

KAPITEL II

UDFLYTNING AF ARBEJDSPLADSER

II.1 Indledning

Stor fokus på outsourcing

Virksomhedernes udflytning af arbejdsfunktioner til udlandet er blevet et meget omdiskuteret emne i løbet af de seneste år. Næsten dagligt er der i pressen artikler om outsourcing og andre aspekter af globaliseringen, og der publiceres stadig flere konsulentrapporter, management-bøger og videnskabelige artikler om forskellige problemstillinger i relation til outsourcing.¹

Grunde til fokus på outsourcing

Den stigende fokus på outsourcing har forskellige årsager. Outsourcing er en måde for virksomhederne at reducere omkostninger på under et stadigt stigende internationalt konkurrencepres. I det omfang det sker, forsvinder arbejdspladser, men alene muligheden for outsourcing påvirker arbejdsmarkedets funktionsmåde og kan være en kilde til en følelse af utryghed i ansættelsesforhold. Den teknologiske udvikling gør det muligt at flytte stadig flere arbejdsfunktioner til udlandet, og stadig flere grupper på arbejdsmarkedet, inklusive højt kvalificeret arbejdskraft, berøres efterhånden potentielt direkte af udviklingen.

Spørgsmål om rammevilkår mv.

I et samfundsøkonomisk perspektiv skal virksomhedernes omkostningsbesparelser sættes op mod de omkostninger, som samfundet har i forbindelse med de krævede tilpasninger på arbejdsmarkedet. Ofte rejses det spørgsmål, om de institutionelle forhold på arbejdsmarkedet, velfærdsstatens indretning og rammevilkårene for erhvervslivet sikrer tilstrækkelig fleksibilitet.

Kapitlet er færdigredigeret den 15. november 2004.

- 1) Fænomenet er dog ikke mere nyt, end at *The Economist* i artiklen "The Ins and Outs of Outsourcing" allerede i 1991 skrev om den stigende tendens til outsourcing.

Formålet med dette kapitel

Debatten om outsourcing efterlader nogle gange det indtryk, at outsourcing er i kraftig vækst, og fokus er oftest på de negative konsekvenser, som er nemmere at få øje på end de potentielle gevinster, der følger af en større international arbejdsdeling. Udviklingen bliver derved et argument for at forbedre vilkårene for dansk erhvervsliv og gennemføre nye arbejdsmarkedspolitiske tiltag. Formålet med dette kapitel er at belyse outsourcing kvalitativt og kvantitativt og undersøge, om der kan påvises effekter af outsourcing på løndannelsen og beskæftigelsen.²

II.2 Begrebsafklaring

Opsplitning af produktionsprocessen

Outsourcing knytter sig overordnet til muligheden for at opsplitte produktionen på forskellige lokaliteter.³ En sådan fragmentering af produktionsprocessen indebærer, at de enkelte arbejdsopgaver kan udføres på det sted og af de personer, der under hensyntagen til transportomkostninger mv. er bedst egnede til den specifikke delproduktion. Outsourcing kan f.eks. være at flytte løntunge arbejdsopgaver til lavtlønslande. Det kan også være et spørgsmål om at udnytte stordriftsfordele, f.eks. ved at samle kernekompetencer inden for udvikling på et sted.

Mange dimensioner og strategiske overvejelser

En beslutning om outsourcing har mange dimensioner og kræver en række strategiske overvejelser bl.a. i forhold til alternativer, og hvordan en anden organisering af produktionen påvirker udførelsen af arbejdsopgaver i øvrigt. Hertil kommer vurderinger af risikoen for at miste kontrol og know-how.

- 2) Andre aspekter af globaliseringen er tidligere blevet belyst i Det Økonomiske Råd (2001) samt i Rasmussen og Andersen (2002).
- 3) Krugman (1995) har lidt farverigt kaldt det opsplittning af værdikæden – “slicing up the value chain”.

Outsourcing: Udflytning af arbejdsopgaver til udlandet

I dette kapitel karakteriseres al udflytning af arbejdsopgaver til udlandet som international outsourcing.⁴ Denne definition indeholder reelt set kun en afgrænsning i forhold til sted, idet arbejdsopgaverne forudsættes at blive flyttet til udlandet. Der skelnes således ikke mellem udflytning af produktion til lavtlønslande og højomkostningslande og heller ikke mellem outsourcing til leverandør eller eget selskab i udlandet. Implicit antages det, at arbejdsopgaverne hidtil er blevet udført i virksomheden og potentielt fortsat kunne være blevet det. De mere eller mindre færdigproducerede importerede dele, som den hjemlige produktion i forbindelse med outsourcing baseres på, vil typisk (og i en snæver fortolkning) være fremstillet inden for samme branche som den færdigproducerede vare. Den brede definition på outsourcing indebærer, at outsourcing kan ske på et utal af måder. Eksempelvis kan en virksomhed oprette et salgskontor i Tyskland, flytte sin forskningsafdeling til et datterselskab i USA, få administrative opgaver (f.eks. bogføring) udført på et backoffice i Indien, få leveret underkomponenter fra Taiwan eller få T-shirts syet i Polen. I boks II.1 gengives en række eksempler på andre definitioner på outsourcing, der anvendes i danske analyser.

Aktiviteter som ikke karakteriseres som outsourcing

Derimod betragtes det med den valgte definition ikke som outsourcing, hvis en virksomhed beslutter at købe underkomponenter fra en dansk leverandør, ansætte udlændinge i virksomheden, automatisere produktionen, lukke arbejdspladser som konsekvens af importkonkurrence eller indgå en strategisk alliance med en partner, der eksempelvis kan bestå i fælles marketing. Sådanne og lignende beslutninger kan være et alternativ til egentlig outsourcing og vil ofte have lignende kvalitative konsekvenser.

Investeringer i udlandet ikke nødvendigvis forbundet med outsourcing

Afhængigt af hvad der sker med produktionen, er der ikke nødvendigvis outsourcing forbundet med f.eks. at overtage en skofabrik i Portugal eller at bygge en ny maskinfabrik i Kina. I begge tilfælde foretager virksomheden en direkte investering i udlandet (FDI). Ejerskab giver bedre mulighed

4) I det følgende skrives kun outsourcing, underforstået at det drejer sig om international outsourcing. Nogle kilder kalder outsourcing til udlandet for offshore outsourcing eller offshoring.

Forum for Outsourcing (2004): (i) Strategisk brug af eksterne ressourcer til at udføre aktiviteter, der tidligere blev håndteret af interne medarbejdere og ressourcer. (ii) Når en virksomhed i forbindelse med en reorganisering eller rationalisering lader samarbejdspartnere påtage sig løsningen af visse kernekompetencer.

Center for Uddannelse, Teknologi og Arbejdsmarked (april 2004): Dele af produktions- og arbejdsprocesserne foregår uden for virksomhedens arbejdssted hos en leverandør; leverandøren kan være en selvstændig, ekstern underleverandør, et moder-, datter- eller søsterselskab; leverandøren kan være såvel indenlandsk som udenlandsk; indkøb af standardkomponenter og råvarer betragtes ikke som outsourcing.

Innovationsrådet (maj 2004): At lægge en opgave ud til en underleverandør.

Rambøll Management (maj 2004): En virksomheds overdragelse af en funktion eller proces til nogen (en anden virksomhed) uden for virksomheden. Eksempelvis driften, udviklingen og vedligeholdelsen af virksomhedens IT-system til et andet firma.

ITEK, Dansk Industri (juni 2004): En beslutning om at lade en dansk eller en udenlandsk leverandør, samarbejdspartner eller et delvist ejet selskab (mindre end 10 pct. ejerskab) overtage hele eller dele af virksomhedens arbejdsopgaver; produktion, administration, udvikling mv.

Tænketanken Fremtidens Vækst (juni 2004): Køb af hjælpevarer fra udlandet.

AErådet (oktober 2004): Virksomhederne lægger hidtil egenproducerede opgaver ud til underleverandører eller køber nye produkter/opgaver af underleverandører.

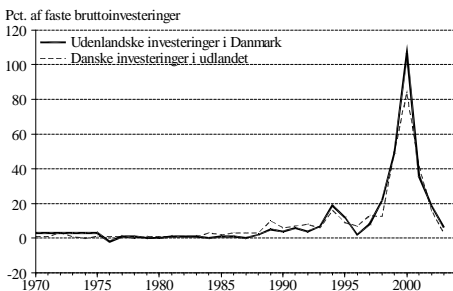
for kontrol og kan være en måde at eliminere potentielle problemer i forbindelse med outsourcing på, som f.eks. afhængighed af en underleverandør. Direkte investeringer kan også være motiveret af en række andre forhold, eksempelvis et ønske om markedseksponering eller behov for adgang til virksomhedsspecifikke ressourcer og kompetencer. I disse tilfælde erstatter produktion i udlandet ikke nødvendigvis produktion i Danmark eller kommer til at indgå i produktionen i Danmark, og handlingen er ikke forbundet med outsourcing som sådan. Langt de fleste udenlandske direkte

investeringer er opkøb af eller fusioner med allerede eksisterende virksomheder i andre industrialiserede lande, og lavtlønslande er aftagere af en meget lille andel af de samlede investeringer. Der er balance i de direkte investeringer, således at udlandet investerer lige så meget i Danmark, som Danmark investerer i udlandet, jf. figur II.1a og II.1b. Under de seneste års konjunkturafmatning er der sket et drastisk fald i omfanget af direkte investeringer. Udviklingen i de direkte investeringer tyder således ikke i sig selv på en accelererende udflytning af arbejdspladser.

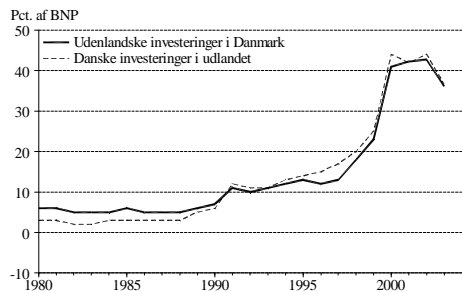
Måleproblemer

Der kan være adskillige problemer forbundet med at opgøre omfanget af outsourcing ud over de rent definatoriske. Det kan eksempelvis være svært at måle værdien af importerede serviceydelser, og problemet bliver endnu større i forbindelse med korrekt registrering af leverancer mellem filialer af multinationale selskaber. En illustration af denne problemstilling er tal for den bilaterale handel med IT og software mellem USA og Indien. Mens officielle tal fra Indien viser en mere end tredobling af eksporten til USA siden 1998, peger de amerikanske handelstal på et uændret omfang og et noget mindre niveau, jf. Kirkegaard (2004).

Figur II.1a FDI-strømme



Figur II.1b FDI-beholdning



Anm.: Den markante stigning i de direkte investeringer i perioden 1999-2001 skyldes enkelte store investeringer inden for finansieringsvirksomhed og telekommunikation og et stort omfang af de såkaldte gennemløbsinvesteringer, typisk gennem holdingselskaber, der alene er oprettet med sigte på at eje virksomheder i udlandet.

Kilde: UNCTAD, *World Investment Report 2004*.

**Betydning af
potentiel
outsourcing**

Betydningen af outsourcing strækker sig samtidig længere, end til hvad der faktisk kan måles. Således kan muligheden for outsourcing i sig selv have en disciplinerende effekt i forbindelse med overenskomstforhandlinger, fordi løntilbageholdenhed bliver et alternativ til udflytning af produktion, se Skaksen (2004).

**Hvad skaber
outsourcing**

Virksomheder har altid i et vist omfang baseret deres produktion på mere eller mindre færdigproducerede dele og kun sjældent stået for hele værdiskabelsen i produktionen. Udviklingen er gået i retning af, at stadig flere arbejdsopgaver med fordel kan udføres uden for virksomheden. Det drejer sig ikke kun om de løntunge dele af produktionen, men også om mere specialiserede processer, der kræver specialviden. Adgangen til billig/kvalificeret arbejdskraft, produktionsapparat og infrastruktur i udlandet er blevet større. Dette hænger bl.a. sammen med den teknologiske udvikling, der har ført til bedre lagerstyringsmetoder, hurtigere kommunikationsveje og lavere transportomkostninger. Endvidere har dereguleringer, bl.a. ophævelse af begrænsninger på udenlandsk ejerskab og styrket konkurrencepolitik, muliggjort eller nødvendiggjort omkostningsbesparende produktionsomlægninger.

**Nye muligheder for
at udnytte lave
produktions-
omkostninger**

Der er mindst to forhold, som kan have ført til en midlertidig acceleration i omfanget af outsourcing: Kinas optagelse i WTO den 11. december 2001 og otte central- og øst-europæiske landes medlemskab af EU den 1. maj 2004. Generelt har den teknologiske udvikling og dereguleringer mv. dog været mere gradvise uden tendenser til at fremkalde pludselige skift i udflytningen af arbejdspladser.

**Store lønforskelle
er ikke alene
begrundet i
produktivitets-
forskelle**

De nævnte forhold trækker i retning af nemmere adgang til billig arbejdskraft. Der findes kun få bredt dækkende, sammenlignelige statistikker for lønninger på tværs af grænser. Meget tyder dog på betydelige lønforskelle, jf. tabel II.1. Lønnen er for en række forskellige stillingskategorier for givne personkarakteristika dobbelt så stor i USA, Japan og

Tabel II.1 Lønninger over hele verden, 2003

	Gns. time- løn ^a	Kvindelig fabriks- arbejder ^b	Bygnings- arbejder ^c	Faglært industri- arbejder ^d	Ingeniør ^e	Mellem- leder ^f
	- US\$ -	-----		US\$ pr. år	-----	
Indien (Mumbai)	0,70	1.900	900	1.900	6.000	7.100
Filippinerne (Manila)	1,20	1.600	1.700	4.200	5.500	10.200
Indonesien (Jakarta)	1,50	1.000	1.200	3.300	6.700	5.100
Thailand (Bangkok)	1,70	1.500	1.500	4.200	9.800	16.800
Brasilien (Rio de Janeiro)	1,80	1.400	1.500	6.900	14.600	26.600
Mexico (Mexico City)	2,00	3.600	2.400	3.600	9.000	12.000
Polen (Warszawa)	2,20	4.200	5.200	6.900	11.300	15.000
Kina (Shanghai)	2,40	3.000	3.000	4.600	12.100	36.200
Tjekkiet (Prag)	2,40	4.600	5.800	6.800	10.200	11.900
Malaysia (Kuala Lumpur)	3,10	3.900	4.200	11.100	15.900	28.000
Singapore	5,40	10.300	6.700	17.000	26.700	44.200
Syd Korea (Seoul)	5,90	6.700	8.200	34.600	32.900	31.600
Taiwan (Taipei)	6,90	12.200	10.000	22.200	25.800	33.400
Hong Kong SAR	7,00	9.600	11.700	17.300	39.200	33.800
Japan (Tokyo)	13,60	26.100	34.300	50.000	71.500	61.700
Danmark (København)	14,40	35.500	44.300	47.700	63.500	75.300
USA (New York)	15,20	23.600	40.500	47.000	75.000	96.500

Anm.: Bruttoårsindkomst inkl. overskudsdeling, bonusser, feriegodtgørelser, ekstra månedsløn og familiegodtgørelser. Dollarkursen på opgørelsestidspunktet (februar/marts 2003) var 6,94 kr.

- Gennemsnitlig timeløn i 13 stillingskategorier.
- Ufaglært eller delvis faglært maskinarbejder i mellemstor virksomhed i tekstilindustrien; omkring 25 år gammel, ugift.
- Ufaglært eller delvis faglært arbejder; omkring 25 år gammel, ugift.
- Faglært arbejder med erhvervsfaglig uddannelse og omkring 10 års erfaring i en stor virksomhed i metalindustrien; omkring 35 år gammel, gift, to børn.
- Ansæt som elektroingeniør i en industrivirksomhed; uddannet på universitet eller teknikum med mindst fem års arbejds erfaring; omkring 35 år gammel, gift, to børn.
- Ansæt som mellemlider i medicinal-, kemikalie- eller fødevarerindustrien, uddannet på universitet eller teknikum med mindst fem års erfaring inden for branchen; omkring 35 år gammel, gift, ingen børn.

Kilde: Union Bank of Switzerland (2003).

Vesteuropa som i NIE-lande i Asien (Hong Kong, Singapore, Sydkorea og Taiwan) og er fem gange højere end i Østeuropa, Kina og ASEAN-4 (Indonesien, Malaysia, Filippinerne og Thailand) og endnu højere i forhold til Indien.⁵ Lønforskellene kan ikke alene forklares af produktivitetforskelle, da der i et vist omfang er korrigeret for uddannelsesmæssig baggrund, erfaring mv.⁶ Denne konklusion understøttes af en opgørelse af timelønnen for nyansatte i McDonald's restauranter i forskellige lande verden over, jf. Ashenfelter og Jurajda (2001). Arbejdet er standardiseret, og det benyttede apparatur er det samme verden over. Fordelingen på lande viser samme mønster i niveauforskelle som omtalt før.

Lønforskelle vil efterhånden blive udlignet

Lønforskelle giver kun et statisk billede af fordelene ved at flytte job til Indien, Kina, Østeuropa og andre lavtlønslande. Der kan allerede konstateres store lønstigninger i disse lande, specielt i Kina. Lønnen for en ingeniør i Kina er således i perioden 1997-2003 steget fra 3.400 til 12.100 dollar om året. Kinas integration i verdensøkonomien (fra 1979) afspejler i øvrigt på mange måder udviklingen i andre lande, der har gennemgået en periode med naturlig "catching-up" til/mod vestligt niveau: Japan (fra 1955), NIE-lande i Asien (fra 1967) og ASEAN-4 (fra 1973), jf. IMF (2004).

II.3 Danske undersøgelser af outsourcing

Ingen statistik over outsourcing

Fælles for alle, der beskæftiger sig med emnet, er, at de må basere deres analyser på et ufuldstændigt datagrundlag, da der ikke sker nogen officiel registrering af outsourcing. Den

- 5) Omkostningsbesparelser ved outsourcing er dog ikke nær så store, som disse tal kunne antyde. Bl.a. er der større omkostninger til logistik. I et meget refereret regneeksempel fra McKinsey Global Institute (2003) regnes der med en besparelse på 58 cents for hver dollar serviceydelse, der flyttes fra USA til Indien.
- 6) Forskellene skal dog tolkes med forsigtighed som følge af metode-mæssige begrænsninger. Herudover inkluderer opgørelsen ikke arbejdsgiverbetalte bidrag til sociale ordninger, som i nogle vesteuropæiske lande er af en betydelig størrelse. Af samme grund er det valgt ikke at bringe tal for lønninger i bl.a. Sverige og Tyskland, men disse kan findes i kilden.

manglende viden betyder, at det kun indirekte er muligt at vurdere, om der faktisk er sket en acceleration i omfanget af outsourcing. En typisk fremgangsmåde er at indsamle oplysninger fra virksomheder om deres aktiviteter i udlandet.

Outsourcing: En naturlig del af dynamikken på arbejdsmarkedet

Et ofte stillet spørgsmål i forbindelse med outsourcing er, hvor mange arbejdspladser der går tabt i forbindelse hermed. Dette spørgsmål må dog ses i et bredere perspektiv, da outsourcing er en form for international arbejdsdeling, der gør det muligt at anvende ressourcer mere effektivt. Outsourcing bidrager derved til den almindelige dynamik på arbejdsmarkedet, der hele tiden fører til nedlæggelse af visse arbejdsfunktioner og oprettelse af nye. Hertil kommer, at outsourcing kan være en måde for en virksomhed at overleve på under et stigende internationalt konkurrencepres, således at det relevante spørgsmål måske skulle være, hvor mange arbejdspladser en virksomhed kan bevare eller ligefrem skabe, når den forbedrer sin konkurrencedygtighed gennem outsourcing. En opgørelse over, hvor mange job der forsvinder som en direkte følge af outsourcing, kan dog godt være relevant, da der for de berørte utvivlsomt er omkostninger forbundet med at skulle skifte job og muligvis acceptere lavere aflønning. For at foretage en sådan opgørelse kræves naturligvis, at der til de enkelte jobnedlæggelser kan knyttes en årsag.

I USA afskediges 1 pct. som følge af outsourcing

I USA indsamler Bureau of Labor Statistics oplysninger om masseafskedigelser (tilfælde, hvor flere end 50 personer fyres i mere end 31 dage). Indberetningerne peger på, at outsourcing til udlandet kan tilskrives omkring 1 pct. af tilfældene, jf. Kirkegaard (2004). Hertil kommer omkring 1-1½ pct. som skyldes importkonkurrence. Endelig kan flere andre indrapporterede årsager til afskedigelser dække over forskellige forhold i tilknytning til outsourcing.

European Restructuring Monitor: Outsourcing forklarer 2½ pct. af jobnedlæggelserne

European Restructuring Monitor (2004) udarbejder en nogenlunde tilsvarende opgørelse for europæiske lande baseret på en gennemgang af dagspressens omtale af større omstruktureringer, der indebærer en faktisk eller annonceret nedlæggelse af mindst 100 arbejdspladser eller 10 pct. af arbejdsstyrken på arbejdssteder med mere end 250 ansatte. Outsourcing forklarer omkring 2½ pct. af jobnedlæggelser-

ne i Danmark og andre europæiske lande i perioden fra januar 2002.⁷

**Børsen:
Mindst 5.000 danske
arbejdspladser er
tabt det seneste år
som følge af
udflytning**

Dagbladet Børsen (2004) vurderer på baggrund af en gennemgang af egne artikler i perioden fra september 2003 til september 2004, at tabet af danske arbejdspladser på grund af udflytning ligger på mindst 5.000 personer om året. Det største tab af arbejdspladser skete i forbindelse med lukningen af Flextronics, hvor 1.110 mistede jobbet. Gennemgangen viser i øvrigt, at jobbene især går til Kina og Fjernøsten.

**Tænketanken
Fremtidens Vækst:
5.000 arbejds-
pladser flyttes til
udlandet hvert år**

Regeringens tænketank Fremtidens Vækst (2004a) vurderer, at omkring 5.000 arbejdspladser flyttes til udlandet hvert år. Vurderingen bygger bl.a. på amerikanske undersøgelser, der tyder på, at outsourcing kan forklare 2 pct. af alle jobnedlæggelser.⁸ Det antages således, at amerikanske arbejdsmarkedsforhold kan overføres direkte til det danske arbejdsmarked. Outsourcing er tilsyneladende taget til i de seneste år ifølge en spørgeskemaundersøgelse foretaget af tænketanken.⁹ Denne udvikling vil efter al sandsynlighed fortsætte. IMF (2004) konkluderer i den seneste *World Economic Outlook* på baggrund af analyser ved hjælp af en global generel ligevægtsmodel (GTAP), at 1-2 pct. af arbejdsstyrken i de industrialiserede lande skal skifte job over de følgende knap 20 år (svarende til mellem 1.500 og 3.000 personer årligt i Danmark) alene som konsekvens af Kinas

- 7) Når der alene fokuseres på større nedlæggelser, må det forventes, at omfanget af outsourcing overvurderes, fordi omfanget af outsourcing i små og mellemstore virksomheder må formodes at være mindre.
- 8) En meget refereret undersøgelse stammer fra IT-konsulentfirmaet Forrester Research (2002). Se også Rambøll Management (2004), der refererer til en række konsulentfirmaers undersøgelser af amerikanske virksomheders udflytning af servicefunktioner til lavtlønsområder.
- 9) 12 pct. af de adspurgte virksomheder har inden for de sidste seks år outsourcet dele af produktionen til udlandet. Af denne gruppe af virksomheder har 65 pct. flyttet flere opgaver til udlandet inden for de seneste tre år i forhold til de foregående tre år. Når der spørges til virksomhedernes planer for de næste tre år, svarer 14 pct., at de helt sikkert eller muligvis vil flytte opgaver til udlandet, og 68 pct. af dem vil flytte flere opgaver ud i de kommende tre år i forhold til de sidste tre år.

integration i verdensøkonomien. Tænk tanken redegør for, at arbejdsmarkedet historisk set har tilpasset sig de ændringer, som bl.a. den ændrede internationale arbejdsdeling har afstedkommet, og samlet set har outsourcing indtil videre været en gevinst for samfundet.¹⁰

**ITEK, DI:
Udflytning giver
ikke et stort jobtab**

En anden spørgeskemaundersøgelse foretaget af ITEK og Dansk Industri (2004) når også til det resultat, at udflytning ikke giver et stort jobtab. Begrundelsen er, at virksomheder, der outsourcer, kan bevare niveauet for produktionen i Danmark. Det skal dog bemærkes, at virksomheder, der planlægger at udflytte arbejdsopgaver til lavtlønslande, forventer en markant ændring i medarbejderstabens sammensætning i de kommende tre år. Forventningen om at kunne bevare arbejdspladser er i øvrigt i overensstemmelse med de seneste års erfaringer, idet de virksomheder, der har haft vækst i antallet af ansatte i deres udenlandske datterselskaber, har haft en bedre beskæftigelsesudvikling end de øvrige virksomheder i undersøgelsen, jf. Dansk Industri (2003). Spørgeskemaundersøgelsen tyder på, at der vil ske en kraftig stigning i udflytningen til lavtlønslande. De seneste tre år har 50 pct. af virksomhederne i undersøgelsen outsourcet eller etableret sig i lavtlønslande. I de kommende tre år har 72 pct. planer om at gøre det. 45 pct. af alle virksomhederne vil outsource over 10 pct. af virksomhedernes nuværende aktiviteter, først og fremmest produktion. Nye arbejdsområder ventes til gengæld at blive oprettet.

**Innovationsrådet:
Op til 200.000 job
kan forsvinde i
resten af dette årti**

Innovationsrådet (2004) forudser noget større konsekvenser af outsourcing og konkluderer i en analyse foretaget sammen med Mandag Morgen, at "virksomhederne vil i et hidtil uset omfang flytte produktioner og job til andre dele af verden som led i en global arbejdsdelingsproces". I rapporten angives på basis af forskellige skøn et tal på op til 200.000 job, der kan forsvinde i løbet af resten af dette årti som konsekvens af konkurrence fra og udflytning af opgaver til udlandet. Dette svarer til mere end 25.000 arbejdspladser årligt og ligger noget over andre vurderinger.

10) For at Danmark fortsat skal få glæde af globaliseringen opstiller tænketanken en række visioner for erhvervsudviklingen i Danmark, jf. Fremtidens Vækst (2004b).

**Outsourcing
forklarer meget lidt
af dynamikken på
arbejdsmarkedet**

Ovenstående er ikke en udtømmende oversigt over danske undersøgelser, men inkluderer de mest omtalte. Ifølge flere af undersøgelserne forsvinder der i øjeblikket omkring 5.000 job hvert år som en direkte konsekvens af outsourcing. Omkring 260.000 job nedlægges hvert år, jf. Det Økonomiske Råd (2003). Dermed er outsourcing tilsyneladende ikke direkte ansvarlig for en særlig stor andel af dynamikken på arbejdsmarkedet. Antallet af udflyttede arbejdspladser kan også ses i forhold til arbejdsindholdet i den samlede danske vareeksport svarende til omkring 530.000 beskæftigede i 2003 (opgjort på grundlag af Nationalregnskabs input-output tabeller), jf. Fremtidens Vækst (2004a).

**Andre
undersøgelser**

Andre undersøgelser ser på beskæftigelsesudviklingen på virksomhedsniveau i forskellige brancher. Sådanne analyser siger ikke nødvendigvis særlig meget om outsourcing og globalisering, da indskrænkninger af medarbejderstaben eller virksomhedslukninger kan have mange andre årsager, herunder teknologiske og institutionelle forhold, præferenceskift mv.

**Ugebrevet A4 og
DR Undervisning:
375.000 job
er truede**

En undersøgelse for Ugebrevet A4 og DR Undervisning foretaget af Rambøll Management argumenterer, at 375.000 danske job er truede (med eksplicit henvisning til globaliseringen og den teknologiske udvikling) ud over den sårbarhed, som traditionelt kendetegner det danske arbejdsmarked, jf. Ugebrevet A4 (2004). Tallet fremkommer ved at opstille otte forskellige lønmodtagerprofiler ud fra to variable: uddannelse og funktion. De truede job er dem, hvor beskæftigelsen inden for både jobprofilen og branchen har været faldende fra 1998 til 2002. Det fremgår ikke af analysen, hvor mange af de omtalte job der faktisk forventes at gå tabt, og inden for hvilken tidshorisont det forventes at ske.

**HTS: Langt de
fleste job kan
overhovedet ikke
flyttes til udlandet**

Handel, Transport og Serviceerhvervene (2004) har en lidt anden tilgang og har opgjort antallet af arbejdspladser, der hverken på kort eller lang sigt kan flyttes. Det drejer sig om godt 2 mio. job, heraf godt 900.000 job inden for offentlige og personlige tjenesteydelser, godt 150.000 job inden for bygge- og anlægsvirksomhed og endelig en række af arbejdspladserne inden for handels-, hotel- og restaurations-

virksomhed samt inden for finansiering og forretningservice som f.eks. revision og advokatbistand. Tilbage er omkring 700.000 job, heraf 400.000 i industrien, der i værste fald kan flyttes ud af landet.

SFI: Begrænsede negative konsekvenser af globaliseringen

Socialforskningsinstituttet (2004) belyser i en undersøgelse foretaget for Danmarks Erhvervsråd effekterne af globaliseringen ved at sammenligne de dele af industrien, som er særligt udsatte for konkurrence fra lavtlønslande med de dele af industrien, som i mindre grad er udsatte for denne konkurrence. Rapportens hovedkonklusion er, at de negative arbejdsmarkedsmæssige konsekvenser af konkurrence fra lavtlønslande er meget begrænsede i perioden 1997-2001. Væsentlige negative konsekvenser findes kun for tekstil- og beklædningsindustrien samt transportmiddelindustrien. Lønmodtagere i disse brancher har større risiko for at fratræde lukkede eller indskrænkende arbejdssteder end lønmodtagere i mindre konkurrence-udsatte dele af industrien i den undersøgte periode. De fratrådte lønmodtagere har gennemgående efterfølgende en svagere tilknytning til arbejdsmarkedet og en lidt ringere indkomstudvikling end lønmodtagere, som ikke er fratrådt, og fratrådte fra de dele af industrien, som ikke er særligt konkurrenceudsatte.

Stor omstillingsevne på arbejdsmarkedet

Undersøgelsen fra SFI understøtter det synspunkt, at det danske arbejdsmarked hidtil har været tilstrækkeligt fleksibelt til at kunne tilpasse sig ændringerne. Denne omstillingsevne er for så vidt angår tekstilindustrien også dokumenteret i Olsen mfl. (2004), der finder, at folk, der mistede job i tekstilindustrien i perioden 1980-2000, bemærkelsesværdigt hurtigt fandt job i andre brancher (to tredjedele af de afskedigede var i beskæftigelse igen året efter). Denne positive konklusion er dog uden tvivl betinget af, at udbuddet af ufaglært arbejdskraft generelt har været faldende. I en større undersøgelse af outsourcing inden for jern- og metalindustrien i Vejle Amt konkluderes det, at især ufaglærte berøres negativt af outsourcing, mens teknikere og medarbejdere med videregående uddannelser berøres positivt af outsourcing, jf. Center for Uddannelse, Teknologi og Arbejdsmarked (2004). I flere undersøgelser peges på en forventning om eller potentiale for en stigning i omfanget af outsourcing.

II.4 Mål for outsourcing

Usikkerhed i opgørelsen af outsourcing

Som beskrevet i afsnit II.2 knytter der sig en høj grad af usikkerhed til definitionen af outsourcing. Denne usikkerhed bliver yderligere forstærket af, at der på datasiden også er store problemer med at bestemme omfanget af outsourcing uanset valg af definition. Selv hvis der kunne opnås enighed om en klar definition af outsourcing, kan der ikke skaffes tal for niveauet eller udviklingen i denne. I opgørelsen af outsourcing er det derfor nødvendigt at benytte flere forskellige mål, der alle er problematiske på det ene eller andet område. I det følgende opstilles to typer af mål for outsourcing. Det første er importeret forbrug i produktionen sat i forhold til henholdsvis forbrug i produktionen og produktionsværdien.¹¹ Det andet mål består alene af de importerede produkter, som branchen selv kunne have produceret. Derefter beskrives udviklingen i størrelser, der knytter sig tæt til outsourcing. Det drejer sig om import- og eksportkonkurrence samt den direkte import til de enkelte brancher.

Udgangspunkt i nationalregnskabet

Nationalregnskabets input-output tabeller beskriver blandt andet de enkelte erhvervs forbrug i produktionen. Opgørelsen sker på enkeltvarer, og der findes for hver enkelt vare en opdeling af oprindelse på dansk og udenlandsk produktion. Denne opgørelse kan således benyttes til at vurdere, hvordan den enkelte branches produktionsstruktur har udviklet sig over tid. Oplysningerne findes tilbage til 1966 og på det mest detaljerede niveau frem til 2000.

Importeret forbrug i produktionen

I det første mål defineres outsourcing bredt som det samlede importerede forbrug i produktionen. Målet består således af den andel af forbruget af varer i en branche, der er blevet importeret. I forbruget af varer indgår der i mange brancher varer fra den primære sektor, eksempelvis landbrug og fiskeri. Denne del af råvareforbruget kan ikke siges at være en del af traditionel outsourcing, fordi produktionen kun i meget få tilfælde ville have fundet sted inden for virksomheden. På samme måde kan der argumenteres med hensyn til input fra olieraffinerierne. I beregningen af dette out-

11) Forbrug i produktionen består af alle de varer og tjenesteydelser, som det enkelte erhverv benytter i produktionsprocessen.

sourcingmål ekskluderes derfor varer fra de primære erhverv samt olieraffinaderierne.

I hvilke brancher kan der tales om international outsourcing?

Normalt vil det være vanskeligt at tale om outsourcing for den primære sektor. En produktion i udlandet gennemført af en dansk virksomhed vil således typisk ikke erstatte rentabel dansk produktion. Bygge- og anlægsindustrien er kendetegnet ved en meget stor brug af udlicitering gennem underentrepriser, mens der kun i begrænset omfang er tale om international outsourcing. En meget stor del af transportbranchen består af rederierne, hvor outsourcing eksempelvis igennem leasing af containerskibe sandsynligvis ikke bliver beskrevet korrekt i opgørelsen af køb af input til erhvervene. Outsourcing i handelserhvervene kan kun vanskeligt opgøres, fordi eventuelle engros- og detailavancer pålagt varens pris i udlandet ikke kan udskilles fra den pris, som varerne bliver registreret til i opgørelsen af udenrigshandlen. Eventuelt indkøb i energibrancherne er sandsynligvis mere afhængig af udsving i prisen på energi på de internationale markeder, hvilket normalt ikke er interessant i opgørelse af outsourcing. Endelig er den internationale outsourcing i den offentlige sektor for alle praktiske formål ubetydelig. Det efterlader fremstillingsvirksomhed, finansiering og forretningsservice som de mest interessante brancher. Derfor analyseres outsourcing primært på disse områder. På det mest detaljerede niveau i Nationalregnskabet findes der 55 brancher inden for fremstillingserhverv, mens der er 19 brancher inden for finansiering og forretningsservice.

Outsourcing kan sættes i forhold til samlet forbrug eller produktion

For at kunne sammenligne outsourcing på tværs af brancher er det nødvendigt at sætte den opgjorte outsourcing i forhold til størrelsen af branchen. Det kan ske ved at benytte det samlede forbrug i produktionen, hvorefter målet kan fortolkes som den andel af branchens totale outsourcing, der er sket til udlandet.¹² Med denne opgørelsesmetode risikeres det, at outsourcingmålet falder over tid på trods af en højere outsourcing til udlandet, hvis den indenlandske outsourcing er steget mere end den internationale. Alternativt kan den internationale outsourcing sættes i forhold til produktions-

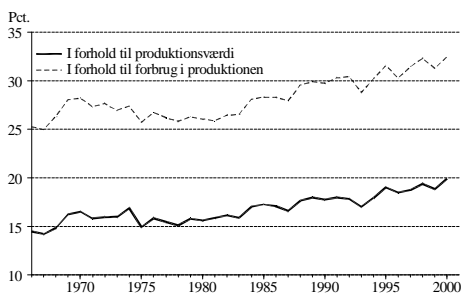
12) Målet er næsten identisk med det, der benyttes i Feenstra og Hanson (1996).

værdien. Dette mål kan opfattes som den del af produktionen i den enkelte branche, der bliver udført i udlandet. Der skal gøres opmærksom på, at en del af den outsourcete produktion aldrig optræder i danske statistikker. Det skyldes, at megen outsourcete produktion af færdigvarer går direkte til det marked, som varerne skal afsættes på. De krydser således aldrig den danske grænse og optræder dermed ikke i udenrigshandelsstatistikken.

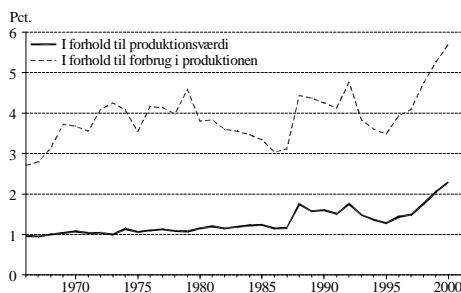
Vækst i outsourcing

Opgjort som importeret forbrug i produktionen udgør outsourcing en stadig stigende andel, både inden for fremstillingserhvervene og inden for finansiering og forretningsservice, jf. figur II.2a og II.2b. Niveaueet for outsourcing er markant højere i industrien, hvor det i det sidste år udgør 20 pct. af produktionsværdien. Den internationale arbejdsdeling er således historisk primært sket på varemarkedet. Niveaueet for outsourcing bliver selvfølgelig højere, hvis det sættes i forhold til det samlede forbrug i produktionen, men de to mål udvikler sig nogenlunde parallelt. Det betyder, at de efterfølgende analyser af outsourcingens betydning sandsynligvis ikke vil være påvirket af, hvilket mål der benyttes.

Figur II.2a Outsourcing i fremstillingserhverv



Figur II.2b Outsourcing i finansiering og forretningsservice



Kilde: Danmarks Statistik, specialkørsel fra Nationalregnskabet.

Alternative mål

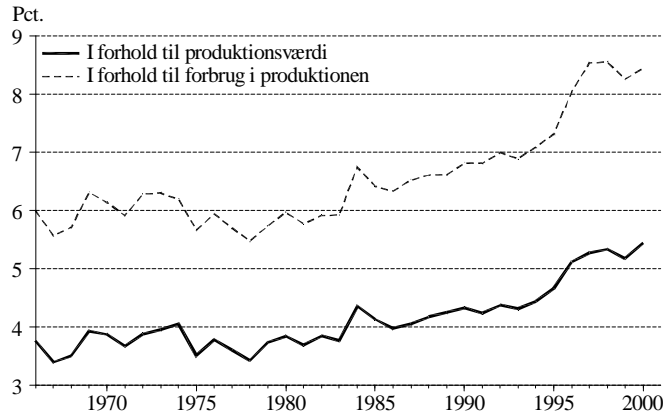
Ovenstående mål for outsourcing indeholder en lang række varer og tjenesteydelser, der kun i meget atypiske tilfælde ville være blevet produceret i virksomhederne i den enkelte branche. Som et alternativt mål for outsourcing beregnes det samlede input af produkter svarende til branchens egen produktion. Der er således her kun tale om outsourcing, hvis det er virksomhedens kerneprodukter, der lægges ud til eksterne leverandører. I denne opgørelse sker der således en meget stor begrænsning i de produkter, der siges at kunne outsources, hvilket svarer til nogle af de mere snævre mål, der redegøres for i afsnit II.2. I Nationalregnskabet er engroshandelsvirksomhed i denne sammenhæng desværre opgjort efter funktion. Det betyder, at en industrivirksomhed eller dele af en industrivirksomhed, der driver handel med egne færdigvarer, helt eller delvist vil blive henført til engroshandel. Det betyder, at den import, som virksomheden har, vil gå igennem engrosbranchen og derfra til det private forbrug uden at være input i industribranchen. Derfor vil opgørelsen, når der alene ses på branchens egne varer, normalt begrænse sig til varer af halvfabrikata. Det indebærer en systematisk undervurdering af omfanget af outsourcing. Dette mål skal derfor primært opfattes som en indikator for den mere snævre definition af outsourcing.¹³ Fra 1966 til 2000 stiger den samlede outsourcing inden for industrien med omkring 50 pct., når det bliver opgjort med dette mere snævre mål, jf. figur II.3. På grund af en større usikkerhed med hensyn til import af tjenesteydelser er det valgt ikke at præsentere tal for udviklingen i outsourcing for finansiering og forretningsservice opgjort med dette mål.

Outsourcing ujævnt fordelt

Begge mål for outsourcing er meget ujævnt fordelt på brancher inden for fremstillingserhverv, jf. figur II.4a og II.4b.¹⁴ Nærings- og nydelsesmiddelindustrien samt sten-, ler- og glasindustrien har et forholdsvis lavt niveau for outsourcing,

- 13) Dette problem gør sig også gældende for det bredere mål, hvor alle typer af input i produktionen antages at kunne outsources. Men problemet vil der have mindre betydning.
- 14) I en analyse af AErådet (2004) opgøres den internationale outsourcing med en lidt anden afgrænsning. Men vækst og niveau for den internationale outsourcing er på linje med den opgørelse, der er beskrevet her.

Figur II.3 Importeret forbrug af egne varer, fremstillingserhverv



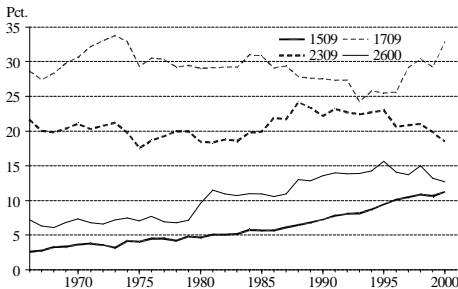
Kilde: Danmarks Statistik, specialkørsel fra Nationalregnskabet.

men har oplevet en konstant stigning i den beskrevne periode. Omvendt har tekstil- og beklædningsindustrien samt den kemiske industri mv. haft et højt outsourcingniveau i hele perioden og et niveau, der for sidstnævnte har været faldende de senere år, primært på grund af udviklingen i medicinalindustrien. Der er således sket en tredobling af produktionen i faste priser i perioden 1993 til 2000, uden at det importerede forbrug i produktionen er vokset i tilsvarende omfang.

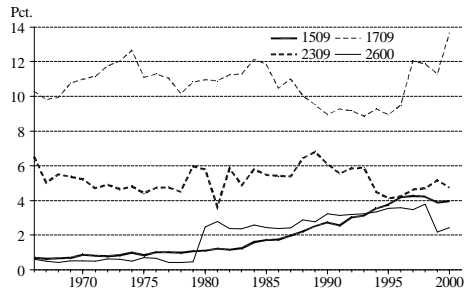
Hvad karakteriserer brancher med høj outsourcing?

For at beskrive de forhold, der karakteriserer brancher med en høj grad af outsourcing, er der taget udgangspunkt i en regressionsanalyse. Her beskrives sammenhængen mellem niveauet for outsourcing og forskellige karakteristika ved branchen. Analysen skal alene fortolkes som beskrivende og siger ikke nødvendigvis noget om de drivende faktorer bag outsourcing. Som karakteristika for branchen er der benyttet forskellige medarbejdergruppers andel af lønsummen, forholdet mellem kapitalapparat og produktion samt den samlede eksportkvote i hver branche. Det må forventes, at brancher med mange ufaglærte vil have et større potentiale for at

Figur II.4a Importeret forbrug ifht. produktionsværdi



Figur II.4b Importeret forbrug af egne varer ifht. produktionsværdi



Anm.: Figurerne viser kun udvalgte brancher inden for fremstillings erhverv. 1509 er nærings- og nydelsesmiddelindustri, 1709 er tekstil-, beklædnings- og læderindustri, 2309 er mineralolie-, kemisk- og plastindustri mv. og 2600 er sten-, ler- og glasindustri.

Kilde: Danmarks Statistik, specialkørsel fra Nationalregnskabet.

outsource produktion. Der kan derfor forventes en positiv korrelation. Modsat kan der forventes en negativ korrelation mellem størrelsen af kapitalapparatet og outsourcing, fordi outsourcing og ny teknologi er substitutter. Brancher, der ikke benytter sig af outsourcing, kan i stedet investere i ny teknologi, jf. afsnit II.5. Eksportkvoten kan tænkes at have betydning, hvis brancher med stor eksport er mere udsat for international konkurrence. Det viser sig, at andelen af ufaglærte er høj i brancher, der har et højt importindhold i input i produktionen, jf. tabel II.2. Med hensyn til det mere snævre andet mål gælder derimod, at både ufaglærte samt personer med en videregående uddannelse er overrepræsenteret, og dermed at faglærte er underrepræsenteret. Der kan til gengæld ikke findes nogen sammenhæng mellem niveauet for outsourcing og kapitalapparat samt eksportkvote.

Import- og eksport-konkurrence

I diskussionen i afsnit II.2 beskrives den tætte sammenhæng, der er mellem outsourcing og international arbejdsdeling. Som et alternativ til de to ovenstående mål for outsour-

Tabel II.2 *Branchekarakteristika og outsourcing, fremstillingserhverv*

	Importeret forbrug i produktionen	Importeret forbrug i produktionen, egne varer
Andel ufaglærte	+	+
Andel med vid. udd.	(-)	+
Kapitalapparat	(-)	(-)
Eksportkvote	(+)	(-)

Anm.: Der er med udgangspunkt i en underopdeling i syv brancher inden for fremstillingserhverv inkluderet branchedummies. Hvis de udelades, bliver alle effekter insignifikante. De parameterestimater, der er angivet uden parentes, er statistisk signifikante på 5 pct. niveau.

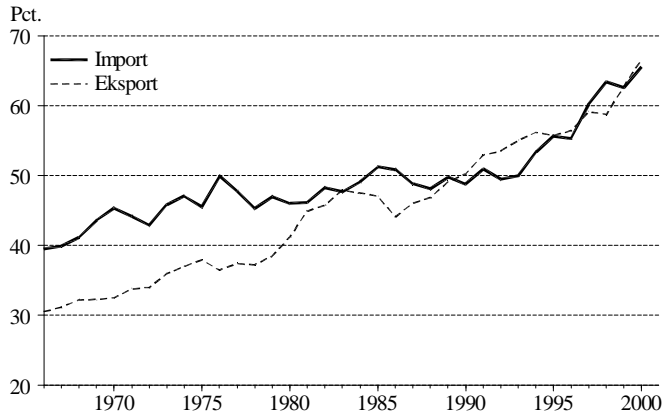
Kilde: Egne beregninger på grundlag af Nationalregnskabet og registerdata.

cing opgøres derfor den samlede import af en branches varer. Målet beskriver den importkonkurrence, som branchen er udsat for. Denne import kan skyldes, at dansk produktion er blevet flyttet til udlandet og enten gennem branchen selv eller via engrossektoren vender tilbage til Danmark. Dette mål kan således i analyser af outsourcing tænkes at have betydning for virksomhedernes konkurrencesituation og dermed for medarbejderstabens sammensætning. Denne sammenhæng bliver analyseret nærmere i afsnit II.5 og II.6. På samme vis opgøres eksportkonkurrencen som den samlede eksport af branchens produkter sat i forhold til den samlede indenlandske produktion.

Kraftig vækst i udenrigshandel

I den analyserede periode er der sket en kraftig vækst i både import- og eksportkonkurrencen, jf. figur II.5. Både importandelen og eksportandelen af dansk produktionsværdi overstiger nu mere end 60 pct. i fremstillingserhvervene. Generelt er industrien blevet både mere udsat for konkurrence fra udenlandsk producerede varer, og de samme erhverv er i større udstrækning blevet afhængige af eksportmarkederne.

Figur II.5 *Import og eksport i forhold til dansk produktionsværdi, fremstillingserhverv*



Kilde: Danmarks Statistik, specialkørsel fra Nationalregnskabet.

Ingen tegn på acceleration i de senere år

Ovenstående opgørelser bygger på detaljerede oplysninger fra Nationalregnskabet, der endnu ikke er opdateret frem til 2003. Men en del indlæg i den offentlige debat henfører til, at nogle af de drivende faktorer bag international outsourcing først er slået igennem i de senere år. For at analysere, hvorvidt der er sket en acceleration i de senere år, er der derfor taget udgangspunkt i oplysninger om udenrigshandlen. Figur II.6 viser udviklingen i den samlede import og industriens import sat i forhold til henholdsvis den samlede produktion og industriens produktion frem til 2003.¹⁵ Når der alene ses på importen af varer, er der sket en mindre vækst i importen i de senere år, jf. figur II.6. Det gælder alle erhverv under et, men specielt i industrien kan der konstateres en pæn stigning fra 1996 til 2003. Der er dog ikke tegn på, at udviklingen er accelereret i forhold til den vækst, der kan konstateres i de mere detaljerede nationalregnskabstal. Opgørelsen vedrører alene varer, og der skal derfor også her tages forbehold for fortolkningen. I en analyse af Amiti og Wei (2004) analyseres udviklingen i outsourcingen af tjenesteydelser for en række lande. De finder, at væksten i

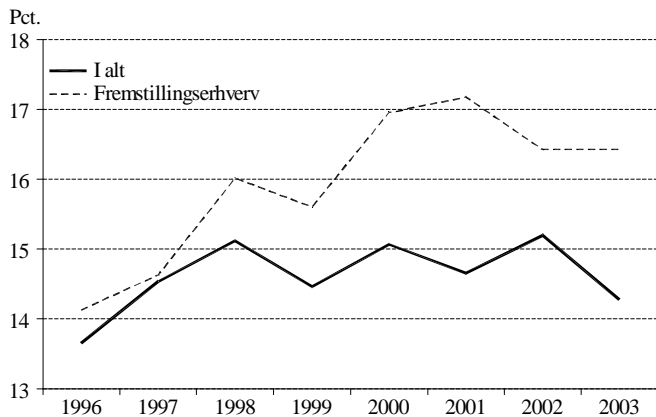
15) Dette mål er også eksklusiv importeret forbrug fra primære erhverv.

denne form for outsourcing er kraftigere end væksten i outsourcing af vareproduktion. Samtidig finder de dog, at niveauet stadig er meget lavt i forhold til outsourcing af varer. Analysen viser endvidere, at lande som USA og England får insourcet mere serviceproduktion end de outsourcer, mens et land som Tyskland har underskud på denne konto.

For lidt reel viden om outsourcing

Som det fremgår af ovenstående er der store metodiske og datamæssige problemer forbundet med at måle outsourcing korrekt. Det er derfor et område, hvor der er behov for flere opgørelser af både niveau og udvikling. Generelt er der i Danmark meget gode oplysninger om befolkningens arbejdsmarkedsstatus og skift mellem beskæftigelse i forskellige brancher og skift mellem beskæftigelse og ledighed. Et mere kvalificeret skøn over outsourcing vil derfor kunne give anledning til en bedre forståelse for de mekanismer, der driver dynamikken på arbejdsmarkedet, og kunne dermed give anledning til en bedre håndtering af eventuelle problemer i forbindelse med outsourcing.

Figur II.6 Direkte import til erhvervene i forhold til produktionsværdi



Anm.: Opgørelsen vedrører alene de varer, der er importeret af branchen selv. Importerede varer, der først går gennem et engroshandelsfirma, vil således ikke indgå i importen til industrien.

Kilde: Specialkørsel på Danmarks Statistiks opgørelse af udenrigshandlen.

II.5 Effekter af outsourcing – analyser på brancheniveau

Outsourcing påvirker det danske arbejdsmarked

Udflytning af arbejdsopgaver til udlandet har betydning for det danske arbejdsmarked, idet ændringer i omfanget og karakteren af outsourcing vil påvirke efterspørgslen efter arbejdskraft. Dette kan give sig udslag i ændringer i beskæftigelsen, men også lønningerne kan tænkes at være under indflydelse af omfanget af outsourcing.

Udbredt opfattelse: Outsourcing går ud over lavtuddannede

Det er en udbredt opfattelse, at stigninger i omfanget af outsourcing i høj grad går ud over efterspørgslen efter arbejdskraft med ingen eller kort uddannelse. Denne opfattelse hviler på en hypotese om, at det primært er arbejdsopgaver med begrænsede krav til arbejdskraftens kvalifikationer, der flyttes til udlandet. En stigning i omfanget af outsourcing vil ifølge denne hypotese derfor resultere i en forskydning af arbejdskraftefterspørgslen mod højtuddannet arbejdskraft. Effekten af dette vil være ringere beskæftigelsesmuligheder eller lavere relativ løn for den del af den danske arbejdsstyrke, der har de laveste uddannelsesmæssige kvalifikationer.

Formålet med dette afsnit

I dette afsnit præsenteres en analyse, der har til formål at undersøge, hvorvidt ovenstående hypotese om effekterne af øget outsourcing kan dokumenteres. Det undersøges specifikt, om der kan findes nogen sammenhæng mellem forskydninger i arbejdskraftefterspørgslen og ændringer i omfanget af outsourcing i en række brancher inden for fremstillingsvirksomhed samt finansiering og forretningservice.

Tidligere undersøgelser af forskydninger i arbejdskraftefterspørgslen

Feenstra og Hanson (1996) finder i en lignende analyse på amerikanske data en positiv sammenhæng mellem ændringer i den relative efterspørgsel efter højtuddannet arbejdskraft og stigninger i omfanget af outsourcing i perioden 1979-90. Skaksen og Sørensen (2004) fokuserer på konjunktursvingningernes effekt på arbejdskraftefterspørgslen og inkluderer et mål for outsourcing i analysen. Malchow-Møller og Skaksen (2004) anvender danske registerdata til at vurdere omfanget af skill-upgrading, dvs. forskydninger i

arbejdskraftefterspørgslen mod højtuddannet arbejdskraft.¹⁶ Analysen bygger på data for 25 brancher i perioderne 1980-89 og 1989-98. Det overordnede billede er, at der med få undtagelser er sket et skift i arbejdskraftefterspørgslen mod højtuddannet arbejdskraft i alle brancher i begge perioder.

Nye elementer i brancheanalysen

Analysen i dette afsnit tager udgangspunkt i den samme beregningsmetode som i Malchow-Møller og Skaksen (2004), men anvender nyere tal og inkluderer ændringer i omfanget af outsourcing som mulig forklaring på den observerede skill-upgradering. I forhold til Malchow-Møller og Skaksen anvendes desuden en mere detaljeret brancheopdeling med i alt 69 brancher, heraf 54 inden for fremstillingsvirksomhed og 15 inden for finansiering og forretningsservice. Datagrundlaget for analysen er nærmere beskrevet i boks II.2.

Mål for relativ arbejdskraft- efterspørgsel

I første del af analysen undersøges det, i hvilke brancher der kan konstateres skill-upgradering i den betragtede periode. Dette gøres ved at betragte udviklingen i den højtuddannede arbejdskrafts andel af den samlede lønsum i branchen. Højtuddannet arbejdskraft defineres her som arbejdskraft med en videregående uddannelse. Årsagen til, at det er denne andel, der anvendes – og ikke andelen af højtuddannede blandt de beskæftigede personer i branchen – er, at forskydninger i arbejdskraftefterspørgslen både kan resultere i ændringer i beskæftigelsen og i lønnen. Andelen af højtuddannede personer i branchen er således snarere et mål for det relative udbud end den relative efterspørgsel, idet denne andel under forudsætning af en fleksibel relativ løn netop vil være lig det relative udbud. På baggrund heraf er det naturligt at vælge lønsummen, dvs. produktet af timelønnen og beskæftigelsen målt i timer, som det relevante mål for arbejdskraftefterspørgslen. Denne fremgangsmåde er standard i analyser af forskydninger i arbejdskraftefterspørgslen.¹⁷

- 16) Der findes ikke noget dansk udtryk, der kort og præcist dækker betydningen af begrebet skill-upgradering. Derfor anvendes det engelske udtryk i resten af dette afsnit.
- 17) Fremgangsmåden er konsistent med en antagelse om en translog omkostningsfunktion.

Beregningerne i analyserne foretages på grundlag af registeroplysninger for en repræsentativ stikprøve på 10 pct. af den danske befolkning for årene 1993-2001. Oplysninger om indkomst stammer fra Danmarks Statistiks indkomstregister. Der anvendes endvidere en række personoplysninger om alder, køn, uddannelse, ansettelsessted m.m. fra den integrerede database for arbejdsmarkedsforskning (IDA) i Danmarks Statistik.

Lønoplysningerne fra Danmarks Statistiks indkomstregister indeholder et data-brud mellem 1992 og 1993 som følge af en ændring i reglerne for ATP-betaling, hvilket begrundes valget af 1993 som startår i analyserne. I forhold til Danmarks Statistiks indkomstregister foretages endvidere en korrektion af lønoplysningerne for årene 1993-2001. Dette skyldes, at lønoplysningerne i indkomstregisteret ikke indeholder pensionsindbetalinger, hvormed den reelle lønudvikling undervurderes. De korrigerede lønoplysninger tager højde for dette ved at tillægge pensionsindbetalingerne til den samlede lønindkomst. I årene 1995-2001 foreligger oplysninger om pensionsindbetalinger direkte, mens korrektionen i 1993 og 1994 foretages ud fra skønsmæssige vurderinger af pensionsindbetalingernes størrelse. Disse skøn baseres på individets stilling, kendte pensionsbidragsprocenter i 1993 og 1994 samt oplysninger om individets pensionsindbetalinger i senere år.

I den repræsentative stikprøve følges de samme individer i flere år. Dette kan udnyttes i analyser af varigheden af jobforløb som beskrevet i afsnit II.6.

Analyserne i afsnit II.5 og II.6 suppleres endvidere med nationalregnskabstal for værdierne af kapitalapparat og produktion i enkelte brancher samt bruttonationalproduktet i faste priser. Som mål for outsourcing anvendes importeret forbrug i produktionen eksklusive forbrug af varer fra primære erhverv samt raffinaderier. Alle angivne resultater er for dette mål. Samtlige beregninger er dog gennemført med en række alternative mål for outsourcing, jf. afsnit II.4.

Opdelingen i brancher i afsnit II.5 sker efter Nationalregnskabets brancheopdeling med 130 brancher. Heraf benyttes 54 inden for fremstillingsvirksomhed og 15 inden for finansiering og forretningsservice. Denne afgrænsning foretages af hensyn til det anvendte outsourcingmåls begrænsninger, jf. afsnit II.4. Nationalregnskabets 130-opdeling indeholder 55 brancher inden for fremstillingsvirksomhed og 19 inden for finansiering og forretningsservice. Fem brancher – herunder brancher inden for Ejendomsudlejning og -formidling – medtages ikke, eftersom helt atypiske statistiske forhold bevirker, at de variable, som er nødvendige for analysen, ikke kan identificeres korrekt for disse brancher.

Mulige årsager til ændringer i højtuddannedes andel af lønsummen

De højtuddannedes andel af den samlede lønsum vil naturligt ændre sig over tid, hvis den relative pris på højtuddannet arbejdskraft i forhold til ufaglært og faglært arbejdskraft ændres. Ændringer i forholdet mellem værdien af kapitalapparatet og produktionsværdien i branchen kan ligeledes påvirke den højtuddannede arbejdskrafts lønandel, idet en højere koncentration af kapital stiller større krav til arbejdskraftens kvalifikationer. Den højtuddannede arbejdskrafts lønandel kan imidlertid også ændres som følge af forskydninger i arbejdskraftefterspørgslen, som ikke skyldes de to førnævnte forhold. Det er denne form for skill-upgrading, der fokuseres på i denne analyse.

Stigning i højtuddannedes lønandel og relativ timeløn

Tabel II.3 viser udviklingen i den højtuddannede arbejdskrafts lønandel i perioden 1993-2001. Endvidere vises udviklingen i den relative gennemsnitlige timeløn, dvs. forholdet mellem den gennemsnitlige timeløn for højtuddannede og den gennemsnitlige timeløn for ufaglærte samt faglærte. I perioden 1993-2001 steg den højtuddannede arbejdskrafts andel af lønsummen i såvel fremstillingserhvervene som inden for finansiering og forretningsservice. Denne stigning skal ses i sammenhæng med udviklingen i den relative pris på højtuddannet arbejdskraft. I perioden 1993-2001 faldt denne svagt inden for fremstillingserhvervene, mens erhverv inden for finansiering og forretningsservice oplevede en stigning.

Tabel II.3 Lønvariable for højtuddannede i forhold til ufaglærte samt faglærte

	Lønsumsandel			Gennemsnitlig timeløn		
	Fremstilling	Fin. og forr.	I alt	Fremstilling	Fin. og forr.	I alt
1993	0,18	0,32	0,23	1,46	1,44	1,45
2001	0,22	0,41	0,30	1,44	1,49	1,46

Anm.: Tallene er vægtede gennemsnit for de underliggende brancher, hvor branchernes andele af det samlede antal arbejdede timer er anvendt som vægte. Der er i hver branche korrigeret for ændringer i den uddannelsesmæssige sammensætning inden for gruppen af ufaglært og faglært arbejdskraft.

Kilde: Egne beregninger på grundlag af registerdata, jf. boks II.2.

Hvordan påvises skill-upgrading?

Hvis lønsumsandelen for den højtuddannede arbejdskraft i en branche stiger, uden at det kan henføres til ændringer i den relative pris på højtuddannet arbejdskraft eller ændringer i forholdet mellem kapitalapparat og produktionsværdi, er der tegn på en forskydning af arbejdskraftefterspørgslen mod højtuddannet arbejdskraft.

Forskydning af arbejdskraftefterspørgsel i de fleste brancher ...

For at vurdere omfanget af skill-upgrading betragtes sammenhængen mellem udviklingen i den højtuddannede arbejdskrafts lønsumsandel og udviklingen i den relative gennemsnitsløn og i kapital-produktionsværdi-forholdet i 54 brancher inden for fremstillingsvirksomhed og 15 brancher inden for finansiering og forretningsservice. Boks II.3 indeholder en mere uddybende beskrivelse af de gennemførte analyser. Det overordnede resultat er, at der samlet set har været skill-upgrading i perioden 1993-2001, idet en del af stigningen i den højtuddannede arbejdskrafts andel af den samlede lønsum hverken kan forklares af ændringer i den relative gennemsnitsløn eller ændringer i forholdet mellem kapitalapparat og produktionsværdi. Der er dog enkelte eksempler på brancher med tegn på forskydning af arbejdskraftefterspørgslen mod ufaglært og faglært arbejdskraft. Som fremtrædende eksempler på disse brancher kan nævnes brancherne fremstilling af maskiner til generelle formål samt fremstilling af andre elektriske maskiner og apparater.

... særligt inden for finansiering og forretningsservice

Forskydningen i arbejdskraftefterspørgslen mod højtuddannet arbejdskraft findes inden for såvel fremstillingsvirksomhed som finansiering og forretningsservice. For fremstillingserhvervene som helhed findes, at den højtuddannede arbejdskrafts lønandel har udvist stigninger på 0,36 pct.point pr. år, som ikke kan forklares af ændringer i den relative pris på højtuddannet arbejdskraft eller ændringer i forholdet mellem kapitalapparat og produktionsværdi og derfor er udtryk for skill-upgrading. Det tilsvarende tal for finansiering og forretningsservice er 0,93 pct.point pr. år.

Dog mulige effekter fra udbudssiden

De observerede stigninger i den højtuddannede arbejdskrafts lønandel kan dog også skyldes ændringer i udbuddet af højtuddannet arbejdskraft: Hvis lønnen for højtuddannet arbejdskraft som følge af stive lønstrukturer ikke tilpasses

Omfanget af skill-upgrading for hver enkelt branche findes ved at estimere følgende ligning:

$$\Delta \omega_{k,t} = \alpha_0 + \alpha_1 \Delta \log \left(\frac{w_s}{w_u} \right)_{k,t} + \sum_{j=1}^J \gamma_j D_k^j \Delta \log \left(\frac{w_s}{w_u} \right)_{k,t} + \alpha_2 \Delta \log \left(\frac{K}{Y} \right)_{k,t} + \varepsilon_{k,t}, \quad (1)$$

$$t = 1994, 1995, \dots, 2001, \quad k = 1, 2, \dots, 69.$$

hvor Δ angiver ændringen fra år $t-1$ til år t , $\omega_{k,t}$ er andelen af lønsummen i branche k , der udbetales til højtuddannet arbejdskraft i år t , mens w_s og w_u angiver de gennemsnitlige timelønninger for henholdsvis personer med en videregående uddannelse og ufaglærte samt faglærte i branche k i år t . D_k^j er en dummyvariabel, der antager værdien 1, hvis branche k tilhører branchegruppe j og nul ellers. Branchegrupperne $1, \dots, J$ er undergrupper inden for henholdsvis fremstilling og finansiering og forretningsservice baseret på Nationalregnskabets 27-brancheopdeling. Inklusionen af dummyvariablene betyder, at forskellige brancher kan reagere forskelligt på ændringer i den relative timeløn. $(K/Y)_{k,t}$ angiver forholdet mellem kapitalapparatet og produktionsværdien i branche k i år t , mens $\varepsilon_{k,t}$ er et fejllid. Ligning (1) kan udledes af et omkostningsminimeringsproblem for en virksomhed, der anvender højtuddannet arbejdskraft, ufaglært og faglært arbejdskraft samt kapital som input i en produktionsfunktion med konstant skalaafkast. Parameteren α_0 kan nu tolkes som den gennemsnitlige skill-upgrading, mens $\alpha_0 + \varepsilon_{k,t}$ er et mål for skill-upgrading i branche k i år t , det vil sige ændringen i den højtuddannede arbejdskrafts lønandel, som ikke kan forklares af ændringer i den relative pris på højtuddannet arbejdskraft eller ændringer i forholdet mellem kapital og produktionsværdi.

I de næste skridt undersøges, hvilke faktorer der har indflydelse på omfanget af skill-upgrading. Dette gøres ved at estimere nedenstående ligning:

$$SU_{k,t} = \alpha + \beta \omega_{k,t-1} + \gamma_1 \Delta O_{k,t-1} + \gamma_2 \Delta import_{k,t-1} + \gamma_3 \Delta eksport_{k,t-1} + e_{k,t} \quad (2)$$

$SU_{k,t}$ er her estimatet for skill-upgrading (givet ved $\alpha_0 + \varepsilon_{k,t}$) i branche k i år t , som blev estimeret i ligning (1), og er således et mål for ændringen i efterspørgslen efter højtuddannet arbejdskraft fra år $t-1$ til år t . $\omega_{k,t-1}$ angiver den højtuddannede arbejdskrafts andel af den samlede lønsum i branche k i år $t-1$. $\Delta O_{k,t-1}$, $\Delta import_{k,t-1}$ og $\Delta eksport_{k,t-1}$ angiver ændringen i omfanget af hhv. outsourcing, importkonkurrence og eksportkonkurrence i branche k fra år $t-2$ til år $t-1$.

Begge ligninger estimeres separat for fremstilling samt finansiering og forretningsservice. I estimationen af ligning (1) for fremstillingsvirksomhed inkluderes 6 dummyvariable for branchegrupper, mens den tilsvarende estimation for finansiering og forretningsservice indeholder en enkelt branchegruppedummy.

Både ligning (1) og ligning (2) estimeres ved hjælp af vægtede mindste kvadraters metode, hvor branchernes andele af det samlede antal arbejdede timer i hvert enkelt år anvendes som vægte. Dette gøres ud fra en formodning om, at tallene for små brancher er mere usikre end for store brancher, hvormed variansen på fejleddene $\varepsilon_{k,t}$ og $e_{k,t}$ bliver størst for de mindste brancher.

til en ændring i udbuddet, kan højtuddannede blive tvunget til at tage arbejde, som normalt ville blive udført af ufaglært eller faglært arbejdskraft. I opgørelsen af de højtuddannedes lønandel vil dette blive registreret som en stigning, på trods af at der i dette tilfælde ikke er tale om noget skift i virksomhedernes arbejdskraftefterspørgsel. Dette skyldes, at opgørelsen udelukkende foretages ud fra oplysninger om uddannelsesniveau og ikke tager hensyn til arbejdskraftens faktiske jobfunktion. Hvis dette fænomen var meget udbredt, burde man imidlertid have set et fald i de relative lønninger for højtuddannede.

Overensstemmelse med tidligere analyse

Ovenstående vurderinger af omfanget af skill-upgrading ligger ikke langt fra tidligere analysers resultater. Malchow-Møller og Skaksen (2004) finder i en analyse for 25 danske brancher gennemsnitlige værdier for skill-upgrading på henholdsvis 3,4 pct.point og 4,3 pct.point i de niårige perioder 1980-89 og 1989-98. Omregnes disse tal til årlige tal for skill-upgrading, fås estimater på henholdsvis 0,38 pct.point pr. år og 0,48 pct.point pr. år. Disse estimater er således i samme størrelsesorden som ovenstående resultater.

To mulige årsager til skill-upgrading

Forskydningen i arbejdskraftefterspørgslen mod højtuddannet arbejdskraft kan skyldes en stigning i omfanget af outsourcing. En sådan positiv sammenhæng mellem stigninger i outsourcing og skill-upgrading vil være i overensstemmelse med den præsenterede hypotese om, at det primært er arbejdsopgaver med ringe krav til arbejdskraftens kvalifika-

tioner, der udflyttes til udlandet. Den observerede forskydning i arbejdskraftefterspørgslen kan imidlertid også skyldes den teknologiske udvikling. Indførelsen af ny teknologi vil ofte stille nye og større krav til arbejdskraftens kvalifikationer og dermed føre til skill-upgrading.

Ingen tydelig sammenhæng mellem outsourcing og skill-upgrading

...

For at analysere outsourcings betydning for forskydningen i arbejdskraftefterspørgslen undersøges sammenhængen mellem skill-upgrading i et givet år og stigningen i outsourcing i året forinden i hver branche. Årsagen til den anvendte tidsmæssige forskydning er en formodning om en vis forsinkelse i effekten af øget outsourcing på arbejdskraftefterspørgslen. I beregningerne tages højde for eventuelle effekter af øget import- eller eksportkonkurrence, samt at omfanget af skill-upgrading kan tænkes at være sammenhængende med den oprindelige koncentration af højtuddannet arbejdskraft i branchen. Beregningsmetoden er nærmere beskrevet i boks II.3. Det viser sig, at der med det anvendte mål for outsourcing ikke kan findes nogen tydelig sammenhæng mellem stigninger i omfanget af outsourcing og skill-upgrading.

... heller ikke i alternative udgaver af analysen

Den manglende sammenhæng mellem stigninger i omfanget af outsourcing og skill-upgrading er et forholdsvis robust resultat. Beregninger på alternative udgaver af den statistiske model viser således heller ingen klar sammenhæng. Eksempelvis gør det ingen kvalitativ forskel, hvis man ser bort fra antagelsen om, at stigninger i omfanget af outsourcing giver udslag i skill-upgrading med et års forsinkelse. Man kan endvidere argumentere for, at ikke blot stigninger i omfanget af outsourcing, men også selve niveauet af outsourcing påvirker graden af skill-upgrading. Dette kan begrundes med en hypotese om, at virksomheder med højt outsourcingniveau har en bred kontaktflade til udenlandske markeder og derfor er udsat for hård international konkurrence. Dette tvinger virksomhederne til skill-upgrading, også selvom der ikke forekommer nogen direkte stigning i omfanget af outsourcing. Analysen er gennemført under hensyntagen til denne mulige effekt: Den overordnede konklusion er imidlertid uforandret, idet der heller ikke her kan findes nogen tydelig og robust sammenhæng mellem outsourcing og skill-upgrading. Modellen er desuden blevet

estimeret under hensyntagen til, at anvendelsen af højtuddannet arbejdskraft i forhold til faglært og ufaglært arbejdskraft kan variere med de økonomiske konjunkturer. Argumentet bag denne mulige sammenhæng er, at den højtuddannede arbejdskraft typisk vil være tættere knyttet til virksomhederne end ufaglært og faglært arbejdskraft. Dette kan skyldes, at højtuddannede i højere grad end ufaglærte og faglærte besidder virksomhedsspecifik viden, eller at højtuddannede har andre ansættelsesforhold end andre grupper. Når virksomhederne tilpasser deres anvendelse af arbejdskraft til en aftagende efterspørgsel, vil det derfor ofte være efterspørgslen efter ufaglært arbejdskraft, der påvirkes. Dette betyder, at den højtuddannede arbejdskrafts lønandel vil være tilbøjelig til at stige i perioder med konjunkturtilbagegang, uden at dette skyldes et egentligt vedvarende skift i virksomhedernes arbejdskraftefterspørgsel. Analysen er gennemført under hensyntagen til denne mulige effekt. Beregningerne giver dog ikke nogen påviselig effekt af konjunktursituationen, og de fundne resultater afviger ikke kvalitativt fra de tidligere.

Outsourcing er et alternativ til indførelse af ny teknologi

Teknologiske fremskridt samt den øgede internationale integration åbner nye produktionsmuligheder for virksomhederne. Disse nye muligheder betyder, at den ufaglærte arbejdskraft i Danmark på grund af relativt høje lønninger i nogle tilfælde ophører med at være konkurrencedygtig i forhold til andre produktionsfaktorer. Outsourcing kan ses som virksomhedernes reaktion på dette forhold, idet de anvender udenlandsk arbejdskraft, som er mere konkurrencedygtig. Virksomhederne kan imidlertid alternativt reagere ved at indføre ny teknologi, som overflødiggør anvendelsen af ufaglært arbejdskraft. Ifølge denne hypotese kan man derfor forvente, at brancher med begrænsede stigninger i omfanget af outsourcing vil være præget af virksomheder, der i høj grad indfører ny teknologi. Eftersom både outsourcing og anvendelsen af ny teknologi medfører en lavere efterspørgsel efter ufaglært og faglært arbejdskraft, vil virksomhedernes reaktion i begge tilfælde vise sig som skillupgradering. Den manglende sammenhæng mellem skillupgradering og stigninger i omfanget af outsourcing kan dermed forklare med, at virksomheder, som anvender outsour-

cing i begrænset omfang, i stedet opnår skill-upgrading i form af indførelse af ny teknologi.

Manglende sammenhæng kan dog også skyldes smalt datagrundlag

På trods af de fundne resultater vil det på baggrund af denne analyse dog være for stærkt at konkludere, at stigninger i omfanget af outsourcing ikke betyder øget forskydning af arbejdskraftefterspørgslen mod højtuddannet arbejdskraft. At der ikke findes nogen klar sammenhæng mellem outsourcing og skill-upgrading, kan skyldes, at analysen er gennemført på et forholdsvis smalt datagrundlag med forholdsvis få observationer over en kort periode. Skaksen og Sørensen (2004) finder således en signifikant positiv sammenhæng mellem skill-upgrading og outsourcing i en lignende undersøgelse. Aggregeringen af de individbaserede oplysninger medfører desuden, at en betragtelig mængde information ignoreres. På denne baggrund er det naturligt at foretage analyser på individniveau for at undersøge, om der kan findes effekter af øget outsourcing for det enkelte individ. Sådanne analyser præsenteres i afsnit II.6.

Forskydninger i arbejdskraftefterspørgslen har ikke medført stor lønspredning

Den konstaterede forskydning i arbejdskraftefterspørgslen mod højtuddannet arbejdskraft har ikke givet anledning til store stigninger i den relative løn for højtuddannet arbejdskraft i perioden 1993-2001. Tværtimod har den relative løn for højtuddannet arbejdskraft været svagt faldende inden for fremstillingssektoren i den betragtede periode, jf. tabel II.3. Forskydningen i arbejdskraftefterspørgslen har heller ikke resulteret i markante stigninger i ledigheden for ufaglærte og faglærte i forhold til ledigheden for personer med en videregående uddannelse. Dette kan skyldes, at det relative udbud af højtuddannet arbejdskraft er steget i den betragtede periode.

Store stigninger i uddannelsen historisk

Danmark har i de seneste årtier oplevet markante stigninger i tilbøjeligheden til at tage en uddannelse. I 1993 udgjorde antallet af personer med en videregående uddannelse 19,7 pct. af den samlede arbejdsstyrke, mens den tilsvarende andel i 2001 var 24,8 pct. Denne markante stigning i andelen af arbejdsstyrken, der har en videregående uddannelse, kan forklare, hvorfor den påviste forskydning i arbejdskraftefterspørgslen ikke har resulteret i større lønspredning eller relativt højere ledighed for de ufaglærte og faglærte. I en

situation, hvor der ikke var sket en stor stigning i det relative udbud af højtuddannet arbejdskraft, ville man sandsynligvis have set en kraftig stigning i den relative løn eller en relativ stigning i ledigheden for de ufaglærte og faglærte.

Fremskrivninger kan illustrere konsekvenser af fortsatte forskydninger i arbejdskraftefterspørgslen

Det er tvivlsomt, om den markante stigning i andelen af personer med videregående uddannelse vil fortsætte i fremtiden. Det forekommer til gengæld sandsynligt, at der fortsat vil ske en forskydning i efterspørgslen mod højtuddannet arbejdskraft. Med udgangspunkt i ovenstående beregninger af forskydningen i arbejdskraftefterspørgslen er det muligt at give en vurdering af konsekvenserne for arbejdsmarkedet i de næste ti år, såfremt der i denne periode forekommer samme årlige forskydninger i arbejdskraftefterspørgslen som i perioden 1993-2001.¹⁸ Beregningerne bygger på fremskrivninger af den fundne sammenhæng mellem den relative løn og andelen af den samlede lønsum for højtuddannede. Det skal understreges, at beregningerne ikke skal opfattes som en prognose, men alene skal tjene som en illustration af størrelsesordenen af de potentielle konsekvenser af fortsatte forskydninger i arbejdskraftefterspørgslen. Fremskrivningerne tager udgangspunkt i ovenstående beregninger af forskydningen af arbejdskraftefterspørgslen inden for fremstillingssektoren. Det antages dermed, at forskydningerne i arbejdskraftefterspørgslen i resten af økonomiens sektorer er af en tilsvarende størrelsesorden. Denne antagelse understøttes af beregninger foretaget af Malchow-Møller og Skaksen (2004), der estimerer forskydninger i arbejdskraftefterspørgslen for 25 brancher, der dækker hele økonomien, i perioderne 1980-89 og 1989-98. Her findes ikke afgørende forskelle mellem fremstillingssektoren og andre sektorer.

Øget uddannelse er nødvendig for at undgå voksende ulighed

Hvis man vil undgå voksende ulighed mellem de højtuddannede og de øvrige grupper på arbejdsmarkedet, kræver det, at andelen af personer med en videregående uddannelse vokser med knap 0,4 pct.point om året. Til sammenligning steg andelen af arbejdsstyrken med en videregående

18) I fremskrivningen antages det, at forholdet mellem kapitalapparat og produktionsværdi er konstant i den tiårige periode, der analyseres på.

uddannelse med godt 0,6 pct.point om året i perioden 1993-2001.

**Uændret
uddannelsesniveau
vil medføre øget
ulighed i fremtiden**

Hvis ikke det lykkes at øge andelen af personer med en videregående uddannelse, vil der opstå en voksende ulighed mellem højtuddannede og de øvrige grupper på arbejdsmarkedet. Den voksende ulighed kan enten komme til udtryk som faldende beskæftigelse blandt ufaglærte og faglærte eller som voksende lønulighed. I det ekstreme tilfælde, hvor andelen af højtuddannede holdes helt konstant fremover, og hvor de relative lønninger fastholdes på nuværende niveau, vil beskæftigelsesgraden for ufaglærte og faglærte falde med knap 16 pct.¹⁹ Hvis man vil undgå faldende beskæftigelse, kræver det alternativt, at lønstigningerne for personer med en videregående uddannelse skal overstige lønstigningerne for ufaglærte og faglærte med godt 3 pct.point om året i den tiårige periode. Dette tal forekommer at være meget højt efter danske forhold, men erfaringer fra USA viser, at der kan forekomme meget store ændringer i de relative lønninger. Fosgerau mfl. (2002) rapporterer gennemsnitlige årlige merstigninger i lønnen for højtuddannede i forhold til den øvrige arbejdsstyrke på 1,51 pct.point i USA i perioden 1980-90.

**Øgede
kvalifikationer for
ufaglærte og
faglærte er et
alternativ**

Det skal bemærkes, at et alternativ til at øge andelen af højtuddannede for at undgå voksende ulighed er at øge kvalifikationerne for ufaglærte og faglærte i tilstrækkelig grad. Analyserne i dette afsnit gør det dog ikke muligt at give et kvantitativt mål for, hvor meget kvalifikationerne for ufaglærte og faglærte eventuelt skal forbedres.

II.6 Effekter af outsourcing – analyser på individniveau

**Analyser på
individniveau kan
besvare flere**

I de ovenstående analyser blev effekten af outsourcing vurderet med udgangspunkt i en analyse på brancheniveau. Der kunne i disse analyser konstateres et skift i efterspørgslen

19) Beskæftigelsesgraden anvendes her i betydningen antallet af beskæftigede ufaglærte og faglærte delt med antallet af ufaglærte og faglærte i arbejdsstyrken.

spørgsmål

efter arbejdskraft, men der kunne ikke konstateres nogen direkte sammenhæng med outsourcing. Det kan skyldes det noget begrænsede datamateriale på brancheniveau. Derudover kan nogle sammenhænge ikke illustreres på mere aggregeret niveau. Eksempelvis kan outsourcing have betydning for den enkeltes løn og risikoen for at forlade arbejdsstyrken. I det efterfølgende gennemføres derfor en analyse på individniveau af betydningen af outsourcing.

Internationale analyser

Der findes kun få internationale undersøgelser af outsourcingens betydning for overgange mellem job og mellem beskæftigelse og ledighed på individniveau. I en analyse af Egger mfl. (2003) forklares overgange mellem brancher ved mål for outsourcing samt import- og eksportkonkurrence. Hovedresultatet i analysen er, at internationale faktorer i høj grad er bestemmende for ændringer i beskæftigelse mellem sektorer. En branche med stigende import og højere outsourcing vil således have en lavere sandsynlighed for at fastholde medarbejdere og tiltrække nye. I en analyse af Lundin og Yun (2004) fokuseres der på international handel og dens betydning for lønnen. De viser, at en høj import fra lavtlønslande til en branche giver anledning til en lavere løn i denne branche, mens en høj eksport til højtønslande giver anledning til en højere løn i branchen. Edin mfl. (2004) finder samme effekter på svenske mikrodata. De udvider analysen for at bestemme, om effekterne er forskellige mellem uddannelsesgrupper, men finder ikke nogen systematiske forskelle.

Tidligere analyser

Mobiliteten på arbejdsmarkedet er tidligere beskrevet i Det Økonomiske Råd (2003) og Munch (2003). Her blev der benyttet en varighedsmodel til at bestemme sandsynligheden for at skifte job. Denne model er i det efterfølgende blevet udvidet, således at løndannelse og afgangsrater bliver bestemt samtidigt i modellen. Som forklaring af mobilitet og løn benyttes en lang række karakteristika for den enkelte person, eksempelvis alder, køn, uddannelse, bopæl og antallet af børn. Derudover inkluderes også makrovariable som BNP-vækst samt niveauet for outsourcing i branchen og im-

port- og eksportkonkurrence for de produkter, som branchen producerer.²⁰

Risiko bliver bestemt for afgang fra job til nyt job, ledighed eller uden for arbejdsstyrken

I modellen skelnes der mellem, om jobforløbet bliver afsluttet med overgang til nyt job i samme branche, nyt job i en anden branche, ledighed eller afgang fra arbejdsstyrken. På denne måde bliver det mere klart, hvilke konsekvenser outsourcing har. Der vil således for samfundsøkonomien og for den enkelte være stor forskel på, om man bliver ledig, når ens job bliver nedlagt, eller om man hurtigt finder et job i en anden virksomhed.

Usikkerhed på mål for outsourcing giver også problemer her

Som nævnt i afsnit II.4 skal de opstillede mål for outsourcing vurderes med en del forbehold. Dette gør sig også gældende i de resultater, der refereres i det efterfølgende. De effekter af outsourcing, der beregnes her, er således ikke mere præcise, end de anvendte mål for outsourcing.

Resultaterne i overensstemmelse med forventninger

Det viser sig, at det importerede forbrug i produktionen har en negativ effekt på lønnen i en branche, jf. tabel II.4. En høj grad af outsourcing giver samtidig anledning til en signifikant større risiko for at skifte job og for at blive ramt af ledighed. Der kan derimod ikke konstateres nogen sammenhæng mellem outsourcing og tilbagetrækning fra arbejdsmarkedet, når man ser på alle uddannelsesgrupper samlet. Det kan skyldes, at overgangen til eksempelvis førtidspension ikke sker direkte fra beskæftigelse, men derimod ofte er kombineret med et ledighedsforløb først.

Effekterne er af nogen økonomisk betydning

Effekterne af outsourcing som beregnet her har nogen økonomisk betydning. 1 pct.point stigning i outsourcing giver således anledning til et fald i lønningerne på 0,25 pct. Den samme stigning i outsourcing giver anledning til en højere afgangsrate til et nyt job i samme branche på 0,29 pct. I det første år i et job er sandsynligheden for at skifte til et nyt

20) Et notat med en mere præcis beskrivelse af den benyttede model kan rekvireres i Det Økonomiske Råds Sekretariat.

Tabel II.4 Effekter af outsourcing, fremstillingserhverv

	Løn	----- Overgang til -----			
		Samme branche	Ny branche	Ledighed	Uden for arbejdsstyrke
			Pct.		
Importeret forbrug	-0,25	0,29	0,52	1,13	-0,66
Forbrug, egne varer	0,07	(0,20)	0,66	0,98	(-0,30)
Importeret forbrug, egne varer	-0,07	(0,36)	0,68	1,00	(-0,47)

Anm.: Importeret forbrug er eksklusive forbrug af varer fra primære erhverv samt raffinaderierne. Forbrug af egne varer kan opfattes som et mål for total indenlandsk og udenlandsk outsourcing. Beregningerne vedrører alene brancher inden for fremstillingserhverv. De effekter, der er angivet uden parentes, er statistisk signifikante på 5 pct. niveau. Virkningerne kan fortolkes som en semielasticitet. En stigning i outsourcing på 1 pct.point giver således anledning til en stigning i sandsynligheden for at skifte til et nyt job i samme branche på 0,29 pct.

Kilde: Egne beregninger på grundlag af registerdata, jf. boks II.2.

job i samme branche beregnet til 14,57 pct. Denne overgangssandsynlighed vil dermed stige med 0,29 pct. til 14,61 pct. Sandsynligheden for at skifte til ledighed i det første år af jobforløbet er 5,85 pct. Denne stiger ifølge estimaterne i denne analyse med 1,13 pct. til 5,91 pct.

Andre effekter på løndannelse for de mere snævre mål for outsourcing

Effekterne på lønnen af outsourcing af egne varer er noget mindre end effekterne af det samlede forbrug af importerede varer. Når det gælder total indenlandsk og udenlandsk outsourcing af egne varer, bliver effekten på lønnen positiv. Der er således en lønpræmie forbundet med virksomhedernes specialisering i en branche. Effekterne på sandsynligheden for at skifte til et nyt arbejde og sandsynligheden for at skifte til ledighed har derimod nogenlunde samme størrelsesorden, som for det mere brede mål for outsourcing, hvor det antages, at alle typer af forbrug i produktionen kan outsource.

Kontraintuitive resultater for løndannelse i finansiering og forretningsservice

Hvis der analyseres på jobforløb inden for finansiering og forretningsservice, virker resultaterne ikke troværdige. Outsourcing giver i disse brancher anledning til en højere løn. Det samlede importerede forbrug i produktionen har en urealistisk høj negativ effekt på sandsynligheden på at skifte job inden for branchen, mens det samme mål for outsourcing har en tilsvarende høj effekt på sandsynligheden for at skifte job til en ny branche. Som nævnt i afsnit II.4 er udenrigshandelsstatistikken for tjenesteydelser noget mere usikker end for varer. Det indebærer derfor større usikkerhed på resultater vedrørende finansiering og forretningsservice.²¹ Det er derfor valgt ikke at bringe resultaterne fra disse analyser i tabelform. I det efterfølgende vil der af samme grund alene blive beregnet effekter af outsourcing for fremstillingshverv.

Analyser på tre uddannelsesgrupper

Det må forudses, at outsourcing rammer forskellige uddannelsesgrupper forskelligt. Som udgangspunkt forventes det, at lavtlønsjob først bliver outsourcet, selvom nyere oplysninger tyder på, at også mere krævende arbejdsprocesser lægges ud til andre lande. I det efterfølgende er ovenstående analyse derfor splittet op, således at beregningerne bliver foretaget for tre forskellige uddannelseskategorier, nemlig ufaglærte, faglærte og personer med en videregående uddannelse.

Outsourcing påvirker uddannelsesgrupper forskelligt

I løndannelsen kan der konstateres en mindre forskel mellem forskellige uddannelsesgrupper. De lavtuddannede bliver således marginalt hårdere ramt af et højere niveau for outsourcing i en branche, jf. tabel II.5. Generelt giver højere outsourcing anledning til en højere sandsynlighed for at skifte job. Denne højere sandsynlighed er dog kun statistisk signifikant for personer med en videregående uddannelse og for skift til nyt job i en ny branche for de faglærte. Outsourcing indebærer samtidig en højere sandsynlighed for at ende i ledighed for personer uden en videregående uddannelse. I gennemsnit vil en ufaglært have en sandsynlighed for at

21) Der foregår i øjeblikket et arbejde i Danmarks Statistik, hvor der fokuseres på udenrigshandlen med tjenesteydelser. Dette arbejde vil resultere i et markant bedre grundlag for at bestemme den internationale arbejdsdeling med hensyn til serviceydelser.

Tabel II.5 Effekter af outsourcing, fremstillingserhverv, importeret forbrug

	Løn	----- Overgang til -----			Uden for arbejdsstyrken
		Samme branche	Ny branche	Ledighed Pct.	
Ufaglærte	-0,28	(0,16)	(0,48)	1,69	(-0,27)
Faglærte	-0,24	(0,21)	0,98	1,41	(0,63)
Videregående	-0,22	0,71	1,42	(0,53)	2,40

Anm.: Importeret forbrug er eksklusive forbruget af varer fra primære erhverv samt raffinaderierne. De parameterestimater, der er angivet uden parentes, er statistisk signifikante på 5 pct. niveau. Virkningerne kan fortolkes som en semielasticitet. En stigning i outsourcing på 1 pct.point giver således anledning til en stigning i sandsynligheden for at skifte til ledighed på 1,69 pct. for ufaglærte.

Kilde: Egne beregninger på grundlag af registerdata, jf. boks II.2.

skifte til ledighed på 7,92 pct. i det første år på jobbet. Denne stiger med 1,69 pct. til 8,05 pct., når outsourcing øges med 1 pct.point. På den anden side vil en høj grad af outsourcing give anledning til, at flere med en videregående uddannelse vil gå fra job ud af arbejdsstyrken. I det første år i et nyt job vil en person med en videregående uddannelse have en sandsynlighed for at forlade arbejdsstyrken på 1,46 pct. Denne stiger med 2,40 pct. til 1,50 pct.²²

Ændringer i outsourcing giver ikke signifikante resultater

I ovenstående analyser er det niveauet for outsourcing i hver enkelt branche, der indgår som forklarende variabel. Man kunne argumentere for, at det bør være ændringerne i outsourcing, der skal indgå i estimationerne. Således kan både niveauet for outsourcing samt ændringer heri tænkes at have betydning for antallet af jobnedlæggelser. Det er derfor forsøgt at beregne effekterne på jobskifte og løndannelse af ændringer i outsourcingmålet. Men det giver ikke signifi-

- 22) Det kan skyldes, at færre højtuddannede er medlemmer af en a-kasse, og at disse grupper måske ikke i samme udstrækning som lavtuddannede er berettigede til kontanthjælp ved ledighed. Det indebærer, at de ved afslutning af et jobforløb forsvinder ud af arbejdsstyrkestatistikken, også selvom de stadig er jobsøgende. Det kan også skyldes, at den videregående uddannelse for ældre medarbejdere er blevet utidssvarende.

kante resultater for langt de fleste overgange og kontra-intuitive resultater for løndannelsen. De manglende resultater kan skyldes den store usikkerhed, der er på de opstillede mål for outsourcing. Denne usikkerhed vil specielt gøre sig gældende, når der analyseres på ændringerne fra år til år, mens oplysningerne om niveauerne er mere pålidelige.

Hvor mange job afsluttes på grund af outsourcing?

Med udgangspunkt i ovenstående analyser kan det beregnes, hvor stor en andel af jobforløbene der afsluttes på grund af outsourcing. Det totale niveau for outsourcing i fremstillingssektoren var i 2001 på 19,9 pct. af produktionsværdien, hvilket med den beregnede mersandsynlighed for at afslutte jobforløbet kan omregnes til, at 5,83 pct. af alle jobseparationer sker på grund af outsourcing. Med et totalt antal jobseparationer inden for fremstilling i datamaterialet på 65.400 indebærer det, at 3.800 job årligt afsluttes som følge af outsourcing.²³ Hvis det antages, at disse ekstra jobseparationer alle er ufrivillige, kan dette tal også fortolkes som antallet af tabte job. Der skal gøres opmærksom på, at dette tal for nedlagte job er en bruttostørrelse. Det modsvares delvist af oprettelse af nye job ved de frigivne ressourcer. Antallet af tabte job skal ses i forhold til en total årlig jobdestruktion på omkring 260.000 job. Outsourcing står således for en forholdsvis lille del af den samlede jobomsætning. Det opgjorte tal for ufrivillige jobseparationer som følge af outsourcing er alene beregnet på grundlag af tal for fremstillingserhverv. Tallet for økonomien som helhed må forventes at være større. Men sandsynligvis har outsourcing uden for fremstillingserhverv stadig en relativt lille betydning, jf. diskussionen i afsnit II.4.

Ledigheden påvirkes direkte

Som beskrevet ovenfor giver outsourcing anledning til en større afgangsrate fra beskæftigelse. Efter afslutning af et jobforløb vil der normalt gå et stykke tid, før der er fundet ny beskæftigelse. En større jobrotation vil således naturligt give anledning til en højere ledighed. Effekten af outsourcing på overgangsraten fra beskæftigelse til ledighed på

23) Analysen indeholder alene fuldtidsbeskæftigede, der ikke samtidig er studerende. Der kan endvidere af praktiske årsager ikke analyseres afslutninger af jobforløb, der har varet længere end otte år. Derfor er antallet af afsluttede jobforløb i vores analyse lavere end det faktiske antal.

1,13 pct. fra tabel II.4 vil give anledning til en stigning i ledigheden på 1,1 pct., når det antages, at afgangsraten fra ledighed til beskæftigelse holdes konstant. Hvis ledigheden initialt var 6,0 procent, vil den realiserede stigning i niveauet for outsourcing på 2,9 pct.point i den analyserede periode dermed have givet anledning til en stigning i ledigheden fra 6,0 pct. til 6,2 pct. Det er her antaget, at de marginale effekter for outsourcing inden for industrien kan overføres til hele økonomien. Denne antagelse vil dog indebærer en klar overvurdering af effekten, da outsourcing som nævnt primært foregår inden for fremstillings erhverv.

Stort fald i andelen af ufaglærte

Der er i de seneste årtier sket markante stigninger i tilbøjeligheden til at tage en uddannelse. Det store fald i andelen af ufaglærte i arbejdsstyrken kan forklare, hvorfor outsourcing ikke primært har haft betydning for de ufaglærte grupper i ovenstående analyser. Hvis der ikke sikres et fortsat fald i andelen af ufaglærte i arbejdsstyrken, kan konsekvenserne blive langt alvorligere for de ufaglærte, end ovenstående analyser indikerer. Konsekvenserne kan være enten højere ledighed eller en lavere relativ løn, jævnfør diskussionen om sammenhængen mellem udbud og efterspørgsel i afsnit II.5.

II.7 Sammenfatning og anbefalinger

Outsourcing kun ansvarlig for lille del af dynamikken på arbejdsmarkedet

Der er i de seneste årtier sket et skift i efterspørgslen efter arbejdskraft mod mere uddannet arbejdskraft. I kapitlet er der set nærmere på, i hvilket omfang outsourcing kan forklare denne udvikling. Kapitlets analyser giver ikke belæg for at konkludere, at udflytningen af arbejdspladser har været stærkt tiltagende i de seneste år. Outsourcing er dog ikke uden betydning for arbejdsmarkedets funktionsmåde, og på individniveau kan der konstateres effekter af outsourcing. En højere grad af outsourcing i en branche giver således anledning til en lavere løn for den enkelte. Samtidig indebærer en højere grad af outsourcing i en branche også et større antal jobnedlæggelser. Beregninger i kapitlet viser, at med det niveau for outsourcing, der var gældende i begyndelsen af dette årti, kan omfanget opgøres til knap 4.000 jobnedlæggelser årligt inden for fremstillings erhverv. Hertil

kommer et formodentligt beskedent antal jobnedlæggelser i andre brancher. Det samlede tab af job skal ses i sammenhæng med, at der hvert år nedlægges omkring 260.000 job. Outsourcing er således kun direkte årsag til en begrænset del af de mange jobnedlæggelser, der finder sted hvert år. Ny teknologi har i den henseende sandsynligvis langt større betydning.

Fokus på outsourcing kan skyldes beskæftigelses-situationen

Alligevel er der stor fokus på outsourcing og andre aspekter af globaliseringen. Det hænger måske sammen med, at beslutningen om at flytte arbejdsopgaver til udlandet er en mere synlig årsag til jobnedlæggelser end andre grunde hertil; og så kan det være mere bekymrende at miste arbejdspladser på et tidspunkt, hvor beskæftigelsesvæksten er begrænset i forhold til fremgangen i slutningen af 1990'erne.

Outsourcing kan tage til i de kommende år

Outsourcing har fundet sted i mange år og er en naturlig følge af muligheden for at flytte stadig mere specialiserede jobfunktioner. Der kan tænkes at være forhold, der i en periode kan forstærke denne udvikling. I hvert fald forventer mange virksomheder i stigende grad at basere dele af produktionen på outsourcing, og det er sandsynligt, at Kinas og Indiens integration i verdensøkonomien vil føre til eller allerede har ført til en vis stigning i udflytningen af arbejdspladser. Sådanne formodninger kan dog ikke aflæses i nogen statistikker endnu. Statistikkerne er imidlertid ikke fyldestgørende, og der er behov for en bedre dækning på området.

Relevant at forholde sig til virkninger af outsourcing

Det er under alle omstændigheder relevant at forholde sig til de kvalitative virkninger af outsourcing, også fordi muligheden for at outsource i sig selv kan påvirke løndannelsen. Hertil kommer, at outsourcing deler mange fællestræk med andre forhold, der påvirker udviklingen på arbejdsmarkedet, bl.a. den teknologiske udvikling. Outsourcing svarer således i mange henseender til automatisering af produktionen, og de relevante svar på udviklingen vil i mange tilfælde være de samme. Det betyder også, at generelle arbejdsmarkeds-politiske tiltag, der kan fremme beskæftigelsen for udsatte grupper på arbejdsmarkedet, vil være relevante i relation til outsourcing.

Fleksibilitet og omstillingsevne nødvendig

Outsourcing er en form for international arbejdsdeling og bidrager derved til, at ressourcer kan anvendes mere effektivt, og er som sådan en potentiel gevinst for samfundet. En betingelse er dog, at arbejdskraft, der bliver ledig i denne proces, forholdsvis hurtigt kan anvendes i nye funktioner. Dette stiller krav til fleksibilitet og omstillingsevne på arbejdsmarkedet. Da det ofte vil være mest lønsomt at flytte ufaglærte arbejdsfunktioner til udlandet, vil det i første omgang være ufaglærte, der står over for det største pres for tilpasning. Analyserne i kapitlet viser, at der er sket et skift i efterspørgslen over mod mere uddannet arbejdskraft; men det er sket uden en markant stigning i lønspredningen eller ledigheden for ufaglærte.

Løbende opkvalificering nødvendig

I den forbindelse er opkvalificering af arbejdsstyrken afgørende. Det er vigtigt dels at sikre, at unge, der træder ind på arbejdsmarkedet, har et tilstrækkeligt højt kompetenceniveau, dels at give ansatte løbende efteruddannelse. Med hensyn til den første gruppe kan det konstateres, at unge uden uddannelse står over for en betydelig risiko for at ende i ledighed. Når ufaglærte hidtil ikke har oplevet større negative konsekvenser af skift i efterspørgslen efter arbejdskraft, hænger det uden tvivl sammen med, at udbuddet af ufaglært arbejdskraft er faldet forholdsvis meget i takt med, at grupper af ældre ufaglærte har forladt arbejdsmarkedet. Fortsætter tendensen til skift i efterspørgslen mod højtuddannet arbejdskraft, vil personer uden uddannelse komme til at stå betydeligt ringere på arbejdsmarkedet fremover. Det er positivt, at regeringen og arbejdsmarkedets parter skal analysere problemstillinger i forbindelse med livslang opkvalificering og uddannelse for alle på arbejdsmarkedet, jf. Statsministeriet (2004). I det følgende præsenteres en række overvejelser, som det bl.a. i den forbindelse kan være naturligt at undersøge nærmere.

Flere skal have en kompetencegivende uddannelse

Som udgangspunkt er det afgørende, at så mange som muligt får en erhvervsuddannelse eller videregående uddannelse. For unge, der ønsker at tage en erhvervsuddannelse, er det vigtigt, at der er et tilstrækkeligt antal elev- og praktikpladser. Dette er også i virksomhedernes interesse, da det senere vil give dem et større udbud af kvalificeret faglært arbejdskraft, men den enkelte virksomhed eller virksom-

Niveauet i folkeskolen skal op

heder inden for bestemte brancher har måske ikke i tilstrækkelig grad tilskyndelse til at bære omkostningerne i forbindelse med uddannelse. Det Økonomiske Råd (2003) har tidligere anbefalet en grundig udredning, der kan fastlægge en hensigtsmæssig tilskuds- eller afgiftsmodel, som giver virksomhederne en økonomisk tilskyndelse til at oprette flere praktikpladser. En del af løsningen på manglende elev- og praktikpladser kan også være mere fleksible elev- og lærlingelønninger, der kan skabe bedre balance mellem udbud og efterspørgsel inden for de enkelte brancher. Et andet problem knytter sig til frafaldet på uddannelserne. For at mindske dette er det nødvendigt at styrke det faglige niveau i folkeskolen, uden at det går ud over den selvstændighed og kreativitet, som det danske skolesystem giver eleverne. Danske elevers boglige færdigheder ligger ifølge internationale undersøgelser under jævnaldrendes i udlandet, og et utilstrækkeligt fagligt niveau er en ulempe i det videre uddannelsesforløb.

Uddannelseskonti

Generelt deltager ufaglærte og personer med kort uddannelse mindst i efteruddannelse, jf. Det Økonomiske Råd (2003). Der mangler viden om, hvorfor dette er tilfældet. Årsagerne kan knytte sig til, at lønmodtagere har manglende viden om allerede eksisterende muligheder og rettigheder, at mulighederne begrænses af arbejdsgiveren, og at der ikke findes relevante kurser. Hertil kommer andre barrierer, f.eks. at det for den enkelte kan være uvant og kræve en særlig motivation at skulle efteruddannes. Under alle omstændigheder er det et problem, fordi denne gruppe har brug for mere uddannelse for at leve op til arbejdsmarkedets krav. Et muligt tiltag, der må antages at kunne styrke tilskyndelsen til at tage mere uddannelse, er oprettelse af individuelle uddannelseskonti, som den enkelte lønmodtager har en klar ret til at trække på. En sådan ordning vil synliggøre de midler, der er til rådighed i efteruddannelsessystemet, og kan være med til at sikre, at udbuddet af uddannelser bedre bliver tilpasset efterspørgslen. Incitamentet til at udnytte de indestående midler kan øges ved at lade retten til dem udløbe efter en periode. En nærmere analyse af fordele og ulemper ved uddannelseskonti bør også forholde sig til finansieringen, herunder om der skal tilføres yderligere offentlige midler til efteruddannelsessystemet, og om de

nuværende midler skal anvendes på en anden måde, end tilfældet er i dag.

Offentlig støtte til almen uddannelse og generel opkvalificering

Et fornuftigt princip er at lade det offentlige finansiere en stor del af de almene uddannelser og den generelle opkvalificering, mens erhvervelse af virksomhedsspecifikke kvalifikationer overvejende bør finansieres af arbejdsmarkedets parter. Adgangen til offentligt finansierede uddannelseskonti bør i første omgang primært henvende sig til ufaglærte og personer med kort uddannelse, mens omfanget og karakteren af efteruddannelse af f.eks. personer med en lang videregående uddannelse i langt højere grad bør kunne fastlægges i henhold til overenskomster.

Indsats for unge bør prioriteres højest

I prioriteringen af offentlige ressourcer til uddannelse er det nødvendigt, at indsatsen i høj grad rettes mod unge, der skal sikres et tilstrækkeligt grundlag for at klare sig i uddannelsessystemet og på arbejdsmarkedet. Desuden bør midler målrettes grupper på arbejdsmarkedet med et klart behov for en generel opkvalificering.

Stiv lønstruktur hæmmer tilpasning

På kort sigt kan den forholdsvis stive danske lønstruktur skabt af de institutionelle rammer på arbejdsmarkedet og indretningen af velfærdsstaten være en barriere for tilpasningen. Foregår denne trægt, er der stor risiko for, at nogle ender i langvarig ledighed eller forsvinder helt ud af arbejdsstyrken. Det er derfor vigtigt at overveje, hvad der kan gøres for at imødegå denne udvikling, vel vidende at ingen tiltag er ideelle. I det følgende er der skitseret tre forslag, der hver især kan øge efterspørgslen efter kortuddannet arbejdskraft. Forslagene, der vedrører omlægning af satsreguleringen, skattelettelser i bunden og løntilskud til de svage stillede, kan eventuelt gennemføres i kombination med hinanden.

Satsregulering bør følge ufaglærtes lønninger

Ændringer i dagpengesystemet kunne være en måde at skabe større lønflexibilitet på, jf. anbefalingerne i Det Økonomiske Råd (2002). Lønflexibiliteten er bl.a. påvirket af satsreguleringen, der følger lønudviklingen på arbejdsmarkedet. Stiger aflønningen af højtuddannet arbejdskraft, vil bl.a. dagpenge og kontanthjælp automatisk stige, hvilket igen vil føre til stigninger i de laveste lønninger. Brydes

bindingen til den generelle lønudvikling på arbejdsmarkedet ved at lade satsreguleringen for understøttelse til ledige følge aflønningen af ufaglært arbejdskraft, vil en øget lønfleksibilitet blandt de beskæftigede kunne sikres. Endvidere vil en tendens til stigning i kompensationsgraden blive modvirket.

Skattelettelser i bunden

Mindre beskatning af de laveste arbejdsindkomster, f.eks. i form af en forhøjelse af procentsatsen for beskæftigelsesfradraget, men med bibeholdelse af et loft over fradraget, vil tilskynde til større lønfleksibilitet, da det vil øge gevinsten ved at tage arbejde. Samtidig vil det modvirke en større ulighed i fordelingen af indkomsterne efter skat. Et større arbejdsudbud giver en vis grad af selvfinansiering, jf. beregningerne i kapitel I. Herudover kan en eventuel omlægning af satsreguleringen give et vist provenu, der kan dække noget af finansieringsbehovet. Et mere progressivt skattesystem, som vil være resultatet af skattelettelser i bunden, kan dog være problematisk på den måde, at det hæmmer incitamentet til uddannelse og opkvalificering, medmindre der samtidig sker en tilsvarende forøgelse af spredningen i lønningerne før skat.

Løntilskud kan hjælpe tilpasning på kort sigt

En tredje måde at øge efterspørgslen efter kortuddannet arbejdskraft på er løntilskud. Eksempelvis kan løntilskudsordningen for aktiverede – tidligere benævnt jobtræning – udvides og målrettes personer, hvis kvalifikationer ikke længere efterspørges af virksomhederne. Ansættelse med løntilskud gives i udgangspunktet til ledige, når andre muligheder for overgang til ordinært job er udtømte, dvs. som sidste trin i den såkaldte trappemodell. Sammenlignet med andre ordninger har ansættelse med løntilskud den største effekt i form af efterfølgende beskæftigelse på ordinære vilkår. Der kan imidlertid være en tendens til, at det er ledige med de bedste kvalifikationer, der ansættes med løntilskud. Derfor kan det være relevant at målrette ordningen mod de personer, der besidder de svageste kvalifikationer. Samtidig bør ordningen kombineres med et – eventuelt virksomhedsrettet – opkvalificeringselement, så de omfattede personer vil stå stærkere på arbejdsmarkedet og efterfølgende kan få job på ordinære vilkår. En anden løntilskudsordning er fleksjobordningen. Ordningen anvendes i de

situationer, hvor arbejdsevnen er permanent nedsat.

Løntilskud kan være problematiske

I det omfang ufaglærtes situation på arbejdsmarkedet i de kommende år forringes med efterfølgende ledighed til følge, kan en udvidet adgang til og brug af ansættelse med løntilskud blive en nødvendig konsekvens. Løntilskud er dog ikke et generelt instrument til at øge efterspørgslen efter ufaglært arbejdskraft, men en hjælp til de svage stillede. Løntilskud kan være problematiske af en række grunde, idet de påvirker incitamentet og skaber forvriddinger. De indebærer en fare for, at ordinær arbejdskraft skal konkurrere med støttet arbejdskraft på ulige vilkår, og kan blive en form for skjult erhvervsstøtte. Oprettelsen af job med løntilskud bør derfor så vidt muligt begrænses og bruges som sidste udvej, når arbejdsmarkedspolitikken i øvrigt har fejlet. Det skal samtidig sikres, at ordninger med løntilskud ikke fortrænger ordinær beskæftigelse. Hvis ordningen målrettes gruppen med de svageste kvalifikationer og samtidig kombineres med et opkvalificeringselement, er der mindre risiko for, at ordinær beskæftigelse fortrænges.

Uddannelse er bedste svar på udviklingen

Det ønskelige er, at alle har kompetencer, der afspejler arbejdsmarkedets behov. Muligheden for outsourcing og andre aspekter af globaliseringen, herunder den teknologiske udvikling, er med til at skærpe kravene til arbejdsstyrkens kvalifikationer og fleksibilitet, og mere uddannelse er en nødvendighed for at undgå en skæv udvikling på arbejdsmarkedet. Hvis det ikke lykkes at løfte uddannelsesniveaulet, vil det være vanskeligt at undgå en øget ulighed enten i form af større ledighed blandt ufaglærte eller i form af lave relative løn for ufaglærte. I det ovenstående er skitseret tre forslag, der kan øge beskæftigelsen for grupper, der ellers ville stå svagt på arbejdsmarkedet. Sådanne initiativer kan være blandt de nødvendige tiltag, i det omfang det ikke lykkes at imødegå globaliseringens pres på arbejdsmarkedet gennem en opkvalificeringsstrategi.

Rammevilkår er ikke snærende

For erhvervslivets vedkommende drejer diskussionen om outsourcing sig om at have rammevilkår, der gør det muligt at omlægge produktionsprocesser eller starte ny produktion. Danske jobbeskyttelsesregler er ikke specielt restriktive, og rammebetingelserne synes i øvrigt at være rimelig favorab-

le, jf. Det Økonomiske Råd (2003). I den seneste vurdering fra World Economic Forum (2004) er Danmark placeret som den femte mest konkurrencedygtige økonomi i verden målt på et indeks, der måler rammevilkår.

Normalt ingen gode grunde til erhvervsstøtte

Der synes ikke at være gode grunde til at beskytte brancher, der er under et stigende internationalt konkurrencepres, eller til at begunstige brancher, der vurderes at have et potentiale for stor værditilvækst i fremtiden. Førstnævnte form for tiltag vil være at forsinke en uundgåelig proces og dermed fastholde arbejdskraft og kapital i ikke-konkurrencedygtige erhverv. Erhvervsmæssig satsning på bestemte brancher fra offentlig side er også problematisk. I første omgang skal der være argumenter for, at offentlig erhvervsfremme er en forudsætning for en speciel gunstig erhvervsudvikling i bestemte brancher, og for at støtten i givet fald også er en samfundsmæssig fornuftig satsning. Sådanne argumenter kunne være relateret til øget spredning af viden og teknologi, risikodeling og fordele ved at være foran i den erhvervsmæssige udvikling. Dernæst skal det være muligt at identificere de brancher, som det vil være hensigtsmæssigt at give selektiv støtte. Selvom det i retrospekt kan være muligt at udpege succesfulde brancher, har det i praksis vist sig at være meget svært at forudsige fremtidens vinderbrancher. Derfor er det vanskeligt at argumentere for selektiv erhvervsstøtte, herunder at fordele forskningsmidler til bestemte snævre forskningsområder eller erhverv, jf. Det Økonomiske Råd (2003).

Offentlig støtte til etablering i udlandet

Der findes en række offentlige støtteordninger, som danske virksomheder kan gøre brug af ved etablering i lavtlønslande. De vigtigste i den forbindelse er Industrialiseringsfonden for Udviklingslandene (IFU) og Investeringsfonden for Østlandene (IØ), der i 2003 investerede i aktiviteter, som skabte henholdsvis knap 7.000 og godt 1.000 arbejdspladser i udviklingslandene og i de central- og østeuropæiske lande, jf. IFU (2004) og IØ (2004). Hertil kommer Eksport Kredit Fondens deltagelse i projekter, hvor danske virksomheder etablerer sig i udlandet. Fonden vil ifølge en ny strategi styrke sit engagement i sådanne projekter.

Støtten fra IFU er problematisk

Hvad angår støtten fra IFU, er det interessant at bemærke, at den ifølge en evalueringsrapport fra juni 2004 er koncentreret på lande, der allerede har gunstige erhvervsklimaer, og primært involverer danske partnere, der allerede besidder de nødvendige finansielle ressourcer og international erfaring, jf. Udenrigsministeriet (2004). Noget tilsvarende kan gælde støtten fra IØ, selvom den ikke længere investerer i de central- og østeuropæiske lande, der er blevet medlemmer af EU. Ordningerne har således mere karakter af at være erhvervsfremme end egentlig udviklingsbistand til de fattigste udviklingslande. Der er ingen gode grunde til generel erhvervsstøtte, og der bør derfor ikke gives offentlig støtte til danske virksomheders etablering i udlandet eller til outsourcing, medmindre der er et specifikt bistandsperspektiv, og etablering eller outsourcing derved fremmer målsætningerne i dansk bistandspolitik.

Litteraturliste

AERådet (2004): *Industriens outsourcing og globalisering 1966-2003*. København.

Amiti, M. and S. Wei (2004): Fear of Service Outsourcing: Is It Justified? NBER Working Paper No. 10808. National Bureau of Economic Research, Cambridge Ma.

Ashenfelter, O. and S. Jurajda (2001): Cross-country Comparisons of Wage Rates: The Big Mac Index. Industrial Relations Section, Princeton University.

Center for Uddannelse, Teknologi og Arbejdsmarked (2004): *Sourcing og omstilling inden for jern- og metalindustrien. Konsekvenser for antallet af arbejdspladser og kravene til medarbejderkompetencer*. Udgivet af Vejle Amt og Det Regionale Arbejdsmarkedsråd i Vejle-regionen.

Dagbladet Børsen (2004): Globaliseringen koster 5.000 danske job hvert år. 23. september 2004.

Dansk Industri (2003): *Danske virksomheders etableringer i udlandet – Etableringsundersøgelsen 2003*. København.

Dansk Industri (2004): *Danmarks globale udfordring*. København.

Det Økonomiske Råd (2001): *Dansk Økonomi, efterår 2001*. København.

Det Økonomiske Råd (2002): *Dansk Økonomi, efterår 2002*. København.

Det Økonomiske Råd (2003): *Dansk Økonomi, forår 2003*. København.

Edin, P.A., P. Fredriksson and P. Lundborg (2004): The effect of trade on earnings – evidence from Swedish micro data. *Oxford Economic Papers*, 56, pp. 231-241.

Egger, P., M. Pfaffermayr and A. Weber (2003): Sectoral Adjustment of Employment: The Impact of Outsourcing and Trade at the Micro Level. IZA Discussion Paper No. 921.

European Restructuring Monitor (2004):
<http://www.emcc.eurofound.eu.int/erm>

Feenstra, R.C. and G.H. Hanson (1996): Globalization, Outsourcing, and Wage Inequality. *The American Economic Review*, 86, pp. 240-245.

Forrester Research (2002): 3.3 Million US Service Jobs To Go Offshore. TechStrategy Research Brief, Nov.11. Cambridge, MA.

Forum for outsourcing (2004):
<http://www.ffo.teknologisk.dk/8883>

Fosgerau, M., S.E.H. Jensen and A. Sørensen (2002): Relative Demand Shifts for Educated Labour. CEBR Discussion Paper No 2000-11. Centre for Economic and Business Research, Copenhagen.

Fremtidens Vækst (2004a): *Fakta vedrørende udflytning af danske arbejdspladser*. København.

Fremtidens Vækst (2004b): *Vision 2020 – Det fleksible og nytænkende samfund*. København.

Handel, Transport og Serviceerhvervene (2004): *Danmarks globale mulighedsrum – Undersøgelse af globalisering og dansk jobskabelse i fremtiden*. København.

Industrialiseringsfonden for Udviklingslandene (2004): *Annual Report 2003*. København.

Innovationsrådet (2004): *Det globale Danmark – En nyvurdering af fremtidens konkurrencevilkår*. Mandag Morgen, København.

International Monetary Fund (2004): China's Emergence and Its Impact on the Global Economy. I: *World Economic Outlook*. April 2004.

Investeringsfonden for Østlandene (2004): *Annual Report 2003*. København.

ITEK, Dansk Industri (2004): *Globale muligheder og vækst – En analyse af danske virksomheders outsourcing*. København.

Kirkegaard, J. (2004): Offshore Outsourcing – Much Ado about What? *CESifo Forum*, 5 (2), pp. 22-29.

Krugman, P. (1995): Growing World Trade: Causes and Consequences. *Brookings Papers on Economic Activity*, 1995:1, pp. 327-377.

Lundin, N. and L. Yun (2004): International Trade and Inter-Industry Wages. FIEF Working Paper No. 196. Stockholm.

McKinsey Globale Institute (2003): Offshoring: Is It a Win-Win Game?

Malchow-Møller, N. og J.R. Skaksen (2004): Changes in Demand for Skilled Labour in Denmark – A Disaggregate Perspective. *Nationaløkonomisk Tidsskrift*, 142, pp 67-80.

Munch, J.R. (2003): Are Skills Firm Specific? Evidence From Danish Micro Data. Working Paper 2003:4. Det Økonomiske Råd. København.

Olsen, K., R. Ibsen and N. Westergaard-Nielsen (2004): Does Outsourcing Create Unemployment? The Case of the Danish Textile and Clothing Industry. Arbejdsrapport, Center for Corporate Performance, Aarhus School of Business.

Rambøll Management (2004): *Globaliseringens konsekvenser for beskæftigelse og erhvervsliv – En analyse af udflytning af videns- og servicejob til lavtlønsområder*. København.

Rasmussen, F. og P. Andersen (2002): *Globaliseringens økonomiske konsekvenser for Danmark*. Magtudredningen, Århus.

Skaksen, J.R. (2004): International Outsourcing When Labor Markets are Unionized. *Canadian Journal of Economics*. Forthcoming.

Skaksen, J.R. and A. Sørensen (2004): Capital-Skill Complementarity and Rigid Relative Wages: Inference from the Business Cycle. (Forthcoming working paper).

Socialforskningsinstituttet (2004): *Lukning og indskrænkning af virksomheder – Konsekvenser af globalisering*. København.

Statsministeriet (2004): *Trepartsudvalg om livslang opkvalificering og uddannelse for alle på arbejdsmarkedet*. September 2004. København.

Udenrigsministeriet (2004): *Evaluation – The Industrialization Fund for Developing Countries*. København.

Ugebrevet A4 (2004): Tusindvis af danske job er truede. 20. september 2004.

Union Bank of Switzerland (2003): *Prices and Earnings – A Comparison of Purchasing Power Around the Globe/2003 Edition*. Zürich.

World Economic Forum (2004): *Global Competitiveness Report 2004 – 2005*. Palgrave, MacMillan.