

Globaliseringens effekter på de nordiske social- og arbejdsløshedsforsikringssystemer

Madsen, Per Kongshøj

Publication date:
2011

Document Version
Accepteret manuscript, peer-review version

[Link to publication from Aalborg University](#)

Citation for published version (APA):

Madsen, P. K. (2011). *Globaliseringens effekter på de nordiske social- og arbejdsløshedsforsikringssystemer*. Paper præsenteret ved Nordisk Arbejdsløshedsforsikringsmøde, Stockholm, Sverige.

General rights

Copyright and moral rights for the publications made accessible in the public portal are retained by the authors and/or other copyright owners and it is a condition of accessing publications that users recognise and abide by the legal requirements associated with these rights.

- Users may download and print one copy of any publication from the public portal for the purpose of private study or research.
- You may not further distribute the material or use it for any profit-making activity or commercial gain
- You may freely distribute the URL identifying the publication in the public portal -

Take down policy

If you believe that this document breaches copyright please contact us at vbn@aub.aau.dk providing details, and we will remove access to the work immediately and investigate your claim.

Globaliseringens effekter på de nordiske social- og arbejdsløsheds- forsikringssystemer

Per Kongshøj Madsen

Center for Arbejdsmarkedsforskning

Aalborg Universitet

www.carma.aau.dk

Nordisk Arbejdsløshedsforsikringsmøde

Stockholm

9. -10. juni 2011

1. De nordiske velfærdsstater og den globale krise

I et internationalt perspektiv har de nordiske lande en stærk position. På World Economic Forums "Global Competitiveness Index" for 2010-2011 indtager de pladserne som nr. 2 (Sverige), nr. 7 (Finland), nr. 9 (Danmark) og nr. 14 (Norge). Alligevel er den økonomiske krise langt fra gået sporeløst hen over Norden. I alle landene er ledigheden steget kraftigt, og især Danmark har mistet positionen som EU-landet med den laveste ledighed. Samtidig er der ganske store forskelle på den styrke, hvormed krisen har ramt de enkelte nordiske lande. Finland, Danmark og Sverige har alle oplevet fald i BNP på 8-10 procent, medens faldet i Norge "kun" var på godt 3 procent. Tilsvarende var beskæftigelsesfaldet i Norge langt mindre end i de øvrige tre lande. Og selv i de nordiske lande stadig er blandt de EU-lande, som har den laveste langtidsledighed, så er denne også steget kraftig – og i Norge og Danmark nærmest fordoblet i løbet af kriseårene.

2. Norden i et flexicurity-perspektiv

Denne udvikling – og den rolle, som arbejdsløshedsforsikringssystemerne har spillet i de nordiske lande – kan betragtes på mange forskellige måder. I det følgende tages udgangspunkt i begrebet "flexicurity", som i de senere år har spillet en betydelig rolle på den europæiske scene, både som analytisk tilgang og som politisk strategi.

Som bekendt er "flexicurity" sammensat af ordene "flexibility" og "security". Tanken bag begrebet er den simple, at fleksibilitet og sikkerhed ikke, som ofte antaget, nødvendigvis er modsætninger. Der kan også findes positive samspil – eller win-win-situationer – hvor fleksibilitet og sikkerhed kombineres på en måde, der forbedrer arbejdsmarkedets funktionsmåde.

Figur 1 rummer en såkaldte Wilthagen-matrice, som netop illustrerer, hvordan forskellige fleksibilitets- og sikkerhedsformer kan kombineres. I figuren er angivet forskellige politiske redskaber, som netop kan understøtte en given fleksibilitetsform med en form for sikkerhed. Arbejdsløshedsforsikring ("kompensation ved ledighed") udgør netop en sådan form for "flexicurity-arrangement", der gør det muligt at forene en lav ansættelsesbeskyttelse og høj numerisk fleksibilitet med en indkomsttryghed for lønmodtagerne.

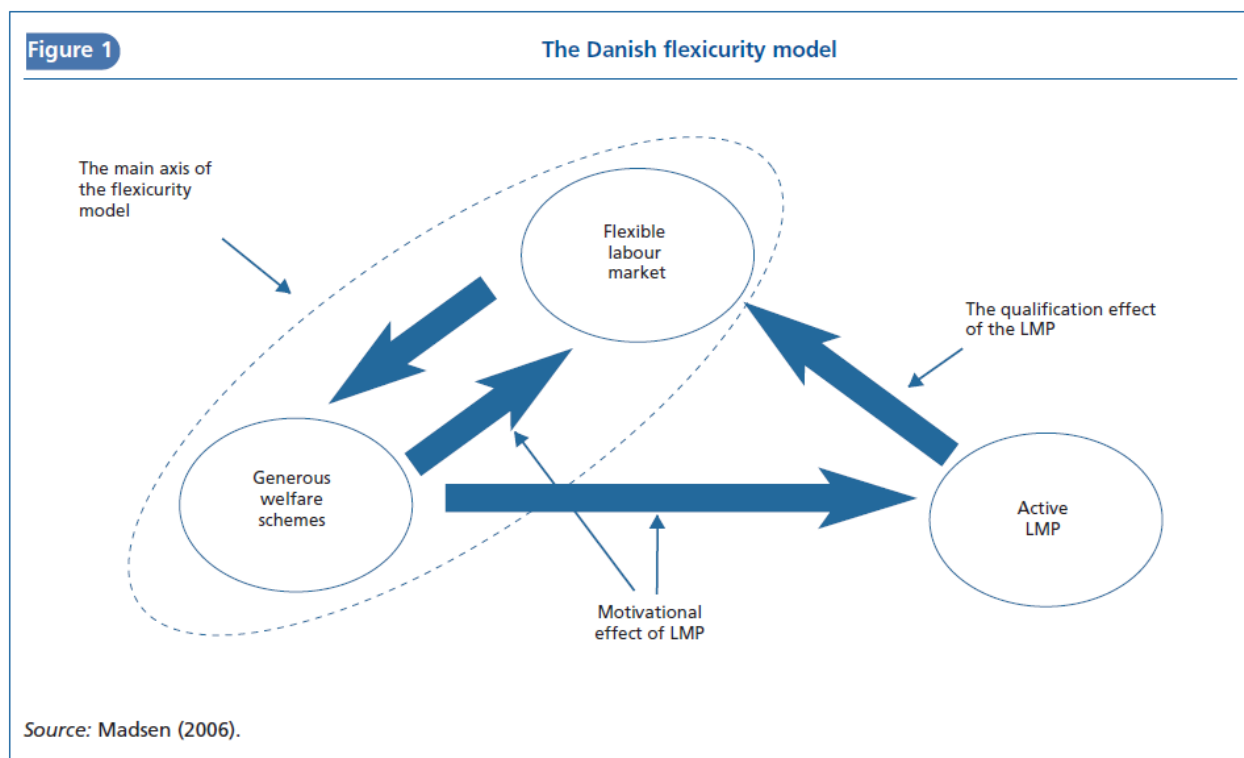
Figur 1: Wilthagen-matricen

	Jobsikkerhed (bevare sit job)	Indkomstsikkerhed (dagpenge)	Beskæftigelses-sikkerhed (finde et ny job)	Kombinations-sikkerhed (familie- og arbejdsliv)
Numerisk fleksibilitet (hyr og fyr)	Midlertidig hjemsendelse	Kompensation ved ledighed	Aktiv AMP	Barselsorlov
Funktionel fleksibilitet (mellem opgaver)	Intern Omskoling	Jobrotationsordninger	AMU og livslang læring	Rummelige arbejdspladser
Arbejdstidsfleksibilitet	Arbejdsfordeling	Supplerende dagpenge	Kombinationsstillinger	Flekstid Forældreorlov
Lønflexibilitet	Lønnedgang under kriser	Kompensationsgrad	Løntilskud	Løn under barsel

En anden anvendelse af Wilthagen-matricen er til at indplacere forskellige nationale beskæftigelsessystemer ud fra de former for fleksibilitet og sikkerhed, som især karakteriserer dem. Ud fra denne tankegang indplaceres Danmark for eksempel ofte som et land, der især kombinerer en lav ansættelsesbeskyttelse og høj numerisk fleksibilitet med både indkomsttryghed og beskæftigelsesstryghed. Sidstnævnte tilskrives i høj grad den aktive arbejdsmarkedspolitik.

Derfor tegnes billedet af den danske arbejdsmarkedsmodel som en "flexicurity-trekant", jf. figur 2.

Figur 2: Den danske flexicurity-trekant



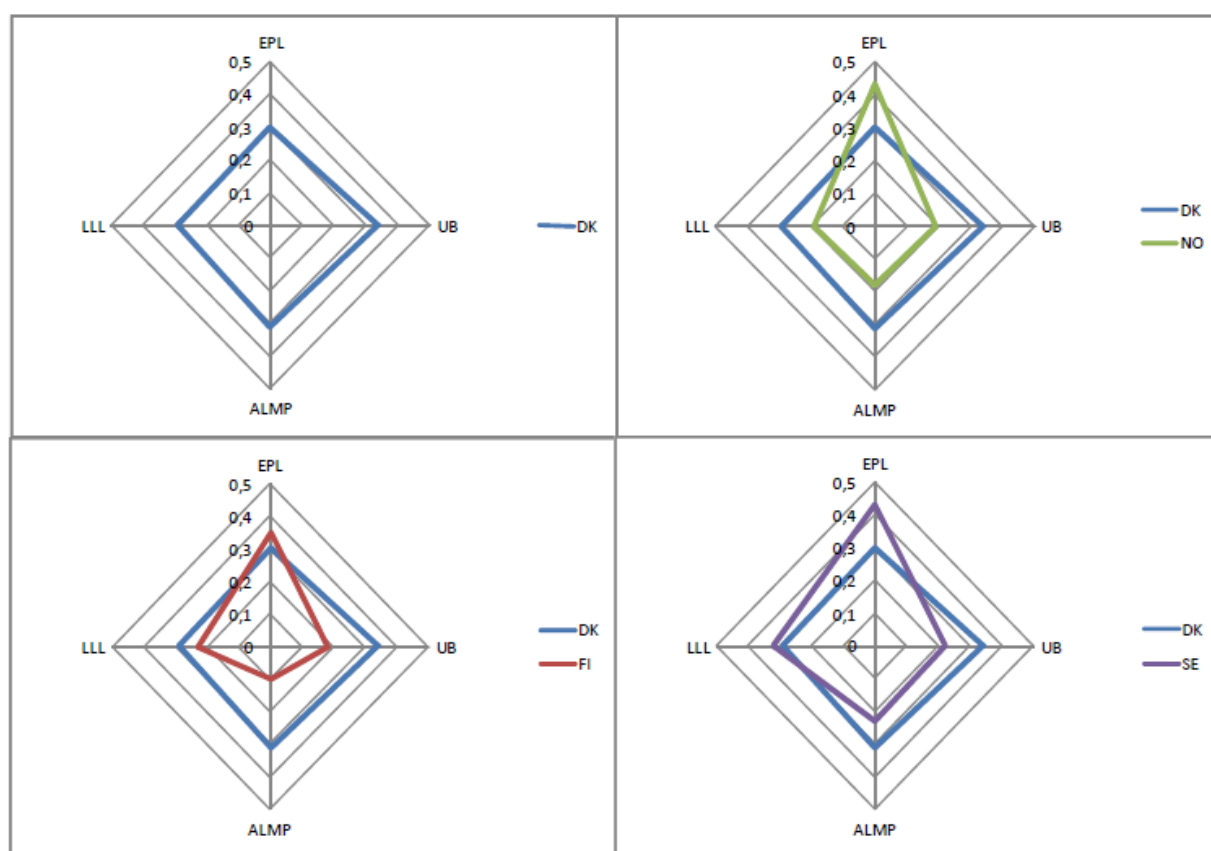
Kilde: Kommissionen: *Employment in Europe 2006*

Også de øvrige nordiske lande kan indplaceres i forhold til deres indplaceringer langs fire "flexicurity-dimensioner":

- Ansættelsesbeskyttelse (EPL)
- Dækningsgrad i dagpengesystemet (UB)
- Omfangen af livslang uddannelse (LLL)
- Aktiv arbejdsmarkedspolitik (ALMP)

Figur 3 viser indplaceringen af de nordiske lande langs de fire dimensioner. Danmark er medtaget i alle diagrammer som en form for "benchmark"

Figur 3: Nordiske flexicurity-profiler



Berglund et al: *Labour Market Mobility in Nordic Welfare States*, Nordisk Ministerråd., 2010

Et nyligt afsluttet nordisk forskningsprojekt har analyseret det omfang i hvilket de forskellige nordiske profiler også afspejlede sig i forskellige niveauer for mobiliteten på de nationale arbejdsmarkeder, jf. figur 4.

Figur 4: Rangorden af de nordiske lande efter mobilitetsomfanget

Table 5.9 Summary of rankings in Tables 5.5–5.8

Transitions	Denmark	Finland	Norway	Sweden
From employment to unemployment	1	2	3	3
From employment to inactivity	2	1	3	4
From unemployment to employment	2	4	1	3
From inactivity to employment	1	3	2	4

Berglund et al: *Labour Market Mobility in Nordic Welfare States*, Nordisk Ministerråd., 2010

Billedet i figur 4 er ikke entydigt, men der er dog en tendens til at Danmark, som har den skarpeste flexicurity-profil i figur 3, også ligger højest med hensyn til de fire mobilitetsformer i figur 4, medens Sverige omvendt repræsenterer det laveste mobilitetsniveau.

En indikator på betydningen af især indkomstsikkerheden i de nordiske lande er det omfang i hvilket borgerne føler sig ramt af den økonomiske krise. I Eurobarometers undersøgelse fra oktober 2010 af europæernes evne til at klare de løbende økonomiske forpligtelse ligger de nordiske lande blandt de seks lande med den højeste oplevede indkomsttryghed. Også med hensyn til tro på fremtiden ligger de nordiske lande i top.

3. Globaliseringens langsigtede effekter – konvergens eller divergens?

Der kan således argumenteres for, at de nordiske lande på mange måder repræsenterer konkurrencedygtige økonomier med et velfungerende samspil mellem velfærdsstaten (herunder arbejdsløshedsforsikringen) og arbejdsmarkedet. Men samtidig er der en udbredt bekymring for fremtidsudsigterne for

den nordiske model. Vil velfærdstaterne segne under byrden af det stigende antal ældre og af de stadigt stigende krav til omfanget og kvaliteten af dens ydelser, for eksempel på sundhedsområdet? I dette afsnit skal opmærksomheden rettes mod en ofte diskuteret trussel, nemlig globaliseringen.

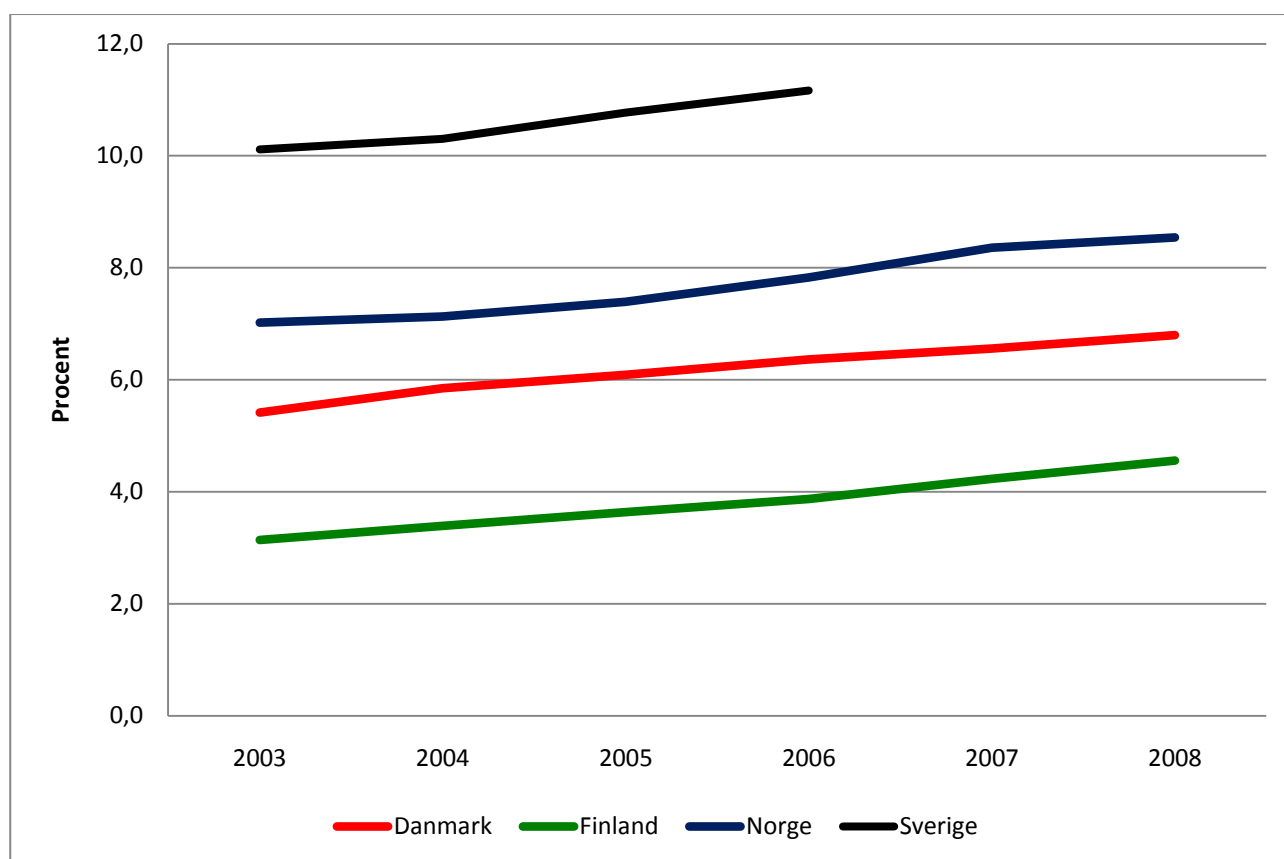
Globalisering er ikke et nyt fænomen. Den første globaliseringsbølge dateres således til de fem årtier op til Første Verdenskrig, hvor telegrafen, jernbanen og forbrændingsmotoren dramatisk ændrede mulighederne for transport af varer og information over store afstande. Siden Anden Verdenskrig er globaliseringen taget til. Igen spiller nye transportteknologier (containeren) og kommunikationsteknologi (for eksempel internettet) en vigtig rolle. Samtidig er der sket stadige liberaliseringer af markederne for både varer, tjenester og kapital – samt i mindre omfang for arbejdsmarkederne.

Alligevel har globaliseringen store konsekvenser i kraft af de indirekte påvirkninger af arbejdsmarkedet:

- Et generelt konkurrencepres på lande med højt lønniveau
- Især pres på lavtuddannet arbejdskraft – men også i stigende grad på højtuddannet arbejdskraft

Hertil kommer den øgede betydning af de direkte arbejdskraftvandring. Blot i det seneste tiår er der sket markante stigninger i andelen af udenlandsk fødte i de nordiske landes arbejdsstyrke, jf. figur 5.

Figur 5: Andelen af udenlandsk fødte i arbejdsstyrken i de nordiske lande, 2003-2008.



Kilde: OECD Migration Outlook 2010.

For de nordiske velfærdsstater rummer globaliseringen om udfordringer, fordi mulighederne for at beskatte mobile skattegrundlag (varer, tjenester og kapital) bliver mindre. Med stigende international arbejdskraftmobilitet bliver det også vanskeligere at opretholde store forskelle i beskattningen af arbejdsindkomst. Dertil kommer presset på de universelle velfærdsydelser, som ydes til alle med bopæl i landet, i det omfang, hvor de ydelser tiltrækker udenlandske borgere ("social turisme").

Blandt velfærdsstatsforskere har disse observationer igennem en årrække udløst en voldsom debat om fremtiden for de europæiske velfærdsstater over overskriften: "Konvergens eller divergens". Vil globaliseringspresset langsomt, men sikkert føre til at velfærdsstaterne nærmer sig hinanden og konvergerer mod en fælles europæisk model? Eller er der stadig mulighed for at forskellige modeller kan sameksistere med hver sine profiler, når det gælder både velfærdsydelser og finansieringsmodeller? Og hvis der er tale om konvergens: Vil

den da tage form af et "race to the bottom", hvor de nationale modeller nærmer sig den laveste fællesnævner?

For konvergens taler de allerede nævnte argumenter:

- Stigende udgiftspres på grund af demografi og generel tendens til opdrift i offentlige udgifter
- Vanskeligt at opretholde skatteindtægter på grund af øget mobilitet for skattegrundlag (både varer, tjenester og produktionsfaktorer)
- Risikoen for social turisme

Hertil kommer det yderligere pres, som den økonomiske krise siden 2008 har lagt på de nordiske velfærdsbudgetter.

Men der er også argumenter *imod* konvergensteorien:

- *Varieties of capitalism*: Nordiske velfærdsstaters konkurrencefordele
- Empiriske analyser af stabilitet i nordiske velfærdssamfund (Jon Kvist et al)
- Stiafhængighed – træge institutioner og barrierer for forandring ("Ting ta'r tid")

Dette er ikke ensbetydende med, at de nordiske velfærdsstater er statiske. Tværtimod er der en række eksempler på, at de med små skridt er på vej væk fra den traditionelle generøse universalismemodel:

- Skærpede krav til optjening af ret til velfærdsydelser (opholdstid i landet, beskæftigelsesomfang, eget bidrag)
- Reduktion af ydelser (f.eks. dagpengeniveau og dagpenge-periode)
- Udvikling af parallelle private forsikringsordninger (private sygeforsikringer, lønsikringsordninger og pensioner) = multitier-systemer

Så medens de nordiske velfærdsstater stadig har en række grundlæggende fælles træk, som adskiller dem fra de andre (forskellige) velfærdsstatsmodeller, som man finder i EU, er der ikke tvivl om, at de langsomt er på vej væk fra det traditionelle billede af nordisk velfærd:

"Has the Nordic welfare model transformed fundamentally? The answer to that question is 'not yet',it is safe to say that the transformation of the Nordic model is still a 'work in progress'."

In the Nordic context, the question is simple: Will retaining the support of – and tax money from – privileged socio-economic groups remain possible as they become increasingly covered by complementary, supplementary or even alternative schemes to the state welfare schemes that are gradually eroding or at best at a standstill?

Begge citater er fra: Kvist og Greve (2011): Has the Nordic Welfare Model Been Transformed?, *Social Policy and Administration*, Vol. 45(2), pp. 146-160

Ud fra dette synspunkt vil forandringerne i de nordiske velfærdsstater således blive drevet af en kombination af det ydre pres fra globaliseringen og det indre pres fra en manglende opslutning fra en middelklasse, der ikke længere kan se de samme fordele i at skattefinansiere velfærdsstatens ydelser i takt med, at deres universelle præg forsvinder.

4. Opsummering: Globalisering og nordisk flexicurity

I forhold til *beskæftigelsessikkerheden* har globaliseringen modsat rettede tendenser:

- Øget udbud af indvandret arbejdskraft skærper konkurrencen om jobbene
- Pres på ressourcer til aktiv arbejdsmarkedspolitik og bred uddannelsesindsats
- Men også øget produktivitet og konkurrenceevne gennem i tilgang af udenlandsk arbejdskraft

Disse udviklinger betyder også – i kombination med lavere indkomstsikkerhed – et pres for krav om øget *jobsikkerhed* i form af bedre ansættelsesbeskyttelse med deraf følgende risiko for mindsket fleksibilitet på arbejdsmarkedet.

I forhold til den traditionelle *indkomstsikkerhed* gennem offentligt finansierede indkomsterstattende ydelser er der ikke tvivl om, at denne er under erosion i kraft af:

- Pres på universelle indkomstydelser
- Udvikling af private forsikringsordninger

- Øgede krav om optjening af rettigheder både i dagpengesystem og sociale ydelser

Endelig er der spørgsmålet om *kombinationssikkerheden* – altså muligheden for at kombinere arbejdslivet med livet udenfor arbejdsmarkedet. Også her er der modsat rettede tendenser. På den ene side er der fælle ressourcer til at udvikle offentligt støttede flexicurity-arrangementer, f.eks. i form af orlovsordninger. Men på den anden side kan en indvandring af udenlandske servicearbejdere (f.eks. au pair) gøre det lettere for nogle grupper at få arbejdsliv og familieliv til at forenes.

Medens de nordiske velfærdsstatsmodeller således stadig bevarer en række grundtræk – også i forhold til forsørgelsen af de arbejdsløse – er der klare tegn på, at de også gennemløber en forandringsproces, der langsomt fører dem væk fra det traditionelle universalismepræg, som er blevet forbundet med den skandinaviske model, og dermed fra den særlige nordiske variant af flexicurity.