

Arbejdsmarkedets strukturproblemer

Niels Westergård-Nielsen

Center for Arbejdsmarkedsøkonomi, Handelshøjskolen i Århus

SUMMARY: Denmark has for almost 19 years had almost continuously increasing unemployment. Despite intensive employment policies unemployment has not been lower than 8% in recent years. This points to the existence of severe structural problems in the labour market. It is demonstrated on panel data that the liberal rules of the unemployment insurance system are partly responsible for at least 20% of all unemployment. It is also demonstrated on firm level panel data that there are fewer jobs in the bottom of the wage distribution indicating that firms are not using the lower end of the demand function probably because of the way wages are negotiated. This makes it more difficult for the unemployed to find jobs. Changing these structural problems is a precondition for the successful use of macroeconomic policies to increase employment.

I Zeuthenudvalget diskuterede man arbejdsløshedens struktur samt foranstaltninger over for de arbejdsløse. I både dette udvalg og i Socialkommissionen har det været klart, at man ikke kunne løse arbejdsløshedens problem som sådan, dertil skal der et opsving til. Men opgaven for Zeuthenudvalget var netop at diskutere de problemer, der formentlig ville begrænse nedgangen i arbejdsløshed i forbindelse med et generelt økonomisk opsving. Man sprang imidlertid for let over nogle af de væsentligste problemer omkring arbejdsløshedens struktur, og man undlod fuldstændig at diskutere lønnens betydning for udviklingen i arbejdsløsheden.

Arbejdsløshedens strukturproblem fremtræder klart, når man ser, hvordan arbejdsløsheden er fordelt i Danmark. Af en samlet arbejdsløshed på ca. 330.000 syntetiske heltidspersoner er omkring 80-90.000 langtidsledige (heraf er ca. 70.000 a-kassemedlemmer samt ca. 20.000 ikke-forsikrede). I alt er ca. 800.000 personer årligt berørt af arbejdsløshed. Tilsammen har de årligt omkring 1,3 mio. arbejdsløshedsperioder. Hertil kommer alle de, der er taget ud af arbejdsmarkedet på grund af efterløn, førtidspension og kontanthjælp. De samlede betalinger til de arbejdsløse udgør ca. 29 mia. til dagpenge og omkring 12 mia. til forskellige aktiveringsforanstaltninger. Denne store offentlige forsørgerbyrde er naturligvis en af de væsentlige årsager til den meget lave vækst i det danske forbrug over de sidste 10 år. Konjunkturelementet er naturligvis afgørende for den øjeblikkelige højde. Det er dog tankevækkende, at end ikke den bedste periode i 80'erne kunne bringe arbejdsløsheden ned under ca. 8% (1986 og 87).

Arbejdsmarkedets strukturproblemer

Niels Westergård-Nielsen

Center for Arbejdsmarkedsøkonomi, Handelshøjskolen i Århus

SUMMARY: Denmark has for almost 19 years had almost continuously increasing unemployment. Despite intensive employment policies unemployment has not been lower than 8% in recent years. This points to the existence of severe structural problems in the labour market. It is demonstrated on panel data that the liberal rules of the unemployment insurance system are partly responsible for at least 20% of all unemployment. It is also demonstrated on firm level panel data that there are fewer jobs in the bottom of the wage distribution indicating that firms are not using the lower end of the demand function probably because of the way wages are negotiated. This makes it more difficult for the unemployed to find jobs. Changing these structural problems is a precondition for the successful use of macroeconomic policies to increase employment.

I Zeuthenudvalget diskuterede man arbejdsløshedens struktur samt foranstaltninger over for de arbejdsløse. I både dette udvalg og i Socialkommissionen har det været klart, at man ikke kunne løse arbejdsløshedens problem som sådan, dertil skal der et opsving til. Men opgaven for Zeuthenudvalget var netop at diskutere de problemer, der formentlig ville begrænse nedgangen i arbejdsløshed i forbindelse med et generelt økonomisk opsving. Man sprang imidlertid for let over nogle af de væsentligste problemer omkring arbejdsløshedens struktur, og man undlod fuldstændig at diskutere lønnens betydning for udviklingen i arbejdsløsheden.

Arbejdsløshedens strukturproblem fremtræder klart, når man ser, hvordan arbejdsløsheden er fordelt i Danmark. Af en samlet arbejdsløshed på ca. 330.000 syntetiske heltidspersoner er omkring 80-90.000 langtidsledige (heraf er ca. 70.000 a-kassemedlemmer samt ca. 20.000 ikke-forsikrede). I alt er ca. 800.000 personer årligt berørt af arbejdsløshed. Tilsammen har de årligt omkring 1,3 mio. arbejdsløshedsperioder. Hertil kommer alle de, der er taget ud af arbejdsmarkedet på grund af efterløn, førtidspension og kontanthjælp. De samlede betalinger til de arbejdsløse udgør ca. 29 mia. til dagpenge og omkring 12 mia. til forskellige aktiveringsforanstaltninger. Denne store offentlige forsørgerbyrde er naturligvis en af de væsentlige årsager til den meget lave vækst i det danske forbrug over de sidste 10 år. Konjunkturelementet er naturligvis afgørende for den øjeblikkelige højde. Det er dog tankevækkende, at end ikke den bedste periode i 80'erne kunne bringe arbejdsløsheden ned under ca. 8% (1986 og 87).

Det andet vigtige problem, der skal diskuteres i denne artikel, er *strukturen i bunden af lønskalaen*. Strukturen her gør, at det er overordentligt vanskeligt at finde beskæftigelse for de, der har den laveste produktivitet, eller som har oplevet et fald i produktiviteten evt. i forbindelse med arbejdsløshed. I det følgende skal jeg forsøge at beskrive disse strukturproblemer ud fra beregninger på individ- og virksomhedsdata.

1. Arbejdsløshedens struktur

Sammenlignet med de andre europæiske lande udmærker Danmark sig ved kun at have en beskeden beskyttelse af de ansatte mod afskedigelser. I de fleste andre lande findes der således en lovgivning, der beskytter hovedparten af arbejdsstyrken mod uvarslet afskedigelse, og som gør det vanskeligt og navnlig dyrt at foretage afskedigelser. I Danmark findes sådanne regler kun for funktionærer samt for enkelte arbejdergrupper. I det store og hele kan en arbejdsgiver i Danmark foretage afskedigelser med nogle timers varsel. Ligeledes findes der ikke i reglerne for dagpenge noget, der mindsker arbejdsgiverens økonomiske incitament til kortsigtsafskedigelser. Kun USA har næsten lige så »liberale« regler som Danmark, men her indførte man dog allerede for mere end 50 år siden i de fleste stater et system, hvor arbejdsgivernes bidrag til arbejdsløshedssystemet afhænger af, hvor meget arbejdsløshed, de har »skabt« i den foregående periode.

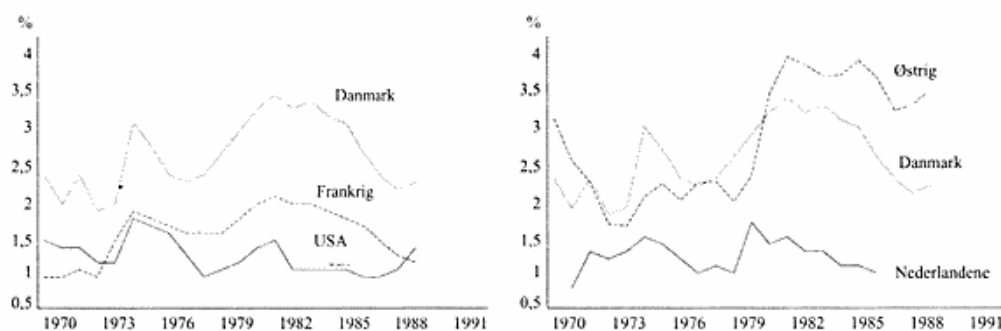
De meget liberale afskedigelsesregler i Danmark er givetvis begrundet i et almindeligt accepteret ønske om at bevare arbejdsmarkedet så fleksibelt som muligt, idet man med rette har følt, at det øgede den samlede produktivitet og beskæftigelse, hvis arbejdsgiverne uden de store omkostninger kunne tilpasse arbejdsstyrken til de givne produktions- og afsætningsforhold. At det har været accepteret af arbejdersiden ved overenskomst efter overenskomst skal ses i sammenhæng med det ret generøse dagpengesystem.

Denne situation har dog betydet, at vi i Danmark har et internationalt set meget stort antal korte ledighedsperioder. Ja, man kan sige, at arbejdsgivere og arbejdere i mange tilfælde formentlig har indregnet arbejdsløshedsunderstøttelsen i deres løn- og omkostningskalkuler. I det følgende skal det først med makrostatistik vises, at Danmark har næsten verdensrekord i sæsonsvingninger i arbejdsløshed. Dernæst skal strukturen i den individuelle ledighed illustreres.

1.1 Sæsonsvingninger

I graferne i figur 1 er sammenstillet de maksimale sæsonsvingninger defineret som den årlige maksimale forskel mellem en sæsonkorrigeret kurve og de tilsvarende ukorrigerede serier.¹

1. Data er konstrueret som følger: Forskellen mellem sæsonkorrigerede tidsserier for arbejdsløshedsprocenter på månedsbasis og tilsvarende ukorrigerede serier er beregnet månedsvis. For hvert år er dernæst udvalgt den maksimale forskel, som endelig er anvendt til konstruktion af figuren.



Figur 1. Forskel mellem årlige maksimale sæsonsvingninger, 1970-91 for USA, Frankrig, Nederlandene, Østrig og Danmark.

Kilde: OECD, Main Economic Indicators.

Figurerne viser klart, at Danmark ligger i top, hvad angår sæsonsvingninger i arbejdsløsheden. Kun Østrig kan i de senere år gøre os rangen stridig.²

1.2 Sammensætning af arbejdsløsheden

Den danske arbejdsmarkedsstatistik registrerer en persons arbejdsløshed og omfang på ugebasis som en ledighedsgrad mellem 0 og 1000.

Umiddelbart beskriver ledighedsgraderne, hvordan arbejdsløsheden er fordelt på personer inden for året. Hermed siges noget om velfærden hos de berørte. Der er imidlertid en række problemer med at anvende ledighedsgradsmålet baseret på et årsgennemsnit til analytiske formål.

For det første er der et *afgrænsningsproblem*, når man holder sig til en årsopgørelse. En høj ledighedsgrad er her udtryk for, at personen har været ledig i det meste af året, men siger ikke noget om, hvorvidt ledighedsperioden er ved at være slut eller blot begyndt. Eksempelvis bliver en ledighedsperiode, der finder sted i to på hinanden følgende år, af statistikken beskrevet som en ledighedsgrad på f.eks. 500 svarende til, at ledigheden har omfattet 50% i begge år. Et alvorligt problem bliver på denne måde betragtet som mindre alvorligt, med mindre man beregner ledighedsgrader over en længere periode.

For det andet er der et *kompositionsproblem*. Den samme ledighedsgrad kan nemlig bestå af adskillige korte ledighedsperioder eller én længere. Fra tidligere analyser (Pe-

2. Østrig har et understøttelsessystem, der ligger meget tæt op ad det tyske med en kompensationsgrad på 80% med et maksimum, der ligger meget højere end det danske. Desuden betaler arbejdsgivere og ansatte via bruttoafgifter de totale omkostninger til arbejdsløshedssystemet. Forklaringen på Østrigs store sæsonsvingninger siges at ligge i, at kompensationen udregnes på baggrund af den sidste lønsats. På områder, hvor den svinger meget på grund af sæsonindustri, er den arbejdsløse ikke interesseret i at acceptere lavere lønne-
de job i lavsæsonen, men foretrækker i stedet den relativt højere understøttelse.

dersen og Westergård-Nielsen, 1987) ved vi, at en person kan have ganske mange ugeregistreringer over året, og at disse udmærket kan ligge spredt over tiden. Dette afspejler naturligvis forskelle i ledigheds mønsteret.

For at overkomme disse problemer har vi for en indviddatabase bestående af ca. 1% af alle arbejdsløshedsforsikrede i årene 1981-1990 transformeret de ugentlige ledighedsgrader til arbejdsløshedsperioder, jf. Jensen, Mikkelsen og Westergård-Nielsen (1992). Samtidig har vi forsøgt at opdele arbejdsløsheden i forskellige typer alt efter deres arbejdsmarkedsteoretiske betydning.

Set fra en teoretisk synsvinkel er der væsentlig forskel på arbejdsløsheden alt efter, om den arbejdsløse har fast kontakt med en eller flere arbejdsgivere eller ej. Hvis han er hos den samme arbejdsgiver før og efter en arbejdsløshedsperiode, vil vi kalde ledighedsperioderne for *midlertidig hjemsendelse* (t-spells). Måske er han ansat hos flere arbejdsgivere, fordi han skifter mellem et antal arbejdsgivere alt efter, hvor jobbene er. Situationen er kendt inden for byggeindustri og restaurationsområdet. Denne situation vil vi kalde *kort arbejdsløshed* (k-spells), hvis perioderne er meget korte, ellers rubriceres de som *andre*, jf. nedenfor. Endelig muliggør reglerne om dagpenge i Danmark, at man kan oppebære dagpenge som supplement til et job, hvor beskæftigelsen er mindre end fuld tid. Denne form kaldes i det følgende *supplerende dagpenge*, (s-spells). I alle tre tilfælde må man sige, at personen har fast tilknytning til arbejdsmarkedet og næppe kan forventes at ville søge efter nyt arbejde på intensiv vis.

Modsætningen hertil er situationen, hvor en person afskediges og begynder at søge efter nyt job. Denne type vil vi i det følgende kalde *andre arbejdsløshedsperioder*, (u-spells). En del af disse perioder vil også dække over længere arbejdsløshedsperioder, dvs. ikke-korte perioder, hvor der er tale om flere arbejdsgivere, og dermed perioder, hvor man skifter mellem flere arbejdsgivere med mellemliggende arbejdsløshedsperioder.³

1.2.1 Antal påbegyndelser

I tabel 1 har jeg beskrevet, hvordan de 1,3 mio. arbejdsløshedsperioder i 1989 fordeler sig på periodelængder. Den maksimale længde begrænses af, at observationerne afsluttes ved udgangen af 1990.

Det ses, at midlertidige hjemsendelser udgør ca. 20% af samtlige perioder. Korte arbejdsløshedsperioder udgør samtidig 29%. Desuden ses det, at arbejdsløshedsperioder på under 1 måned overvejende består af midlertidige hjemsendelser og korte arbejdslø-

3. I Jensen, Mikkelsen og Westergård-Nielsen (1992) er der redegjort for metoden samt for de antagelser, der ligger til grund for periodekonstruktionen og for opdelingen på typer af ledighed, idet det dog skal bemærkes, at der er anvendt en lidt anden afgrænsning, således at ledighedsgraden i den underliggende uge skal være på mindst 500, før der er tale om et t- eller u-spell. I det, vi har lavet for Zeuthenudvalget samt i nærværende fremstilling, er der anvendt grænsen 667, hvilket resulterer i lidt færre t-spells og lidt flere k-spells.

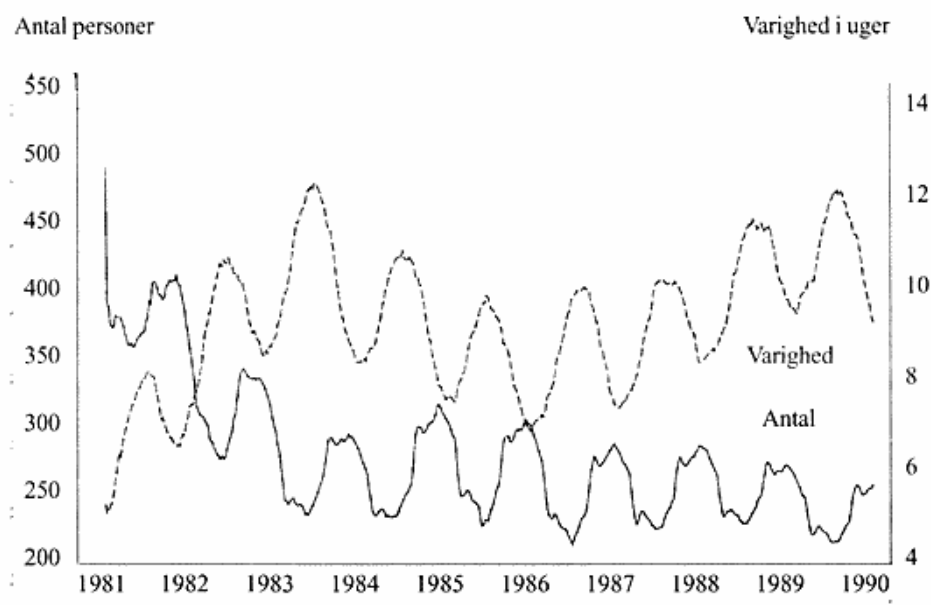
Tabel 1. Antal påbegyndte arbejdsløshedsperioder i 1989 fordelt efter deres maksimale varighed. (Opregnet fra 1% stikprøve).

MÅNED	U andre ledigheds- perioder	T midlertidige	S Supplerende	K korte ⁴	Sum
1	131500	186200	35000	354400	707100
2	95600	33400	24600	12600	166200
3	67700	13900	11300	2600	95500
4	50000	9900	5300	1200	66400
5	37200	5500	3800	300	46800
6	27200	5000	2500	300	35000
7	27400	2600	2300	100	32400
8	17300	1500	1300	100	20200
9	15300	1200	900	0	17400
10	18100	900	600	0	19600
11	10700	700	1100	0	12500
12	10200	200	700	0	11100
13	9700	100	400	0	10200
14	11000	300	200	0	11500
15	9400	300	700	0	10400
16	7100	0	300	0	7400
17	5000	0	400	0	5400
18	7200	0	200	0	7400
19	3300	100	0	0	3400
20	3200	0	0	0	3200
21	1700	0	200	0	1900
22	1600	0	100	0	1700
23	1300	0	100	0	1400
24	900	0	0	0	900
25	1200	0	0	0	1200
>25	1200	0	0	0	1200
Ialt	572000	261800	92000	371600	1297400

hedsperioder. Først ved længere arbejdsløshedsperioder domineres billedet af arbejdsløshedsperioder, hvor der ikke er en tilknytning til en eller flere arbejdsgivere.

Denne opgørelsesmetode er naturligvis ikke umiddelbart sammenlignelig med en opgørelse, der anvender lovgivningens løsere regler om, at man er berettiget til ATB og UTB, hvis man har været ledig i f.eks. 21 ud af 27 måneder. Hovedårsagen er, at vi med den her anvendte definition af arbejdsløshedsperioder afbryder en ledighedsperiode, når arbejdsløshedsperioden afbrydes af andet end ferie. Dette betyder, at vi ikke får så mange lange arbejdsløshedsperioder, som man får ved at anvende de CRAM-baserede regler.

4. Når der optræder k-perioder på over 2 måneders længde hænger det sammen med, at disse personer har haft korte arbejdsløshedsperioder over flere på hinanden følgende måneder og år, men at de mellemliggende beskæftigelsesperioder har ikke kunnet henføres til en bestemt arbejdsgiver.



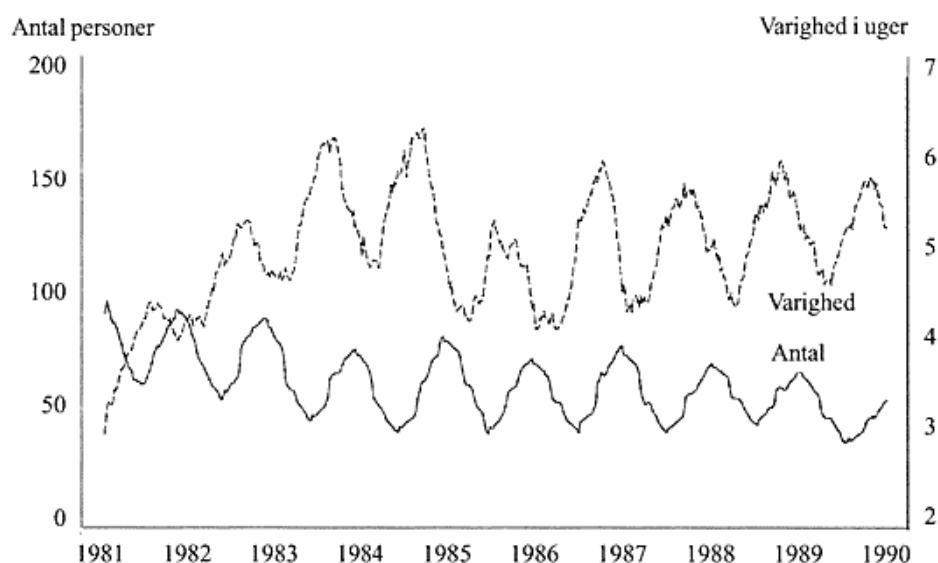
Figur 2. Totalt antal arbejdsløshedsperioder og deres varighed, 1981-1990. 26 ugers glidende (centreret) gennemsnit (1% sample).

1.2.2 Udviklingen i arbejdsløshed og varighed, 1981-1990

Udgangshypotesen var, at de meget liberale regler for udbetaling og finansiering af dagpenge i Danmark er den væsentligste forklaring på, at Danmark har så mange korte arbejdsløshedsperioder. Man må derfor forvente, at ændringer i regelsættet for udbetaling af dagpenge over den undersøgte periode vil have en effekt på ledighedens struktur. I de følgende figurer 2-5, er det følgelig illustreret, hvordan de forskellige typer af arbejdsløshed udvikler sig over perioden 1981-1990, ligesom tidspunkterne for regelændringer er lagt ind. I hver figur er det afbildet, hvor mange perioder, der startes på et givet tidspunkt. I hvert tidspunkt er den gennemsnitlige varighed af disse arbejdsløshedsperioder desuden afbildet. 26 ugers glidende gennemsnit (centreret) er anvendt.

Først er udviklingen i det *totale antal arbejdsløshedsperioder* illustreret i figur 2. Her ses en svagt faldende amplitude i antallene samt en svag u-form for varigheden, som givetvis afspejler den generelle konjunkturudvikling. I de følgende figurer er denne kurve opdelt på typer af arbejdsløshed. På grund af konstruktionen af de forskellige arbejdsløshedsperioder vil det første og sidste år i figurerne være præget af såkaldt censorering og derfor ikke være pålidelige.

Figur 3 viser en svagt faldende trend i antallet af midlertidige hjemsendelser, mens den gennemsnitlige varighed er næsten uberørt, bortset fra et enkelt år, hvor arbejdsløsheden var meget lav. Pr. 1. januar 1989 indføres en regel om, at arbejdsgiverne skal beta-

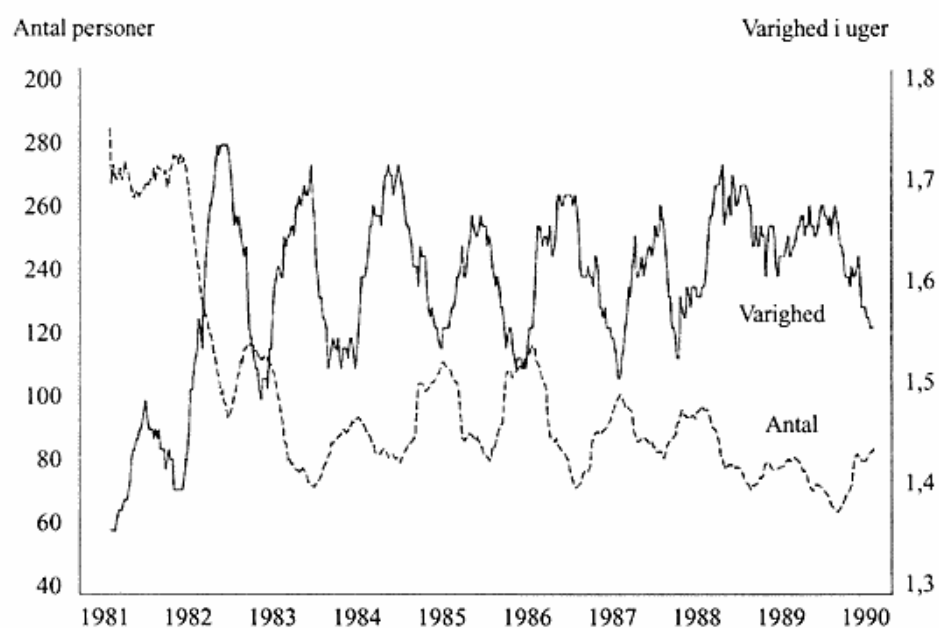


Figur 3. Sammenhæng mellem antal arbejdsløshedsperioder, der ender med genansættelse hos tidligere arbejdsgivere og deres varighed, 1981-1990. 26 ugers glidende (centreret) gennemsnit. (1% sample).

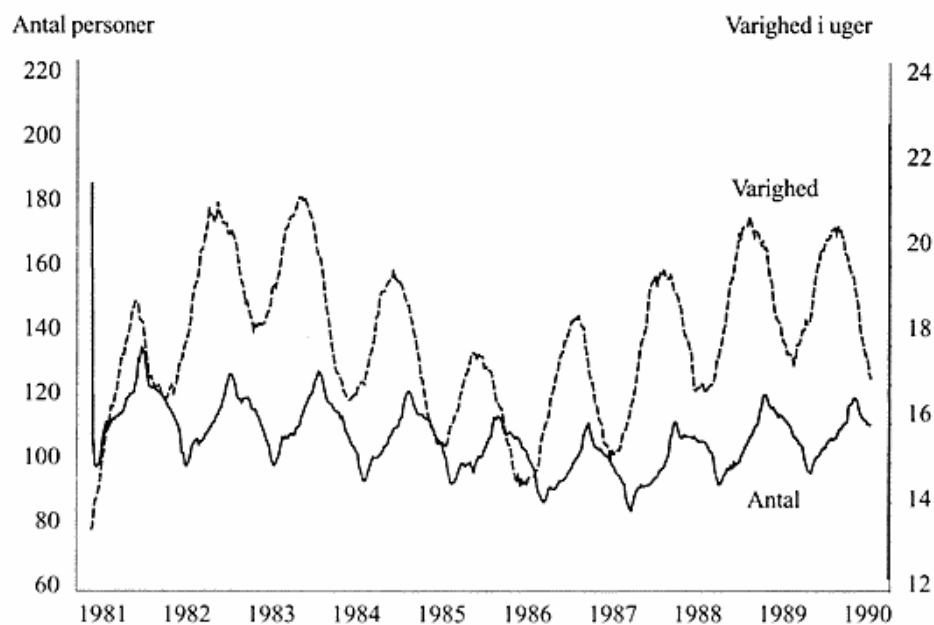
le den første ledighedsdag med de »sædvanlige« undtagelsesregler, der betyder, at der kan finde en vis tilpasning sted. Umiddelbart set synes udviklingen i antallet af midlertidige hjemsendelsesperioder dog ikke at blive påvirket af denne regelændring. Nedenfor har vi derfor gennemført en Tobit-analyse af sammenhængen.

For de korte arbejdsløshedsperioder ses et kraftigt fald i hyppigheden af helt korte k-spells omkring årsskiftet 1983. (Hyppigheden falder, mens varigheden stiger). Udviklingen må i betydelig grad tilskrives den stramning af reglerne for udbetaling af dagpenge, som skete pr. 1. januar 1983. For det første blev det vedtaget, at arbejdsløshedsperioder, der varede mindre end en hel uge, kun skulle kompenseres med 80% af tidligere løn eller tilsvarende lavere maksimumsbeløb. For det andet blev den korteste periode for udbetaling af dagpenge sat op fra 7 timer til 9 timer. Selv om ændringen i timer ikke var dramatisk, betød stramningen, at man ikke længere kunne få understøttelse for blot én dag. Sammenlignes med udviklingen for midlertidige hjemsendelser, kan det ikke afvises, at disses varighed er blevet påvirket i opadgående retning af ændringen.

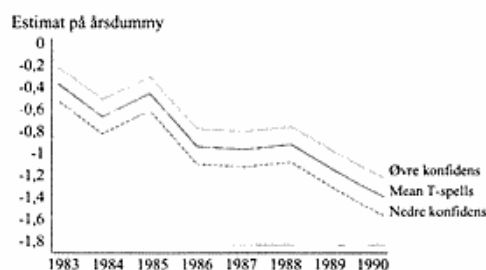
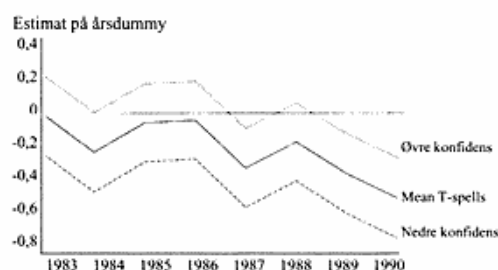
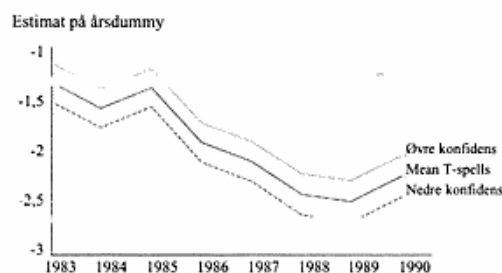
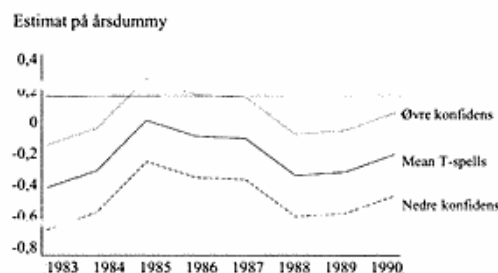
I figur 5 er afbildet de arbejdsløshedsperioder, der hverken opfylder vore kriterier for kortvarige, supplerende eller midlertidige. Når man således har trukket de identificerbare perioder ud, ses det tydeligt, at den længere varighed, som man kunne se i den totale ledighed, jf. figur 2, hænger snævert sammen med konjunkturudviklingen. Der påbegyndes således næsten det samme antal arbejdsløshedsperioder i hver periode, men varigheden er længere under svagere konjunkturer. I modsætning hertil synes der ikke at



Figur 4. Sammenhæng mellem antal korte arbejdsløshedsperioder ($< 2/3$ uge) og deres varighed, 1981-1990. 26 ugers glidende (centreret) gennemsnit. (1% sample).



Figur 5. Sammenhæng mellem antal andre arbejdsløshedsperioder ($> 2/3$ uge) og deres varighed, 1981-1990. 26 ugers glidende (centreret) gennemsnit. (1% sample).

*Midlertidig hjemsendelse**Mænd**Kvinder**Korte perioder**Mænd**Mænd*

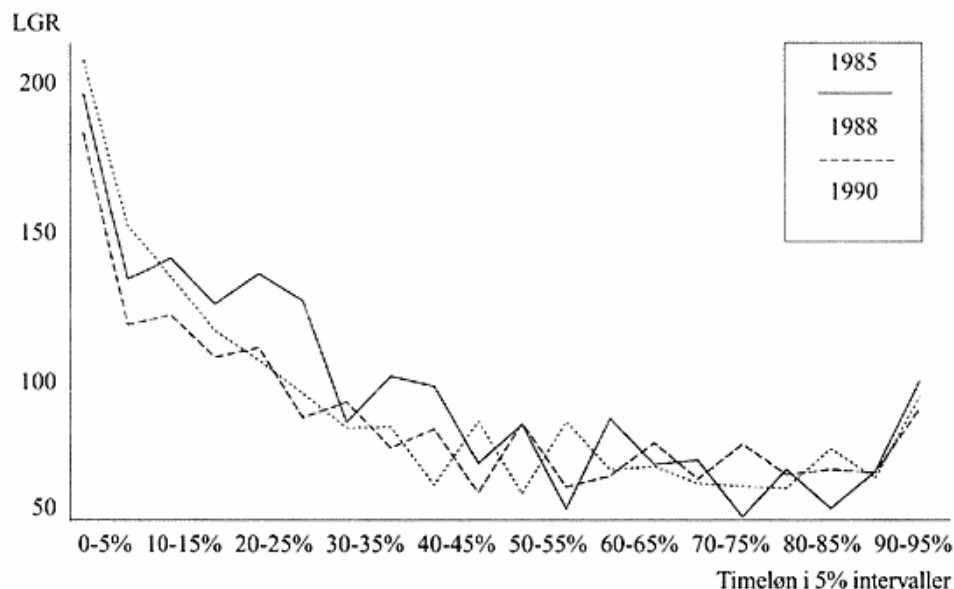
Figur 6. Tidsvariablens udvikling i en tobitanalyse af antallet af arbejdsløshedsperioder af t- og k-typen. (Afvigelser fra 1982).

være synderlig indflydelse fra konjunkturerne på korte og midlertidige hjemsendelser. Det er relativt åbenbart, at der var en effekt af stramningerne i 1983, men ikke af indførelsen af den første G-dag i 1989. For at teste det sidste på en mere grundig måde, har jeg anvendt en statistisk model til at estimere effekten af begge regelændringer⁵ på individniveau af antallet af perioder af den enkelte type i hvert år. I figur 6 er koefficienterne til årsvariablene afbildet med 5% konfidensintervaller omkring.

Resultatet er, at man får signifikant lavere sandsynlighed for midlertidig hjemsendelse i 1989-1990 i forhold til de umiddelbart foregående år, mens G-dagens indførelse ikke får signifikant effekt for de korte perioder. Årsagen er formentlig, at de mange undtagelsesbestemmelser netop fritager arbejdsgiverne fra at betale den første arbejdsløshedsdag i mange af disse tilfælde.⁶ Endelig viser estimater for tidsvariablens betydning for

5. Se Jensen, Mikkelsen og Westergård-Nielsen (1992), hvor en tilsvarende tobitestimation er foretaget for perioden 1979-84.

6. Det har været fremme i dagspressen, at arbejdsgiverne i mange tilfælde undlader at udbetale understøttelsen for den første dag. Dette skulle imidlertid ikke i sig selv betyde, at incitamentet til at undgå de korte perioder nedsættes, byrden fordeles blot anderledes.



Figur 7. Sammenhængen mellem lønsats (timeløn i DKK) og ledighedsgrad.

sandsynligheden for korte ledighedsperioder meget klare effekter af stramningen af reglerne pr. 1. januar 1983.

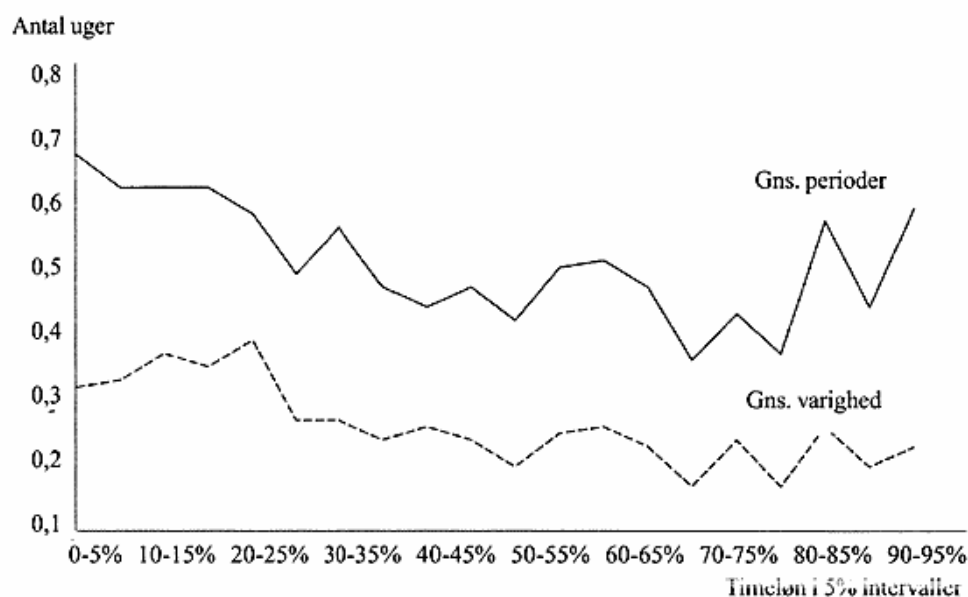
Analysen har således vist, at arbejdsløsheden lader sig opdele i en konjunkturbestemt del samt i en strukturbestemt del, som tilsyneladende lader sig påvirke af ændringen i incitament.

2. Arbejdsløshed og lønstruktur

Danmark udmærker sig i forhold til de andre nordiske lande ved at have en de facto minimumsløn, som er den laveste lønsats, der kan indgå i en overenskomst på LO-DA området. I praksis har denne minimumssats været gældende på hele arbejdsmarkedet, omend den givetvis har været mere eller mindre bindende på de enkelte markeder.

I Larsen og Smith (1988) samt i Dansk Økonomi, Forår 1988, blev det påpeget, at der var en betydelig merarbejdsløshed for de, der lå i nærheden af minimumslønnen. Dette blev klart tydet i retning af, at minimumslønnen udgjorde en reel begrænsning, som hindrede, at der kom flere i beskæftigelse blandt denne gruppe. I figur 7 er arbejdsløsheden målt ved den traditionelle ledighedsgrad fordelt på 5% timelønsintervaller. Således er ledighedsgraden for de laveste 5% afbildet i de første punkt, ledighedsgraden for de, der har en lønindkomst i det næste 5% interval anbragt i det næste punkt, etc.⁷

7. Opgørelsen omfatter kun de personer, hvor det er muligt at observere en lønsats, dvs. personer, der har været arbejdsløse i hele kalenderåret er udeladt.

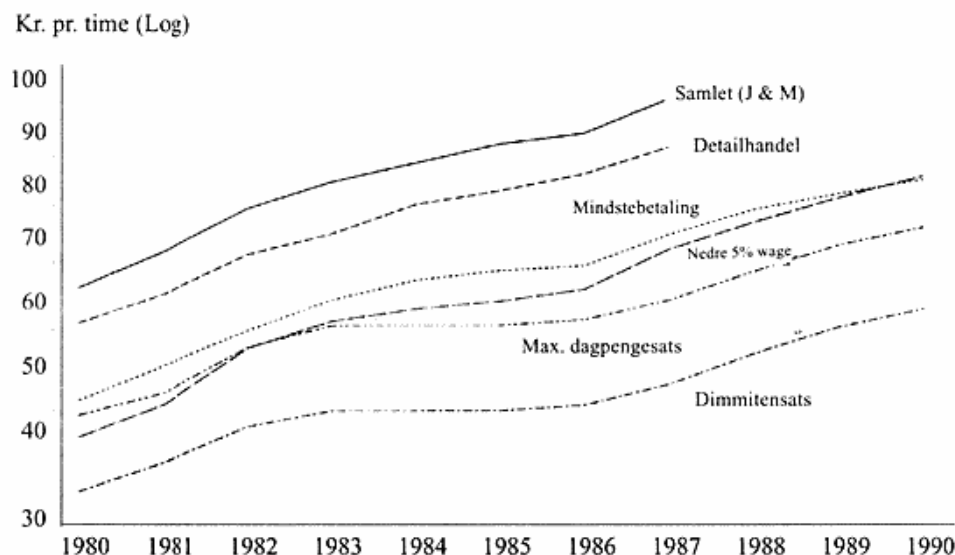


Figur 8. Fordelingen af personer på timelønskvantiler og antal arbejdsløshedsperioder og deres varighed. (Påbegyndelser i 1989).

Figur 7 viser klart, at ledigheden målt ved ledighedsgraden er koncentreret om de laveste lønkvantiler, samt at dette tilsyneladende bliver mere udpræget, jo nærmere vi kommer til 1990. Endelig er i figur 8 på tilsvarende vis sammenstillet timelønskvantiler med antal arbejdsløshedsperioder og deres gennemsnitlige varighed. Graferne viser, at årsagen til at de lavtlønnede har en relativ stor arbejdsløshed, fordeler sig på en tendens til lidt flere arbejdsløshedsperioder og en tendens til, at disse perioder er længere. Hver især er ingen af kurverne særligt dramatiske, men da de lavestlønnede både bliver hyppigere ramt af arbejdsløshed, og deres ledighedsperioder også er længere, medfører sammensætningen af de to effekter den ovenfor omtalte koncentration af arbejdsløshed hos dem med de laveste lønindkomster. Konklusionerne i Larsen og Smith (1988) samt Dansk Økonomi, Forår 1988, om at arbejdsløsheden er koncentreret omkring de lavestlønnede, synes dermed klart bekræftet, omend der ikke på dette grundlag kan siges noget om årsagssammenhængen.

Spørgsmålet er imidlertid, om det er minimumsbetalingen som fastsat i de centrale overenskomster, der er den egentlige årsag til ophobningen af arbejdsløshed, eller om det i højere grad er adfærden ude på de enkelte virksomheder, der er årsagen. Sammenstiller man således den faktiske udvikling af den såkaldte *mindstebetaling* fra Jernets overenskomster og udviklingen i lønfordelingen, tegner der sig et mere nuanceret billede. I figur 9 er udviklingen i mindstebetaling og maksimal dagpengesats afbildet sammen med udviklingen i den timeløn, der svarer til den laveste 5% kvantil.⁸

8. Den laveste 5% kvantil er anvendt for at undgå tilfældige udsving i den lavest observerede løn skal forvirre billedet.



Figur 9. Udviklingen i mindstebetalingen, dagpenge samt laveste forventede lønninger i 1010 virksomheder.

Note: Mindstebetaling er tillagt feriepenge samt s/h tillæg.

I hele perioden ses mindstebetalingen at forløbe parallelt med den maksimale dagpengesats. Samtidig ses kurven for den nederste 5%-kvarantil at skære kurven for garanti-lønnen imellem 1989 og -90. Umiddelbart fortolket betyder det, at der bliver færre og færre med en timeløn i nærheden af minimumslønnen, som således er blevet mindre snærende. Dette harmonerer imidlertid vanskeligt med den store og voksende arbejdsløshed. Man skulle i stedet have forventet en øget lønkonkurrence og følgelig et nedadgående pres på de laveste timelønninger, således at kurven for 5%-kvartilen blev trykket nedad. Dog må man forvente, at der også er en sammenhæng mellem den maksimale dagpengesats og de laveste lønninger, således at kurven for *nedre 5% timeløn* ikke kan synke under et vist niveau i forhold til de nuværende dagpengesatser.

Fra et andet datasæt over virksomheder⁹ er udtrukket den person, der har den laveste timeløn i hver virksomhed i stikprøven. Disse personer er dernæst anvendt i en lønregression for at kontrollere for virksomhedens beliggenhed og branche samt for de sædvanlige human capital-variable for den enkelte ansatte. På dette grundlag kan man beregne en forventet timeløn for en arbejder uden videre uddannelse ansat i f.eks. jern- og metalindustrien i hvert af årene 1980-87. De faktiske laveste lønninger vil nu sprede sig om-

9. Udtræk fra IDA over 1010 virksomheder, der eksisterede i hele perioden 1980-87.

kring disse forventede lønninger. De forventede lønninger kan nu beregnes for alle industrier. For oversigtens skyld er de forventede timelønninger kun afbildet for jern- og metalindustrien og *detailhandel* i figur 9.¹⁰

Udviklingen i de forventede laveste timelønninger ses i figuren at ligge betydeligt over mindstebetalingen. For det andet synes den at stige lidt mere end mindstebetalingen. Desværre har vi endnu ikke data fra den særlige virksomhedsstikprøve for perioden efter 1987, men det synes rimeligt at antage, at disse laveste lønninger fortsat nogenlunde følger kurven for de nedre 5%. Man må derfor konkludere, at de faktiske minimumslønninger i virksomhederne i disse år bevæger sig opad i større tempo end den såkaldte minimumsbetaling, og tilmed er steget mere end de maksimale dagpenge.

På denne baggrund kan man sige, at det danske arbejdsmarked lider under et lønstrukturproblem, hvor de faktiske mindstelønninger i virksomhederne er øget ganske betydeligt, til trods for, at arbejdsløsheden samtidig er steget. Forklaringen på denne manglende lønfleksibilitet kunne hænge sammen med, at lønningerne i stigende grad fastsættes ved decentrale forhandlinger, hvor hensynet til de ansattes lønforhold gør, at parterne kan blive enige om også at regulere mindstelønningerne med den procent, der gælder andre lønninger. Årsagen til adfærden kan formentlig findes i *insider-outsider hypotesen*, se Lindbeck and Snower (1987). Her antages det, at arbejderne kan presse lønnen i en virksomhed op og over det lønniveau, der skaber fuld beskæftigelse, fordi oplærings- og andre ansættelsesomkostninger gør det relativt dyrt for virksomhederne at ansætte helt ny arbejdskraft. Disse omkostninger lader sig derfor udnytte af de ansatte til at bevare en højere løn end den, der skaber ligevægt på arbejdsmarkedet. Hertil kommer, at dagpenge, kontanthjælps- og skattesystem er med til at sætte grænsen for den laveste timeløn.

Lønstrukturproblemet betyder således, at en betydelig del af efterspørgselskurven efter arbejdskraft ikke kan anvendes af virksomhederne. For de beskæftigede er dette naturligvis en udmærket situation, idet de får en højere løn end ellers. For de arbejdsløse, derimod, betyder det, at der er meget få jobs at søge. Da de arbejdsløse ofte bliver udsat for et fald i produktiviteten i forbindelse med arbejdsløsheden, og da faldet vil forstærkes med arbejdsløshedsperiodens længde, får de i stigende grad vanskeligt ved at finde en beskæftigelse til en løn, der svarer til deres produktivitet.

3. Sammenfatning vedr. strukturproblemerne

Lønstrukturproblemet synes derfor at være, at lønkonkurrencen i virksomhederne ikke afspejler den store arbejdsløshed. Der er således et betydeligt indicium for, at insider-outsider modellen faktisk præger lønforhandlingerne på virksomhedsniveau, som DØR og senest Socialkommissionen har påpeget.

10. Det er desuden undersøgt om lønudviklingen for de laveste lønninger er forskellig inden for brancher ved at lave regressionsanalyser for hver enkelt branche. Det synes ikke at være tilfældet.

Arbejdsløshedsstrukturen er naturligvis først og fremmest præget af den manglende efterspørgsel, men er desuden stærkt præget af mange korte arbejdsløshedsperioder, som i betydelig grad skyldes reglerne på området. Disse fører bl.a. til, at Danmark sammenlignet med andre OECD-lande har nogle af de største sæsonsvingninger i ledigheden. Ser man på finansieringen af arbejdsløshedsunderstøttelsen, udmærker Danmark sig ved at have et system, hvor staten bærer de fulde marginale omkostninger ved stigende arbejdsløshed. Lidt provokerende kan man udtrykke det på den måde, at alle parter på arbejdsmarkedet har vænnet sig til betydelige subsidier, som klart øger effektiviteten af arbejdskraften, fordi reglerne tillader, at folk hjemsendes eller afskediges lige så snart, de ikke kan tjene deres egen løn hjem. Årsagen behøver ikke at have noget med de beskæftigede at gøre, men kan skyldes virksomhedens evne til at planlægge og organisere produktionsforholdene. Det viser sig bl.a. ved, at kortsigtsarbejdsløshed og midlertidig hjemsendelse anvendes i så rigeligt omfang, at disse typer af ledighed i 1989 udgjorde 49% af alle arbejdsløshedsperioder. Den korte natur af mange af disse arbejdsløshedsperioder gør dog, at de kun udgør omkring 10-20% af den samlede ledighed.

Det vil dog være fejlagtigt på den baggrund at undervurdere problemet. For det første er der næppe grund til at antage, at denne type arbejdsløshed nedsættes ved selv betydelige fald i den samlede konjunkturarbejdsløshed. Udviklingen i 80'erne viste således næsten ingen nedgang i antallet, selv ikke i de år, hvor arbejdsløsheden var lavest. For det andet må de meget hyppige udbetalinger og det meget store antal personer, der går gennem systemet have betydning for det administrative system. Kontrolmuligheder og indsats med personlig vejledning må blive mindre, ligesom det store antal af perioder må gøre det vanskeligere med en tidlig indsats af individuelle foranstaltninger. For det tredje skal man næppe undervurdere den indflydelse, det har på den enkeltes indstilling til at forsørge sig selv, at hvert tredje medlem af en a-kasse mindst en gang om året er på understøttelse.

4. Midler til at forbedre strukturen

Karakteren af arbejdsmarkedets strukturproblemer har naturligvis konsekvenser for valget af arbejdsmarkedspolitiske virkemidler. For det første vil det være hensigtsmæssigt at vælge midler, som retter sig mod de mange korte ledighedsperioder, uden at det går afgørende ud over arbejdsmarkedets fleksibilitet. For det andet, må man vælge midler, der retter sig mod den arbejdsløses arbejdsproduktivitet eller de faktiske mindstelønninger på de enkelte arbejdspladser.

4.1 Incitamenter, der retter sig mod ledighedens struktur

I en økonomisk/politisk diskussion er distinktionen mellem typer af arbejdsløshed vigtig, fordi foranstaltninger for at mindske arbejdsløsheden skal være forskellige i de nævnte situationer. Mens forekomsten af midlertidig hjemsendelse og korte ledigheds-

perioder kan påvirkes ved at ændre på arbejdsgivers og arbejdstagers incitament til at anvende arbejdsløshedsunderstøttelse til at finansiere svingninger i efterspørgselen efter arbejdskraft, er dette ikke muligt, hvis der er tale om søgearbejdsløshed eller egentlig konjunkturarbejdsløshed.

Der er i dag et betydeligt incitament – subsidium – til at anvende kortsigtsledighed til at opfange kortsigtsændringer i efterspørgsel eller i tilførslen af råvarer, idet virksomhederne kan sende de beskæftigede hjem, når der ikke er nok at lave.

Det er et tilskud, som begge parter på arbejdsmarkedet har klare fordele af. *Arbejdsgiverne* har fordel, fordi de kan sende medarbejderne hjem uden, at det koster dem noget. I en situation med god understøttelse og stor ledighed kan de være nogenlunde sikre på, at de kan genansætte arbejdskraften, når der atter er brug for den og på den måde undgå at miste investeringen i oplæring. Alternativet for arbejdsgiverne ville være at organisere arbejdet anderledes, således at man kunne undgå hjemsendelserne. Det vil imidlertid være forbundet med omkostninger. Subsidiet svarer derfor til disse omkostninger. *De ansatte* har imidlertid også fordel af hjemsendelserne. Man må nemlig antage, at de ved valg af job har valgt den kombination af løn og hjemsendelse og derved den arbejdstid, som passer dem bedst.

Samtidig har tilskuddet imidlertid store skadevirkninger på samfundsøkonomien. For det første binder det arbejdskraft og andre ressourcer i de særligt sæson- og konjunkturprægede brancher og i andre brancher med store ændringer i efterspørgsel og tilførsler. Da andre lande ikke har tilsvarende tilskud til kortsigtsledighed, betyder det, at danske virksomheder i den internationale arbejdsdeling bliver »buffere«, hvor man til en vis grad koncentrerer produktionen om netop disse svingende produktioner. Dette bidrager i sig selv til, at danske virksomheder og den danske beskæftigelse bliver mere sæson- og konjunkturfølsom, end det er tilfældet i andre lande. For det andet medfører det danske subsidium større vækst i nævnte industrier og virksomheder. Alt i alt bidrager subsidiet herved at øge vores ligevægtsarbejdsløshed. For det tredje bidrager finansieringen af subsidiet til et øget skattetryk med de følger, det har for beskæftigelse og løndannelse.

Da en ændring af incitamentsstrukturen let kan betyde øgede omkostninger for den arbejdsgiver, der tidligere har anvendt hjemsendelsesledighed, må man forvente, at ændringer let kan medføre mere almindelig arbejdsløshed. På den anden side er fuld overvæltning i søgearbejdsløshed heller ikke sandsynlig, idet man må påregne, at arbejdsgiverne vil tilpasse produktionen til de nye omkostninger.

Det er på denne baggrund hævdet, at man i en situation med stigende arbejdsløshed ikke kan tillade sig at gøre noget ved dette strukturproblem. Forbedringer af strukturen vil blot betyde større arbejdsløshed. Argumentet holder imidlertid ikke, hvis man i øvrigt fører beskæftigelsesfremmende politik. I det tilfælde kan man nemlig blot sørge for en tilsvarende lempelse af den generelle beskæftigelsespolitik. Ændrer man ikke på strukturproblemet samtidig med, at man fører beskæftigelsesfremmende politik, kan man li-

gefrem komme til at fremme netop de brancher, som i overvejende grad nyder godt af tilskudene via arbejdsløshedsdagpengene.

4.2 Lønstruktur

Lønstrukturproblemet (insider-outsider problemet) kan påvirkes ved at øge lønkonkurrencen, men dette er noget lettere sagt end gjort, idet al politik på dette område let opfattes som indgreb i overenskomster mellem arbejdsmarkedets parter. De traditionelle virkemidler er at sætte de ledige bedre i stand til at søge efter job, forbedre deres uddannelse eller ved omskoling. Samtidig kan man forsøge at påvirke efterspørgselskurven efter arbejdskraft sådan, at de ledige uden jobberfaring i pågældende industri også har en chance i sammenligning med de allerede ansatte ved f.eks. at lave indslusningsordninger betalt med offentlige tilskud. Alternativt kan man forsøge at skabe et såkaldt tredje arbejdsmarked, hvor der arbejdes med et vist løntilskud. Dette kunne f.eks. være i form af, at der på visse tjenesteydelser blev givet et tilskud, der skulle modsvare den høje beskatning af arbejdsintensive produktioner.

Det er ofte hævdet, at betingelsen for, at det generelle incitament til løntilbageholdenhed under arbejdsløshed virker, er, at der er en sammenhæng mellem dem, der forhandler løn, og dem, der kommer til at betale til en højere understøttelse. Hvis der således forhandles løn på centralt niveau, vil en fordeling af de marginale udgifter til understøttelse på arbejdstagere og arbejdsgivere få lønforhandlerne til at tage større hensyn til eventuelle stigninger i arbejdsløsheden som følge af højere lønstigninger.

Hvis lønforhandlingerne derimod foregår decentralt, hvor sammenhængen er mindre klar for lønforhandlerne, vil lønforhandlerne med rette kunne regne med, at de kun kommer til at øge betalingerne til understøttelsessystemet ganske lidt, hvis deres lønforhandlinger fører til større arbejdsløshed. Man kan sige, at der er et *free rider*-problem i den decentrale løndannelse. Det er således helt afgørende for, om der er en løndæmpende effekt af arbejdsløsheden, at der er en sammenhæng mellem de enheder, der forhandler løn, og de enheder, der kommer til at betale til understøttelsessystemet. I Danmark er dette ikke tilfældet i øjeblikket. Dels betaler staten hovedparten af de samlede udgifter, og dels betaler staten alle marginale udgifter.

Foregår løndannelsen i stigende grad ude på virksomhederne, må indretningen af bidraget til arbejdsløshedssystemet afspejle dette, således at den enkelte virksomhed og dens medarbejdere kommer til at bidrage mere til arbejdsløshedssystemet, hvis den lokale lønudvikling går ud over antallet af arbejdspladser.

5. Konklusioner

Om det lykkes at få gjort noget ved arbejdsløsheden i 90'erne afhænger bl.a. af, om der kan skabes en dansk finansieringsreform for dagpenge, som ikke bare drejer sig om at fordele de samlede byrder anderledes, men som (gen)skaber incitamenter til, at parter-

ne indregner arbejdsløsheden som en reel omkostning ved såvel lønforhandlinger som i den daglige produktionsplanlægning. Hertil kommer, at skærpede rådighedsregler samt hurtigere offentlig indsats overfor den nyledige alt i alt vil kunne øge de arbejdsløses effektivitet som jobsøgere og deres konkurrenceevne over for de beskæftigede.

Ser man på de beskæftigede, er der i øjeblikket en betydelig interesse på danske virksomheder for at indføre mere effektive lønsystemer, som i stigende grad bygger på evaluering af individuelle produktivitetsforskelle, og som indebærer incitamenter til de beskæftigede om at deltage i uddannelse etc. Samtidig ser man en tydelig tendens til, at lønforhandlinger føres mere og mere decentralt. Faren er, at forskellene bliver endnu større mellem dem, der har beskæftigelse og dem, der ikke har. Der stilles derfor yderligere krav til den offentlige indsats over for de arbejdsløse, således at de kan få en chance for at konkurrere med de beskæftigede. Sker dette tiltrækkeligt effektivt, er der håb om, at lønkonkurrencen samtidig kan øges.

Litteratur

- Jensen, P., I.S. Mikkelsen og N. Westergård-Nielsen. 1992. A Description of Various Types of Unemployment Spells in the Danish Labour Market. Centre for Labour Economics, Aarhus School of Business.
- Pedersen, P.J. and N. Westergård-Nielsen. 1987. Multiple Spells of Unemployment – The Danish Experience. In Lund and Pedersen, (eds.) *Unemployment*, Berlin.
- Lindbeck, A. And D. Snower. 1987. Union Activity, Unemployment Persistence and Wage-Employment Ratchets. *European Economic Review – Papers and Proceedings*.
- Larsen, R. and N. Smith. 1988. *Løn, garanti-løn og ledighed. Studies in Labour Market Dynamics*. Arbejdspapir 1988-6, Handelshøjskolen i Århus.
- Det Økonomiske Råd. 1988. *Dansk Økonomi Forår 1988*. Kbh.