

Aktivering og den danske arbejdsmarkedsmodel

Torben Tranæs

Rockwool Fondens Forskningsenhed, mail: tt@rff.dk

RESUMÉ: Synspunktet i det følgende er, at (1) den aktive arbejdsmarkedspolitik øger beskæftigelsen uden at skabe større ulighed mellem de lønmodtagere, som ofte oplever ledighed, og dem som meget sjældent gør det; (2) at den positive effekt stammer fra motivationseffekten og ikke fra en effekt af indholdet af aktiviteterne; (3) at effekten af den sidste mia. kr., som bruges, er meget lille; (4) at den aktive politik har en række positive socialpolitiske effekter; og endelig (5) at effekterne på løn og produktivitet af aktivering er underbelyste.

1. Indledning

Vi har i Danmark valgt at ligge i den absolutte top i forhold til, hvor mange penge vi bruger på den aktive arbejdsmarkedspolitik. Mens vi bruger godt 1 pct. af BNP, bruger f.eks. Sverige 0,8, Holland godt 0,4, og OECD bruger i gennemsnit knap 0,4 pct.

Denne massive satsning på aktivering – som er intensiveret de seneste 20 år – giver anledning til at overveje, om Danmark har fundet den rigtige måde at gøre tingene på?

Der er fire overordnede spørgsmål: Det ene er, om politikken virker – altså bidrager til, at ledige kommer i job? Det andet, om politikken bidrager til, at dansk økonomi er bedre end (eller i det mindste lige så god) som andre økonomier til at tilpasse sig skift i konjunkturerne? Det tredje, om pengene er givet godt ud, i forhold til den effekt aktiveringen har på den samlede beskæftigelse? Og endelig, om pengene er givet godt ud, hvis man tager højde for andre aspekter end de direkte beskæftigelsesmæssige?

De korte svar på de fire spørgsmål er ja, nej, nej og måske. Ja, aktivering – og truslen om aktivering – øger sandsynligheden for, at den enkelte finder et job. Nej, der er ikke noget, der tyder på stor tilpasningsevne i dansk økonomi. Nej, der er heller ikke noget, der tyder på, at der er noget rimeligt forhold mellem alle milliarderne, der bruges på aktivering, og den beskæftigelse, der kommer ud af det. Og endelig – måske er pengene givet godt ud, hvis også man tager højde for en række positive socialpolitiske effekter.

Disse korte svar uddybes i det nedenstående. Den anvendte litteratur er angivet bagerst og ikke oplyst løbende i teksten.

2. Den danske fortælling

Baggrunden for det høje danske niveau for aktivering skal søges i en særlig dansk fortælling. Det er fortællingen om dansk arbejdsmarkedspolitik, om arbejdsgivernes fleksibilitet, om borgernes sociale sikkerhed – om flexicurity.

Siden 1980'erne, men navnlig fra midten af 1990'erne og frem, har det offentlige investeret massivt i den aktive arbejdsmarkedspolitik. Via forskellige instrumenter sigter politikken på at bringe arbejdsløshedsdagpenge- eller kontanthjælpsmodtagere i beskæftigelse hurtigt. Tendensen har været den samme i andre udviklede industrilande, men Danmark har ligget langt foran de fleste andre med hensyn til investeringen.

Instrumenterne administreres af de kommunale jobcentre. Der er tale om tilbagevendende rådighedssamtaler, om offentlig og privat tidsbegrænset ansættelse med løntilskud, om virksomhedspraktik og om vejledning og uddannelse.

Ideerne bag indsatsen er flere. Det er et selvstændigt formål løbende at rådighedste de ledige, hvilket generelt er en nødvendig forudsætning ved en almindelig offentlig arbejdsløshedsforsikring og et kontanthjælpssystem. Derudover er det en ambition at skabe et mere effektivt arbejdsudbud. Det sker ved uddannelsesløft, ved at afdække de aktuelle jobmuligheder og ved at motivere de ledige til at være intensivt jobsøgende.

Den aktive indsats i Danmark begyndte i 1980'erne. Men den obligatoriske version, som vi kender i dag, blev først for alvor udbygget fra midten af 1990'erne og frem. I begyndelsen af 1990'erne brugte man kun halvt så meget pr. ledig på aktivering i forhold til niveauet i 00'erne. Efter et ikke uvæsentligt fald i de første tre år af det nye årtusind lå udgiftsniveauet pr. ledig på et nogenlunde konstant højt niveau frem til 2008.

I 2012 var det danske aktiveringsbudget på omkring 16 mia. kr., inklusive 8 mia. kr. til forsørgelse. Hertil skal lægges en del af de 3,2 mia. kr., som bruges på at drive jobcentre. De ville være billigere at drive, hvis ikke der var en aktiv indsats. Udgifterne andrager i alt godt en pct. af BNP, hvilket er meget at bruge på dette formål. Intet andet land inden for OECD bruger så meget. De danske udgifter er næsten tre gange så høje som OECD-gennemsnittet.

Det høje danske udgiftsniveau hænger sammen med den danske fortælling om arbejdsmarkedet. Generelt antages det, at der er et samspil mellem den aktive og passive arbejdsmarkedspolitik inden for den skandinaviske velfærdsmodel. Den aktive arbejdsmarkedspolitik skal sikre en effektiv jobsøgningsadfærd i en situation, hvor især lavtlønnede grupper via den passive arbejdsmarkedspolitik modtager en høj indkomst-erstatning.

I fortællingen lægges der ikke meget vægt på det faktum, at aktivering har en motiverende (skræmmende) effekt. I stedet handler den om, at de ledige skal opkvalificeres og omskoles. De relativt høje dagpenge og de lempelige regler for afskedigelser skal gøre det lettere (billigere) for virksomhederne løbende at justere deres arbejdsstyrke efter behov, dvs. fyre og ansætte medarbejdere. Og der er stor omsætning på arbejdsmarkedet. Mange skift, mange afskedigelser og mange ansættelser. Netop denne høje jobomsætning giver argumenter for at bruge mange ressourcer på den aktive arbejdsmarkedspolitik. Den skal kanalisere den ledige arbejdskrafts kvalifikationer der-

hen, hvor behovet er. På den måde vil der – når alt går op i en højere enhed – hele tiden være de kvalifikationer til rådighed, som virksomhederne efterspørger. Ifølge fortællingen. Forventningen er altså, at den aktive politik bidrager til at skabe en tilpasningsduelig økonomi. Og at den dermed bidrager til at skabe vækst, så vi på én gang kan vedblive at være blandt de rigeste lande i verden og samtidig opretholde et velfærdssamfund i stil med det, vi kender i dag. Ideen er med andre ord: Det koster ikke Danmark noget på velstandskontoen, at vi har høje skatter og beskedne økonomiske incitamenter til at arbejde og uddanne os. Vi har nemlig udviklet en særlig model, hvor en god beskæftigelsesudvikling sikres på anden vis – blandt andet via den aktive arbejdsmarkedspolitik.

3. Problemerne efter 2008

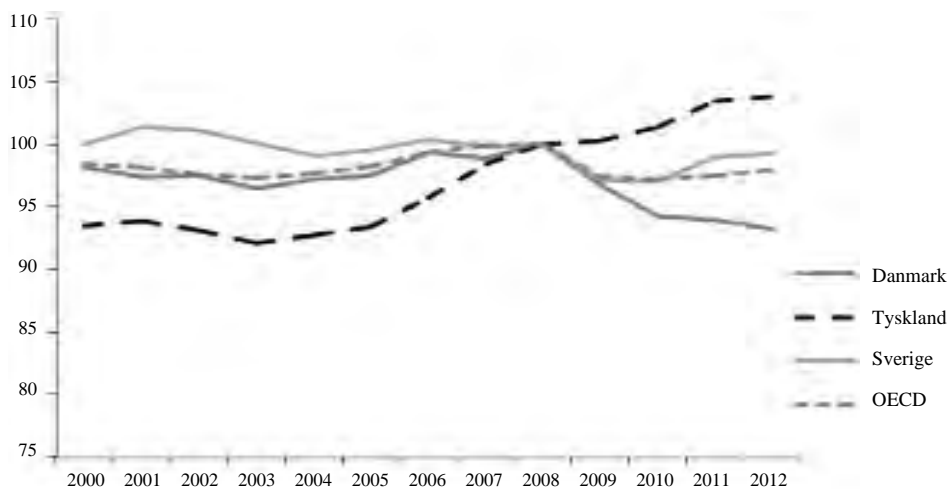
Men er fortællingen sand – har den hold i virkeligheden?

Den utvivlsomt sande del af fortællingen er, at aktivering virker. Hvilket vil sige, at aktivering bidrager til, at nogle mennesker finder job tidligere, end de ellers ville have fundet det, og færre ender som langtidsledige. Det paradoksale er, at de mest virksomme programmer er dem, som er bedst til at skræmme folk væk, dvs. få de arbejdsløse til at forlade ledighed, inden de begynder på det pågældende program, samt programmer som direkte handler om at intensivere denne motivationseffekt via vejledning og jobsøgningsassistance. Mens der nemlig er solidt empirisk belæg for en jobsøge-motiverende effekt af den aktive arbejdsmarkedspolitik, har det omvendt vist sig vanskeligt at dokumentere en økonomisk signifikant beskæftigelseseffekt af selve deltagelsen i de aktive programmer.

Mere problematisk bliver den danske fortælling om fleksibilitet og om, at den aktive politik skulle være den olie, der fik økonomien til at glide bedre. Man kan med fordel undersøge den sag ved at fokusere på, hvordan det er gået med dansk økonomi i forlængelse af krisen i 2008. Udbygningen af den aktive arbejdsmarkedspolitik skete som nævnt i slut-90erne, så den økonomiske krise i kølvandet på finanskrisen er i virkeligheden den første store test af, hvor robust modellen med fuld udbygget aktivering er. Altså: Bidrager modellen til økonomiens tilpasningsevne i en krisetid?

Svaret er: Nej – ikke rigtig.

Danmark har været dårlig til at modstå omslaget i økonomien efter 2008. Beskæftigelsesgraden er faldet langt mere i Danmark end i landene omkring os. Tyskland har ligefrem formået at øge beskæftigelsesgraden siden 2008, mens den svenske beskæftigelsesgrad hurtigt er vendt tilbage til 2008-niveauet, jf. figur 1. I EU er det frem til 3. kvartal 2012 kun lande som Grækenland, Spanien, Portugal, Cypern og Irland, som har haft større fald i beskæftigelsesgraden.



Figur 1. Udviklingen i beskæftigelsesgraden for 15-64-årige for udvalgte lande 2000-12. Indeks 2008 = 100.

Kilde: OECD.

Også i forhold til OECD-gennemsnittet har udviklingen i Danmark været bemærkelsesværdig. Beskæftigelsesgraden er faldet tre gange så meget i Danmark (knap 7 pct.) som i OECD i gennemsnit (godt 2 pct.). Bemærk, at beskæftigelsesgraden ikke steg mere i Danmark op gennem 00erne end i OECD-landene under ét. Så beskæftigelseskrisen i Danmark siden 2008 skyldes ikke, at den ekspansive politik gennem 00erne bevirkede en særlig kraftig stigning i beskæftigelsesgraden for herboende.

Vi havde ellers op gennem 00erne vænnet os til, at ledigheden i Danmark var markant lavere end OECD-gennemsnittet. Sådan er det ikke mere. I dag er den danske ledighed – målt ved hvor mange der søger job – næsten på samme niveau som i OECD-landene som helhed. Ledigheden er altså steget særlig kraftigt i Danmark i kølvandet på det globale tilbageslag.

Forskellen på landene er mindre, hvis man ser på udviklingen i produktionen i stedet for beskæftigelsesgraden. Men stadig ligger Danmark nu på femte år efter kriseudbruddet med markant lavere BNP-vækst end Sverige og Tyskland og også end OECD-landene som helhed. Kriser som følge af strukturelle forskelle i landenes erhvervsstruktur rammer forskellige lande forskelligt. Men der er ingen tvivl om, at Danmark er hårdere ramt end vores nabolande.

Men det er naturligvis godt, at produktionen i Danmark er ramt i mindre grad end beskæftigelsen blandt herboende. Noget tyder på, at de meget rigelige arbejdskraftsressourcer i de nye EU-lande mod øst er blevet en arbejdskraftsreserve for det danske

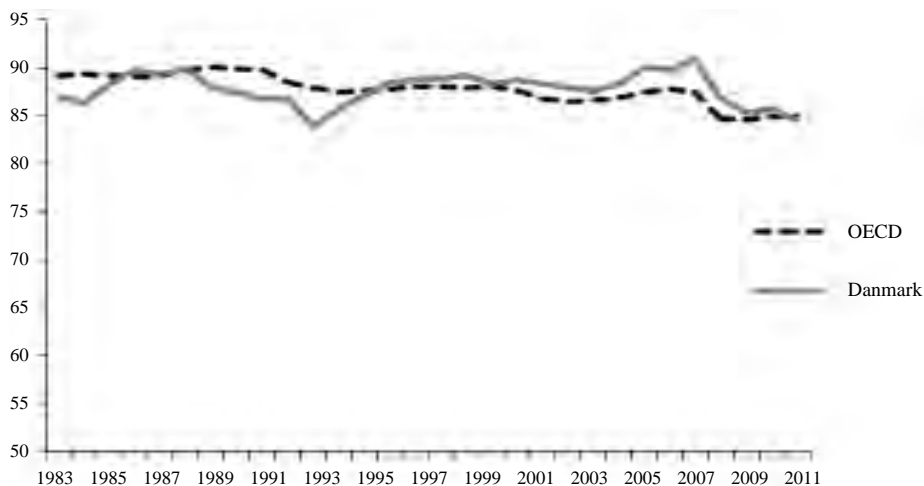
arbejdsmarked. Og på, at den særligt høje aktivitet i årene før krisen i nogen grad blev båret af arbejdskraft ude fra. Det er principielt en god ting, hvis arbejdskraft fra andre lande kan være med til at udjævne perioder med under- og overskud af arbejdskraft i Danmark. Men det skal være symmetrisk: Høj import af arbejdskraft, når økonomien boomer, lavere når der er krise. Udviklingen de seneste år tyder på, at arbejdskraft fra de nye EU-lande er kommet til i stor stil i midten af 00erne og har hjulpet med at forlænge opsvinget, mens det er den herboende arbejdskraft, som har særlig svært ved at komme tilbage i job under og efter (!) krisen. Hvis det er rigtigt, ser vi her begyndelsen til et meget alvorligt problem. Når det går skidt, træder det danske velfærdssystem til og forsørger de herboende, som ikke finder job. Når det går godt, så forbliver de forsørgede – og øst-arbejdere og arbejdere fra vores nabolande træder til i produktionen. Hvis de herboende ledige på denne måde kobles af konjunkturerne, så har vi et meget alvorligt problem. Tallene tyder måske på det. Antallet af øst-arbejdere steg kraftigt frem til 2008, og stigningen er fortsat efter 2008, mens beskæftigelsesgraden for herboende nu på fjerde år forbliver på det lave niveau fra det første kriseår. For ti år siden var der 10.000 øst-arbejdere i Danmark. I dag er der ifølge FAOS omkring 80.000.

I forhold til den samlede danske model, som har fejlet i forlængelse af krisen, så er det vanskeligt at angive præcis, hvor kæden er hoppet af. I modsætning til situationen i en del andre lande, har danske politikere udvist en bemærkelsesværdig handlekraft og reformvillighed. Den danske model ser finanspolitisk holdbar ud på sigt – dog kun under forudsætning af, at beskæftigelsen indhenter de 100.000, som Danmark strukturelt er bagud pt. ifølge den seneste Vismandsrapport. Det store spørgsmål er, om vi er gearret til det, om væksten – når den kommer – vil være baseret på herboende eller importeret arbejdskraft. Hvis der er tegn på, at det i for stor stil er det sidste, bør vi føje endnu en kommission til Produktivitetskommissionen og Carsten Kock-udvalget. Den nye kommission bør se på rammebetingelserne for løndannelse og beskæftigelse. Vi holder vejret så længe.

4. Danmark før og efter den nye arbejdsmarkedspolitik

Set i det lange perspektiv (fra begyndelsen af 1980erne og frem til krisen) har beskæftigelsesudviklingen i Danmark været bedre end i OECD-landene under ét.

Med hensyn til beskæftigelsesniveauet er det relevant at sammenholde situationen gennem 00erne med situationen i 1980erne før udbygningen af den aktive arbejdsmarkedspolitik. I perioden fra 1980 til i dag er der sket ganske meget mht. kvindernes deltagelse på arbejdsmarkedet, unges uddannelsesdeltagelse, tilbagetrækningen osv. For at undgå at disse forhold distraherer billedet, kan man fokusere på en af arbejdsmarkedets kernegrupper både dengang og nu, nemlig mænd i alderen 25-54 år. Som det fremgår af figur 2, har andelen af mænd i alderen 25 til 54 år i beskæftigelse været no-



Figur 2 Beskæftigelsesgraden for mænd i alderen 25 til 54 år i OECD og Danmark, 1983-2011.

Kilde: OECD.

genlunde konstant gennem perioden, nemlig omkring 88 pct. Den krise, som kulminerede i begyndelsen af 1990'erne, bragte beskæftigelsen langt ned. Den efterfølgende lange periode med gunstige konjunkturer og reformer, bl.a. udbygningen af den aktive arbejdsmarkedspolitik, har kun bragt beskæftigelsen op på niveauet fra midten af 1980'erne. Umiddelbar kunne det ser ud som om, 1990'ernes reformer ikke har betydet så meget. Men spørgsmålet er naturligvis, hvordan udviklingen ville have været uden disse reformer. Kunne vi have forventet et fald i beskæftigelsen, f.eks. på grund af den teknologiske udvikling, stagnerende uddannelsesniveau og den generelle velstandsstigning? Det gives der ingen entydige svar på, men man kan få et fingerpeg om det ved at sammenligne med udviklingen i andre lande.

Af figur 2 fremgår den gennemsnitlige udvikling for beskæftigelsesgraden blandt 25-54-årige mænd i OECD-landene og i Danmark fra 1983 og frem. OECD-landene under ét har i perioden oplevet et fald på 4,5 procentpoint.

Det er ikke umiddelbart til at afgøre, om reformerne i 1990'erne har betydet, at Danmark undgik et fald i beskæftigelsen, som var trenden i OECD. Holland er et eksempel på et land, som markant har gået mod strømmen og øget deres beskæftigelsesgrad med 7,5 point i perioden. Danmark er, om end mere beskedent, også gået imod strømmen, i hvert tilfælde frem til krisens begyndelse. Det er muligt, at dette skyldes 1990'ernes aktiveringsreformer. Men det er langt fra sikkert. Der skete nemlig mange ting samtidig med, at den aktive politik blev udbygget. Dagpengeperioden blev forkortet, og

dagpengenes maksimumsbeløb blev indekseret, så de steg mindre end lønningerne. Konklusionen er altså, at den aktive politik muligvis har bidraget positivt til beskæftigelsesudviklingen. Det vil dog kræve en meget omhyggelig analyse af den makroøkonomiske udvikling siden 1980, før man ville kunne fastslå noget sådant. En sådan analyse eksisterer ikke i dag. Og den vil være uhyre vanskelig at lave.

Umiddelbart er der heller ikke noget, som peger på tydelige effekter af aktiveringen på kvaliteten af jobbene. En ting er beskæftigelse, noget andet er lønninger. Spørgsmålet er, om deltagelse i aktiveringsprogrammer har en positiv effekt på lønnen? Forventningen kunne være, at de aktiverede ledige fik højere løn efter ledighed og aktivering sammenlignet med lignende ledige, som kommer i arbejde uden aktivering. Den generelle effekt af dette ville så vise sig ved, at den gennemsnitlige løn i de job, som ledige blev ansat i – som følge af aktiveringens programeffekt – ville være højere efter den voldsomme udbygning af den aktive indsats. Med den betydelige jobomsætning og også bevægelse fra job til ledighed og fra ledighed til job i Danmark, så burde der også være en effekt at spore på den gennemsnitlige løn på de arbejdsmarkeder, hvor der optræder en vis ledighed.

Det er imidlertid ikke meget, som indikerer, at den aktive arbejdsmarkedspolitik har betydet bedre job; hverken højere løn eller højere indtjening i virksomhederne. Men emnet er med få undtagelser blevet overset af forskningen.

5. For dyrt i forhold til beskæftigelseseffekter

En ting er, hvordan det er gået med den danske økonomi siden 2008. Noget andet er, om den aktive arbejdsmarkedspolitik er pengene værd ud fra en mere snæver økonomisk betragtning?

Som nævnt brugte Danmark 8 mia. kr. på de aktive arbejdsmarkedsprogrammer i 2012 eksklusive understøttelse og knap 3,5 mia. kr. på at drive jobcentre. Et forsigtigt skøn over de samlede rene aktiveringsomkostninger kunne være 9 mia. kr. Hvis staten skal hente pengene hos borgere og virksomheder, koster det samfundsøkonomi-en knap 11 mia. kr. Det skyldes, at der er omkostninger forbundet med, at staten skattefinansierer projekter (der går penge til administration og kontrol, og skatter har en vis forvridende effekt).

Det store spørgsmål er, om vi via den aktive politik hæver beskæftigelsen nok til, at det samfundsøkonomisk kan begrunde årlige udgifter i størrelsesordenen knap 11 mia. kr.? Og svaret er: Nej, det er der ikke noget, der tyder på.

Beskæftigelsen i Danmark var i 2012 på 2.800.000 personer, og den gennemsnitlige lønindkomst om året for ledige, som kommer i beskæftigelse, var 310.000 kr. i 2012. Den samlede effekt skal altså kun hæve beskæftigelsesgraden med omkring 1,5 procentpoint, før det løber rundt for samfundet som helhed. Og for at det offentlige får si-

ne penge igen – det vil sige, at indsatsen ikke betyder højere skatter på sigt – så skal indsatsen hæve beskæftigelsen med 2,5 procentpoint.

Det kan ikke umiddelbart dokumenteres, om den aktive arbejdsmarkedspolitik samlet set har haft en effekt af denne størrelsesorden. Som nævnt: Danmark har siden 1980'erne haft en bedre beskæftigelsesudvikling end OECD-landene i gennemsnit.

Til gengæld kan vi vurdere mere præcist om de sidste penge, som bruges, er givet godt ud set med samfundsøkonomiske briller. Dvs. om doseringen af indsatsen er den rigtige, eller om vi burde bruge flere eller færre penge.

Der laves meget få målinger af effekten af den aktive indsats på makroplan i Danmark. Men i efteråret 2012 præsenterede De Økonomiske Råd bl.a. en måling af, hvordan de forskellige typer af aktivering påvirker det samlede ledighedsniveau. Dette gør Rådets effektmålinger velegnede til brug for cost-benefit-vurderinger. Helt konkret har Rådet analyseret årene 2006-08 (højkonjunktur) og 2009-11 (lavkonjunktur).

Resultaterne peger på, at der er en statistisk sikker, men forholdsvis begrænset positiv effekt af brug af virksomhedspraktik og ansættelse med løntilskud i privat virksomhed. Tilsvarende er der en statistisk sikker positiv, men endnu mere begrænset effekt af uddannelsesaktivering under højkonjunkturen og en lidt stærkere effekt under lavkonjunkturen. Løntilskudsjob i offentlige virksomheder har ingen målbar effekt i de to delperioder. Og endelig reducerer rådighedssamtaler ledigheden, men kun under lavkonjunkturen.

Men de effekter der måles – er meget små. Under højkonjunktur gælder følgende: Hvis man reducerer deltagelsen i aktivering med 10 pct., vil ledigheden stige med 0,05 procentpoint. Under lavkonjunktur stiger effekten til 1,13 procentpoint. Dette sidste resultat er alene drevet af effekterne af samtaler, bl.a. rådighedssamtaler, idet effekten af programmerne inden for de fire områder løntilskud i privat virksomhed, løntilskud i offentlig virksomhed, vejledning og uddannelse, og virksomhedspraktik er af samme beskedne størrelse, hvad enten ledigheden er høj eller lav.

Der er en begrundet frygt for, at effekten af samtaler under lavkonjunkturen skyldes, at antallet af samtaler pr. ledig faldt af simple ressourcemæssige grunde, da ledigheden lige pludselig steg kraftigt, og jo kraftigere den steg i et område, desto mere var det lokale jobcenter nødt til på kort sigt at reducere antallet af samtaler pr. ledig. Af den grund er beregningen nedenfor baseret på effekten af alt andet end en evt. effekt af samtaler.

Det skal erindres, at DØR har estimeret marginale effekter, og at sådanne marginalberegninger formentlig ville pege på større effekter, hvis aktiveringsindsatsen generelt var mindre. Man kan på basis af disse effektmålinger kun vurdere samfundsøkonomien af de yderste mia. kr., som bruges. Beregningen ser ud som følger: Den beskæf-

tigelse, som den yderste mia. kr. brugt på aktivering kaster af sig i en højkonjunktur, skal bestå af job til årslønninger på i gennemsnit 640.000 kr. for, at det samfundsøkonomisk hænger sammen. Hvis det tillige skal hænge sammen for det offentlige, taler vi om en betydelig højere løn: Indkomster, som kaster årlige skatter af sig på 480.000 kr., hvilket vil sige årslønninger på op mod en lille mio. kr., er nødvendige, for at det offentlige får sine penge igen. Så meget tjener aktiverede, der efterfølgende kommer i job, ikke. Selv for de forsikrede ledige (som er den stærkeste gruppe) er den gennemsnitlige lønindkomst på 310.000 kr. om året det første år med fuldtidsbeskæftigelse efter ledighed.

6. Sociale effekter

Når nu regnestykket ovenfor ender i minus, rejser det spørgsmålet om, hvorfor skiftende regeringer vedbliver med at bruge så store beløb på aktivering? Antagelsen, at de ikke ved, hvad de gør, har formodningen imod sig. Mere sandsynligt er det, at de har andre og supplerende hensigter end blot at fremme beskæftigelsen. De aktive programmer har nemlig effekter på en række samfundsforhold, som ikke direkte har noget med beskæftigelse at gøre – f.eks. kriminalitet, inklusion og økonomisk omfordeling.

I forhold til det sidste – omfordelingen – er der tydelige tegn blandt de europæiske OECD-lande på, at udgifterne til aktiv arbejdsmarkedspolitik hænger sammen med økonomisk omfordeling generelt. De mange penge, som bruges, tilfalder nemlig hyppigere lavindkomstgrupper, end de tilfalder de bedre lønnede.

Når man deltager i aktivering, modtager man ressourcer, som betales af andre. Det gælder f.eks., hvis man får støttet beskæftigelse – f.eks. løntilskud i privat virksomhedsaktivering – som typisk betyder højere indkomst end dagpengene eller kontanthjælp. En anden mulighed er, at den ledige deltager i et kursus eller nogle aktiviteter, som vedkommende finder interessante eller ligefrem nyttige. Endelig ser motivations-effekten som nævnt ud til at reducere den indkomstulighed, som ledigheden ellers skaber, idet den betyder en gennemsnitlig højere genbeskæftigelsesløn.

Der er da også en klar sammenhæng mellem landenes prioritering af den aktive indsats og så den økonomiske ulighed i landene målt med deres Gini-koefficient. Stort forbrug af penge til aktiv beskæftigelsespolitik, hænger sammen med lav Gini-koefficient, og dermed stor lighed. Denne sammenhæng gælder også for de nordiske lande alene.

Vi kan imidlertid ikke sige, om denne sammenhæng er kausal, altså om det er udgifterne til aktivering, som mindsker indkomstforskellene, eller om det er lande, som af andre grunde har små indkomstforskelle, som vælger at bruge mange penge på aktivering. Den politologiske forklaring ville her være, at en koalition af vælgere med lave

indkomster vælger en regering, som så beskatter alle, men bruger pengene på en måde, som til en vis grad favoriserer koalitionen medlemmer. Uanset om de aktive programmer har karakter af rene overførsler til de samfundsgrupper, der udgør regeringens vælgerbasis, eller om de har en effekt på (brutto) indkomstfordelingen via en styrkelse af de lavt uddannedes position på arbejdsmarkedet, er der tale om, at aktiveringen virker omfordelende.

På samme måde er aktivering inkluderende. De grupper, som har særlig svært ved at bide sig fast på arbejdsmarkedet, er også de grupper, som deltager mest i aktivering. For nogle af disse grupper ser der faktisk ud til at være positive og økonomisk signifikante effekter af den aktive indsats. Det gælder f.eks. for indvandrere fra ikke-vestlige lande. For andre mere marginalt placerede grupper kan der være en positiv effekt af de aktive programmer, som ikke på kort sigt viser sig ved højere beskæftigelse, men ved, at det aktive liv giver flere sociale kontakter og bedre sociale færdigheder samt på det faglige plan forbedringer af mere almen karakter, såsom bedre grundlæggende skolekunderskaber. Ikke noget som giver job på kort sigt, men alt sammen noget som giver et bedre liv, og som vil flytte personerne tættere på arbejdsmarkedet – selvom afstanden vedbliver at være stor.

Disse elementer af den aktive politik er også noget, som øger ligheden i samfundet, også selvom de sidstnævnte effekter er af ikke-økonomisk karakter.

Endelig er det veldokumenteret, at stigende ledighed øger kriminaliteten i samfundet. Det er nærliggende at slutte modsætningsvist: Det kan godt være, at en aktiv arbejdsmarkedspolitik ikke mindsker ledigheden, men den bidrager til en aktiv hverdag for de ledige, og har derfor lidt af den samme effekt på kriminaliteten, som beskæftigelse har.

At det forholder sig sådan, er vist af Rockwool Fondens Forskningsenhed. Analyser herfra har netop dokumenteret, at aktivering reducerer sandsynligheden for, at navnlig unge mænd begår kriminalitet.

7. Flexicurity med universel aktivering

I afsnit 2, »Den danske fortælling«, blev hovedpointen ved den danske arbejdsmarkedsmodel udbygget med generel og obligatorisk aktivering ridset op. Spørgsmålet er, om der er andre mindre tilsligtede effekter ved modellen, som kunne modvirke de effekter, som sædvanligvis fremhæves. Nedenfor diskuteres nogle mulige negative sideeffekter ved den danske arbejdsmarkedsmodel i dens seneste udformning med en omfattende og generel obligatorisk aktivering af ledige.

(i) Flexibiliteten på arbejdsmarkedet kan også være for høj

Flexibilitet er ikke blot af det gode økonomisk set. Det er ikke sådan, at jo mere fleksibelt et arbejdsmarked er, desto bedre fungerer det. Flexibiliteten på arbejdsmar-

kedet kan godt være for høj. Navnlig hvis fleksibiliteten tilskyndes via offentlige subsidier, er det muligt, at arbejdsmarkedet bliver for fleksibelt. Dette aspekt indgår typisk ikke i den danske diskussion af flexicurity-modellen. Her fremstilles fleksibilitet og høj jobomsætning ofte som et absolut gode; jo mere mobilt og fleksibelt arbejdsmarkedet er, jo flere jobskift, desto bedre er det, jo mere effektivt fungerer markedet.

Dette er naturligvis ikke rigtigt uden yderligere kvalificering. Når det er let for virksomhederne at afskedige ansatte, fordi det politiske system og arbejdsmarkedets parter har prioriteret et system med relativt høje dagpenge og uden dyre fratrædelsesordninger, ja så er det også let for de ansatte at sige op. Et sådant system styrker lønmodtagersiden i lønforhandlingerne, og vil alt andet lige betyde, at virksomhederne kommer til at betale med højere lønninger for den lettere adgang til at kunne afskedige sine medarbejdere. Som nævnt tidligere er ledighedskompensationen navnlig høj for de lavere lønnede, som også er de mest ledige.

For at højere jobmobilitet kan være en selvstændig begrundelse for, at samfundet (staten) subsidierer dagpengesystemet, skal der eksistere en såkaldt eksternalitet knyttet hertil, som subsidiet afhjælper. Ellers forvrider subsidiet ressourceallokeringen og fører til økonomisk inefficiens. En sådan eksternalitet er ikke let at få øje på.

De høje lønstigninger op gennem 00'erne kan godt være blevet stimuleret af den danske model, idet den har styrket lønmodtagersiden i en situation, hvor denne i forvejen stod stærkt grundet en overophedet økonomi. Tilsvarende betyder den høje jobomsætning i den nuværende krisetid måske, at virksomhederne i højere grad reducerer antallet af medarbejdere og i mindre grad blot antallet af udførte timer. Det betyder mange jobseparationer og afskedigelser og deraf følgende tab af virksomhedsspecifikke kundskaber og erfaringer. Virksomhederne handler rationelt i den givne situation, men det er ikke givet a priori, at det eksisterende offentlige subsidium til dagpengesystemet samt de lempelige opsigelsesregler er optimalt.

Et subsidium til arbejdsløshedskompensation f.eks. kan i sig selv være både for højt, så lønningerne er meget træge til at tilpasse sig ændringer i udbud og efterspørgsel. Og subsidiet kan være for lavt med den konsekvens, at ledighedsforsikringen, i en verden hvor mange er kreditrationerede, bliver så beskeden, at de ledige tager det første det bedste job i stedet for at vente på et job, som matcher deres kvalifikationer. Et sted her imellem ligger det samfundsmæssigt set optimale niveau for offentlig støtte til arbejdsløshedsforsikring. Der er ikke rigtig nogen, som med stor vægt kan svare på, hvor dette optimale niveau konkret ligger for et givent land, men det er et vigtigt spørgsmål.

Så mobilitet og fleksibilitet er ikke pr. definition godt for samfundsøkonomien. Der er da heller ingen sammenhæng mellem, hvilke lande som har klaret den nuværende krise godt i form af kortvarigt eller beskedent jobtab, og så om jobomsætningen på de-

res arbejdsmarked er høj eller lav. Blandt de lande, som har klaret sig godt, er der både lande med høj jobomsætning (Polen) og lande med lav jobomsætning (Tyskland og Sverige), ligesom der blandt de lande, som har klaret sig dårligt, er lande med både høj (Danmark og Spanien) og lav (Italien og Portugal) jobomsætning.

(ii) Omskoling og opkvalificering langt fra virksomhederne kan være et problem

Som vi netop har diskuteret, er tanken, at den høje jobomsætning på det danske arbejdsmarked understøttes af tre ting: relativt høje dagpenge, de lempelige regler for afskedigelser og af den aktive arbejdsmarkedspolitik. De hyppige jobskift skaber et ekstra behov for omskoling og opkvalificering uden for virksomhederne, som søger denne opgave løst andet sted, af andre virksomheder, af det almindelige uddannelses-system eller netop af den aktive arbejdsmarkedspolitik. Navnlig det sidste fremhæves som noget nyttigt ved den danske flexicurity-model; at det er en særlig opgave for den aktive arbejdsmarkedsindsats at opfylde virksomhedernes behov for nye kvalifikationer, når de opstår, nu hvor virksomhedernes incitament er skubbet mere i retning af at finde en ny medarbejder uden for virksomheden, som allerede har de ønskede kvalifikationer, frem for at omskole eller videreuddanne en af dens egne medarbejdere.

Herved flyttes (noget af) den løbende omskoling og opkvalificering uden for virksomhederne og over i det offentlige uddannelses- og aktiveringssystem, og spørgsmålet er, om dette system kan løse opgaven lige så godt som virksomhederne selv, så længe det ikke drejer sig om generelle kvalifikationer.

Hvis vi har fået lavet et system, som har reduceret virksomhedernes deltagelse i den løbende justering af arbejdsstyrkens kvalifikationer i lyset af de hele tiden ændrede krav på markederne, og i højere grad overlader dette til et administrativt system, som må antages at være længere væk fra de signaler fra markederne og fra den teknologiske og erhvervsmæssige udvikling, som det hele handler om at læse og reagere på, ja så har vi bidraget til at gøre vores økonomi mindre dynamisk og moderniseringsorienteret, og det har i værste fald kostet i form af lavere produktivitetsudvikling.

(iii) Ubalancer er vigtige signaler i en markedsøkonomi

Endelig er der spørgsmålet om ledighedens funktion i en markedsøkonomi. For nogle er ledighed en uønsket og endda ulykkelig situation, og for andre er det en kalkuleret ventetid inden det næste job, som gerne skulle være bedre end det job, man netop frivilligt har forladt. I begge tilfælde er ledighed udtryk for ubalancer mellem kvalifikationer og ønsker på begge sider af arbejdsmarkedet, ubalancer, som hele tiden produceres i en markedsøkonomi; og netop de tilpasninger, som ubalancerne sætter i gang, er det, som driver udviklingen frem og skaber vækst. Mange ubalancer opstår i

virksomhederne, og de virksomheder, som er bedst til at håndtere denne proces, er også dem, som klarer sig bedst. Men en del tilpasninger kan ikke klares på de enkelte virksomheder, eller dette er ikke hensigtsmæssigt, og de resulterer i ledighed, jobnedlæggelser og -oprettelser.

Ledighedens størrelse og sammensætning er udtryk for rammebetingelserne for arbejdsmarkedet og for, hvor velfungerende tilpasningsprocesserne i økonomien er. Ledigheden spiller en meget vigtig rolle i forhold til disse processer. Antallet af ledige og de lediges kvalifikationer og ønsker er signaler om ubalancer til markedet. Det er signaler til andre aktører på markedet, og disse signaler indgår i deres beslutninger om alt, fra hvilke job det kan betale sig at slå op, hvilke lønninger man vil tilbyde hhv. kræve, hvilket kapitalapparat og hvilke organisatoriske innovationer som skal fremmes, til hvilke nye produkter som med fordel kan udvikles, osv. Jo mere effektiv ledigheden er til at sende disse signaler, desto bedre er det for hele økonomien. En effektiv ledighed betyder lavere ledighed, fordi tilpasning af priser, lønninger og mængder går hurtigt. Er ledigheden ligeledes god til at sende kvalitative signaler om de lediges kvalifikationer og præferencer, vil den bedre understøtte innovations- og udviklingsprocesser i økonomien.

Med andre ord: Ledigheden og de lediges gøren og laden spiller en vigtig rolle, både for hvor stor ledigheden er, hvor hurtig den tilpasser sig til udefra kommende overraskelser, og for hvorledes arbejdskraftens kvalifikationer og udvikling af disse kan komme til at spille sammen med og understøtte den almindelige økonomiske udvikling. Det, man i den sammenhæng kan være bekymret for, er, om den meget omsiggribende aktivering er med til at stække de signaler, som kommer fra ledigheden. Hvis de ledige er travlt optaget af kurser eller løntilskudsordninger, og derfor i mindre grad har tid eller incitament til at udfylde deres rolle som ledige – hvilket er at modtage og sende signaler om ubalancer til resten af arbejdsmarkedet og derefter reagere på signaler, som kommer derfra – vil ledigheden alt andet lige være højere, end den kunne være, og produktivitet og vækst i samfundet vil også kunne blive hæmmet.

8. Fremtiden for aktivering

Aktiveringens paradoks er følgende: Vi ved, hvordan vi motiverer folk til selv at finde et alternativ til aktivering og dermed ledighed. Men vi ved efter 20 år med aktivering ikke meget om, hvordan effektive programmer skrues sammen på en måde, så det er indholdet af disse, der hjælper de ledige. De eksisterende programmer ser ikke ud til – i sig selv – at have nogen nævneværdig effekt på beskæftigelsen. Den såkaldte programeffekt kan ikke påvises. Det, der virker, er selve (truslen om) aktiveringen – altså den såkaldte motivationseffekt. At det forholder sig sådan, er ikke noget man beredvilligt underholder hinanden med på Christiansborg. Hvis man rent politisk aner-

kendte, at aktivering kun virker gennem motivationseffekten, ville denne effekt kunne tilvejebringes meget billigere end i dag.

Der er dog et men med hensyn til programeffekten. Vi ved, at selve programmerne ikke øger beskæftigelsen, men vi ved ikke meget om, hvorvidt de øger lønnen. Netop når det gælder en effekt af selve indholdet af programmerne, vil man i høj grad kunne forvente en løneffekt. Navnlig hvis ikke der er nogen beskæftigelseseffekt, kunne det netop være, fordi der er en løneffekt. Princippet er: Den ledige, som har lært noget nytigt på et kursus, vælger måske at søge efter lidt bedre lønnede job vel vidende, at det vil kunne forlænge ledighedsperioden, men til gengæld med udsigt til så at komme tilbage på arbejdsmarkedet til en højere løn end ellers. Det er muligt, at dette sker, men næppe sandsynligt, at det sker i stor stil. Hvis det skete i stort omfang, ville det øge produktiviteten. Og produktivitetsudviklingen i Danmark har været skrantende i den periode, hvor vi har investeret intensivt i aktivering. Hverken danske eller udenlandske undersøgelser tyder på, at aktiv arbejdsmarkedspolitik er til gavn for virksomhederne.

Har den aktive indsats så været en fejltagelse i Danmark? Som helhed – næppe. Men meget tyder på, at den, som den er skruet sammen og fungerer i dag, er for omfattende. Der er programmer, som har en stor positiv effekt, programmer som har lille effekt, som har ingen effekt, og sågar programmer som har en negativ effekt. Ved en samlet vurdering ser der ud til at være en positiv effekt på beskæftigelsen, som til dels afhænger af konjunktursituationen, og som ser ud til at være båret af motivationseffekten. For langt den overvejende del af programmerne er den marginale effekt så beskedent, at genbeskæftigelseslønningerne skal være helt urealistiske – årslønninger på 640.000 kr. i gennemsnit – før det samfundsøkonomisk løber rundt, og lønninger på en lille mio. kr., før det offentlige får pengene hjem igen. Det er oplagt, at dette giver anledning til at overveje to ting, nemlig hvilke programmer man ønsker at udbyde, og hvilket omfang aktiveringen skal have.

Når det er sagt, er det vigtigt at påpege, at aktivering er andet end økonomisk effektivitet og altid har skullet tilgodese andre hensyn; først og fremmest sociale og fordelingsmæssige. Og her er selve deltagelsen i programmerne virksom – det har en social og fordelingsmæssig effekt. Aktiveringen af unge har f.eks. en klar kriminalitetsreducerende effekt, ligesom aktiveringen i almindelighed – sammen med den passive indsats – bidrager til at mindske uligheden i samfundet. Dette er naturligvis noget, som mange politikere lægger vægt på i et land som Danmark og i en situation som i disse år, hvor uligheden stiger over alt i den rige verden.

Der er dog tre indlysende vigtigt spørgsmål at afklare. Det første er, om den form for aktivering, som i dag praktiseres i Danmark, er den bedste og billigste måde at tilgodese de sociale og fordelingsmæssige hensyn? Eller om der alternativt findes mere direkte og mere effektive måder at opnå det samme på?

Det andet er, om jobcentrene har de rigtige varer på hylderne? Når man i forhold til nogle af varerne ikke kan påvise nogen effekt – er det så klogt at fortsætte med disse? På sigt bliver kravet nok, at egentlige aktiveringsprogrammer skal have påviselige programeffekter for at forblive på hylden med aktiveringstilbud. Motivationseffekten i sig selv kan tilvejebringes på mange måder, og billigere end i dag.

Tredje spørgsmål er, om meget store aktiveringsprogrammer som det danske kommer til at svække vitale dele af vores markedsøkonomi? Svækkelsen kan f.eks. ske ved, at vigtige dele af tilpasningen på arbejdsmarkedet og i økonomien fungerer suboptimalt, fordi ledige ikke har tid til at være ledige, fordi de har travlt med at være kursister mv. Og svækkelsen kan ske, fordi virksomhederne i visse sammenhænge droppe opgaven med at tilpasse arbejdsstyrkens kvalifikationer via omskoling og opkvalificering. I stedet fyrer man (og hyrer nogle andre) nu, hvor det er billigt, hvorfor opkvalificeringen i nogen grad overlades til arbejdsmarkedsprogrammerne i stedet for til virksomhederne.

Disse spørgsmål er vigtige at få diskuteret og afklaret med henblik på den løbende produktudvikling af den danske model. Meget står på spil i disse år. Det danske arbejdsmarked har svært ved at få den herboende arbejdsstyrke beskæftiget igen i tilstrækkeligt omfang oven på krisen. Til gengæld går det stærkt med at få arbejdskraft fra de nye EU-lande i beskæftigelse i Danmark. Er dele af den danske arbejdsstyrke ved at blive koblet af konjunkturerne? I så fald skal der andet og mere til end en reform af aktiveringsparadigmet, hvis velfærdssamfundet skal blive ved med at være økonomisk holdbart.

Litteratur:

- Andersen, S. H. 2012. *Unemployment and crime: Experimental evidence of the causal effects of intensified ALMPs on crime rates among unemployed individuals*. Odense: Syddansk Universitetsforlag og Rockwool Fondens Forskningsenhed.
- Andersen, T. M. og M. Svarer. 2008. The Role of Workfare in Striking a Balance between Incentives and Insurance in the Labour Market, *CESifo Working Paper Series* No. 2267.
- Danmarks Statistik. 2013. Beskæftigelsen er faldet mere i Danmark end i EU, *Nyt fra Danmarks Statistik* nr. 31, januar 2013.
- De Økonomiske Råd. 2012. Arbejdsmarkedspolitik i høj- og lavkonjunktur. *Dansk økonomi efterår 2012*. København: DØR.
- Fallesen, P., L. P. Geerdsen, S. Imai og T. Tranæs. 2012. *The Effect of Workfare on Crime: Youth Diligence and Law Obedience*. Odense: Rockwool Fondens Forskningsenhed og Syddansk Universitetsforlag.
- Gautier, P., P. Muller, B. van der Klaauw, M. Rosholm og M. Svarer. 2012. Estimating Equilibrium Effects of Job Search Assistance. *IZA Discussion Paper 2012* No. 6768.
- Geerdsen, L. P., J. Clausen og T. Tranæs. 2013. *The Motivation Effect of Active Labor Market Programs on Wages*. Odense: Rockwool Fondens Forskningsenhed og Syddansk Universitetsforlag.
- Heinesen, E., L. Husted og M. Rosholm. 2011. The effects of active labour market

- policies for immigrants receiving social assistance in Denmark 2011. *IZA Discussion Paper 2011* No. 5632.
- Jensen, B. 2008. *Hvad skrev aviserne om de arbejdsløse? Debatten fra 1840erne til 1990erne*. København: Gyldendal.
- Kreiner, C. Thustrup og T. Tranæs. 2005. Optimal Workfare with Voluntary and Involuntary Unemployment, *Scandinavian Journal of Economics* Vol. 107 No. 3.
- Madsen, P. Kongshøj. 2007. Fra problembarn til øjesten i J. Hartvig Pedersen og Aa. Huulgaard (red.) (2007). *Arbejdsløshedsforsikringsloven 1907-2007. Udvikling og perspektiver*. København: Arbejdsdirektoratet.
- Tranæs, T. 2013. Hvorfor Aktivering?, *Arbejdsrapport 28*, Rockwool Fondens Forskningsenhed, 2013.