

Er den aktive arbejdsmarkedspolitik en succes?

Af Peter Jensen, forskningsprofessor, Nationaløkonomisk Institut, Handelshøjskolen i Århus

1. Indledning

Aktiv arbejdsmarkedspolitik er en vigtig brik i den danske arbejdsmarkedspolitik og har været det i efterhånden mange år. Aktiv arbejdsmarkedspolitik benyttes som en samlet betegnelse for den lange række politiktiltag, der har til formål direkte at påvirke den proces, der leder til at en ledig person kommer i beskæftigelse. I modsætning hertil står passiv arbejdsmarkedspolitik, som dækker over indkomsterstøttende ydelser, der blot har til formål at sikre forsørgelsen af de ledige. Den aktive arbejdsmarkedspolitik indeholder en lang række elementer i form af en bred vifte af aktiverings-instrumenter, spændende fra jobtræning i private virksomheder over forskellige uddannelses tilbud til særligt tilrettelagte aktiveringsforløb. Desuden er hjælp til jobsøgning og en effektiv arbejdsformidling også elementer i den aktive arbejdsmarkedspolitik.

I international sammenhæng har Danmark en fremtrædende placering i anvendelsen af aktiv arbejdsmarkedspolitik. I en ny opgørelse fra OECD fremgår det, at de tre OECD-lande, som i 2000 brugte den største andel af BNP på aktiv arbejdsmarkedspolitik, var Danmark, Irland og Holland, som alle brugte godt 1,5 % af BNP (se Martin og Grubb (2001)). Baseret på denne opgørelse kan udgiften til den aktive arbejdsmarkedspolitik således fastsættes til ca. 20 mia. kr. i 2000.

Dette tal kan naturligvis diskuteres, men det giver dog en indikation af, at den aktive arbejdsmarkedspolitik er særdeles udgiftskrævende.

Den fremtrædende placering, som den aktive arbejdsmarkedspolitik har fået i det danske velfærdssystem, er resultatet af en længerevarende udvikling, hvor der er sket et skift fra en passiv forsørgelsespolitik over til en mere aktiv beskæftigelsespolitik. Baggrunden for denne udvikling i den danske velfærdspolitik var den høje og vedvarende arbejdsløshed fra 1974 og frem til 1994, som medførte at et stigende antal personer modtog overførselsindkomster. Rent politisk har den danske arbejdsmarkedspolitik været underlagt den begrænsning, at det var politisk uacceptabelt at sænke lønningerne eller dagpengene og kontanthjælpen, primært begrundet ud fra et ønske om at undgå de fordelingsmæssige konsekvenser af lavere løn eller overførselsindkomst. I stedet er der blevet indført et »ret-og-pligt« princip med aktivering som den væsentligste bestanddel (også internationalt benævnt som »workfare« eller »mutual obligation«). Det underliggende princip er, at personer uden beskæftigelse til gengæld for at modtage overførselsindkomster skal deltage i aktiviteter, som hjælper dem med at vende tilbage til beskæftigelse. Der er en pligt til at tage imod tilbuddet om aktivering, og hvis det afslås, så fjernes samtidig retten til at

modtage en overførselsindkomst (dette er dog ikke altid tilfældet i praksis). Aktivering medvirker til at øge incitamentet for den ledige til hurtigere at finde ordinær beskæftigelse, udgør en effektiv test af rådighed, samt indebærer en mulighed for opkvalificering. Selve aktiveringen har vundet bred politisk tilslutning, og reformerne af arbejdsmarkeds- og sociallovgivningen i 1990'erne er typisk blevet vedtaget af brede flertal i Folketinget og er blevet til i samarbejde med arbejdsmarkedets parter.

Den nuværende aktive arbejdsmarkedspolitik er primært blevet indført op gennem 1990'erne, selv om man allerede i slutningen af 1970'erne indførte en lov om arbejdstilbud til forsikrede langtidsledige. Aktivering fik en endnu mere fremtrædende rolle med tiltrædelsen af den socialdemokratisk ledede regering i 1993, blandt andet med gennemførelsen fra 1994 af både Arbejdsmarkedsreformen og Lov om kommunal aktivering (forløberen for Lov om aktiv socialpolitik). En række justeringer op gennem 1990'erne har ført til en yderligere fokusering på anvendelsen af aktivering, således at politikken i dag er kendetegnet ved en »ret-og-pligt« aktivering for både forsikrede ledige og kontanthjælpsmodtagere.

I lyset af den meget udbredte anvendelse af aktiv arbejdsmarkedspolitik som middel til at bekæmpe arbejdsløsheden, både her i Danmark og i mange andre lande, er det meget relevant at se på de forskningsmæssige evalueringer, som findes af den aktive arbejdsmarkedspolitik. Hovedformålet hermed er selvsagt at få viden om, hvorvidt den aktive arbejdsmarkedspolitik har virket efter hensigten. Også mange andre lande har i større eller mindre grad brugt aktiv arbejdsmarkedspolitik til at bekæmpe arbejdsløsheden med, og det kan derfor være relevant at se på deres erfaringer, her først og fremmest måske vores umiddelbare nabolande, Norge og Sverige (en række nyere oversigter er givet af

Heckman et al. (1999), Martin og Grubb (2001) og Calmfors et al. (2002)).

I denne artikel diskuteres virkningerne af den aktive arbejdsmarkedspolitik og der trækkes på den forskningsbaserede viden der findes både om Danmark og om andre lande. I næste afsnit gives der en kort oversigt over de mulige effekter, som den aktive arbejdsmarkedspolitik kan formodes at have. Dernæst diskuteres nogle empiriske aspekter af den aktive arbejdsmarkedspolitik, specielt med henblik på de metodiske problemer der er forbundet med at lave evalueringer af aktiv arbejdsmarkedspolitik, ikke mindst i Danmark. Der fokuseres endvidere på nogle mere specifikke aspekter af den aktive arbejdsmarkedspolitik, nemlig motivationseffekter, bekæmpelse af ungdomsarbejdsløshed og den aktive socialpolitik rettet mod ikke-forsikrede ledige. Endelig afsluttes artiklen med nogle overvejelser over om den aktive arbejdsmarkedspolitik har været en succes eller ej.

2. De teoretiske virkninger af den aktive arbejdsmarkedspolitik

Aktiv arbejdsmarkedspolitik kan have en række forskellige virkninger på arbejdsmarkedet. Beskæftigelsen, arbejdsløsheden og løndannelsen kan hver især påvirkes gennem flere forskellige mekanismer. Det er muligt at opstille en overordnet teoretisk model, inden for hvilken disse virkninger kan analyseres (se Calmfors et al. (2002) for en glimrende gennemgang af denne teoretiske model). Dette muliggør teoretiske analyser af de enkelte elementer af en aktiv arbejdsmarkedspolitik, og den overordnede model er endvidere opbygget, således at den giver mulighed for at benytte de fleste moderne arbejdsmarkedsteorier som grundlag for analyserne, herunder bl.a. søgteori, forhandlings-teori, matchingteori, »efficiency wage«-teori, etc.

Det vil føre for vidt her at redegøre detaljeret for de forventede teoretiske virkninger af de

enkelte elementer inden for denne modelramme, men det er værd kort at betragte det ofte erklærede mål med den aktive arbejdsmarkedspolitik om at opkvalificere de ledige, således at de opnår en højere produktivitet og dermed nemmere kan finde beskæftigelse. Imidlertid giver den teoretiske model ikke en entydig forventet effekt af denne opkvalificering, idet der kan være effekter både på arbejdsmarkedets efterspørgsels- og udbudsside, hvor de sidstnævnte optræder via ændringer i jobsøgnernes reservationsløn. Der kan oven i købet være tale om, at aktivering kan give anledning til en *illusionseffekt*, som består i, at den aktiverede selv føler sig opkvalificeret – uden reelt at være det – og derfor enten hæver sin reservationsløn og/eller indsnævrer søge-området.¹ Hvis der således er uoverensstemmelse mellem de potentielle arbejdsgivers opfattelse af aktiveringens opkvalificerende effekt og den aktiveredes egen opfattelse, så kan det føre til, at den ledige faktisk får *forlænget* sin ledighedsperiode som følge af aktiveringen.

Lad os også betragte en anden dimension af virkningerne af aktiv arbejdsmarkedspolitik, nemlig tidspunktet for effekten. Vi kan potentielt forvente at finde effekter af aktivering i tre omgange: *Før* aktiveringen finder sted kan der være en motivationseffekt, som består i, at information om forestående aktivering får nogle personer til at forlade arbejdsløshed, enten fordi de finder et job eller fordi de føler sig presset til at forlade arbejdsstyrken. Denne effekt kan naturligvis også virke modsat, nemlig for personer som gerne vil i aktivering. *Under* aktivering kan der være en fastholdelseeffekt, som består i, at personer i aktivering søger mindre aktivt end de ville have gjort, hvis de ikke havde været i aktivering. Denne effekt kan naturligvis også være modsat, som man for eksempel håber på i forbindelse med jobsøgningskurser. *Efter* endt aktivering er der så potentielt en decideret aktiveringseffekt, som fremkommer ved, at den aktiverede har opnået bedre kvalifika-

tioner og/eller har fået udvidet sin kontaktflade til arbejdsmarkedet. Uheldigvis kan der også være en modsatrettet effekt, som kan fremkomme på flere måder: aktivering kan virke stigmatiserende, hvorfor arbejdsgivere hellere vil ansætte ikke-aktiverede arbejdsløse, eller aktivering kan give anledning til den ovenfor beskrevne *illusionseffekt*.

I en række tilfælde vil en ren teoretisk analyse ikke kunne give et entydigt svar på hvilken effekt, man kan forvente af en given foranstaltning. Der kan være forventede teoretiske effekter, som trækker i hver sin retning. Om den ene eller anden effekt dominerer, er i sidste ende et empirisk spørgsmål. Dette gælder i særdeleshed spørgsmålet om nettoeffekten på beskæftigelsen.

3. Empiriske aspekter af den aktive arbejdsmarkedspolitik

Når virkningerne af den aktive arbejdsmarkedspolitik eller dens enkelte elementer skal vurderes, så kan dette gøres på to forskellige niveauer: det mikroøkonomiske niveau og det makroøkonomiske niveau. Mikroøkonomiske studier forsøger at måle effekten på de individuelle deltagere (typisk på deres efterfølgende beskæftigelsessandsynlighed eller løn). De mikroøkonomiske studier af de individuelle effekter inddrager kun deltagerne og forsøger ikke at finde effekterne på ikke-deltagere. Sådanne generelle ligevægtseffekter kan kun analyseres i makroøkonomiske studier, hvor man eksempelvis kan analysere effekterne på den aggregerede beskæftigelse og arbejdsløshed. Dette indebærer, at man også tager højde for *dødvægtstab*, *substitutions-* og *fortrængningseffekter*.

Groft sagt kan det siges, at hvis man ikke er i stand til at finde positive effekter af aktivering på mikroniveau, så kan man heller ikke forvente at finde det på makroniveau. Selvfølgelig er der enkelte undtagelser fra dette, hvor en bestemt form for aktiv arbejdsmarkedspolitik godt kan have negative effekter

på deltagerne samtidig med at den har positive effekter på ikke-deltagerne. Et muligt eksempel på dette kan være aktiveringsforanstaltninger med kraftige fastholdelseffekter, hvor deltagerne ophører med at søge efter job, mens de deltager i aktiveringen, hvilket betyder, at ikke-deltagerne får nemmere ved at finde et job, da der er færre potentielle medansøgere. I en dansk sammenhæng findes der næsten udelukkende kun undersøgelser på mikroniveauet.

Det helt centrale spørgsmål i mikroøkonomiske evalueringer af aktiv arbejdsmarkedspolitik er at finde effekten af deltagelse for de personer, som har deltaget i eksempelvis en aktiveringsforanstaltning. Men dette volder typisk ganske betydelige metodeproblemer, idet vi grundlæggende ønsker at måle, hvilken effekt det har på deltagerne i forhold til den *hypotetiske* situation, at de ikke havde deltaget. Vi ønsker altså at måle forskellen i resultat ved deltagelse og ikke-deltagelse for de personer, som deltager i foranstaltningen. Problemet med dette er, at vi aldrig observerer de samme personer både *med* og *uden* deltagelse. Vi observerer kun resultatet af at deltage, men ikke hvad resultatet *ville have været*, hvis deltagerne ikke havde deltaget. Vi kan altså ikke umiddelbart isolere effekten af deltagelse, som vi egentligt ønsker. En direkte sammenligning af resultatet for deltagere og ikke-deltagere vil naturligvis ikke give et korrekt billede af de eventuelle *effekter*, idet det langt fra er sikkert, at de to grupper ville have fået samme resultat uden aktivering. Den gruppe, der deltager, er typisk udvalgt på basis af bestemte karakteristika, som ofte vil være korrelerede med de egenskaber, som har betydning for den efterfølgende beskæftigelsessandsynlighed. Der opstår derfor det velkendte *selektionsproblem*, nemlig at det ikke er tilfældigt, hvem der deltager i en given foranstaltning. Dette problem har været genstand for en intensiv metodeudvikling inden for økonometrien og evalueringsforskningen. Den nemmeste måde er naturligvis at

finde en gruppe ledige med samme forudgående arbejdsmarkedshistorie som de aktiverede, men som ikke aktiveres, og bruge denne gruppe som sammenlignings- eller kontrolgruppe. Dette er ikke så svært i en verden, hvor den aktive arbejdsmarkedspolitik spiller en lille rolle, men i Danmark vil en sådan gruppe uvægerligt være karakteriseret ved, at de i vid udstrækning finder job; det er netop derfor de ikke aktiveres. De er således ikke anvendelige som sammenligningsgrundlag. I stedet er der behov for at benytte mere avancerede økonometriske teknikker og forskellige forudsætninger for at løse evalueringsproblemet.

Der findes en række nyere danske undersøgelser, som analyserer effekten af forskellige former for aktiv arbejdsmarkedspolitik på den individuelle beskæftigelsessituation, baseret på varigheds-analyser af ledighedsperioder. I det følgende gives der en meget kort opsummering af hovedresultaterne fra disse undersøgelser. Der er ikke tale om en fuldstændig oversigt over danske evalueringer af aktiveringseffekter, men en præsentation af nogle udvalgte undersøgelser som har benyttet »state-of-the-art« metoder. I de efterfølgende afsnit uddybes nogle mere specifikke aspekter af den aktive arbejdsmarkedspolitik.

Både Arbejdsministeriet (2000) og Rosholm (1994, 1998) påviser kraftige fastholdelseffekter under aktivering af forsikrede ledige. Den egentlige aktiveringseffekt efter aktiveringens afslutning afhænger af typen af aktivering. Rosholm (1994, 1998) viser, at de efterfølgende effekter af især privat, men også offentlig jobtræning som oftest er positive, om end meget små. De fleste personer, som finder job som følge af deltagelse i jobtræning, gør det, fordi de bliver ansat på ordinære vilkår på jobtræningspladsen. Endvidere finder Rosholm og Skipper (2002), blandt andet ved anvendelse af matching-teknikker på eksperimentelle data, at nettoeffek-

ten af deltagelse i AMU-kurser for ledige er en forøgelse af den efterfølgende ledighed.

4. Motivationseffekter

En af de effekter af den aktive arbejdsmarkedspolitik, som der først for nyligt er blevet sat fokus på, er den såkaldte motivationseffekt. Denne effekt består i, at udsigten til at skulle deltage i aktivering inden for en nær fremtid vil få den ledige til at øge sin jobsøgningsintensitet for at undgå at blive aktiveret. Der er altså tale om en effekt, som indtræder *før*, den ledige faktisk er blevet aktiveret. Her spiller den aktive arbejdsmarkedspolitik nærmest en strategisk rolle ved at virke som et middel til at forebygge eller mindske eventuelle »moral hazard«-problemer. Disse kan opstå i en situation, hvor det er relativt attraktivt at være på dagpenge, fordi dagpengebeløbet er relativt højt i forhold til indkomsten som beskæftiget og fordi de ledige sætter pris på den ekstra fritid, som de har som ledige (sammenlignet med at være i job eller i aktivering). De ledige vil derfor have en relativ lav jobsøgningsintensitet, men ved at stille krav om deltagelse i aktivering som betingelse for fortsat at kunne modtage dagpenge kan man påvirke deres jobsøgeadfærd. Deltagelse i aktivering vil således betyde, at de får mindre fritid, og hvis de oven i købet ikke finder indholdet i aktiveringen særligt interessant eller opkvalificerende, så vil de i stedet foretrække at søge mere intensivt efter et ordinært job ved udsigten til at skulle deltage i aktivering.

Både Arbejdsministeriet (2000) og især Geerdsen (2002) påviser betydelige motivationseffekter af aktivering. Overgangsraten fra ledighed til beskæftigelse vokser kraftigt op til tidspunktet, hvor aktiveringspligten indtræder (aktivperiodens start). Aktivperiodens start blev gradvist fremrykket op igennem sidste halvdel af 1990'erne, og denne fremrykning er blevet benyttet til at identificere motivationseffekten af aktiveringen. Geerdsen (2002) har benyttet sine estimationsresultater

til at udregne afgangsraten for en gennemsnitsperson og finder derved, at motivationseffekten før selve aktivperiodens start medfører en stigning i afgangsraten på ca. 30 procent, og at effekten fortsætter ind i selve aktivperioden, hvor den toppe med en fordobling af afgangsraten umiddelbart inden det tidspunkt, hvor alle personer må forventes at have modtaget besked om en kommende aktivering. Der er altså således tale om en ganske kraftig motivationseffekt som følge af aktiveringen i den aktive arbejdsmarkedspolitik.

Røed, Jensen og Thoursie (2002) finder i en analyse af norske og svenske registerdata, at der også i Sverige eksisterer ganske kraftige motivationseffekter i forbindelse med den aktive arbejdsmarkedspolitik. Sverige er kendetegnet ved at have en generel grænse på 60 uger for modtagelse af arbejdsløshedsdagpenge. Derefter kræves der deltagelse i aktivering for fortsat at kunne modtage ydelser. Det er således muligt at undersøge, hvorvidt kravet om aktivering efter de 60 ugers arbejdsløshed har en effekt på de lediges overgang til beskæftigelse. I analysen finder de en ganske markant effekt, som giver en 50 procents stigning i overgangsraten i månederne umiddelbart inden kravet om deltagelse i aktivering. En tilsvarende effekt findes ikke for Norge, hvilket i al væsentlighed kan tilskrives det faktum, at grænsen for udløb af dagpengerettigheder indtræder langt senere i Norge.

Tilsvarende motivationseffekter er også fundet i undersøgelser fra andre lande (se f.eks. Black et al. (2002) og oversigten af Martin og Grubb (2001)). Der er således tale om et klart og tydeligt empirisk resultat, som går igen i en lang række undersøgelser. Det forekommer derfor rimeligt sikkert at fastslå, at aktiv arbejdsmarkedspolitik med krav om deltagelse i aktiveringsforanstaltninger medfører en motivationseffekt, der indtræder i perioden *inden* selve deltagelsen. Det er endvidere

vigtigt at være opmærksom på, som påpeget af Martin og Grubb (2001), at en række studier finder, at denne motivationseffekt har en størrelse, som overstiger den direkte effekt af den faktiske deltagelse i aktiveringsprogrammet. Evalueringer af aktiv arbejdsmarkeds-politik, som kun analyserer de effekter, der følger efter den faktiske deltagelse, lider dermed potentielt af den svaghed, at de overser den mest effektive komponent af politikken, nemlig motivationseffekten.

5. Bekæmpelse af ungdomsarbejdsløsheden

Ungdomsarbejdsløsheden har tiltrukket sig speciel opmærksomhed, både politisk og forskningsmæssigt. Dette har medført, at der i mange lande er gennemført specielle ungdomstiltag med det formål at bekæmpe ungdomsarbejdsløsheden. Der findes derfor også en lang række evalueringer af disse specielle ungdomstiltag, og det overordnede billede fra disse evalueringer er ganske dystert. Langt de fleste studier giver den skuffende konklusion, at de specielle tiltag ikke er effektive (se Heckman et al. (1999) og Martin og Grubb (2001)). Der findes dog blandt de mange evalueringer også enkelte, som når frem til positive resultater.

På makroniveau har Danmark klaret sig overordentligt godt i sammenligning med andre OECD-lande. Siden 1994 er den danske ungdomsarbejdsløshed, målt ved ledighedsprocenten for de 16-24-årige, faldet kraftigt, og mest bemærkelsesværdigt er det, at den er faldet kraftigere end den generelle arbejdsløshed, således at den i perioden siden 1994 har ligget under den samlede ledighedsprocent, hvor den tidligere lå over denne, og ved indgangen til 2002 endda er betragteligt lavere end den samlede ledighedsprocent. Det eneste andet OECD-land, som har oplevet et tilsvarende fald i ungdomsarbejdsløsheden, er Holland. En mulig forklaring på den danske udvikling kan være den såkaldte »ungeindsats«, som blev gennemført i 1996. Det er

dog klart, at det ikke kan være hele forklaringen, da udviklingen som nævnt startede allerede i 1994. Ungeindsatsen var rettet mod arbejdsløse unge under 25 år uden kompetencegivende erhvervsuddannelse. Efter 6 måneders ledighed stilles der krav om deltagelse i et specielt tilrettelagt uddannelsesforløb på 18 måneder, hvilket samtidigt medfører en reduktion på 50 procent i dagpengene. Der er dermed et kraftigt incitament indbygget i ordningen til at finde ordinær beskæftigelse. Afslås kravet om deltagelse i uddannelse, medfører det en sanktion i form af tab af retten til dagpenge.

Effekterne af denne ordning er analyseret af Jensen, Rosholm og Svarer (2003), som har set på tre forskellige typer effekter: motivationseffekten, den direkte effekt og sanktionseffekten. Baggrunden for evalueringen af ungeindsatsen er, at den blev indført gradvist, således at der opstod en quasi-eksperimentel situation, hvor det er muligt at benytte de unge, som først på et senere tidspunkt blev omfattet af ordningen, som en kontrolgruppe. Der er en række specielle forhold, som gør, at det ikke er muligt umiddelbart at vurdere effekterne af indførelsen af ordningen, idet der er en særdeles kraftig sæsonvariation i overgangen fra arbejdsløshed til uddannelse og samtidigt blev ordningen indført i en periode, hvor der skete en kraftig forbedring af konjunkturforsværgelsen. Effekterne er derfor analyseret ved hjælp af en omhyggeligt specificeret økonometrisk varighedsmodel.

Hovedresultatet af analysen er, at overgangsraten fra arbejdsløshed til uddannelse forøges signifikant som følge af ungeindsatsen. Dette sker hovedsageligt som følge af en direkte effekt og i mindre omfang som følge af en sanktionseffekt. Disse effekter er påvist efter, at der er korrigeret for den meget stærke sæsonvariation i overgangsraten fra arbejdsløshed til uddannelse. Vi finder også lidt svagere effekter på overgangsraten fra arbejdsløshed til beskæftigelse. Derimod er der ikke

for ungeindsatsen fundet tegn på nogen motivationseffekt. Der er altså tale om, at ungeindsatsen i det mindste har været en delvis succes. Vi har dog kun været i stand til at evaluere kortsigtseffekterne af ungeindsatsen, og resultaterne skal derfor tages med det forbehold, at der på lang sigt kan være andre mulige effekter. Hvis effekten blot har været, at de unge ledige i stedet for »waiting on the dole« nu er »waiting in the classroom«, så er der ikke nødvendigvis opnået nogen forbedring af deres situation. Imidlertid må det forventes, at eventuelle skadelige langsigtsvirkninger af arbejdsløsheden formindskes for de unge ved, at de ikke længere er arbejdsløse men under uddannelse.

I Storbritannien har man i 1998 gennemført en meget tilsvarende ordning, New Deal for Young People. Her er der også tale om, at unge ledige mellem 18 og 24 år efter 6 måneders ledighed får tilbudt en række muligheder i form af intensiv hjælp til jobsøgning, subsidieret beskæftigelse og uddannelse. Van Reenen (2001) finder i en evaluering af denne ordning, at unge mænd har fået forøget deres sandsynlighed for at finde job med ca. 20 procent. Den forøgede jobsandsynlighed medregner dog også den subsidierede beskæftigelse, der er oprettet som en del af ordningen. Selve evalueringen er foretaget ved at bruge gruppen af 25-29-årige som sammenligningsgruppe for de 18-24-årige, der er omfattet af ordningen, og den er dermed baseret på et par kritiske forudsætninger, nemlig at de to aldersgrupper påvirkes på samme måde af den generelle makro-økonomiske udvikling og at der ikke foregår nogen substitution mellem de to aldersgrupper, således at de 18-24-årige får jobs, som ellers ville være blevet besat med 25-29-årige.

Selv om det generelle billede er præget af mange negative evalueringsresultater, så er der dog også enkelte eksempler på specielle ungdomstiltag, som har ledt til positive resultater. Her kan den danske aktive arbejdsmar-

kedspolitik således præsentere en af sine succes historier i form af ungeindsatsen.

6. Aktiv socialpolitik

I Danmark har man tilrettelagt politikken over for de ledige i et to-strengt system, bestående af den aktive arbejdsmarkedspolitik over for de forsikrede ledige og den aktive socialpolitik over de ikke-forsikrede ledige og andre kontanthjælpsmodtagere. Hovedårsagen til denne opdeling har været a-kasse-systemet, hvor arbejdstagerne har kunnet vælge frivilligt om de ville være medlem af en a-kasse eller ej. Der har således været tale om, at relativt ens personer (ikke-forsikrede ledige med ledighed som det eneste problem og forsikrede ledige) er blevet behandlet ganske forskelligt i to forskellige systemer. Den aktive arbejdsmarkedspolitik har været organiseret forholdsvist centralt og gennemført via Arbejdsformidlingen, mens den aktive socialpolitik har været organiseret decentralt af kommunerne. Hovedparten af evalueringerne af den danske aktive arbejdsmarkedspolitik har været foretaget med udgangspunkt i de forsikrede ledige, mens den aktive socialpolitik ikke i samme omfang har været genstand for evalueringer af beskæftigelses-effekterne.

Bolvig, Jensen og Rosholm (2001, 2002) har dog evalueret effekterne af aktiveringsindsatsen over for kontanthjælpsmodtagere i Århus Kommune. Effekterne er primært blevet målt ved at undersøge, hvorledes de forskellige aktiveringsindsatser påvirker deltagerne til at finde ordinær beskæftigelse. Den anvendte metode har givet mulighed for at foretage en meget præcis bestemmelse af effekterne både *under* og *efter* aktiveringen. Resultaterne af denne analyse udgør et værdifuldt supplement til de eksisterende undersøgelser af den aktive arbejdsmarkedspolitik.

Resultaterne af analyserne viser, at der i Århus Kommune er store forskelle på effekterne af de forskellige typer af aktiverings-

indsatser. Overordnet må det konkluderes, at aktiveringsforanstaltningerne generelt har yderst beskedne *beskæftigelses*effekter, og generelt giver erhvervsmæssige aktiveringsindsatser bedre resultater end uddannelsesmæssige aktiveringsindsatser. Vi finder kraftige fastholdelseeffekter for stort set alle aktiveringsindsatser, og resultaterne viser endvidere, at fastholdelseeffekterne tilsyneladende er størst for aktivering med uddannelsesindhold, hvor der ikke er nogen egentlig kontakt til arbejdsmarkedet, mens de er mindst for jobtræning. Det bemærkes således, at tidlig aktivering derfor kan være problematisk, idet man herved risikerer at fastholde personer i ledighed eller på kontanthjælp, hvor de uden en indsats ville have fundet et job selv.

Herudover finder vi, at de egentlige aktiveringseffekter efter aktiveringens afslutning er positive for aktivering med et beskæftigelsesmæssigt indhold, hvilket hovedsageligt er jobtræning. Efter at aktiveringen er ophørt, har den aktiverede altså nemmere ved at forlade kontanthjælpssystemet, end han/hun ellers ville have haft. Denne effekt reducerer dermed den efterfølgende tid på kontanthjælp. Hvad angår personer, der har afsluttet en uddannelsesmæssig aktivering, finder vi i de fleste tilfælde, at de efterfølgende effekter som hovedregel er negative, og dermed altså bidrager til at forlænge perioden på kontanthjælp.

Bolvig, Jensen og Rosholm (2002) tager skridtet videre og forsøger at beregne *nettoeffekten* på den forventede varighed i kontanthjælpssystemet af at deltage i aktivering. Nettoeffekten tager højde for, at fastholdelseeffekten virker i retning af at forlænge den samlede varighed, mens selve aktiveringseffekten kan virke i begge retninger. Vi finder, at kun deltagelse i jobtræning reducerer den forventede varighed i kontanthjælpssystemet, mens alle øvrige aktiveringsformer forlænger den markant. Denne analyse giver også mu-

lighed for at bestemme det optimale aktiveringstidspunkt, og resultaterne viser, at det for mænd vil være fordelagtigt med en meget tidlig aktivering i jobtræning, mens det for kvinder er optimalt at vente til efter ca. 6 måneder på kontanthjælp og derefter aktivere i jobtræning. Årsagen til denne forskel mellem de optimale aktiveringstidspunkter for mænd og kvinder ligger i forskelle i fastholdelseeffekter.

Andre undersøgelser (se oversigten over disse i Jensen, Larsen og Rosholm (2002)) har også vist, at den aktive socialpolitik i de seneste år har været lidet succesfuld i forhold til at bringe de svagt stillede ledige i beskæftigelse. Det har vist sig vanskeligt for kommunerne at implementere målsætningen om også at anbringe ledige med sociale og personlige problemer i aktiveringsforanstaltninger, især i foranstaltninger som har positive beskæftigelses-effekter. Herudover er der en stor andel af kontanthjælpsmodtagerne, som slet ikke deltager i aktiveringsforanstaltninger, da kommunerne har vurderet, at det ikke vil påvirke deres beskæftigelsesmuligheder.

7. Afslutning

Når det skal vurderes om den aktive arbejdsmarkedspolitik har været en succes i Danmark, så er det svært at give et entydigt svar. Umiddelbart kunne det ved blot at sammenholde udviklingen i arbejdsløsheden siden 1994 med den øgede anvendelse af en aktiv arbejdsmarkedspolitik forekomme fristende at konkludere, at den aktive arbejdsmarkedspolitik har været en »soleklar« succes. Når man kigger nærmere på de mange undersøgelser, der er lavet af effekterne af aktivering, så bliver billedet straks noget mere sløret. Det er svært at finde meget markante og entydigt positive effekter af den gennemførte politik, så vurderet ud fra den empiriske forskningsbaserede viden er det måske mest nærliggende at konkludere, at der har været tale om overvejende negative erfaringer med hensyn til at skaffe de ledige i beskæftigelse

på det ordinære arbejdsmarked. Der er dog enkelte lyspunkter, først og fremmest virkningerne af ungeindsatsen og de generelle motivationseffekter.

Kan vi lære noget af Sverige? Sverige har traditionelt været foran Danmark i anvendelsen af den aktive arbejdsmarkedspolitik. For nylig har Calmfors et al. (2002) i en oversigt over de svenske erfaringer med aktiv arbejdsmarkedspolitik konkluderet, at det svenske eksempel fra 1990'erne *ikke* kan anbefales til efterfølgelse, hvis det primære mål med arbejdsmarkedspolitikken er at skabe høj ordinær beskæftigelse. De finder nemlig, at ganske vist har den aktive arbejdsmarkedspolitik i Sverige medvirket til at reducere den åbne (registrerede) arbejdsløshed, men har samtidigt også reduceret den ordinære beskæftigelse. De konkluderer, at i Sverige har der været satset for *meget* på aktiv arbejdsmarkedspolitik, hvilket har medvirket til at reducere effektiviteten af politikken.

Også norske arbejdsmarkedsforskere (Raum, Røed og Torp (2002)) har på baggrund af den empiriske forskningsbaserede viden udtrykt skepsis over for den aktive arbejdsmarkedspolitik »lyksaligheder«. På baggrund af de norske evalueringer mener de dog ikke, at der er grundlag for at konkludere, at Norge har satset for meget på den aktive arbejdsmarkedspolitik, men omvendt giver de foreliggende forskningsresultater heller ikke entydig støtte til, at indsatsen har virket efter hensigten i Norge.

Slutteligt bør det nævnes, at der stort set ikke findes egentlige cost-benefit-analyser af den aktive arbejdsmarkedspolitik. Dette beror selvfølgelig i høj grad på de metodemæssige problemer, som optræder i forbindelse med at evaluere de beskæftigelsesmæssige effekter af den aktive arbejdsmarkedspolitik. Dette begrænser mulighederne for at sammenligne de samfundsøkonomiske omkostninger og tilsvarende gevinster ved de gennemførte ak-

tive arbejdsmarkedstiltag. Det er dog nemt at indse relevansen af sådanne analyser i lyset af, at vi betaler 20 mia. kr. uden at få nogen synderlig stor beskæftigelsesmæssig effekt ud af det. Dette burde måske føre til overvejelser over om vi i Danmark har satset for *meget* på den aktive arbejdsmarkedspolitik.

Noter

1. Det klassiske eksempel er den ufaglærte arbejder, som tager et stort kørekort, og herefter kun søger chauffør-jobs. Denne adfærd kan sagtens være optimal for den enkelte (men er det naturligvis ikke, hvis der virkelig er tale om en illusion), men den bidrager ikke til at nedbringe den individuelle eller samlede ledighed.

Referencer

- Arbejdsministeriet (2000), *Effekter af aktiveringsindsatsen*. Arbejdsministeriet, København.
- Black, D., Smith, J., Berger, M. og Noel B. (2002), Is the Threat of Reemployment Services More Effective than the Services Themselves? Experimental Evidence from the UI System. *NBER Working Paper* no. 8825.
- Bolvig, I., Jensen, P. og Rosholm, M. (2001), *Effekter af aktiveringsindsatsen i Århus Kommune*. CLS Rapport 01-01, Århus.
- Bolvig, I., Jensen, P. og M. Rosholm, M. (2002), The Employment Effects of Active Social Policy in Denmark. Working Paper, Aarhus.
- Calmfors, L., Forslund, A. og Hemström, M. (2002), Does active labour market policy work? Lessons from the Swedish experiences. *IFAU Working Paper* 2002:4, Uppsala.
- Geerdsen, L.P. (2002), Does labour market training motivate job search? A study of motivation/threat effects of labour market training in the Danish UI system. Working Paper, København.
- Heckman, J., LaLonde, R. og Smith, J. (1999), The economics and econometrics of active labour market programs, in Ashenfelter, O. og Card, D. (eds.), *Handbook of Labor Economics*, vol. 3a, North-Holland.
- Jensen, P., Larsen, J.E. og Rosholm, M. (2002), Aktivering – mål eller middel? *Samfundsøkonomen* 2002:7.

- Jensen, P., Rosholm, M. og Svarer M. (2003), The Response of Youth Unemployment to Benefits, Incentives, and Sanctions. *European Journal of Political Economy* (forthcoming).
- Martin, J. P. og Grubb, D. (2001), What works and for whom: a review of OECD countries' experiences with active labour market policies. *IFAU Working Paper* 2001:14, Uppsala.
- Raaum, O., Røed, K. og H. Torp (2002). Feil satsing i arbeidsmarkedspolitikken? Upubliseret manuskript, Frischsenteret, Oslo.
- Rosholm, M. (1994), *Effektmåling af ATB*. CLS Rapport 94-01, Århus.
- Rosholm, M. (1998). Evaluating Subsidized Employment Programmes in the Private and Public Sector. I Rosholm, M. (1998), *Modelling Transitions in the Labour Market*, PhD-Series 98-03, Institut for Økonomi, Aarhus Universitet.
- Rosholm, M., og L. Skipper (2002), Is Labour Market Training a Curse for the Unemployed? More Evidence from a Social Experiment. IZA Working Paper, Bonn (forthcoming).
- Røed, K., Jensen, P. og Thoursie, A. (2002). Unemployment duration, incentives and institutions – A micro-econometric analysis based on Scandinavian data. *Memorandum* no. 9/2002, Department of Economics, University of Oslo.
- Van Reenen, J. (2001), No more skivvy schemes? Active labour market policies and the British New Deal for Young Unemployed in context. Mimeo, University College London and Institute for Fiscal Studies, London.