

## KAPITEL VIII

### UDVIKLINGSTRÆK OG BEHOV FOR ÆNDRINGER I DANSK ARBEJDS-MARKEDSPOLITIK

#### Hovedtræk ved udviklingen i 1990'erne:

Analyserne og vurderingerne i kapitlerne II-VII af udviklingen på det danske arbejdsmarked i 1990'erne kan sammenfattes som følger:

#### Strukturforbedringer...

- Siden 1993 er ledigheden faldet med 200.000 personer. Konjunkturudviklingen kan forklare et fald på 50.000-100.000 personer, og en række ordninger (orlov, overgangsydelse og efterløn), der reducerer arbejdsstyrken, har forårsaget et fald på op imod 50.000 personer. Resten af ledighedsfaldet, dvs. 50.000-100.000 personer, må derfor tilskrives forbedrede strukturer i økonomien.
- De præcise årsager til strukturforbedringerne er svære at identificere, men en række elementer i den aktive arbejdsmarkeds- og socialpolitik (opstrammet rådighedsafprøvning, afkorting af dagpengeperioden, fjernelse af genoptjeningsret ved aktivering og ungeindsatsen) og decentralisering af løndannelsen, må formodes at have bidraget.

#### ...men også uløste problemer

Selvom der er flere positive træk i udviklingen, er der også identificeret en række problemer på det danske arbejdsmarked:

- Aktivering lever ikke op til sit formål, da de aktiveredes beskæftigelsesmuligheder ved mange aktiveringsformer forværres.
- Dagpengesystemet giver utilstrækkelige incitamenter til job-søgning og til løndannelse, der fremmer beskæftigelsen.
- Udviklingen i arbejdsstyrken frem til 2010 er ikke tilstrækkelig til at møde de demografiske udfordringer som følge af flere ældre i samfundet.
- En stor gruppe personer i de erhvervsdygtige aldersgrupper er stadig på passiv overførselsindkomst.

Kapitlet afsluttes med politikanbefalinger, der sigter på at løse de påpegede problemer.

### **Fald i ledighed samtidig med omslag fra passiv til aktiv politik**

Siden 1993 er ledigheden i Danmark faldet kraftigt. Spørgsmålet er, hvilke forhold der har forårsaget denne udvikling, og i hvilket omfang dansk økonomis muligheder begrænses af, at demografien påvirker arbejdsstyrken. Siden starten af 1990'erne er der sket et gradvist omslag fra passiv til aktiv arbejdsmarkedspolitik, der er udmøntet gennem en række reformer, startende i 1994. Et centralt element i den aktive arbejdsmarkeds- og socialpolitik har været princippet om "ret og pligt" til aktivisering og uddannelse. Ændringerne i politikken har herudover omfattet forkortelse af ydelsesperioden i dagpengesystemet, fjernelse af genoptjeningsret ved aktivisering og strammere rådighedsregler samt en særlig indsats for unge ledige. Der er sket ændringer i kompensationsgraden ved ledighed for unge kontanthjælpsmodtagere og familier på kontanthjælp. Den seneste justering af arbejdsmarkedspolitikken er sket i efteråret 2002 med reformen "Flere i arbejde".

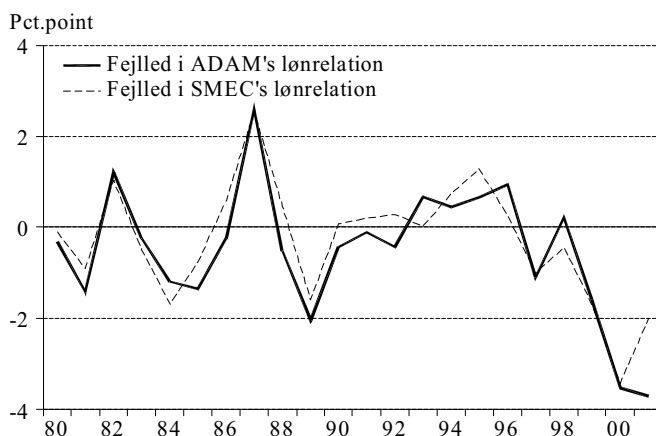
### **Ledighedsfald skyldes ændringer i konjunktur, i passive ordninger og i rammerne for arbejdsmarkedet**

Ledigheden er faldet med over 200.000 personer siden 1993, svarende til godt 7 pct.point. En væsentlig del af ledighedsfaldet, 50.000-100.000 personer svarende til 2-3 pct. point, kan tilskrives den gunstige konjunkturudvikling. Samtidig har en række passive ordninger som orlov, overgangsydelse og efterløn drænet arbejdsstyrken og kunstigt reduceret ledigheden med op imod 50.000 personer svarende til 1-1½ pct.point. Den resterende del af ledighedsfaldet, 50.000-100.000 personer svarende til 2-3 pct. point, kan formentlig tilskrives de ændrede rammer på arbejdsmarkedet. Ændringerne i arbejdsmarkedspolitikken har uden tvivl bidraget hertil, men også decentralisering af løndannelsen – dvs. større sammenhæng mellem aflønning og virksomhedernes økonomiske forhold – må formodes at være en medvirkende faktor bag faldet i strukturledigheden.

### **Lønrelationer er brudt sammen**

Et tegn på strukturændringerne på arbejdsmarkedet er, at sammenhængen mellem lønstigninger og ledighed, der er indarbejdet i de makroøkonomiske modeller såsom ADAM og SMEC, er brudt sammen. I slutningen af 1990'erne har lønstigningerne

Figur VIII.1 Fejlskøn i ADAM's og SMEC's nuværende lønrelation



Kilde: Egne beregninger.

således været systematisk mindre, end den historiske sammenhæng har tilsagt, jf. figur VIII.1. Dette kan være et tegn på, at rammerne for arbejdsmarkedet er blevet forbedret.

### Vanskeligt at fastslå kilder til fald i strukturel ledighed

Selvom meget tyder på, at den aktive arbejdsmarkeds- og socialpolitik som helhed har været væsentlig for faldet i strukturledigheden, har det ikke været muligt at sætte tal på de enkelte elementers bidrag. Dette skyldes bl.a., at ændringerne i politikkerne er blevet gennemført som sammenhængende "pakker", hvor de enkelte elementer har underbygget og forstærket hinanden. Det er vanskeligt at forestille sig metoder, der med rimelig præcision kan sætte tal på de enkelte delpolitikkers bidrag til ledighedsfaldet.

### Nuværende ledighed sandsynligvis tæt på det strukturelle niveau

Selvom der er betydelig usikkerhed forbundet med fastlæggelse af strukturledighedens niveau, tyder meget på, at den faktiske ledighed for øjeblikket er tæt på strukturledigheden. Dette betyder, at yderligere efterspørgselsdrevne ledighedsfald vil udløse stigende inflationspres. Holdbare ledighedsfald kræver derfor flere forbedringer af de arbejdsmarkedspolitiske rammer.

**Decentralisering af løndannelsen og øget betydning af individuel produktivitet**

Løndannelsen er blevet mere decentral i takt med indførelse af nye lønsystemer, der medfører, at en større del af lønudviklingen bestemmes på de enkelte virksomheder. Der er flere indikationer af, at løndannelsen i større omfang end tidligere afspejler virksomhedernes økonomiske forhold og medarbejdernes individuelle produktivitet. Analyser af den historiske aflønning af virksomhedsspecifikke kvalifikationer og den individuelle gennemsnits- og marginals-kats påvirkning af løndannelsen tyder på, at individualiseringen af løndannelsen har større betydning i 1990'erne end i 1980'erne. Endvidere er der også tegn på, at lønspredningen i 1990'erne er steget på de overenskomstområder, hvor lønsystemerne er ændret i decentral retning.

**Aktivering motiverer og sorterer ledige**

De gunstige beskæftigelseseffekter af 1990'ernes aktive arbejdsmarkeds- og socialpolitik er bemærkelsesværdige i lyset af, at spredningen i den disponible indkomst ikke er øget. Dette skyldes bl.a., at kompensationsgraden ved ledighed for store grupper er fastholdt samtidig med, at princippet om "ret og pligt" til aktivering og uddannelse blev indført. Aktivering har således medført en mere effektiv rådighedsafprøvning af de ledige, og dermed gjort det mindre attraktivt at modtage dagpenge i længere tid. Dette er i tråd med, at lediges jobsøgningsindsats intensiveres lige før aktiveringstidspunktet, og at mange ledige derved finder beskæftigelse, inden de aktiveres. På samme vis må det formodes, at aktiveringen tilskynder til, at nogle ledige med lille eller ingen reel interesse i at stå til rådighed forlader dagpengesystemet ved udsigten til aktivering (sorteringseffekt).

**Aktivering forbedrer generelt ikke beskæftigelsesmuligheder**

Selvom aktiveringsindsatsen har positive effekter ved at teste lediges rådighedsforpligtelse, ved at motivere til øget jobsøgning og ved, at de ledige sorterer sig efter graden af tilknytning til arbejdsmarkedet, lever aktivering ikke op til sit egentlige formål: at øge aktiveredes beskæftigelsesmuligheder. Det er konklusionen på analyser af effekterne af aktiveringsindsatsen over for de forsikrede ledige, som har gennemført aktiveringsforløb i sidste halvdel af 1990'erne. Analyserne viser, at visse typer aktivering endda forværrer de lediges muligheder for at vende tilbage til beskæftigelse. Den negative effekt skyldes først og fremmest, at de aktiverede ikke søger job eller ikke får

tilbudt job under aktiveringsforløbet, og at den efterfølgende opkvalificeringseffekt er begrænset eller endda kan indsnævre jobsøgningen efter aktivering.

### **Men privat jobtræning virker**

Privat jobtræning er den eneste aktiveringsform, der øger lediges beskæftigelsesmuligheder, men virker hovedsagelig opkvalificerende på de ledige, der opnår ansættelse på normale vilkår umiddelbart efter afsluttet jobtræning. Offentlig jobtræning forringer beskæftigelsesmulighederne for alle undersøgte grupper. Uddannelsesaktivering kan opkvalificere visse grupper, men den negative fastholdelseeffekt under aktiveringsforløbet betyder, at den samlede nettovirkning for individuelle beskæftigelsesgrader er negativ.

### **Aktivering giver samfundsøkonomisk underskud**

I en samlet vurdering af aktiveringsindsatsen er det vigtigt, at opkvalificeringseffekten sammenholdes med omkostningerne ved aktivering, herunder fastholdelseeffekten. Det er forsøgt at sætte tal på nogle af de samfundsøkonomiske konsekvenser af aktiveringen. Et forsigtigt skøn er, at aktiveringsindsatsen under et koster samfundet netto 6 mia. kr. årligt, jf. tabel VIII.1. Det er kun privat jobtræning, der giver samfundsøkonomisk overskud, resten af aktiveringsordningerne giver underskud. Der er i beregningerne ikke taget højde for en række mulige positive effekter af aktivering på arbejdsmarkedet (test af rådighedsforpligtelse, tilskyndelse til øget jobsøgning og sorteringseffekt). Selvom disse effekter måtte vise sig at være forholdsvis gunstige, ændrer det ikke ved det forhold, at beskæftigelsesmulighederne for de ledige, der aktiveres, forringes. Hvis der er andre formål med aktivering end at bringe ledige i beskæftigelse, eksempelvis at øge lediges selvværd og give dem bedre mulighed for social kontakt, kan dette selvfølgelig påvirke vurderingen af aktiveringsordningerne.

### **Dagpengesystemet giver utilstrækkelige incitamenter til jobsøgning og beskæftigelsesvenlig løndannelse**

Et andet problem ved den nuværende arbejdsmarkedspolitik er, at dagpengesystemet ikke er indrettet hensigtsmæssigt. Der er foregået visse forbedringer i løbet af 1990'erne, eksempelvis forkortelse af dagpengeperioden. Justeringerne har dog været betydeligt større i kontanthjælpssystemet, hvor "Flere i arbejde" har medført en væsentlig forøgelse af tilskyndelsen for personer på kontanthjælp til at arbejde. Visse grupper på dag-

Tabel VIII.1 Samfundsmæssig fordele og omkostninger ved forskellige aktiveringsordninger for personer, aktiveret i 1998, nutidsværdier 2002, mia. kr.

	Privat jobtræning	Offentlig jobtræning	Uddannelses- aktivering	Anden aktivering	I alt
Fordele	1,23	-0,77	-2,61	-2,03	-4,18
Omkostninger	0,01	0,04	1,65	0,03	1,73
Nettogevinst	1,22	-0,81	-4,26	-2,06	-5,91

Anm.: Alle beløb er nutidsværdier pr. 4. kvartal 2002 udtrykt i det tilsvarende prisniveau. Ved opgørelse af nutidsværdier diskonteres med 6 pct. Fordelene ved en aktiveringsordning kan blive negative, hvis beskæftigelsesmulighederne reduceres som følge af aktivering, eksempelvis som følge af indsnævret jobsøgning efter aktivering. Se i øvrigt anmærkning til tabel VI.12.

Kilde: Egne beregninger.

penge har stadig kun beskeden økonomisk incitament til at tage imod arbejde til en lav løn. Et andet problem ved både dagpenge- og kontanthjælpssystemet er, at staten bærer de fulde marginale omkostninger ved ændringer i ledigheden i form af udgifter til dagpenge og kontanthjælp. Hvis arbejdsmarkedets parter medfinansierer de marginale omkostninger som følge af ændringer i ledigheden, vil parterne vægte hensynet til beskæftigelsen højere ved lønforhandlingerne.

### Høj jobmobilitet og lav bopælsmobilitet i Danmark

De mangelfulde incitamenter til at søge beskæftigelse illustreres bl.a. af, at den geografiske mobilitet for beskæftigede og ledige er meget lav. Analyserne viser, at den geografiske mobilitet i form af bopælsmobilitet i de seneste år har været aftagende, og at den i international målestok ligger i den lave ende. Relativt lave afskedigelsesomkostninger i Danmark betyder dog, at der er forholdsvis mange jobskift.

### De ledige mangler incitamenter til at være mobile

Ledige flytter sjældent for at opnå beskæftigelse, og mod forventning falder tilbøjeligheden til at flytte med ledighedsperiodens længde. En del af forklaringen er den forholdsvis høje kompensationsgrad. En højere kompensationsgrad for de ledige reducerer således tilbøjeligheden til at finde beskæftigelse i andre geografiske områder væsentligt mere end tilbøjeligheden til at finde beskæftigelse lokalt.

**Arbejdsstyrken vokser med godt 50.000 personer frem til 2020, hvilket er mindre end regeringens mål**

Udviklingen på det danske arbejdsmarked i 1990'erne har betydet omslag fra høj ledighed til mangel på arbejdskraft. Arbejdsstyrkefremskrivningen viser, at arbejdsstyrken kan vokse med 22.000 personer i perioden 2001-10 og med yderligere 28.000 personer fra 2010 til 2020. Til grund for fremskrivningen ligger en række antagelser om færre personer på førtidspension, en forbedret integration på arbejdsmarkedet, en opbremsning i faldet i erhvervsfrekvensen for personer over 60 år, og uændret arbejdstid for de beskæftigede, selvom det årlige timetal historisk er faldet. Disse antagelser, der i nogen grad kan siges at være optimistiske, betyder, at der i fremskrivningen er en beskeden vækst i arbejdsstyrken til trods for, at den demografiske udvikling isoleret set trækker i retning af et fald. Det er samlet set vurderingen, at regeringens mål om, at arbejdsstyrken skal vokse med 66.000 personer i perioden 2000-10, ikke kan nås inden for de nuværende rammer.

**Anbefalinger**

De påpegede problemer vedr. dagpengesystemet, aktiveringsindsatsen og arbejdsstyrkens udvikling giver anledning til en række politikanbefalinger. Kernen i forslagene er at

- ændre dagpengesystemet, så tilskyndelsen til jobsøgning og ansvarlig lønudvikling forstærkes under hensyn til ønsket om at bevare en ligelig indkomstfordeling,
- bygge videre på princippet om "ret og pligt" til aktivering og uddannelse, men sikre, at de aktiveredes beskæftigelsesmuligheder forbedres eller som minimum ikke forringes,
- øge erhvervsdeltagelsen for de 60-64 årige samt for indvandrere og deres efterkommere.

**Indfør faldende ydelsesprofil i dagpengesystemet**

Den økonomiske tilskyndelse til at arbejde kan forbedres ved at indføre en aftagende profil i dagpengeydelse over tid. Hvordan aftrapningen konkret skal udformes, må dog afvente nærmere analyser af virkningen på beskæftigelsen og de fordelingsmæssige virkninger af aftrapningen. Et sådant tiltag vil ikke berøre kortsigtsledige økonomisk, men give alle et øget incitament til at finde arbejde.

**Overvej finansieringsreform for**

Decentralisering af løndannelsen øger behovet for en reform af dagpengenes finansiering, der pålægger arbejdsmarkedets parter at bære en større del af ændringen i dagpengeudgifterne,

## **dagpengesystemet**

når ledigheden ændres. Elementer af en sådan reform kan være indførelse af karenstage for personer, der bliver ledige, og en udvidelse af virksomhedernes betaling af dagpenge til afskedigede medarbejdere.

## **Udvid G-dagsbetaling for virksomhederne**

Det er vanskeligt at se noget argument for, at virksomheder skal betale dagpenge for de to første ledighedsdage for a-kassemedlemmer, men ikke for personer, der ikke er medlem af en a-kasse. Desuden kan en udvidelse af virksomhedernes G-dagsbetaling ventes at reducere omfanget af midlertidig hjemsendelse. I denne forbindelse skal det nævnes, at en finansieringsreform godt kan udformes således, at arbejdstagernes og arbejdsgivernes gennemsnitlige bidrag er uændret, selvom det marginale bidrag stiger. F.eks. kunne medlemsbidraget til a-kasserne sættes ned i takt med indførelsen af karenstage. Ligeledes kunne virksomhedernes skatter nedsættes ved udvidelse af G-dagsbetalinger.

## **“Flere i arbejde” reducerer aktivering**

Arbejdsmarkedsreformen “Flere i arbejde” reducerer omfanget af aktivering, idet kravet om aktivering i 75 pct. af tiden i aktivperioden afskaffes. I stedet indføres der dog et krav om, at de ledige efter det første ledighedsår skal aktiveres hver gang, de har været i seks måneders sammenhængende passiv forsøgelse. Der er med andre ord ikke ændret på princippet om, at alle ledige i aktivperioden løbende skal aktiveres. Der er ikke lagt op til en reform af indholdet af aktivering.

## **Øget fokus på jobsøgning og sanktioner**

På baggrund af analyserne i rapporten anbefales en gennemgribende revision af de enkelte aktiveringstypers indhold og omfang, der er mere vidtgående, end der er lagt op til i “Flere i arbejde”. Der bør i meget højere udstrækning fokuseres på tidligt i ledighedsforløbet at støtte de lediges jobsøgning og forpligte dem langt mere i jobsøgningsprocessen. Erfaringer fra andre europæiske lande viser, at selv simple jobsøgningskurser ofte har gavnlig virkning. Der er i særlig grad positive effekter af ordninger, hvor der stilles minimumskrav til jobsøgningsaktiviteterne kombineret med sanktionsmuligheder i form af fratagelse i dagpengene i en periode, hvis jobsøgningskravene ikke tilfredsstilles. Sådanne ordninger har ingen fastholdelseeffekt, og de virker direkte i retning af at øge graden, hvormed de ledige står til rådighed for arbejdsmarkedet. Samtidig er disse



ordninger formentlig forholdsvis billige at anvende, og de har ikke væsentlige fordelingsmæssige konsekvenser.

### **Offentlig jobtræning bør afskaffes, hvis det ikke kan gøres bedre**

Der kan ikke spores nogen positive effekter af offentlig jobtræning på beskæftigelsessituationen for de aktiverede ledige. Tværtimod er der en kraftig fastholdelseeffekt under aktiveringsforløbet, og efterfølgende har de aktiverede dårligere beskæftigelsesmuligheder, end hvis de ikke var blevet aktiveret. De aktiverede i offentlig jobtræning, der har held til efterfølgende at finde beskæftigelse, er tilmed ansat i kortere tid, end hvis de ikke var blevet aktiveret. Dette må give anledning til at overveje, hvordan offentlig jobtræning kan forbedres, herunder hvilke elementer i ordningen der kan bygges videre på. Det samfundsøkonomiske nettotab ved offentlig jobtræning i den nuværende form er knap 1 mia. kr. årligt, jf. tabel VIII.1.

### **Uddannelsesaktivering har kun virkning for bestemte grupper**

Uddannelsesaktivering er den klart mest anvendte aktiverings-type, men det er kun for kvinder, faglærte og få aldersgrupper, at der viser sig en opkvalificerende effekt heraf. Samtidig er der altid en kraftig negativ fastholdelseeffekt, således at der for alle grupper er en samlet negativ virkning på den individuelle beskæftigelsesgrad af uddannelsesaktivering. Uddannelsesaktiveringen bør derfor omlægges eller reduceres. Uddannelsesaktivering bør nøje målrettes, så den opkvalificerer ledige med henblik på beskæftigelse. Det betyder sandsynligvis, at tilbuddene i forhold til i dag skal være længerevarende, have et større fagligt indhold og i højere grad erhvervsrettes. Især for de dårligst kvalificerede ledige er der behov for uddannelser af længere varighed, hvis beskæftigelsesmulighederne for denne gruppe skal løftes.

### **Løbende uvildige effektevalueringer efterlyses**

Resultaterne vedrørende effekterne af aktiveringen af de forsikrede ledige er skuffende, men de er i tråd med erfaringerne med aktiv arbejdsmarkedspolitik i mange andre europæiske lande. En nyere international undersøgelse konstaterer, at mange aktiveringsordninger i Europa fra politisk side er indført uden viden om effekterne, og den efterlyser et tættere samarbejde mellem politikere og uafhængige forskningsinstitutioner, således at der kan foretages uvildige effektevalueringer af aktiveringsindsatsen. Eksempelvis er der i Sverige oprettet et institut for evaluering af arbejdsmarkedspolitik (IFAU). I lyset af,

at Danmark er et af de lande i Europa, der i pct. af BNP bruger flest ressourcer på aktiv arbejdsmarkedspolitik, er det i høj grad også påkrævet løbende at få foretaget uvildige effektevalueringer suppleret med cost-benefit-analyser, således at politikken kan tilrettelægges mest hensigtsmæssigt.

### **60-64 årige, indvandrere og efterkommere er kilden til øget arbejdsstyrke**

Bestræbelserne på at øge arbejdsstyrken kan med fordel tage udgangspunkt i det forhold, at der i de kommende år vil være en vækst i antallet af personer over 60 år samt i antallet af indvandrere og deres efterkommere i Danmark. Da det netop er disse grupper, der har en erhvervsfrekvens betydeligt under gennemsnittet, vil det være naturligt at målrette indsatsen mod dem.

### **Førtidspension bør erstatte efterløn**

Førtidspensionssystemets opgave er at tage hånd om personer, der af den ene eller anden grund mister erhvervsevnen. Personer i den arbejdsdygtige alder med fuld erhvervsevne bør som udgangspunkt ikke kunne modtage offentlige overførselsindkomster, og efterlønsordningen bør derfor afskaffes. Efterlønnen opfylder således ikke længere sit oprindelige formål, der var at sikre nedslidte, især ufaglærte, mulighed for at forlade arbejdsmarkedet omkring 60 års alderen. Personer mellem 60 og 65 år, der er nedslidte efter mange år på arbejdsmarkedet, bør naturligvis have en mulighed for at forlade arbejdsmarkedet – ligesom andre i den arbejdsdygtige alder med nedsat arbejdsevne.

### **Behov for annoncering af regler for tilbagetrækning**

Førtidspensionen skal sikre de nedslidte personer et acceptabelt forsørgelsesgrundlag. Administrationen af det nuværende førtidspensionssystem er sandsynligvis påvirket af eksistensen af bl.a. efterløn, og det er tænkeligt, at kriterierne for tildeling af førtidspension skal tages op til revurdering, i forbindelse med en afskaffelse af efterlønnen. Det er vigtigt, at politikerne forholdsvis hurtigt annoncerer, hvordan de fremtidige rammer for førtidig tilbagetrækning bliver udformet. Herved bliver det muligt for de erhvervsaktive grupper at planlægge deres tilbagetrækning fra arbejdsmarkedet. En afskaffelse af efterlønnen bør ske over en begrænset årrække, og yngre personer, der som følge heraf ikke vil kunne gå på efterløn, og som har indbetalt efterlønsbidrag, skal naturligvis have de indbetalte bidrag tilbage.

**Stort potentiale i at  
forbedre  
indvandreres  
kvalifikationer**

Befolkningsudviklingen i de kommende år betyder, at der er et stort potentiale for vækst i arbejdsstyrken ved at forbedre integrationen af indvandrere og deres efterkommere på arbejdsmarkedet. Analyserne viser, at indvandrernes generelt lavere erhvervs- og beskæftigelsesfrekvenser primært dækker over, at de gennemsnitligt har betydeligt lavere uddannelsesniveau og mindre erhvervs erfaring. Dertil kommer, at en langt større andel af indvandrerne er på kontanthjælp, end tilfældet er for befolkningen som helhed, hvilket øger samspilsproblemerne for gruppen set under et. En forøgelse af indvandreres erhvervsfrekvens fordrer således først og fremmest, at gruppens kvalifikationer forbedres. Dette bør ske i form af uddannelse, der klart styrker mulighederne på arbejdsmarkedet. Endvidere kan også ordninger, der medvirker til at overvinde indtrædelsesbarrieren til arbejdsmarkedet, virke positivt. Sådanne ordninger kan være jobtræning, virksomhedspraktik eller lignende.

