

# Innehåll

Inledning .....	2
Bakgrund .....	5
Tysklands jobbunder. ....	7
Nyanlända flyktingars etablering och arbetslöshet bland utrikes födda .....	10
Hartz I: Dynamisk arbetsmarknad .....	13
Bemanningsföretag .....	13
Tidsbegränsat anställda .....	13
Förändringar i anställningsskyddet .....	14
Industriella relationer .....	14
Arbetstid .....	16
Hartz II: Mini-jobs, 2003 .....	18
Hartz III: Tyska Arbetsförmedlingen, 2004 .....	22
Hartz IV: Socialförsäkringssystem, 2005 .....	27
Slutsatser – Lärdomar för Sverige .....	29
Källor .....	33

# Inledning

Sverige står med betydande utmaningar på arbetsmarknaden. Strukturarbetslösheten är svårhanterad. Särskilt riskgrupper såsom unga utan gymnasieutbildning, utrikes födda och långtidsarbetslösa står för en allt högre andel av arbetslösheten. Nyanlända flyktingar som träder in i arbetskraften under kommande år kommer att förstärka utmaningen än mer.

Sverige står på flera sätt inför ett vägskäl: De reformer som sjösätts idag avgör om de som står utanför kommer förbli bidragstagare, eller inkluderas på arbetsmarknaden och bli skattebetalare.

I takt med att politiken söker svar på att tackla dessa problem, riktas ljuset till andra länders genomförda reformprogram med efterföljande resultat. Behovet av komparativa jämförelser förstärks av regeringens uttalade mål att nå lägst arbetslöshet i EU år 2020. Det kräver nästan en halv miljon nya jobb.<sup>1</sup> Allt fler bedömare dömer ut möjligheterna att nå dit.

För att vinna EM-guldet i jobbskapande krävs nu genomgripande reformer som sänker trösklar, utvecklar fler vardagsjobb och frigör näringslivets utvecklingskraft.

Tyskland har gått från ”Europas sjuke man” i början av 2000-talet till dragloket i den europeiska ekonomin. Medelstora företag i den exportorienterade industrin, *Mittelstand*, står sig alltjämt starka i den globala konkurrensen.

Landet står idag med EU:s lägsta arbetslöshet, en kraftigt stigande sysselsättningsgrad, ökat arbetskraftsdeltagande och minskade påfrestningar i socialförsäkringssystemet.

Den positiva utvecklingen har skett parallellt med integrationen av Östtyskland, allvarliga påfrestningar i Europeiska Unionen och en förhållandevis stor flyktinginvandring. Statsfinanserna visar på överskott. Utrikes föddas arbetsmarknadsetablering är dessutom starkare än i Sverige.

Grunden för den positiva jobbutvecklingen står att finna i det reformprogram som utarbetades av personaldirektören Peter Hartz med bakgrund från fackföreningen IG Metall och som sjösattes av förbundskansler Gerhard Schröder. Förbundskanslerns politiska inriktningsprogram *Agenda 2010* har därefter justerats och vidareutvecklats av efterföljande regeringar.

Reformerna syftade till att stärka näringslivets konkurrenskraft, bekämpa en mycket besvärlig strukturell arbetslöshet och minska kostnaden för sociala utgifter som närmade sig en ohållbar nivå. De på flera sätt kontroversiella Hartz-reformerna dominerade den inrikespolitiska debatten i Tyskland under det efterföljande decenniet.

---

<sup>1</sup> SN beräkning maj 2016 460 000 fler jobb krävs för att nå EU:s lägsta arbetslöshet.

Rapporten inleder med problembilden på den tyska arbetsmarknaden före reformerna trädde i kraft. Åratal av hög och stagnerad arbetslöshet samt skenande utgifter ledde till ett slags oundviklighet och närmast kristillstånd som banade vägen för ett kraftfullt reformpaket.

Del två går igenom relevant arbetsmarknadsstatistik på ett antal avgörande områden sett över tid. Det är av vikt att studera längre tidsserier med start från 2004–2005 för att översiktligt teckna bilden av arbetsmarknadens utveckling efter att reformerna sjösattes. Bilden som framkommer är att styrkan i det tyska jobbundret slår brett över åldersgrupper, utbildningsnivå och oberoende av kön.

Därefter följer fyra reformområden som samtliga berördes under dessa fyra år. Rapporten kommer översiktligt behandla reformpolitikens inriktning, men särskilt djupstudera delar som fortfarande har en viktig inverkan på den tyska arbetsmarknadens funktionssätt och som kan verka som inspiration för ett framtida svenskt reformprogram.

Reformområdena är strukturerade utifrån Hartz-reformernas fyra separata delar med beskrivning och – om möjligt – eventuellt utfall. Förenklat inkluderar dessa följande teman:

Hartz I: *Dynamisk arbetsmarknad*. Kapitlet innefattar arbetsrätt, konfliktregler, arbetsmarknadsreglering, lönebildning och utveckling av tidsbegränsade anställningar. Diskussion om arbetstidens utveckling ingår. Bilden som framkommer är en mer diversifierad arbetsmarknad, med lägre trösklar och med tydligt löneroderande effekter över tid.

Hartz II: *Mini-jobs*. Denna i Sverige mest uppmärksammade reformen är fortfarande omstridd i Tyskland. *Mini-jobs* är svårt att i utvärdera isolerat från övriga reformer, men är alltså ett av flera inslag för att beskriva utvecklingen av fler enklare arbeten i Förbundsrepubliken. Reformen beskrivs och för- och nackdelar diskuteras.

Hartz III: *Arbetsförmedlingen*. Förvandlingen från en budgetslukande byråkratisk apparat med lågt förtroende till en mer respekterad myndighet med effektivare program är en märkbar förändringsresa. AF-systemet beskrivs idag som en ”North Star” för effektiva arbetsmarknadsinsatser. Kostnadseffektivitet i insatserna, empiriska effektutvärderingar och jämförelseparametrar mellan kontor är avgörande delar. Frågan om outsourcing och konkurrensutsättning som indirekt påverkat förvandlingen diskuteras.

Hartz IV: *Socialförsäkringsreform*. Den kanske mest kontroversiella reformen har varit sammanslagningen av socialförsäkringen och försörjningsstödet. Skärpningar i bidragssystemen, ökade sanktioner och aktivitetskontroller är grunden till den polemiska aura som fortfarande omgärdar Hartz-paketet. Reformen diskuteras och även vissa skattetekniska delar beskrivs.

Hartz-reformerna är alltså föremål för polemisk debatt i Tyskland. Forskningsläget ger vid handen blandade resultat. Olika forskare lägger lite olika tonvikt vid reformernas genomslagskraft. Vissa forskare pekar på att Tyskland unika lärlingssystem är orsaken till de positiva resultaten. En forskningssynpunkt är att lägga mer fokus på partssystemets utveckling med *öppningsklausuler* under nittioalet vilket ledde till en tydlig löneroderation. En annan aspekt är att Tyskland gynnades av en Euro vilket stärkte den tyska exporten.

Den samlade bilden är dock att reformpaketet som helhet gett tydliga resultat. Bilden som framkommer är att Hartz-åtgärderna var nödvändiga, men inte älskade. Kritiker pekar på att priset för framgångarna har varit en större lönespridning och en utökad låglönesektor med begränsad social rörlighet (i vissa av insatserna).

Samtidigt är det noterbart att Sverige det senaste decenniet har haft i princip oförändrad lönespridning och ökande inkomstspridning, medan Tyskland har haft en ökande lönespridning och i princip oförändrad inkomstspridning. Trots detta finns det en påtaglig kontrovers i Tyskland kring reformerna. Samtidigt vill få politiker ha dem ogjorda.

Rapportförfattaren argumenterar därför för att de tyska strukturreformer som bygger på Hartz-kommissionens förslag har varit avgörande grundpelare för det tyska jobbet. Ambitionen bakom strukturreformerna var tydliga. Implementeringen var konsekvent och strategiskt satt över tid. Den underbyggdes av en rimlig tidshorisont. Reformplanen var dessutom grundad på genomarbetade underlag.

Om Sverige ska bekämpa utanförskap, stärka konkurrenskraften, växla upp jobbskapandet och tackla strukturarbetslösheten behövs en ny reformvåg som tar intryck av Tysklands *Agenda 2010*. Den bör ta sin utgångspunkt i de fyra reformområden som diskuteras i rapporten. I ljuset av integrationsutmaningen på svensk arbetsmarknad är behovet av offensiva strukturreformer än mer angelägna.

# Bakgrund

Tyskland som ”Europas sjuke man” myntades av *the Economist* i slutet av nittioalet. Under de efterföljande åren, i början av 2000-talet, förstärktes intrycket av en toxisk kombination av hög och stigande arbetslöshet, växande utanförskap och ökande kostnader i socialförsäkringssystemet.<sup>2</sup>

Tyska AF växte till en svårkontrollerad byråkrati. Åtgärderna i den aktiva arbetsmarknadspolitiken spretade allt mer och med för dåliga resultat. Resultaten följdes inte upp, samtidigt som resurserna slukades i olika ineffektiva program.

Drivkrafterna till arbete var för svaga samtidigt som ersättningssystemen var för generösa. Hundratusentals människor stämplades i förtidspension varje år. Företagen fick bära finansieringen i form av ökande arbetsgivaravgifter.

Skattetrycket ökade, särskilt dolda skatter riktade mot företagen. Förbundsrepubliken fick erfaras en gradvis nedåtgående spiral för den tyska ekonomin. Den ansedda professorn Klaus Zimmermann menar nu i efterhand att ”...den tyska välfärdsstaten riskerade att bli ohållbar. Den ökande bördan av arbetsgivaravgifter för att täcka underskotten i socialförsäkringarna äventyrade allvarligt den internationella konkurrenskraften”.<sup>3</sup>

Det dystra utgångsläget var i mångt och mycket en kombination av politisk handfallenhet, en okontrollerad lönebildning och tydliga insider-outsider problem. Detta förstärktes under tiden med för kravlösa bidragssystem parallellt med för höga ingångslöner som trycktes upp under en tioårsperiod.

Särskilt ingångslönerna tilläts öka på bekostnad av ett stort utanförskap för lågutbildade. I ett läge när integrationen av Östtyskland dessutom var som mest utmanande, klarade helt enkelt inte Tyskland av att accelerera jobbskapande i personalintensiva inhemska branscher.

Flera forskare påtalade tidigt, redan i slutet av 1980-talet, vikten av sänkta kostnads-trösklar särskilt i inträdesbranscher som restaurangsektorn, olika omsorgsbranscher och i detaljvaruhandeln. Stora skillnader mellan Tyskland och andra OECD-länder för lågutbildades sysselsättningsgrad kunde härledas till löneläget i just dessa branscher.<sup>4</sup>

Utanförskapets kostnader försämrade ytterst landets förmåga att tävla på den globala marknaden. Det erkända *Mittelstand* – ryggraden i den tyska ekonomin i form av exportberoende medelstora industriföretag – fick ta smällen för arbetsmarknadens dysfunktion i form av högre skatter, stadigvarande ökande arbetskraftskostnader och sämre konkurrenskraft.<sup>5</sup>

<sup>2</sup> *The Economist*, ”Germany: Special Report” (2006)

<sup>3</sup> Zimmermann, ”Is Germany the North Star of Labour market policy?” (2013) s.2

<sup>4</sup> Möller, ”Did the German Model Survive the labour market reforms?” (2015) s. 156

<sup>5</sup> Thode (Bertelsmann Stiftung) presentation Helsingfors ”Labour market reforms in Germany – key learnings” (2014)

Resultaten av systemkrisen blev påtagliga i hela det tyska samhället: Långtidsarbetslösheten bet sig fast efter varje konjunktursvacka. Arbetslösa förlorade kunskaper och humankapital i takt med att arbetslöshetstiderna ökade.

Arbetslösheten parkerade väl över tio procent, oavsett ekonomisk väderlek. Zimmermann summerar situationen: ”Tyskland var *praktexemplet* för en arbetsmarknad med hög och stigande arbetslöshet, så kallad *hysteresis*”.<sup>6</sup>

Pressen på politiken ökade drastiskt under perioden. Förbundskansler Gerhard Schröder var tydlig i tyska parlamentet om allvaret i situationen år 2003: ”Om Tyskland duckar för att modernisera sina arbetsmarknadsinstitutioner, så kommer landet lämnas till att bli moderniserat av brutala globala marknadskrafter som kommer lämna knappt tillräckligt med utrymme för ett socialt skydds nät”.<sup>7</sup>

Som svar lanserade Schröder Hartz-kommissionen. Under ledning av personaldirektören Peter Hartz – med koppling till det styrande socialdemokratiska partiet – tillsattes en kommission med representanter från näringsliv, fack, politik och forskning.

”Om alla nationens proffs kan samlas och dra åt ett håll kan vi nå halvvägs till full sysselsättning inom tre år”, sa Hartz när han den 16 augusti 2002 presenterade sin 355-sidiga rapport *Moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt*.<sup>8</sup> Den blev grundbulten för *Agenda 2010*: de efterföljande fyra stora reformpaketen som syftade till att sätta den tyska ekonomin på banan igen.

---

<sup>6</sup> Zimmermann (2013) s.2

<sup>7</sup> Återgett i Möller (2015) s.157

<sup>8</sup> Återgett i Ydstedt ”10 år med Hartz-reformerna” (2012) s. 3

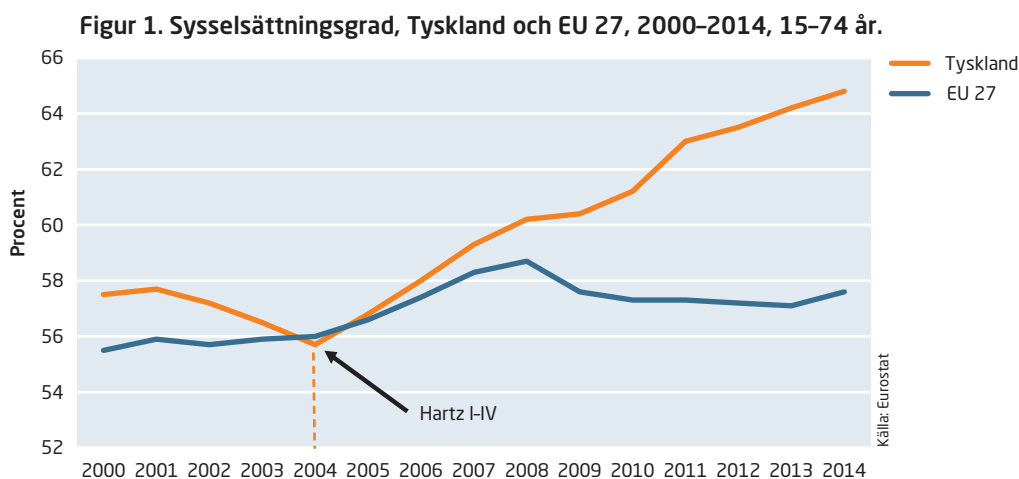
# Tysklands jobbunder

Tyskland står idag med lägst arbetslöshet i EU och en väsentligt högre sysselsättningsgrad än för tio år sedan. Rapportförfattaren sällar sig till de som argumenterar för att det är befogat att beskriva den tyska utvecklingen på arbetsmarknaden som ett slags *jobbunder*. De positiva resultaten är sannolikt konsekvensen av ett genomgripande reformprogram i början av 2000-talet.

Det är påtagliga effekter på arbetsmarknaden efter reformperioden 2002–2005, genom finanskrisen och fram till idag. Antalet sysselsatta med ”normalanställning” har ökat med tre miljoner mellan 2006 och 2013.<sup>9</sup> Särskilt betydande är effekterna på sysselsättningsgraden, som ökat om nästan 10 procentenheter efter Gerhard Schröders era och fram till idag.<sup>10</sup>

Ökningen sker i samtliga åldersgrupper, oberoende av kön och bland grupper med olika utbildningsbakgrunder. Nivån för personer mitt i livet 25–54 år vad man närmast kan beskriva som full sysselsättning, 83 procent. Särskilt slående vad gäller långsiktiga trender är utvecklingen för äldre arbetstagare, en ökning om nästan 20 procentenheter (!) i åldern 55–64 år sedan 2005.<sup>11</sup>

Tyskland skiljer sig särskilt mycket från Sverige vad gäller kvinnors arbetsmarknads-situation. Utgångspunkten för femton år sedan var milsvid vad gäller kvinnors arbetskraftsdeltagande. Skillnaden är alltså stor, men krymper. År 2005 låg sysselsättningsgraden om 59 procent (15–64 år). Sedan dess har kvinnors sysselsättningsgrad ökat mer än mäns, nio procentenheter jämfört med sex procentenheter för män.<sup>12</sup>



<sup>9</sup> Återgett av bland andra *Bonin* under presentation i Stockholm (2016)

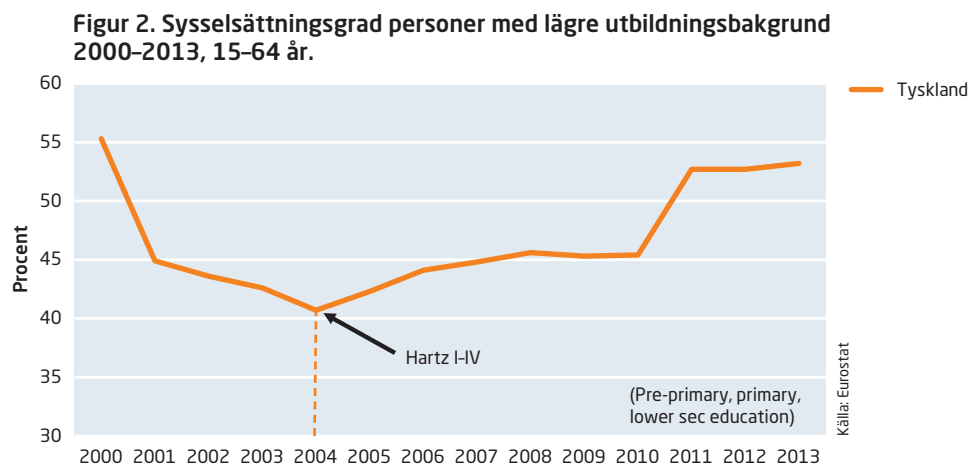
<sup>10</sup> *Eurostat*. Mönstret är detsamma oavsett om vi studerar 15–74 år, 15–65 år och 20–64 år.

<sup>11</sup> *Eurostat*. Utdrag med hjälp av bland annat *Ekonomifakta* (2016)

<sup>12</sup> *Eurostat*. Intressant data är *Boston Consulting Group* jobbar kvinnor med deltidsarbete 19 timmar per vecka i Tyskland, medan motsvarande siffra är 25 timmar per vecka i Sverige. Källa: *Steiner*

Sysselsättningen för personer med svagare utbildningsbakgrund ökar också kraftigt, med drygt 10 procentenheter, även om nivån alltså är betydligt lägre än för högutbildade. Till exempel universitetsutbildade står med en sysselsättningsgrad om 88 procent, att jämföra med personer utan gymnasieutbildning som ligger kring 55 procent.<sup>13</sup>

Personer med någon form av yrkesutbildning står sig också väl med 77 procent sysselsättningsgrad, även där en markant förbättring sedan reformperioden i mitten av 2000-talet.



Arbetslösheten har sjunkit dramatiskt efter reform-eran, i dagsläget 4,5 procent. Effekterna tycks ha varit synliga direkt efter implementeringen. Faktum är att antalet arbetslösa minskade från en topp om 5 miljoner ner till 3 miljoner mellan 2005 till 2008.<sup>14</sup> Finanskrisen gav upphov till en marginell temporär ökning och därefter en fortsatt minskning igen. *Kurzarbeitsprogramm*et var en faktor i sammanhanget.

Långtidsarbetslöshet över 12 månader utgjorde i början av 2000-talet cirka hälften av den totala arbetslösheten. Det är viktigt att slå fast att antalet långtidsarbetslösa har minskat sedan dess: antalet långtidsarbetslösa halverades mellan 2005 till 2011 och uppgår idag till cirka 1 miljon personer. Dock är långtidsarbetslösheten fortsatt en viktig utmaning på den tyska arbetsmarknaden.

Sedan 2011 har nivån legat på samma nivå, trots en ökande sysselsättningsgrad på arbetsmarknaden i övrigt. I en färsk rapport pekar tyska AF på risken för arbetslösa att varaktigt hamna i långtidsarbetslöshet som en alltså betydande utmaning framåt.<sup>15</sup>

Ungas arbetsmarknadssituation är speciell för Tyskland. Unga väljer yrkesinriktning relativt tidigt och väl utbyggda lärlingssystem – kallat *duales system* – tillsammans med lägre ingångslöner möjliggör en smidigare arbetsmarknadsintegrering.<sup>16</sup>

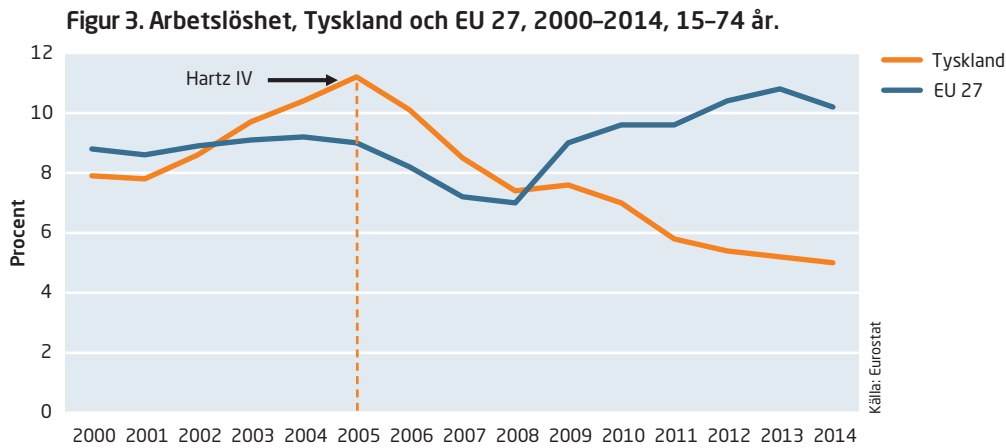
<sup>13</sup> Eichhorst & Tobsch "Not so standard anymore? Employment duality in Germany" (2015) s. 84

<sup>14</sup> Ydstedt (2012) s. 9

<sup>15</sup> IAB "The German labour market: Structures and developments" (2016) s. 20

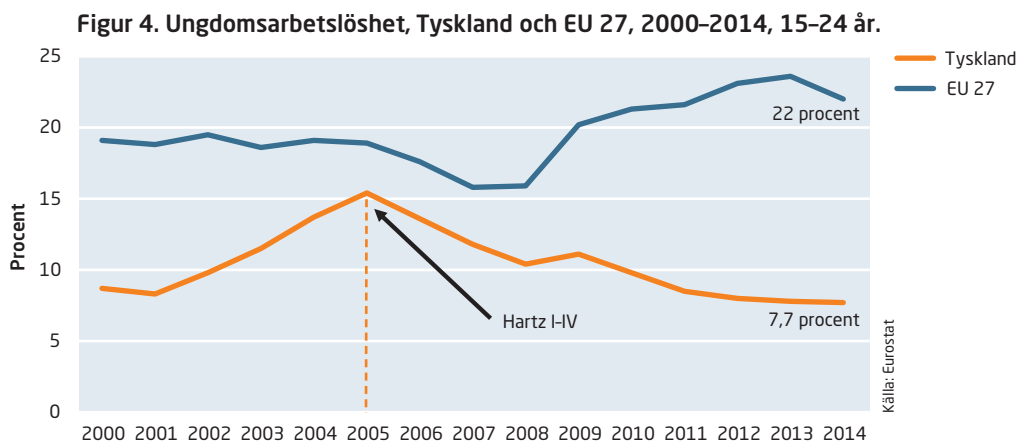
<sup>16</sup> Bundesagentur für Arbeit (BA) "The role of the BA in preventing and fighting youth unemployment in Germany" (Presentation 2013 i Berlin av Andresen et al)





Lärlingssystemet är på flera sätt grunden för kompetensförsörjningen till det tyska näringslivet. Det är viktigt att komma ihåg att lärlingarna i hög grad räknas som sysselsatta, vilket spelar in på statistikunderlaget.

Sysselsättningsgraden har förvisso ökat något sedan reformperioden inleddes, men störst effekter kan skönjas på arbetslösheten. Antalet registrerade arbetslösa ungdomar på tyska Arbetsförmedlingen i åldern 15–24 år minskade från 660 000 till knappt 280 000 personer mellan 2005 och 2013. Samtidigt har nivån halverats sedan reformerna slog igenom och tillhör i dagsläget EU:s lägsta.<sup>17</sup>



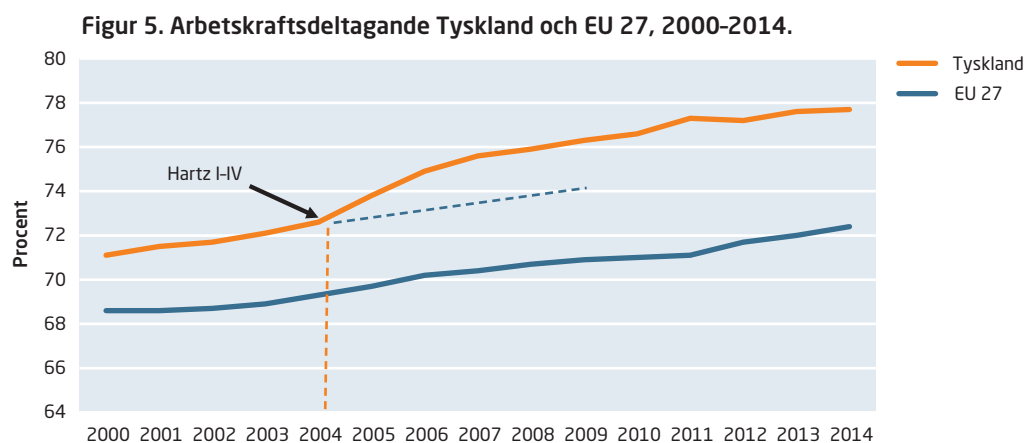
För att summera arbetslöshetens utveckling: en viktig aspekt att studera är utvecklingen av arbetskraftsdeltagandet. Arbetslösheten kan minska genom att fler personer lämnar arbetskraften. En sådan tendens går att skönja i till exempel USA efter finanskrisen.

Ett sådant scenario stod *inte* att finna i Tyskland efter Hartz-reformerna. Tvärtom är ett tydligt direkt resultat av reformerna att registrerade arbetslösa sköt i höjden med en halv miljon nya registrerade på tyska Arbetsförmedlingen. Det gjorde att arbetslösheten i sin inledning toppade, år 2005, för att därefter dala.

<sup>17</sup> BA presentation Berlin (2013) och statistik från Eurostat

Tyska AF pekar även på att *Agenda 2010* hade bäring på landets motståndskraft i efterskälningarna av Lehman Brothers kraschen långt efter att reformerna sjösattes. Mot bakgrund av Hartz-programmet hade ”...varken finanskrisen eller den svaga tyska ekonomiska utvecklingen mellan 2012 och 2014 lett till varaktiga bakslag på arbetsmarknaden”.<sup>18</sup>

Att personer som tidigare stod utanför, eller var på väg att lämna arbetsmarknaden för förtidspension, åter sökte sig in på jobbmarknaden är troligen en viktig förklaring till det ökande arbetskraftsdeltagandet.<sup>19</sup> Särskilt påtaglig är ökningen vad gäller kvinnors arbetskraftsdeltagande, en ökning om över 10 procentenheter på tio år. Dessutom kan noteras än en mer kraftigare trend under perioden mellan 2005 till 2009.



### Nyanlända flyktingars etablering och arbetslöshet bland utrikes födda

Integrationen av nyanlända flyktingar är på tapeten även i Tyskland. Landet är tillsammans med Sverige det land som tagit emot störst antal flyktingar de senaste åren sett till per invånare räknat. Sverige har tagit emot betydligt fler flyktingar räknat per invånare. Det ger vid handen att en rak jämförelse kan vara beaktat med utmaningar, liksom vissa statistiska mätproblem. Icke desto mindre är det relevant att försöka göra en grov jämförelse mellan ländernas resultat i integrationshänseende.

I figur 6 kan man konstatera att sysselsättningsgraden för nyanlända flyktingar i Tyskland är klart bättre än i Sverige. En ny analys av tyska AF stärker upp dessa siffror: ”55 procent av asylsökande under senare år är integrerade på den tyska arbetsmarknaden efter 5 år”.<sup>20</sup> Det är dock för lite för att kunna slå fast att just Hartz-reformerna haft betydelse, men det faktum att sysselsättningsgraden även för lågutbildade har ökat under samma period kan ge grund för ett sådant antagande.<sup>21</sup>

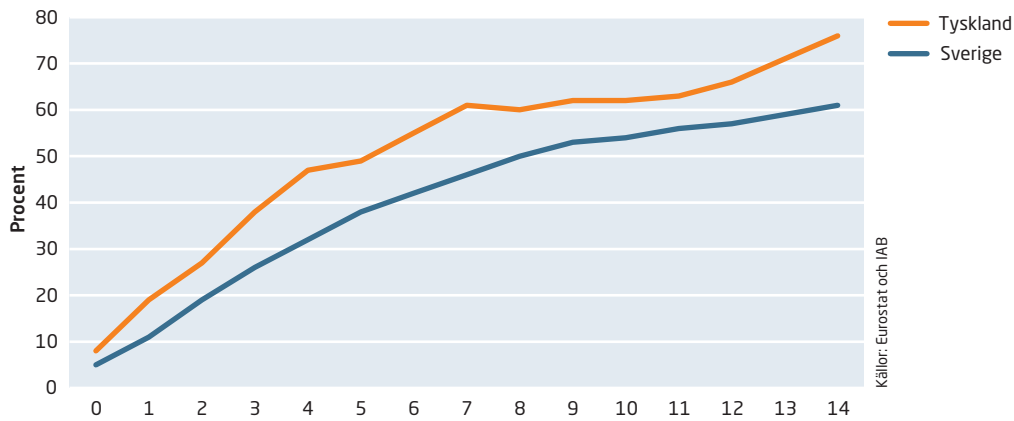
<sup>18</sup> IAB ”The German Labour market: Structures and developments” (2016) s. 6

<sup>19</sup> *The Economist* (2006) s. 2

<sup>20</sup> *BA* (2016) s. 16

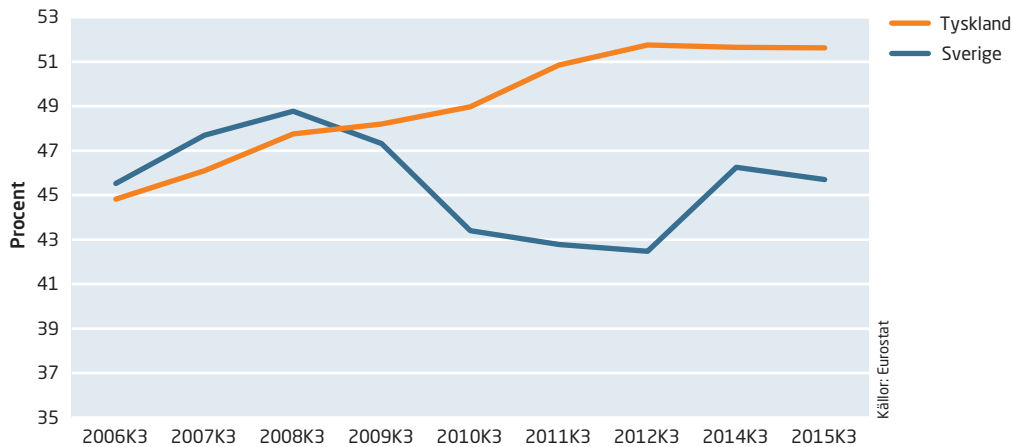
<sup>21</sup> Här finns vissa skillnader att ha i beaktande. De tyska siffrorna bygger på en kombination av registerdata och en enkätstudie. Dessutom beräknad 15–64 år, i Sverige 20–64 år. Det innebär förenklat att jämförelsen kan både överskattas och underskattas. Men i brist på andra undersökningar är detta det närmaste man kan komma. (Källa: *SN-beräkning grundat på IAB, SCB*)

**Figur 6. Sysselsättningsgrad, nyanlända flyktingar efter antal år i respektive land (utländska medborgare), Sverige 20–64 år, Tyskland 15–64 år.**



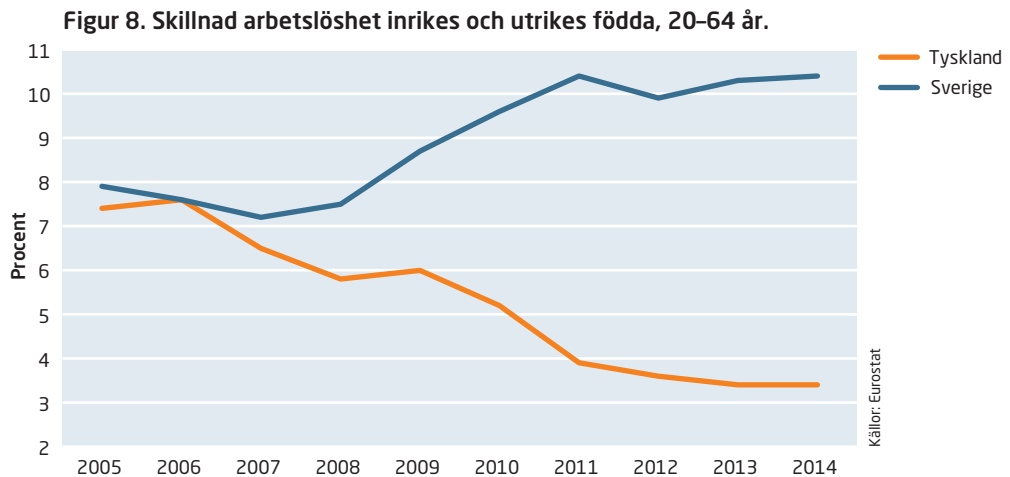
Även i förhållande till utländska medborgare i respektive land är sysselsättningsnivån intressant. Detta är en bred definition, men sannolikt spelar den in på nyligen anlända flyktingar till Tyskland och Sverige. Även här står att finna ett betydande gap i sysselsättningsgrad.

**Figur 7. Sysselsättningsgrad Sverige och Tyskland, utländska medborgare från utanför EU 28, 15–74 år.**



Även arbetslöshet för utrikes födda skiljer sig markant. Arbetslösheten bland utrikes födda har minskat med nästan tio procentenheter mellan åren 2005 till 2014. Intressant nog halveras skillnaden mellan utrikes födda och inrikes födda på den tyska arbetsmarknaden åren efter att reformerna sjösattes.<sup>22</sup>

<sup>22</sup> Eurostat. Ursprungligen delgavs statistiken i Konjunkturinstitutet fördjupningsrapport (2016) s. 78g



Sammanfattningsvis om de övergripande resultaten på den tyska arbetsmarknaden: det är tveklöst befogat att hävda en mycket stark jobbtillväxt i Tyskland sedan reformerna infördes. Särskilt tydligt blir bilden med åren 2002 till 2005 som utgångspunkt. Utan att empiriskt utvärdera effekten av varje reform i Hartz-paketet, finns det fog för att påvisa betydande utfall av de reformer som sattes.

Kritiker pekar på att Tyskland har mottagit färre antal asylsökande än Sverige. Tyska AF pekar på att 20 procent av tyska medborgare har migrerat till landet, jämfört med 22 procent i Sverige. Samtidigt väger tyskarna in en mer djuplodande analys av karaktären på migrationen. Det är sannolikt att en stor del kommer från Östeuropa.

Kritiker pekar på att andra sidan av myntet är en utveckling av fler tidsbegränsade anställningar, en över tid kortare medelarbetstid och en kraftig utveckling av lågavlönade *minijobs*. Detta ska ha förvisso genererat fler jobb, enligt kritikerna, men till priset av en utökad låglönesektor som medförde ökad otrygghet, en tudelad arbetsmarknad och med lägre produktivitet samt lägre köpkraft.

Nästa kapitel tar sin utgångspunkt i den diskussionen. Samtidigt belyses några av de reformer som möjliggjorde en mer dynamisk arbetsmarknad med lägre trösklar in på arbetsmarknaden.

# Hartz I: Dynamisk arbetsmarknad

## Bemanningsföretag

Regelverket för bemanningsföretag förändrades som ett led i att öka flexibiliteten på tysk arbetsmarknad. Före Hartz-reformerna var bemanningsbranschen hårt reglerad. Anställningstiden fick till exempel inte vara kopplad till kunduppdraget. Ett bemanningsföretag fick inte heller återanställa personal som fått sluta.

Detta förändrades 2003. Eichhorst och Tobsch menar att ”i princip alla hinder för bemanningsbranschen togs bort”. Begränsningarna ersattes med principen om lika villkor för anställda i bemanningsföretag och kundföretag, med vissa partsöverenskomna undantag. Idag står den tyska bemanningsbranschen för cirka 2,5 procent av sysselsatta.<sup>23</sup> I Sverige är den så kallade penetrationsgraden 1,5 procent.<sup>24</sup>

Zenzen vid BDA lyfter särskilt fram avregleringen av bemanningsbranschen som en tydlig språngbräda in på arbetsmarknaden, inte minst för lågutbildade. Cirka 70 procent av de som får anställning i bemanningsföretag var tidigare arbetslösa. Flöden från bemanningsbranschen till fast anställning hos en annan arbetsgivare ligger på mellan 25–30 procent på årsbasis.<sup>25</sup>

Bonin vid Centre for European Economic Research menar å sin sida att bemanningsbranschen förvisso har ökat kraftigt som resultat av avregleringen i början av 2 000-talet. Det har gett effekter på arbetsmarknaden, men sett till Hartz-paketet som helhet är inverkan förhållandevis liten.<sup>26</sup>

Sist men inte minst, det är tydligt att användandet av kortare kontrakt, egenföretagare, visstidsanställningar och *mini-jobs* har ökat sedan reformerna sjösattes. Dels beror det på framväxten av nya jobb, inte minst i de privata servicenäringarna. Dels är det ett resultat av näringslivets allt snabbare omställning. Slutligen har ökningen påskyndats av reformerna nämnda ovan.

## Tidsbegränsat anställda

Andelen visstidsanställda ökade under *Agenda 2010* från cirka 4 procent till knappt 8 procent. Sedan dess ligger nivån förhållandevis konstant sett till andel av den totala sysselsättningen, detta att jämföra med cirka 15 procent i Sverige de senaste femton åren. 71 procent av alla tyskar i yrkesaktiv ålder har inte erfårit ett tidsbegränsat jobbalternativ under en mätperiod om fem år.<sup>27</sup>

Mycket talar för att, liksom på svensk arbetsmarknad, är den här typen av anställningar en språngbräda till tillsvidareanställningar. Det är en aspekt som inte minst arbetsgivarna lyfter fram. Det finns starka indikationer som talar för ett sunt flöde på arbetsmarknaden: Cirka 30 procent lämnar en tillfällig anställning för en tillsvidareanställning varje år.<sup>28</sup>

<sup>23</sup> Eichhorst & Tobsch (2015) s. 90 (2,5 procent penetrationsgrad. Bonin visar siffror om uppemot 3 procent år 2012)

<sup>24</sup> Bemanningföretagen årsrapport (2015)

<sup>25</sup> Zenzen (Möte Berlin mars 2016). Därefter mail-konversation.

<sup>26</sup> Bonin (2016)

<sup>27</sup> Eichhorst & Tobsch (2015) s. 85

<sup>28</sup> BDA (2016)

Fler vägar till arbetsmarknaden förbättrar inte minst ungdomars väg in på arbetsmarknaden och i synnerhet till privat sektor. Detta, tillsammans med de väl utbyggda lärlingssystemen, är en avgörande förklaring för Tysklands låga ungdomsarbetslöshet.

Viktigt att poängtera är att före Hartz-reformerna ökade tidsbegränsade anställningar, medan heltidsanställningar minskade. Efter *Agenda 2010*-programmet ökade samtliga anställningsformer men, viktigt; heltidsanställningar ökade *mer* än tidsbegränsat anställda.<sup>29</sup>

## Förändringar i anställningsskyddet

Senare under reformperioden, 2004, infördes förändringar i anställningsskyddet. Tyskland har alltså en förhållandevis strikt arbetsrätt vad gäller uppsägnings-situationer, men viktiga förändringar av regelverket genomfördes alltså.

Arbetstagare står under *Anställningsskyddslagen* som berör alla företag med fler än 10 anställda. *Baker & McKenzie* menar att arbetsmarknadsreglerna är utformade på ett sätt som gör att *sist in först ut* tillämpas i praktiken på den tyska arbetsmarknaden.<sup>30</sup>

En substantiell förändring skedde den 1 januari 2004 när gränsen för en *företags-enhet* höjdes från 5 anställda till 10 anställda. Det utökade undantaget för företagen har medfört mindre risk för företag särskilt i tillväxtfas att anställa. Arbetsgivarna har dessutom möjlighet att anställa med kortare anställningskontrakt idag, jämfört med före reformerna.

Möjligheterna för företagen att enklare anställa personer på visstidsanställningar och förändringar av anställningsskyddet har gett utslag på OECD:s *employment protection* (EPL) index. Detta vedertagna mått på anställningsskyddet styrka ger vid handen en viss försvagning av anställningsskyddet i Tyskland efter reformperioden. Framförallt rör det visstidsanställdas och deltidsanställdas arbetsrättsliga skydd.<sup>31</sup>

För det tyska näringslivet var förändringen ett steg i rätt riktning, men reformen är tydligt riktad till mindre företag. 70 procent av tyska arbetsgivarföreningen BDA medlemsföretag har fler än tio anställda.<sup>32</sup>

Forskare som Bonin spelar dock ner effekterna av förändringen liten sett till reformpaketet i stort. Han pekar på att Tyskland alltså står med ett förhållandevis starkt anställningsskydd.<sup>33</sup> Även BDA understryker att de skulle vilja se en ännu större förändring där uppluckringen av anställningsskyddet omfattar fler än enbart mindre företag.

## Industriella relationer

Trots förändringar i anställningsskyddet är den grundläggande arbetsmarknadslagstiftningen i Tyskland alltså alltså hårt reglerad. Reglerna tar sin grund i omfattande lagreglering om kollektivavtal, *företagsråd* (som består av anställda på en arbetsplats som väljs vart fjärde år), medbestämmande och anställningsskydd. Rättspraxis är grunden för utvecklingen av regelverket och hur det tillämpas. Av det följer att de tyska arbetsdomstolarna – med partsrepresentation – har betydande makt. Samtidigt har förändringar skett de senaste åren med bäring på det tyska jobbmiraklet.<sup>34</sup>

<sup>29</sup> Burda "The German Labour Market Miracle: An Assessment" (2016) s. 24

<sup>30</sup> Baker & MacKenzie "Labour Law overview Germany". Tillägg: Fler hänsyn behöver även tas utifrån "socialt utval". Här återfinns inte enbart anställningstid utan även ålder, underhållsskyldighet eller handikapp.

<sup>31</sup> OECD "Employment protection index 2003–2013"

<sup>32</sup> Zenzen vid BDA (2016)

<sup>33</sup> Bonin (2016)

<sup>34</sup> Lindberg, Karlson, Grönbeck "Svenska konfliktregler i ett internationellt perspektiv" (2015) s.85–90

Trenden är tydlig på den tyska arbetsmarknaden: facken tappar mark. Den fackliga anslutningsgraden är sjunkande och uppgår i dagsläget till cirka 18 procent. Den fackliga representationen minskar också i takt med att *företagsråden* minskar i betydelse: I det som tidigare kallades Västtyskland omfattas idag endast 46 procent, även om *företagsråd* alltjämt har en viktig betydelse för större företag (88 procent täckningsgrad i företag över 500 anställda). Kollektivavtalens täckningsgrad är samtidigt drygt 60 procent. Arbetsgivarnas täckningsgrad står starkare med cirka 60 procent.<sup>35</sup>

Förhandlingarna sker alltjämt på regional- och på branschnivå, men även detta tycks förändras gradvis. En ökande tendens är till exempel att små- och medelstora företag söker närmare avtal med lokala fackföreningar. Genom *öppningsklausuler* på lokal nivå mellan företaget och *företagsrådet* ökar möjligheten att göra avsteg från kollektivavtalen. Förespårare för den här utvecklingen pekar på möjligheten för arbetsgivarna att uppnå större flexibilitet, samtidigt som förändringarna får en större legitimitet, medinflytande och förutsägbarhet för de anställda. Den här typen av avsteg användes inte minst under finanskrisen 2008–2009 i högre utsträckning än tidigare.<sup>36</sup>

Zimmerman menar att utvecklingen med *öppningsklausuler* hade till exempel en central betydelse för Tysklands motståndskraft under finanskrisen 2008–2009. ”Den här nya lokaliserade flexibiliteten är den verkliga källan till en ny tysk modell”. Han menar att ett exempel som kommit ut av detta är möjligheten att flexibelt anpassa arbetstiden.<sup>37</sup>

Även Zenzen vid BDA lyfter fram *öppningsklausulerna* som en avgörande faktor. Utvecklingen skedde inte nödvändigtvis av ett politiskt tryck, utan snarare av skarpa samhällsförändringar i den omvälvande post-kommunist eran. Han menar att pressen av integrationen Östtyskland, globaliseringens effekter – som blev särskilt påtagliga när fabriker i öst fick läggas ner bidrog till parternas ökande samarbetsvilja. ”Varje vecka stängdes en dörr till en fabrik. Det påverkade fackens förståelse för ansvarstagande”.<sup>38</sup>

Tyska strejkg regler skiljer sig markant från Sverige. En *proportionalitetsprincip* är vägledande i konfliktreglerna. För att en stridsåtgärd ska vara lovlig krävs det att den är ändamålsenlig, nödvändig, rimlig/ proportionerlig i att den inte får åsamka skada för allmänhet eller tredje man.

Mycket talar för att ribban för medlemmarna att delta i konfliktåtgärder är relativt hög. Det finns förvisso inget krav på medlemsomröstningar före konfliktåtgärd, men de flesta fackföreningar har *de facto* regler som innebär att 75 procent av medlemmarna måste ge sitt stöd för stridsåtgärd.

Sympatistrejker var tidigare förbjudna av princip, men detta har nu förändrats. Sedan 2007 råder annan rättspraxis gällande sympatiåtgärder. Enligt ett domslut i den federala arbetsdomstolen vidgades möjligheten sympatistrejk. Dock följer samma proportionalitetsprincip som gäller ovan.<sup>39</sup>

<sup>35</sup> Möller (2015) s. 161. Även värdefulla fakta av Häussling (samtal 2016)

<sup>36</sup> Hässling ”Driftsinskränkningar i Sverige och Tyskland – enklare och billigare i Sverige?” (2012) s. 49–50

<sup>37</sup> Zimmermann (2013) s. 6

<sup>38</sup> Zenzen (Samtal i Berlin 2016)

<sup>39</sup> Malm Lindberg, Karlson, Grönbeck (2015) s. 100–101, även synpunkt från Häussling (2016)

## Arbetstid

Även frågan om arbetstid var betydande i *Agenda 2010*. Zimmerman påpekar att nya flexiblare regler möjliggjorde bättre förutsättningar för arbetsgivare att planera för bemanningen. Reformprogrammet omfattade bland annat förändrade övertidsregler och regler för korttidsarbete i samförstånd mellan parterna och regeringen.<sup>40</sup>

Frågan om arbetstid har lyfts fram i den svenska debatten. Exempelvis TCO har gjort ett nummer av att antalet arbetade timmar totalt inte ökat totalt i Tyskland till skillnad från i Sverige under det senaste decenniet.<sup>41</sup> Det är förvisso sant, men det kräver en kompletterande demografisk analys. För under perioden har befolkningen i yrkesaktiv ålder i Tyskland *minskat* med 2 miljoner personer. I Sverige har befolkningen *ökat* i samma åldersintervall betydligt.<sup>42</sup>

Zettergren hävdar även att arbetade timmar per sysselsatt är färre än i Sverige och sjunkande. Han menar att medelarbetstiden har sjunkit. Det kräver viss nyans och bör även det ställas i relation till demografiska faktorer och strukturen på arbetsmarknaden.

Att medelarbetstiden gått ner kan bero på flera saker. Att Tyskland historiskt inom vissa branscher gått ner mot 35 timmars arbetsvecka är inte avgörande, tvärtom har trenden varit den motsatta under 2000-talet i större företag som Siemens, Daimler-Chrysler och Volkswagen.<sup>43</sup>

Utvecklingen har varit densamma för större delar av *Mittelstand* medelstora exportorienterade industriföretag. Andrews *et al* har studerat denna *ökande* arbetstid i början av decenniet och pekar på positiv sysselsättningstillväxt i de cirka tusen fabriker som undersöktes i studien.

Det är dock sant att medelarbetstiden är lägre än tidigare. Sannolikt är en delförklaring att Tyskland har ett mycket utvecklat lärlingssystem i alla branscher där många lärlingar arbetar mindre än andra förvärvsarbetande. Dessa räknas som sysselsatta.

Dessutom bör kvinnor som gått från arbete i hemmet till deltidssysselsättning räknas in. *Mini-jobs* kan självklart påverka, men är sannolikt endast en av flera bidragande faktorer. Faktum är att antal arbetade timmar *per capita* (inte per sysselsatt) har ökat med 6,5 procent i Tyskland mellan åren 2000 till 2014.

I Sverige är ökningen endast 1,7 procent under samma period. Sysselsättningen har alltså ökat så pass mycket att timmar per capita i Tyskland har ökat även om medelarbetstiden har minskat.<sup>44</sup>

Konjunkturinstitutet har dessutom nyligen slagit fast att genomsnittligt antal arbetade timmar per capita i Tyskland steg kraftigt efter Hartz-reformerna. Idag är de dessutom fler arbetade timmar per invånare (räknat per vecka) än i Sverige.<sup>45</sup> Zettergrens analys kritiseras till yttermera visso i en nyligen publicerad artikel i DN av Calmfors och flera företrädare vid Arbetsmarknadsekonomiska Rådet.<sup>46</sup>

<sup>40</sup> Zimmermann (2013) s. 6

<sup>41</sup> Zettergren "Flawed role model" (2015)

<sup>42</sup> Eurostat

<sup>43</sup> Andrews, Gerner, Schank, Upward "More hours, More jobs? The employment effects of longer working hours" (2012) s. 2

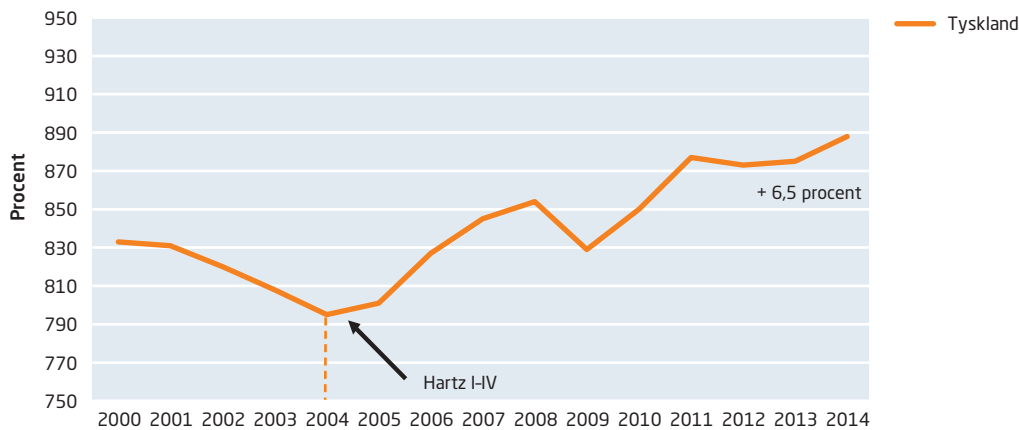
<sup>44</sup> Eurostat och OECD. Egen SN-beräkning (2015)

<sup>45</sup> Konjunkturinstitutet "Konjunkturläget 2016: Fördjupingsruta: Arbetsmarknadsreformer i Tyskland och Sverige" s. 77

<sup>46</sup> Calmfors *et al.*: "Zettergrens analys är undermålig" (2016)



Figur 9. Antal arbetade timmar per capita, Tyskland 2000–2014.



Sysselsättningen per capita har sammantaget varit fyra gånger (3,8) så stor i Tyskland som i Sverige mellan åren 2000–2014, där Hartz-reformerna sannolikt varit starkt bidragande horsaker enligt bifogade grafer.

Reformerna har överlag haft en lönemodererande effekt. Konkurrenskraften stärktes när arbetskraftsenhetskostnaderna gick ner något åren Schröders reformpaket – från att ha ökat närmast okontrollerat. Lönerna i privat sektor ökade med 21,8 procent under åren 2000 till 2010, att jämföra med 35,5 procent för övriga EU. Reallönerna ökade dock nästan inte alls under 2000-talet. Mellan 2004 till 2008 uppmättes en faktisk minskning.<sup>47</sup>

Som en följd av *Agenda 2010* fick den tyska arbetsmarknaden även en betydande ökning av lönespridningen. Möller menar att landet gått till att tillhöra den grupp av länder i EU med störst skillnad löneskillnader. Han lyfter fram att storleken på ”låglöne sektorn” överträffar till exempel Storbritanniens.

Evidens talar för hans argumentation: reallönerna för personer med universitetsutbildning ökade starkt efter Hartz-reformerna, medan lönerna för personer med svagare utbildningsbakgrund stagnerade. Nästan en fjärdedel av de sysselsatta erhöi en inkomst lägre än ”låglönegränsen” (9,50 Euro) år 2010. Detta bör ses som resultatet av en ökande andel deltid- och låglönejobb.<sup>48</sup>

För att ge lite perspektiv på lägstalönerna: idag motsvarar den nationella minimilönen ungefär 14 000 kronor per månad för en heltidsarbetande och det anses vara en lönehöjning för de med allra lägst avlönade. Detta kan jämföras med Sveriges motsvarande nivå om 20 000 kronor per månad som lägstalön.<sup>49</sup>

Samtidigt är det viktigt att slå fast att *Gini-koefficienten* – spridningen av disponibel inkomst – varit närmast oförändrad sedan Hartz-reformerna sjösattes. Faktum är att utvecklingen i Sverige visar på en betydande ökning under samma tidsspänn: Tre gånger så stor förändring jämfört med Tyskland, enligt OECD.<sup>50</sup>

Gini-koefficient (OECD)	2003	2011	Differens
Tyskland	0.286	0.298	0.012
Sverige	0.236	0.268	0.032

<sup>47</sup> Fakta om löner och arbetstider (2015). Mer om lönespridning går att läsa i *AER:s* ”Dags för större lönespridning”.

<sup>48</sup> Möller (2015) s. 162

<sup>49</sup> Återgett i *Konjunkturinstitutet* (2016) s. 80

<sup>50</sup> Siffror från OECD återgett i *Burda* (2016) s. 28

## Hartz II: Mini-jobs, 2003

Den i Sverige hittills mest omdebatterade reformen i Hartz-programmet är utvecklingen av *mini-jobs*. Anställningsformen associeras ofta med utvecklingen av en mer distinkt låglönesektor i Tyskland. Även i förbundsrepubliken fortgår debatten, även om det verkar finnas en enighet om att reformen är där för att stanna.

Antalet *minijobbare* uppgår till över 7 miljoner har ökat med mer än två miljoner jämfört med före Schröders reformer i början av 2000-talet. Cirka en tredjedel av *minijobbare* har detta som en extratjänst. Och det är just *extrajobben* som ökat sedan förändringen genomfördes. Extrajobbet är attraktivt: ett sätt för många att dryga ut kassan. Den fördelaktiga skattekonstruktionen sänker effektivt marginalskatten. Enligt IW Köln sker tillväxten i *minijobs* främst som komplement till andra bidrags- eller låglönlade arbeten.<sup>51</sup>

Det är viktigt att poängtera att reformen till del fanns före reformpaketet i början av 2000-talet, om än på en lägre nivå. Antalet *minijobs*, som huvudsysselsättning, har därefter varit på en konstant nivå – vissa menar till och med sjunkande.<sup>52</sup> Men den reguljära sysselsättningen i övrigt har samtidigt ökat från 26,5 miljoner till 29,6 miljoner mellan 2006 och 2013.

Vid reformens införande var ett *minijob* begränsat till max 15 timmar i veckan och 400 Euro. Tio år senare höjdes nivån till 450 Euro. I samband med reformen togs taket om 15 timmar bort, men timgränsen är alltså fortfarande relevant då kraven på försäkringar ökar efter den stipulerade tiden om 15 timmar.<sup>53</sup> Tillämpningen skiljer sig mellan sektorer och typ av tjänster. Staten har en uppföljning- och kontrollfunktion.<sup>54</sup> Systemet infördes redan i slutet av nittiotalet, men med mer administrativa förenklingar växte reformen genom Hartz II.

Systemet är enkelt, lättöverskådligt och förutsägbart. Förenklat betalar arbetsgivaren en arbetsgivaravgift om 30 procent<sup>55</sup> (normalnivå 20 procent) medan den anställda inte betalar någon skatt alls. En myndighet: *Minijobszentrale* agerar one-stop-shop för företag som anställer *minijobbare*. Försäkringslösningarna kan vara mycket komplicerade i Tyskland, myndigheten underlättar särskilt i det avseendet gentemot företagen.

Kombineras en vanlig anställning med ett *minijob* gäller de särskilda *minijobs*-reglerna för det extrajobbet. Detta gör det attraktivt att vid sidan en låg eller bidragsberättigad anställning även ta ett *minijob*. Det är framförallt här man ska se en förändring sedan 2005 då andelen *minijobs* utgörs av extratjänster.

<sup>51</sup> Ydstedt (2015)

<sup>52</sup> Bonin (2016)

<sup>53</sup> Andresen (2016)

<sup>54</sup> Enligt BA "Customs Authority" även "Minijobszentrale"

<sup>55</sup> Finns en viss skillnad mellan länder vad gäller olycksfallsförsäkring, vilket kan ge uppemot 32,72 procent arbetsgivaravgift.

Reformen har inte minst gett förutsättningar för en expansion i tjänstenäringarna. Inom hushållsnära tjänster står *minijobs* för hälften av de anställda. Andra uppgifter pekar på uppemot 85 procent. Störst andel *minijobbare* står att finna sektorer som *facility management*, matlagning, hotell- och restaurang och i detaljvaruhandeln.<sup>56</sup> Tre fjärdedelar av alla företag som erbjuder *minijobs* är småföretag som har tre eller färre *minijobs*.

Det är tydligt att reformen varit viktig för hushållen. Det har att göra med det tyska sambeskattningsystemet. Det är ekonomisk fördelaktigt för en till exempel kvinna att inte arbeta mer än femton timmar. Tyskland har sambeskattning där makar kan fördela inkomst för att minska skatten, så ett par kan således tjäna 16 944 Euro skattefritt per år.<sup>57</sup>

Patricia Steiner, arbetsmarknadsexpert på tyska ambassaden i Stockholm, menar att reformen har haft betydelse inte minst för att öka kvinnors sysselsättningsgrad (i andra ledet). Hon menar att *Minijobs* är kontroversiella men populära. ”Det är svårt att avskaffa *Minijobs* eftersom många tyskar på så sätt höjer sin hushållsinkomst utan att betala skatt och socialavgifter.” Hushållsnära tjänster har i det avseendet gett stöd i hemmet för att kvinnor ska kunna öka arbetstiden.<sup>58</sup> Bonin sträcker sig till och med till att säga att reformen är ”mycket populär”.<sup>59</sup>

Arbetsgivarna lyfter fram *mini-jobs* som en viktig åtgärd i för att öka flexibiliteten. De ser det som ett nödvändigt komplement på en fortsatt hårt reglerad arbetsmarknad. Arbetsgivarorganisationen BDA lyfter även fram att *minijobs* aktiverar arbetssökande och därmed främjar arbetskraftsdeltagandet.

Samtidigt pekar BDA på att var tredje deltidssysselsatt i samband med ett *minijob* får en normal anställning. Särskilt äldre arbetstagare har hittat tillbaka till arbetsmarknaden via ett *minijobb*. Det ligger i linje med den starka ökningen i sysselsättningsgrad som kan skönjas bland äldre i tidigare kapitel. Vissa branscher, som hotell och restaurang samt detaljvaruhandeln, ses särskilt som en tydlig språngbräda till reguljär sysselsättning.<sup>60</sup>

Kritiker poängterar att rörligheten till andra typer av jobb från *minijobs* är liten jämfört med andra visstidsanställningar. Facken pekar på risken för kvinnofällor och begränsad rörlighet till andra jobb. Den synpunkten har sina meriter: En studie av flöden visar att cirka 50 procent av minijobbarna stannar i den här typen av anställning.<sup>61</sup> Även forskare som Bonin menar att övergångseffekterna är svaga.

Det kan finnas flera orsaker till att flöden vidare till andra jobb inte är större: skattekilarnas konstruktion minskar drivkrafterna till förändring. De skarpa trösklarna tveklöst är ett hinder för rörlighet. För att komma över trösklarna har så kallade *Midi-jobs* utvecklats som ett sätt att fasa in vanliga skatteregler mellan 450 och 850 Euro.<sup>62</sup>

<sup>56</sup> Eichhorst & Tobsch (2015) s.91

<sup>57</sup> Ydstedt (2015)

<sup>58</sup> Steiner (samtal i Stockholm 2016)

<sup>59</sup> Bonin (uttalat i Stockholm 2016)

<sup>60</sup> Zenzen (Samtal Berlin 2016)

<sup>61</sup> Eichhorst & Tobsch (2015) s.91

<sup>62</sup> Fichtl (2015)

Det förbättrar sannolikt rörligheten, men inte tillräckligt för att stävja grundproblemet. Arbetsgivarna ser också stora utmaningar med den tröga rörligheten som *minijobben* bidrar till. Detta gäller särskilt efter introduktionen av en lagstadgad minimilön idag. Exempelvis kan en sektor som detaljvaruhandeln idag inte hitta folk som vill arbeta mer än 12 timmar per vecka, enligt Zenzen. Den gränsen har blivit tydlig i och med en lagstadgad minimilön om 8.50 Euro.

Forskningsläget ger vid handen en blandad bild av *minijobbens* effekter på det tyska jobbundret. Fichtl spelar i en sammanfattning av ett antal studier ner reformens inverkan på Tysklands låga arbetslöshet. Hon pekar på att endast 11 procent av *minijobbarna* är registrerade som arbetslösa på samma gång.

Fichtl menar även att framförallt studenter, gifta kvinnor och pensionärer är de som tagit del av anställningsformen. Det har varit ett sätt för dessa grupper att ta ett extra-jobb utöver sina huvudsysslor. Hon sällar sig till den övriga forskningslitteraturen som pekar på sannolikt mindre rörlighet till andra jobb, men att *minijobben* är viktiga som aktiveringsmetod.<sup>63</sup>

På ett generellt plan om låglönejobb lyfter Grun, Hauser och Rhein å sin sida fram arbetslösas välbefinnande av att ha ett arbete, oavsett ”kvalitén” i ett jobb. De menar att det finns starkt forskningsstöd för att slå fast att ett arbete, oaktat ett låglönejobb som *minijobb*, har tydliga effekter på en människas hälsa, lycka och välbefinnande.<sup>64</sup>

Slutligen spelar även det tyska näringslivet ner *minijobb*-reformens effekter på det gynn-samma arbetsmarknadsläget. ”Det är en i sammanhanget liten reform men med fler fördelar än nackdelar”. Reformen ökade förvisso sysselsättningsgraden för grupperna nämnda ovan, enligt Zenzen, men den sjunkande arbetslösheten och de lägre reservationslönerna har tydligare koppling till reformerna i socialförsäkringssystemet.

BDA pekar särskilt på grundorsaken till *minijobb*-reformen: ett sätt att via en ny reglering skapa vita jobb särskilt i hushållssektorn. Resultatet blev en fördubbling av jobb som motsvarar den svenska RUT-sektorn, idag uppemot 300 000 jobb i Tyskland.<sup>65</sup>

<sup>63</sup> Fichtl (2015)

<sup>64</sup> Grun, Hauser, Rhein ”Is any job better than no job? Life satisfaction and re-employment” (2010) s. 3

<sup>65</sup> Zenzen (Samtal i Berlin 2016)

### **Fakta försäkringsskydd och arbetsgivaravgifter – *minijobs***

En omstridd aspekt av *minijobs* är försäkringsvillkoren som omgärdar en anställning. Särskilt tyska fackföreningar skjuter in sig på att försäkringsskyddet för *minijobs* är bristfälliga.

#### **Tyska företag är skyldiga att betala:**

Obligatorisk sjukförsäkring om 13 procent.

Obligatorisk pensionsförsäkring 15 procent plus 3,7 procent (3,7 procent är utfyllnad upp till normal nivå som det går att begära undantag från för första *minijobbet*).

#### **Tyska hushåll är skyldiga att betala:**

Obligatorisk hälsoförsäkring 5 procent.

Obligatorisk pensionsförsäkring 5 procent.

Detta skiljer sig från reguljära arbeten, där arbetsgivare och arbetstagare betalar hälften var. Obligatorisk hälsoförsäkring 14,6 procent, obligatorisk pensionsförsäkring 18,7 procent, arbetslöshetsförsäkring 3 procent och 2,35 procent i avgift för "Pflegeversicherung".

Olycksfallsförsäkring ingår. Men ingen rätt till sjuk- och arbetslöshetsförsäkring och pension bara om arbetsgivaren betalar de 3,7 procentenheter extra. Inkomstgräns för avgiftsfri familjeförsäkring är dock 450 € varför många ändå är försäkrade. Möjlighet finns också att själv teckna eget sjukförsäkringsskydd.

#### **Skatt som måste betalas på *minijobs***

Den anställde kan välja att betala reguljär skatt beroende på inkomst eller så betalar arbetsgivaren en schablonskatt på 2 procent (som utgör inkomstskatt, kyrkoskatt och så kallad Soli, solidaritetsskatt från västra till östra Tyskland).

#### **Arbetsrätt för *minijobs***

Samma regler gäller som för deltidsanställda. Finns i praktiken 1 månads uppsägningstid för "minijobbare" som arbetat 2 år.

## Hartz III: Tyska Arbetsförmedlingen, 2004

Tysklands strukturella problem före Hartz-reformerna resulterade i en hög permanent arbetslöshet, ökande utgifter i socialförsäkringssystemet och allvarliga *hysteresis* effekter i takt med att arbetslösheten bet sig fast och humankapital dränerades för långtidsarbetslösa. Drivkrafter att lämna ersättningssystem till arbete var för små. Aktiveringsinsatserna ledde till rundgång i socialförsäkringssystemen.<sup>66</sup>

Som en konsekvens sköt förtidspensioneringarna i höjden och arbetslösheten stagnerade. Signaleffekterna av de nya reformerna kom mycket snabbt: direkt efter att Hartz-reformerna hade implementerats växte arbetslösheten kortsiktigt i takt med att arbetskraftsdeltagandet ökade. Nivån nådde sin topp 2005 med 12,5 procent, vilket motsvarar över fem miljoner arbetslösa.

Förtroendet för tyska Arbetsförmedlingen nådde bottenivå i början av decenniet. Arkitekten bakom strukturereformerna, Peter Hartz, beskrev tyska AF år 2003 som ”ett monster som växt till en enorm byråkratisk organisation med nära samma omsättning som BMW och Audi tillsammans och med fler anställda än Tysklands största kemiföretag BASF men med samma effektivitet som ett östtyskt kombinat”.<sup>67</sup>

Samtidigt nådde utgifterna för arbetsmarknadspolitiken en kulmen år 2001. Då uppsjög anslaget till 52 miljarder €, där cirka två tredjedelar spenderades på en uppsjö av programinsatser – som kurser och arbetsmarknadsutbildning – som till stor del administrerades och upphandlades i oöverblickbara trepartssystem med obetydliga effekter.<sup>68</sup>

Zimmerman påminner om att före Hartz-reformerna fanns det förvisso vissa positiva effekter av till exempel subventionerade anställningar, men ungdomsprogrammen uppvisade negativa resultat och upphandlade kurser resulterade i betydande inläsnings-effekter.<sup>69</sup>

Upprinnelsen till Hartz-kommissionen var en skandal 2002 där tyska AF rutinemässigt förfalskat förmedlingsstatistiken för att kunna påvisa bättre resultat. Under perioden övervägde flera aktörer att på allvar lägga ner hela verksamheten. Röster höjdes för en mer genomgripande privatisering.

Pressen på förändring var enorm. I ett samtal med en numera aktiv chef för tyska Arbetsförmedlingen var uppmaningen från den politiska ledningen vid tidpunkten för omläggningen av BA: ”You have two clear choices: Change or die”.<sup>70</sup>

<sup>66</sup> *The Economist* (2006)

<sup>67</sup> *Ydstedt* (2012)

<sup>68</sup> *The Economist* (2006)

<sup>69</sup> *Zimmermann*, ”Then there were for...How many (and which) measures of active labour market policy do we still need?” (2007)

<sup>70</sup> Samtal med ledningsrepresentant för BA (2013 i Berlin)

Överhängande förändringsarbetet låg dessutom alternativet att genomföra en grundläggande konkurrensutsättning.<sup>71</sup> I en granskning tio år efter Hartz reformerna skriver att ”vid sidan av Hartz IV så är reformeringen av Arbetsförmedlingen den mest bestående och viktigaste reformen”.<sup>72</sup>

Flera åtgärder var centrala i den förändring som sjösattes under den efterföljande perioden:

*För det första*, programinsatserna gjordes om i grunden. Långa utbildningskurser med tydliga inläsningseffekter ersattes av kortare insatser med mer praktikliknande innehåll. Upphandlingen av utbildningar centraliserades och gjordes mer marknadsanpassade. Program som inte genererade resultat lades ner. Bonin menar att 66 av 70 programinsatser lades ner.<sup>73</sup>

Samtidigt minskade fackens och arbetsgivarorganisationernas omedelbara närhet till upphandlingsprocesserna som tidigare skapat intressekonflikter. Mängden av åtgärder renodlades och gjordes färre. Större tonvikt lades samtidigt på jobbsökaraktiviteter och uppföljningsåtgärder (sanktioner) för att stärka sökaktiviteten, vilket redogörs mer för i kapitlet nedan.<sup>74</sup>

Inriktningen har hållit över tid. Än idag läggs mer resurser på individuell jobbsökarstöd, vägledning och studievägledning inför vägen in till lärlingssystem. Samtidigt har tyska AF utvecklat skarpare *profiling* åtgärder för att tidigt kunna kartlägga och skraddarsy den individuella arbetslöses behov för att komma vidare till arbete.<sup>75</sup>

Michael Stops på forskningsinstitutet IAB menar att reformeringen av tyska AF gav betydande effekter på matchningsproduktiviteten i samtliga sektorer på den tyska arbetsmarknaden. Han menar att AF:s ökade effektivitet och målstyrning är en viktig orsak, tillsammans med mer fokus på sökaktivitet och den arbetslöses individuella ansvar för jobbsökandet. Han menar att tyska AF idag har en fortsatt viktig roll som en effektiv matchningsaktör.<sup>76</sup>

*För det andra*, mer transparens och benchmark mellan AF-enheter. *The Economist* tecknar en bild av 2006 från AF:s kontor i Nürnberg där en karta över samtliga kontor följs upp med grönt, orange eller rött ljus. Kontoren bedöms transparent både internt och externt på resultat. Mycket talar för att den interna konkurrensen sporrade sannolikt kontoren att effektivisera verksamheterna. På samtliga ledningsnivåer genomfördes dramatiska förändringar: 200 till 300 mellanchefer möjlighet att ansöka om förnyat förtroende på respektive nivå.<sup>77</sup>

Samtidigt stärktes budgetkontrollen. 2005 uppnådde verksamheten ett underskott om en miljard €. Framåt 2008 hade myndigheten ett ackumulerat överskott om 16,7 miljarder €. Bakgrunden till att myndigheten kan fondera medel handlar i grunden om att AF är tydligare kopplat till socialförsäkringssystemet, än vad som är fallet i Sverige.<sup>78</sup>

<sup>71</sup> *The Economist* (2006) ”Unless he turns the BA into a highly efficient tool for policymakers, its enemies, who want to dismantle and privatize, might yet have their way”

<sup>72</sup> *Frankfurter Allgemeine Zeitung* (2012)

<sup>73</sup> *Bonin* (2016)

<sup>74</sup> *Zimmermann* (2007) och *the Economist* (2006)

<sup>75</sup> *Steiner* (samtal i Stockholm 2016)

<sup>76</sup> *Stops* ”Revisiting the German labour market reform effects” (2015)

<sup>77</sup> Återgett i *the Economist* men även av BA-representanter i Berlin (2013)

<sup>78</sup> *Weise* ”Behind the German jobs miracle” (2014)

För det tredje, outsourcing till andra aktörer. AF:s inriktades mot rådgivning och vägledning. Weise menar att "...allt annat som inte var en av kärnverksamheten out-sourcedes". Även Zimmerman slår fast att "användandet av privata aktörer ökade". Idag står till exempel externa aktörer – *off the jobs institutions* – för en betydande del av ungdomsinsatserna.<sup>79</sup>

Samtidigt är bilden blandad. Tyska AF-systemet går in i kommunernas arbetsmarknadsverksamheter efter 12 månader i "samägda" Job Centers, vilket innebär att den lokala anpassningen och graden av privata och ideella inslag kan skilja sig åt markant beroende på stad och *land*. Bonin talar övergripande om "supervised decentralisation". Särskilda bemanningsföretag för långtidsarbetslösa bildades men efter negativ utvärdering lades insatsen sedermera ner.<sup>80</sup>

Tyska AF har under de efterföljande åren experimenterat med valfrihet för arbets-sökande och kompletterande aktörer. Det finns fortfarande idag *vouchers* för arbets-sökande som syftar till att vidga mångfalden av aktörer. Resultaten har varierat över åren.

En omedelbar utvärdering från 2006 av Zimmerman visar på empiriskt mycket goda resultat av valfrihetsreformen. En annan studie från Centre for European Economic Research visar att sysselsättningsutfallet var hela 32 procent högre för deltagare som gått till en privat aktör genom "placement voucher"-systemet, än för arbetssökande inom det reguljära arbetsförmedlingssystemet.<sup>81</sup>

Senare utvärderingar har varit blandade. Exempelvis Krug och Stephan konstaterar i ett fältexperiment att AF:s egna kontor uppvisade bättre resultat än privata aktörer för korttidsarbetslösa.<sup>82</sup> En sammanvägd bild är att externa aktörer har en större roll idag jämfört med före Hartz-reformerna, men att AF alltså är en sammanhållande länk med nästan 90 000 anställda fast med snävare budgetramar och tydligare uppdrag.

*The Economist* har elaborerat med argumentet att hotet om konkurrensutsättning var viktig för att sätta press på AF:s interna omorganisation. BDA spelar ner den vinkeln och pekar snarare på tydligare uppföljningsrutiner, nya *controller* funktioner samt ett pragmatiskt förhållningssätt till insatser som inte levererade.<sup>83</sup>

Samtidigt kan man inte utesluta att diskussionen om mer omfattande privatisering inte spelade roll. Vid tidpunkten var såväl Australiens och Nederländernas reform-exempel centrala i den europeiska arbetsmarknadsdiskursen. Och forskare som Konl-Seidl menar dessutom att "tyska AF moderniserades i linje med new public management principer med tydlig målstyrning och marknadsmekanismer inom förmedlingstjänster".<sup>84</sup>

För det fjärde, tydligare utvärdering av insatser. Arbetsmarknadspolitiken förlitade sig mer på empirisk evidens och resultatuppföljning än före Hartz-reformerna. Ineffektiva policy-instrument som olika "sysselsättningsskapande åtgärder" lades ner till förmån för kortare insatser kombinerat, som nämnt ovan, med jobbsökaraktiviteter.

<sup>79</sup> Zimmermann (2007)

<sup>80</sup> Ydstedt (2012)

<sup>81</sup> Winterhagen, Heinze, Spermann, ZEW, Centre for European Economic Research "Deregulating job placement in Europe: a microeconomic evaluation of an innovative voucher scheme in Germany" (2006)

<sup>82</sup> Krug & Stephan "Is the contracting-out of intensive placement services more effective than provision by the PES? Evidence from a randomized field experiment" (2013)

<sup>83</sup> Zenzen (2016)

<sup>84</sup> Konl-Seidl "Changes in the governance of employment services in Germany since 2003" (2008)

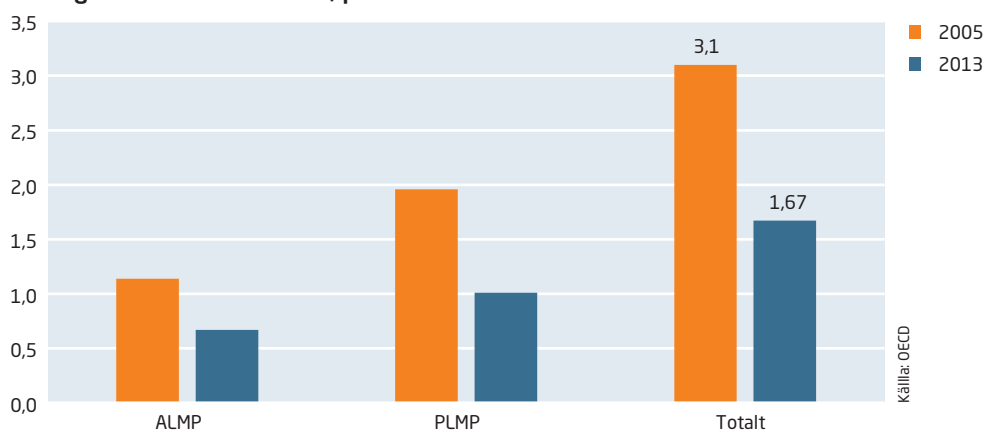


Insatser som efter omläggningen utvärderades och gav resultat var *förmedlingsvouchers*, vissa *anställningsstöd*, upphandlad *utbildning* (men reformerad sedan tidigare) samt *starta-eget bidrag*. En generell iakttagelse är att *work first*-principen kom före *train first*-inställning i utformningen av ett nytt AF-system i Tyskland.<sup>85</sup>

*Slutligen*, verksamhetsförändring inriktad på att generera kundvärde. Ett nedslag 2006 tyder på en kulturell förändring internt som syftade till att göra hela verksamheten mer kundinriktad. Tre frågor ställdes internt inför varje operativt och strategiskt beslut: ”Hur lång tid kommer det att ta? Vad kommer det att kosta? Vilket värde har insatsen?”. Ambitionen banade väg för en mer resultatinkriktad och kostnadseffektiv verksamhet.<sup>86</sup>

Kostnaderna för arbetsmarknadspolitiken sjönk dramatiskt under efterföljande år. Mellan 2002 till 2006 reducerades utgifterna med en tredjedel. Program som liknar arbetsmarknadsutbildning minskade från 7,2 miljarder € till 2 miljarder €.<sup>87</sup>

**Figur 10. Tysklands kostnader för aktiv arbetsmarknadspolitik 2005 och 2013. Utgifter i relation till BNP, procent.**



Ineffektiva åtgärder för unga arbetslösa halverades. Totalt minskade utgifterna för hela arbetsmarknadspolitiken med 1,5 procentenhet av BNP mellan 2004–2008. På längre sikt har utgifterna för den aktiva arbetsmarknadspolitiken nästan halverats.

I Sverige har utgifterna i det närmaste stått stilla. En tydlig skillnad återfinns i utvecklingen av programinsatser där den ökat med nästan 30 procent i Sverige, samtidigt som passiva utgifter minskat markant, enligt grafen nedan.<sup>88</sup>

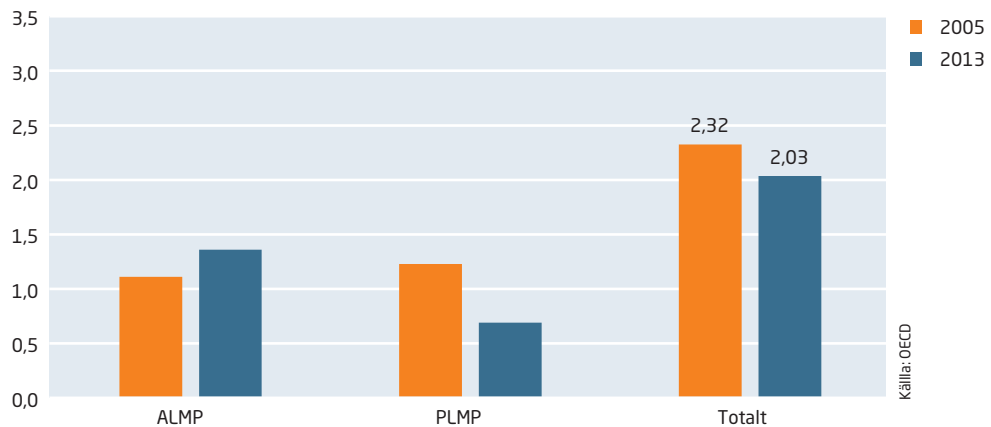
<sup>85</sup> Zimmermann ”Labour market reforms in Germany” Presentation (2015)

<sup>86</sup> Weise (2014)

<sup>87</sup> Zimmermann (2013) s.2

<sup>88</sup> OECD

**Figur 11. Sveriges kostnader för aktiv arbetsmarknadspolitik 2005 och 2013. Utgifter i relation till BNP, procent.**



### Fakta jobbpeng i Tyskland

Tyska AF är långt ifrån konkurrensutsatt. Det är fortfarande en enorm apparat med nästan 90 000 anställda. Privata inslag finns emellertid i olika program och stora delar har outsourcats det senaste decenniet. Möjlighet till valfrihet finns i relativt liten omfattning för korttidsarbetslösa.

2012 utökades möjligheterna att anlita en privat arbetsförmedling i Tyskland. Det sker – liksom tidigare – med en voucher som blivit godkänd och utfärdad av tyska AF. Rätten för en arbetslös att vända sig till ett privat kontor stärks samtidigt.

De arbetslösa som får "normal" arbetslöshetsersättning för begränsad tid kan med Arbetsförmedlingens godkännande få en voucher för att anlita en privat förmedling redan första dagen de anmäler sig arbetslösa. Den som varit arbetslös över 6 veckor och fått arbetslöshetsersättning de senaste tre månaderna har nu *rätt* att få använda en voucher.

Vouchern anger mål för åtgärderna och vad de kan bestå i. Den sökande kan själv välja förmedling som sedan vänder sig till en Arbeitsagentur för ersättning. Vouchern kan vara tidsbegränsad eller gälla bara regionalt. Den arbetslöse måste skriva ett avtal med den privata förmedlingen om uppdraget, men kan nu anlita flera privata förmedlingar samtidigt. Innan en åtgärd påbörjas måste den privata förmedlingen få godkänt av en offentlig Arbetsförmedling. För att en privat förmedling ska kunna få ersättning för vouchern krävs att den sökande har ett arbete på minst 15 timmar i veckan. Avtalet om anställningen måste gälla minst tre månader. Den arbetssökande får inte tidigare ha varit anställd hos den nye arbetsgivaren längre än tre månader under de sista fyra åren.

Ersättningen till den privata förmedlingen för placeringen är 1 000 € då arbetet varat i sex veckor. Efter sex månaders anställning utgår ytterligare 1 000 €. (I stort sett samma regler för tid och ersättning har gällt ända sedan 2002, och inte ändrats alls sedan 2005). För långtidsarbetslösa och svårt arbetshindrade kan den totala summan höjas till 2 500 €.\*

\* BA (2013) och Ydstedt (2012)

# Hartz IV: Socialförsäkringssystem, 2005

Utbudsreformer var en betydande del i Hartz-paketet. Konturerna av en tysk arbetslinje kommer fram särskilt i ljuset av förändringarna i ersättnings- och bidragssystemen samt det faktum att landet har lägre skatter på arbete.<sup>89</sup>

Hartz IV är än idag en ypperligt kontroversiell reform som alltjämt påvisar vanskliga luckor och oanade bieffekter. Trots kritiker pekar dock de flesta bedömare på att de riktigt stora sysselsättningseffekterna kommer av just reformeringen av socialförsäkringssystemet.

2005 genomfördes en sammanslagning av social- och arbetslöshetsunderstöd på en nivå motsvarande den lägre ersättningen för det tyska försörjningsstödet. För de som inte kvalificerade sig för A-kassan fanns nu bara en nivå. Alla som arbetade mer än tre timmar per dag ingick i systemet i och med reformen. Nivån kopplades till tidigare lön. Ersättningsgraden uppgår till 67 procent av tidigare lön för föräldrar och 60 procent för de utan barn.

För korttidsarbetslösa var förändringen dock inte märkbar då ersättningen låg kvar på samma nivå. Däremot påverkades långtidsarbetslösa i högre grad, och särskilt äldre arbetsökande. Till exempel höjdes åldersgränsen för längre A-kasseperioder från 45 år till 55 år.

Samtidigt stramades bidragssystemet upp rejält: ersättningstiden för arbetslöshetsförsäkringen förkortades.<sup>90</sup> Att delta i ett arbetsmarknadspolitiskt program räknades inte heller längre som kvalificeringsgrund. För att komma åt marginaleffekter fick långtidsarbetslösa som arbetade med låg lön behålla delar av arbetslöshetsunderstödet.<sup>91</sup>

Sanktionerna ökade för arbetsökande som ett sätt att öka drivkrafterna till arbete. Individuella handlingsplaner sjösattes med tydligare återrapportering från den enskilda arbetssökaren. Sökaktivitet betonades särskilt.

Även krav på att ta motsvarande *lämpligt arbete* var en central del i skärpningen av ersättningssystemet. Som nämnt ovan kombinerades uppföljningsåtgärderna av intensivare jobbsökarstöd och vägledning i såväl den tyska Arbetsförmedlingen, som i de nyskapade *Job Centers* på kommunal nivå.<sup>92</sup>

Reformen var behäftad med stora utmaningar att få på plats och systemet är alltjämt fyllt med irregulariteter. Det har sannolikt att göra med nivån på tid som till exempel en långtidsarbetslös kan arbeta samtidigt som man kan erhålla arbetslöshetsunderstöd.

Genom åren har det föranlett stundtals bisarra avtryck. Det finns exempelvis en uppsjö av handböcker för den som vill lära sig hur man får ut högsta möjliga ersättning och hur man kan klara sig på att leva på Hartz IV-nivå.

<sup>89</sup> På låga inkomster är skatten låg i Tyskland, landet har ett högt fribelopp, år 2015 är detta hela 8.472 € – nästan fyra gånger högre än i Sverige. Från denna nivå är skatten 14 procent och ökar sedan linjärt upp till 24 procent vid en inkomst på 13.500 €. Högsta inkomst skattesats är 47 procent som utgår vid en inkomst på 250.000 €.

<sup>90</sup> Som mest från 32 mån till 15 mån för personer över 57 år. Lite olika beroende av ålder: normalfallet att ersättning utgår max 6–12 månader beroende på tidigare arbetstid.

<sup>91</sup> Steiner (2016), Konjunkturinstitutet (2016), Ydstedt (2015)

<sup>92</sup> Zimmermann (2013)

Som nämnt ovan fick reformerna omedelbara effekter på arbetskraftsdeltagande. Arbetslösheten toppade i samband med Hartz IV: en halv miljon personer registrerades som arbetssökande på tyska Arbetsförmedlingen i efterskälningarna av reformen. Personer som tidigare lämnat arbetskraften sökte sig tillbaka. Vägarna till förtidspension försvårades avsevärt.

IFO Institut har i en genomgripande studie visat på väsentligen ökade jobbchanser som resultat av reformen. Sannolikheten för att få ett arbete har ökat med 24 procent för en arbetslös tysk normalinkomsttagare.<sup>93</sup>

Krebs och Scheffel vid IMF menar att strukturarbetslösheten minskade med 1,4 procentenheter som direkt konsekvens av reformerna i arbetslöshetsförsäkringen. I en senare rapport bedömer de även att effekterna av Hartz I–III uppgår till cirka 1,5 procent lägre strukturarbetslöshet.<sup>94</sup>

Förändringen påverkade alla arbetslösa, men största effekten träffade långtidsarbetslösa. Samtidigt menar forskarna att förändringen har haft tydliga fördelningspolitiska effekter, inte minst för hushåll som tyngs av ofrivillig arbetslöshet.

Krause och Uhlig, bland annat verksamma vid tyska Riksbanken, menar å sin sida att strukturarbetslösheten minskade med det dubbla: 2,8 procentenheter som resultat av Hartz IV. De pekar på väsentligt lägre jämviktsarbetslöshet och en större motståndskraft mot framtida kriser.<sup>95</sup>

Tyska arbetsgivarna argumenterar för att Hartz IV är den reform med störst varaktiga effekter på arbetsmarknaden. Kombinationen av ökade krav på långtidsarbetslösa och samtidigt ersättningstillägg för de som accepterar lägre lönenivåer har kraftigt ökat incitamenten att ta ett arbete. Han pekar på att just den här delen av Hartz-paketet har haft mest betydande effekter på den minskade reservationslönen, det vill säga den de lägsta löner man är beredd att arbeta för.<sup>96</sup>

Tyska fackföreningar riktar å sin sida in kritiken mot sanktionskraven i arbetslöshetsförsäkringen och nivåerna på de behovsprövade bidragen. DGB publicerade i samband med tioårsjubileet för Hartz-paketet en kritisk rapport som slår fast att de skarpare aktivitetskraven bidragit till att arbetssökande söker sig till branscher med sämre arbetsvillkor. De pekar på inläsningseffekter: två tredjedelar av de som erhåller understödet får detta i två år eller mer. Samtidigt stannar hälften i systemet mer än fyra år.<sup>97</sup>

En utifrån sett viktig aspekt för att upprätthålla legitimiteten i strukturreformerna var utfallet vad gäller det sänkta kostnadstrycket för arbetsgivarna. Företagen kände av resultaten på balansräkningen. Till exempel minskade arbetsgivaravgifterna med 2 procentenheter efter omläggningen.

Framåt 2008 sjönk arbetsgivaravgifterna ännu mer, vilket minskade kostnadsbördan för företagen om 25 miljarder € årligen.<sup>98</sup> Sammantaget stärkte utfallet företagens tillit för att hela Hartz-paketet var på riktigt och kännbar även i företagsekonomiska värden.

<sup>93</sup> Återgett i *Ydstedt* (2015)

<sup>94</sup> *Krebs & Scheffel* "Macroeconomic evaluation of Labor market reform in Germany" (2013)

<sup>95</sup> *Krause & Uhlig* "Transitions in the German labour market: Structure and crisis" i *Journal of Monetary Economics* (2012)

<sup>96</sup> *Zenzen* (2016)

<sup>97</sup> "Zehn Jahre Hartz IV", DGB (2015)

<sup>98</sup> *Weise* (2014)

# Slutsatser – Lärdomar för Sverige

Regeringen har höga ambitioner i jobbpolitiken: Sverige ska nå lägst arbetslöshet i EU år 2020. Det kräver i sin tur nästan en halv miljon nya jobb. Stärkt konkurrenskraft och fler jobb i växande företag är grunden för en varaktigt hög sysselsättning och låg arbetslöshet.

Utmaningarna tornar upp sig på svensk arbetsmarknad. Antalet bidragsförsörjda i utanförskap förväntas uppgå till en miljon inom några år.<sup>99</sup> Arbetslösheten spås öka och sysselsättningsgraden minska under perioden 2016–2020.<sup>100</sup> BNP per invånare förväntas dessutom sjunka till nära noll framåt 2019.<sup>101</sup>

Arbetslöshetens strukturella kärna är svårhanterlig. Särskilt unga utan fullvärdiga gymnasiebetyg och integrationen av nyanlända flyktingar är avgörande frågor framåt. Utmaningen framåt handlar till stor del om att sänka trösklar, sjosätta resultatintrikade insatser och utveckla fler vardagsjobb.

Det är i det avseendet tydligt att en större lönespridning i Tyskland gett gynnsamma resultat, inte minst för lågutbildade. Samtidigt har inte inkomstskillnaderna ökat nämnvärt.

Den här rapporten lyfter därför de tyska erfarenheterna som exempel för att uppnå en mer inkluderande arbetsmarknad och därmed långsiktigt stärka Sveriges konkurrenskraft.

Förbundsrepubliken gick från en ohållbar ekonomisk situation till Europas draglok. Sysselsättningsgraden och arbetskraftsdeltagandet har ökat. Integrationen av utrikes födda tyskar och nyanlända tycks genomgående vara bättre än här hemma. Arbetslösheten har fallit till EU:s lägsta nivå.

Allt detta skedde parallellt med integrationen av Östtyskland. Det är därför befogat att tala om ett ”arbetsmarknadsunder”. Och det går med all önskvärd tydlighet att peka på distinkta jobbeffekter med bäring även på längre sikt: rakt igenom finans- och skuldskriserna. Slutsatsen är glasklar: Tyskland vann EM-guldet i jobbskapande.<sup>102</sup>

Grunden för Schröders *Agenda 2010* är en bred, pragmatisk, forskningsbaserat och genomgripande reformprogram som rör de centrala institutionerna på arbetsmarknaden. Alla stenar har tillåtits att vända på. Kontroversiella områden som ingångslönernas nivå har varit central i problemformuleringen. Underliggande detta förelåg

<sup>99</sup> Antal helårspersoner o bidrags-ersättningssystem. Prognos i regeringens vårproposition (2016)

<sup>100</sup> Ekonomistyrningsverket prognos (2016)

<sup>101</sup> Konjunkturinstitutet (2016)

<sup>102</sup> Det finns en forskningsdebatt om de tyska reformernas effekter mot bakgrund av demografiska faktorer och penningpolitikens inverkan (växelkurs). Forskare som Bonin och Burda lägger tonvikten någorlunda olika på Hartz och lönemoderation genom bättre partsrelationer. *The Economist* (2013) pekar på fördelaktiga makro-förhållanden med en svag Euro. Bonin säger att år 50 procent är makro-effekt, 50 procent reformeffekt. Det går däremot absolut inte att förklara med teorier om till exempel sänkt medelarbetsstid. Den sammanvägda bilden är att dessutom reformerna slagit igenom mycket tydligt åren efter Hartz-programmet genomfördes.

en ansvarsfull lönebildning. Ett långsiktigt reformpaket utarbetades och förvaltades under stundtals stor vanda i den tyska inrikespolitiska debatten. Reformerna har därutöver varit tydligt evidensdrivna.

Tysklands och Sveriges arbetsmarknader skiljer sig åt. I Sverige är kollektivavtals-täckningen större, arbetslöshetsförsäkringen är inte obligatorisk och konfliktreglerna ser annorlunda ut. I Tyskland utgår arbetsmarknadens regelverk mer från inflytande av de tyska arbetsdomstolarna. Industrins sammansättning, med *Mittelstand* som bas, ser annorlunda ut med en större grad av medelstora exportföretag.

Lärlingssystem likt det tyska kan Sverige bara drömma om att utveckla på kort sikt. Sist men inte minst är kvinnors sysselsättningsgrad alltså lägre än i Sverige. Icke desto mindre är Tyskland på flera sätt mer likt Sverige än många andra länder. Det finns tydliga paralleller som kan verka som underlag för ett framtida reformprogram här hemma.

Följande principiella reformområden och förslag bör ingå i ett brett och offensivt jobbprogram för fler jobb i växande företag i Sverige:

*För det första*, minska risken för arbetsgivare att anställa. Även om utbudsreformerna varit mest tongivande i det tyska exemplet återfinns tydliga reformer på efterfrågesidan. Avregleringen av bemanningsbranschen i Tyskland har ökat andelen bemanningsanställda som idag uppgår till 2,5 procent, vissa år uppemot 3 procent. Andelen bemanningsanställda är nästan dubbelt så hög som i Sverige. På svensk arbetsmarknad står bemanningsbranschen för endast 1,5 procent.

Reformer som tar bort hinder i såväl kollektivavtal som i lagstiftning kan frigöra branschens utvecklingskraft. Med svenska mått mätt borde detta kunna ge uppemot 50 000–75 000 fler personer möjlighet att jobba som bemanningsanställd, samtidigt som flexibiliteten ökar för arbetsgivarna.

Bemanningsbranschen är en viktig språngbräda till arbete för unga och utrikes födda. Parallellt med ett övergripande regelförenklingsarbete bör tre pilotprojekt sjasättas i enlighet med Anders Lagos förslag om matchningsanställning, men med fokus på målgrupperna ovan. Det skulle förenklat innebära att bemanningsföretag kan anställa en arbetslös person med anställningsstöd för uthyrning. Resultatbaserad ersättning betalas vid varaktig anställning.<sup>103</sup>

Förändringar av det tyska anställningsskyddet har gjort mindre tyska företag mer benägna att anställa. I Sverige står små- och medelstora företag för en betydande del av jobbtillväxten, samtidigt som dessa företag är försiktiga med att anställa. Ett sätt för att frigöra jobbskapandet är en förändring av arbetsrätten som innebär utökad undantag från lagens turordningsregler och en förändring av kostnader vid tvister om uppsägning.<sup>104</sup>

Arbetsgivaravgifterna för tyska företag sjönk i takt med att utgifterna i socialförsäkringarna minskade. Kopplingen mellan avgift och förmån är viktigt. Försäkringsmässighet i socialförsäkringssystemet förbättrade tysk konkurrenskraft och ökade sannolikt legitimiteten för den tyska reformvågen över tid.

<sup>103</sup> SOU Matchningsanställning 2014

<sup>104</sup> SOU Kostnad vid tvist om uppsägning (2012)

För *det andra*, reformera svensk arbetsförmedling. Regeringen har aviserat en genomgripande översyn av Arbetsförmedlingen (AF). Det tyska exemplet visar på värdet av resultatstyrda insatser och en nyfikenhet att ständigt pröva och utvärdera nya åtgärder. Samtidigt mäter de och redovisar resultaten transparent för regioner och enskilda kontor.

I Sverige har såväl AF som Riksrevisionen redovisat stora skillnader mellan AF-kontor avseende effektivitet.<sup>105</sup> Ett nytt system bör utformas med tydliga jämförande parametrar för interna AF-enheter och för externa aktörer som bör konkurrera och mätas på lika villkor.

Det tyska AF-systemet pekar också på värdet av tydliga sanktionsmöjligheter och jobbsökaraktiviteter. I Sverige har sanktionerna vid tillämpningen av *lämpligt arbete* inte fungerat tillräckligt väl. Flera exempel i närtid visar även med tydlighet behovet av bättre uppföljningsmöjligheter för arbetssökanden.<sup>106</sup>

Därutöver bör samtliga insatser inom AF-systemet – inklusive arbetsmarknadsutbildning – prövas pragmatiskt utifrån resultat och kostnadseffektivitet. Målsättningen bör vara att krympa anslaget ner till tysk nivå vad gäller utgifter i relation till BNP i den aktiva arbetsmarknadspolitik.

För *det tredje*, stärk drivkrafterna för arbetslösa. Minska marginaleffekterna i bidragssystemen. Det tyska exemplet visar på tydliga effekter på strukturarbetslösheten av kraftiga förändringar i arbetslöshetsförsäkringen tillsammans med grundavdrag för arbetsinkomster – det gäller både generellt och i insatser som *minijobs*. Det är troligt att dessa reformer de viktigaste faktorerna bakom de stora effekterna på reservationslöner.

Det bör dock nämnas att Sverige har genomfört en försvagning av arbetslöshetsförsäkringen det senaste decenniet, varför effekterna på svensk arbetsmarknad inte med säkerhet kan få likartade resultat. Det är viktigt att poängtera att en stor del av problemen i bidragssystemen i Sverige återfinns i försörjningsstödet som uppbär en tilltagande andel av arbetslösa.

Översatt till svenska förhållanden bör jobbstimulans i försörjningsstödet öka, krav på *lämpligt arbete* i etableringsersättningen måste tillämpas tydligare och aktivitetsrapporteringen bör följas upp. Samtidigt bör signaleffekterna som kommer av regeringens nya insatser som kommer sent i arbetslöshetsperioden, till exempel Extratjänster för långtidsarbetslösa med garanterad kollektivavtalsenlig lön, analyseras noggrant.

*Slutligen*, utveckla fler vardagsjobb. Det går inte att argumentera för att just *minijobs* eller tidsbegränsade anställningar har varit det stora skälet till en betydande del sysselsättningsökningen på tysk arbetsmarknad, då antalet heltidsanställningar har ökat desto mer sedan 2005. Icke desto mindre är framväxten av fler enklare jobb och större lönespridning sannolikt avgörande delar bakom den högre sysselsättningsgraden för lågutbildade liksom större möjligheter till deltidsarbete.

<sup>105</sup> AF redovisar effektivitetspotential på vissa kontor tidigare år med upp till 50–80 procent jämfört ”AF:s bästa kontor” (2015)

<sup>106</sup> Exempel: Expressen Debatt om städföretag. Trettio arbetslösa skulle komma till rekryteringsmöte – en dök upp. Finns även uppgifter från GP (2015) om att AF inte hanterat sanktionerna som de ska. Därutöver visar IAF varje år på uppföljningsproblem vad gäller underrättelser, senast i maj 2016.

Det är tydligt att delar av effekterna av *minijobs* påminner om tankarna bakom den svenska RUT-reformen där svarta jobb blir vita. För svensk vidkommande bör RUT-avdragen vidgas till fler tjänster som till exempel tvätt. Dessutom bör taket höjas ordentligt – kanske till och med över det ursprungliga taket om 50 000 kronor.

Lönebildningen måste ta hänsyn till svagare gruppers inträde på arbetsmarknaden. Det kräver sannolikt införande av en proportionalitetsprincip i konfliktreglerna enligt Svante Öbergs förslag från 1998, inklusive samma princip för sympatistrejker. Tyskland har en proportionalitetsprincip – en sådan förtjänar även svensk arbetsmarknad.

Sist men inte minst bör en förenklad modell för yrkesintroduktion införas med generellt lägre kostnader för att anställa. Den teoretiska modellen kan utgå från nuvarande förordning om yrkesintroduktion. Nivån bör utformas utifrån tysk inträdeslön och/eller tysk lärlingslön. Ett avdrag för arbetsinkomst knutet till anställningsformen bör analyseras. *Minijobs* kan stå som exempel för byråkratisk enkelhet i användandet av den här typen av anställning. Målgruppen bör vara bred för att uppnå så stor samhällsacceptans som möjligt.



# Källor

- Andrews, Gerner, Schank, Upward* “More hours, more jobs?” (2012)
- Baker & McKenzie*, Legal overview Germany (2015)
- Bemanningsföretagen* ”Årsredovisning” (2015)
- Bonin*, “Labour market reforms and integration strategies – what can Sweden learn from Germany?” Presentation på SNS arbetsmarknadskonferens (2016)
- Bundesagentur für Arbeit (BA)*, “The role of the BA in preventing and fighting youth unemployment in Germany” (2013)
- Burda*, “The German Labor Market Miracle: An Assessment” (2016)
- Calmfors et al (DN Debatt) *Zettergrens analys är undermålig* (2016)
- Card, Kluve, Weber*, “What works? A Meta Analysis of Recent Active Labour market program evaluations” (2015)
- Eichhorst & Tobsch*, “Not so standard anymore? Employment duality in Germany” (2015)
- Ekonomistyrningsverket (ESV)* “Prognos: Statens budget och de offentliga finanserna” (2016)
- Eurostat*
- Fichtl*, “Mini- and Midi-jobs in Germany – Effects of Marginal Employment on Unemployment” (2015)
- Frycklund*, ”Integrationen av flyktingar i Tyskland och Sverige” (2016)
- Häussling*, ”Driftsinskränkningar i Sverige och Tyskland” (2010)
- Institute for Employment Research (IAB)*, “The German labour market: Structures and developments” (2016)
- Konjunkturinstitutet*, ”Fördjupningsruta: Arbetsmarknadsreformer i Sverige och i Tyskland” (2016)
- Konle-Siedl*, “Changes in the governance of employment services in Germany since 2003” (2008)
- Krause & Uhlig*, “Journal of Monetary Economics: Transitions in the German labour market: Structure and crisis” (2012)
- Krebs & Mannheim*, “Macroeconomic Evaluation of Labour market reform in Germany” (också beskriven i IMF working paper samma år) (2013)
- Krug & Stephan*, “Is the contracting-out of intensive placement services more effective than provision by the PES? Evidence from a randomized field experiment” (2013)
- Malm Lindberg, Karlson, Grönbäck* “Svenska konfliktregler i ett internationellt perspektiv” (2015)

- Marsden*, “The future of the German industrial relations model” (2015)
- Möller*, “Did the German Model Survive the Labour market Reforms?” (2015)
- OECD
- Stops* (IAB), “Revisiting German labour market reform effects” (2015)
- The Economist*, “Business in Germany and France – Europe’s workplace revolution” (2004)
- The Economist*, “Germany: Special Report” (2006)
- The Economist*, “Special report on Germany: Dissecting the miracle” (2013)
- Thode* (*Bertelmann Stiftung*), “Labour Market Reform in Germany – key learnings” (2014)
- Ydstedt*, ”Hartz tio år efter reformerna” (2015)
- Weise* (*McKinsey*), “Behind the German jobs miracle” (2014)
- Winterhagen, Heinze, Spermann, ZEW, Centre for European Economic Research* “Deregulating job placement in Europe: a microeconomic evaluation of an innovative voucher scheme in Germany” (2006)
- Zettergren*, “Flawed role model – the economic performance of Germany and Sweden” (2015)
- Zimmerman & Eichhorst*, “And then there were four...How many (and which) measures of active labour market policy do we still need” (2007)
- Zimmermann & Rinne*, “Is Germany the North Star of Labour market policy?” (2013)
- Zimmermann* (IZA), “Presentation on Labour market reforms” (2015)

#### Intervjuer

- Jupp Zenzen*, BDA (2016)
- Lars Andresen*, BA (2013)
- Cornelia Spross*, BA (2013)
- Patricia Steiner*, arbetsmarknadsexpert med bakgrund från BA, idag verksam vid tyska ambassaden i Stockholm (2016)
- Reinhard Mader*, Ingeus Berlin – besök om aktiv arbetsmarknadspolitik (2013)
- Hiersemann*, BZZ Berlin – besök om lärlingsprogram (2013)
- Minister Nils Schmidt och delegation från Baden-W* (Möte i Stockholm 2016)

Särskilt tack till Patricia Steiner på tyska ambassaden för värdefulla perspektiv samt kolleger på Svenskt Näringsliv som gett konstruktiva infallsvinklar och rättelser; Susanne Spector, Eva Häussling, Frida Nannesson, Johan Britz, Pär Henriksson, Jonas Frycklund, Catharina Bäck och Carina Lindfelt. Även Anders Ydstedt har bidragit med värdefull research under hösten 2015.



