bättre länkar mellan utbildning och arbetsmarknad, såväl för praktiskt inriktade elever med lärlingssystem, som för akademiker som ofta arbetar en kort deltid under studietiden som de får tillgodoräkna sig som merit i sin examen. Man har också öppnat för att deltagande i reguljära utbildningar ska kunna vara en arbetsmarknadspolitisk åtgärd för särskilt utsatta. Hela ungdomsstatsningen backas upp med starka ekonomiska incitament.⁴

Olshov har en hel del poänger, men han överdriver skillnaderna. Danskarna är jätte-
duktiga, men svenskarna är inte så dåliga, internationell statistik talar för det. Som flera av författarna påpekar vet vi för lite vad skillnader i befolkningstäthet, lokala arbetsmarknader, näringsstruktur med mera betyder. En hög andel tjänsteföretag och många små och medelstora företag i Danmark leder till många konkurser och högt nyföretagande, vilket i statistiken kan avläsas som hög rörlighet. Antologin kommer med ganska få nya analyser som

4. Ett exempel är ett program mot dagpenningberättigade unga under 25 år som varit arbetslösa i sex månader. De fick välja mellan en 18 månaders utbildning eller halv dagpenning. Hela a-kassan drogs in för den som vägrade delta. Liknande program har införts i Sverige med positiva effekter, dock inte i lika hög grad som i Danmark. En förklaring kan vara ett mer halvhjärtat införande, en annan förklaring att tillgången på jobb att söka är så mycket bättre i Danmark.

visar vad som är specifik respektive generaliserbar erfarenhet.

Den danska lektionen: slutsatser

Vad har vi då, till slut, att lära av Danmark? Den svenska modellen, med den solidariska lönepolitiken och aktiva arbetsmarknadspolitik (Rehn/Meidner modellen), var för sin tid en civiliserad version av Schumpeters *creative destruction* som även påverkade Danmark. Man kan se den som den första fackliga visionen av dynamisk trygghet. Danskarna insåg emellertid, som flera av författarna i boken påpekar, tidigare än de flesta länder vidden av den systemförändring som den internationella ekonomiska integrationen skulle medföra, medan Sverige uppenbarligen ännu inte dragit konsekvenserna fullt ut av den ekonomiska regimförändring som saneringspolitiken medfört. Den klassiska svenska modellens förutsättning var en politik som syftade till full sysselsättning och snabba strukturomvandlingar (= högt nyföretagande). Utan den blir politikens fördelningspolitiska grundprinciper direkt kontraproduktiva. Den nya danska modellen utgår från att konkurrensen i en öppen ekonomi skapar ett starkt förändringstryck som det inte lönar sig/är önskvärt att hålla emot. Man inriktar därför sina åtgärder på att med utbudspolitik stärka de svagaste grupperna. Det gör man konsekvent och utan sentimentalitet.

I två av den gyllne triangelns tre hörn, är skillnader mellan länderna små. Den sociala tryggheten är god i båda länder. Sverige har haft en "mjukare" tillämpning särskilt av sjukförsäkringen. Det berörs inte i boken, men mycket talar för att man inte som dansk kunnat glida mellan

systemen lika enkelt som i Sverige, vilket kan vara påverkat av den generellt bättre sysselsättningssituationen. Regelverket i den aktiva arbetsmarknadspolitik uppvisar ganska små skillnader. Sedan några år är *aktivering* ledordet också för AMS och även det svenska systemet har numera en bortre parentes. Skillnaderna när det gäller dessa båda "hörn" är, vad jag kan se, i tillämpning snarare än principer. Boken gör tyvärr inga jämförelser av det slaget.

Den avgörande skillnaden är enligt min mening hur trygghetsbegreppet uppfattats och formats. I Sverige byggs individens trygghet kring rätten till anställningen, snarare än rätten till arbete. I Danmark byggs tryggheten kring resurserna att gå vidare på arbetsmarknaden. Vi ställer krav på företaget, de ställer krav på individen men med stark uppbackning av samhället. Viktigast och mest kontraproduktivt är att vi knyter tryggheten i så hög grad till senioritetsprincipen (sist in först ut). Det lägger på en riskkostnad för varje förändring i arbetsmarknadsstatus för båda parter.

Den svenska trygghetsmodellen har nu fått starka *insider/outsider* effekter som med den goda konjunkturen kring 2000-talets början blivit allt tydligare. Assar Lindbeck varnade för det för 25 år sedan, men han låg då i viss mening långt före utvecklingen. Outsiderproblemet var för de flesta ett övergående skede innan de kom in under regelverkets beskydd. Efterfrågan på arbetskraft var hög och arbetslöshetsepisoderna relativt korta. Ungdomarna liksom nya invandrare hade inga speciella svårigheter att ta sig in i arbetslivet.

Det var då rimligt att definiera trygghet i termer av anställningssenioritet. Risken för *utlösning* och *inlösning* var liten och oftast tillfällig. Den mest sårbara gruppen var de lågutbildade äldre. Senioritetsregeln ökade

intresset för arbetsgivarna att fortbilda och ta hand om denna personalgrupp. Den nya ekonomiska regimen accepterar inte full sysselsättning på grund av inflationsrisken. Konsekvensen har blivit att den svenska varianten av flexicurity har gått i baklås – med allt fler utlåsta och inlåsta. Allt färre vakanskedjor öppnas som ger chans att justera anpassningen mellan individ och anställning.

Danmark lär oss att huvudproblemet inte är strävan efter trygghet, utan den konkreta utformningen av målet. Senioritetsregeln är ett irritationsmoment för företagen men inte ett oöverstigligt hinder. Ett större problem drabbar löntagaren själv och hennes egna strategier för att själv förbättra sin situation. Beroendet av anställningstid undergräver dessutom den kollektiva makten. Man kan fråga sig: Vilket billigare och enklare sätt att behålla duktig arbetskraft kan man tänka sig för en arbetsgivare som erbjuder låga löner och en taskig arbetsmiljö, än en senioritetsregel? Kostnaden är låg men för de anställda är det en effektiv fotboja.

Senioritetsprincipen betyder att ju längre anställningstid du har, desto högre är din "opportunity cost" om du vill byta arbete. Många arbetsgivare utnyttjar gladeligt läget för att ge personer med lång anställningstid en sämre löneutveckling.

Det vi kan lära av Danmark är att tryggheten inte behöver vara kopplad till just senioritet. Det finns en rad alternativ att överväga. Som en kompromiss vore det möjligt att begränsa antalet år man kan tillgodoräkna sig – det ökar knappast rättvisan att den som har 19 års tjänstgöring ska sitta säkrare än den som har bara 14. En annan möjlighet vore att koppla nivån på ersättningar som permitteringslön eller kompetenskonton till anställningstiden,

för att incitamenten att skydda de äldre ska ligga på lagom nivå. Danskarna har visat att verklig trygghet handlar om att underlätta viktiga förändringar på så goda villkor som möjligt – och att detta även kan uppskattas av de enskilda löntagarna.

I inledningen till den här artikeln redovisade jag skillnaderna i syn på samhällets och individens roll i förhållande till brister i samhället. Finns det något annat land som Sverige, där man har lika starkt tilltro till sin överhet och så små förväntningar på det civila samhället och de enskilda människorna?⁵ Det är min övertygelse, förstärkt av denna bok, att arbetsmarknadspolitikerna måste syfta till att frigöra energi, kompetens och självförtroende hos alla, även de arbetslösa. Och att till varje pris undvika att genom myndighetsutövning befästa en känsla av hopplöshet och passivitet. Där tycks vi också kunna få en dansk lektion, som handlar inte bara om att utforma systemet utan också tillämpa det.

Till slut: Som helhet är boken mycket läsvärd om än utan direkta nyheter. Lite anmärkningsvärt är det att man i en bok om dansk arbetsmarknad har så lite att säga om vad den defensiva invandringspolitiken betyder. Aspekterna borde vara många, från den humanitära till ekonomiska och integrationspolitiska. Är invandrarna så marginaliserade i Danmark att de glömts bort? Det finns vissa överlappningar mellan de olika kapitlen. De är emellertid skrivna mot olika bakgrund, politikernas, forskarens, fackföreningsrörelsens, vilket ändå gör varje

5. Nyligen fanns på DN-debatt (12/8) följande slutkläm på en artikel om svensk ungdom: "Ansvaret för att lösa ungdomskrisen och ge de unga vuxna bättre villkor vilar på riksdag och regering, men också kommuner, arbetsgivare, fackliga aktiva och sociala myndigheter." Uppenbarligen har man höga förväntningar på överheten.

bidrag intressant. Tydligt är att danskarna tycker de har ett system som fungerar bra för Danmark. Til lykke! – får vi säga.

Professor **Casten von Otter**
Arbetslivsinstitutet

Referenser

- Auer P & Cazes S (2003) *Employment, Stability in an Age of Flexibility*. ILO, Genève.
- European Foundation (2004) *Perceptions of Living Conditions in an Enlarged Europe*. European Foundation, Dublin.
- Jensen C (2004) *Livet i Camp Eden*. People's Press, Köpenhamn.
- von Otter C (2004). *Aktivt arbetsliv. Om dagens behov och framtidens möjligheter*. Arbetslivsinstitutet, Stockholm.