

---

FOLKETINGET



## Beskæftigelsesudvalget

### Den økonomiske konsulent

**Til:** Udvalgets medlemmer

**Dato:** 25. februar 2013

### Notat om de danske og tyske arbejdsmarkedsreformer

#### **Sammenfatning**

**Nationalbanken** gennemgår i sin 3. kvartaloversigt fra 2012 de danske og tyske arbejdsmarkedsreformer, og hvilken rolle det har haft for udviklingen i ledigheden. Der ses på de fire hovedområder, nemlig aktiv arbejdsmarkedspolitik, ledighedskompensation, beskyttelse af ansættelsen samt effektivisering af arbejdsformidlingen.

I **Danmark** gennemgås arbejdsmarkedsreformerne fra begyndelsen af **1990'erne** og i **Tyskland** de såkaldte **Hartz-reformer**, der blev indført i etaper i perioden **2003-2005**. Begge reformer medvirkede, ifølge Nationalbanken, til et kraftigt fald i ledigheden; både den faktiske og strukturelle ledighed.

Men hvor den danske ledighed er steget efter finanskrisen i 2008, sammen med den øvrige ledighed i eurozonen, er ledigheden i Tyskland stadig kraftigt på vej ned.

Det skyldes de strukturelle forskelle på de to arbejdsmarkeder, især i forhold til **beskyttelsen af ansættelsen**. De strukturelle forskelle er specielt blevet tydelige under den seneste økonomiske krise, hvor **det danske arbejdsmarked har tilpasset sig den lavere efterspørgsel gennem højere arbejdsløshed, og det tyske arbejdsmarked har tilpasset sig ved brug af flere midlertidige kontrakter.**

## 1. Indledning og problemstilling

Nationalbanken har i sin 3. kvartalsrapport 2012 (september 2012) skrevet en artikel ”**Arbejdsmarkedsreformer i Danmark og Tyskland**”<sup>1</sup>. Artiklen omhandler et emne, der må siges både at være relevant og aktuelt. I notatet gennemgås artiklen kort.

Det er vigtigt at pointere, at i **Danmark** er det alene reformerne i **1990’erne** og de estimerede virkninger på ledigheden i denne periode, der gennemgås.

I **Tyskland** er det de såkaldte **Hartz reformer**<sup>2</sup> der gennemgås. Hartz reformerne blev gennemført i **00’erne** og blev indført i **fire etaper** startende i 2003.

**Formålet med reformerne var at sikre, at efterspørgslen efter arbejdskraft blev matchet af arbejdsudbuddet** for at undgå et højt lønpres og en forværret konkurrenceevne.

**Fælles for de to reformperioder er, at begge lande op til reformerne havde en meget høj arbejdsløshed.** Danmark havde således en arbejdsløshed på omkring 13 pct. i 1994, og i Tyskland steg arbejdsløsheden fra 7 pct. i 1990 til 12 pct. i 2005. Desuden var tilskyndelsen til at tage et arbejde i begge lande lav før reformerne.

Reformerne i de to lande havde fire fokusområder. Det drejer sig om **aktiv arbejdsmarkedspolitik, ledighedskompensation, beskyttelse i ansættelsen samt effektivisering af arbejdsformidlingen.** Virkningerne blev i begge lande en betydeligt lavere generel ledighed. Langtids- og ungdomsledigheden faldt ligeledes, ligesom beskæftigelsesfrekvensen for de ældre steg.

På trods af ligheder i reformerne er strukturerne på arbejdsmarkedene i de to lande fortsat forskellige. Det har bl.a. betydet, at arbejdsmarkedene reagerede forskelligt på det **seneste** økonomiske tilbageslag i 2008 og frem.

---

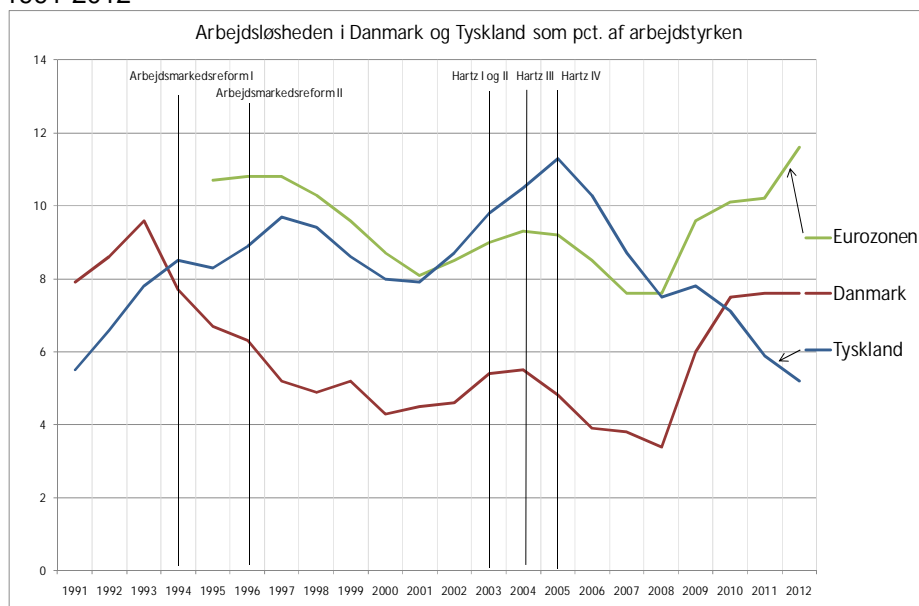
<sup>1</sup>[http://nationalbanken.dk/C1256BE2005737D3/side/162328D7685DEE93C1257A7E0048A233/\\$file/kvo\\_2012\\_3kvt\\_del1\\_web.pdf](http://nationalbanken.dk/C1256BE2005737D3/side/162328D7685DEE93C1257A7E0048A233/$file/kvo_2012_3kvt_del1_web.pdf)

<sup>2</sup> Hartz reformerne stammer fra navnet **Peter Hartz**, der var formand for Hartz-komiteen. Komiteen var blevet nedsat af Gerhard Schröder i 2002 og havde til opgave at komme med forslag til arbejdsmarkedsreformer. Hartz var tidligere personaleledende i Volkswagen.

## 2. Udviklingen i den danske og tyske arbejdsløshed fra 1990'erne

Før indførelsen af reformerne i de to lande, var begge arbejdsmarkeder præget af en høj arbejdsløshed. Udviklingen i arbejdsløsheden fra 1991-2011 er vist i **figur 1** nedenfor. Tallene dækker **Tyskland** og **Danmark**. Til sammenligning er vist udviklingen i **eurozonen**.

**Figur 1.** Udviklingen i arbejdsløsheden i Danmark, Tyskland samt eurozonen, 1991-2012



Kilde: Eurostat og egen opstilling. AKU-ledighed

Note: Figuren svarer ikke helt til kvartalsoversigten, idet ledigheden i eurozonen også er medtaget her til sammenligning.

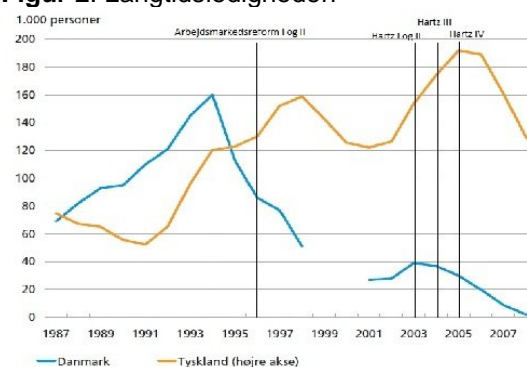
Af figuren fremgår det, at arbejdsløsheden i **Tyskland** var **stigende** i perioden 1991-2005, bortset fra en kort periode med fremgang fra 1997-2000. **Fra 2005, efter virkningerne af Hartz reformerne, er arbejdsløsheden kraftigt faldende helt frem til 2012.**

I **Danmark** er arbejdsløsheden faldende fra 1992. Det skyldes dels at væksten globalt set begynder at stige og **dels**, at man begynder at indfører arbejdsmarkedsreformer, der sikrer at udbuddet af arbejdskraft kan møde den stigende efterspørgsel. **Effekten af dette ses helt op til starten af 2000'erne.** Her stiger arbejdsløsheden lidt som følge af IT-krisen. I højkonjunkturperioden 2004-2007 falder arbejdsløsheden igen. Den økonomiske krise rammer Danmark i 2008, og dette får for alvor en effekt på arbejdsmarkedet i 2009, hvor arbejdsløsheden stiger kraftigt. **I Tyskland falder ledigheden derimod fortsat.**

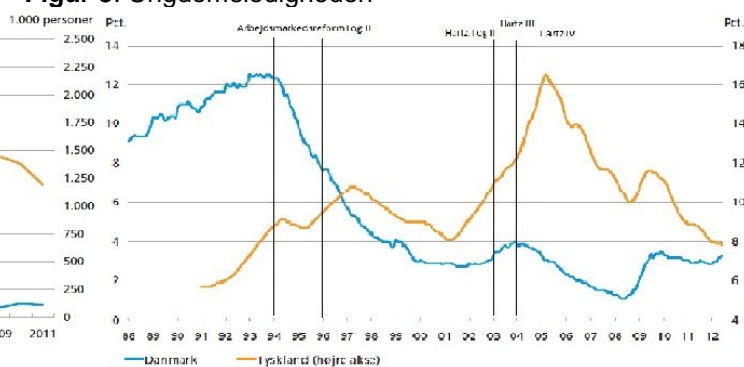
Udviklingen i arbejdsløsheden i **Eurozonen** er næsten identisk med udviklingen i Danmark, om end arbejdsløsheden er på et højere niveau. Billedet viser altså, at **de tyske arbejdsmarkedsreformer har medvirket til at kunne holde arbejdsløsheden nede på trods af den økonomiske krise**, der i den grad slår igennem i det resterende EU.

Også langtidsledigheden og ungdomsledigheden er påvirket positivt af reformerne i Tyskland og Danmark. Af **figur 2** nedenfor ses det, at **langtidsledigheden** er faldet i begge lande efter indførelsen af reformerne. Det samme billede tegner sig i **figur 3**, der viser faldende **ungdomsledighed** efter reformperioderne i de to lande.

**Figur 2. Langtidsledigheden**



**Figur 3. Ungdomsledigheden**



Kilde: Nationalbanken, 3. kvartalsoversigt Del 1, 2012

Note: Databrud for 1999-2000 for dansk langtidsledighed.

Anm.: Den danske langtidsledighed er opgjort som nettoledige med en ledighedsgrad over 80 pct. Den tyske langtidsledighed måles som antal personer, der har været ledige i mere end et år. Tallene er derfor ikke sammenlignelige.

### 3. De danske og tyske arbejdsmarkedsreformer

De danske arbejdsmarkedsreformer i 1990'erne og de tyske i 2000'erne satte mere fokus på aktiv arbejdsmarkedspolitik og dagpengeperioden blev forkortet. **Det styrkede incitamentet til at tage et arbejde.**

**Den aktive arbejdsmarkedspolitik** i Danmark betød, at forpligtelsen til at melde sig som ledig blev skærpet, ligesom der blev stillet større krav til de lediges fleksibilitet både i forhold til geografisk og faglig mobilitet. Perioden for hvornår aktivering trådte i kraft blev forkortet, og aktiveringen blev udvidet til også at omfatte kontanthjælpsmodtagere. I Tyskland blev rådighedsforpligtelserne også skærpet, og der kom mere fleksible sanktioner overfor ledige, der ikke samarbejdede med arbejdsformidlingen (jf. **boks 1**).

## Boks 1. Aktiv arbejdsmarkedspolitik

Danmark	Tyskland
<b>Aktiv arbejdsmarkedspolitik</b>	
<p><b>Skærpede rådighedsforpligtelser</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Skærpede krav til geografisk mobilitet (1998)</li> <li>• Forpligtigelse til at acceptere arbejde uden for eget fagområde efter tre måneders ledighed (1999)</li> <li>• Skærpet forpligtigelse til at melde sig som jobsøgende ved arbejdsformidlingen på første ledighedsdag (1999)</li> </ul> <p><b>Aktivering</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Samme ret og pligt til aktivering for kontanthjælpsmodtagere som for dagpengemodtagere (1993)</li> <li>• Indførelse af individuelle handlingsplaner for ledige (1994)</li> <li>• Ret og pligt til uddannelse efter seks måneder for personer under 25 år uden erhvervsuddannelse (1996)</li> <li>• Skærpede sanktioner ved afslag på aktiveringstilbud (1995 og 1996)</li> <li>• Ret og pligt til aktivering efter to års ledighed indføres for dagpengemodtagere over 25 år (1996)</li> </ul> <p><b>Støttet beskæftigelse</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Indførelse af fleksjob for personer med nedsat arbejdsevne og skånejob for førtidspensionister</li> <li>• Indførelse af seniorjob for langtidsledige ældre</li> </ul>	<p><b>Skærpede rådighedsforpligtelser</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Skærpet forpligtelse til at registrere sig som jobsøgende og krav om at stå til rådighed på arbejdsmarkedet (Hartz I)</li> <li>• Ledige skal acceptere ethvert tilbud om "rimeligt arbejde", og definitionen heraf blev gjort bredere, (bl.a. ved større krav til geografisk mobilitet) (Hartz I)</li> <li>• Skærpede og mere fleksible sanktionsformer over for ledige, der ikke samarbejdede med arbejdsformidlingen (Hartz I)</li> </ul> <p><b>Aktivering</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• 1-2 euro-job indføres for kontanthjælpsmodtagere, der får 1-2 euro i timen for aktiveringen i tillæg til kontanthjælpen (ALG II)</li> </ul> <p><b>Støttet beskæftigelse</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Tilskud til ledige, der etablerer egen virksomhed (Ich-AG, Hartz-II)</li> <li>• Indtægtsgrænse for mini-job – støttede job, hvor den ansatte er fritaget fra at betale skat og socialforsikringsbidrag – hæves fra 325 til 400 euro, og det ugentlige timemaksimum på 15 timer fjernes (Hartz II)</li> <li>• Der oprettes midi-job – støttede job til en månedsløn på 400-800 euro, hvor fritagelse fra skat og socialsikringsbidrag gradvis aftrappes (Hartz II)</li> </ul>

Kilde: Nationalbanken, 3. kvartalsoversigt Del 1, 2012

**Støttet beskæftigelse** fik en større rolle i både Danmark og Tyskland. I

Danmark var ordningen rettet imod de langtidsledige og personer med nedsat arbejdsevne. I Tyskland var støtteordningerne også henvendt til ledige, der ville starte egen virksomhed og til ledige over 55 år.

Indenfor området **ledighedskompensation** blev dagpengeperioden forkortet i begge lande. I Tyskland fjernede man derudover mellemtrinnet mellem kontanthjælp og dagpenge, og i Danmark strammede man reglerne for genoptjeningsretten (jf. **boks 2**).

## Boks 2. Dagpenge og ledighedskompensation

Danmark	Tyskland
<b>Ledighedskompensation</b>	
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Ret til genoptjening af dagpenge ved aktivering afskaffes (1994)</li> <li>• Dagpengeperioden fastsættes til syv år (1994) og blev siden forkortet flere gange, senest til to år. Ligeledes blev den såkaldte passivperiode forkortet for siden helt at forsvinde</li> <li>• Lavere dagpengesats for ufaglærte under 25 år efter et halvt års ledighed</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Ledighedskompensationen reduceres især for langtidsledige. Det skyldes bl.a., at det tidligere mellemtrin mellem dagpengesatsen og kontanthjælpsydelsen afskaffes (Hartz IV)</li> <li>• Dagpengeperioden forkortes til 12 måneder (fra 26 måneder) for ledige under 54 år og til 18 måneder (fra 32 måneder) for 55-64-årige (2006)</li> <li>• ALG II til hjemmeboende unge under 25 år reduceres fra fuld takst (2006)</li> </ul>

Kilde: Nationalbanken, 3. kvartalsoversigt Del 1, 2012

**Beskyttelsen af ansættelsen (boks 3)** blev mere lempelig i begge lande på udvalgte områder. I Danmark lempede man kravene til ansættelse af vikarer, mens man i Tyskland fjernede genansættelsesforbuddet for vikarer, ligesom man fjernede loftet for ansættelseslængden på en vikarkontrakt.

## Boks. 3. Beskyttelse i ansættelsen

Danmark	Tyskland
<b>Fleksibilitet og beskyttelse i ansættelsen</b>	
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Betingelserne for midlertidig ansættelse, især vikarer, lempes</li> <li>• Løndannelsen blev mere decentral</li> <li>• Reglerne for arbejdstidens placering i løbet af året gøres mere fleksible</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Reglerne vedr. vikarbejde dereguleres, herunder bortfald af genansættelsesforbud og loftet for ansættelseslængden (Hartz I)</li> <li>• Betingelserne for midlertidige ansættelser dereguleres bl.a. ved at afskaffe begrænsninger for forlængelser af midlertidige kontrakter og længden af midlertidige ansættelser. (Løbende proces siden slutningen af 1990'erne)</li> </ul>

Kilde: Nationalbanken, 3. kvartalsoversigt Del 1, 2012

Det danske arbejdsmarked er kendetegnet ved den såkaldte **flexicurity-model**. Det dækker over en **lav beskyttelse af ansættelsen**. Til gengæld er der en relativt **stor kompensation ved kortvarig arbejdsløshed** og en aktiv arbejdsmarkedspolitik, der hurtigt skal få folk i arbejde igen.

Den høje fleksibilitet for virksomhederne betyder, at der typisk er relativt mange nyansættelser under en højkonjunktur, da det ikke er så omkostningsfyldt at skulle afskedige medarbejdere igen, hvis der skulle opstå en lavkonjunktur.



**På det tyske arbejdsmarked er ansættelsen beskyttet i langt højere grad end i Danmark.** Det betyder, at der er store omkostninger ved at afskedige medarbejdere, og der ses ikke så mange ansættelser under højkonjunkturer.

**Hartz-reformerne forsøgte at adressere problemet ved at gøre det lettere at benytte tidsbegrænsede kontrakter.** Det har medført, at beskyttelsen af midlertidig ansatte er faldet, imens ordinært ansatte næsten er blevet bedre beskyttet end før reformerne.

Den øgede forskel mellem beskyttelsen af ansættelserne for de midlertidigt og ordinært ansatte betyder, at der er blevet skabt et **todelt arbejdsmarked i Tyskland**. Der tilbydes flere og flere midlertidige ansættelser med risiko for, at de korttidsansatte ikke opkvalificeres i samme grad som de fastansatte.

I både Danmark og Tyskland blev der satset på en **effektivisering af arbejdsformidlingen** (jf. **boks 4**). I begge lande skulle udarbejdes individuelle handlingsplaner, og organisationsstrukturen i arbejdsformidlingen blev ændret.

Boks 4. Effektivisering af arbejdsformidlingen i reformerne

Danmark	Tyskland
<b>Effektivisering af arbejdsformidlingen</b>	
<ul style="list-style-type: none"><li>• Aktiveringsindsatsen decentraliseres til de regionale arbejdsmarkedsråd</li><li>• Krav om, at der for den enkelte ledige udarbejdes en individuel handlingsplan (1994)</li><li>• Grundigere rådighedsvurdering af kontanthjælpsmodtagere (1998)</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>• Koordinationen i jobformidlingsprocessen styrkes gennem omstruktureringer (Hartz III)</li><li>• Organisationsstrukturen i arbejdsformidlingen moderniseres</li><li>• Individuelle mål for de enkelte jobcentre konkretiseres, og centrene blev givet større frihed i forhold til at nå målene</li><li>• Individuel handlingsplan, som specificerer tilbud og krav til den jobsøgende med hensyn til jobsøgning og jobtræning, kræves</li><li>• Konkurrencen i jobformidlingsservices styrkes bl.a. ved, at ledige, der ikke finder job via den offentlige arbejdsformidling, kan benytte private jobformidlingsselskaber. Disse modtager en bonus for hver ledig, de hjælper i arbejde</li><li>• Der blev indført statsstøtte til, at vikarbureauer kan ansætte ledige</li></ul>

Kilde: Nationalbanken, 3. kvartalsoversigt Del 1, 2012

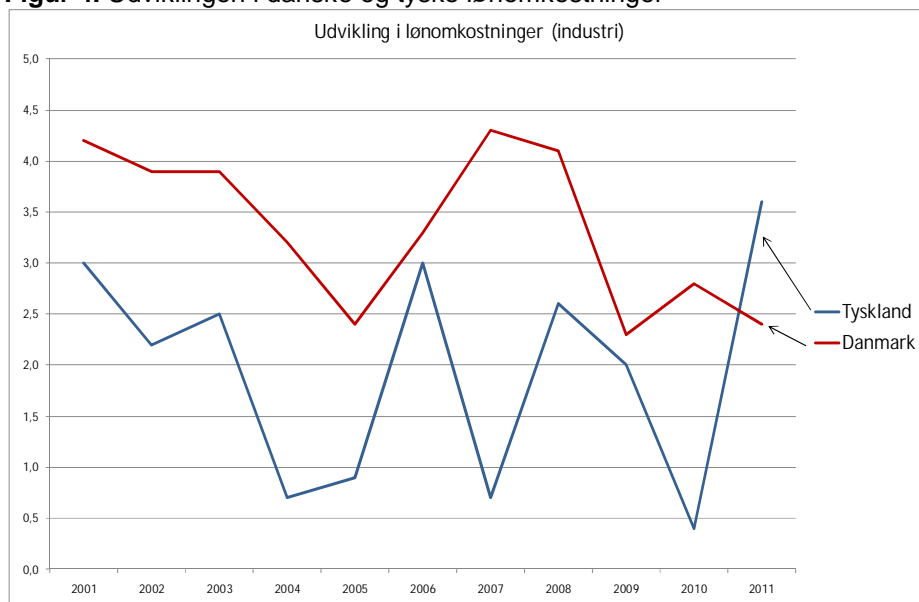
#### 4. Arbejdsmarkedernes reaktion på den finansielle krise

Forskelle på arbejdsgivernes mulighed for at afskedige medarbejdere har medvirket til, at arbejdsmarkederne i de to lande har reageret forskelligt på krisen.

I **Danmark** skete tilpasningen til den lavere efterspørgsel efter arbejdskraft gennem en **lavere beskæftigelse**, hvorimod det i **Tyskland** skete gennem en **kortere arbejdstid**. Det har nok betydet en forskel i lønudviklingen i de to lande.

I **figur 4** nedenfor ses udviklingen i lønomkostningerne i industrien i Danmark og Tyskland fra 2001-2011.

**Figur 4.** Udviklingen i danske og tyske lønomkostninger



Kilde: Eurostat og egen opstilling

Af figuren ses det klart, at **lønomkostningerne i Tyskland har været under de danske i hele perioden på nær i 2011**. I Danmark har lønomkostningerne været højere, da tilpasningen er sket gennem beskæftigelsen og i mindre grad gennem lønnen, selvom lønstigningerne er klart faldende i Danmark.

Reformerne i Tyskland har gjort det muligt at benytte midlertidige kontrakter og opsparet overarbejde i endnu højere grad end tidligere. Som beskrevet ovenfor har det medført en todeling af arbejdsmarkedet, hvor mange ansatte fastholdes i lavindkomststillinger. **Den finansielle krise har dermed medført en meget lav lønstigningstakt i Tyskland**. Det har gavnet den tyske konkur-



renceevne og beskæftigelse, men det er sket på bekostning af en stor gruppe lønmodtagere.

I Danmark har der været mere fleksibilitet for arbejdsgiverne i forhold til ansættelserne, og det betyder at **arbejdskraften ikke er blevet fastholdt i bestemte sektorer**. Til gengæld steg ledigheden i Danmark kraftigt efter 2008 sammenlignet med Tyskland, jf. **figur 1**.

Om en høj fleksibilitet i ansættelsesformerne er ønskværdigt afhænger af den type chok, der rammer økonomien. Ved **midlertidige negative stød** kan det være en fordel, at kunne ansætte medarbejdere til færre timer for at **undgå kortvarig ledighed**. Hvis økonomien derimod rammes af et **permanent negativt stød** er det en fordel, at arbejdskraften ikke fastholdes i bestemte sektorer, da dette vil **hæmme tilpasningen til den nye lave efterspørgsel**, skriver Nationalbanken.

Med venlig hilsen

Victoria Julie Jessen / Niels Hoffmeyer (3602)