

Arbejdspapir:

Det danske arbejdsmar- ked

DAGPENGEKOMMISSIONEN

Oktober 2015

1. Indledning

Dagpengesystemet udgør en central del af det danske arbejdsmarked og har dermed stor indflydelse på, hvordan hele arbejdsmarkedet fungerer. Det danske arbejdsmarked bliver ofte beskrevet ved, at ansættelsesvilkårene er fleksible, at der er høj tryghed for arbejdstagere gennem et stærkt økonomisk sikkerhedsnet, og at der er en intensiv brug af aktiv arbejdsmarkedspolitik. Dette er grundideerne i flexicurity-modellen, som bygger på tre centrale elementer:

- Reguleringen af arbejdsmarkedet bestående af overenskomstsyste­met og de arbejdsretlige love
- Det økonomiske sikkerhedsnet for arbejdstagere i form af dagpenge eller kontanthjælp
- Den aktive arbejdsmarkedsindsats

Det danske arbejdsmarked er kendetegnet ved en langvarig tradition for at fastlægge løn- og arbejds­vilkår via kollektive overenskomster og vedvarende høj overenskomstdækning.

I modsætning til de fleste andre europæiske lande er der stort set ikke lovgivet om forhold som løn, arbejdstid og opsigelse af ansættelsesforhold. Danske arbejdsgivere kan relativt fleksibelt foretage generelle personalenedskæringer og udvælge de medarbejdere, der skal fratræde.

Indretningen af dagpengesystemet kan potentielt påvirke overenskomsterne og dermed fleksibiliteten på arbejdsmarkedet. For eksempel kan dagpengereglerne være med til at dæmpe kravene til opsigelsesbeskyttelse, opsigelsesvarsel og fratrædelsesgodtgørelser, når der fx ikke er en karenperiode for opsagte lønmodtagere, eller når dagpengesystemet yder tilstrækkelig tryghed.

Samtidig kan ændringer i dagpengesystemet nødvendiggøre ændringer i den aktive indsats, som er med til at skabe balance mellem forsikring og incitamenter på det danske arbejdsmarked.

Danske lønmodtagere har en lovbaseret og delvis statsfinansieret mulighed for at forsikre sig mod ledighed, og ydelsesniveauet for forsikrede ledige sikrer en gennemsnitlig kompensationsgrad på 67 pct. Kompensationsgraden er med til at understøtte de fleksible opsigelsesregler, men kan også – især for lavtlønsgrupper – indebære en risiko for et relativt mindre økonomisk incitament til at søge arbejde.

Den aktive arbejdsmarkedspolitik er med til at balancere dette ved at vejlede, motivere og opkvalificere ledige og vedligeholde lediges kompetencer, samtidig med at der stilles krav om rådighed. Beskæftigelsesindsatsen er udbygget væsentligt siden 1990'erne, og det har været med til at understøtte udviklingen på det danske arbejdsmarked med lav strukturel ledighed.

De arbejdsretlige love og kollektive overenskomster har løbende givet lønmodtagere i fast ansættelse en bedre beskyttelse ved opsigelse. Omfanget af tids- og opgavebestemte ansættelser er dog begrænset, og det peger på, at danske arbejdsgivere ikke har samme behov for at opnå fleksibilitet via tidsbegrænsede ansættelsesformer som arbejdsgivere i en række andre europæiske lande.

Dette arbejdsrapport ser på det danske arbejdsmarked som ramme for anbefalingerne til et nyt dagpengesystem for at illustrere, hvordan arbejdsmarkedet fungerer, og hvordan ændringer i dagpengesystemet kan påvirke det.

2. Rammerne for dagpengesystemet

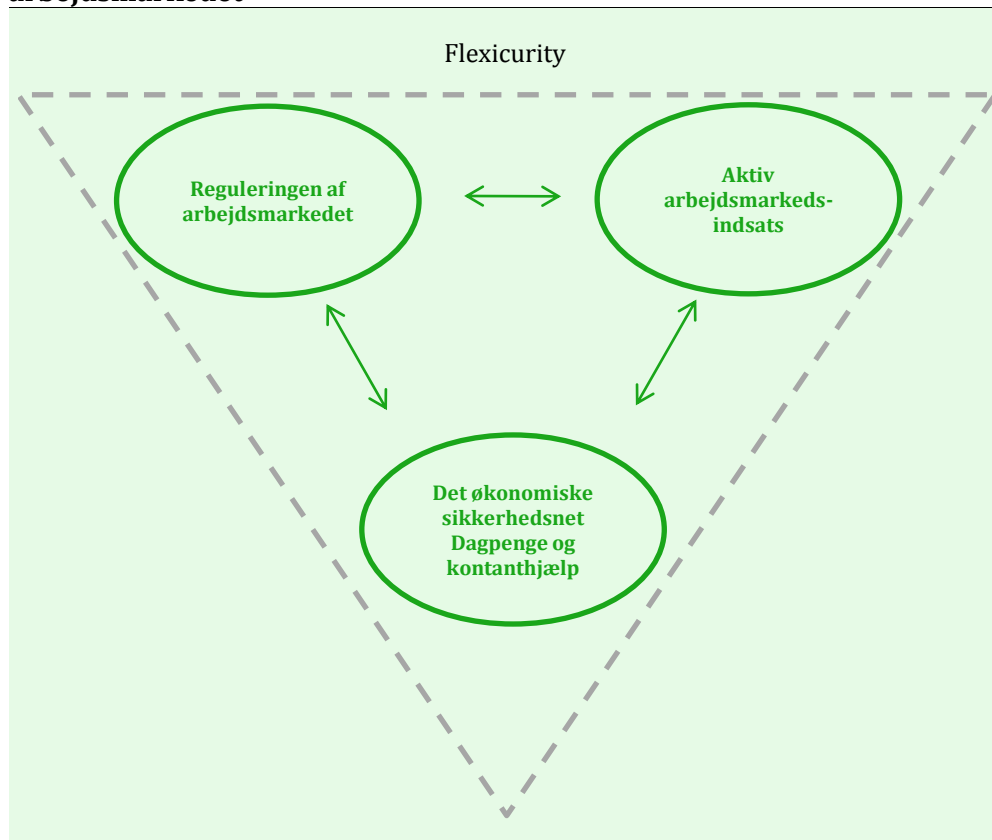
Dagpengesystemet er påvirket af og påvirker også selv væsentlige dele af det danske arbejdsmarked. Indretningen af det fremtidige dagpengesystem skal derfor ses i forhold til den virkelighed og det arbejdsmarked, det eksisterer i.

2.1. Den danske arbejdsmarkedsmodel

Den danske arbejdsmarkedsmodel beskrives ofte som en flexicurity-model, der bygger på tre bærende elementer, *jf. figur 1*:

- *Reguleringen af arbejdsmarkedet* består af den arbejdsretlige lovgivning og overenskomsterne og fastsætter rammerne for de beskæftigedes arbejdsforhold.
- Dagpengesystemet udgør sammen med kontanthjælpssystemet *det økonomiske sikkerhedsnet* for arbejdstagerne.
- *Den aktive arbejdsmarkedsindsats*, som afprøver om ledige står til rådighed for arbejdsmarkedet, og som samtidig styrker lediges forudsætninger for og tilskyndelse til at komme i beskæftigelse.

Figur 1 Dagpengesystemet og omkringliggende elementer på arbejdsmarkedet



I flexicurity-modellen understøtter sikkerhed og fleksibilitet hinanden, idet modellen kombinerer en høj grad af mobilitet med et udbygget socialt sikkerhedsnet for ledige. Det er muligt, fordi det danske arbejdsmarked er baseret på et forholdsvis lavt niveau for ansættelsesbeskyttelse.

For at understøtte mobiliteten og imødegå de incitamentsproblemer, der følger med et udbygget socialt sikkerhedsnet (såkaldt moral hazard, *jf. afsnit 2.3. om teoretisk rationale for det danske dagpengesystem*), udgør det tredje element i modellen derfor den aktive beskæftigelsespolitik.

Modellens nuværende form blev i høj grad udviklet gennem 1990'erne, hvor både dagpengesystemet og den aktive arbejdsmarkedspolitik blev ændret væsentligt. Derimod har der været en meget langvarig tradition for at fastlægge løn- og arbejdsvilkår via kollektive aftaler, hvor den arbejdsretlige lovgivning kun spiller en forholdsvis begrænset rolle sammenlignet med mange andre lande.

Flexicurity-modellen illustrerer i sin helhed rammerne for den samlede arbejdsstyrke. Det økonomiske sikkerhedsnet for arbejdstagerne og aktiverings-systemet udgør sammen med reguleringen af arbejdsmarkedet (overenskom-

sterne og den arbejdsretlige lovgivning) rammerne for arbejdsstyrkens arbejdsmarkedsadfærd.

EU-kommissionen anvender i stedet fire politik-områder indenfor begrebet flexicurity, jf. boks 1.

Boks 1 EU's flexicurity-begreb¹

EU-kommissionen beskriver flexicurity som en integreret strategi, der har til formål at forbedre fleksibiliteten og sikkerheden på arbejdsmarkedet samtidigt.

Der er fire elementer i EU-kommissionens flexicurity:

- Fleksible og pålidelige kontrakter (for både arbejdsgiverne og arbejdstagerne, herunder både insiderne og outsiderne) ved hjælp af moderne arbejdsret, kollektive aftaler og tilrettelæggelse af arbejdet.
- Helhedsstrategier for livslang læring for at sikre opretholdelse af navnlig de mest sårbare arbejdstageres tilpasnings- og beskæftigelsessevne.
- Effektive, aktive arbejdsmarkedspolitikker, som hjælper folk til at klare hurtige forandringer, mindsker længden af perioderne med arbejdsløshed og letter jobskift.
- Moderne sociale sikringsordninger, som omfatter en tilstrækkeligt stor understøttelse og fremmer beskæftigelse og mobilitet på arbejdsmarkedet. Dette omfatter, at de sociale sikringsordninger (arbejdsløshedsunderstøttelse, pensioner og sundhedspleje) dækker bredt og giver borgerne mulighed for at forene arbejde med privatliv og familiemæssige forpligtelser, som fx børnepasning.

Ud over de tre elementer beskrevet i den klassiske danske flexicurity-model indgår altså et fjerde element bestående af efteruddannelse. For Danmarks vedkommende svarer det fjerde element til voksen- og efteruddannelsessystemet (VEU), herunder Arbejdsmarkedsuddannelserne (AMU systemet).

Dertil kommer, at det sociale sikringsnet er udvidet, så det også inkluderer elementer, der fremmer balancen mellem arbejdsliv og privatliv, fx børnepasningsmuligheder. Også her er det danske velfærdssamfund veludbygget.

¹ Jf. Kommissionen (2007)

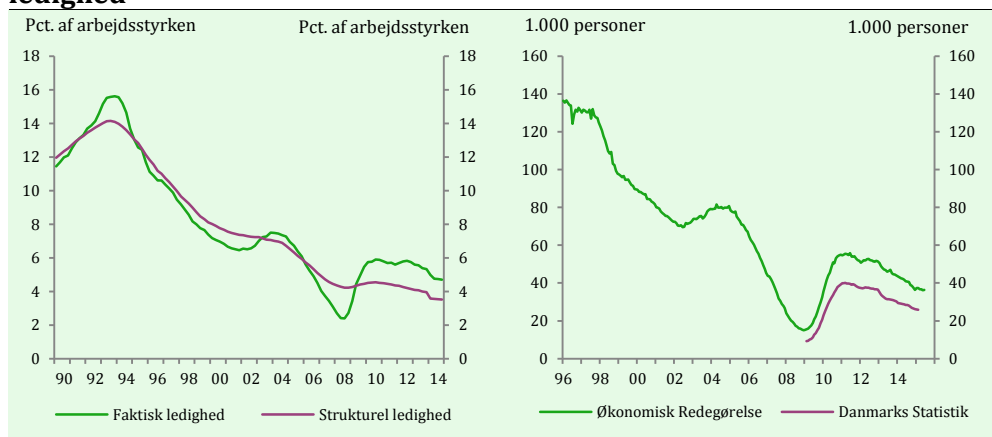
2.2. Dynamisk dansk arbejdsmarked

Den danske flexicurity-model bliver ofte tilskrevet at skabe et dynamisk arbejdsmarked med høj jobomsætning, som også giver sig udslag i lav strukturel (konjunkturneutral) ledighed² og relativt få langtidsledige³.

Den strukturelle ledighed er faldet væsentligt siden midten af 1990'erne fra 14 pct. til omkring 3,5 pct. i 2014, jf. figur 2. Det svarer til et fald på knap 300.000 fuldtidspersoner.

Det store ledighedsfald hænger først og fremmest sammen med de arbejdsmarkeds- og skattereformer, der er gennemført siden midten af 1990'erne. Den strukturelle ledighed har derfor også været forholdsvis upåvirket af det seneste konjunkturtilbageslag med stigende ledighed og faldende beskæftigelse.

Figur 2 Faktisk og strukturel brutto- **Figur 3 Langtidsledige ledighed**



Anm.: Strukturel ledighed er renset for bidrag fra konjunkturerne. Niveaue for den strukturelle bruttoledighed er estimeret på baggrund af en statistisk model, som først og fremmest inddrager løn- og prisudviklingen, men også udnytter indikatorer for kapacitetsudnyttelse og mangel på arbejdskraft. Den beregnede strukturelle ledighed er behæftet med en betydelig statistisk usikkerhed, som anslås at udgøre i størrelsesordenen $\pm$ godt ½ pct.-point. Den anførte statistiske usikkerhed er ekskl. modelusikkerhed. I figur 3 er langtidsledigheden i Økonomisk Redegørelse opgjort som personer, der har modtaget dagpenge, kontanthjælp, feriedagpenge eller har deltaget i aktivering i mindst 80 pct. af tiden de seneste 12 måneder. Danmarks Statistik anvender en anden definition, jf. Økonomisk Redegørelse, maj 2014.

Kilde: Danmarks Statistik, Økonomisk Redegørelse, august 2014 og Finansministeriet.

Langtidsledigheden er også faldet væsentligt siden midten af 1990'erne, hvor den var oppe på næsten 140.000 personer. I dag er der ca. 36.000 langtidsledige, hvilket er lavt i et historisk perspektiv, jf. figur 3.

² Se bilag 1 for nærmere beskrivelse af opgørelserne for strukturel arbejdsstyrke, beskæftigelse og ledighed.

³ Det dynamiske danske arbejdsmarked og den danske flexicurity-model har affødt væsentlig international opmærksomhed blandt andet fra EU. For nyligt afholdt Danmark, på opfordring fra EU-Kommissionen, et såkaldt peer review med deltagelse fra en række europæiske lande, hvor Danmarks arbejdsmarkedspolitiske tilpasninger som følge af krisen blev præsenteret og drøftet.

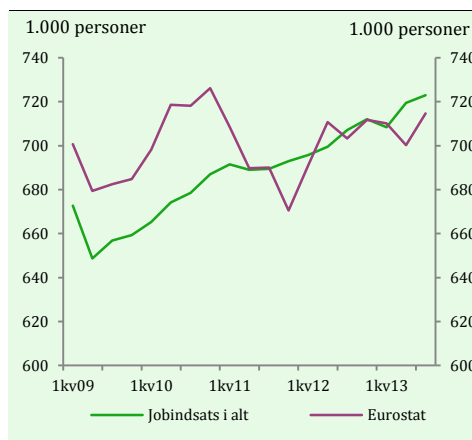
> Det danske arbejdsmarked

Den lave langtidsledighed afspejler, at mange ledige kommer forholdsvis hurtigt tilbage i beskæftigelse på tværs af konjunkturer. For eksempel er næsten hver tredje ledig i beskæftigelse igen efter mindre end tre måneder på dagpenge eller kontanthjælp.

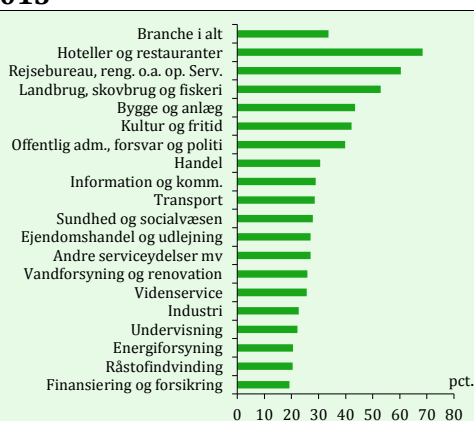
Det hænger sammen med, at der er en høj jobomsætning på det danske arbejdsmarked. I løbet af 2013 var der godt 700.000 jobåbninger i Danmark, svarende til omkring 25 pct. af de beskæftigede, *jf. figur 4*. Antallet af jobåbninger er højt i forhold til de øvrige nordeuropæiske lande. Kun Sverige har højere jobomsætning (omkring 32 pct. af beskæftigelsen), mens Finland har omtrent samme niveau (27 pct.) og Holland, Tyskland, Norge og Storbritannien har niveauer mellem 16 og 18 pct. af beskæftigelsen.

Antallet af jobåbninger varierer mellem brancher, *jf. figur 5*. Målt i forhold til antallet af lønmodtagere er antallet af jobåbninger størst inden for brancherne hoteller og restaurant, rejsebureau, rengøring o.a. operationel service og landbrug m.m. Disse tre brancher har samtidig den højeste andel EU/EØS-borgere med lønindkomst med henholdsvis 10 pct., 10. pct. og 21 pct. af lønmodtagerbeskæftigelsen i branchen.

Figur 4 Jobåbninger



Figur 5 Jobomsætning på brancher, 2013



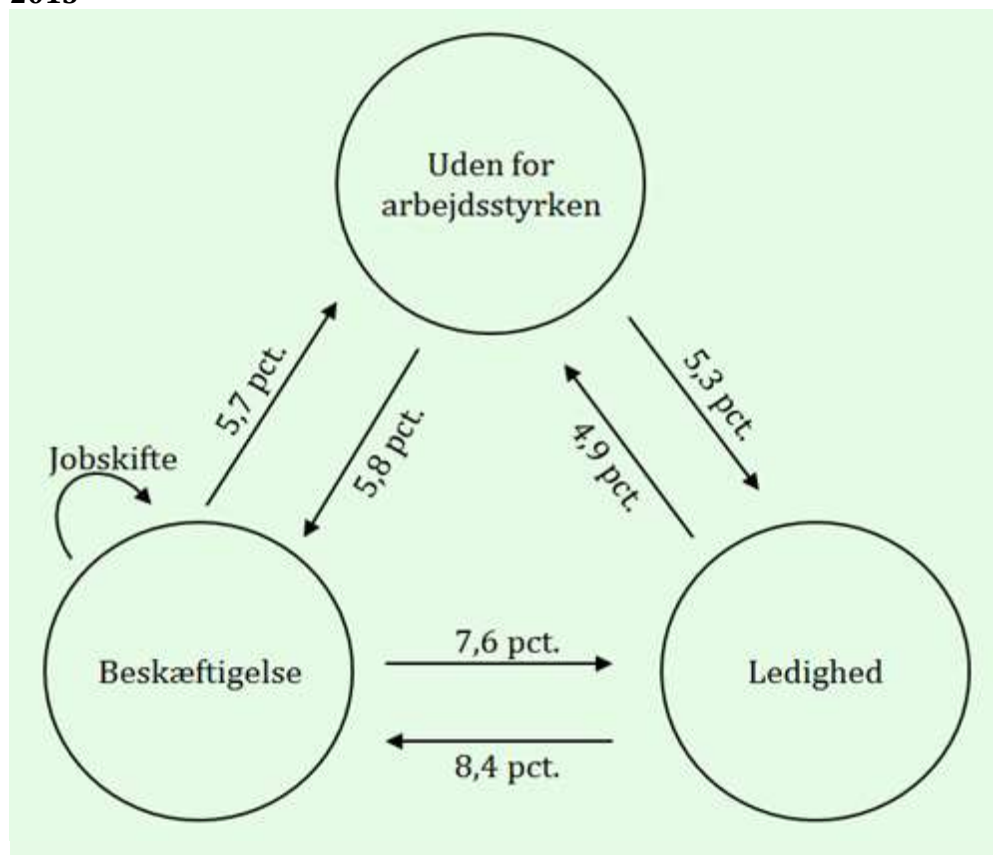
Anm.: En jobåbning er her opgjort på baggrund af registeroplysninger og afgrænset til en situation, hvor en person har modtaget løn fra en virksomhed i minimum 2 måneder i træk med en beskæftigelsesgrad på minimum 25 pct. månedligt svarende til mindst 40 timer, og personen endvidere ikke har fået løn fra samme virksomhed i minimum 2 måneder forud for ansættelsen. I Eurostat-opgørelsen, der er en interviewbaseret stikprøve, er der tale om en jobåbning, hvis den beskæftigede har fået sit job inden for de seneste 3 måneder. I figur 5 er jobåbningerne sat i forhold til lønmodtagerbeskæftigelsen.

Kilde: Styrelsen for Arbejdsmarked og Rekruttering (særkørsel), Jobindsats, eIndkomstregistret og Danmarks Statistik.

Dynamikken på det danske arbejdsmarked kan også illustreres af, at der hvert år er betydelige bruttobevægelser mellem beskæftigelse og ledighed. I 2013 overgik knap 8 pct. af personerne i arbejdsstyrken fra beskæftigelse til ledighed, men samtidig overgik godt 8 pct. af personerne i arbejdsstyrken fra ledighed til beskæftigelse, *jf. figur 6*. Strømmene mellem inden og uden for arbejds-

styrken dækker hovedsageligt over personer, der til- eller afgår uddannelse eller selvforsørgelse. Opgørelsen over bevægelserne viser ikke noget om netto-udviklingen i beskæftigelse og ledighed, men det illustrerer, at der hvert år er et stort antal jobåbninger, som ofte besættes af ledige.

Figur 6 Strømme på det danske arbejdsmarked, pct. af arbejdsstyrken, 2013



Anm.: Figuren angiver personer, der i løbet af 2013 har skiftet mellem de tre arbejdsmarkedstilstande. Der er tale om antal berørte, og den samme person kan derfor indgå flere gange. Skift mellem forskellige tilstande er opgjort på baggrund af DREAM-registret og eIndkomst. Selvstændige erhvervsdrivende indgår ikke i opgørelsen. Arbejdsstyrken er opgjort som Danmarks Statistiks RAS-arbejdsstyrke inkl. personer midlertidigt uden for arbejdsstyrken (fx orlov og ledighedsydelse). Ledighed er defineret som ledige og aktiverede dagpengemodtagere, arbejdsmarkedsparete kontanthjælpsmodtagere samt selvforsørgelsesforløb på mindre end 12 uger, der her betragtes som stadig at være en del af arbejdsstyrken. Barsels- og sygdagpengemodtagere er betragtet som en del af arbejdsstyrken. Strømmene opgøres i antal personer og kan derfor ikke oversættes til ændringer i bruttoledigheden, som opgøres i fuldtidspersoner.

Kilde: Jobindsats, eIndkomstregistret og Styrelsen for Arbejdsmarked og Rekruttering.

2.3. Teoretisk rationale for det danske dagpenge-system⁴

Forsikring af arbejdstagere kan ske i form af enten jobsikkerhed eller indkomstsikring. Restriktive regler for afskedigelse beskytter de ansatte i eksisterende job, mens en arbejdsløshedsforsikring grundlæggende er en økonomisk sikring ved ledighed for arbejdstagere og selvstændige mod risikoen for at blive ledig eller måtte ophøre med selvstændig virksomhed. En arbejdsløshedsforsikring skal dermed sikre mod risikoen ved at blive ledig i form af en økonomisk kompensation i tilfælde af ledighed.

Risikoen for at blive ledig er afhængig af mange forskellige faktorer. Det kan være overordnede ændringer som udviklingen i konjunkturerne eller ændret efterspørgsel efter bestemte typer af arbejdskraft. Det kan også være specifikke hændelser på enten virksomheds- eller individniveau.

Uden et forsikringssystem vil den enkelte selv bære de direkte økonomiske konsekvenser af at blive ledig. Selv om der findes alternativer til en arbejdsløshedsforsikring som for eksempel lånoptagelse, nedsparing af formue eller et øget arbejdsudbud hos ægtefællen, vil imperfekte kapitalmarkeder generelt set medføre likviditetsbegrænsninger.

For risikoaverse personer vil det derfor oftest være velfærdsforbedrende at have adgang til en arbejdsløshedsforsikring, der tilbyder risikodeling mellem personer, og som stabiliserer de disponible indkomster og giver en større forbrugsudglatning.

En arbejdsløshedsforsikring er samtidig en del af de automatiske stabilisatorer, fordi forsikringen medvirker til at stabilisere den samlede aktivitet i økonomien, og er derfor også velfærdsforbedrende ud fra et stabiliseringshensyn.

Den grundlæggende udfordring med asymmetrisk information

En arbejdsløshedsforsikring er ligesom andre forsikringskontrakter påvirket af asymmetrisk (skjult) information mellem forsikringstager og forsikringsgiver. I økonomisk litteratur skelnes mellem uobserverbare handlinger, som leder til såkaldte moral hazard-problemer, og uobserverbare karakteristika, som leder til såkaldte selektionsproblemer.

- *Moral hazard* opstår ved, at muligheden for kompensation reducerer incitamentet til at være i beskæftigelse. Det påvirker den forsikredes adfærd, uden forsikringsselskabet reelt er i stand til at observere eller kontrollere det. En arbejdsløshedsforsikring kan svække jobsøgning og mobilitet og øge reservationskravene til løn og jobvalg. En arbejdsløshedsforsikring kan til-

⁴ Dette afsnit baserer sig primært på Holmlund (2015) og Andersen, Svarer og Vejlin (2015).

svarende svække tilskyndelsen til at fastholde beskæftigelse (for såvel arbejdsgiver som arbejdsgiver), og dermed øge tilgangen til ledighed og reducere varigheden af beskæftigelsesforløb.

- *Selektionsproblemer* (adverse selection) opstår, når det ikke er muligt for forsikringsudbyderen at vurdere forsikringstagernes individuelle ledighedsrisiko. Den individuelle ledighedsrisiko kan til gengæld være (delvis) kendt af forsikringstageren baseret på fx personens egenproduktivitet, søgeadfærd eller præference for fritid. Selektionsproblemet betyder, at arbejdsløshedsforsikringen er mere attraktiv for personer med høj ledighedsrisiko, og at omkostningerne ved disse personers adfærd væltes over på de øvrige forsikringstagere eller statens finansiering af forsikringsordningen.

De grundlæggende vilkår med asymmetrisk information indebærer, at det er vanskeligt at indrette en såkaldt aktuarisk fair forsikring mod ledighed ved at sætte en individuel pris for forsikringen, der afspejler den enkeltes forventede adfærd og ledighedsrisiko.

Hvis den samme pris bliver sat for alle, vil det alt andet lige føre til, at personer med en høj ledighedsrisiko er mere tilbøjelige til at forsikre sig end personer med lav ledighedsrisiko. I sidste ende vil et frivilligt privat forsikringssystem, der ikke kan tage højde for informationsproblemerne, ikke være økonomisk bæredygtigt.

På et ureguleret marked for arbejdsløshedsforsikring vil nogle arbeidstagere derfor ikke forsikre sig, enten fordi der ikke er forsikringsselskaber, der vil forsikre dem, eller fordi præmien bliver oplevet for høj. Informationsproblemerne vil dermed resultere i et velfærdstab, fordi nogle arbeidstagere ikke vil kunne afdække deres risiko for et "rimeligt" beløb.

Offentlig intervention som velfærdsforbedrende løsning

Offentlig indgriben kan sikre, at alle arbeidstagere har mulighed for at tegne en arbejdsløsforsikring på trods af det grundlæggende problem med asymmetrisk information mellem forsikringsgiver og forsikringstager. Det kan opnås enten ved at gøre arbejdsløshedsforsikringen obligatorisk for alle arbeidstagere, eller ved tilstrækkelig offentlig subsidiering af systemet.

En meget høj offentlig subsidiering i et frivilligt system kan finansieringsmæssigt være ækvivalent med et obligatorisk dagpengesystem via skattefinansieringen.

I praksis behøver forskellen mellem et frivilligt og et obligatorisk system heller ikke at være stor for at opnå et stærkt økonomisk sikkerhedsnet for ledige.

Det skyldes, at den reelle forsikringsdækning i høj grad er bestemt af omfanget af statslig støtte og kravene til at opnå ret til ydelsen ved ledighed. En høj tilslutning til en arbejdsløshedsforsikring kan opnås i et frivilligt system, hvis den statslige støtte er så høj, at det er forholdsvis billigt at forsikre sig. Samtidig kan

det effektive økonomiske sikkerhedsnet i realiteten være lavt i et obligatorisk system, hvis kravene for at opnå ret til dagpenge er meget restriktive.

Den offentlige sektor har i modsætning til et privat forsikringsselskab forskellige muligheder for at skabe en arbejdsløshedsforsikring, som er frivillig og samtidig muliggør forsikringsdækning for størstedelen af arbejdsstyrken.

For det første kan den offentlige sektor inddrage generelle skatter og afgifter til at finansiere forsikringsordningen. Dermed kan den offentlige sektor skabe en forsikring, der enten i perioder eller permanent ikke er selvfinansierende. De mere fleksible muligheder for finansiering af en arbejdsløshedsforsikringsordning omfatter også, at forsikringspræmier og -udbetalinger kan blive fastsat diskretionært frem for på en forventning om risiko og tab. Den offentlige sektor kan dermed konstruere en frivillig ordning, hvor alle arbejdstagere vil kunne forsikre sig, og hvor mange vil opleve en fordel ved at gøre det. Tilsvarende har den offentlige sektor bedre mulighed for at have længerevarende underskud og vil derfor have nemmere ved at klare ændringer i makroøkonomiske forhold, der leder til store generelle stigninger i ledighedsniveau og -varighed.

For det andet har den offentlige sektor en bedre infrastruktur end den private sektor i forhold til kontakt med borgere. Den offentlige sektor vil fx ofte have bedre muligheder for at modgå incitamentsproblemerne ved en arbejdsløshedsforsikring. Det kan ske gennem restriktioner i forsikringskontrakten, der både udelukker personer, der ikke står til rådighed for arbejde, og sikrer, at de forsikrede bliver tilskyndet til at komme i – og fastholde – beskæftigelse. Restriktionerne kan være krav i den aktive arbejdsmarkedspolitik om blandt andet samtaler, rådighedsafprøvning, aktive tilbud og sanktioner. En veltilrettelagt aktiv arbejdsmarkedspolitik kan derfor modvirke nogle af de negative incitamentsproblemer fra arbejdsløshedsforsikringen, og alt andet lige sikre, at en højere forsikringsgrad kan bidrage effektivt til udviklingen af et fleksibelt arbejdsmarked.

Forsikringseffekt versus incitamentseffekt

Traditionelt bliver samfundsgevinsten ved en arbejdsløshedsforsikring vurderet ud fra nettoeffekten af muligheden for forbrugsudjævning i forhold til de afledte negative virkninger på arbejdsmarkedet som følge af moral hazard-problemet:

- Ledighedsforsikringen kan påvirke løndannelsen på arbejdsmarkedet ved at være et potentielt indkomstalternativ og øge reservationslønnene. Det svækker den strukturelle beskæftigelse.
- En høj forsikringsdækning giver ledige en øget indkomstsikkerhed, hvilket kan reducere jobsøgningen og øge kravene i jobsøgningen. En høj forsikringsdækning øger på den baggrund tilgangen til og varigheden af ledighed og svækker den strukturelle beskæftigelse.

- En høj forsikringsdækning kan som følge af længere ledighedsforløb også svække lediges tilknytning til arbejdsmarkedet, føre til tab af humankapital og gøre ledige mindre attraktive på arbejdsmarkedet. Det kan bidrage til, at det bliver sværere for den enkelte at finde beskæftigelse.

Tilgængeligheden af en arbejdsløshedsforsikring kan i samme udstrækning også have en række positive afledte virkninger på arbejdsmarkedet:

- En arbejdsløshedsforsikring medvirker til at mindske effekterne af lavkonjunktur på uligheden i samfundet.
- Et stærkt økonomisk sikkerhedsnet kan medføre, at arbejdskraften i højere grad vil søge mod de mere risikobetonede erhverv. Det vil give en mere efficient allokering af ressourcerne, hvis produktiviteten er højere i de risikobetonede erhverv.
- En høj forsikringsdækning giver ledige bedre økonomisk og/eller tidsmæssig mulighed for at søge og finde job, hvilket kan sikre et bedre match og dermed fremme produktivitet og produktion.
- Et stærkt økonomisk sikkerhedsnet kan fremme jobomsætningen ved at skabe større risikovillighed.
- En høj forsikringsdækning kan være med til at hindre risikoaversion hos lønmodtagere i form af højere krav til løn, fratrædelsesgodtgørelser og opsigelsesvarsler. Fleksible afskedigelsesregler mindsker virksomhedernes omkostninger forbundet med arbejdskraften og fremmer den strukturelle beskæftigelse, men det letter også omstillingen af arbejdskraften.
- Øget jobmobilitet på arbejdsmarkedet kan øge videnspredningen og dermed forbedre produktiviteten. På den anden side kan det også hæmme arbejdsgivernes investering i medarbejdernes humankapital og derigennem svække produktiviteten.

En høj jobomsætning fremmer en reallokering af produktionsfaktorerne i forbindelse med makro- og mikroøkonomiske stød og er i den forbindelse afgørende for økonomiens tilpasningsevne og produktivitetsvækst. Derfor vil et land med en generøs arbejdsløshedsforsikring og fleksible muligheder for tilpasning af arbejdskraften have en komparativ fordel, når det drejer sig om produktion af varer og tjenester med hyppige udsving og omstilling i produktion og afsætning. Til gengæld vil et land med mindre fleksibilitet i højere grad have en fordel i produktion af varer og tjenester, hvor tilpasninger er mere sjældne, men hvor virksomhedsspecifik humankapital har stor betydning.

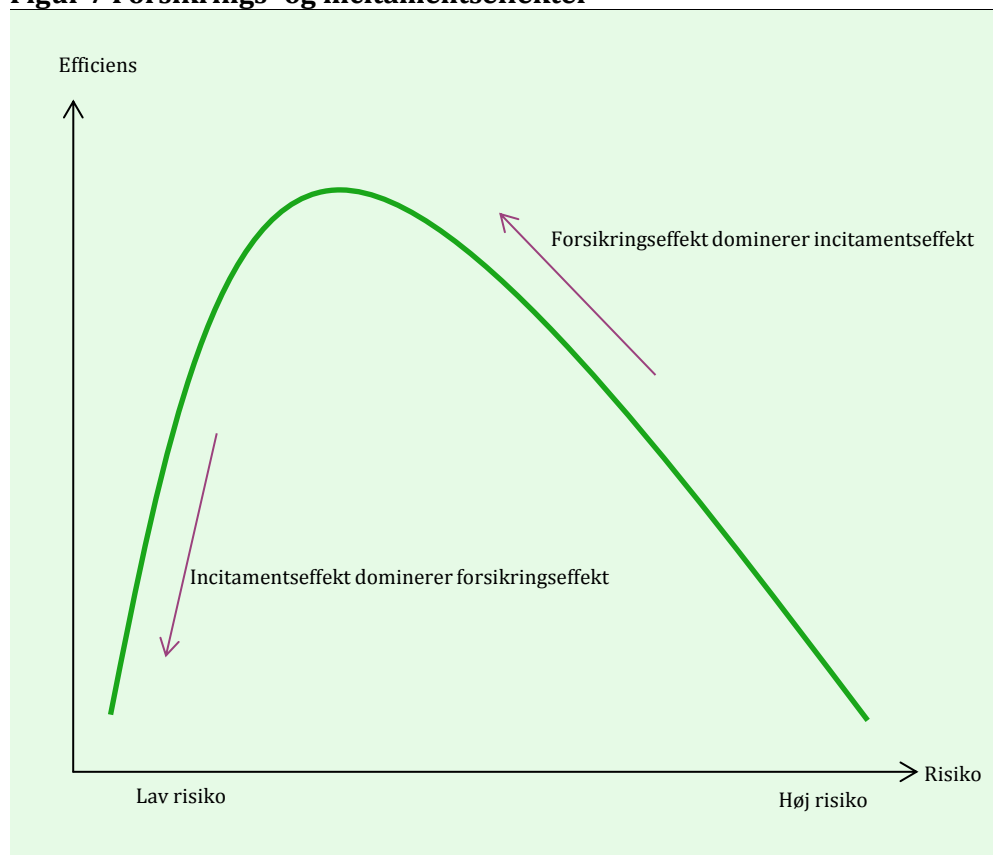
Samfundsværdien af en arbejdsløshedsforsikring er derfor kompleks. Et arbejdsløshedsforsikringssystem bør vurderes ud fra de samlede effekter af forbrugsudjævning, moral hazard-problemet og andre afledte virkninger på arbejdsmarkedet, herunder samspillet med øvrige institutionelle elementer på arbejdsmarkedet.

I en situation helt uden offentlig intervention er det muligt at opnå både faldende risiko og øget efficiens, fordi forsikringseffekten (forbrugsudjævning

samt afledte virkninger på arbejdsmarkedet) dominerer incitamenteffekten (moral hazard problemerne), jf. figur 7. Der vil imidlertid være et punkt, hvorefter yderligere intervention medfører, at både efficiens og risiko falder. Hvis samfundspræferencerne afhænger positivt af efficiens og negativt af risiko, vil det være optimalt at placere sig på den venstre side af kurven.

Afhængig af samfundsindretningen kan der både være tilfælde, hvor større eller mindre forsikringsdækning er velfærdsforbedrende. Der kan være tilfælde, hvor høj risiko hos arbejdstagerne leder til en inefficent allokering af ressourcerne. Samtidig kan der være tilfælde, hvor højere samfundsefficiens kun kan ske ved, at arbejdstagernes risiko øges (lavere forsikringsdækning).

Figur 7 Forsikrings- og incitamenteffekter



Kilde: Andersen, Svarer, Vejlin (2015)

3. Det økonomiske sikkerhedsnet

Det danske sociale sikkerhedssystem for arbejdstagere består først og fremmest af arbejdsløshedsdagpenge og uddannelses- eller kontanthjælp samt de midlertidige ydelser arbejdsmarkedsydelse og kontantydelse.

Systemet har til formål at sikre lønmodtagere og selvstændige økonomisk tryghed i tilfælde af ledighed.

Dagpengeydelsen er en frivillig forsikring mod manglende arbejdsindtægt som følge af ledighed, mens uddannelses- og kontanthjælpsydelsen er en offentlig trangsydelse til personer, der er ledige eller har været ude for en anden social begivenhed, som gør, at de ikke kan forsørge sig selv eller deres familier.

I det nuværende dagpengesystem har ledige som udgangspunkt ret til dagpenge i to år inden for tre år, hvis de har tegnet en arbejdsløshedsforsikring i en a-kasse, har været medlem i over et år og har været i beskæftigelse i et år inden for tre år.

En grundbetingelse for at få dagpenge er dermed, at den ledige har en forudgående tilknytning til arbejdsmarkedet, som har givet en indtægt (dimittender fra uddannelsessystemet er undtaget). Dagpengene udbetales som en erstatning for manglende arbejdsfortjeneste beregnet per tabt arbejdstime og efter tidligere indkomst, og ydes uafhængigt af eventuel formue og af ægtefælle eller samlevers formue og indtægt.

Selvom dagpengesystemet er en forsikringsordning finansierer staten en stor del af udgifterne til dagpenge set over årene, *jf. arbejdspapir om nuværende finansieringskilder for dagpengesystemet*.

Kontanthjælpssystemet udgør det nederste sociale sikkerhedsnet for alle borgere over 18 år. For at få uddannelses- eller kontanthjælp skal der være sket en social begivenhed, som gør, at man ikke er i stand til at skaffe den nødvendige forsørgelse, og at man ikke har anden forsørgelse i form af indtægter ved arbejde, formue eller ægtefælle/samleverforsørgelse⁵. Ændringen i ens forhold kan for eksempel være arbejdsløshed, sygdom eller skilsmisse.

Hjælpen er ikke varighedsbegrænset, men størrelsen af ydelsen afhænger af, om borgeren er over eller under 30 år, er hjemmeboende eller har børn. Der er desuden gensidig forsørgerpligt for alle ægtefæller, og hjælpen er formueafhængig.

Kontanthjælpssystemet er fuldt ud finansieret gennem skatteindtægter.

For at modtage uddannelses- eller kontanthjælp skal borgeren være tilmeldt det lokale jobcenter som ledig, stå til rådighed for job eller uddannelse og være aktiv jobsøgende.

Selvom Danmark har et udbredt økonomisk sikkerhedsnet, kan der være ledige, som ikke modtager offentlige ydelser. Det hænger sammen med dagpengesystemets regler om blandt andet forsikringsdeltagelse, beskæftigelseskrav og dagpengeforbrug samt kontanthjælpsydelsens formue- og ægtefælleafhængighed.

⁵ Som en del af finansloven for 2015 afskaffes reglen om gensidig forsørgerpligt for samlevende med fuld virkning per 1. januar 2016.

Ifølge AKU-ledigheden udgjorde gruppen af ledige, der ikke modtog offentlig forsørgelse mellem 28.-30.000 personer i perioden 2012-2014, hvilket er omtrent samme niveau som i 2008, hvor AKU-ledigheden var særligt lav, *jf. tabel 1*. Andelen af AKU-ledige uden offentlig forsørgelse er dermed markant lavere (16 pct.) i 2014 end i 2008 (28 pct.). Gruppen af AKU-ledige uden offentlig forsørgelse omfatter blandt andet ledige, der som følge af for eksempel karantæne efter selvforskyldt ledighed ikke er dagpengeberettigede, eller personer, der modtager løn efter opsigelse, men som er påbegyndt aktiv jobsøgning. Det kan også være personer, der ikke er medlem af en a-kasse eller har opbrugt retten til dagpenge, og som følge af ægtefælle- eller formueindkomst ikke kan få kontanthjælp.

Det peger på, at dagpengesystemet i samspil med kontanthjælpssystemet sikrer hovedparten af de beskæftigede økonomisk forsørgelse ved ledighed. Men også at en gruppe står uden offentlig forsørgelse.

Tabel 1 Fordeling af AKU-ledigheden 2007-2014

	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Antal								
Dagpenge og kontanthjælpsmodtagere (bruttoledige)	50.900	40.400	90.200	114.600	111.600	112.800	104.900	90.800
Studerende	23.300	21.700	32.700	43.500	45.800	45.100	39.900	40.000
Øvrige AKU-ledige med off. forsørgelse	14.700	10.900	19.400	27.300	29.900	31.700	28.900	30.800
Øvrige AKU-ledige uden off. forsørgelse	21.000	28.100	34.800	32.500	33.600	28.800	28.300	29.700
I alt	109.900	101.100	177.000	217.800	220.900	218.400	202.000	191.200
Andel								
Dagpenge og kontanthjælpsmodtagere (bruttoledige)	46	40	51	53	51	52	52	48
Studerende	21	21	18	20	21	21	20	21
Øvrige AKU-ledige med off. forsørgelse	13	11	11	13	14	15	14	16
Øvrige AKU-ledige uden off. forsørgelse	19	28	20	15	15	13	14	16
I alt	100	100	100	100	100	100	100	100

Kilde: Beregninger på baggrund af AKU og DREAM.

Ydelsesniveauerne i dagpenge- og kontanthjælpssystemet kan blandt andet måles ved de såkaldte kompensationsgrader, som både kan ses som et mål for den økonomiske tryghed ved ledighed og tilskyndelse til at være i beskæftigelse frem for at modtage overførselsindkomst.

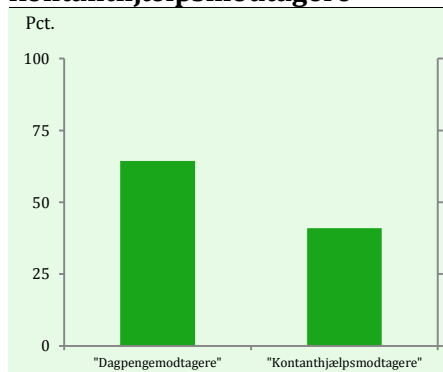
Nettokompensationsgraden er et udtryk for, hvor meget den disponible indkomst som overførselsmodtager udgør i forhold til den disponible indkomst som beskæftiget. Jo højere nettokompensationsgraden er, jo mindre er den økonomiske gevinst ved at være i beskæftigelse og jo højere er den økonomiske tryghed.

Nettokompensationsgraden tager blandt andet højde for, at personer kan modtage andre indkomstoverførsler, som ikke er en kompensation for tabt arbejdsindkomst, fx boligstøtte⁶.

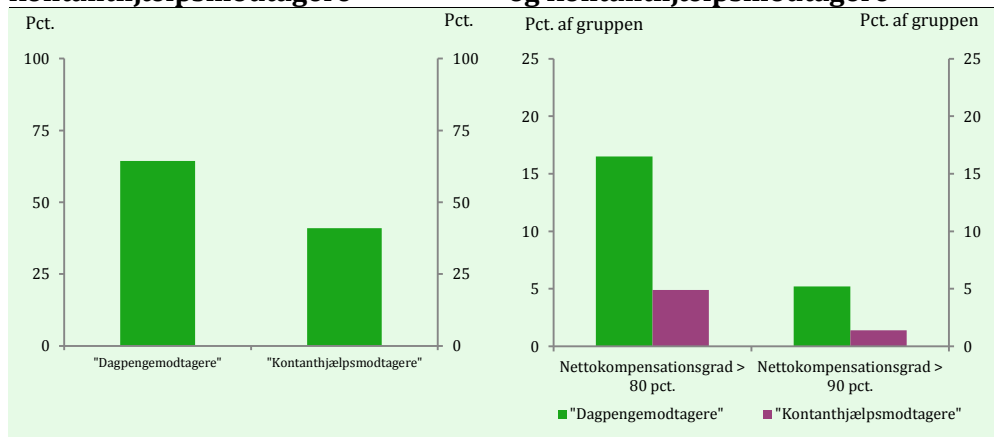
Nettokompensationsgraden afhænger af den forventede løn i beskæftigelse og af typen af indkomstoverførsel, som er alternativet til at være i beskæftigelse. Den gennemsnitlige nettokompensationsgrad for dagpengemodtagere er væsentligt højere end for kontanthjælpsmodtagere, jf. figur 8.

I dagpengesystemet er der godt 15 pct., som har kompensationsgrader over 80 pct., jf. figur 9. Blandt kontanthjælpsmodtagere drejer det sig om ca. 5 pct. Det er primært enlige forsørgere, der får en højere sats end ikke-forsørgere.

Figur 8 Gennemsnitlige nettokompensationsgrader for dagpengeforsikrede og kontanthjælpsmodtagere



Figur 9 Andel af personer med relativt høje nettokompensationsgrader blandt dagpengeforsikrede og kontanthjælpsmodtagere



Anm.: "Dagpengemodtagere" omfatter beskæftigede, der ville modtage dagpenge i tilfælde af ledighed og ledige, der modtager dagpenge. "Kontanthjælpsmodtagere" omfatter beskæftigede, der ville modtage kontanthjælp i tilfælde af ledighed og ledige, der modtager kontanthjælp. Beregningerne er foretaget på registeroplysninger for 2011, der er fremskrevet til pris- og lønniveauet samt gældende regler i 2013. Når nettokompensationsgraden derudover for nogle dagpengemodtagerne kan komme over loftet på 90 pct., skyldes det, at beregningen tager højde for skat, udgifter til transport til og fra arbejde, aftrapning af indkomstafhængige ydelser som for eksempel boligstøtte mv. Der henvises til *arbejdspapir om kompensationsgraden i dagpengesystemet* for en nærmere gennemgang af data- og metodegrundlag mv.

Kilde.: Beregninger på lovmodellens datagrundlag.

De forholdsvis mange dagpengeforsikrede med nettokompensationsgrader over 80 pct. hænger sammen med, at dagpengeniveauet udgør 90 pct. af hidtidig indkomst (før skat), når indkomsten er under et fastlagt loft på gennemsnitligt 21.650 kr.⁷ om måneden.

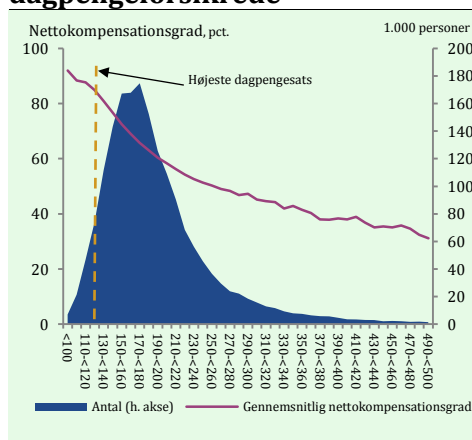
⁶ Alle tillægsydelserne, med undtagelse af hjælp i særlige tilfælde i henhold til lov om aktiv socialpolitik, kan også modtages af personer i beskæftigelse, om end nogle ydelser dog afhænger af indkomsten.

⁷ For at opnå ret til højeste dagpengesats skal man have en gennemsnitlig indtægt i beregningsperioden på ca. 21.650 kr. pr måned (2015-niveau). Indtægten i det nuværende system kan bestå af A- og B indkomst, der

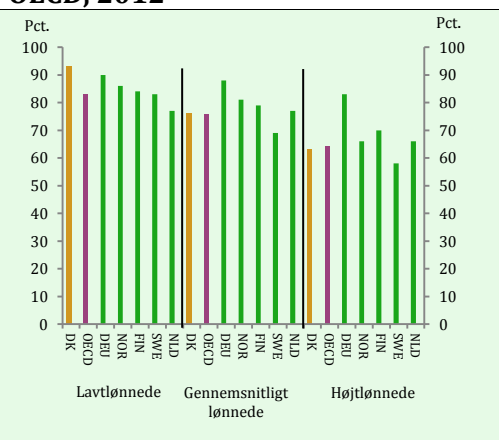
Langt de fleste dagpengemodtagere får dagpengenes maksimumbeløb, idet omkring 85 pct. har en indkomst, der er højere end loftet. Dermed falder nettokompensationsgraden også markant i takt med stigende indkomst, jf. figur 10.

For lavere lønnede er nettokompensationsgraden i Danmark høj i en international sammenligning – også i forhold til andre nordeuropæiske lande. For mellem- og højindkomstgrupper ligger kompensationen derimod på niveau med OECD-landene set under ét men lavere end de i de øvrige nordeuropæiske lande bortset fra Sverige, jf. figur 11.

Figur 10 Lønniveau og nettokompensationsgrader for dagpengeforsikrede



Figur 11 Nettokompensationsgrader for forsikrede ledige i Danmark og OECD, 2012



Anm.: "Dagpengemodtagere" omfatter beskæftigede, der ville modtage dagpenge i tilfælde af ledighed og ledige, der modtager dagpenge. "Kontanthjælpsmodtagere" omfatter beskæftigede, der ville modtage kontanthjælp i tilfælde af ledighed og ledige, der modtager kontanthjælp. Beregningerne er foretaget på registeroplysninger for 2011, der er fremskrevet til pris- og lønniveauet samt gældende regler i 2013. Når nettokompensationsgraden derudover for nogle dagpengemodtagerne kan komme over loftet på 90 pct., skyldes det, at beregningen tager højde for skat, udgifter til transport til og fra arbejde, aftrapning af indkomstafhængige ydelser som for eksempel boligstøtte mv. Der henvises til *arbejdspapir om kompensationsgraden i dagpengesystemet* for en nærmere gennemgang af data- og metodegrundlag mv.

Kilde.: Beregninger på lovmodellens datagrundlag.

Siden midten af 1990'erne har satserne i dagpengesystemet udviklet sig relativt stabilt i forhold til lønningerne, såfremt lønningerne bliver opgjort ekskl. pensionsindbetalinger. Det stemmer også godt overens med billedet af generelt høje – og stabile – forsikringsgrader blandt de beskæftigede, jf. *arbejdspapir om frivillig eller obligatorisk forsikring mod ledighed*. Hvis lønningerne bliver opgjort inkl. pensionsindbetalinger, som har været voksende i perioden, er dækningen faldet i perioden.

Den relativt stabile udvikling skal blandt andet ses i lyset af, at satserne i dagpengesystemet reguleres automatisk med den såkaldte satsreguleringsprocent

kan anses for egentlige lønandele fratrukket arbejdsmarkedsbidrag, ATP-bidrag, samt ikke skattepligtige lønandele (fx eget pensionsbidrag).

én gang om året. Det sikrer generelt, at dagpengesatserne – og en lang række andre satser for indkomstoverførsler – over tid følger med lønudviklingen ekskl. pensionsbidrag. Tilførslen af midler til satspuljen i de år, hvor lønstigningen overstiger 2 pct., betyder dog, at dagpengesatserne ikke vil vokse i helt samme takt som lønningerne set over længere tid. Endvidere vil skattereformen fra 2012 betyde et fald i den gennemsnitlige nettokompensationsgrad, som afspejler, at skattereformen gennem forhøjelser af beskæftigelsesfradraget og indførelse af et særligt beskæftigelsesfradrag til enlige forsørgere sigter mod at styrke den økonomiske tilskyndelse til at være i beskæftigelse.

Trygheden i dagpengesystemet afhænger dog også af andre parametre end kompensationsgraden. For eksempel spiller dagpengeperiodens længde en vigtig rolle og muligheden for at genoptjene retten til dagpenge.

Arbejdspapir om kompensationsgraden i dagpengesystemet indeholder en uddybning af beregninger samt yderligere beskrivelse og analyse af kompensationsgrader og tryghed i det danske dagpengesystem. Arbejdspapirets analyse viser blandt andet, at de ledige oplever, at dagpengesystemet giver en økonomisk tryghed ved at gå fra beskæftigelse til ledighed, og samtidig har de fleste danskere et klart økonomisk incitament til at deltage aktivt på arbejdsmarkedet.

4. Reguleringen af arbejdsmarkedet

Det danske arbejdsmarked er kendetegnet ved en langvarig tradition for at fastlægge løn- og arbejdsvilkår via kollektive aftaler. I modsætning til de fleste andre europæiske lande er der stort set ikke lovgivet om forhold som løn, arbejdstid og opsigelse af ansættelsesforholdet.

For nogle lønmodtagergrupper er arbejdsvilkårene på nogle områder dog i højere grad reguleret ved lov. Det gælder særligt for funktionærer, hvor der for eksempel er lovgivet om opsigelse af ansættelsesforholdet, men ikke om lønforhold. Samtidig har en række internationale forpligtelser fra blandt andet EU i de senere år medført, at der er blevet lovgivet mere på afgrænsede dele af området. Lovgivningen har som udgangspunkt karakter af at være udfyldende lovgivning, der gælder for de lønmodtagere, der ikke er omfattet af en overenskomst.

Det er fortsat overenskomstsyste­met der sammen med en række arbejdsretlige love dominerer reguleringen af det danske arbejdsmarked og arbejdsforholdene for lønmodtagere, der arbejder i Danmark. De kollektive overenskomster og arbejdsretlige love dækker derimod ikke selvstændiges arbejdsforhold, jf. boks 2.

Boks 2 Lønmodtagerbegrebet

Der er ikke nogen entydig, fælles definition af lønmodtagerbegrebet i dansk ret. En lønmodtager er normalt en person, der modtager vederlag for personligt arbejde i et tjenesteforhold. Afgørende for, om der er tale om et tjenesteforhold, vil blandt andet være, om arbejdet foregår under instruktion og tilsyn fra opdragsgiveren, om den arbejdende selv stiller arbejdslokaler og arbejdsredskaber til rådighed og selv bærer en økonomisk risiko. Den konkrete bedømmelse kan variere mellem lovene, for eksempel har funktionærloven et mere snævert lønmodtagerbegreb end ferieloven. Efter dagpengereglerne er det a-kassen, der skal vurdere, om medlemmet er lønmodtager eller skal betragtes som selvstændig erhvervsdrivende. Der er samtidig ikke noget til hinder for, at en person kan arbejde som lønmodtager i én arbejdsrelation og som selvstændig i en anden arbejdsrelation.

En række arbejdsforhold befinder sig i en gråzone og passer ikke ind i de to kategorier. Der er tale om en forskelligartet gruppe af arbejdsforhold, som går under en række forskellige betegnelser som for eksempel freelancere, honorarlønnede og selvbeskæftigede. Arbejdet bliver som regel udført personligt uden ansatte, med et fast honorar for at udføre en bestemt opgave og for en skiftende kreds af opdragsgivere.

Arbejdspapir om dagpengesystemet for selvstændige, freelancere og honorarmodtagere mv. omhandler emnet yderligere.

4.1. Det kollektive overenskomstssystem

Overenskomsterne afspejler resultatet af forhandlingerne mellem lønmodtagerne og arbejdsgiverne om løn- og arbejdsvilkår. Fundamentet for det kollektive aftalesystem blev lagt med det såkaldte Septemberforlig mellem arbejdsmarkedets parter tilbage i 1899.

Hovedaftalen mellem DA og LO fra 1960 afløste Septemberforliget og udgør stadig i revideret form rammen for det danske overenskomstssystem.

De arbejdsretlige love opstiller en ramme for overenskomstssystemet, men det er arbejdsmarkedets parter, der inden for disse rammer selv fastlægger principperne i overenskomsterne. Det sker primært gennem de særlige hovedaftaler, som baserer sig på en bred konsensus om principperne for fx organisationsret, konfliktret, fredspligt, ledelsesret og samarbejdspligt.

Hvis parterne ikke kan nå et forhandlingsresultat i forbindelse med de almindelige kollektive aftaler, træder Statens Forligsinstitution til, og i særlige tilfælde har Folketinget fundet det nødvendigt at lovgive på området for at stoppe en arbejdskonflikt.

Overenskomsternes vigtigste formål er at sikre lønmodtagerne grundlæggende rettigheder og sikre arbejdsgiverne fredspligt. Arbejdsgiverne forpligter sig via

overenskomsterne til at yde medarbejderne en mindstebetaling og andre goder, mens lønmodtagerne modsat forpligter sig til en effektiv arbejdstid uden overenskomststridige arbejdsnedlæggelser m.v.

En arbejdsgiver, som er medlem af en overenskomstbærende arbejdsgiverforening, eller som selv har indgået aftale direkte med et fagforbund, er forpligtet af en overenskomst. På den måde adskiller overenskomstsyste­met sig ikke fra de arbejdsretlige love, men parterne har i sagens natur større indflydelse på udformningen af overenskomsterne.

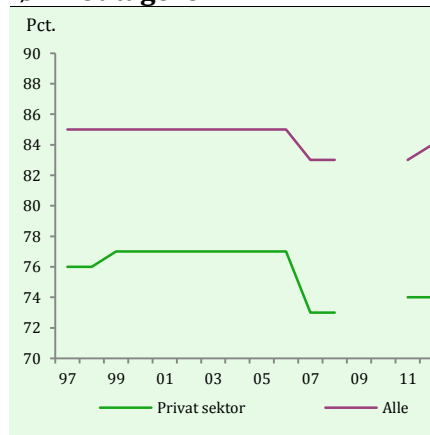
Staten har imidlertid ikke noget ansvar for at udbrede de fastlagte løn- og arbejdsvilkår til en bredere kreds af virksomheder, hvilket – sammen med blandt andet Sverige – skiller sig ud fra en række EU-lande.

I Danmark og Sverige er det de faglige organisationer, der sørger for at udbrede brancheoverenskomsterne gennem selvstændige overenskomster med uorganiserede arbejdsgivere. Det er også baggrunden for, at der er så mange tiltrædelsesoverenskomster på det private arbejdsmarked. Men det betyder også, at der er arbejdsgivere og lønmodtagere, der ikke er overenskomstdækkede.

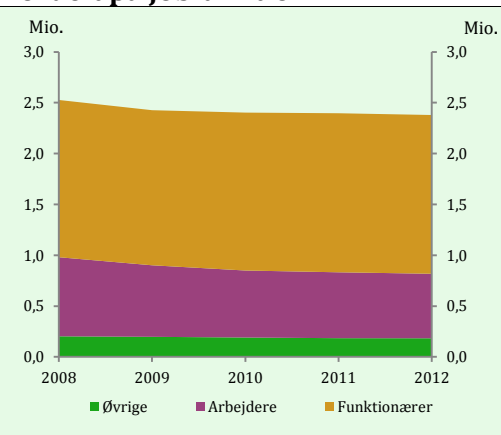
Der er ikke præcise tal for overenskomstdækningen på det danske arbejdsmarked. En opgørelse fra Dansk Arbejdsgiverforening viser, at der har været et mindre fald i overenskomstdækningen på det private arbejdsmarked fra 76 pct. i 1997 til 74 pct. i 2012. Overenskomstdækningen i den offentlige sektor skønnes til gengæld at ligge stabilt på 100 pct., da de tre forhandlere på arbejdsgiversiden – Finansministeriet, Danske Regioner og Kommunernes Landsforening – dækker alle statslige, regionale og kommunale institutioner (med nogle få uvæsentlige undtagelser). Overenskomstdækningen for det samlede arbejdsmarked er derfor kun faldet svagt fra 85 til 84 pct. i perioden, *jf. figur 12*.

Dækningsgraden siger imidlertid ikke noget om i hvor stort omfang, der har været forskydninger mellem lønmodtagergrupper dækket af de forskellige overenskomstaftaler, og dermed heller ikke om forskydninger inden for overenskomstsyste­met som følge af forskellene i de konkrete aftaler kan have påvirket den overordnede fleksibilitet på det danske arbejdsmarked.

Figur 12 Overenskomstdækning af lønmodtagere



Figur 13 Beskæftigede lønmodtager fordelt på jobfunktion



Anm.: I figur 12 omfatter opgørelsen også overenskomster på virksomhedsniveau og branche- og tiltrædelsesoverenskomster, som er beregnet ud fra et residual. Andel med overenskomst på DA-området er baseret på 2012-tal, mens andel brugt til andre/uorganiserede er baseret på 2010-tal. I figur 13 dækker øvrige over selvstændige og medarbejdende ægtefæller. Fordelingen er afgrænset ved hjælp af de overordnede arbejdsfunktionskoder (DISCO08), hvor funktionærer dækker over arbejdsfunktioner inden for ledelsesarbejde, arbejde der forudsætter viden på højt og mellemhøjt niveau, kontor- og kundeservicearbejde samt service- og salgsarbejde, mens arbejdere dækker over arbejdsfunktioner inden for landbrug, skovbrug og fiskeri, håndværkspræget arbejde, operatør- og monteringsarbejde samt transportarbejde og andet manuelt arbejde. Flere arbejdere er ansat på funktionærlignende vilkår, hvorfor de arbejdsretsligt ikke bør betragtes som arbejdere. Dette kan ikke ses af opgørelsen.

Kilde.: Dansk Arbejdsgiverforening og beregninger på baggrund af lovmodellens datagrundlag.

4.2. De arbejdsretlige love

Selv om det danske arbejdsmarked i høj grad er reguleret af kollektive overenskomster, spiller den arbejdsretlige lovgivning også en vigtig rolle.

Arbejdsvilkår har gennem mere end hundrede år været reguleret fra samfundets side. Den første egentlige lovgivning på området vedrørte særligt sårbare lønmodtagergrupper. Tyendeloven blev således vedtaget i 1854, og i 1873 fik Danmark sin første fabrikslov, der skulle beskytte børn i industrien. Andre lønmodtagergrupper i udkanten af det kollektive overenskomsts system, der tidligt fik reguleret deres arbejdsvilkår i lovgivningen, var lærlinge, sømænd, tjenestemænd og funktionærer. Den første ferielov blev vedtaget i 1938, og senere har især arbejdsretlige EU-direktiver betydet, at der er blevet lovgivet mere på området, *jf. boks 3*.

I dag er det navnlig funktionærloven, der spiller en vigtig rolle på arbejdsmarkedet, da den fastsætter de ansættelsesretlige rammer for en stor gruppe lønmodtagere. Loven er oprindeligt fra 1938 og stammer fra en tid, hvor der inden for håndværk og industri allerede var bred overenskomstdækning, mens ansatte i for eksempel den finansielle sektor, i detailhandel og kontorphersonale havde lav overenskomstdækning.

Funktionærloven indeholder navnlig regler om opsigelsesvarsler, fratrædelsesgodtgørelse, godtgørelse for urimelige opsigelser, løn under sygdom, graviditet og barsel, opgørelse af provisionsløn samt brugen af kunde- og konkurrenceklausuler. Loven regulerer derimod ikke løn og arbejdstid.

For at være funktionær skal lønmodtageren:

- Indtage en tjenestestilling.
- Minimum have en gennemsnitlig ugentlig arbejdstid hos arbejdsgiveren på 8 timer.
- Være beskæftiget med handels- og kontorarbejde, teknisk og klinisk bistandsydelse eller arbejdsledelse.

Funktionærloven gælder ikke for faglærte og ufaglærte arbejdere på det private og offentlige arbejdsmarked og heller ikke for en række grupper inden for blandt andet det pædagogiske og undervisningsmæssige område.

Der er imidlertid grupper på arbejdsmarkedet, der har aftalt funktionærstatus gennem deres overenskomster, og som dermed er omfattet af funktionærloven. Det gælder især inden for den offentlige sektor.

I 2001 blev grænsen for at være omfattet af funktionærloven sat ned fra 15 til 8 timers ugentligt arbejde, og dermed steg antallet af funktionærer. Men der findes ikke præcise tal for, hvor mange lønmodtagere, der er funktionærer. Dog peger to forskellige undersøgelser på, at en stor og stigende del af lønmodtagerne er funktionærer.

En opgørelse viser, at 53 pct. af alle lønmodtagere i 2007 var omfattet af funktionærloven, og yderligere 11 pct. havde aftalt funktionærstatus, svarende til i alt 64 pct. af alle lønmodtagere eller omkring 1,3 mio. funktionærer⁸. Det er en samlet stigning på 5 pct.point i perioden 1990-2007.

En registeranalyse lavet på lønmodtagernes jobfunktion peger på, at ca. 65 pct. af lønmodtagerne arbejdede inden for områder med funktionærstatus i 2012, *jf. figur 12*. Det er en stigning på ca. 11 pct.point siden 2008, hvilket svarer til ca. 174.000 lønmodtagere. Tallene er dog usikre og kan kun give en pejling af niveau og udvikling.

Selv om funktionærloven spiller en væsentlig og stigende rolle på det danske arbejdsmarked, har den ikke dannet paradigme for en mere systematisk fastlæggelse af løn- og arbejdsvilkår for andre grupper på arbejdsmarkedet.

Et bredt flertal af de politiske partier har løbende afvist at lovgive om en række arbejdsvilkår med henvisning til, at arbejdsmarkedets parter selv skal fastlægge løn- og arbejdsvilkår. Der har primært været lovgivet for at efterleve internationale og herunder især EU-retlige forpligtigelser, *jf. boks 3*.

⁸ Scheuer (2009).

Boks 3 Historisk udvikling i den ansættelsesretlige lovgivning

I anden halvdel af 1970'erne blev der vedtaget en række ansættelseslove som led i Danmarks EF-retlige forpligtelser. Det drejede sig om dels en ligeløns- og ligebehandlingslov, som forbød kønsdiskrimination, dels love om varsling af kollektive opsigelser, om lønmodtageres retsstilling ved virksomhedsoverdragelse og om arbejdsgivers insolvens.

I anden halvdel af 1980'erne fandt en principiel politisk debat sted om en tryghedsreform, som var foranlediget af et udspil fra LO, der med baggrund i den omfattende arbejdsløshed tog sigte på især bedre beskyttelse i forbindelse med opsigelser. Det var inspireret af opsigelsesbeskyttelsen i en række andre europæiske lande, herunder Norge og Sverige. Et politisk flertal afviste imidlertid at lovgive herom, da det blev anset for et overenskomstmæssigt anliggende. De pegede tillige på, at danske lønmodtageres opsigelsesbeskyttelse måtte ses i lyset af den lempelige adgang til at modtage dagpenge ved arbejdsløshed.

Fra begyndelsen af 1990'erne er der på ny vedtaget en række ansættelsesretlige love om enkeltstående arbejdsvilkår som følge af navnlig EU-direktiver. Det drejer sig bl.a. om skriftligt ansættelsesbevis, arbejdstid, deltidsarbejde, tidsbegrænset arbejde, vikararbejde, information og høring af medarbejdere samt forbud mod forskelsbehandling på grund af blandt andet alder og handicap.

De arbejdsretlige EU-direktiver implementeres primært via kollektive overenskomster, og det er derfor et karakteristisk træk ved lovene, at de som regel kun gælder i det omfang, lønmodtageren ikke er omfattet af en kollektiv overenskomst med implementering af det pågældende EU-direktiv. Derved får lovene karakter af opsamlingslove. Overenskomstimplementeringen betyder, at nogle direktiver indeholder øget fleksibilitet, da arbejdsmarkedets parter gennem forhandlinger kan tage hensyn til den pågældende branche eller sektor. Desuden bliver eventuelle tvister efterfølgende afgjort i det fagretlige system, hvor sagsbehandlingstiden er væsentlig kortere end ved domstolene. Implementering af de arbejdsretlige EU-direktiver via kollektive overenskomster rummer dermed mulighed for fleksibilitet i den danske model i forhold til en direkte implementering igennem lovgivningen.

Der er i de senere år kun vedtaget enkelte love på det arbejdsretlige område, som ikke udspringer af EU-direktiver. Det drejer sig i første række om love om brug af helbredsoplysninger, aktieafløsning og jobklausuler.

4.3. Regulering baseres på fast ansættelse på fuld tid

De arbejdsretlige love og overenskomster er gennemgående konstrueret ud fra en norm om en vedvarende og fast ansættelse på fuld tid. Det følger for eksempel af de kollektive overenskomster, at den normale ugentlige arbejdstid er 37 timer. Tilsvarende er opsigelsesreglerne udarbejdet med udgangspunkt i, at ansættelsen er vedvarende.

Langt størstedelen af de beskæftigede i Danmark er lønmodtagere, svarende til 93 pct. i 2012, heraf var ca. 75 pct. af lønmodtagerne ansat på fuld tid (her defineret som en ugentlig arbejdstid på mere end 27 timer).

Der er imidlertid en bred vifte af andre ansættelsesformer, som udfylder forskellige funktioner på arbejdsmarkedet. Det gælder navnlig deltidsarbejde, vikararbejde og tidsbegrænset arbejde. De betragtes dog alle som lønmodtagere.

En deltidsansat er karakteriseret ved at have en fast ugentlig arbejdstid på under den normale arbejdstid på 37 timer. Andelen af deltidsansatte med mindre end 27 timer om ugen har gennem de senere år ligget omkring 20 pct. af beskæftigelsen, *jf. figur 14*.

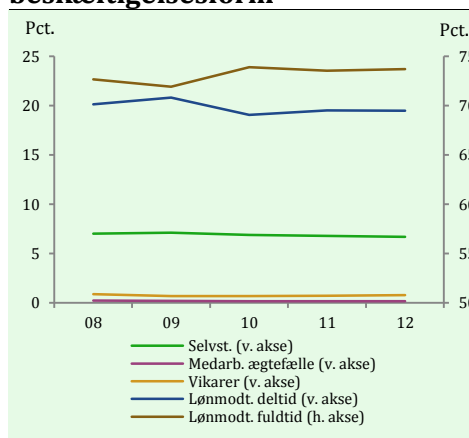
Ved vikarbureauarbejde har vikaren en relation til både et vikarbureau og en virksomhed, hvor arbejdet udføres (brugervirksomheden). En vikar har krav på de samme vilkår med hensyn til blandt andet løn og arbejdstid som andre sammenlignelige ansatte på brugervirksomheden eller som følge af vikarbureauets overenskomst. Vikararbejde udgør under 1 pct. af beskæftigelsen, *jf. figur 14*.

En tidsbegrænset ansættelse er karakteriseret ved, at lønmodtageren fratræder uden formel opsigelse ved det aftalte sluttidspunkt eller færdiggørelsen af den aftalte opgave. Der kan være tale om alt lige fra en længere åremålsansættelse til et tilkalddevikariat. Andelen af tidsbegrænsede ansættelser udgør i dag omkring 9 pct. af alle lønmodtagere, *jf. figur 15*. Til sammenligning udgør de tidsbegrænsede stillinger for eksempel 17,5 pct. og 13 pct. af beskæftigelsen i henholdsvis Sverige og Tyskland, mens de i EU set under ét udgør omkring 14 pct.⁹

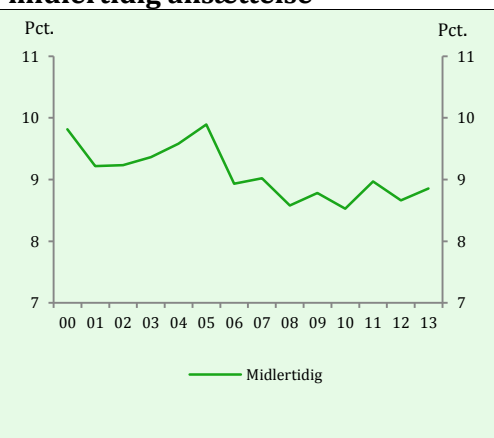
Den moderate brug af tids- og opgavebestemte ansættelser peger på, at danske arbejdsgivere ikke har samme behov for at opnå fleksibilitet via tidsbegrænsede ansættelsesformer som arbejdsgivere i en række andre europæiske lande. Det gælder generelt for det danske arbejdsmarked, at arbejdsmarkedets parter har fokus på gode muligheder for at oprette, skifte og nedlægge jobs frem for sikkerhed i det enkelte job gennem en høj grad af opsigelsesbeskyttelse.

⁹ Jf. Eurostat.

Figur 14 Andel beskæftigede efter beskæftigelsesform



Figur 15 Andel lønmodtagere med midlertidig ansættelse



Anm.: Den samlede beskæftigelse svarer til beskæftigelsen opgjort i RAS-statistikken, der er lavere end nationalregnskabs opgørelse. Honoraraflønnede kan være såvel selvstændige som lønmodtagere, men indgår ikke eksplicit og udtømmende i opgørelsen, idet honorarlønnede uden en hovedbeskæftigelse ikke er omfattet af statistikken. Vikarer omhandler lønmodtagere ansat ved vikarbureau. Opgørelsen af beskæftigede i tidsbegrænsede ansættelser er baseret på AKU. Det er ikke muligt at opgøre figur 13. længere tilbage i tid på grund af databrud i RAS-opgørelsen.

Kilde.: RAS, AKU, Danmarks Statistik og lønstatistikken.

4.4. Fleksibilitet og udvikling i reguleringen af arbejdsmarkedet

Fleksibilitet på arbejdsmarkedet handler i høj grad om arbejdsgivernes mulighed for at tilpasse arbejdskraft og arbejdsforhold til de aktuelle behov inden for de gældende rammer i overenskomstsystemet og ansættelsesretten. Det gælder for eksempel fleksibilitet i arbejdstiden, herunder arbejdstidens placering, mængde og betaling. I forhold til at foretage generelle personalenedskæringer gælder det primært i forhold til opsigelsesadgang, opsigelsesvarsel og fratrædelsesgodtgørelse.

Længden af opsigelsesvarsler er ikke nødvendigvis så afgørende for fleksibiliteten på arbejdsmarkedet, da virksomhederne får arbejdskraften stillet til rådighed under opsigelsesperioden.

På den måde kan fratrædelsesgodtgørelse udgøre en strengere restriktion end opsigelsesvarsler, fordi den udbetales uden at få udført arbejde til gengæld. De direkte begrænsninger i adgangen til at afskedige udgør potentielt den strengeste restriktion for arbejdsgiverne.

Fleksibilitet handler dog også om lønmodtagernes mulighed for selv at skifte mellem job.

Muligheder for opsigelse

Som udgangspunkt kan en arbejdsgiver frit opsig en medarbejder, men allerede i hovedaftalen fra 1960 indførte DA og LO et krav om, at en opsigelse skal være rimeligt (sagligt) begrundet i den ansattes eller virksomhedens forhold. Et tilsvarende krav har efterfølgende bredt sig til alle andre overenskomstområder og funktionærloven.

Danske arbejdsgivere kan i høj grad foretage generelle personalenedskæringer og udvælge de medarbejdere, der skal fratræde. De har ikke pligt til at afskedige efter anciennitet eller tage sociale hensyn ved udvælgelsen, som det er kendt fra for eksempel Sverige og Norge.

På DA/LO-området skal arbejdsgivere dog kunne godtgøre, at det har været nødvendigt at opsig medarbejdere med mindst 25 års anciennitet frem for andre med kortere anciennitet, hvilket gradvist er blevet udbygget siden sidst i 1980'erne.

Hvis opsigelsen er urimelig, kan arbejdsgiveren blive pålagt at betale en godtgørelse til lønmodtageren, som kan udgøre op til seks måneders løn efter funktionærloven og op til 52 ugers løn efter hovedaftalen mellem DA og LO.

I 1981 indførte DA og LO en mulighed for at underkende urimelige opsigelser, men den regel har ikke bredt sig til andre overenskomster eller funktionærloven. Muligheden for at underkende urimelige opsigelser beror på, at DA og LO har en særlig hurtig procedure, der som regel gør det muligt at afgøre en sag om underkendelse, inden opsigelsesvarslet er udløbet.

I Danmark giver hverken funktionærloven, hovedaftalen eller andre overenskomster en lønmodtager ret til at blive i stillingen, mens de retlige instanser behandler en sag om urimelig opsigelse. Det adskiller sig fra de norske og svenske regler, hvor en opsagt lønmodtager ofte vil kunne fortsætte i ansættelsen, mens domstolene behandler en sag om en urimelig opsigelse, *jf. boks 3*.

Boks 4 Behandlingen af urimelige opsigelser i Sverige og Norge

I Sverige og Norge har lønmodtagere generelt mulighed for at få domstolene til at underkende en urimelig opsigelse. I forlængelse heraf har en lønmodtager som regel ret til at fortsætte i stillingen, mens sagen kører ved domstolene. Det vil sige, at lønmodtagere ofte kan forblive i stillingen mellem et og to år efter det tidspunkt, hvor opsigelsesvarslet er udløbet.

Indretningen af de arbejdsretlige systemer i Norge og Sverige betyder, at lønmodtagerne reelt kan have meget lange opsigelsesperioder, selvom de formelle varslingsperioder er korte.

De senere år er der gennem EU-direktiver indført forbud mod at forskelsbehandle på grund af blandt andet køn, alder og handicap, *jf. tidligere boks 2*. Det

gælder også ved opsigelse, herunder ved udvælgelse af medarbejdere i forbindelse med generelle personalenedskæringer.

Handicapdefinitionen har en relativ bred definition i EU-sammenhæng, der blandt andet har gjort det vanskeligere at opsiges på grund af (langvarig) sygdom. En godtgørelse for en diskriminerende opsigelse vil typisk blive udmålt til et beløb svarende til 6-12 måneders løn afhængig af blandt andet den opsagte lønmodtagers anciennitet.

De løbende ændringer i arbejdsgivernes adgang til at opsiges medarbejdere har ikke grundlæggende ændret ved, at en arbejdsgiver forholdsvis let kan opsiges en medarbejder. Det gælder især ved større afskedigelsesrunder.

Længden af opsigelsesvarslinger

Et opsigelsesvarsel giver især lønmodtageren mulighed for at indrette sig på, at ansættelsen ophører.

Funktionærer på det danske arbejdsmarked har – også i europæisk sammenligning – lange opsigelsesvarsler, *jf. boks 5*. Arbejdsgiveren skal som minimum opsiges med en måneds varsel, dog er det muligt at aftale et varsel på 14 dage i en prøvetid på højst 3 måneder. Efter 5 måneders ansættelse er der et opsigelsesvarsel på 3 måneder, som med stigende anciennitet stiger op til 6 måneder med over 9 års ansættelse.

Det betyder også, at en stadig større lønmodtagergruppe er omfattet af de forholdsvis lange opsigelsesvarsler, fordi funktionærloven spiller en stadig større rolle på det danske arbejdsmarked.

Boks 5 Opsigelsesvarsler i udvalgte Europæiske lande

Det er almindeligt, at de arbejdsretlige love fastlægger et minimumsvarsel i forbindelse med opsigelse af medarbejdere, eventuelt med krav om en vis forudgående ansættelsestid hos arbejdsgiveren. I mange lande er der et fælles minimumsvarsel, for eksempel 1 uge i Storbritannien, 2 uger i Polen, 4 uger i Tyskland, og 1 måned i Holland, Norge og Sverige. Det er almindeligt, at længden af opsigelsesvarslet stiger med ansættelsestiden. I nogle lande har funktionærer længere opsigelsesvarsler end faglærte og ufaglærte arbejdere, for eksempel henholdsvis 6 og 2 uger i Østrig og 3 måneder og 35 dage i Belgien.

Faglærte og ufaglærte arbejdere har gennemgående kortere opsigelsesvarsler end funktionærer. Som udgangspunkt kan arbejdsgivere opsiges en faglært eller ufaglært medarbejder uden varsel i den første periode og med et varsel på omkring 1 måned efter et par års ansættelse.

Inden for blandt andet byggeri og industri kan arbejdsgivere ved "force majeure" afbryde ansættelsen for faglærte og ufaglærte arbejdere uden at følge det normale opsigelsesvarsel. Det kan for eksempel være ved maskinstandsning,

vejrlig og materiale-mangel. De "hjemsendte" medarbejdere vil normalt genoptage arbejdet efter afbrydelsen, og vil i den mellemliggende periode kunne modtage (supplerende) dagpenge, hvis de ellers opfylder betingelserne herfor.

Konsekvensen af de lange opsigelsesvarsler for funktionærer skal ses i forhold til, at arbejdsgiverne har mulighed for at gøre brug af opsagte medarbejderes arbejdskraft i opsigelsesperioden. Det er dog også velkendt, at arbejdsgivere i en række tilfælde fritstiller opsagte medarbejdere i hele opsigelsesperioden.

For faglærte og ufaglærte spiller de korte opsigelsesvarsler derimod en betydelig rolle for fleksibiliteten. Det skyldes, at produktionen for disse faggrupper kan være meget svingende selv med kort varsel, og derfor kan arbejdsgiverne i mange situationer ikke gøre brug af opsagte medarbejdere i opsigelsesperioden.

Opsigelsesvarslerne er generelt ikke blevet længere siden 1980'erne. I de seneste årtier har der i stedet været fokus på at give flere lønmodtagere krav på et opsigelsesvarsel, og inden for industriens område er anciennitetskravet for eksempel blevet nedsat fra 12 måneder til 6 måneder. Det betyder, at medarbejdere med mindst 6 måneders ansættelse har krav på 2 ugers varsel, som bliver forlænget med stigende anciennitet, mens medarbejdere med under 6 måneders ansættelse i en virksomhed kan blive opsagt uden varsel.

Ved afskedigelser af større omfang skal arbejdsgivere følge en særlig forhandlings- og varslingsprocedure. Der foreligger en større opsigelse, når arbejdsgiveren inden for et tidsrum af 30 dage påtænker at opsiges:

- Mindst 10 ansatte i virksomheder, som normalt beskæftiger mellem 20 og 100 ansatte.
- Mindst 10 pct. af antallet af lønmodtagere i virksomheder, som normalt beskæftiger mindst 100 og under 300 lønmodtagere.
- Mindst 30 ansatte i virksomheder, som normalt beskæftiger mindst 300 lønmodtagere.

Som alternativ til opsigelser har arbejdsgiver og lønmodtagere mulighed for at indgå en aftale om arbejdsfordeling. Arbejdsfordelinger består i, at arbejdstiden i en midlertidig periode bliver nedsat for at undgå fyringer, og til gengæld modtager de involverede medarbejdere supplerende dagpenge. Under den seneste økonomiske krise blev der indgået arbejdsfordelingsaftaler på en lang række virksomheder under DA's og LO's områder, men omfanget var lavt set i forhold til for eksempel Tyskland, *jf. boks 6*.

Boks 6 Anvendelse af arbejdsfordelinger i Tyskland

I Tyskland er det langt vanskeligere at opsiges medarbejdere i forbindelse med større afskedigelser end i Danmark. Arbejdsgiveren skal blandt andet undersøge, om det er muligt at beskæftige de overtallige medarbejdere i en anden afdeling af virksomheden eller i en anden virksomhed under samme koncern. Det betyder også, at tyske arbejds-

givere i langt højere grad benytter sig af muligheden for at anvende arbejdsfordelinger end i Danmark, for på den måde at tilpasse beskæftigelsen til det aktuelle behov i en midlertidig periode.

Arbejdsfordelinger har den fordel, at de kan være med til at fastholde arbejdsstyrken i beskæftigelse under kortere perioder med lavere arbejdskraftbehov i virksomhederne. Dermed bevares tilknytningen til arbejdsmarkedet og de beskæftigedes kvalifikationer vedligeholdes.

På den anden side betyder arbejdsfordelinger, at der er ledig arbejdskraftkapacitet, som reelt ikke står til rådighed for arbejdsmarkedet. Det kan på lidt længere sigt have negativ betydning for strukturerne på arbejdsmarkedet, blandt andet fordi det giver en forvridding i løndannelsen og en inefficent allokering af arbejdskraftressourcerne, som i sidste ende kan hæmme den samlede produktion og vækst.

Fratrædelsesgodtgørelse

Fratrædelsesgodtgørelser giver økonomisk kompensation til en afskediget lønmodtager, som ikke bliver modsvaret af en tilsvarende arbejdsindsats.

I funktionærloven er der regler om fratrædelsesgodtgørelse, som dog afhænger af forholdsvis lang anciennitet. For at få en godtgørelse svarende til en måneds løn, kræves der mindst tolv år i virksomheden.

Ved overenskomstfornyelsen i 2010 fik faglærte og ufaglærte arbejdere på det meste af DA/ LO-området ret til en begrænset fratrædelsesgodtgørelse, *jf. tabel 2*. Fratrædelsesgodtgørelserne kom ind i overenskomsterne som alternativ til længere opsigelsesvarsler.

Tabel 2 Fratrædelsesgodtgørelse på DA's og LO's område

Anciennitet	Model I	Model II
3 år	5.000 kr.	1 x 85 pct. af månedsløn fratrukket dagpenge
6 år	10.000 kr.	2 x 85 pct. af månedsløn fratrukket dagpenge
8 år	15.000 kr.	3 x 85 pct. af månedsløn fratrukket dagpenge

Anm.: Der er i model II minimums- og maksimumsgrænser for beløbets størrelse. Model I er aftalt ved overenskomsterne fra 2010 og model II er aftalt ved overenskomsterne fra 2012.

De nye muligheder for fratrædelsesgodtgørelser er med til at øge omkostningerne ved at afskedige medarbejdere, men fratrædelsesgodtgørelserne er relativt beskedne i en international sammenligning, *jf. boks 7*.

Boks 7 Anvendelse af fratrædelsesgodtgørelser i europæiske lande

Mange europæiske lande har et system med fratrædelsesgodtgørelser. I Frankrig, Holland, Portugal og Spanien skal arbejdsgiveren fx betale en fratrædelsesgodtgørelse, hvor godtgørelsen beregnes som et fast beløb for hvert år, den opsagte medarbejder har været ansat i virksomheden. I Østrig kan opsagte lønmodtagere få fratrædelses-

godtgørelse fra en fond, som alle arbejdsgivere indbetaler bidrag til. Fratrædelsesgodtgørelser er ikke særligt udbredte i de nordiske lande og er i altovervejende grad et anliggende for arbejdsmarkedets parter.

I de lande, hvor fratrædelsesgodtgørelser påfører virksomhederne høje udgifter i forbindelse med opsigelser, vil det ofte være mere attraktivt for virksomhederne at ansætte folk i tidsbegrænsede stillinger frem for i fastansættelser.

Fleksibilitet for lønmodtagere ved jobskifte

Fleksibiliteten på det danske arbejdsmarked er også påvirket af lønmodtagernes rettigheder og forpligtigelser i forbindelse med selvvalgt jobskifte.

Lønmodtagere har nem adgang til at opsiges deres stilling. En funktionær skal opsiges sit arbejde med en måneds varsel til udgangen af en måned, og faglærte og ufaglærte lønmodtagere har typisk intet eller et helt kort varsel. Forskellen i opsigelsesvarsel mellem funktionærer og faglærte samt ufaglærte afspiller sig også i tidspunktet for ansættelse. Funktionærer bliver typisk kun ansat ved indgangen til en måned, selvom de er ledige. Faglærte og ufaglærte tiltræder jobbet langt mere fleksibelt fx fra den ene dag til den anden.

Samtidig kan lønmodtagere skifte job uden at miste opsparede rettigheder til fx pension, og det er i høj grad udslagsgivende for den høje jobomsætning på det danske arbejdsmarked, *jf. boks 8*. Dog mister funktionærer deres anciennitetsbestemte opsigelsesvarsler ved jobskifte.

Boks 8 Regler vedr. arbejdsmarkedspensioner i andre europæiske lande

I forbindelse med jobskifte er der en række forhold omkring arbejdsmarkedspensionsordninger, som kan have stor økonomisk betydning for lønmodtageren:

- Venteperiode, dvs. periode ansat i en virksomhed før start i ordningen
- Bindingsperiode, dvs. hvor længe man skal have arbejdet i virksomheden før der opnås pensionsrettigheder
- Muligheder/vilkår for at købe sig ind i ordningen og flytte til en anden ordning
- Sikringen af opnåede pensionsrettigheder ved hvilende ordninger

I mange EU-lande er arbejdsmarkedspensionsordningerne knyttet til den enkelte virksomhed, og der er ofte på de fire nævnte område regler, som er til ugunst for lønmodtagere, der skifter arbejdsplads. For eksempel er der i Tyskland oftest venteperioder på 2-10 år og bindingsperioder på 5 år eller mere. Dertil kommer, at det i de fleste tilfælde hverken er muligt at købe sig ind i ordningerne som nyansat, eller flytte pensionsrettighederne til anden arbejdsmarkedspensionsordning ved afgang fra virksomheden.

EU har reguleret området for så vidt angår vandrende arbejdstagere, senest i EU-direktiv 2014/50, hvorefter bl.a. bindingsperioden højst må være på 3 år for en fratrådt (vandrende) arbejdstager.

Høj jobomsætning understøttes også af de beskedne anciennitetsbestemte fratrædelsesgodtgørelser og et udbygget socialt sikringssystem som fx et tryghedsskabende dagpengesystem. Et andet eksempel er lønmodtageres ret til sygedagpenge, hvis deres overenskomst ikke giver ret til løn under sygdom. Lønmodtagere har fx ikke – ifølge industriens overenskomst – krav på løn under sygdom i de første 6 måneder af ansættelsen.

Den høje fleksibilitet for lønmodtagerne er med til at sikre, at beskæftigelsen finder derhen, hvor der er det bedste match mellem virksomhed og medarbejder. I sidste ende er det fremmende for produktiviteten på det danske arbejdsmarked.

5. Den aktive arbejdsmarkedsindsats

Den aktive beskæftigelsespolitik har til formål at hjælpe ledige hurtigst muligt tilbage i beskæftigelse ved at styrke lediges forudsætninger og tilskyndelse for at komme i beskæftigelse. Der er ikke alene fokus på de lediges jobsøgning og kvalifikationer, men også på at understøtte matchet mellem virksomheder og ledige.

Effektanalyser viser, at den aktive indsats er generelt velfungerende og har gennem tiden bidraget til at nedbringe den strukturelle ledighed¹⁰.

Aktiveringssystemet bygger på et princip om ret og pligt. Det indebærer, at ledige har ret til hjælp til at komme i job og samtidig pligt til stå til rådighed for arbejdsmarkedet. Ret og pligt omfatter alle ledige kontanthjælps- og dagpengemodtagere.

Den aktive arbejdsmarkedspolitik går tilbage til slutningen af 1970'erne, hvor der blev indført en arbejdstilbudsordning til forsikrede ledige og en særlig ungeindsats.

Den store vægt på opkvalificering og jobtræning blev dog først en realitet med arbejdsmarkedsreformen tilbage i 1993-1994 og er over de seneste årtier blevet udbygget væsentligt.

Målet med at opkvalificere ledige er netop at skabe en bedre balance mellem forsikring og incitament på det danske arbejdsmarked og styrke de lediges mulighed for at finde beskæftigelse ved at vedligeholde de lediges kompetencer under ledighedsperioden, men også gennem kompetenceudvikling at sikre et bedre match mellem udbud og efterspørgsel efter arbejdskraft. Opkvalifice-

¹⁰ Jf. DØR (2012)

ringsindsatsen blev senest styrket med beskæftigelsesreformen fra 2014, som bygger på Carsten Koch-udvalgets anbefalinger¹¹.

Den aktive arbejdsmarkedspolitik har derudover en rådighedsafprøvende funktion over for de ledige. Rådighedsforpligtelsen betyder, at ledige skal være aktivt jobsøgende og skal deltage i aktiveringstilbud og samtaler med jobcentret, jf. boks 9. Det er a-kassen, der afgør, om en ledig dagpengemodtager står til rådighed, og det er også a-kassen, der træffer afgørelse om sanktion, hvis dagpengemodtageren ikke står til rådighed eller er selvforskyldt ledig. I 2012 fik 3 pct. af dagpengemodtagerne en sanktion.

Boks 9 Aktiveringssystemets mulige beskæftigelseseffekter

I litteraturen på beskæftigelsesområdet, der belyser effekter af aktiveringsindsatsen, nævnes typisk fire effekter af aktiveringsprogrammer:

- Sorteringseffekten
- Motivationseffekten
- Fastholdelseeffekten
- Kvalifikationseffekten.

Sorteringseffekt

Sorteringseffekten fremkommer ved, at den aktive beskæftigelsesindsats kan påvirke tilgangen til ledighed blandt de beskæftigede samt fx personer under uddannelse. Eksempelvis kan udsigt til at skulle deltage i aktiveringstilbud og leve op til krav om rådighed gøre ledighed mindre attraktivt, så personer i højere grad søger at undgå ledighed - i det omfang de selv kan påvirke deres beskæftigelsesstatus

Motivationseffekt

Motivationseffekten fremkommer ved, at lediges udsigt til at skulle deltage i et aktivt tilbud, herunder samtaler, motiverer ledige til at finde beskæftigelse, inden den aktive indsats påbegyndes. Motivationseffekten kan også virke modsat, hvis ledige finder aktiveringstilbuddet særligt interessant, hvilket kan mindske tilskyndelsen til at finde beskæftigelse. Det beskrives også som en "attraktionseffekt".

Fastholdelseeffekten

Fastholdelseeffekten fremkommer ved, at ledige, mens de deltager i et aktivt tilbud, søger mindre efter job. Det kan fx hænge sammen med, at ledige ønsker at færdiggøre det tilbud, de deltager i, eller fordi deres tid til at søge arbejde reduceres. Fastholdelseeffekten kan dog også have den modsatte effekt, hvis ledige øger søgeintensitet i perioder, hvor de deltager i et aktivt tilbud.

Kvalificeringseffekten

Opkvalificeringseffekten fremkommer ved, at ledige efter et aktivt forløb har opnået nye kompetencer, færdigheder eller kvalifikationer, der gør dem bedre rustet til at

¹¹ Ekspertgruppen om udregning af den aktive beskæftigelsesindsats (2014): Veje til job – en arbejdsmarkedsindsats med mening og Forlig og reform af beskæftigelsesindsatsen (juni 2014).

finde job. Effekten kan imidlertid også være negativ, hvis opkvalificeringen fx medfører, at ledige indsnævrer deres jobsøgningsområde.

Sorteringseffekten påvirker de beskæftigede før ledigheden og dermed tilgangen til ledighed, mens de tre andre effekter påvirker ledige på forskellige tidspunkter i selve ledighedsforløbet – både før, under og efter aktiveringsforløbet, jf. figur a. Den samlede effekt af disse tre effekter er et udtryk for, hvor meget aktiveringsindsatsen isoleret set forbedrer lediges sandsynlighed for at komme i beskæftigelse.

Figur a. Illustration af effekter af aktiveringssystemet



5.1. Effekter af den aktive arbejdsmarkedspolitik¹²

Der er empirisk belæg for, at den aktive arbejdsmarkedspolitik har positive effekter for den enkelte ledige ved at forkorte ledighedsperioden. Det kan samtidig påvirke den samlede beskæftigelse på flere forskellige måder:

¹² Afsnittet bygger på kapitlet "Flexicurity, dansk økonomi og den økonomiske krise", skrevet af T. M. Andersen, M. Rosholm og M. Svarer i Bredgaard og Madsen (2015).

- Fortrængningseffekt: Forbedrede jobmuligheder for den enkelte forværrer andre lediges muligheder for at få et job for et givet udbud af job.
- En dynamisk effekt: Kortere ledighedsperioder medvirker til mindre marginalisering og lavere sandsynlighed for langtidsledighed, især under lavkonjunktur. Det kan set over konjunkturerne sænke den strukturelle ledighed.
- Effekt fra øget udbud af job: Den aktive arbejdsmarkedspolitik øger det effektive arbejdsudbud, så ledige stillinger bliver besat hurtigere, hvilket igen får virksomhederne til at øge udbuddet af job. Det bidrager til lavere strukturel ledighed og øget strukturel beskæftigelse.

Der er studier, som finder, at den aktive arbejdsmarkedspolitik har betydning for den aggregerede ledighed. Andre studier indikerer, at den aktive indsats har betydning for den samlede beskæftigelse ved at forkorte den tid, ledige stillinger er opslået, og antallet af opslåede stillinger.

5.2. Omfanget af aktivering og rådighed

Andelen af de bruttoledige i aktivering ligger i dag på et niveau omkring 25-30 pct. blandt andet afhængig af konjunktursituationen¹³, jf. figur 16. Aktiveringsgraden er løbende steget i takt med reformerne. Det har været medvirkende til at sikre en lav langtidsledighed i Danmark.

¹³ For eksempel skete der en brat stigning frem mod 2008, hvor antallet af ledige faldt, mens den faldende andel i 2008-2009 skete på et tidspunkt, hvor ledigheden steg kraftigt.

Figur 16 Aktiveringsgrad, dagpenge og kontanthjælpsmodtagere samlet



Anm.: Serien er forbundet med usikkerhed tilbage i tid. Det skyldes, at Danmarks Statistiks statistikbank kun opgør bruttoledigheden tilbage til 2007. Tallene før 2007 er opgjort af adam-gruppen. I perioden 1995-2006 på baggrund af Amfora-statistikken og fra før 1995 på baggrund af "Danmarks som foregangsland", Finansministeriet, 2007. Der er flere databrud i serien.

Kilde: Adams databank.

Danmark har i sammenligning med andre OECD-lande den højeste udgift til aktiv arbejdsmarkedspolitik svarende til 1,8 pct. af BNP. Det er mere end tre gange så højt som gennemsnittet for alle OECD-lande. I Sverige svarer udgifterne til den aktive arbejdsmarkedspolitik til 1,4 pct. af BNP¹⁴.

Ifølge arbejdskraftundersøgelsen var der 13 pct. af dagpengemodtagerne i 2013, der efter eget udsagn ikke havde søgt arbejde inden for de seneste fire uger og ikke kunne tiltræde et job inden for to uger på interviewtidspunktet, hvor den ledige ellers modtog dagpenge, *jf. figur 17*

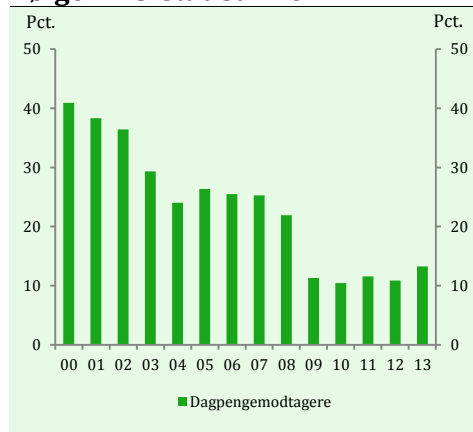
Andelen af ledige, der ikke står til rådighed, er dog faldet en del siden 2000, hvilket blandt andet skal ses i lyset af konjunkturudviklingen samt kontanthjælps- og dagpengereformerne, men også kan afspejle en bedre beskæftigelsesindsats.

¹⁴ Kilde: OECD employment database.

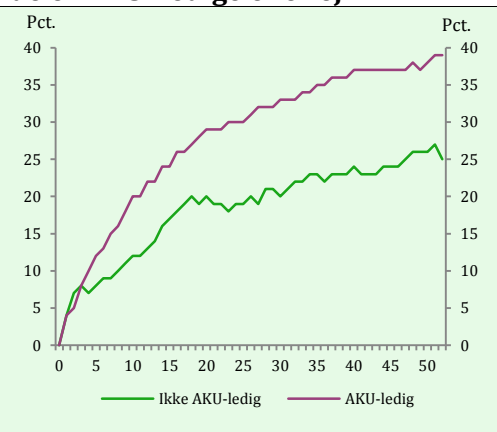
> *Det danske arbejdsmarked*

Der er en umiddelbar sammenhæng mellem lediges rådighed og i hvor høj grad, de efterfølgende overgår til selvforsørgelse. Ses der fx på de lediges arbejdsmarkedsstatus i ugerne efter, at de er blevet interviewet til AKU-statistikken, fremgår det, at ledige, der har angivet, at de aktivt søger job, oftere overgår til selvforsørgelse end ledige, der ikke er aktivt jobsøgende, jf. figur 18.

Figur 17 Andel registrerede bruttoledige, der ikke er ledige ifølge AKU-statistikken



Figur 18 Selvforsørgelse over tid for dagpengemodtagere fordelt på, om de er AKU- ledige eller ej



Anm.: Der er databrud i AKU-statistikken mellem 2002 og 2003 samt 2006 og 2007. I figur 17 er vist antal uger efter interviewtidspunkt. Selvforsørgende er opgjort som uden modtagelse af ydelse ifølge DREAM.

Kilde: Danmarks Statistik og egne beregninger på baggrund af AKU og DREAM-databasen.

Det peger på, at den aktive arbejdsmarkedspolitik ikke kun virker på udbudssiden, men faktisk også påvirker efterspørgslen efter arbejdskraft, som i sidste ende kan være med til at reducere den samlede ledighed¹⁵.

¹⁵ Afsnit 5.2. bygger på Bredgaard og Madsen (2015)

6. Litteratur

Andersen, T. M. (2015): *The welfare state and economic performance*. Låntidutredningen Sverige, Statens Offentliga Utredningar SOU 2015:53, Stockholm.

Andersen, T. M., M. Svarer og R. M. Vejlin (2015): *Litteraturreview af effekter af indretning af arbejdsløshedsunderstøttelsessystemer*. Litteraturgennemgang til dagpengekommissionens udredning.

Bredgaard, T. og P. K. Madsen (2015): *Dansk flexicurity, fleksibilitet og sikkerhed på arbejdsmarkedet*, Hans Reitzels forlag.

DØR (2012): *Dansk Økonomi, efterår 2012*. De Økonomiske Råd.

Ekspertgruppen om udregning af den aktive beskæftigelsesindsats (2014): *Veje til job – en arbejdsmarkedsindsats med mening*.

Forlig og reform af beskæftigelsesindsatsen (juni 2014).

Holmlund, B. (2015): *Theoretical aspects of unemployment insurance*. Written for the Danish commission on unemployment insurance.

Kommissionen (2007): *Mod fælles principper for flexicurity: Flere og bedre job ved hjælp af fleksibilitet og sikkerhed*. Meddelelse fra Kommissionen til Europa-parlamentet, Rådet, Det europæiske økonomiske og sociale udvalg og Regionsudvalget.

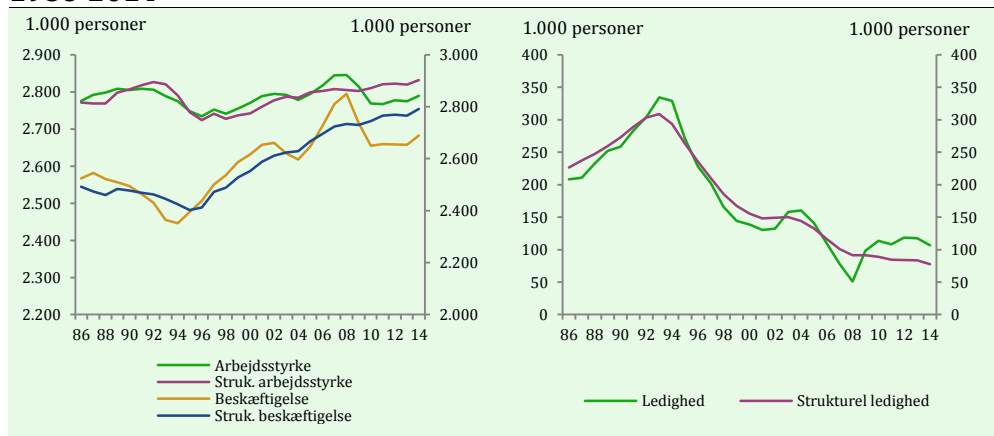
Scheuer, S. (2009): *Funktionær eller ej? Funktionærandelens omfang og betydning i den danske aftalemodel*. Udarbejdet på opdrag af og i dialog med HK/Privat.

Bilag 1: Strukturel arbejdsstyrke, beskæftigelse og ledighed

Udviklingen i arbejdsstyrken, beskæftigelsen og ledigheden udviser alle en betydelig grad af konjunkturfølsomhed. I en højkonjunktur vil beskæftigelsen fx være højere, end man ville forvente i en normal konjunktur situation – og vice versa i en lavkonjunktur.

Man opererer derfor i mange sammenhænge med *strukturelle* niveauer for arbejdsstyrke, beskæftigelse og ledighed. De strukturelle størrelser er de niveauer, man vil forvente at se i en normal konjunktursituation, og er således principielt rensset for påvirkning af økonomiens konjunkturbetingede op- og nedture. Niveauerne svarer til den økonomiske situation, som er forenelig med en stabil løn- og prisudvikling. Udviklingen i de faktiske og skønnede strukturelle niveauer for henholdsvis arbejdsstyrke, beskæftigelse og ledighed er vist i figur 1 og 2.

Figur 1 Faktisk og strukturel arbejdsstyrke og beskæftigelse 1986-2014



Anm.: Baseret på Økonomisk Redegørelse fra august 2015.

Kilde.: Danmarks Statistisk og Finansministeriet.

Figur 2 Faktisk og strukturel nettoledighed 1986-2014

Beregningen af de strukturelle niveauer for centrale makroøkonomiske størrelser udgør en grundsten i Finansministeriets løbende vurdering af konjunkturerne og planlægningen af finanspolitikken. De strukturelle niveauer er blandt andet et centralt input i beregningen af strukturel saldo og finanspolitisk holdbarhed, som er centrale mål i planlægningen af finanspolitikken.

I planlægningen af finanspolitikken på kort sigt er konjunkturgabene (forskellen mellem de faktiske og strukturelle niveauer) vigtige som input til vurdering af, hvor langt økonomien befinder sig fra en normal konjunktursituation - og dermed behovet for konjunkturstabiliserende økonomisk politik.

I vurderingen af reformeffekter fra fx arbejdsmarkeds- og skattepolitiske tiltag er det ligeledes virkningen på den strukturelle beskæftigelse, som er afgørende for reformvirkningerne på den strukturelle saldo og dermed for råderummet i finanspolitikken.

Beregning af strukturelle niveauer

De strukturelle niveauer kan i sagens natur ikke observeres direkte. De må derfor nødvendigvis estimeres med udgangspunkt i data for observerbare størrelser. En sådan estimation vil altid være behæftet med en vis usikkerhed.

Strukturel ledighed

Den strukturelle ledighed beregnes med udgangspunkt i en statistisk model, som bygger på den forventnings-udvidede Phillipskurve. På baggrund af modellen estimeres en sammenhæng mellem ledighed og lønpres. Udviklingen i den faktiske ledighed og lønpres anvendes herefter til at estimere det punkt, hvor ledigheden er på sit strukturelle niveau (hvor lønstigningerne er stabile). Det er grundlæggende på linje med den tilgang, som anvendes i EU, OECD og DØRS.

Beregning af strukturel arbejdsstyrke

Forskellen mellem faktisk og strukturel arbejdsstyrke afspejler udsving i arbejdsstyrken, der følger af konjunkturerne. Det er primært i de yngre aldersgrupper, der er konjunkturbetingede udsving i erhvervsdeltagelsen – fx fordi flere vælger uddannelse, når jobmulighederne er mindre gode. Den strukturelle arbejdsstyrke er beregnet ud fra en statistisk model, der sammensætter konjunkturgab fra en række udvalgte befolkningsgrupper, hvis erhvervsdeltagelse i størrelse eller mindre grad afhænger af konjunkturerne.

Beregning af strukturel beskæftigelse

Den strukturelle beskæftigelse beregnes herefter som den strukturelle arbejdsstyrke fratrukket strukturledigheden.

Beregningen af ovenstående er beskrevet detaljeret i dokumentationsnotater på Finansministeriets hjemmeside

(<http://www.fm.dk/oekonomi-og-tal/finansministeriets-regnemetoder>).