

Strukturledighed og strukturpolitik

Hans Hummelgaard

Amternes og Kommunernes Forskningsinstitut

Finn Dehlbæk

Socialkommissionens Sekretariat

SUMMARY: In Denmark the level of structural unemployment, NAIRU, is estimated to be approximately 8 per cent. Theoretical explanations of the development of the structural unemployment are discussed. The empirical results indicate the existence of hysteresis mechanisms in the Danish labour market. A government commission's (Socialkommissionen) proposals for a structural reform are outlined and the possible impact of the proposals are estimated. Under plausible assumptions, the proposals will lead to a substantial decrease in structural unemployment and at the same time be neutral as regards the public finances.

1. Indledning

Strukturledighed er en samlebetegnelse for den ledighed, som er forenelig med en pris- og lønudvikling svarende til udlandets på lang sigt. Strukturledigheden betegnes også som »NAIRU« (none-Accelerating-Inflation-Rate-of-Unemployment).

Hvis ledigheden i et land – f.eks. som følge af en efterspørgselsstimulerende politik – kommer under det strukturelle niveau, vil der komme højere lønstigninger i landet i forhold til omverdenen, hvilket vil forværre landets konkurrenceevne og dermed på lidt længere sigt atter øge ledigheden. Strukturledigheden kan kun reduceres ved strukturpolitiske reformer.

Skøn over strukturledighedens størrelse er forbundet med betydelig usikkerhed. For Danmark har OECD estimeret den til at være omkring 8 pct. af arbejdsstyrken. Uden strukturelle ændringer kan ledigheden således ikke varigt reduceres under dette høje ledighedsniveau.

I det følgende diskuteres årsager til, at den strukturelle ledighed opstår. En væsentlig forklaringsfaktor er fastlåsningsmekanismer i ledigheden. Det undersøges derfor, i hvilket omfang det danske arbejdsmarked er præget af fastlåsningsmekanismer. Herefter gennemgås kort Socialkommissionens forslag til en strukturpolitisk indsats. De makroøkonomiske virkninger af strukturpolitiske forslag analyseres i en simplificeret teoretisk økonomisk model for en lille åben økonomi. Sidst i artiklen søges effekterne af Socialkommis-

John Reib og Jørgen Søndergaard takkes for kommentarer. Ansvar for tilbageværende fejl og mangler hviler dog alene på forfatterne.

Strukturledighed og strukturpolitik

Hans Hummelgaard

Amternes og Kommunernes Forskningsinstitut

Finn Dehlbæk

Socialkommissionens Sekretariat

SUMMARY: In Denmark the level of structural unemployment, NAIRU, is estimated to be approximately 8 per cent. Theoretical explanations of the development of the structural unemployment are discussed. The empirical results indicate the existence of hysteresis mechanisms in the Danish labour market. A government commission's (Socialkommissionen) proposals for a structural reform are outlined and the possible impact of the proposals are estimated. Under plausible assumptions, the proposals will lead to a substantial decrease in structural unemployment and at the same time be neutral as regards the public finances.

1. Indledning

Strukturledighed er en samlebetegnelse for den ledighed, som er forenelig med en pris- og lønudvikling svarende til udlandets på lang sigt. Strukturledigheden betegnes også som »NAIRU« (none-Accelerating-Inflation-Rate-of-Unemployment).

Hvis ledigheden i et land – f.eks. som følge af en efterspørgselsstimulerende politik – kommer under det strukturelle niveau, vil der komme højere lønstigninger i landet i forhold til omverdenen, hvilket vil forværre landets konkurrenceevne og dermed på lidt længere sigt atter øge ledigheden. Strukturledigheden kan kun reduceres ved strukturpolitiske reformer.

Skøn over strukturledighedens størrelse er forbundet med betydelig usikkerhed. For Danmark har OECD estimeret den til at være omkring 8 pct. af arbejdsstyrken. Uden strukturelle ændringer kan ledigheden således ikke varigt reduceres under dette høje ledighedsniveau.

I det følgende diskuteres årsager til, at den strukturelle ledighed opstår. En væsentlig forklaringsfaktor er fastlåsningsmekanismer i ledigheden. Det undersøges derfor, i hvilket omfang det danske arbejdsmarked er præget af fastlåsningsmekanismer. Herefter gennemgås kort Socialkommissionens forslag til en strukturpolitisk indsats. De makroøkonomiske virkninger af strukturpolitiske forslag analyseres i en simplificeret teoretisk økonomisk model for en lille åben økonomi. Sidst i artiklen søges effekterne af Socialkommis-

John Reib og Jørgen Søndergaard takkes for kommentarer. Ansvar for tilbageværende fejl og mangler hviler dog alene på forfatterne.

sionens forslag kvantificeret ved hjælp af Det økonomiske Råds sekretariats makroøkonomiske model, SMEC.

2. Ledighedens sammensætning og antallet af jobmuligheder

Før årsagerne til strukturledigheden diskuteres, er det nyttigt at kaste et blik på det danske arbejdsmarked – både antallet af ledige i et givet år og antallet af jobmuligheder i et år.

I de senere år har vi i Danmark haft en registreret ledighed på 300.000 personer eller derover – svarende til omkring 11 pct. af arbejdsstyrken. De 300.000 er et sammenregnet ledighedstal (summen af de enkelte ledighedsberørtes ledighedsgrader). Ledighedstallet dækker over et arbejdsmarked, hvor der påbegyndes ca. 1,4 mill. ledighedsperioder om året, og ca. 800.000 personer er berørt af ledighed. Dvs. ca. 28 pct. af arbejdsstyrken på ca. 2,9 mill. personer er berørt af ledighed, mens de øvrige 72 pct. ikke er berørt. Hver person, som er berørt af ledighed, har i gennemsnit 2 ledighedsperioder i et år.

Ifølge Zeuthen-udvalget (1992) og Westergård-Nielsen (1991) kan ledighedsperioderne hensigtsmæssigt henføres til forskellige typer af ledighed.

Midlertidig hjemsendelsesledighed. Det er en ledighedsperiode, hvor den ledige er ansat hos den samme arbejdsgiver før og efter ledighedsperioden. Denne form for ledighed udgør ca. 20 pct. af samtlige ledighedsperioder. De midlertidige hjemsendelsesperioder er korte og udgør kun ca. 12 pct. af den samlede ledighed.

Kort ledighed. Det er korte ledighedsperioder, hvor ledige efter korte ledighedsperioder har forskellige arbejdsgivere før og efter ledighedsperioden. Perioderne varer som oftest under 1 måned, men kan vare op til 2 måneder. Denne form for ledighed udgør ca. 29 pct. af samtlige ledighedsperioder. De korte ledighedsperioder udgør ca. 2 pct. af den samlede ledighed.

Ledighed med supplerende dagpenge. Det drejer sig om ledighedsperioder, hvor den ledige har deltidsbeskæftigelse, men er fuldtidsarbejdssøgende og derfor får dagpenge i de timer, hvor den pågældende ikke er beskæftiget. Denne form for ledighed udgør ca. 7 pct. af det samlede antal ledighedsperioder og udgør ca. 3 pct. af den samlede ledighed.

Anden ledighed. Anden ledighed er residualt bestemt, og udgør ca. 43 pct. af det samlede antal ledighedsperioder og hele 83 pct. af den samlede ledighed.

Det er hvert år et stort antal jobåbninger. Ifølge Plougmann og Sørensen (1992) bliver der årligt besat over 1 mill. stillinger. Selvom ca. 15 pct. heraf besættes i forbindelse med midlertidige hjemsendelser, er der stadig en betydelig omsætning af job på arbejdsmarkedet.

Det danske arbejdsmarked fremtræder således tilsyneladende vældigt bevægeligt. Der er ganske vist et stort antal ledighedsberørte i løbet af et år, men på den anden side er der også et stort antal jobmuligheder hvert år. Hvordan der alligevel kan være tale om en høj *strukturel ledighed* på et sådant arbejdsmarked, vil blive diskuteret i det følgende.

3. Årsager til strukturel ledighed i Danmark

Et af de forhold, som har været fremme til forklaring af en del af den strukturelle ledighed i Danmark, er det store antal korte ledighedsperioder.

Ifølge Westergård-Nielsen (1993) har Danmark et internationalt set stort antal korte ledighedsperioder, hvilket bl.a. kommer til udtryk ved, at sæsonvariationerne i ledigheden er større i Danmark i forhold til en række andre lande. I forhold til andre lande er det let og relativt billigt for virksomhederne at variere arbejdsstyrken efter ændringer i produktionen. Der er få tryghedsaftaler, og virksomhederne skal kun betale dagpenge for den 1. ledighedsdag (fra 1. juli 1993 også den 2. ledighedsdag). Det er givet, at dagpengereglerne er med til at generere strukturel ledighed. Ledigheden for de personer, som har affundet sig med muligheden for periodevist at blive afskedigede, er nemlig en del af den strukturelle ledighed. Den »for meget« korte ledighed (i form af midlertidig hjemsendelse og kort ledighed) må tilregnes dagpengesystemets udformning.

Som det fremgår af beskrivelsen af ledighedens sammensætning, kan denne form for strukturel ledighed imidlertid kun forklare en *beskeden* del af den samlede strukturelle ledighed på de ca. 8 pct. af den samlede arbejdsstyrke. Der må således være andre årsager til den høje strukturelle ledighed.

En hypotese er, at ledigheden i sig selv – især den langvarige ledighed – kan være en hovedforklaring på, at ledigheden bliver strukturel.

Længere tids ledighed kan forringe en persons konkurrenceevne på arbejdsmarkedet. Der kan ifølge Socialkommissionen (1992) være flere grunde hertil:

– Ved længerevarende fravær fra arbejdsmarkedet kan en del af den lediges færdigheder som arbejdskraft blive forringet og den pågældendes produktivitet falde. Produktivitetstilfaldet indebærer (ved gældende lønninger) en forringet konkurrenceposition i forhold til de beskæftigede og de nyuddannede på arbejdsmarkedet.

– Den teknologiske og markedsmæssige udvikling stiller konstant krav til arbejdskraftens almene og faglige kvalifikationer og omstillingsevne. De ændrede krav kan de beskæftigede og de nyuddannede bedre imødekomme gennem deres deltagelse i produktionen og ved efteruddannelse og gennem afslutningen af en »up to date«-uddannelse.

– Længere tids ledighed kan have negativ »signal-effekt« hos arbejdsgiverne, så jobmulighederne af den grund begrænses. Hvis de ledige har en lavere produktivitet, kan ansættelse af ledige have betydning for de allerede ansattes løn og beskæftigelsesmuligheder. Derfor kan de allerede beskæftigede også have en interesse i at holde de ledige væk fra deres arbejdsplads.

– For nogle ledige kan længere tids manglende beskæftigelse starte en social deroute med opløsning af sociale netværk, personlige/familiemæssige problemer og eventuelt misbrugsproblemer.

De langvarigt lediges konkurrenceposition på arbejdsmarkedet kan således være forringet som følge af ledigheden. Samtidig kan den lediges muligheder for/lyst til at for-

bedre konkurrencepositionen ved at udbyde sin arbejdskraft til en reduceret løn være begrænset af:

– Overenskomstmæssige aftaler

– Dagpengenes størrelse, idet størrelsen heraf må formodes at lægge en »bund« under lønningerne. Økonomisk set vil det jo ikke være attraktivt at være beskæftiget til en lavere løn end dagpengene.

Den enkelte ledige er i sine lønkrav begrænset af overenskomstmæssige aftaler. Muligheden for, at de langvarigt ledige (outsidere) – som gruppe betragtet – kan få aftalt andre overenskomster, kan være begrænset af, at det er de stærke lønmodtagere (insiderne), som har det afgørende ord at skulle have sagt i lønforhandlingerne med arbejdsgiverne.

Insiderne på arbejdsmarkedet er karakteriseret ved stabil beskæftigelse med en meget lille risiko for ledighed. Personerne i denne gruppe er gennemgående bedre uddannede end de stærkt ledighedsberørte. Insiderne har ingen egeninteresse i at sænke lønkravene. Hensynet til outsiderne kan være mindre tungtvejende i forhold til ønsket om mere i løn – specielt, hvis outsiderne er marginaliserede, og hvis der i øvrigt bliver »sørget godt« for dem.

Hvis insiderne kommer til at presse lønkravene for højt, bliver der et antal hidtidige insidere ledige (de svageste af insiderne). De ledige insidere kan i modsætning til personerne, som er stærkt ledighedsberørte, søge at forbedre beskæftigelsen ved at søge nedad i jobhierakiet. Af Socialkommissionens sekretariat (1992b) fremgår, at knap 100.000 personer med en erhvervskompetencegivende uddannelse i perioden 1985-89 var medlem i et eller flere år af specialarbejdernes eller de kvindelige arbejderes a-kasse. I 1989 var ledigheden for de medlemmer af Specialarbejderforbundet, der havde en erhvervskompetencegivende uddannelse, 10 pct., mens den for de øvrige medlemmer af forbundet var 17 pct.

På denne måde kan ledige med de ringeste kvalifikationer bliver fastlåst i ledighed og, som tiden går, få en mere og mere marginal tilknytning til arbejdsmarkedet for måske til sidst at blive helt udstødt fra arbejdsmarkedet.

I Socialkommissionens Sekretariat (1992a) er omfanget af den offentlige forsørgelse af 25-59 årige mænd og kvinder i perioden 1981-89 undersøgt, jf. tabel 1.

For de 25-59 årige kvinder stiger andelen på passiv forsørgelse (dagpenge, kontanthjælp eller sygedagpenge) fra 3 pct. i 1981 til 7 pct. i 1989. Konjunkturopgangen i midten af 1980'erne ændrede ikke noget på tendensen til flere kvinder på passiv forsørgelse. I 1986 – højkonjunktursens sidste år – er 4 pct. af kvinderne passivt forsørgede mod 3 pct. i 1981. Dette forhold genfindes i, at den registrerede ledighed for kvinderne i aldersgruppen stiger fra 71.000 i 1981 til 97.000 i 1986.

Blandt mændene er andelen af passivt forsørgede 4 pct. både i 1981 og 1986, mens den stiger til 6 pct. i 1989. Højkonjunktursen har således ikke gjort indhug i andelen af

Tabel 1. Forsørgelse i pct. blandt 25-59 årige kvinder og mænd i årene 1981, 1986 og 1989 samt antallet af registrerede ledige i aldersgruppen.

	Kvinder			Mænd		
	1981	1986	1989	1981	1986	1989
Fuldt selvforsørgede	64	68	66	74	78	76
Fortrinsvis selvforsørgende	8	9	9	11	9	8
Periodevis selvforsørgende	3	4	4	5	3	3
Passivt forsørgede	3	4	7	4	4	6
Alternativt forsørgede	16	9	7	2	2	2
Førtidspension	6	6	7	4	4	5
I alt	100	100	100	100	100	100
Antal 1.000 personer	1.121	1.175	1.186	1.130	1.160	1.196
Registreret ledighed (1.000)	71	97	109	94	68	90

Anm: Forsørgelsesgraden beskriver andelen af måneder i et år omregnet til fuld tid, en person har modtaget dagpenge, kontanthjælp, sygedagpenge og førtidspension. Den faktiske afgrænsning af forsørgelsesgraderne er: Fuldt selvforsørgende: $0,0 < \text{Forsørgelsesgrad} < 0,1$. Fortrinsvis selvforsørgende: $0,1 < \text{Forsørgelsesgrad} < 0,5$. Periodevis selvforsørgende: $0,5 < \text{Forsørgelsesgrad} < 0,8$. Passivt forsørgede: $0,8 < \text{Forsørgelsesgrad} < 1,0$. Alternativt forsørgede modtager ikke nogen af de nævnte offentlige ydelser i året og har ej heller erhvervsindkomst. Personer, som i løbet af året har modtaget førtidspension, er registreret som førtidspensionister.

Kilde: Socialkommissionens Sekretariat (1992a) samt Danmarks Statistik, 1992, *Statistisk tiårsoversigt*, København.

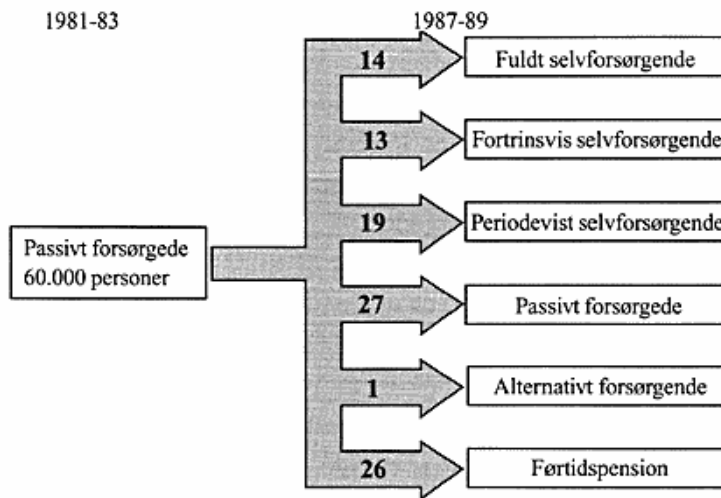
passivt forsørgede mænd. Generelt er der imidlertid en tendens til en forøgelse af selvforsørgelsesgraden fra 1981 til 1986.

For både mænd og kvinder er der en tendens til polarisering på arbejdsmarkedet. Således er der for begge køns vedkommende en større andel fuldt selvforsørgende og en større andel passivt forsørgede i 1989 end i 1981, selv om ledigheden i 1989 er den samme (mænd) større (kvinder).

Forsørgelsesandelene i tabel 1 viser 1-årsforsørgelsesgrader. Selv om udviklingen i forsørgelsesandelene antyder, at et antal personer er fastlåste i næsten permanent offentlig forsørgelse, kan en sådan konklusion dog ikke drages på grundlag af tabel 1. I relation til fastlåsning er det helt afgørende, om personer i offentlig forsørgelse vedvarende er offentligt forsørgede.

Når det arbejdsmarkedsmæssige forløb for passivt forsørgede betragtes over en årrække, viser det sig, at der er bevægelse i gruppen. Det lykkes således for 14 pct. af de 60.000 personer, som var passivt forsørgede i perioden 1981-83, at blive fuldt selvforsørgende i perioden 1987-89, jf. figur 1. I denne undersøgelse indgår personer, som var 25-29 år i 1989.

Hovedparten af personerne (72 pct.), som var passivt forsørgede i starten af 1980'erne, er dog stadig hovedsagelig på offentlig forsørgelse i slutningen af 1980'erne – fordelt med 19 pct. periodevist selvforsørgende, 27 pct. passivt forsørgede og 26 pct. som førtidspensionister i slutningen af 1980'erne.



Figur 1. De 25-59 årige passivt forsørgede i 1981-83 fordelt på forsørgelseskategorier i 1987-89, pct.

Kilde: Socialkommissionens Sekretariat (1992a).

Sandsynligheden for fortsat at være marginaliseret eller udstødt fra arbejdsmarkedet, når man i en periode er passivt forsørgt, er altså langt større end sandsynligheden for at opnå et solidt fodfæste på arbejdsmarkedet. Kun en syvendedel af de, der var passivt forsørgede i begyndelsen af 1980'erne, havde sidst i 1980'erne helt forladt den offentlige forsørgelse.

En undersøgelse af de individuelle forsørgelsesgrader i hele perioden 1981-89 viser, at lidt over 80.000 af de 25-29 årige er enten passivt forsørgede eller kun periodevist selvforsørgende i *hele* perioden. Denne gruppe har altså permanent lav arbejdsmarkedstilknytning. Den består af lige mange mænd og kvinder. Over en 9-årsperiode har det ikke været muligt for denne gruppe at få længerevarende beskæftigelse. Heller ikke under beskæftigelsesfremgangen i midten af 1980'erne har denne gruppe formået at finde beskæftigelse. Gruppen må derfor betragtes som marginaliseret på arbejdsmarkedet, og personerne i gruppen vil næppe af sig selv komme i beskæftigelse uden en ekstraordinær indsats fra det offentlige side.

Analysen afslører et arbejdsmarked, hvor det er svært for ledige at genetablere fast tilknytning til arbejdsmarkedet efter lang tids fravær. En beskæftigelsesstigning kan standse marginaliseringstendenser på arbejdsmarkedet, men forbedrer kun i begrænset omfang beskæftigelsen for de hårdest ramte af ledighed. Hvis der ikke sker ændringer på arbejdsmarkedsområdet, synes størrelsen af den strukturelle ledighed kun at kunne bevæge sig én vej – opad. En konjunkturopgang kan bremse tilgangen af strukturelt ledige, men i en efterfølgende konkurrentnedgang vil marginaliserings- og udstødningsprocesserne fortsætte med fornyet styrke pga. en forværret konkurrenceposition for de stærkt ledighedsberørte.

Arbejdsmarkedet er endvidere kendetegnet ved, at en stor gruppe har en meget begrænset ledighedsrisiko. Hvis man betragter forløbet for de beskæftigede i begyndelsen af 1980'erne afslører udviklingen ifølge Socialkommissionen (1992a), at hele 83 pct. af de knap 1,5 mill. fuldt selvforsørgende i perioden 1981-83 også er fuldt selvforsørgende i perioden 1987-89. 10 pct. bevæger sig et forsørgelsestrin ned til at blive fortrinsvis selvforsørgende. Kun 1 pct. bliver passivt forsørgede.

Arbejdsmarkedet er i 1980'erne blevet mere opdelt til trods for den arbejdsmarkedspolitiske indsats i 1980'erne med jobtilbud og andre tilbud til ledige. Den manglende beskæftigelsesfremmende effekt af offentlige jobtilbud fremgår også af Ingerslev (1992). De offentlige beskæftigelsestilbud i Ringkøbing Amt har ikke haft nogen målbar beskæftigelseseffekter for de ledige, mens private jobtilbud øger de lediges beskæftigelseschance. Langt hovedparten af jobtilbuddene er hidtil afviklet i den offentlige sektor.

Hvis den nedslående udvikling skal vendes, kræver det således en todelt indsats. En beskæftigelsesfremmende politik, som kan standse marginaliseringstendenserne, og en ændret arbejdsmarkedspolitik, som mere effektivt end den nuværende kan forbedre de langvarigt lediges muligheder for at få stabil beskæftigelse.

4. Socialkommissionens forslag

Socialkommissionen foreslår ændringer på en lang række områder. Sigtet med forslagene er ikke alene ønsket om at få strukturelle forbedringer på arbejdsmarkedet men tillige at få mere enkle, sammenlignelige – såkaldt »fremtidssikrede« overførselsindkomstsystemer.

Denne artikel omhandler de strukturforbedrende forslag og virkningen af forslagene på økonomien. Forslagene om aktivering og efteruddannelse må formodes at have den stærkeste effekt på arbejdsmarkedets funktionsmåde. Disse forslag behandles mest udførligt. Forslagene vedrørende ydelserne til ledige, organiseringen af indsatsen og finansieringen af dagpengene vil blive omtalt mere summarisk.

4.1 Aktiverings-og efteruddannelsesreform

Hensigten med aktiveringsreformen er at give de ledige – og især de stærkt ledighedsberørte – bedre og tidligere tilbud, så de kan få en styrket position på arbejdsmarkedet. Samtidig foreslås en efteruddannelsesreform i tilknytning til aktiveringsreformen, som vil give mulighed for et væsentlig forøgelse i efteruddannelsesomfanget. Principperne i Socialkommissionens forslag er:

– En fremrykning af indsatsen for de mest udsatte ledige – både forsikrede og ikke forsikrede – således at de pågældende får ret til et løntilskud efter 12 måneders ledighed. Socialkommissionen foreslår en forstærket vejledningsindsats tidligt i ledighedsforløbet.

– En tidligere individorienteret indsats over for de ledige, som må forventes at have behov for det.

– En udbygning og forbedring af løntilskuds- og rotationsordninger for såvel private og offentlige arbejdsgivere.

Hovedinstrumentet i det foreslåede aktiveringssystem er en fleksibel rotationsordning kombineret med løntilskud. Ved at ansætte en langtidsledig med ret til løntilskud får virksomheden 250.000 kr. Heraf går de 75.000 kr. til arbejdsgiveren, mens resten er en trækingsret for de ansatte til orlov. Orlovsmulighederne er: Efteruddannelse, forældreorlov og sabbatordning. En ansat, der går på efteruddannelse, foreslås at kunne trække det højeste beløb – 14.500 kr. om måneden. En ansat, der udnytter forældreorloven, foreslås at kunne trække 11.100 kr. om måneden, dvs. svarende til de maksimale dagpenge, og endelig kan en ansat trække 7.500 kr. om måneden, hvis den pågældende vælger en såkaldt »fri« orlov (sabbat).

Hensigten med denne udformning har været at gøre det attraktivt for både virksomheden og virksomhedens ansatte at ansætte langtidsledige. Derfor gives der både et tilskud til arbejdsgiveren og trækingsrettigheder til orlov til de ansatte. En effektiv jobtræning af ledige i jobtilbud er strukturpolitisk afgørende. Derfor er offentlige midler til orlovsordninger knyttet sammen med et krav om, at langtidsledige kommer i beskæftigelse. Der udløses først penge til orlovsordninger, når dette formål er opfyldt.

Det vil have den største strukturforbedrende effekt, hvis de i forvejen ansatte vælger orlov til efteruddannelse. Men der ville næppe komme en tilstrækkelig stor »efterspørgsel« efter langtidsledige med løntilskud, hvis de ansatte alene kunne udnytte trækingsrettighederne til efteruddannelse. Derfor foreslås trækingsrettighederne at kunne udnyttes til forældreorlov og sabbat.

4.2 Ydelsen til ledige

Socialkommissionen foreslår en grundydelse på 7.500 kr. pr. måned til personer med arbejdsmarkedstilknytning. Grundydelsen kan suppleres med en *tillæggsforsikring*, som kan opnås ved medlemskab af en a-kasse. Summen af grundydelsen og tillæggsforsikringen kan højst udgøre 80 pct. af den lediges hidtidige indkomst. Efter gældende regler kan dækningen som bekendt udgøre 90 pct. af den hidtige indkomst. Denne nedsættelse af kompensationsgraden øger de økonomiske incitamentter til at søge beskæftigelse, og må derfor forventes at bidrage til en vis nedbringelse af strukturledigheden. Forslaget indeholder kompensation til de lavest lønnede bl.a. i form af ændringer i boligsikringsreglerne.

Til gengæld for reduktionen i dækningsprocenten foreslås de maksimale dagpenge hævet fra de nuværende 11.100 kr. om måneden til 14.500 kr. om måneden. De 14.500 svarer til ca. 80 pct. af gennemsnitslønnen for faglærte arbejdere. Tillæggydelsen kan ved uafbrudt ledighed modtages i 4 år.

En del af de beskæftigede får derfor en forøget kompensation ved ledighed, hvilket isoleret set vil formindske de økonomiske incitamenters til at søge beskæftigelse, og vil derfor medføre en vis forøgelse af strukturledigheden.

Samlet vil ydelsesreformen trække i retning af en mere ligelig fordeling af ledigheden. Derigennem vil reformen formentlig bidrage til en vis formindskelse af strukturledigheden.

4.3 Organisation og finansiering

Aktiveringsindsatsen starter for alle ledige med arbejdsmarkedstilknytning i arbejdsmarkedssystemet. Men Socialkommissionen foreslår, at det er amtskommunen, som overtager ansvaret for den regionale arbejdsmarkedspolitik, dvs. arbejdsformidlingen og aktiveringsindsatsen. Samtidig foreslår Socialkommissionen, at amterne deltager i finansieringen af grundydelsen til de ledige. På denne måde skabes en direkte økonomisk tilskyndelse for den ansvarlige for arbejdsmarkedspolitikken til at foretage den bedst mulige aktiverings- og efteruddannelsesindsats. Jo færre ledige i et amt desto færre udgifter til grundydelse.

Med hensyn til finansieringen af dagpengene foreslår Socialkommissionen, at grundydelsen skal skattefinansieres. Tillægsydelsen foreslås finansieret ved en kombination af kontingenter og et obligatorisk lønmodtagerbidrag. Lønmodtagernes samlede bidrag afhænger af ledighedens størrelse og de samlede udgifter til tillægsydelse. På denne måde bliver ledighedens størrelse og omkostningerne i forbindelse med ledigheden mere synlige for insiderne på arbejdsmarkedet. Specielt, hvis lønforhandlingerne er karakteriseret af en høj grad af centralisering, og der tages relativt stort hensyn til de ledige, må denne medfinansiering forventes at have en løndæmpende effekt.

5. Virkningen af strukturpolitiske tiltag i makroøkonomisk sammenhæng

De makroøkonomiske virkninger af strukturpolitiske forslag analyseres først med udgangspunkt i en simplificeret teoretisk økonomisk model for en lille åben økonomi. Herefter søges effekterne af Socialkommissionens forslag kvantificeret ved hjælp af Det økonomiske Råds sekretariats makroøkonometriske model, SMEC. Den teoretiske model er konstrueret således, at den i det store og hele har de samme grundlæggende egenskaber som SMEC.

En teoretisk makroøkonomisk model til belysning af strukturpolitik

Til belysning af de centrale effekter af strukturpolitiske reformer opstilles følgende simplificerede makroøkonomiske model for en åben økonomi.

Model:

$$(1) Y = C [(Y + B + vO + cU)(1-t) + I + G + aA + eE + X(Y, W)]$$

$$(2) Y = F(N)$$

$$(3) \bar{U} = \bar{U}(A, E)$$

$$(4) U = L - N$$

$$(5) L = J - O$$

$$(6) O = O(A)$$

$$(7) E = E(O)$$

$$(8) \frac{\dot{W}}{W} = H \left(\frac{U - \bar{U}}{\bar{U}} \right)$$

$$(9) \frac{1}{r} \dot{B} = G + aA + eE + (cU + vO + B)(1-t) - Yt$$

Fortegn og definitioner:

$$1 < C' < 0$$

$$C' = C_{(Y+B+vO+cU)(1-t)}$$

$$X_Y < 0, X_W < 0$$

$$F_N > 0, \bar{U}_A < 0, \bar{U}_E < 0$$

$$O_A > 0, E_O > 0$$

$$H' < 0, H' \frac{HU - \bar{U}}{\bar{U}}$$

$$v, c, t, a, e > 0$$

$$\dot{W} = \frac{dW}{dt}, \dot{B} = \frac{dB}{dt}$$

Variabler og parametre:

Y = Produktion/indkomst

B = Rentebetaling på off. gæld

O = Antal personer på orlov

U = Antal ledige

I = Investeringer

G = Off. vare- og tjenestekøb ekskl. aktivering og efteruddannelse

A = antal aktiverede langtidsledige

E = Antal på efteruddannelsesorlov

W = Timelønsomkostninger

N = Antal beskæftigede

L = Arbejdsstyrken

J = Demografisk bestemt del af arbejdsstyrken

\bar{U} = Antal strukturledige

r = Rentesats

t = Personskattesats

v = Godtgørelse pr. person på orlov

c = Arbejdsløshedsdagpenge pr. ledig

a = Aktiveringsomkostninger pr. aktiveret person

e = Efteruddannelsesomkostninger pr. person i efteruddannelse

dt = Ændring i tiden

$C(\cdot), X(\cdot), F(\cdot), O(\cdot), E(\cdot), H(\cdot), \bar{U}(\cdot)$ er funktioner, der bestemmer henholdsvis forbruget, nettoeksporten, produktionen, antal personer på orlov, antal personer på efteruddannelsesorlov, lønstigningstakten og strukturledigheden.

På efterspørgselssiden af modellen bestemmes forbruget af den disponible indkomst. Heri indgår rentebetalingerne på den offentlige sektors gæld, godtgørelse til personer på orlov og arbejdsløshedsunderstøttelse, jf. ligning 1. Derudover bestemmes den samlede efterspørgsel af de offentlige realudgifter til aktivering og efteruddannelse samt af nettoeksporten. Udviklingen i timelønsomkostningerne bestemmes af en simpel løndannelsesrelation med strukturledighed og den aktuelle ledighed som argumenter, jf. ligning 8. På langt sigt vil lønomkostningerne være stabile, og den aktuelle arbejdsløshed vil være lig den strukturelle ledighed. Lønomkostningerne indgår som konkurrenceevneparameter i nettoeksportfunktionen, jf. ligning 1.

En større aktiverings- og efteruddannelsesindsats har til formål at standse marginaliseringen på arbejdsmarkedet og at forbedre arbejdsstyrkens kvalifikationer. Herved forventes arbejdsmarkedet at blive smidiggjort så meget, at der skabes grundlag for et fald i ledigheden, uden at det giver anledning til højere lønstigninger og en forringet konkurrenceevne, dvs., at der skabes muligheder for et fald i strukturledigheden. Disse økonomiske mekanismer er baggrunden for bestemmelsen af strukturledigheden i modellens ligning 3. En reduktion af efterspørgslen forårsaget af en generel konjunkturedgang eller en stramning af finanspolitikken vil på kort og mellemlangt sigt øge arbejdsløsheden og dermed formentlig udstødningen fra arbejdsmarkedet. En konjunkturedgang vil således øge kravet til omfanget af aktiverings- og efteruddannelsesindsatsen. Denne mekanisme er ikke direkte indbygget i modellen, hvor aktiverings- og efteruddannelsesomfanget er antaget eksogent bestemt af de politiske myndigheder med udgangspunkt i behovet. Svarende til Socialkommissionens forslag er en forudsætning for en forøgelse af aktiveringsomfanget, at en større del af de beskæftigede er på orlov. En del af orlovs-personerne vil være på efteruddannelsesorlov, mens de øvrige personer forudsættes at være på forældreorlov, fri orlov eller lignende, jf. ligningerne 6 og 7.

Som det fremgår af ligning 9, forudsættes det offentlige budgetunderskud obligationsfinansieret med en fast rente. Obligationerne antages at have en uendelig løbetid.

Modellen er relativ keynesiansk orienteret på *kort sigt*, hvor den samlede efterspørgsel har en afgørende betydning for den økonomiske aktivitet og dermed beskæftigelse og arbejdsløshed. En generel finanspolitisk ekspansion (stigning i G) øger den økonomiske aktivitet og det offentlige budgetunderskud.¹ Et fald i den eksogene del af arbejdsstyrken reducerer den økonomiske aktivitet alene som følge af, at der umiddelbart bliver færre

1. For den kortsigtede udgave af modellen gælder: Endogene variabler: $O, L, E, \bar{U}, Y, U, N, \dot{W}, \dot{B}$. Eksogene og prædeterminerede variabler: A, J, B, I, G, W . Den reducerede form for dY :

$$dY = \frac{1}{1 - \left(C'(1-t)\left(1 - \frac{c}{F_N}\right) + X_Y \right)} [dI + dG + (a + eE_0 O_A) dA + C'(1-t)(dB + cJ + (v-c)O_A dA) + X_W dW]$$

arbejdsløse, hvorved udgifterne til arbejdsløshedsunderstøttelse reduceres. Herved reduceres den offentlige gældsætning ligeledes.

På *langt sigt* har modellen klare klassiske træk pga. løndannelsesrelationen. Strukturledigheds størrelse og dermed aktiverings- og efteruddannelsesomfanget bestemmer den økonomiske aktivitet og arbejdsløsheden på lang sigt, ligesom også arbejdsstyrken er bestemmende for den langsigtede økonomiske aktivitet.² Virkningen på produktionen af en forøgelse af aktiveringsomfanget er ikke entydigt bestemt:

– En kraftigere aktiveringsindsats reducerer i sig selv strukturledigheden, hvorved den langsigtede produktion øges.

– En forøgelse af aktiveringsindsatsen forudsætter imidlertid, som tidligere angivet, at flere beskæftigede tager orlov, hvilket reducerer arbejdsstyrken og dermed beskæftigelsen.

– En del af orlovspersonerne vil anvende orloven til efteruddannelse, hvilket mindsker strukturledigheden som følge af den afledte større fleksibilitet på arbejdsmarkedet, hvorved produktionen øges.

En stor virkning af aktivering og efteruddannelse på strukturledigheden samtidig med, at en stor andel anvender orloven til efteruddannelse, trækker i retning af en forøgelse af den langsigtede produktion og beskæftigelse.

På kort sigt er en vis del af en generel finanspolitisk ekspansion selvfinansierende som følge af en afledt forøgelse af skatteindtægterne samt lavere offentlige udgifter til arbejdsløshedsunderstøttelse og aktivering. På langt sigt er der imidlertid ikke tale om nogen form for selvfinansiering, idet produktion og beskæftigelse er bestemt uafhængigt af efterspørgslen. Kravet for ligevægt på langt sigt er således, at en forøgelse af offentlige udgifter, der ikke påvirker strukturledigheden, fuldt ud finansieres ved højere skatter eller kompenserende offentlige besparelser.

Sker udvidelsen af de offentlige udgifter ved en forøgelse af aktiveringsomfanget, vil der imidlertid kunne være tale om fuld selvfinansiering. Aktiveringsomfangets betydning for størrelsen af strukturledigheden er afgørende for selvfinansieringsgraden.³ Følgende har betydning for, hvor stor effekten af aktivering af langtidsledige skal være for, at et større aktiveringsomfang er selvfinansierende:

2. For den langsigtede udgave af modellen gælder: Endogene variabler: $O, L, E, U, N, Y, B, W, \bar{U}$. Eksogene variabler: A, J, I, G . Den reducerede form for dY :

$$dY = F_N dA (-\bar{U}_A - O_A(1 + \bar{U}_E E_O)) + F_N dJ$$

3. Med udgangspunkt i den langsigtede udgave af modellen kan det beregnes, at hvis aktivering har følgende virkning på strukturledigheden:

$$\bar{U}_A = - \frac{1}{c(1-t) + F_N t} [(a + eE_O O_A) + (vO_A(1-t)) + (F_N O_A t) + (F_N O_A \bar{U}_E E_O t) + (c \bar{U}_E E_O O_A(1-t))]$$

vil en forøgelse af aktiveringsomfanget være selvfinansierende.

– Jo højere de offentlige aktiveringsomkostninger er pr. langtidsledig, desto større virkning skal aktivering naturligvis have for, at der er tale om budgetneutralitet. Det samme gælder med hensyn til størrelsen af uddannelsesomkostningerne pr. orlovsperson, der vælger uddannelsesorlov.

– Jo større stigning i antal orlovspersoner, der må forudsættes for, at flere langtidsledige kan blive aktiveret i virksomhederne, desto større skal virkningen på strukturledigheden af aktivering være. Det skyldes, at flere orlovspersoner reducerer arbejdsstyrken og produktionen, hvorved skatteindtægterne reduceres. En høj godtgørelse til personer på orlov vil ligeledes øge kravet til virkningen af aktivering.

– Jo større andel af orlovspersonerne, der vælger efteruddannelsesorlov, og jo større effekt efteruddannelse har på strukturledigheden, desto mindre er kravet til virkningen af aktivering. En lavere strukturledighed som følge af efteruddannelse giver sig således udslag i lavere udgifter til arbejdsløshedsunderstøttelse og højere skatteindtægter.

Kvantificering af effekterne

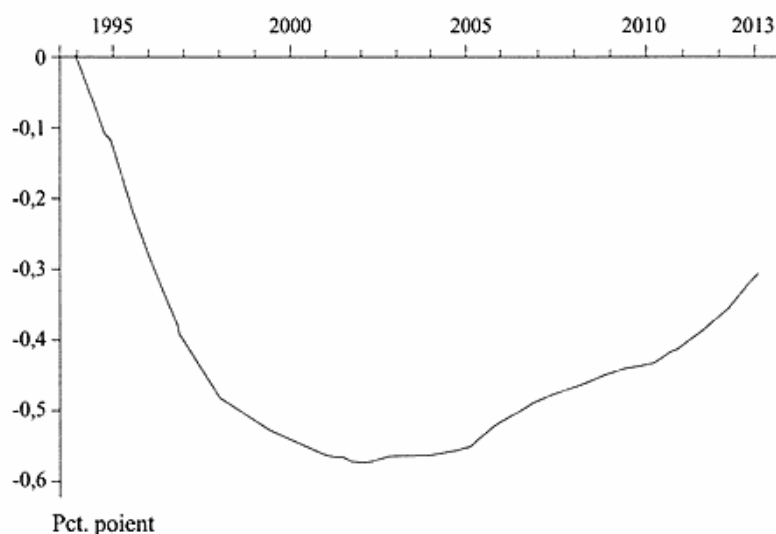
Den makroøkonometriske model SMEC er anvendt til kvantificering af virkningen af Socialkommissionens reformforslag på aktiverings- og uddannelsesområdet.⁴ Den foreliggende udgave af SMEC er af Socialkommissionens sekretariat blevet udvidet i forbindelse med beregningen af virkningen af reformforslagene, uden at det har haft nogen indflydelse på modellens stokastiske relationer.⁵

Der er ringe empirisk viden om, hvor stor virkning en given forbedring og forøgelse af aktiverings- og efteruddannelsesindsatsen vil have på strukturledighedens størrelse.⁶ I et forsøg på at kvantificere effekten på strukturledigheden er der taget udgangspunkt i den gruppe langtidsledige, der ikke inden for en årrække antages af sig selv at finde arbejde uden løntilskud. For hver 100.000 langtidsledige i den gruppe, der ekstra bliver aktiveret som følge af forslagene, og som ikke af sig selv forventes at finde arbejde, er der i beregningerne forudsat, at lønniveauet på lang sigt bliver ca. 1 pct. lavere i forhold til en situation uden den ekstra aktiveringsindsats. Det svarer til, at strukturledigheden nedbringes så meget, at ca. 10 pct. af de langtidsledige i denne gruppe forudsættes at finde

4. For en dokumentation af modellen henvises til: Det økonomiske Råds sekretariat, 1990, *SMEC, Modeldokumentation og beregnede virkninger af økonomisk politik*.

5. De foretagne modelændringer er beskrevet i: Socialkommissionens sekretariat, 1993, *Forudsætninger og konsekvensberegninger vedr. forslag til en ydelses- og aktiveringsreform for midtergruppen*, Dokumentation nr. 8. Ansvar for de foretagne modelændringer og beregninger herunder inddragelse af struktureffekter kan alene tilskrives Socialkommissionens sekretariat.

6. Ligesom der er beskeden empirisk viden om effekten af en øget aktiverings- og efteruddannelsesindsats, er der også et beskedent erfaringsgrundlag om effekten af de foreslåede ændringer i dagpengene, i organiseringen af indsatsen og i finansieringen af dagpengene. Der er ikke forsøgt kvantificeret en isoleret effekt af disse forslag.



Figur 2. Den øgede aktiverings-, efteruddannelses- og revalideringsindsats isolerede strukturelle indflydelse på den årlige lønstigningstakt i forhold til grundforløbet, pct. point.

Anm: I Socialkommissionen forslag forudsættes aktiverings- og efteruddannelsesindsatsen gradvist udbygget for at nå et toppunkt efter ca. 10 års forløb. Herefter falder aktiveringsomfanget som følge af faldende ledighed. I kilden er der redegjort detaljeret for det tidsmæssige forløb. I figuren er vist påvirkningen af lønstigningstakten set i forhold til grundforløbet alene som følge af de strukturelle effekter af en øget aktiverings- og efteruddannelsesindsats.

Kilde: Socialkommissionens sekretariat (1993).

varig beskæftigelse efter afsluttet aktivering. En tilsvarende antagelse er gjort med hensyn til virkningen af det øgede antal personer, der kommer i efteruddannelse.⁷

Faldet i strukturledigheden svarer isoleret set til, at lønstigningstakten bliver reduceret. Den konkrete tidsmæssige reduktion af lønstigningstakten er bestemt af det antal helårspersoner, der i tidligere år er blevet aktiveret eller har været i efteruddannelse. I de år, hvor indsatsen er på sit højeste, reduceres den årlige lønstigningstakt med godt 0,6 pct. point i forhold til grundforløbet, jf. figur 2. Efterhånden som ledigheden reduceres, og behovet for aktivering og revalidering dermed mindskes, indskrænkes reduktionen af lønstigningstakten til ca. 0,3 pct. point årligt.

Som nævnt i gennemgangen af den teoretiske model modvirkes de strukturelle effekter af, at den øgede aktiveringsindsats forudsætter, at beskæftigede i betydelig omfang skal gå på orlov for at skaffe plads til aktivering af langtidsledige i virksomhederne. Den isolerede effekt heraf er søgt kvantificeret i tabel 2, hvoraf det fremgår, at arbejdsstyrken reduceres med 35.000 personer som følge af flere i orlov. Der sker ikke et helt tilsvaren-

7. I forhold til den tidligere præsenterede teoretiske model svarer de gjorte antagelser til, at \bar{U}_A , \bar{U}_E hver har værdien -0,1. \bar{U} funktionen er defineret således, at kun de aktiverede langtidsledige, som ikke af sig selv forventes at finde arbejde, har betydning for strukturledighedens størrelse. Koefficienten på -0,1 skal således ses i forhold til disse aktiverede langtidsledige.

Tabel 2. De isolerede langsigtede makroøkonomiske virkninger af centrale dele af Socialkommissionens forslag set i forhold til grundbeløbet, gennemsnit pr. år.

Ændring i:	Strukturelle effekter ^(a)	Flere på orlov	Øget godtgørelse	Øgede off. realudgifter	Øvrige dele af forslag ^(b)	Det samlede forslag
Timeløn (pct.)	-6,1	2,2	0,3	0,9	-1,0	-3,7
	1000 fuldtidspersoner					
Arbejdsstyrke	3	-35	0	0	13	-19
Antal beskæftigede	68	-28	0	1	20	61
Antal ledige	-65	-7 ^(c)	0	-1	-7	-79
	Mia. kr.					
Off. budgetsaldo	17,4	-5,7	-4,7	-5,1	-0,3	1,6
Betalingsbalance	12,2	-4,4	-4,2	-4,4	0,1	-0,7

Anm.: Langt sigt er her defineret som år 11-20 efter gennemførelse af forslagene. Offentlig budgetsaldo og betalingsbalance er angivet i 1993-kr. ved deflatering med BFI-deflatoren. Negative tal angiver en forværring.

Noter: (a) Angiver den antagne isolerede virkning på strukturligheden af den foreslåede øgede aktiverings-, efteruddannelses- og revalideringsindsats. (b) Omfatter især virkningen af forslaget om beskæftigelse på særlige vilkår, den foreslåede ydelsesreform og løntilskud til virksomhederne i forbindelse med ansættelse af langtidslidende. Det bemærkes, at der i tabellen regnes i fuldtidspersoner, og at beskæftigede på særlige vilkår er omregnet til fuldtidspersoner med en produktivitet svarende til arbejdsmarkedet som helhed. Arbejdsstyrken øges som følge af, at forslaget forudsættes at medføre, at der bliver færre førtidspensionister. (c) I SMEC er der ikke fuldstændig crowding out af arbejdsstyrkeændringer. Modellen har den egenskab, at arbejdsløshedsprocenten ikke påvirkes af arbejdsstyrkeændringer.

Kilde: Socialkommissionens sekretariat (1993).

de fald i beskæftigelsen i modelberegningen primært som følge af, at i SMEC er det arbejdsløshedsprocenten og ikke den absolutte arbejdsløshed, som er upåvirket af arbejdsstyrkeændringer. Reduktionen af arbejdsstyrken forværrer den offentlige budgetsaldo med ca. 5,7 mia. kr. på langt sigt.

Ved vurderingen af ændringer i den offentlige budgetsaldo skal der generelt tages i betragtning, at saldoen er påvirket af ændringer i rentebetalingerne, når størrelsen af den offentlige gæld ændres. En ændring i udlandsgælden påvirker ligeledes den private sektors rentebetaling, hvilket påvirker den skattepligtige indkomst og dermed skatteindtægterne.

Den forudsatte øgede godtgørelse til personer på orlov ses at belaste den offentlige sektor med ca. 4,7 mia. kr. på lang sigt. Det er her bemærkelsesværdigt, at budgetsaldoen påvirkes mere ugunstigt af nedgangen i arbejdsstyrken end det forhold, at orlovspersonerne får betydelig højere godtgørelse i følge Socialkommissionens forslag i forhold til de nuværende regler.

Samlet indebærer de gjorte antagelser om effekten af aktiverings- og efteruddannelsesindsatsen, at Socialkommissionens forslagspakke stort set er selvfinansierende på langt sigt. Den strukturelle ledighed skønnes reduceret væsentligt.

6. Konklusion

I artiklens første del blev der redegjort for de teoretiske årsager til, at der opstår strukturel ledighed. Hovedårsagen synes at være, at længere tids ledighed kan marginalisere ledige på arbejdsmarkedet, så de bliver fastlåste i ledighed. Analyser af udviklingen på det danske arbejdsmarked bekræfter en tendens til, at en stadig større del af arbejdsstyrken bliver fastlåst i ledighed.

For at vende denne udvikling kræves en mere effektiv arbejdsmarkedspolitik rettet mod personer, der er truet af marginalisering, og mod de allerede marginaliserede. Kravet til omfanget af denne indsats vil blive reduceret, hvis der samtidigt føres en beskæftigelsesfremmende økonomisk politik.

Der er ringe empirisk viden om effekten af en strukturreform med en forbedret aktiveringsindsats og en forstærket efteruddannelsesindsats. Beregningerne af effekten af Socialkommissionens forslag til en ydelses- og aktiveringsreform viser, at hvis der er en merbeskæftigelseeffekt på 10 pct. af aktiveringsindsatsen og en tilsvarende langsigs merbeskæftigelseeffekt af efteruddannelse, vil selv en omfattende satsning på aktivering og efteruddannelse være stort set selvfinansierende for det offentlige på langt sigt og samtidig reducere den strukturelle ledighed væsentligt.

Litteratur

- Ingerslev, Olaf, 1992, *Resultatet af Herning Kommunes beskæftigelsesindsats*, AKF rapport, København.
- Plougmann, Peter og Niels Sørensen, 1992, *Arbejdsledighedens dynamik, fordeling og belastning, delprojekt 1*, Dansk Teknologisk Institut, Tåstrup.
- Socialkommissionen, 1992, *Uden arbejde – overførselsindkomst til midtergruppen*, Rapport nr. 3, København.
- Socialkommissionen, 1993, *Arbejde og velfærd – forslag til en ydelses- og aktiveringsreform for midtergruppen*, Rapport nr. 4, København.
- Socialkommissionens Sekretariat, 1992a, *Forløbsanalyser af de 25-59 årige i 1980'erne*, Dokumentation nr. 4, København.
- Socialkommissionens Sekretariat, 1992b, *Akasserne og de ledige*, Dokumentation nr. 5, København.
- Socialkommissionens Sekretariat, 1993, *Forudsætninger og konsekvensberegninger vedr. forslag til en ydelses- og aktiveringsreform for midtergruppen*, Dokumentation nr. 8, København.
- Niels Westergård-Nielsen, 1993, *Arbejdsmarkedets strukturproblemer*, *Nationaløkonomisk Tidsskrift*.
- Udredningsudvalget om arbejdsmarkedets strukturproblemer*, Zeuthen-udvalget, 1992, Rapport med bilag, København.

6. Konklusion

I artiklens første del blev der redegjort for de teoretiske årsager til, at der opstår strukturel ledighed. Hovedårsagen synes at være, at længere tids ledighed kan marginalisere ledige på arbejdsmarkedet, så de bliver fastlåste i ledighed. Analyser af udviklingen på det danske arbejdsmarked bekræfter en tendens til, at en stadig større del af arbejdsstyrken bliver fastlåst i ledighed.

For at vende denne udvikling kræves en mere effektiv arbejdsmarkedspolitik rettet mod personer, der er truet af marginalisering, og mod de allerede marginaliserede. Kravet til omfanget af denne indsats vil blive reduceret, hvis der samtidigt føres en beskæftigelsesfremmende økonomisk politik.

Der er ringe empirisk viden om effekten af en strukturreform med en forbedret aktiveringsindsats og en forstærket efteruddannelsesindsats. Beregningerne af effekten af Socialkommissionens forslag til en ydelses- og aktiveringsreform viser, at hvis der er en merbeskæftigelseeffekt på 10 pct. af aktiveringsindsatsen og en tilsvarende langsigts merbeskæftigelseeffekt af efteruddannelse, vil selv en omfattende satsning på aktivering og efteruddannelse være stort set selvfinansierende for det offentlige på langt sigt og samtidig reducere den strukturelle ledighed væsentligt.

Litteratur

- Ingerslev, Olaf, 1992, *Resultatet af Herning Kommunes beskæftigelsesindsats*, AKF rapport, København.
- Plougmann, Peter og Niels Sørensen, 1992, *Arbejdsledighedens dynamik, fordeling og belastning, delprojekt 1*, Dansk Teknologisk Institut, Tåstrup.
- Socialkommissionen, 1992, *Uden arbejde – overførselsindkomst til midtergruppen*, Rapport nr. 3, København.
- Socialkommissionen, 1993, *Arbejde og velfærd – forslag til en ydelses- og aktiveringsreform for midtergruppen*, Rapport nr. 4, København.
- Socialkommissionens Sekretariat, 1992a, *Forløbsanalyser af de 25-59 årige i 1980'erne*, Dokumentation nr. 4, København.
- Socialkommissionens Sekretariat, 1992b, *Akasserne og de ledige*, Dokumentation nr. 5, København.
- Socialkommissionens Sekretariat, 1993, *Forudsætninger og konsekvensberegninger vedr. forslag til en ydelses- og aktiveringsreform for midtergruppen*, Dokumentation nr. 8, København.
- Niels Westergård-Nielsen, 1993, *Arbejdsmarkedets strukturproblemer*, *Nationaløkonomisk Tidsskrift*.
- Udredningsudvalget om arbejdsmarkedets strukturproblemer*, Zeuthen-udvalget, 1992, Rapport med bilag, København.