

# Nogle hovedtendenser i arbejdsmarkedspolitikken

Kaj Kjærsgaard

Arbejdsministeriet

*SUMMARY: This article outlines the main features in the Danish labour market policy, emphasizing the function of support to the general economic policy and the function of employment generation. The active labour market policy is developed relative late compared with the other Nordic countries. The employment generation started after 1973/74 very slowly, but reached in the late 70's a relative high extent with greatest importance to special measures. The article discusses the perspectives for employment generation, including working time policy, and needs and possibilities to alleviate/solve re-adjustment on the labour market. Also the future consequences of long term unemployment are discussed.*

---

## Indledning

1. Arbejdsmarkedspolitikken nuværende idégrundlag går i hovedtræk tilbage til slutningen af 40'erne.<sup>1</sup> Det var på dette tidspunkt, at tanker om arbejdsmarkedspolitikken som en del af den økonomiske politik blev formuleret. Fra dette tidspunkt var den arbejdsmarkedspolitiske debat præget af en stigende erkendelse af, at tilrettelæggelsen af arbejdsmarkedspolitikken skal foregå i et samspil med den øvrige økonomiske politik.

Behovet for arbejdsmarkedspolitiske foranstaltninger vil herudover ændre sig som følge af, at opfattelsen af arbejdsmarkedets funktionsmåde og arbejdsmarkedsudviklingen med tiden skifter karakter. Hertil kommer, at ambitionsniveauet — udtrykt gennem de mål, der sættes for arbejdsmarkedspolitikken i samspillet med den øvrige økonomiske politik — også kan variere over tiden.

Målene for arbejdsmarkedspolitikken har været stort set de samme som for de andre typer af økonomisk-politiske indgreb, dvs. såvel stabiliseringspolitiske, allokeringspolitiske som fordelingspolitiske mål. Specielt har arbejdsmarkedspolitikken dog været indrettet på at forbedre den enkelte arbejdstagers beskæftigelses- og arbejdsmarkedssituation.

På denne baggrund vil der i artiklens første del blive forsøgt at trække nogle udvik-

---

1. Teorier og politik for arbejdsmarkedet var naturligvis formuleret langt før dette tidspunkt. Debatten om det nuværende idégrundlag opstod i Sverige og var centreret omkring økonomer med tilknytning til fagbevægelsen, blandt andet Gösta Rehn og Meidner. *Rehn* (1948) markerer starten på denne nyere arbejdsmarkedspolitiske debat i Sverige.

# Nogle hovedtendenser i arbejdsmarkedspolitikken

Kaj Kjærsgaard

Arbejdsministeriet

*SUMMARY: This article outlines the main features in the Danish labour market policy, emphasizing the function of support to the general economic policy and the function of employment generation. The active labour market policy is developed relative late compared with the other Nordic countries. The employment generation started after 1973/74 very slowly, but reached in the late 70's a relative high extent with greatest importance to special measures. The article discusses the perspectives for employment generation, including working time policy, and needs and possibilities to alleviate/solve re-adjustment on the labour market. Also the future consequences of long term unemployment are discussed.*

---

## Indledning

1. Arbejdsmarkedspolitikken nuværende idégrundlag går i hovedtræk tilbage til slutningen af 40'erne.<sup>1</sup> Det var på dette tidspunkt, at tanker om arbejdsmarkedspolitikken som en del af den økonomiske politik blev formuleret. Fra dette tidspunkt var den arbejdsmarkedspolitiske debat præget af en stigende erkendelse af, at tilrettelæggelsen af arbejdsmarkedspolitikken skal foregå i et samspil med den øvrige økonomiske politik.

Behovet for arbejdsmarkedspolitiske foranstaltninger vil herudover ændre sig som følge af, at opfattelsen af arbejdsmarkedets funktionsmåde og arbejdsmarkedsudviklingen med tiden skifter karakter. Hertil kommer, at ambitionsniveauet — udtrykt gennem de mål, der sættes for arbejdsmarkedspolitikken i samspillet med den øvrige økonomiske politik — også kan variere over tiden.

Målene for arbejdsmarkedspolitikken har været stort set de samme som for de andre typer af økonomisk-politiske indgreb, dvs. såvel stabiliseringspolitiske, allokeringspolitiske som fordelingspolitiske mål. Specielt har arbejdsmarkedspolitikken dog været indrettet på at forbedre den enkelte arbejdstagers beskæftigelses- og arbejdsmarkedssituation.

På denne baggrund vil der i artiklens første del blive forsøgt at trække nogle udvik-

---

1. Teorier og politik for arbejdsmarkedet var naturligvis formuleret langt før dette tidspunkt. Debatten om det nuværende idégrundlag opstod i Sverige og var centreret omkring økonomer med tilknytning til fagbevægelsen, blandt andet Gösta Rehn og Meidner. *Rehn* (1948) markerer starten på denne nyere arbejdsmarkedspolitiske debat i Sverige.

lingslinier i dansk arbejdsmarkedspolitik. Hovedvægten vil ikke blive lagt på en omtale af de enkelte arbejdsmarkedspolitiske indgreb. I den anden halvdel vil nogle af de forventede hovedtemaer i de kommende års arbejdsmarkedspolitik blive taget op.

### **Arbejdsmarkedspolitikens rolle som støttefunktion**

2. Arbejdsmarkedspolitikens væsentligste funktion i hele efterkrigstiden såvel i udlandet som her i landet har været at indgå som *en del af stabiliseringspolitikken*. Udgangspunktet for de svenske arbejdsmarkedsøkonomer var, at stabiliseringspolitikken var underkastet en række klare begrænsninger, idet det var forbundet med betydelige vanskeligheder at realisere både »fuld beskæftigelse« og et »stabilt prisniveau«. Der fandtes ingen klar grænse mellem efterspørgselsstigning, der resulterede i produktionsforøgelse, og efterspørgselsstigning, der medførte stigende priser. Der eksisterede en omfattende zone inden for hvilken, en stigning i efterspørgslen måtte forventes at føre til såvel større beskæftigelse som højere prisniveau.<sup>2</sup> Der forelå med andre ord en stabiliseringspolitisk målkonflikt, som kun kunne løses, såfremt man opfandt nye økonomisk-politiske instrumenter.

Denne beskrivelse af arbejdsmarkedet tog udgangspunkt i arbejdskraftens heterogenitet og arbejdsmarkedets opdeling i forskellige delmarkeder mellem hvilke, der eksisterede betydelige barrierer for arbejdskraftens bevægelighed. Dette er en naturlig følge af, at økonomien er i stadig vækst og forandring. Heterogeniteten og bevægelsesbarriererne indebærer, at antallet af ledige pladser respektiv antal arbejdssøgende på de forskellige delarbejdsmarkeder ikke vil blive udlignet, i hvert fald ikke på kort sigt. Overskudsefterspørgsel på arbejdskraft på visse delmarkeder vil føre til lønglidning. Resultatet vil være inflation samtidig med ledighed.

Et arbejdsmarked, som fungerer på denne måde, fører til behov for selektive stabiliseringspolitiske midler, der kan rettes mod de delarbejdsmarkeder, hvor balanceproblemerne er mest påtrængende. Det var denne erkendelse, som lå bag arbejdsmarkedspolitikens oprindelige idégrundlag, og som op gennem 50'erne og 60'erne har tildelt arbejdsmarkedspolitikken en stadig mere central rolle som støttefunktion for den generelle økonomiske politik. Ved at forbedre informationsspredningen på arbejdsmarkedet og lette tilpasningsprocessen skabes der forudsætninger for at opnå en højere beskæftigelsesgrad ved en fastholdt eller lavere inflationstakt.

3. Udformningen af arbejdsmarkedspolitikken efter disse retningslinier fandt som før nævnt tidligt sted i Sverige. Det skete under betegnelsen *aktiv arbejdsmarkedspolitik*.<sup>3</sup> Selv om den økonomiske baggrund var omtrent den samme i Danmark som i Sverige, har udformningen og tilrettelæggelsen af arbejdsmarkedspolitikken her i landet ikke

---

2. Denne implicite beskrivelse af arbejdsmarkedet, der blev fremsat i årene efter 2. verdenskrig, svarer til, at der eksisterer, hvad der senere skulle blive omtalt som en Phillips-kurve.

tilnærmelsesvis haft samme ambitionsniveau som i Sverige. I hele den lange periode under højkonjunktoren op til 1973 svarer den førte arbejdsmarkedspolitik her hjemme ikke fuldt ud til de intensjoner, der lå bag den aktive arbejdsmarkedspolitik. Mest korrekt er det formentligt at sige, at de enkeltstående lovgivningsinitiativer hver for sig bar præg af tanken om arbejdsmarkedspolitikens rolle som støttefunktion. Enkelte eksempler skal omtales.

4. I perioden fra 1967 til 1970 blev den *offentlige arbejdsformidling* introduceret. AF-kontorerne skulle vederlagsfrit forestå formidlingen af arbejdskraft samt yde erhvervsvejledning. Centraliseringen af formidlingsopgaverne hos AF kan ses som et forsøg på at opnå en bedre matching af udbud og efterspørgsel på de enkelte delarbejdsmarkeder.

Balanceproblemet er imidlertid også knyttet til den manglende overensstemmelse mellem virksomhedernes krav til kvalifikationer hos arbejdskraften og de arbejdssøgendes jobpræferencer. På den baggrund opstod *arbejdsmarkedsuddannelserne* i løbet af 60'erne. Sigtet var imidlertid ikke snævert rettet mod at øge den faglige mobilitet, ligesåvel som disse efteruddannelsesaktiviteter først fik et omfang af betydning i begyndelsen af 70'erne.

I årene 1967-70 skete væsentlige ændringer af *arbejdsløshedsforsikringen*. Først og fremmest blev kompensationen i tilfælde af arbejdsløshed forøget betydeligt, men også den forsikringsberettigede personkreds blev udvidet. Dette må ses som et forsøg på at fastholde ledige personers tilknytning til arbejdsmarkedet og dermed øge arbejdsmarkedets potentielle mobilitet samt mindske de økonomiske konsekvenser for de få, der blev ramt af ledighed.

I slutningen af 60'erne blev også de *mobilitetsfremmende ydelser* udvidet, både hvad angår den tilskudsberettigede personkreds og hjælpeformer. Dette tog sigte på at øge den geografiske mobilitet.

Det sidste eksempel, der skal nævnes, og som er et meget væsentligt element i den aktive arbejdsmarkedspolitik, er *beredskabsarbejder*. Denne beskæftigelsespolitiske beredskabsfunktion er særdeles vigtig i stabiliseringspolitikken. Det er meget afgørende, at disse beredskabsarbejder kan iværksættes og afvikles straks, når arbejdsmarkedssituationen tilsiger det. I første halvdel af 60'erne blev der i forbindelse med den offentlige budgetplanlægning udarbejdet færdige planer for offentlige anlægsarbejder — de så-

---

3. Ifølge de førnævnte svenske arbejdsmarkedskonometorer bestod den aktive arbejdsmarkedspolitik af fire elementer: en generel efterspørgselsbegrænsende politik, en solidarisk lønpolitik, mobilitetsfremmende foranstaltninger samt selektive beskæftigelsespolitiske tiltag hovedsagelig i form af beskæftigelsesarbejder. Den solidariske lønpolitik var medtaget af fordelingspolitiske grunde. De svenske arbejdsmarkedskonometorer var af den opfattelse, at den nødvendige tilpasning af arbejdskraftens fordeling ikke foregik via de relative lønninger, men langt mere effektivt via det offentliges forsøg på at øge mobiliteten.

kaldte beredskabsplaner. Sådanne planer nåede imidlertid hverken dengang eller senere at få tilnærmelsesvis samme relative omfang som i Sverige.

5. Sammenfattende om arbejdsmarkedspolitikken som støttefunktion for den økonomiske politik kan konstateres, at tre delfunktioner har indgået med betydelig vægt, nemlig at skabe størst mulig fleksibilitet på arbejdsmarkedet, at fjerne eller reducere flaskehalse og at lade arbejdsmarkedspolitikken have en beredskabsfunktion. Udformningen af arbejdsmarkedspolitikken efter disse retningslinier skete imidlertid relativt sent i Danmark, og der nåede aldrig i lighed med fx. Sverige at blive tilrettelagt en egentlig arbejdsmarkedspolitisk strategi.

#### **Arbejdsmarkedspolitikken beskæftigelsespolitiske rolle<sup>4</sup>**

6. Efter højvækstperiodens afslutning er der i langt de fleste lande sket en ændring i arbejdsmarkedspolitikken indhold og funktion. Det hænger sammen med to forhold. For det første har arbejdsmarkedsudviklingen være utilfredsstillende. Dette gælder også de centrale målsætninger, fuld beskæftigelse og stabile priser. Dette har naturligt givet anledning til en revurdering af arbejdsmarkedspolitikken samspil med den økonomiske politik. For det andet er der sket en videreudvikling i de økonomiske teorier, som blandt andet har betydet, at der er sket visse ændringer i opfattelsen af arbejdsmarkedets funktionsmåde og af, hvorledes løndannelsen foregår. Også dette — noget mere ideologiske aspekt — har været med til at påvirke udformningen af arbejdsmarkedspolitikken.

Stigningen i arbejdsløsheden kunne tale for at opprioritere de arbejdsmarkedspolitiske instrumenter, der har relativ stor effekt på efterspørgsel og udbud af arbejdskraft. Denne tendens har fra midten af 70'erne kunnet iagttages i stort set samtlige industrialiserede lande. I Danmark dog forholdsvis sent, jf. nedenfor. En sådan relativ opprioritering af de beskæftigelsesmæssige intensioner kan siges at svare til, at man tildeler arbejdsmarkedspolitikken et *højere ambitionsniveau*, hvilket kan associeres med stikordet *beskæftigelsespolitik*. Det er vigtigt på dette sted at understrege, at dette ikke er ensbetydende med, at arbejdsmarkedspolitikken skal sikre fuld beskæftigelse. Denne opgave tilkommer fortsat den generelle økonomiske politik. Beskæftigelsespolitikken skal medvirke til, at en højere og mere tilfredsstillende beskæftigelsesgrad nås, uden at dette på længere sigt betyder større allokeringmæssige forvriddninger.

7. *Udbudssiden af økonomien* har i løbet af 70'erne som nævnt også tiltrukket sig stadig større interesse. Det gælder såvel den makroøkonomiske teoridannelse som ved ud-

4. Som nævnt i indledningen kan arbejdsmarkedspolitik også have et fordelingspolitisk sigte. Dette aspekt vil ikke blive omtalt på dette sted. I punkt 19 er en række af arbejdsmarkedspolitikken fordelingspolitiske målsætninger nævnt i forbindelse med den konflikt, der kan opstå mellem hensynet til lighed og effektivitet.

formningen af den økonomiske politik.<sup>5</sup> Det har været en almindelig opfattelse, at de generelle midler er meget lidt egnet til at modvirke eller forebygge de udbudsforstyrrelser, som økonomierne i 70'erne har været udsat for. Dette har også medvirket til at give arbejdsmarkedspolitikken en langt større berettigelse.

Blandt de arbejdsmarkedspolitiske midler, der kan rubriceres som »udbudsøkonomiske«, kan nævnes forsøgene på at påvirke *befolkningens ønsker og muligheder for erhvervsdeltagelse*. Endvidere må fremhæves den samlede *efter- og videreuddannelsesaktivitet*, som må siges at have et klart allokering- og vækstpolitisk sigte. Hermed øges den menneskelige kapitaldannelse og dermed også mulighederne for at tilpasse arbejdskraftens kvalifikationsstruktur til produktionslivets ændrede behov. Under denne kategori af arbejdsmarkedspolitiske instrumenter hører også *arbejdstidspolitik*, omend afgrænsningen til de efterspørgselspåvirkende midler forekommer noget flydende.

8. Betragtningmåden om arbejdsmarkedspolitikken beskæftigelsespolitiske rolle hviler på en keynesiansk opfattelse af økonomiens funktionsmåde. Herover for står den *monetaristiske teoriopfattelse*, der gør gældende, at der ikke findes noget større behov, endside mulighed for, at stabilisere eller påvirke udviklingen i efterspørgsel og/eller udbud ved hjælp af arbejdsmarkedspolitik. Følgelig kunne man sige, at monetaristisk arbejdsmarkedspolitik er kendetegnet ved et lavt ambitionsniveau. Intensionerne vil i stedet blive koncentreret om at fjerne flest mulige imperfektioner på arbejdsmarkedet, således at markeds kræfterne på længere sigt vil kunne slå hurtigere og kraftigere igennem. Dette vil muliggøre en nedsættelse af »den naturlige ledighed« og dermed også føre til en højere beskæftigelsesgrad.

En ændring af det arbejdsmarkedspolitiske engagement i overensstemmelse hermed har fra slutningen af 70'erne fundet sted i flere af de toneangivende lande — fx. USA og England.

#### Danske arbejdsmarkedspolitiske erfaringer efter 1973

9. Kendetegnende for dansk arbejdsmarkedspolitik efter konjunkturomsvinget i 1973/74 har været en *langsom men gradvis forøgelse af den beskæftigelsespolitiske rolle*, mens rollen som støttefunktion ikke har undergået nævneværdige ændringer. Det har været og er fortsat den keynesianske teoriopfattelse, der ligger bag udformningen af arbejdsmarkedspolitikken.

---

5. Udbudsøkonomi (»supplyside economics«) er ofte sat synonymt med Laffer-kurven. Man kunne imidlertid hævde, at dette er en for snæver opfattelse af udbudsøkonomi og i stedet anligge det synspunkt, at udbudsøkonomi er en fællesbetegnelse for de forskellige økonomisk-politiske instrumenter, der direkte kan påvirke udbudet af varer og produktionsfaktorer. Ud fra denne opfattelse vil megen af den arbejdsmarkedspolitik, der blev lanceret under rollen som støttefunktion til den økonomiske politik, kunne betegnes som »udbudsøkonomiske« virkemidler.

10. I de første år efter højkonjunktorens afslutning blev den økonomiske politik her i landet som i andre lande tilrettelagt ud fra forudsætningen om en kortvarig recession. Da det internationale konjunkturopsving udeblev, førte den stramme finans- og pengepolitik til et fald i arbejdskraftefterspørgslen. Kombineret med den fortsatte og forstærkede stigning i kvindernes erhvervsfrekvenser, stillede det arbejdsmarkedspolitikken over for helt andre problemer end før 1974.

På trods heraf var de første år under lavkonjunktoren præget af en særdeles *tøvende holdning til beskæftigelsespolitikken*. Årsagen hertil var — ud over de fejlagtige vurderinger af konjunkturforløbet — at der i Danmark ikke er traditioner for foranstaltninger, der direkte tager sigte på at bevare arbejdspladser under en midlertidig recession.<sup>6</sup> Midler, der direkte tager sigte på at stimulere efterspørgslen efter arbejdskraft, blev nok overvejet, men der var ikke politisk tilslutning. En marginal løntilskudsordning blev afvist med en lang række argumenter, hvor blandt andet må fremhæves diskussionen om mulige fortrængningseffekter og konkurrenceevneforvridning.

Hovedvægten i den beskæftigelsesfremmende indsats i disse år blev derimod lagt på andre områder. Aktiviteten inden for bygge- og anlægssektoren blev kraftig stimuleret, der blev iværksat energibesparende foranstaltninger, og der skete en opprioritering af den erhvervspolitiske indsats.

11. I løbet af 1976 blev forventningerne til den fremtidige konjunkturudvikling mere pessimistiske. I lyset heraf blev såvel den generelle økonomiske politik som arbejdsmarkedspolitikken lagt om. Der skete en opprioritering af beskæftigelseshensynet ved beslutningen om *sammensætningen af de offentlige udgifter*. Dette skete ved gennemførelsen af de såkaldte *beskæftigelsesplaner*, der for alvor blev sat i værk med august-forliget i 1977.<sup>7</sup> I løbet af 1980 blev fremlagt forslag til en ny beskæftigelsesplan, dækkende perioden 1981-83, idet man tilstræbte de samme beskæftigelsesvirkninger som i planen fra 1977.

Det er karakteristisk, at der skete en glidning i beskæftigelsesplanernes udgiftssammensætning. I de første år blev der lagt relativ stor vægt på direkte beskæftigelsesfremme. Siden er dette aftaget, og beskæftigelsesplanen 1981-83 indeholdt dels nogle udgifter, der nærmest havde karakter af ordinære bevillinger og dels udgifter, hvor beskæftigelseseffekten var langt mere indirekte.

I slutningen af 70'erne blev også andre dele af arbejdsmarkedspolitikken *omstillet* i en

---

6. Sådanne foranstaltninger blev udbredt i mange andre lande fx. Sverige, hvor der blev givet en omfattende støtte til virksomhedernes opbygning af lagre med det formål at undgå afskedigelser.

7. Denne plan blev omtalt som B-II og dækkede perioden frem til 1980. Planen indebar offentlige udgifter over hele perioden i størrelsesordenen 10 mia. kr. (1977-prisniveau). Den første beskæftigelsesplan indgik som element i august-forliget i 1976 og var på godt 1 mia. kr. (1976-prisniveau) til anvendelse i perioden 1976-79.

erkendelse af, at den høje arbejdsløshed ville være et længerevarende fænomen. Der blev gennemført enkelte større *arbejdstidspolitiske* foranstaltninger. Således kan nævnes efterlønsordningen, der fik virkning fra 1. januar 1979. Ordningen havde både et socialpolitisk og et arbejdsmarkedspolitisk sigte, idet efterlønsordningen gav mulighed for en omfordeling af arbejdet fra ældre beskæftigede lønmodtagere til yngre arbejdsløse. Endvidere bør fremhæves ferieforlængelsen fra 4 til 5 uger i løbet af overenskomstperioden 1979-81.

12. Der fremstår således fra slutningen af 70'erne en række væsentlige eksempler på, at arbejdsmarkedspolitikken — omend med nogen forsinkelse — har tilpasset sig konjunktursituationen. Samtidig indtraf der imidlertid også en forskydning af den beskæftigelsespolitiske indsats. Der skete en opprioritering af hensynet til de udsatte grupper på arbejdsmarkedet. Det generelle formål med disse *særforanstaltninger* var så vidt muligt at bevare arbejdsstyrkens erhvervsevne intakt.

Dette kom til udtryk gennem en kraftigere satsning på de uddannelsespolitiske foranstaltninger. Blandt andet indtraf der en kraftig forøgelse af kapaciteten ved arbejdsmarkedsuddannelserne. Dette skyldes dels, at kravene til de beskæftigede stadig ændres blandt andet i takt med den teknologiske udvikling og dels, at der indtraf en kraftig forøgelse af de erhvervsintroducerende kurser for unge og langtidsledige.

Den arbejdsmarkedspolitiske indsats siden slutningen af 70'erne har netop været koncentreret om disse to grupper, de langtidsledige og de unge. Uden at gå i detaljer skal nævnes *arbejdstilbudsordningen*, som blev gennemført med virkning fra 1. oktober 1978. Denne sikrer at alle, der har været berørt af ledighed i et nøjere fastsat antal måneder inden for de sidste år, får tilbudt et arbejde af 7-9 måneders varighed. Arbejdstilbudet skal gives på almindelige løn- og arbejdsvilkår med det formål at genoptræne og vedligeholde de lediges arbejdsevne. Der gives løntilskud i forbindelse med ansættelsen af den ledige. En konsekvens af ordningen er, at der sker en forøgelse af den samlede beskæftigelse.

For så vidt angår de unge, skete der i forbindelse med den før omtalte beskæftigelsesplan fra 1977 en kraftig opprioritering af *indsatsen mod ungdomsarbejdsløsheden*. Blandt andet fik kommunerne og amtskommunerne pålagt at anvende et bestemt beløb pr. indbygger til bekæmpelse af ungdomsarbejdsløsheden. Af yderligere forsøg på at dæmme op for ledigheden blandt unge skal nævnes ungdomsgaranti-tankens. Jobskabelsesloven tager ligeledes sigte på at øge beskæftigelsen for de unge. Formålet med denne ordning er ved hjælp af statslige løntilskud at sætte værdiskabende arbejde igang, som ellers ikke vil være blevet udført.

#### **Perspektiver og problemer for beskæftigelsespolitikken**

13. Sammenfattende har beskæftigelsespolitikken således indgået stadigt mere cen-



tralt ved udformningen af den samlede økonomiske politik. Samtidig har det imidlertid vist sig, at beskæftigelsespolitikken har været stillet over for *stadigt større problemer*.

Nogle af disse har været knyttet til de beskæftigelsespolitiske ordningers efterfølgende effekt. Undersøgelser<sup>8</sup> har vist, at en stor andel bliver ledige efter deltagelse i en beskæftigelsespolitisk foranstaltning. Denne andel har været stigende i takt med den generelt forringede beskæftigelsessituation. Væsentlige forklaringer på dette utilfredsstillende forhold skal antagelig søges i, at de fleste foranstaltninger er af relativ kort varighed samt at uddannelsesforanstaltningerne ikke er kompetencegivende.

Hvad angår beskæftigelsesprojekter i *den offentlige sektor*, synes disse, under de nuværende forhold, at være nået ret tæt på kapacitetsgrænsen. Dette kommer tydeligt til udtryk med arbejdstilbudsordningen, hvor antallet af offentligt placerede arbejdstilbudspersoner fordobles fra 1980 til 1983 på trods af, at den private sektors andel i samme periode er steget fra 10 pct. til ca. 25 pct. Hertil kommer, at det for beskæftigelsesforanstaltningerne i den offentlige sektor har været stadigt vanskeligere at give deltagerne et »meningsfyldt« og erhvervsrelevant arbejde.

Men også andre forhold taler for, at der i de kommende år vil være meget snævre grænser for den offentlige sektors direkte beskæftigelsesengagement. Det meget store offentlige budgetunderskud samt hensynet til, at skattetrykket ikke må stige yderligere, udelukker såvel en efterspørgselsdrejende finanspolitik, sådan som den blev praktiseret fra 1977 til 1982, som en egentlig beskæftigelsesorienteret offentlig udgiftspolitik. Stigende skattetryk vil næsten med sikkerhed udløse krav om kompenserende lønstigninger, der vil blokere mulighederne for at føre indkomstpolitik.

14. Herefter kan man rejse spørgsmålet, hvorvidt der i *grænseområdet mellem den offentlige og private sektor*<sup>9</sup> findes muligheder for beskæftigelsespolitikken. Karakteristisk for disse aktiviteter er, at de ofte er forbundet med positive eksternaliteter, hvorfor sådanne projekter ofte vil være samfundsmæssig rentable uden at være privatøkonomisk rentable. Endvidere vil de nævnte aktiviteter som helhed være forholdsvis arbejdskraftintensive og importlette, samtidig med at de på længere sigt vil have en gavnlig effekt på betalingsbalancen.

Mulighederne for at igangsætte produktionen inden for dette område er imidlertid ret beskedne. Hverken erhvervspolitikken eller jobskabelsesloven åbner op for en generel

---

8. Jf. blandt andet de årlige rapporter fra arbejdsministeriet, indenrigsministeriet og undervisningsministeriet om indsatsen mod ungdomsarbejdsledigheden.

9. Sådanne aktiviteter ligger ofte på grænsen af den offentlige sektors normale aktivitetsområde. I international litteratur benævnes disse ofte som den tredje sektor. Som eksempler kan nævnes energibesparelse, isolering af boliger, energibesparende produktionsmetoder, udnyttelse af hidtil urentable energikilder, miljø- og genbrugsinitiativer, byfornyelse, kollektiv transport, fritidsfaciliteter samt div. kulturelle aktiviteter. Hos *Christensen* (1981) findes en nærmere omtale af beskæftigelsespolitikken muligheder inden for dette område.

og intensiv udnyttelse inden for området. Hertil kommer, at man trods offentlig subsidiering af disse produktionsområder ikke kan gå ud fra, at »udbud skaber sin egen efterspørgsel«. Kun såfremt husholdningerne finansierer efterspørgslen efter disse nye produkter fra »den tredje sektor«, kan man på kort sigt undgå efterspørgselsfortrængning.

15. Mulighederne for beskæftigelsespolitikken ligger derfor i, at beskæftigelsesinitiativerne knyttes sammen med, at *den private sektor* får bedre vækstvilkår. Dette vil betyde, at beskæftigelsespolitikken vil være væsentlig mere gunstig og dermed også i langt højere grad selvfinansierende for det offentlige. Stigende produktion i den private sektor vil endvidere på længere sigt igen kunne skabe baggrund for, at det offentlige kan skabe flere uddannelses- og arbejdspladser.

Skal beskæftigelsespolitikken imidlertid virke under samme konjunkturmæssige betingelser som i de senere år — dvs. med en meget svag international vækst — skal man næppe gøre sig håb om nogen nævneværdig bistand fra den private sektor. Erfaringerne med specielt arbejdstilbudsordningen viser, hvor svært det er at få de private virksomheder til at reagere trods betydelige løntilskud — udgør i dag ca. 60 pct. af den gennemsnitlige timefortjeneste — når efterspørgslen efter arbejdskraft generelt set er meget svag. Samspillet mellem beskæftigelsespolitikken muligheder og den generelle økonomiske politik, specielt indkomstpolitikken, træder således tydeligt frem.

16. De aktuelle perspektiver tyder således på, at arbejdsmarkedspolitikken beskæftigelsesmæssige rolle vil aftage i betydning i de kommende år. Forskellige politiske, økonomiske og institutionelle forhold virker blokerende på mulighederne for at realisere et højt ambitionsniveau. Det er derfor urealistisk at tro, at man uden en væsentlig forbedring af de internationale konjunkturer samt af Danmarks internationale konkurrenceevne vil kunne opnå en beskæftigelsesforøgelse, der er tilstrækkelig til at få nedbragt den nuværende arbejdsløshed nævneværdigt.

På denne baggrund forekommer det nærliggende, at *arbejdstidspolitik* vil blive et centralt element i de kommende års arbejdsmarkedspolitiske debat. Der er dog grund til at understrege, at når man under de nugældende økonomiske forhold — uden stor vækst i produktion og produktivitet — peger på behovet for en arbejdstidsnedsættelse som led i en arbejdsløshedsbekæmpende indsats, vil gunstige beskæftigelsesmæssige resultater kun kunne opnås under ret restriktive betingelser.

Den første og formentlig væsentligste betingelse vedrører befolkningens holdning til valget mellem øget fritid og øget forbrug. Såfremt der i den erhvervsaktive del af befolkningen ikke er klare præferencer for mere fritid fremfor større realindkomst, vil en arbejdstidsnedsættelse antagelig resultere i større inflation. Da man må gå ud fra, at der for en forholdsvis stor befolkningsgruppe ikke er tale om en valgsituation, vil en nedsættelse af arbejdstiden med en kompensationsordning, der bygger på det solidariske

princip, indebære en ikke uvæsentlig risiko for lønafsmitning. En arbejdstidsreduktion må derfor kræve en meget håndfast styring af lønudviklingen.

En anden væsentlig betingelse knytter sig til arbejdstidens placering. Hvis en arbejdstidsnedsættelse ikke følges op af en mere fleksibel arbejdstidstilrettelæggelse, vil der uundgåeligt indtræde en dårligere udnyttelse af det dyre produktionsapparat. Dette vil lægge en kraftig dæmper på evt. positive beskæftigelseseffekter, dels ved at virksomhederne næppe vil have noget afgørende økonomisk incitament til at udvide kapitalapparatet, og dels — såfremt det rent faktisk sker — ved at dette via øget import og dermed forringet betalingsbalance antagelig vil føre til en strammere finanspolitik.

En tredje betingelse for en vellykket arbejdstidspolitisk strategi vedrører arbejdskraftens mobilitet. Ved en generel arbejdstidsnedsættelse kan der — trods den høje arbejdsløshed — relativt hurtigt opstå mangel på visse kategorier af arbejdskraft. Sådanne flaskehalseproblemer vil kunne give anledning til øget inflation.

Opfyldelsen af blandt andet disse betingelser kræver, at der i samfundet og hos beslutningstagerne er en erkendelse af, at en del veletablerede synspunkter må vige. Endvidere må fremhæves, at jo bredere en vifte af arbejdstidspolitiske foranstaltninger, der lægges frem, desto større er mulighederne for, at den enkeltes ønsker med hensyn til fordelingen mellem fritid og realindkomst kan imødekommes. Veltilrettelagt vil en arbejdstidspolitisk strategi, ifølge foreliggende beregninger<sup>10</sup>, kunne nedbringe arbejdsløsheden. En nedsættelse af arbejdstiden er dog samtidig udtryk for en defensiv holdning til beskæftigelsesproblemerne.

#### **De fremtidige krav til omstilling på arbejdsmarkedet**

17. Den høje arbejdsløshed er ikke blot udtryk for et konjunkturelt fænomen. Tværtimod er der al mulig grund til at tro, at ledigheden i stadig større grad har sin baggrund i strukturelle årsager i økonomien og på arbejdsmarkedet. Såfremt ledigheden ændrer sig fra overvejende konjunkturarbejdsløshed til overvejende strukturarbejdsløshed, må dette nødvendigvis stille større krav til de selektive økonomiske midler — herunder arbejdsmarkedspolitikken — da disse politikformer er langt mere velegnet til at opnå den rette »dosering« og til at nå ud i alle »lommer« af økonomien og på arbejdsmarkedet. Der er således grund til at tro, at arbejdsmarkedspolitikken som støttefunktion for den generelle økonomiske politik vil blive *opprioriteret* i de kommende år.

Dette er selv sagt ikke ensbetydende med, at markedsmekanismen i forbindelse med den fremtidige økonomiske udvikling ikke får lidt friere udfoldelsesmuligheder end hidtil. Det fremhæves<sup>11</sup> ofte, at begrænsningerne på markedsmekanismens evne til at allokere er for omfattende. Der henvises til, at den sociale udligning, det høje skattetryk

10. Jf. *finansministeriet* (1982) og *Det økonomiske Råd* (1982).

11. Det er blandt andet kommet til udtryk fra den nuværende »firklover-regering«, jf. fx. regeringens redegørelse om lavindkomstkommisionens betænkning.

samt bestræbelser på at styre de private virksomheders dispositioner har medvirket til at mindske »den økonomiske drivkraft« i markedet og har dermed reduceret økonomiens omstillingsevne. I de fleste tilfælde vil der være en konflikt mellem bestræbelserne på social udligning og markedets effektivitet, hvor det trufne valg er en politisk beslutning.

18. I de kommende år kan forudses væsentlige *omstillingskrav til økonomien*. Den teknologiske udvikling nødvendiggør, at der sker omstilling. Det gælder såvel på virksomhedsniveau som for hele økonomien. Omstillingsprocessen afhænger af, hvor omfattende og hvor hurtigt den nye teknologi tages i anvendelse, hvilket igen afhænger af styrken i konjunkturopgangen. Herudover kan der i løbet af de næste 5-10 år forudses betydelige tilpasninger dels som følge af forskydninger i konkurrenceforholdet mellem industrilande og udviklingslande (NICs) og dels som følge af relative ændringer i priserne på energi og råvarer. Hertil kommer for Danmarks vedkommende forskydninger i produktionen fra hjemmemarkedsorienterede erhverv over mod de konkurrenceudsatte erhverv.

De nævnte omstillingskrav vil medføre en række afledede *omstillingskrav på arbejdsmarkedet*. Tydeligst vil dette kunne illustreres ved, at der i forbindelse med en fornyet konjunkturopgang iværksættes en bølge af innovationer. Dette vil på den enkelte virksomhed betyde ændringer i en lang række arbejdsfunktioner og for den samlede efterspørgsel efter arbejdskraft ændringer i de krav til kvalifikationer, der stilles fra virksomhedens side. Selv med en meget betydelig ledighed vil dette kunne give anledning til manglende overensstemmelse mellem udbud og efterspørgsel efter arbejdskraft (»mismatch problemet«) og en deraf følgende fare for et inflationspres. Ledsages indførelse af ny teknik af øget specialisering, vil dette endvidere kunne formindske mobiliteten på arbejdsmarkedet. Såfremt kravene til omstilling på arbejdsmarkedet foregår i et hurtigt tempo, øges risikoen for udstødning af udsatte grupper på arbejdsmarkedet.

På den baggrund forekommer det åbenbart, at arbejdsmarkedspolitikken i de kommende år indrettes på at sikre, at arbejdsstyrken hurtigt vil være i stand til at omstille sig. At øge arbejdsstyrkens bevægelighed samt at tilpasse arbejdsstyrkens kvalifikationsstruktur i lyset af de ændringer, der kan forudses, må derfor antages at blive en central del af den arbejdsmarkedspolitiske strategi.

19. Der skal ikke her gøres noget forsøg på at konkretisere, hvorledes denne støttefunktion nærmere skal udformes. Der er derimod grund til at understrege, at tilrettelæggelsen af en sådan politik i betydelig grad vanskeliggøres af en række *restriktioner*, der er en følge af dels et formodet ønske om opretholdelse af en *række specifikke politiske målsætninger* og dels udviklingen på arbejdsmarkedet.

I løbet af 1970'erne er målsætningen om ligestilling mellem mænd og kvinder i arbejdslivet blevet stadig »stærkere«. Denne målsætning har og vil antagelig fortsat virke

som en restriktion på mulighederne for at gennemføre omstillingsprocesserne. Dette kan komme til udtryk i form af lønstigninger til kvinderne, der — såfremt disse ikke har baggrund i produktivitetstigninger — kan føre til stærkere lønkrav fra mændene og dermed til et generelt højere omkostningsniveau. Endvidere har tilvejebringelsen af forudsætninger for, at kvinderne har kunnet øge erhvervsfrekvenserne ført til øget skatte-tryk, især da kvinderne primært er blevet ansat i den offentlige sektor.

Også andre ligestillingsbestrebelse har gjort sig gældende på arbejdsmarkedet. For det første må fremhæves forsøget på at gennemføre en solidarisk lønpolitik. For det andet er der som led i bestræbelserne på at sikre arbejdstagernes tryghed på arbejdsmarkedet via kollektive overenskomster og gennem lovgivning grebet ind over for virksomhedernes ret til at ansætte og afskedige medarbejdere.<sup>12</sup> Dette forhold medvirker til at reducere virksomhedernes »manøvrerum« i forbindelse med omstillingerne.

Endelig må fremhæves tendensen til i stigende omfang at gennemføre foranstaltninger, der på forskellig vis beskytter det fysiske miljø. Kravene om miljøbeskyttelsesforanstaltninger kan på flere måder blive en restriktion på mulighederne for at gennemføre omstillinger. For det første ved deciderede påbud og forbud, der kan lægge begrænsninger på hvilke varer, der må produceres, samt efter hvilke retningslinier produktionen må foregå. For det andet kan man forestille sig, at virksomhedernes investeringer i miljøbeskyttelsesforanstaltninger kan forøge omkostningsniveauet, hvilket afhængig af finansieringsbestemmelserne kan føre til forringet konkurrenceevne.

Foranstaltninger for at forbedre arbejdsmiljøet på virksomhederne vil — teoretisk set — virke på samme måde. Forbedringer i arbejdsmiljøet kan — i lighed med tryghedsforanstaltninger — imidlertid resultere i produktivitetstigninger, som delvis vil kunne opveje restriktionerne på mulighederne for at gennemføre omstillinger.

### Langtidsledighed

20. Andre mere endogene faktorer kan forudses at øve en ikke uvæsentlig indflydelse på økonomiens og arbejdsmarkedets generelle mobilitet.<sup>13</sup> Således må fremhæves — hvad der ofte overses i den danske debat - at arbejdsløsheden og især langtidsledigheden har en række *negative dynamiske effekter på produktionen og produktionslivet*.

Den samlede ledighed bæres i dag af en meget stor gruppe, men der er klare belæg for en tendens i retning af, at det i stadig højere grad bliver den samme personkreds, der

12. Sammenlignet med udlandet er de danske tryghedsforanstaltninger imidlertid ikke restriktive. Dette skal antagelig ses i sammenhæng med det veludbyggede arbejdsløshedsforsikringsystem.

13. Ud over det bidrag til forklaring af arbejdsmarkedets segmentering, som omtales i dette punkt, bør fremhæves betydningen af, at ansættelse af arbejdskraften mere og mere får karakter af en investeringsbeslutning. Dette indebærer en tendens til at holde længere på arbejdskraften og være mere tilbageholdende ved ansættelse. En sådan tendens diskriminerer de svageste på arbejdsmarkedet med det resultat, at andelen af langvarigt arbejdsløse vokser.

bærer ledigheden med lange ledighedsperioder. En sådan udvikling vil ikke kunne undgå at påvirke disse personers arbejdsmarkedstilknytning. Dette indebærer en fare for segmentering og dermed for et mere *ufleksibelt og vanskeligt styrbart arbejdsmarked* på længere sigt.

Længerevarende ledighed vil kunne få særdeles uheldige konsekvenser for grupper af de unge. Hvis beskæftigelsesmulighederne for disse unge ikke forbedres, vil disse kun have meget beskedne muligheder for at opbygge arbejdsmarkedserfaring. Dette betyder, at samfundet på længere sigt pådrages et samfundsøkonomiske tab.

Vedvarende høj ledighed må forekomme særdeles problematisk i betragtning af den stadig mere specialiserede arbejdsdeling på arbejdsmarkedet med krav om specielle faglige kvalifikationer. Der er stor risiko for, at store persongrupper mister arbejdsevnen eller kontakten med den tekniske udvikling på deres arbejdsområde. Arbejdsløshed bidrager således til at nedsætte arbejdskraftens mobilitet og formentlig også til en afdæmpning af produktivitetsudviklingen.

21. Analogt med påvirkningen af arbejdskraften er det givet, at lav kapacitetsudnyttelse vil påvirke *investeringsbeslutningerne* og dermed også influere på det fremtidige produktionsniveau. Med lavt investeringsomfang begrænses mulighederne for indførelse af ny teknologi, ligesom den høje arbejdsløshed øger individets modstand mod anvendelse af ny teknologi. Dette vil på længere sigt ændre hele grundlaget for velfærdssamfundet.

Det er dog tænkeligt, at der i visse dele af økonomien af konkurrencemæssige grunde investeres i ny teknologi. Dette indebærer muligheden for en dual økonomi, hvor der i »havet« af nedslidte, forældede kapitalapparater findes »øer« af højteknologiske kapitalapparater. Dette vil så bidrage til at segmentere arbejdsmarkedet og formentlig gøre det sværere at fastholde stabiliteten i priser og lønninger.

Endelig som et tredje element bør fremhæves arbejdsløshedens langsigtede påvirkning af den *samfundsmæssige stabilitet*. Herom kan ikke siges noget mere præcist, men det er uomtvisteligt, at den ideologiske og sociale consensus spiller en betydelig rolle for produktionen og produktionslivet. Indtil videre er det danske samfund i besiddelse af store fordele i form af, at den private sektors produktions- og investeringsplanlægning kan foregå i et stabilt socialt miljø.

Såfremt ledighedsudviklingen de næste 10-20 år bevirker, at denne samfundsmæssige consensus sættes over styr, kan omkostningerne ved arbejdsløshed ikke vurderes højt nok. Hvorvidt dette så vil indtræffe, er som sagt vanskeligt at vurdere. Noget tyder imidlertid på, at arbejdsløsheden efterhånden har nået et sådant omfang og en sådan varighed, at store grupper på arbejdsmarkedet er på vej til at blive marginaliseret både i økonomisk, arbejdsmæssig og social forstand. Det er ikke urimeligt at tale om en snarlig fremkomst af et egentligt fattigdomsproblem for mange unge og langvarigt ledige.

22. Den sidste del af artiklen har taget sigte på at illustrere de hovedproblemer, som arbejdsmarkedspolitikken i de kommende år vil blive stillet overfor. Endnu engang bør det understreges, at arbejdsmarkedspolitikken opgave ikke er at løse arbejdsløshedsproblemet, men at bidrage hertil uden at komme i konflikt med de øvrige økonomisk-politiske mål, samt at skabe de bedst mulige vilkår for at den generelle økonomiske politik over en kortere eller længere periode kan realisere »fuld beskæftigelse«. Derfor bør de langsigtede aspekter ved ledighedsudviklingen også indgå i overvejelserne om den *generelle økonomisk-politiske strategi*. Hvilken vægt, de bør tillægges, afhænger dels af, hvad man betragter som en sandsynlig udviklingstendens på arbejdsmarkedet og dels hvilken politisk-ideologisk holdning man har til bekæmpelse af inflation og arbejdsløshed.<sup>14</sup>

De aktuelle internationale erfaringer med den langsomme og relativt beskedne formindskelse af inflationsraten tyder ikke på, at det inflationære pres er blevet fjernet. Endvidere vil det antageligt blive særdeles vanskeligt at undgå en forstærket inflation, når beskæftigelsesvilkårene igen forbedres. Lidt polemisk kan man sige, at valget af international økonomisk-politisk strategi drejer sig om, hvorvidt den *deflationære linie* skal fortsætte i et forsøg på før eller siden at drive inflationsforventningerne ud, uanset hvilke økonomiske, sociale eller politiske omkostninger, dette måtte få, jf. omtalen foran af arbejdsløshedens langsigtede omkostninger. Eller om man skal anlægge en mere *ekspansiv linie* og på anden vis forsøge at få bugt med de afledede inflationære virkninger.

Vælges sidstnævnte strategi, stilles der meget store krav til den *anti-inflationære politik*. Udformningen heraf bør ske ud fra den erkendelse, at de fundamentale årsager til inflationsprocessens fortsatte beståen skal søges i samfundet og de politiske myndigheds manglende evne til at løse de grundlæggende fordelingspolitiske konflikter. Således kan ingen gruppe isoleret set modificere deres indkomstkra­v uden umiddelbart at pådrage sig en realindkomstnedgang. Endvidere viser erfaringerne, at lønmodtagergruppen ikke er så homogen og i fællesskab kæmpende, at et fald i arbejdsløsheden vil blive opfattet som en tilstrækkelig kompensation for at afstå fra pengelønsforhøjelser. Disse forhold taler for, at en anti-inflationær politik indeholder en slags kompensation eller modydelse for den udviste løntilbageholdenhed.

Lykkes det at genskabe et gunstigere vækstklime uden indbyggede inflationære tendenser, vil vilkårene for arbejdsmarkedspolitikken bedres betydeligt. Men dette er sandsynligvis også en forudsætning for, at arbejdsmarkedspolitikken blot tilnærmelsesvis er i stand til at leve op til de store krav, som arbejdsmarkedsudviklingen i de kommende år vil medføre.

---

14. Denne diskussion tager ikke specifik sigte på danske økonomisk-politiske forhold. Erfaringer har vist, at intet land og slet ikke Danmark er i stand til over en længere periode alene at opretholde en ekspansiv økonomisk politik.

*Litteratur:*

- Arbejdsmarkedspolitiske utfordringer i 1980-årene i Norden, 1980. Hovedrapport fra det af Nordisk Arbejdsmarkedsudvalg gennemførte kerneprojekt »udviklingstendenserne på arbejdsmarkedet«. Oslo.
- Arbejdsministeriet, 1978-1983. *Arbejdsmarkedet og arbejdsmarkedspolitik*, div. årgange. København.
- Arbejdsministeriet, 1982. *Arbejdstidsundersøgelsen 1982*. København.
- Arbejdsministeriet, indenrigsministeriet, undervisningsministeriet, 1978-1982. *Indsatsen mod ungdomsarbejdsløsheden*, div. årgange. København.
- Arbetsmarknadspolitik för 1980-talet i Norden*, 1980. Skitse til en tiltaksorienteret strategi udarbejdet på oppdrag af Nordisk Arbejdsmarkedsudvalg. Oslo.
- Arbetsmarknadspolitik under debat*, 1982. 10 forskares syn på arbetsmarknadsproblem. En rapport från EFA. Stockholm.
- Christensen, Jens Frølev, 1981. *Ervhversstruktur, teknologi og levevilkår — del II*. Arbejdsnotat nr. 18 fra Lavindkomstkommissionens Sekretariat. København.
- Det økonomiske Råd. Formandskabet. 1982. *Dansk økonomi, maj 1982*. København.
- Finansministeriet, 1982. Samfundsøkonomiske virkninger af en nedsættelse af arbejdstiden. *Småtryk nr. 27*. København.
- Hassenkam, H. 1981. Aktuel arbejdsmarkedspolitik. *Nationaløkonomisk Tidsskrift*, pp. 167-181. København.
- Kjærsgaard, K. 1982. Arbejdstidspolitik. *Økonomi og politik* nr. 4, pp. 51-62. København.
- Kjærsgaard, K. og E. Damsgård Hansen, 1983. *Dansk økonomisk politik. Teorier og erfaringer*. København.
- Mørkeberg, H. 1982. *Holdninger til arbejdstidspolitik*. Socialforskningsinstituttets publikation nr. 115. København.
- OECD, 1978. *A Medium Term Strategy for Employment and Manpower Policies*. Paris.
- OECD, 1982 A. *The Challenge of Unemployment*. A rapport to Labour Ministers. Paris.
- OECD, 1982 B. *Marginal Employment Subsidies*. Paris.
- OECD, 1982 C. *Labour Supply, Growth, Constraints and Work Sharing*. Paris.
- Rehn, G. 1948. Ekonomisk politik vid full selsättning. *Tiden*. Stockholm.