

Svenska lärdomar av den ”holländska modellen”?

För att öka chanserna till att varaktigt minska den svenska arbetslösheten och skapa en bättre fungerande arbetsmarknad krävs idag reformer av en mer strukturell karaktär. Nederländerna har sedan Wassenaar-överenskommelsen 1982 genomfört ett flertal reformer inom olika områden och kan idag visa upp en arbetsmarknad som fungerar avsevärt mycket bättre än tidigare. Ett av de mest utmärkande inslagen i Nederländerna är en stark form av konsensus mellan arbetsmarknadens parter. I denna artikel diskuteras de faktorer som kan anses vara mest betydelsefulla för att man i Nederländerna har kunnat öka sysselsättningen markant samt minskat arbetslösheten. Avslutningsvis ställs frågan vilka lärdomar Sverige kan dra av denna ”holländska modell”.

Sedan början av 1990-talet har den svenska arbetslöshetsnivån stigit till höjder som förmodligen ingen trodde var möjligt för bara ett tiotal år sedan. Symptomatiskt för Sveriges arbetslöshet idag är också att den har tenderat att fastna på en hög nivå. Ekonomiska uppgångar har inte lyckats minska arbetslösheten i någon större omfattning. Samtidigt har antalet individer i sysselsättning minskat med flera hundratusen sedan 1990-talets början. Detta har för Sverige inneburit att olika regeringar ställts inför en situation som man inte haft någon direkt erfarenhet av samt att Sverige numera kan sälla sig till flertalet av de europeiska länderna vad gäller arbetslöshets- och sysselsättningsproblem. För att lösa denna situation har man främst förlitat sig på historiskt lyckosamma satsningar, d v s en aktiv arbetsmarknadspolitik och satsningar på utbildning.

MÅRTEN WALLETTE är
magisterstudent i nationalekonomi
vid Lunds universitet.

Dessa åtgärder är naturligtvis nödvändiga, men vad som krävs idag är förmodligen också omfattande reformer av mer strukturell karaktär. Strukturella reformer föreslås även för Sveriges del av ett flertal ekonomer och organisationer, både svenska och utländska.¹ Exempel på åtgärder är förändringar i arbetslöshetsersättning och andra socialförsäkrings-system, reformering av arbetsrätten, ökad effektivitet i arbetsmarknadspolitiken och förändringar i skattesystemet. Särskilt viktiga är de åtgärder som kan förmodas påverka lönebildningen, eftersom denna

* Denna artikel är en omarbetad version av ett kapitel från författarens C-uppsats *Sveriges politik för ökad sysselsättning – lärdomar från Danmark och Nederländerna?* Nationalekonomiska institutionen, Lunds universitet. Jag vill rikta ett stort tack till professor Inga Persson, Jerker Holm samt Anders Danielson, alla vid nationalekonomiska institutionen, Lunds universitet, för kommentarer och synpunkter på tidigare versioner av denna artikel. Tack även till Riksbankens Jubileumsfond.

¹ Se Wallette [1998, avsnitt 2.2].

utgör en kritisk faktor. Sverige bör alltså använda sig av ett brett åtgärds paket som angriper såväl arbetslöshet som sysselsättning från olika håll och med olika tidshorisont.

Ett land som just har använt ett omfattande åtgärds paket för att försöka lösa sitt sysselsättningsproblem är Nederländerna. Man har därigenom lyckats vända en katastrofal situation i början av 1980-talet till att idag kunna uppvisa en av de lägsta arbetslöshetssiffrorna i Europa. Det intressanta med Nederländerna är att den väg man slagit in på skiljer sig från den mer oreglerade "kapitalistiska" utformning av arbetsmarknaden som kan anses präglade exempelvis USA och Storbritannien. Det utmärkande är att Nederländerna fortfarande har en stor och väl utbyggd välfärdsstat men har lyckats kombinera detta med en arbetsmarknad som idag uppvisar en hög grad av flexibilitet.

Jag vill i denna artikel visa vilka inslag som varit de mest betydande i Nederländernas förda politik sedan mitten av 1980-talet samt hur de åtgärder man vidtagit kan förklaras utifrån nationalekonomisk teori. Andra frågeställningar som kommer att belysas är om det finns någon särskild "holländsk modell" samt om Sverige har något att lära av de erfarenheter som Nederländerna kan uppvisa. Om detta är fallet skulle då reformer liknande de holländska kunna genomföras i Sverige – och skulle de vara önskvärda?

Från "Dutch Disease" till "Dutch Model"²

I början av 1980-talet var situationen i Nederländerna ohållbar. De offentliga utgifterna hade åren 1970–1983 ökat kraftigt, vilket lett till en ökad skattekvot. Budgetunderskottet ökade från 1 procent av BNP till 6 procent.³ Vidare nådde arbetslösheten sin högsta nivå med 9,7 procent 1983, att jämföra med svensk arbetslöshet som samma år uppgick till 3,9 procent.⁴

Mot ovanstående bakgrund krävdes det i Nederländerna ordentliga krafttag för att rädda ekonomin. Denna insikt gav 1982 upphov till ett möte mellan arbetsmarknadens parter som ledde till den s k Wassenaar-överenskommelsen. En överenskommelse som har resulterat i flera olika reformer för att förbättra arbetsmarknadens funktionssätt. De områden man har gett sig på för att göra detta kan delas in i fyra större grupper; (i) lönebildningen, (ii) minskade offentliga utgifter och sänkta skatter, (iii) reformering av socialförsäkringssystemet och (iv) ökad flexibilitet och avregleringar på arbets- och varumarknaderna. De åtgärder man vidtagit inom dessa områden har medverkat till att skapa en mer flexibel arbetsmarknad och till att förbättra Nederländernas framtida förutsättningar.

Lönebildningen

Överenskommelsen i Wassenaar innebar bl a att de kraftiga löneökningar som hade präglat den holländska ekonomin under ett antal år nu byttes mot nya arbetstillfällen.⁵ Dessutom genomfördes enkla-

² Rubriken är lånad från Ministry of Economic Affairs [1997]. Begreppet *Dutch Disease* syftar på den utveckling som följde av att man i Nederländerna fann stora gasfyndigheter under 1960-talet.

³ Ministry of Economic Affairs [1997].

⁴ OECD [1998b, Annex Table 22]. Standardiserad arbetslöshet. Detta mått på arbetslöshet skiljer sig från nationella definitioner av arbetslöshet och ger en bättre jämförbarhet mellan länder. Se exempelvis Fryklund [1998] för en definition av detta mått. Enligt OECD [1998a, Annex Table 21] var arbetslösheten beräknad enligt nationella definitioner 11 procent i Nederländerna och 3,5 procent i Sverige år 1983.

⁵ För att fackföreningarna skulle gå med på minskade lönekrav kan man tänka sig att det fanns ett implicit löfte från statens sida om framtida sänkta skatter och sociala avgifter,

re regler för förtidspensionering och man enades om färre arbetstimmar. Det är främst genom ett ökat deltidarbete som dessa färre arbetstimmar har realiserats. De involverade parterna tog alltså en kraftfull kontroll över lönebildningen, något som förmodas stimulera sysselsättningen på åtminstone tre olika sätt; (i) lägre kostnader för företagen ökar incitamenten till nya investeringar, (ii) exportsektorn stimuleras genom låga prisökningar och (iii) företagen får utrymme att anställa fler människor. Denna överenskommelse om lönekontroll för att skapa nya arbeten kan därför anses vara begynnelsen till vad som under de senaste åren har kallats för *The Dutch Model*. En utveckling som för Nederländernas del har inneburit att arbetslösheten 1997 hade sjunkit till 5,2 procent. Sverige visade samma år upp en arbetslöshet på 9,9 procent, dvs i nivå med Nederländernas arbetslöshet 1983.⁶ Arbetskraftsdeltagandet har även ökat under de senaste 15 åren, från 57,4 procent 1983 till 63,8 procent 1997. För Sverige är situationen den omvända och arbetskraftsdeltagandet har minskat från 81,3 till 75 procent under samma period.⁷

Om Wassenaar-överenskommelsen analyseras utifrån teorin om *insiders* och *outsiders* på arbetsmarknaden så innebär det att *insiders*, dvs sysselsatta, avstår löneökningar och marknadsmakt till förmån för att skapa sysselsättning åt *outsiders*, dvs ej sysselsatta. Detta bör i så fall vara en relativt ovanlig företeelse som går emot teorin, men visar att parterna (främst fackförbunden) var väl medvetna om den situation som landet befann sig i och var villiga att ta sitt ansvar för att förbättra situationen.

Överenskommelsen kan även analyseras utifrån en enkel *förhandlingsmodell* på arbetsmarknaden, där en sk kollektiv utbudskurva (S^K) representerar fackföreningens (och dess medlemmars) utbud av arbete. Denna kurva kan ses som resultatet av lönebildningsprocessen i eko-

nomin. Utseendet på kurvan kan bli motiveras av att en hög sysselsättning i ekonomin skapar en konkurrens om arbetskraften, vilket tenderar att driva upp lönenivån.⁸ Denna kurva är skild från individens arbetsutbud, vilken kan illustreras av kurvan för det totala individuella utbudet (LF). Det kan även antas vara medianmedlemmens preferenser som bestämmer utseendet på den kollektiva kurvan.⁹ Arbetslösheten i ekonomin ges av avståndet mellan den kollektiva kurvan och det individuella arbetsutbudet.

Den fackliga hållningen till överenskommelsen i Wassenaar kan beskrivas som ett skift åt höger av kurvan för det kollektiva utbudet, dvs $S_0^K \Rightarrow S_1^K$. Detta har

forts fotnot 5

vilket skulle kompensera de låga lönekraven. Om detta löfte fanns så har det även blivit infriat genom att staten de facto har gjort detta.

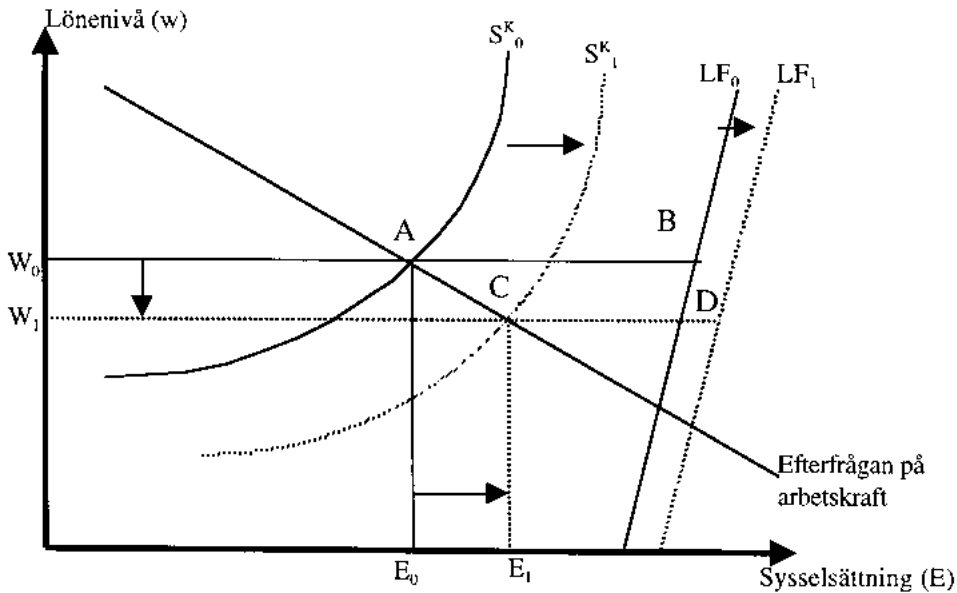
⁶ OECD [1998b, Annex Table 22]. Standardiserad arbetslöshet. Enligt nationella definitioner var arbetslösheten i Nederländerna 5,6 procent 1997 och i Sverige 8,0 procent, se OECD [1998a, Annex Table 21]. Även den delen av arbetslösheten som beror på strukturella faktorer i ekonomin har minskat i Nederländerna, sk strukturell arbetslöshet. Från 8 procent 1986 till 5,5 procent 1997. För Sverige är motsvarande siffror 2,1 respektive 6,7 procent, se OECD [1997, Table 1] för 1986 och OECD [1998a, s 174] för 1997. Baseras på nationella definitioner av arbetslöshet.

⁷ OECD [1998b, Annex Table 19]. OECD prognostiserar även att den positiva utvecklingen av arbetskraftsdeltagandet i Nederländerna fortsätter. Man ligger dock fortfarande under snittet för EU som 1997 var 66,7 procent.

⁸ Calmfors [1996, s 4].

⁹ Om vi antar att regler om senioritet existerar på marknaden så bör detta innebära att medianmedlemmen till övervägande del är intresserad av att höja sin egen lön snarare än att ytterligare öka sysselsättningen på att risken för arbetslöshet för denna individ kan antas vara relativt låg.

Figur 1 Förhandlingsmodell på arbetsmarknaden (schematisk)



Modell enligt Calmfors [1996, s 5].

resultat i en lägre lönenivå och en ökad sysselsättning. Den ökade sysselsättningen har i Nederländerna till stor del tagit formen av ökat deltidsarbete, och tillsammans med att antalet kvinnor nu även ökade på arbetsmarknaden innebar detta att den totala arbetskraften ökade, i *Figur 1* illustrerat av att $LF_0 \Rightarrow LF_1$.¹⁰ Dessa två effekter sammantagna, vilka påverkar arbetslösheten i olika riktningar, har inneburit en minskad arbetslöshet. I *Figur 1* ses detta som att arbetslösheten före lönekontroll ges av avståndet AB, vilket är större än efter överenskommelsen om lönekontroll, CD. Att lönerna verkligen hölls tillbaka kan exemplifieras med utvecklingen av reallönerna inom tillverkningsindustrin 1980–1996. Dessa löner låg 1996 endast 2–3 procent över den nivå som gällde 1980. Jämförs detta med exempelvis grannländerna Tyskland och Frankrike så har dessa länder sett en ökning med ca 40 respektive 25 procent.¹¹

Genom att minska vissa ersättningsnivåer i socialförsäkringssystemet har man

även den vägen kunnat påverka lönebildningen. Om skillnaden i välfärd ökar mellan att ha ett arbete och att vara arbetslös, via exempelvis relativt sett lägre nivåer på arbetslöshetsersättningen, så kan även detta få en effekt på lönekraven. Sänkta ersättningar bör innebära mer återhållsamma lönekrav eftersom kostnaden för att bli arbetslös har ökat. Detta i sin tur innebär att företagens kostnadsöknings-

¹⁰ Deltidsarbete är mycket vanligt förekommande i Nederländerna, 1996 utgjorde denna anställningsform 38,1 procent av den totala sysselsättningen, jämfört med 22,7 procent 1985. För männen har denna anställningsform ökat från 7,7 procent 1985 till 17 procent 1996. Andelen kvinnor i deltidsarbete har ökat från 51,6 procent 1985 till 68,5 procent 1996. Tillväxten i antal jobb för kvinnornas del kommer nästan uteslutande från deltidsarbete, se European Commission [1997b, s 48–49 och s 127].

¹¹ The Economist [1997, s 20]. Avser reala timlöner inom tillverkningsindustrin.

takt minskar och man kan eventuellt få utrymme för nyanställningar.

En grundläggande faktor som har medverkat till att Nederländerna kunnat uppnå den situation man har idag, kan alltså sägas vara ett slags konsensus-modell. Det är denna som i hög grad har bidragit till att lönebildningen har kunnat reformeras, vilket i sin tur har gett ökad sysselsättning och minskad arbetslöshet. En ytterligare positiv följd av denna breda konsensus är att man får en stabilitet och en långsiktighet i den ekonomiska politiken. Dagens arbetslöshet har inte heller medfört några accelererande lönekrav i Nederländerna. Löneökningstakten är t ex lägre än i Sverige.¹²

Offentliga utgifter och skatter

I början av 1980-talet förändrade man också inriktning på den holländska finanspolitiken. Man ville minska de offentliga utgifterna, vilka ansågs vara alltför höga. Det höga skatteuttag som krävdes ansågs också hindra tillväxten av nya jobb. Mellan åren 1984 och 1997 har man minskat de offentliga utgifterna med ca 20 procent, vilket gör att man nu ligger i nivå med genomsnittet för EU.¹³ Denna minskning av statens utgifter har bl a kommit till stånd genom att fler människor har funnit en reguljär sysselsättning på arbetsmarknaden inom främst den privata sektorn, vilket har breddat skattebasen, och genom att man har minskat nivåerna på vissa ersättningar i socialförsäkringssystemet. Målen för politiken har varit att minska budgetunderskottet och statsskuldens andel av BNP för att möta Maastricht-kriterierna samt att sänka skatterna och de sociala avgifterna för att kunna minska den ”kollektiva bördan” och ytterligare kunna öka sysselsättningen.¹⁴

Minskade offentliga utgifter i Nederländerna har lett till att skatter har kunnat sänkas. År 1993 var totala skatters och sociala avgifters andel av BNP 48,1 procent, för att 1996 vara nere på 44,5 procent och

de beräknas sjunka ytterligare. Arbetsgivaravgifterna har minskat från ett genomsnitt på 20 procent 1989 till 10 procent 1996. Samtidigt har de sociala avgifter som den anställde betalar ökat från 21 till 29,7 procent. Ökade egenavgifter för den anställde verkar dock inte ha ställt krav på ökade löner som kompensation. Marginalskatten i det högsta skiktet har under samma period minskat med 12 procentenheter till 60 procent, och i det lägsta skiktet från 14 till 6,35 procent.¹⁵ År 1997 fick den genomsnittliga holländaren behålla ungefär 13 cent mer av varje intjänad gulden än tio år tidigare.¹⁶

Vad man har velat åstadkomma med skattesänkningarna i Nederländerna är, förutom en kompensation för återhållsamma löneökningsskrav, att öka anställbarheten för framförallt ungdomar och långtidsarbetslösa. Detta har åstadkommit genom att göra det billigare för arbetsgivaren att anställa personer ur dessa grupper. Arbetsgivaravgifterna för anställda som tjänar 115 procent eller mindre av den lagstadgade minimilönen har sänkts och motsvarar en rabatt på cirka 10 procent. För anställning av långtidsarbetslösa, vilkas lön ligger mellan 100 och 130 procent av minimilönen, ökas denna rabatt med ytterligare cirka 13 procent under en period av 4 år. Den totala rabatt en arbetsgivare kan få är alltså ungefär 23 procent av lönekostnaden.¹⁷ Avsikten har alltså varit att påverka

¹² OECD [1998a, Annex Table 12] prognostiserar att lönerna inom den privata sektorn ökar med 2,7 resp 3,6 procent för åren 1998 och 1999 i Nederländerna. För Sverige är motsvarande siffror 4,1 resp 4,0 procent.

¹³ European Commission [1997a, Table 71]. Avser offentliga utgifter i procent av BNP till marknadspriser.

¹⁴ OECD [1998c, s 47–48].

¹⁵ Ibid [s 51 och Table H s 163].

¹⁶ Ministry of Economic Affairs [1997].

¹⁷ Nederländernas regering [1998, s 10–11].

arbetsmarknadens funktionssätt med riktade skattesänkningar.

Ytterligare en viktig faktor för ökad sysselsättning är tillväxt i ekonomin. En jämförelse mellan Nederländerna och Sverige visar att tillväxten i det förra landet i genomsnitt under perioden 1990–1997 har varit 2,7 procent per år. I Sverige ser man under samma period en tillväxt på endast 0,9 procent per år. Detta ger även utslag i sysselsättningsstillväxten som i Nederländerna under samma period varit 1,8 procent per år, att jämföras med Sveriges siffra på –1,5 procent per år.¹⁸

Reformer på socialförsäkringsområdet

Att göra, eller förespråka, ingrepp i social- och arbetslöshetsförsäkringarna kan förmodligen för många politiker liknas vid ett politiskt självmord. Trots detta har Nederländerna även inom detta område lyckats åstadkomma omfattande reformer. Detta är ett område inom vilket s k ”hårda” åtgärder ofta är nödvändiga, d v s sänkta ersättningsnivåer och kortare ersättningsperioder. Ett standardresultat i nationalekonomisk teori är att en sänkt arbetslöshetsersättning ökar kostnaden för att söka arbete ytterligare en period, vilket antas leda till att arbetslöshetens varaktighet minskar. Enligt den s k *sökteorin* kan alltså övergången från arbetslöshet till sysselsättning väntas ske snabbare vid en lägre ersättningsnivå och/eller kortare ersättningsperiod. Empiriska studier av förändringar i ersättningssystemen ger ett visst stöd för att en ökad generositet i dessa system ger längre arbetslöshetstider, men storleken på de skattade effekterna i dessa studier är relativt små.¹⁹

Reformarbetet inom socialförsäkringsområdet i Nederländerna har varit en pågående process sedan början av 1980-talet. En stor del av detta reformarbete har motiverats av en strävan efter en ökad effektivitet i systemen. Under 1980-talet inriktade man sig främst på att påverka incitamenten för enskilda individer. De åtgärder

man vidtog kan till viss del klassificeras som ”hårda”. Flertalet ersättningsnivåer sänktes från 80 till 70 procent och den lagstadgade minimilön som dessa baserades på frystes samtidigt som kraven för att vara berättigad till ersättning höjdes.²⁰ En studie baserad på data för Nederländerna under åren 1992–93 visar att övergångsgraden till sysselsättning ökar på ett statistiskt signifikant sätt om nivåer i ersättningssystemen sänks.²¹

Ett av Nederländernas stora problem består i att antalet arbetsoförmögna individer är onormalt stort och närmade sig 1993 en miljon individer av den arbetsföra befolkningen. Detta motsvarar ungefär en sjundedel av relevant befolkning och de offentliga utgifterna för dessa förmåner uppgick 1993 till ungefär 5 procent av BNP. Bakgrunden till detta höga tal ligger dels i ett generöst utformat system, dels i att man tidigare använde detta system som ett sätt att minska arbetslösheten, d v s i praktiken dolde man arbetslösheten med hjälp av förtidspensionering. För att påbörja ett reformarbete inom detta område infördes under 1993 en ny lag (*The TBA Act*) som innehöll två övergripande punkter. Ersättningsnivån på 70 procent kunde nu erhållas under endast två år, efter denna period minskades den till att gälla 70 procent av lagstadgad mi-

¹⁸ OECD [1998a, Annex Table 1 och 20]. Avser real BNP. Egna beräkningar. Den ekonomiska tillväxttakten kan enligt van Ark & De Haan [1997] eventuellt ses som en *catch up*-effekt från tidigare negativa år.

¹⁹ Se exempelvis Holmlund [1996, s 357] för referenser.

²⁰ Ministry of Economic Affairs [1997] och OECD [1998c, s 78].

²¹ Se Abbring, van den Berg & Ours [1996]. Studien är utförd på anställda inom dels verkstadsindustrin, dels banksektorn. De resultat man når är att övergångsgraden vad gäller banksektorn ökar med 80 procent, och för verkstadsindustrin med 120 procent.

nimilön plus eventuell åldersbonus. Den andra, och mest uppmärksammade, åtgärden var att man införde hårdare krav för att vara berättigad till ersättning samt att alla individer under 50 år var tvungna att ompröva sin nuvarande ersättning. Denna omdefinition av arbetsoförmåga innebar att vid mitten av 1996 hade antalet ersättningsstagare minskat till ungefär 850 000, en minskning med nästan 8 procent under en period av två och ett halvt år.²² Huvuddelen av dessa verkar dock ha hamnat i arbetslöshet. Positiva aspekter med detta kan emellertid vara att arbetslösheten blir mer synlig och inte "glöms" bort, vilket bl a kan verka dämpande på lönekraven.

Under 1990-talet har den främsta strävan varit att förändra socialförsäkrings-systemet och dess funktionssätt för att påverka incitamenten för arbetsgivare och administrerande institutioner. Målsättningen är att introducera marknadskrafter inom socialförsäkringsområdet, att förändra strukturen på finansieringen och att ge företagen möjligheter att utnyttja privata försäkringar. Sjukförsäkringen har privatiserats i två steg under 1990-talet och det offentliga sjukförsäkringssystemet har övergivits. Företagen är nu ansvariga för att betala denna sjukersättning till sina anställda under det första året. Ersättningen måste enligt lag vara minst 70 procent av den sista inkomsten.²³ Detta kan ge företagen ökade incitament att förbättra arbetsmiljön, vilket även det skulle kunna innebära att de anställda blir beredda att byta höjda löner mot en bättre arbetsmiljö. Sedan sjukförsäkringssystemet har privatiserats kan man se en betydlig minskning av sjukfrånvaron i Nederländerna, främst vad gäller kortvarig sjukdom. Till del kan detta eventuellt förklaras av att företagen nu gör mer för att förebygga kortvarig frånvaro. OECD rekommenderar dock ytterligare åtgärder, exempelvis karensdagar.²⁴

Trots en minskad arbetslöshet i Nederländerna har emellertid antalet människor som erhåller arbetslöshetsunderstöd eller

socialbidrag ökat under senare år till att uppgå till nästan 800 000 år 1996, vilket är över den nivå som gällde vid mitten av 1980-talet. De offentliga utgifterna för dessa stöd har även ökat under 1990-talet. Detta kan till stor del förklaras med de generösa regler som funnits för äldre anställda.²⁵ För att förhindra missbruk av arbetslöshetsunderstödet kom 1996 en ny lag som bl a innehåller en paragraf om att arbetslöshetsunderstöd inte utgår om arbetslösheten är frivillig. Även vägran att acceptera ett passande arbete innebär att man förlorar sina ersättningsförmåner. För att i Nederländerna vara berättigad till ett löne-relaterat arbetslöshetsunderstöd måste man under de senaste 39 veckorna ha arbetat 26 veckor samt fyra av de senaste fem åren. Individer som endast uppfyller det första kriteriet har rätt till ett bidrag som uppgår till 70 procent av den lagstadgade minimilönen under en period på sex månader.²⁶

Ökad flexibilitet på arbetsmarknaden

Graden av flexibilitet på arbetsmarknaden bestäms av styrkan i olika anpassningsmekanismer. Naturligtvis påverkar de faktorer jag tagit upp tidigare i artikeln flexibiliteten, men det finns även ett speciellt inslag av deltidsarbete på den holländska arbetsmarknaden. Sysselsättningstillväxten i Nederländerna har till två tredjedelar berört deltidsarbete och under de senaste åren har även antalet

²² OECD [1998c, s 82–85].

²³ Visser & Hemerijck [1997, s 146–147]. Ersättningsnivån höjs dock i allmänhet till 100 procent via kollektivavtal.

²⁴ OECD [1998c, s 94–95].

²⁵ Ibid [s 96–98]. En viktig förklaring till detta är att personer över 57,5 år inte aktivt behöver söka arbete och därför inte räknas som arbetslösa. Under första halvåret 1997 syns dock en minskning i antalet bidragstagare.

²⁶ Visser & Hemerijck [1997, s 147].

tillfälliga arbeten ökat kraftigt. Det är till största delen inom tjänstesektorn som dessa nya arbeten vuxit fram, vilket har gett framförallt kvinnor en ökad möjlighet till sysselsättning. Denna utveckling har bidragit till ett mer flexibelt sätt att använda arbetskraften och speglar till viss del företagets önskan om att på ett effektivt sätt kunna parera fluktuationer i konjunkturen och använda sig av längre provanställning m m. Problemen med detta förfarande är dock att anställningstryggheten ofta är sämre än för ett "vanligt" arbete. För att lösa dessa problem samtidigt som man önskade anpassa lagstiftningen till att gälla nya delarbetsmarknader trädde vid årsskiftet 1997/98 en ny lag i kraft – återigen med inslag av den holländska konsensusmodellen. Man har i denna lag sett till både de anställdas och arbetsgivarnas behov och önskemål.²⁷

Det ökade deltidarbetet i Nederländerna kan till stor del anses vara baserat på individuella preferenser. Enligt en rapport från EU-kommissionen vill deltidarbeteande människor i Nederländerna ofta inte heller ha ett heltidsarbete. Fyra av fem kvinnor och ungefär hälften av männen säger sig vara fullt nöjda med ett deltidarbete.²⁸ Denna utveckling har även spelat roll för lönebildningen på så sätt att om ett hushåll får ytterligare en inkomst, så kan kraven på löneökningar förmodas minska. Andelen hushåll med två inkomster har i Nederländerna ökat från låga 10 procent 1983 till 67 procent 1994.²⁹

Finns det en "holländsk modell"?

Har det skett någon genomgripande förändring av politiken sedan överenskommelsen i Wassenaar som "förtjänar" att lyftas fram som en särskild holländsk modell för att minska arbetslösheten och öka sysselsättningen? I ordets strikta bemärkelse kan man nog inte tala om en speciell "holländsk modell", beroende på att man sedan reformens inledning 1983 inte

har följt någon övergripande plan. Man har hela tiden fått anpassa genomförda åtgärder till nya förutsättningar som uppstått och vissa reformer har inneburit nya problem som fått lösas på ett nytt sätt. Dock finns det vissa inslag i det holländska reformarbetet som hela tiden varit utmärkande och det är tack vare dessa inslag som man kan välja att tala om en holländsk modell. Den röda tråd som genomgående har präglat den holländska utvecklingen från början av 1980-talet och framåt är social konsensus. Vad man kan se i Nederländerna är ett starkt samarbete mellan arbetstagarorganisationer, arbetsgivarorganisationer samt regeringen. Denna konsensus som genomsyrat hela reformarbetet har förmodligen i hög grad underlättat arbetet med att införa strukturella åtgärder. Det kan även förmodas vara lättare att få allmänhetens acceptans för "hårdare" åtgärder om denna form av konsensus existerar. Ekonomerna Visser och Hemerijck jämför Wassenaar-överenskommelsen med vad Saltsjöbadsavtalet innebar för svensk industri under 1950 och 60-talen.³⁰

Samarbetsviljan har varit den mest pådrivande faktorn för att man i Nederländerna har kunnat hålla tillbaka lönekostnaderna. Ett resultat av detta har sedan inneburit en ökad sysselsättning. Det speciella med denna holländska modell är att framförallt arbetstagarorganisationerna i hög utsträckning har medverkat för att reformarbetet skall lyckas. Fackföreningarna har alltså genom ett krismedvetande insett allvaret och varit villiga att dämpa lönekraven för att *outsiders* skall få en chans att få ett fotfäste på arbetsmarknaden.

²⁷ Se Glimåker [1998]. Lagen innehåller bl a regler om provanställning, lönegaranti, visstidsanställning och pension. Vissa delar är dispositive.

²⁸ Europeiska Kommissionen [1996, s 58–59].

²⁹ OECD [1998c, s 36].

³⁰ Visser & Hemerijck [1997, s 81].

Ett annat nog så viktigt inslag i den holländska modellen är samarbetet mellan politiska partier. Nederländerna har sedan reformarbetets inledning styrts av koalitionsregeringar och sedan 1994 har den s k purpurkoalitionen regerat – en koalition mellan socialdemokrater och liberaler.³¹ Den form av konsensus och präglar Nederländerna syns alltså inte bara mellan arbetsmarknadens parter utan även över politiska blockgränser samt mellan parterna och regeringen.

Svenska lärdomar?

Finns det då några möjligheter för Sverige att dra lärdom av Nederländernas reformarbete? Det bör det finnas, men framförallt krävs det en inhemsk debatt där andra länders erfarenheter debatteras förutom, som brukligt är, anglosaxiska länder som USA och Storbritannien. De holländska erfarenheterna visar att det finns en till viss del "mjukare" väg att gå, vilken sannolikt skulle kunna fungera även i Sverige då de åtgärder man vidtagit i hög grad har gällt områden som kan anses utgöra problemområden i Sverige idag.

För att särskilt lyfta fram några av de faktorer som kan anses ha varit starkt avgörande för Nederländernas utveckling under de senaste 15 åren, och vilka jag menar Sverige har att lära av så vill jag nämna följande: (i) Lönebildningen. *The Central Planning Bureau* i Nederländerna uppskattar att 50 procent av sysselsättningstillväxten de senaste 15 åren härrör från en reformerad lönebildning.³² (ii) Samarbete mellan parterna på arbetsmarknaden. Det verkar i Nederländerna finnas en bred konsensus mellan parterna om hur man vill att landet skall se ut, vilket förmodligen har gjort det lättare för människor att acceptera exempelvis hårdare krav i socialförsäkringssystemen till förmån för en ökad sysselsättning. (iii) Storleken på den offentliga sektorn. Offentliga utgifter har påverkats av bl a

den ökade sysselsättningen och det ökade arbetskraftsdeltagandet, vilket har inneburit en ökad skattebas och lägre tryck på offentliga åtaganden. Det senare har kommit medborgarna till del genom lägre skattetryck, vilket i sin tur kan ge ytterligare incitament till arbetskraftsdeltagande. Lägre offentliga utgifter innebär dock inte i sig automatiskt en ökad sysselsättning. (iv) Behovet av ett brett åtgärdspaket. Arbetsmarknaden är en komplex marknad som kräver ingrepp inom många områden i ekonomin.

En viktig följdfråga när det gäller att dra lärdomar av de holländska erfarenheterna är om det finns någon politisk vilja i Sverige att bryta invanda mönster och ta till sig dessa lärdomar. Om man studerar Sveriges *nationella plan för sysselsättning* så ser man inga tecken på några större strukturella reformer under den närmaste framtiden. Vad man förlitar sig till är det som har präglat den svenska arbetsmarknadspolitik under de senaste decennierna, d v s en aktiv arbetsmarknadspolitik och utbildning.³³ Samtidigt med denna "motvilja" mot ett omfattande reformpaket så ser vi en internationell ekonomisk avmattning, vilken naturligtvis även får effekter på den svenska ekonomin. Denna utveckling har under andra halvåret 1998 inneburit att prognoser om tillväxt, sysselsättning och arbetslöshet har fått revideras ned, något som ytterligare ökar trycket på regeringen att på ett kraftfullt sätt ta itu med problemen. Den ekonomiska avmattningen har även inneburit att regeringen inte längre tror sig klara av ett av sina utsatta mål om 4 procent öppen arbetslöshet år 2000. Ett mål som är olyckligt valt i sig eftersom det dels avser endast den öppna arbetslösheten, dels inbjuder till kortsiktiga ineffekti-

³¹ Ibid [s 131 och s 145].

³² Ibid [s 113].

³³ Regeringens proposition [1997/98:150, bilaga 4].

va lösningar. För att använda Assar Lindbecks ord: "Regeringar kan frestas att betrakta en prydlig arbetslöshetsstatistik som viktigare än den verklighet som denna statistik ursprungligen var avsedd att mäta. Den öppna arbetslösheten skulle, rent statistiskt, kunna avskaffas omedelbart om myndigheterna satte en bok i händerna på alla arbetslösa och klassificerade dem som studerande!"³⁴ Ovanstående mål har dock under hösten 1998 kompletterats av ett bättre mål som även gäller sysselsättningsgraden, ett mål som kräver en mer långsiktig politik. Regeringens målsättning är att sysselsättningsgraden skall uppgå till 80 procent av den arbetsföra befolkningen år 2004. Detta innebär att cirka 375 000 nya arbeten måste skapas.³⁵

En annan viktig frågeställning är om det finns förutsättningar i Sverige för att kunna ta till sig och använda de holländska metoderna, dvs om det finns den likhet länderna emellan som krävs för att det skall kunna vara lyckosamt att kopiera en viss politik. Generellt sett så finns det relativt stora likheter mellan Sverige och Nederländerna. Båda länderna små öppna ekonomier som i hög grad är exportberoende, den offentliga sektorn har historiskt sett tilldelats en stor roll och välfärden är väl utbyggd. Det finns inte heller några större kulturella skillnader mellan länderna, befolkningsstrukturen är relativt lika, inflation och räntor är låga. Dessutom har båda länderna en relativt hög och likartad arbetslöshetsersättning. Jag är dock medveten om att detta inte är *tillräckliga* förutsättningar för att kopiera en viss politik, men det är möjligt att det är *nödvändiga* förutsättningar. En viktig skillnad kan dock vara att Sverige inte har någon lång erfarenhet av hög arbetslöshet.

Avslutande ord

Nederländerna är inget paradys på jorden, man har fortfarande problem inom flera områden. Exempelvis är arbetskraftsdel-

tagandet relativt lågt internationellt sett, långtidsarbetslösheten står för närmare 50 procent av den totala arbetslösheten och andelen individer som uppbär någon form av ersättning från socialförsäkringssystemen är fortfarande stor. Dock kan man även inom dessa områden se förbättringar under senare år. Dessa problem till trots visar den holländska utvecklingen på en framgång på arbetsmarknaden som få europeiska länder kan mäta sig med.

Att Sverige har lärdomar att dra av den holländska utvecklingen bör stå utan tvivel. Om parterna på den svenska arbetsmarknaden idag är intresserade av att göra detta är dock en annan fråga, en fråga på vilken svaret förmodligen blir nej om man ser till dagens debatt. Att undvika nödvändiga reformer idag kan för Sveriges del emellertid vara en riskfylld väg och innebära att man i framtiden måste ta till än hårdare åtgärder.

Referenser

- Abbring, J, van den Berg, G, Ours, J, [1996], "The Effect of Unemployment Insurance Sanctions on the Transition Rate from Unemployment to Employment", TI 96-132/3, Tinbergen Institute, Rotterdam.
- Calmfors, L, [1996], "Den aktiva arbetsmarknadspolitiken och sysselsättningen - en teoretisk referensram", bilaga till arbetsmarknadspolitiska kommittén.
- European Commission, [1997a], *European Economy*, no 64, Luxemburg.
- European Commission, [1997b], *Employment in Europe*, Luxemburg.
- Europeiska Kommissionen, [1996], *Sysselsättningen i Europa 1995*, Luxemburg.
- Fryklund, J, [1998], "OECDs mått visar att arbetslösheten är högre", arbetsrapport 14, Industriförbundet.
- Glimåker, P, [1998], "Flexibilitet och trygghet i ny lag", *Saf-tidningen Näringsliv*, nr 2, s 7.

³⁴ Lindbeck [1996, s 549].

³⁵ Regeringens proposition [1998/99:1, bilaga 4, s 12]. 1997 var sysselsättningsgraden 74 procent.

- Holmlund, B, [1996], "Arbetslöshetsförsäkring och arbetslöshet", *Ekonomisk Debatt*, årg 26, nr 5, s 353–368.
- Lindbeck, A, [1996], "Sysselsättningsproblemet i Västeuropa", *Ekonomisk Debatt*, årg 24, nr 7, s 535–553.
- Ministry of Economic Affairs, [1997], "The Netherlands – the Development of the Dutch Economy: An International Perspective", Economic Policy Directorate, Haag. <http://info.minez.nl/aep/publications/rapport/enwonder.htm> (kontrollerad 990213)
- Nederländernas regering, [1998], "National Action Plan for Employment" http://europa.eu.int/comm/dg05/empl&esf/naps/naps_en.htm (kontrollerad 990213)
- OECD, [1997], *Implementing the OECD Jobs Study: Lessons From Member Countries Experience*, Paris.
- OECD, [1998a], *Economic Outlook*, nr 63, Paris.
- OECD, [1998b], *Economic Outlook*, nr 64, Paris.
- OECD, [1998c], *The OECD Economic Surveys: The Netherlands*, Paris.
- Regeringens proposition, [1997/98:150, bilaga 4], *Nationell handlingsplan för sysselsättning*.
- Regeringens proposition, [1998/99:1, bilaga 4], *Avstämning av målet om en halverad öppen arbetslöshet till år 2000*.
- The Economist*, [1997], "The Politics of Unemployment", 5 april, s 20–25.
- van Ark, B, De Haan, J, [1997], "The Delta-Model Revisited: Recent Trends in the Structural Performance of the Dutch Economy", Research Memorandum GD-38, Groningen Growth and Development Centre, Groningen.
- Visser, J, Hemerijck, A, [1997], *A Dutch Miracle. Job Growth, Welfare Reform and Corporatism in the Netherlands*, Amsterdam University Press, Amsterdam.
- Wallete, M, [1998], "Sveriges politik för ökad sysselsättning: Lärdomar från Danmark och Nederländerna", C-uppsats vid nationalekonomiska institutionen, Lunds universitet.