

Er ungdomsløn et egnet middel mod ungdomsarbejdsløshed?

Peter Helby

Institut for samfundsøkonomi og planlægning, Roskilde Universitetscenter

SUMMARY: Danish experience with a subminimal wage for teenagers younger than 18 years has been interpreted as evidence supporting a policy of broader application of reduced wages for youth, as a means of reducing youth unemployment. This article argues that such interpretations are based on erroneous evaluation of statistical materials and highly unrealistic concepts of youth labour markets. Danish experience seems in fact rather to point to a youth subminimal wage as being an inefficient and uncertain means of mitigating youth unemployment.

Ungdomsarbejdsløsheden har været et af det sidste tiårs store samfundsproblemer — og et populært debattemne. Det er svært at finde en sag som har været genstand for så megen bekymring, så betydelig forskning, og så mange politiske tiltag. Forholdet mellem indsats og resultat bringer dog især Sisyfos i erindring.

I en sådan situation kan omtanke vige for desperation og der kan opstå et marked for forskellige snuptagsløsninger. Meget tyder på at der er tale om noget sådant, når der fra forskellig side (Det økonomiske Råd, 1982; Dansk Arbejdsgiverforening, 1982; Industrirådet, 1982; jvf. dog modsat Regeringens Ungdomsudvalg, 1983) i de seneste år er fremført forslag om, at der under de minimallønninger som i øvrigt er aftalt på arbejdsmarkedet, bør etableres et særligt minimum for unge arbejdstagere over 18 år — i det følgende blot kaldt *ungdomsløn*.

Argumentationen for en ungdomsløn bygger normalt på ét af følgende teoretiske ræsonnementer:

A. En ungdomsløn kan medføre en substitution til fordel for de unge, fordi de får lettere ved at konkurrere med »voksne« om arbejdspladserne. Hvis de unges lavere løn modsvarer af en lavere produktivitet, kan denne substitution indebære en nettotilvækst af arbejdspladser.

B. En ungdomsløn kan skabe nye arbejdspladser, derved at hidtil ikke-rentable aktiviteter bliver rentable, eller ved at tilskynde til en substitution af arbejdskraft for kapital.

C. En ungdomsløn kan generelt medvirke til en forbedring af omkostningsniveauet og dermed den internationale konkurrenceevne, og derved skabe råderum for en mere beskæftigelsesorienteret makroøkonomisk politik.

Er ungdomsløn et egnet middel mod ungdomsarbejdsløshed?

Peter Helby

Institut for samfundsøkonomi og planlægning, Roskilde Universitetscenter

SUMMARY: Danish experience with a subminimal wage for teenagers younger than 18 years has been interpreted as evidence supporting a policy of broader application of reduced wages for youth, as a means of reducing youth unemployment. This article argues that such interpretations are based on erroneous evaluation of statistical materials and highly unrealistic concepts of youth labour markets. Danish experience seems in fact rather to point to a youth subminimal wage as being an inefficient and uncertain means of mitigating youth unemployment.

Ungdomsarbejdsløsheden har været et af det sidste tiårs store samfundsproblemer — og et populært debattemne. Det er svært at finde en sag som har været genstand for så megen bekymring, så betydelig forskning, og så mange politiske tiltag. Forholdet mellem indsats og resultat bringer dog især Sisyfos i erindring.

I en sådan situation kan omtanke vige for desperation og der kan opstå et marked for forskellige snuptagsløsninger. Meget tyder på at der er tale om noget sådant, når der fra forskellig side (Det økonomiske Råd, 1982; Dansk Arbejdsgiverforening, 1982; Industrirådet, 1982; jvf. dog modsat Regeringens Ungdomsudvalg, 1983) i de seneste år er fremført forslag om, at der under de minimallønninger som i øvrigt er aftalt på arbejdsmarkedet, bør etableres et særligt minimum for unge arbejdstagere over 18 år — i det følgende blot kaldt *ungdomsløn*.

Argumentationen for en ungdomsløn bygger normalt på ét af følgende teoretiske ræsonnementer:

A. En ungdomsløn kan medføre en substitution til fordel for de unge, fordi de får lettere ved at konkurrere med »voksne« om arbejdspladserne. Hvis de unges lavere løn modsvarer af en lavere produktivitet, kan denne substitution indebære en nettotilvækst af arbejdspladser.

B. En ungdomsløn kan skabe nye arbejdspladser, derved at hidtil ikke-rentable aktiviteter bliver rentable, eller ved at tilskynde til en substitution af arbejdskraft for kapital.

C. En ungdomsløn kan generelt medvirke til en forbedring af omkostningsniveauet og dermed den internationale konkurrenceevne, og derved skabe råderum for en mere beskæftigelsesorienteret makroøkonomisk politik.

Teoretisk er argument A det mest ukontroversielle, men i den politiske debat synes det ikke at nyde særlig popularitet. Især er det et problem at substitutionen i væsentlig grad må ventes at ramme de voksne grupper, som på forhånd har den mest udsatte position på arbejdsmarkedet.

Argument B er politisk yderst populært fordi det er simpelt, gratis og fuld af common sense. Teoretisk er det dog bundet til neoklassiske forudsætninger, som næppe tåler så skematisk anvendelse. Uden en forøgelse af den samlede indenlandske efterspørgsel er det svært at se, at rentabilisering af nye aktiviteter gennem ungdomsløn kan have anden virkning end crowding-out af gamle aktiviteter, så beskæftigelseseffekten i virkeligheden er en substitutionseffekt ligesom under punkt A. Hvis ungdomslønnen kan forøge den udenlandske efterspørgsel stiller sagen sig naturligvis anderledes, men en sådan effekt kan næppe have noget betydende omfang udenfor turist-branchen. Der er næppe mange andre områder, hvor adgang til lavtlønnet, uskolet ung arbejdskraft vil være et bæredygtigt grundlag for ny rentabel eksportproduktion. Det forekommer ligeledes tvivlsomt om en ungdomsløn på kort sigt kan motivere til nogen særlig substitution af kapital, selv hvis man ser bort fra de tekniske hindringer for en sådan substitution. På længere sigt kunne man med større rimelighed forvente en ændret statisk ligevægt mellem produktionsfaktorerne, men man kan dog betvivle at dens dynamiske effekter på økonomien ville være særligt hensigtsmæssige.

Argument C kombinerer i grunden et politisk og et økonomisk ræsonnement. Ingen vil formentlig tillægge den direkte omkostningssænkende virkning af ungdomslønnen nogen makroøkonomisk effekt af betydning. Men politisk kan man vurdere ungdomslønnen som et velegnet skridt i retning af at sænke det generelle lønniveau eller opløse stivnede lønrelationer. Argumentet er eksplicit fremstillet i den svenske debat (Siven & Jonsson, 1984), og synes i Danmark at være implicit hos f.eks. Karsten Laursen (1982) og Dansk Arbejdsgiverforening (1984). Argumentet skal ikke diskuteres nærmere i denne artikel, da det snarere hører hjemme i den bredere debat om indkomspolitik og beskæftigelse.

Spørgsmålet er dog ikke kun *om* ungdomsløn vil have en positiv effekt på ungdomsarbejdsløsheden, men også *hvilken størrelse* en sådan effekt vil have, og med hvilken *sikkerhed* man kan udtale sig om effekten. Dette må være afgørende fra et økonomisk-politisk synspunkt, da forslaget om ungdomsløn ikke er fremført som en ide til marginal forbedring af beskæftigelsen for de unge, men som et hovedelement i en politik til bekæmpelse af ungdomsarbejdsløsheden, og da det er en politik som indebærer betydelige økonomiske ofre for en bestemt befolkningsgruppe.

Den omfangsrige amerikanske litteratur om minimallønningers og løndifferentialers virkning på beskæftigelse og arbejdsløshed er fornylig resumeret af Brown et al. (1982). Hvad ungdomsløn angår synes hovedtendensen i den amerikanske litteratur at være, at

man mener at påvise en ret sikker beskæftigelseseffekt på aggregeret niveau, men effekten er af relativ beskeden størrelse. Få forskere forventer en forøgelse af teenagebeskæftigelsen større end $2\frac{1}{2}$ til 5 pct. ved indførelse af en ungdomsløn på et niveau 25 pct. under den almindelige minimalløn. Denne effekt reduceres i de fleste undersøgelser kraftigt, hvis man går fra teenagegruppen (under 20 år) til de unge i begyndelsen af 20'erne. Mens beskæftigelseseffekten synes relativt sikker, er der ingen sikre tegn på en arbejdsløshedseffekt. Øget tilgang til arbejdsmarkedet synes i mange undersøgelser at ophæve den virkning, som forbedret beskæftigelse kunne have på de unges arbejdsløshed. De amerikanske resultater bør tilegnes med en del forsigtighed og mange forbehold (Helby, 1985).

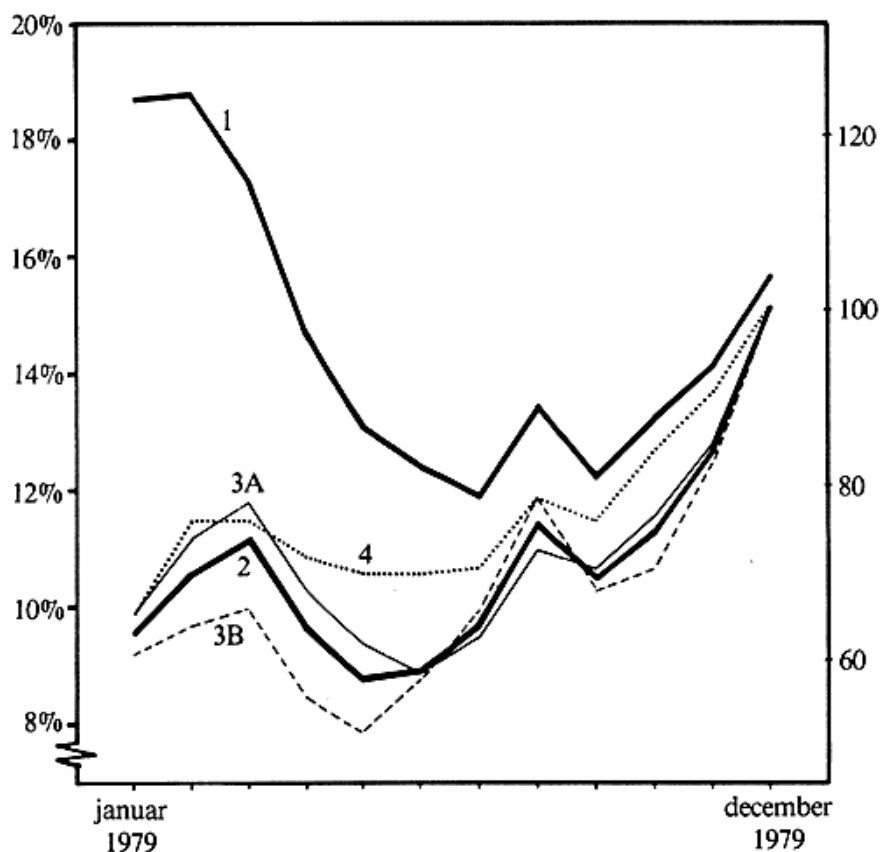
De mest omfattende vesteuropæiske erfaringer med ungdomsløn er gjort i Holland, hvor voksentariffer normalt først gælder fra 23 års alderen, efter en nogenlunde lineær stigning fra 30 pct. af voksentariffen i 15 års alderen. De hollandske erfaringer er ikke opmuntrende (Helby, 1985). Forventninger om, at forskellige reduktioner i ungdomsløsskalaen ville begrænse ungdomsarbejdsløsheden synes langt fra indfriet, og i forhold til andre vesteuropæiske lande har Holland stadig en meget høj ungdomsarbejdsløshed, såvel absolut som relativt til voksenarbejdsløsheden.

DØRs bidrag til en dansk vurdering

Det vægtigste videnskabelige bidrag til en argumentation for ungdomsløn i Danmark er kommet fra DØR i forårsrapporten 1982. Her søgte man at vise de beskæftigelsesmæssige konsekvenser af springet fra ungdomsløn til voksenløn når de unge fylder 18 år. På de fleste overenskomstdækkede områder sker der her en markant og pludselig stigning i løn. På butiksområdet og i metalindustrien stiger mindstelønnen med over 70 pct. De fleste andre områder har stigninger på mellem 35 og 55 pct.

DØR valgte at undersøge ledighedens udvikling gennem 1979 for gruppen der fyldte 18 dette år. Som kontrolgruppe valgte man de unge, der allerede var fyldt 18 i tredje kvartal 1978. Grundlaget var det centrale register for arbejdsmarkedsstatistik (CRAM). Resultatet fremgår af de fuldt optrukne kurver i figuren på næste side. Kurve 1 er kontrolgruppen og kurve 2 testgruppen. »Som figuren viser, ligger ledighedsprocenten ved årets begyndelse for den gruppe, der endnu ikke var fyldt 18 ved indgangen til 1979 betydeligt under ledigheden for den lidt ældre gruppe, men i løbet af året indsnævres forskellen markant, og ved årets slutning er de to gruppers arbejdsløshedsprocent næsten identisk«.

Man konkluderede fra DØRs side at »den relativt kraftige ledighedsudvikling gennem 1979 for den gruppe, der fylder 18, kan givetvis i betydeligt omfang tilskrives overgangen til aflønning efter minimumslønssatsen ... for voksenarbejdere«. Denne konklusion blev i den offentlige debat opfattet som en kraftig støtte til de forslag om ungdomsløn, som i månederne forud var blevet fremsat bl.a. af Dansk Arbejdsgiverforening og Industrirådet.



Note: venstre ordinatskala: Arbejdsløshedsprocent for kurve 1, 2 og 4. højre ordinatskala: index for antal arbejdsløse for kurve 2, 3A og 3B (december = 100).

Umiddelbart ser kurverne 1 og 2 i figuren da også overbevisende ud. Nærmere overvejelse og analyse viser imidlertid, at de intet bidrag giver til underbygning af DØRs konklusion. I det følgende gennemføres dels en simpel test af den interne konsistens i DØRs materiale, dels et forsøg på at give en alternativ forklaring på det arbejdsløshedsforløb, som DØR har konstateret.

Konsistensen i DØRs materiale

Datamaterialet fra CRAM forelå for DØR udspecificeret på fødselsmåneder. Kurve 1 og 2 er DØRs egen aggregering heraf. En alternativ aggregering af det samme materiale kan foretages ved at opdele DØRs testgruppe, som fylder 18 i løbet af testperioden, i én gruppe, der fylder 18 i første halvdel af perioden, og én gruppe, der fylder 18 i anden halvdel af perioden. Arbejdsløshedens forløb for disse to grupper er indtegnet som henholdsvis kurve 3A og 3B.

Hvis datamaterialet skulle understøtte DØRs hypotese, burde kurve 3A i den første halvdel af testperioden indhente kurve 1 (kontrolgruppen) i hurtigt tempo, mens kurve 3B

burde vise samme udprægede sæsonforløb som kontrolgruppen, blot på et lavere niveau. I anden halvdel af testperioden burde kurve 3A derimod være smeltet næsten sammen med kurve 1, mens 3B først burde gennemløbe sin tilnærmelse til kurve 1 på dette tidspunkt.

Kurvernes faktiske forløb viser kun svag tendens til at følge dette mønster. Langt det overvejende indtryk er, at kurve 3A og 3B følges nogenlunde ad — altså at 18-års fødselsdagens placering i løbet af året kun har ringe betydning for arbejdsløshedsforløbet. Materialet er således allerede efter en intern konsistenscheck uanvendeligt som grundlag for DØRs hypotese.

Hermed foreligger der imidlertid et paradoks. På den ene side er arbejdsløshedsforløbet tydeligt afhængigt af, om de unge er fyldt 17 eller 18 ved testperiodens start. På den anden side synes det ikke at have væsentlig betydning om 18-års fødselsdagen er placeret i den ene eller den anden del af testperioden. Et sådant paradoks burde straks lede tanken i retning af diskontinuerede processer. Ved lidt eftertanke indser man hurtigt, at arbejdsmarkedet for de unge netop i udpræget grad er præget af diskontinuitet. De unge forlader ikke skolen i en jævn strøm, men i store pukler hver sommer.

Måske bestemmes de unges arbejdsløshedsforløb snarere af, hvornår og fra hvilket trin de har forladt skolen, end af deres alder? Som skolesystemet er opbygget, er der al mulig grund til at formode, at de to grupper af unge (kurve 3A og 3B), som fylder 18 samme år, også er optaget i skolen samme år og har haft samme forløb gennem skolen, med nogenlunde samme afgangshyppighed fra de forskellige trin. Fra et skoleforløbssynspunkt er de to grupper derfor indbyrdes næsten identiske, men adskilt med et helt år fra kontrolgruppen. Derfor er det ganske naturligt, at deres arbejdsløshedsforløb adskiller sig markant fra kontrolgruppens, men kun en smule fra hinanden. Denne måde at opløse paradokset giver ingen plads til DØRs hypotese om lønspringets betydning, for løntariffen afhænger direkte af alderen og ikke af skoleforløbet. I det følgende afsnit er det hensigten nærmere at undersøge bæredygtigheden af en sådan alternativ forklaring på DØRs observationer.

En alternativ forklaring

Ved undersøgelse af uddannelsesstatistikken kan man konstatere at hovedparten af den population af unge hvorfra testgruppen er udvalgt, havde forladt skolen i sommeren 1978. Ved testperiodens start havde disse unge kun 6-7 måneder bag sig på arbejdsmarkedet. I denne forstand var de altså »nye« på arbejdsmarkedet.

På et arbejdsmarked med svigtende efterspørgsel er en sådan »ny« population nødvendigvis i uligevægt, og man må vente at i det mindste ét helt sæsonforløb er nødvendigt for blot tilnærmelsesvis at etablere en ligevægt. De unge på arbejdsmarkedet kan deles i tre grupper: (α) en faldende andel der endnu ikke har fået arbejde, (β) en stigende andel der er i arbejde, og (γ) en langsommere stigende andel der igen er blevet arbejdsløse. Først efterhånden opstår der en ligevægt mellem disse tre grupper.

I DØRs test- og kontrolgrupper indgår kun unge der var arbejdsløshedsforsikrede ved årets begyndelse. I praksis kan unge i den alder kun indtræde i en a-kasse når de allerede har arbejde (alternativet er en kompetencegivende uddannelse, men det har man ikke som 18-årig). Principielt kan de unge opretholde medlemskabet selvom de igen bliver arbejdsløse, men ofte giver de unge afkald på dette hvis de endnu ikke er blevet understøttelsesberettigede (kravet var i 1979 ½ års medlemskab og 26 ugers arbejde). Frafaldet er især stort blandt unge under 18 fordi de ikke kan opnå bistandshjælp til at fortsætte deres bidrag til a-kassen. Mange unge »opdager« tilsyneladende først a-kassen når de nærmer sig myndighedsalderen, hvilket bestemt ikke er nogen økonomisk rationel adfærd. DØRs udvælgelseskriterium er således temmelig eksklusivt. Testgruppen udgør kun ca. 7 pct. af den pågældende ungdomsårgang.

Det udvælgelseskriterium som DØR således har anvendt, afskærer hele (α) og en aldersafhængig del af (γ). Afskæringen af (γ) må antages at være ganske betydelig i testpopulationen på grund af det ovennævnte mønster i de yngstes tilgang til a-kasserne, mens den er mere beskedn i kontrolpopulationen.

For de »nyes« vedkommende, der har forladt skolen i sommeren 1978, må testgruppen således starte testperioden med en ledighed nær 0. Gennem året vil forholdet mellem (γ) og (β) nærme sig en ligevægt, som forenklet kan antages at være kontrolpopulationens ledighed.

Både testpopulationen og kontrolpopulationen indeholder ved testperiodens start en blanding af sådanne »nye« i stærk uligevægt og »gamle« i tilnærmelsesvis ligevægt. De fleste unge forlader skolen ved slutningen af et skoleår, således at de »nye« typisk har blot 6-7 måneder bag sig på arbejdsmarkedet, mens de »gamle« typisk har 18-19 eller 30-31 måneder bag sig. Blandt de »gamle« vil (α) derfor være væsentligt mindre og (γ) vil være vokset en del, således at (γ) i forhold til (β) er væsentlig større og mere stabil for de »gamle« end for de »nye«. Og forholdet mellem den arbejdsløshedsforsikrede del af (γ) og (β) er jo netop hvad DØRs metode måler som ledighedsprocent.

Disse overvejelser ville være uden betydning hvis forholdet mellem »nye« og »gamle« var det samme i test- og kontrolpopulationen, og hvis (γ) kunne antages at være afskåret på samme måde i begge populationer. Det sidste er som nævnt ikke tilfældet, men også forholdet mellem »nye« og »gamle« er meget forskelligt i de to populationer, fordi kontrolpopulationen er et helt år længere væk fra skolen. I den ungdomsårgang, hvorfra testgruppen er udvalgt, er ved testperiodens start ca. 60 pct. under fortsat uddannelse. Hvis de øvrige antages alle at være på arbejdsmarkedet, betyder det at ca. 27 pct. er »nye« og ca. 13 pct. »gamle«, altså et forhold på 2:1 mellem »nye« og »gamle« i årgangen hvorfra testgruppen er udvalgt, men antageligt noget mindre i selve testgruppen. I årgangen hvorfra kontrolgruppen er udvalgt er forholdet nærmest omvendt. Testgruppens ledighedsforløb gennem 1979 vil derfor være stærkt præget af de »nyes« bevægelse mod ligevægt (in

casu mod højere ledighed!) mens kontrolgruppens forløb overvejende præges af de »gamles« mere ligevægtsprægede ledighedsforløb og -niveau. Uden overhovedet at inddrage antagelser om alders- (og dermed løn-) afhængige ansættelses- og afskedigelsesfunktioner, må man således forvente en markant tilnærmelse mellem testgruppe og kontrolgruppe, netop som påvist af DØR. En forklaring af tilnærmelsen som bevægelse fra uligevægt mod ligevægt modsiges ikke, som det er tilfældet for DØRs hypotese, af den ovennævnte disaggregering i kurve 3A og 3B, idet det store flertal i disse to subgrupper er gået samtidigt gennem skolesystemet, selvom der er et halvt års forskel i deres fysiske alder.

Med ret simple kvantitative modeller og med et passende valg af (realistiske) parametre kan man simulere forløb med en lignende indsnævring af afstanden til kontrolgruppen som i DØRs materiale, uden at inddrage alder og løn som forklaringsvariable. Efter behag (det præcise valg af parametre) kan man således forklare en større eller mindre del af DØRs effekt ud fra uligevægte i populationen. Det er svært at finde statistisk belæg for valg af netop ét sæt parametre, og dermed for en kvantitativ vurdering af hvor meget »indsnævring« der eventuelt måtte være ladet tilbage til DØRs hypotese om lønnens betydning. En primitiv simulation (Helby, 1982) af kurve 2 er indtegnet som den punkterede kurve 4, idet simulationsresultatet her er normaliseret på en måde, så det direkte kan sammenholdes med kurve 1. Parametrene er i dette tilfælde valgt med henblik på at forklare *hele* indsnævringen — et vilkårligt valg, som naturligvis blot tjener til illustration af en mulighed.

Arbejdsministeriets kritik af DØR

En anden kritik af DØRs materiale og konklusion er fremført fra Arbejdsministeriet, dels på selve rådsmødet hvor rapporten blev forelagt (DØR, 1982), dels i senere notater (Arbejdsministeriet, økonomisk-statistisk konsulent, 1982; Arbejdsdirektoratet, 6. kontor, 1982). Man peger her ligeledes på institutionelle forhold, som er overset af DØR.

Udgangspunktet for denne kritik er det velkendte forhold, at ikke alle arbejdsløse registreres som sådanne, hvilket specielt vanskeliggør måling af ungdomsarbejdsløsheden. I DØR har man tilsyneladende troet at kunne undgå dette problem ved kun at beskæftige sig med de arbejdsløshedsforsikrede. Herved har man selv uforvarende skabt det ligevægtsproblem, som lige er omtalt. På den anden side har man ikke opnået den tilsigtede klarhed i det statistiske grundlag. Arbejdsløshedsforsikring indebærer nemlig ikke automatisk en registrering af eventuel ledighed. Registrering sker kun hvis den arbejdsløse henvender sig på arbejdsformidlingen for at søge arbejde. Det gør til gengæld normalt enhver fornuftig person over 18 år, i det mindste for at få det nødvendige stempel til a-kasse eller bistandskontor. Selvom den 18-årige er forsikret vil der i mange tilfælde være tale om bistandshjælp, fordi den forudgående arbejds- eller forsikringsperiode er for kort til at give ret til understøttelse. Under alle normale omstændigheder vil et stempel fra arbejdsformidlingen for den 18-årige arbejdsløshedsforsikrede være billet til økonomisk hjælp, og

dermed findes der et nogenlunde veldefineret realøkonomisk grundlag for statistikken. Det gælder ikke de 17-årige arbejdsløshedsforsikrede. De har normalt ingen ret til bistandshjælp og de færreste har været på arbejdsmarkedet længe nok til at få understøttelse. De fleste 17-årige mangler således et kontant motiv til registrering. Hvis de går på arbejdsformidlingen er det normalt i håb om arbejde, eller fordi de ikke forstår systemet. Statistikken bygger derfor i væsentlig grad på forhåbninger, misforståelser og tilfældigheder. Følgelig er materialet fra CRAM ikke særlig anvendeligt til at belyse ledigheden blandt de 17-årige, og det er helt uantageligt at bruge det til niveausammenligning mellem 17- og 18-årige.

Arbejdsministeriets undersøgelser, som også bygger på CRAM, tyder på at godt halvdelen af den effekt af 18-års dagen, som DØR mener at konstatere, er en ren registrerings effekt. Arbejdsministeriets resultater synes selv at pege på en arbejdsløshedseffekt i 1981 på 3-4 procentpoint som følge af lønspringet. Her er dog heller ikke taget højde for virkningen af uligevægte i den udvalgte population. Den valgte metode er ikke særlig følsom over for effekter forbundet med forholdet mellem »nye« og »gamle«. Derimod er den ganske følsom for effekter af de 16-17 åriges tilgangsmønster til a-kasserne, og sådanne effekter kan muligvis have en størrelsesorden så de kunne forklare hele den mere beskedne arbejdsløshedseffekt, som tilsyneladende er påvist i Arbejdsministeriets undersøgelser.

Sammenfatning vedrørende DØRs undersøgelse

Der er altså ialt fire effekter, der hver for sig helt eller delvis kan forklare den indsnævring i ledigheden mellem test- og kontrolpopulation, som DØR har påvist:

(1). En simpel registrerings effekt, som er konsekvens af bistandsloven. Halvdelen af indsnævringen skyldes formentlig denne effekt.

(2). En større tilbøjelighed hos 17-årige end hos 18-årige til at forlade a-kassen i tilfælde af ledighed, og dermed en forskellig virkning af DØRs udvælgelseskriterium i de to populationer. Denne effekt lader sig vanskeligt kvantificere.

(3). En uligevægtseffekt som følger af det forskellige forhold mellem »nye« og »gamle« på arbejdsmarkedet i de to populationer. Denne effekt kan forklare hele indsnævringen eller en del deraf, afhængigt af valg af parametre.

(4). En løneffekt, som skyldes ændrede afskedigelses- eller ansættelsesfunktioner som følge af lønspringet fra 17 til 18 år. DØR har intet uafhængigt grundlag givet for en kvantitativ vurdering af denne effekt, som derfor må betragtes som en restpost.

Det turde være indlysende at DØR med sin metode intet har dokumenteret eller antydnet om den reelle størrelse af denne restpost, eller om den overhovedet afviger fra nul.

En rapport fra OECD

I modsætning til DØRs sofistikerede forsøg på en forløbsbetragtning, har en ekspert-

Tabel 1. Aldersfordelt ledighed ifølge ungdomsbekæftigelsesundersøgelsen 1978.

Alder	Antal unge i den primære arbejdsstyrke	Antal ledige i den primære arbejdsstyrke	Ledighedsprocent
15 år	4.039	323	8,0%
16 år	12.884	1.531	11,9%
17 år	34.037	3.089	9,1%
18 år	44.925	5.554	12,4%
19 år	53.199	6.976	13,1%

Kilde: Statistiske Efterretninger, A, 1979/1, samt upubliceret materiale i Danmarks Statistik.

gruppe fra OECD anvendt CRAM-statistikken fra 1979 til en simpel tværsnitbetragtning. »The age distribution of youth unemployment in Denmark is especially striking. Registered unemployment rates for the 18-25-year old age group are much higher than for those under 18 years of age. The average rate of unemployment for under 18-years-olds was 4.2 per cent in 1979 ... compared with a rate of 12.1 per cent for 18-19-year-olds« (OECD, 1981). Som den vigtigste forklaring på denne forskel peges på lønspringet fra 17 til 18 år.

Også OECDs gruppe ville have haft gavn af et mere velovervejet forhold til empirien. En tværsnitssammenligning på basis af årgennemsnit indfører nogle nye usikkerhedsmomenter, samtidig med at OECDs gruppe bliver offer for de samme vildledende effekter som DØR, omend i en anden kvantitativ blanding (især reduceres betydningen af uligevægtseffekten). Disse fejlkilder er dog her ikke så grundig overvejelse værd, da OECDs tal direkte kan sammenlignes med en anden statistik, nemlig ungdomsbekæftigelsesundersøgelsen fra 1978. Til sammenligning af ledighedsniveauet mellem 17- og 18-årige må ungdomsbekæftigelsesundersøgelsen anses for en væsentlig bedre kilde end CRAM. Den skelner nemlig ikke mellem forsikrede og ikke-forsikrede eller mellem registreret og ikke-registreret ledighed. Den må derfor antages at måle de forskellige aldersgrupper med tilnærmelsesvis samme (omend mindre veldefinerede) målestok. Arbejdsløsheds mønsteret er næppe ændret væsentligt fra 1978 til 1979.

Ungdomsbekæftigelsesundersøgelsen giver et billede der afviger væsentligt fra OECDs, som det fremgår af tabel 1. Tallene fra ungdomsbekæftigelsesundersøgelsen tillader næppe at tale om en »much higher« ledighed for unge over 18, omend der synes at være en beskedent niveauforskel. Denne niveauforskel synes i øvrigt at være koncentreret i provinsen, som det fremgår af tabel 2.

Det kan undre at tilsyneladende ingen af de talrige institutioner og eksperter i Danmark, som OECD-gruppen har konsulteret, har fundet anledning til at pege på CRAM-statistikens svagheder i denne sammenhæng eller har gjort opmærksom på eksistensen af et alternativt statistisk grundlag i form af ungdomsbekæftigelsesundersøgelsen. Det

Tabel 2. Regionalt og aldersfordelt ledighed ifølge ungdomsbeskæftigelsesundersøgelsen 1978.

Alder	Ledighed i den primære arbejdsstyrke			
	København og Frederiksberg	Øvrige hovedstadsområde	provinsen	lands-gennemsnit
15-17 år	12,0%	9,0%	9,6%	9,7%
18-21 år	12,0%	7,6%	15,2%	13,3%

Kilde: Som tabel 1.

kan næppe tænkes at OECD-gruppen mod bedre vidende har laget CRAM-tallene tale alene.

I den offentlige debat er OECD-rapporten blevet sidestillet med DØR-rapporten som de to væsentlige videnskabelige autoriteter bag ønsket om ungdomsløn. OECD-rapporten havde fortjent en mere seriøs modtagelse hvad angår dens konklusioner.

Trods accept af lønspringshypotesen vælger OECD-gruppen nemlig måske noget overraskende at undlade en anbefaling af ungdomsløn i den form, der har været foreslået i den danske debat. Gruppen retter i stedet en ganske skarp kritik mod arbejdsmarkedet for de 15-17 årige: »whilst unemployment rates are much lower for the 15-18 year age group, the labour market these young workers find themselves in is an unhealthy environment in which to start working life. We have received many reports that jobs for them are casual, dead-end and provide little opportunity for advancement. ... We are concerned about the lack of regulation of terms and conditions of employment for the 15-18-year-olds, in marked contrast to a highly regulated labour market for other workers ... It is those most at risk of unemployment later on who start their working lives in this environment«.

Som konsekvens heraf anbefaler man en pakkeløsning bestående af forbedrede faglige udviklingsbetingelser for de 15-17 årige, en udvidelse af den eksisterende regulering af arbejdsmarkedet til bedre at dække disse grupper, og en mere gradvis overgang til voksenløn. Det sidste er formuleret uden stillingtagen til om lønnen bør forbedres for de 15-17 årige eller nedsættes for unge over 18 år. I øvrigt advarer man mod at overbetone det strukturelle element i ungdomsarbejdsløsheden: »During our discussions in Denmark considerable emphasis was placed on the problems of transitional and structural unemployment but very little mention was made of demand-deficient unemployment. At times, there seemed an almost universal acceptance that the problem was exclusively of a transitional and structural nature. We can but disagree«.

Konklusion

Intet i danske data tyder altså på at det store lønspring — i de fleste brancher over 35 pct. — lægger mere end 3 procentpoint til ungdomsarbejdsløsheden. Måske er virkningen

endog væsentligt mindre. Dette er ikke overraskende i lyset af udenlandske undersøgelser, men modsiger nok en intuitiv fornemmelse hos mange. Det må anbefales at man da ransager intuitionen og de arbejdsmarkedsmodeller, man der går og gemmer på. De foreliggende forslag, f.eks. om en ungdomsløn 25 pct. under voksenlønnen, vil selv under optimistiske antagelser være meget langt fra at reducere ungdomsarbejdsløsheden blot til det voksne niveau. Svend Auken (1982) hævder at et sådant mål ville kræve en sænkning af de unges løn med 70-80 pct. Det er naturligvis en uholdbar ekstrapolation (af amerikanske vurderinger), men det er unægteligt svært at finde grundlag for at modsige ham. Vurderingen støttes endog af erfaringer fra USA, Danmark og Vesttyskland med løntilskud til beskæftigelsen af unge. Selv ved et støtteniveau på 50 pct. er arbejdsgiverinteressen tilsyneladende meget beskeden, og kun ved væsentlig højere støtte er der konstateret nogen betydende arbejdsgiverinteresse (Helby, 1985).

På et oplyst økonomisk grundlag forekommer det således svært at mobilisere megen entusiasme for tanken om ungdomsløn som middel mod ungdomsarbejdsløsheden. Herudover kan der naturligvis være ganske andre grunde til at afvise ideen. The Minimum Wage Study Commission, som i USA har finansieret det meste af de senere års forskning på området, besluttede eksempelvis i 1981 — trods forventningerne om en positiv beskæftigelseseffekt — at gå imod tanken om ungdomsløn. Kommissionen sluttede sin betænkning med principielle lighedsovervejelser: »If suggestions were made that the very real employment problems of women or members of minority groups should be 'solved' by paying them less for their labor, such a proposal would be rejected out of hand as fundamentally unjust. We can see no difference in principle between such proposals and those based on age«.

Litteratur

- Arbejdsdirektoratet, 6. kontor. 1982. *Statistisk belysning af ledigheden for 18-årige ud fra oplysninger i CRAM*. 5/8-82, j.nr. A6-606/81, JBA/LB.
- Arbejdsministeriet, økonomisk-statistisk konsulent. 1982. *Notat om indslusningsløn for unge*. 21/5-82, j.nr. 82-98, LBL/LC.
- Auken, Svend. 1982. Indslusningsløn er ingen løsning på ungdomsledigheden. *Aktuelt* 17/5-82.
- Brown, Charles; Gilroy, Curtis & Kohen, Andrew. 1982. The effect of the minimum wage on employment and unemployment. *Journal of Economic Literature* 20:487-528.
- Dansk Arbejdsgiverforening. 1982. Formandens beretning på generalforsamlingen 18. maj 1982. *Arbejdsgiveren*, 5/6-82.
- Dansk Arbejdsgiverforening. 1984. *Lønuudvikling og lønstruktur*. København.
- Helby, Peter. 1982. *Notat vedrørende DØR's undersøgelse af arbejdsløshedsforløb for 17- og 18-årige i forårsrapporten 1982*. RUC: Institut for Samfundsøkonomi og Planlægning.
- Helby, Peter. 1985. Er ungdomsløn et egnet middel mod ungdomsarbejdsløshed? *Arbejdsrapport. Institut for Samfundsøkonomi og Planlægning*, 85/1. RUC.

endog væsentligt mindre. Dette er ikke overraskende i lyset af udenlandske undersøgelser, men modsiger nok en intuitiv fornemmelse hos mange. Det må anbefales at man da ransager intuitionen og de arbejdsmarkedsmodeller, man der går og gemmer på. De foreliggende forslag, f.eks. om en ungdomsløn 25 pct. under voksenlønnen, vil selv under optimistiske antagelser være meget langt fra at reducere ungdomsarbejdsløsheden blot til det voksne niveau. Svend Auken (1982) hævder at et sådant mål ville kræve en sænkning af de unges løn med 70-80 pct. Det er naturligvis en uholdbar ekstrapolation (af amerikanske vurderinger), men det er unægteligt svært at finde grundlag for at modsige ham. Vurderingen støttes endog af erfaringer fra USA, Danmark og Vesttyskland med løntilskud til beskæftigelsen af unge. Selv ved et støtteniveau på 50 pct. er arbejdsgiverinteressen tilsyneladende meget beskeden, og kun ved væsentlig højere støtte er der konstateret nogen betydende arbejdsgiverinteresse (Helby, 1985).

På et oplyst økonomisk grundlag forekommer det således svært at mobilisere megen entusiasme for tanken om ungdomsløn som middel mod ungdomsarbejdsløsheden. Herudover kan der naturligvis være ganske andre grunde til at afvise ideen. The Minimum Wage Study Commission, som i USA har finansieret det meste af de senere års forskning på området, besluttede eksempelvis i 1981 — trods forventningerne om en positiv beskæftigelseseffekt — at gå imod tanken om ungdomsløn. Kommissionen sluttede sin betænkning med principielle lighedsovervejelser: »If suggestions were made that the very real employment problems of women or members of minority groups should be 'solved' by paying them less for their labor, such a proposal would be rejected out of hand as fundamentally unjust. We can see no difference in principle between such proposals and those based on age«.

Litteratur

- Arbejdsdirektoratet, 6. kontor. 1982. *Statistisk belysning af ledigheden for 18-årige ud fra oplysninger i CRAM*. 5/8-82, j.nr. A6-606/81, JBA/LB.
- Arbejdsministeriet, økonomisk-statistisk konsulent. 1982. *Notat om indslusningsløn for unge*. 21/5-82, j.nr. 82-98, LBL/LC.
- Auken, Svend. 1982. Indslusningsløn er ingen løsning på ungdomsledigheden. *Aktuelt* 17/5-82.
- Brown, Charles; Gilroy, Curtis & Kohen, Andrew. 1982. The effect of the minimum wage on employment and unemployment. *Journal of Economic Literature* 20:487-528.
- Dansk Arbejdsgiverforening. 1982. Formandens beretning på generalforsamlingen 18. maj 1982. *Arbejdsgiveren*, 5/6-82.
- Dansk Arbejdsgiverforening. 1984. *Lønuudvikling og lønstruktur*. København.
- Helby, Peter. 1982. *Notat vedrørende DØR's undersøgelse af arbejdsløshedsforløb for 17- og 18-årige i forårsrapporten 1982*. RUC: Institut for Samfundsøkonomi og Planlægning.
- Helby, Peter. 1985. Er ungdomsløn et egnet middel mod ungdomsarbejdsløshed? *Arbejdsrapport. Institut for Samfundsøkonomi og Planlægning*, 85/1. RUC.

- Industrirådet. 1982. *10 væsentlige erhvervspositive forslag fra Industrirådet*. Pjece. København.
- Laursen, Karsten. 1982. 18 år — og faldet for aldersgrænsen — vi kan mindske udstødningen. *Aktuelt*. 5/6-82.
- Minimum Wage Study Commission. 1981. *Commission Findings and Recommendations*. Washington D.C.
- OECD. 1981. *Youth without work. Three countries approach the problem*. Paris.
- Regeringens Ungdomsudvalg. 1983. *Salomons unge. Analyse og vurdering af den sektoropdelte ungdomspolitik*. Rapport, nr. 3. København.
- Siven, Claes-Henrik & Jonsson, Lennart. 1984. Større lønespridning kræver sænkta ingångslöner. *SAF-tidningen* 29/3-84.
- Det økonomiske Råd, formandskabet. 1982. *Dansk økonomi, maj 1982*. København.