

Udfordringer for det danske og europæiske arbejdsmarked

Af Niels Westergård-Nielsen, professor, Center for Corporate Performance, Handelshøjskolen i Århus og IZA, Bonn.

Dansk og europæisk arbejdsmarked står over for en række udfordringer, som kan blive afgørende for, hvordan vores velfærd udvikler sig i fremtiden. En helt afgørende betingelse er at skabe en tilstrækkelig høj økonomisk vækst og beskæftigelse. De grundlæggende faktorer for en høj vækst er dels, at borgerne uddannes så meget, at de hele tiden vil være i stand til at udvikle nye og bedre produkter, samt at arbejdsmarkedet og de øvrige markeder fungerer, således at de knappe ressourcer i form af arbejdskraft og øvrige produktionsfaktorer fungerer tilstrækkeligt effektivt. I denne artikel vil jeg kun se på de forhold, der er relateret til arbejdskraft. Der indledes med en diskussion af, om uddannelsessystemet kan levere det tilstrækkelige input. Dernæst ser jeg på, om arbejdsmarkedet er i stand til at anvende ressourcerne tilstrækkeligt effektivt eller, om der er institutionelle eller andre hindringer. Dels vil jeg se på tilgangen til arbejdsmarkedet, og dels vil jeg se på løn og incitamenter til at arbejde. Her udgør tidlig tilbagetrækning et særligt problem. Endelig vil jeg overordnet se på, om den aktive arbejdsmarkedspolitik egentlig hjælper.

Uddannelse

Den væsentligste og formentlig længstrækkende udfordring kommer fra uddannelsessystemet. I dag er vores uddannelsessystem konstant under pres fra OECD's evalueringer med hensyn til produktion af uddannelse og

omkostninger. Danmark rangerer decideret lavt i de internationale sammenligninger, om end vi er relativt gode til at give alle den samme kvalitet af uddannelse. Det bliver ofte hævdet, at den gennemsnitlige skolekvalitet spiller en betydelig rolle. Imidlertid har Hanushek, (2002) demonstreret, at den stærke vækst i USA's produktivitet i det 20. århundrede ikke er resultatet af USA's relativt dårlige generelle uddannelseskvalitet. I stedet finder han, at det åbne arbejdsmarked samt den høje kvalitet af et antal colleges og universiteter har været afgørende. Man kan derfor med rette spørge sig, om vi kan klare os på tilsvarende måde.

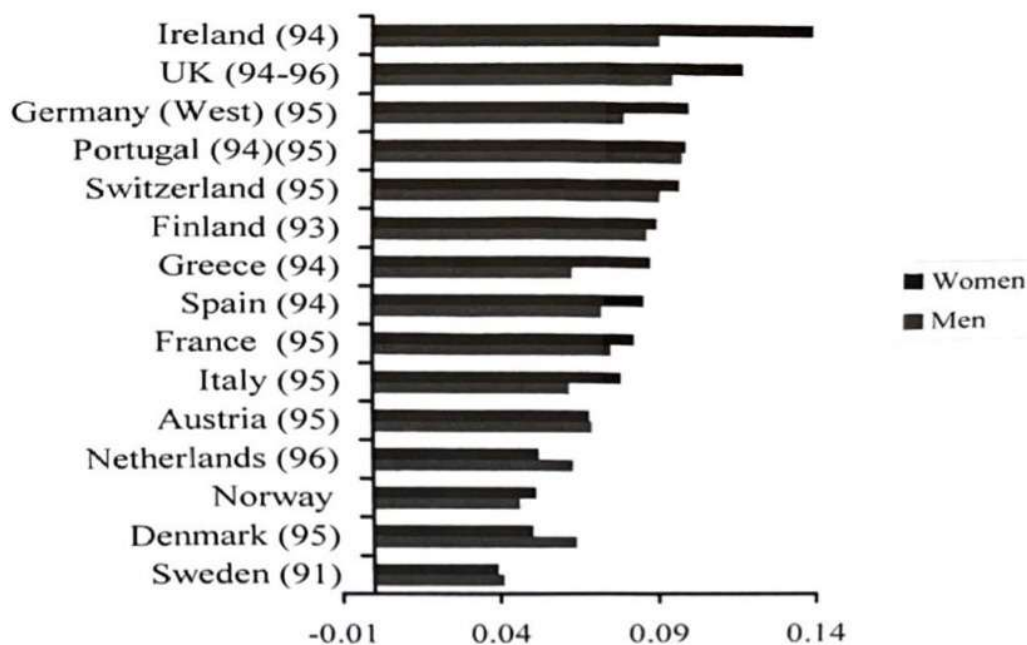
Et andet aspekt er, hvilke incitamenter den unge har i Danmark og andre lande til at tage en uddannelse udover grundskolen. I et netop færdiggjort fælles-europæisk projekt har vi undersøgt afkastet til et års yderligere uddannelse i 15 europæiske lande (Harmon et al, 2001). Afkast til et års ekstra uddannelse er defineret som det ekstra afkast i form af løn over hele livet, som den enkelte modtager ved at tage et års ekstra uddannelse. Det er således i denne sammenhæng lige meget, om vi taler om afkast til en kort eller lang uddannelse. Det viser sig, (se figur 1), at afkastet er meget forskelligt mellem landene, idet det svinger fra omkring 4% p.a. i Sverige til 10-14% i UK og Irland. Bemærkelsesværdigt er det også, at afkastet i Danmark kun er om-

kring 5%. I den sammenhæng er vi i båd med Sverige, Norge og Holland, mens fx Finland ligger tættere på et europæisk gennemsnit.

Dette relativt lave afkast har en række konsekvenser. For det første er der mindre interesse fra de unges side for at tage en uddannelse, og man ser da også, at de nævnte lande ligger relativt lavt i OECD's lister over antal med forskellige niveauer for uddannelse. For det andet betyder det lave afkast også, at danske unge ikke har særligt meget hastværk med at starte og færdiggøre uddannelse på alle niveauer. Det er her tankevækkende, at netop i de fire lande med det laveste afkast, er det udbredt at tage et eller flere sabbatår mellem gymnasium og uddannelse, mens det ikke er udbredt i UK. For det tredje betyder det lave afkast noget for, hvilke udlændinge vi kan tiltrække. Er det kun den fremtidige indkomst, der spiller en rolle, vil immigranter

vælge de lande, hvor deres komparative fordele bliver bedst aflønnet. Højere uddannede vil derfor have en tendens til at søge mod lande, hvor der er et relativt højt afkast til uddannelse, mens de, der søger større social tryghed vil tendere at søge mod lande, hvor dette er i højsædet. (Se Borjas, 1999).

En af årsagerne til det lave afkast til uddannelse er givetvis, at det offentlige i årevis har ansat broderparten med en uddannelse over lærlingeniveauet, mens det private erhvervsliv ikke har været ret dygtige til at anvende personer med en uddannelse udover lærlingeniveauet og slet ikke personer med en langvarig uddannelse. Dette er nu under langsom forbedring, men spørgsmålet er, om det ikke går alt for langsomt i forhold til de andre europæiske lande. En anden medvirkende forklaring er, at det offentlige betaler hovedparten af uddannelsen i de lande med et særligt



Kilde: Harmon, Walker and Westergaard-Nielsen, 2001.

Figur 1. Afkast til uddannelse målt som procent højere løn ved et års yderligere uddannelse.

lavt afkast, mens der i højere grad er tale om lånfinansiering i mange af de andre lande. Lønnen til de uddannede skal derfor alt andet lige være højere i disse andre lande for at tiltrække det samme antal mennesker. Men i Danmark har vi øjensynlig nået et niveau, hvor tilgangen ikke er særlig stor, og den motivationsfaktor, der ligger i at skulle lånfinansiere sit studium, har vi heller ikke. Til gengæld har alle økonomiske muligheder for at gå i gang med en uddannelse.

Imidlertid kan man ikke se isoleret på uddannelsessystemet, men man må se det i sammenhæng med, hvordan unge kommer ind på arbejdsmarkedet. Her spiller de såkaldte »jobbeskyttelsesregler« i mange lande en betydelig rolle.

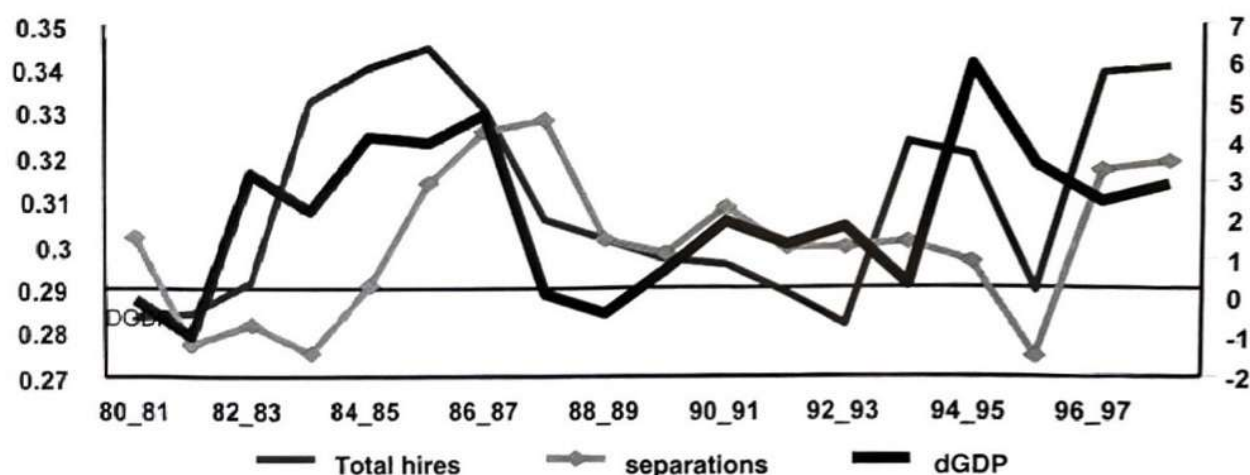
Flexibilitet i adgangen til jobmarkedet

I Europa har de fleste lande en betydelig jobbeskyttelse i form af regler, der enten forhindrer arbejdsgivere i at afskedige personale eller gør det vanskeligt eller dyrt. Sådanne regler betyder, at en arbejdsgiver vil være tilbageholdende med at ansatte nye folk, fordi han

må regne med muligheden af, at han ikke kan komme af med dem igen, hvis der bliver dårligere tider. Konsekvenserne er, at beskæftigelsen vil være lavere end, hvis der ikke var så stramme regler. Desuden vil mobiliteten mellem job være lavere, og det betyder, at arbejdskraften ikke bliver anvendt til det, den er bedst til, ligesom virksomhederne vil være mindre tilbøjelige til at anvende ny teknologi, som ville fordrø nyansættelser. I stedet vil man i højere grad satse på efteruddannelse af den bestående arbejdsstyrke. En tredje konsekvens er, at unge har vanskeligt ved at få fodfæste på arbejdsmarkedet. Dels finder man veje omkring ansættelsesbeskyttelsen i form af midlertidige ansættelser, og dels er arbejdsløsheden større for unge. Det er naturligvis mest til skade for de unge, der ofte har stor arbejdsløshed og må finde sig i midlertidige job, men det er også et problem for virksomhederne, idet de ikke får adgang til den nye viden, de unge normalt kommer med fra uddannelsesinstitutionerne.

En OECD-undersøgelse, OECD, 1997, viste meget klart, at Danmark, Schweiz og UK er

Hires and separations



Egne opgørelser baseret på IDA-data, Danmarks Statistik.

Figur 2. Personaleomsætning målt ved separationer og ansættelser samt ændringen i BNP 1980-1998.

de tre lande, der har den mindste grad af ansættelsessikkerhed. Konsekvensen i Danmark er, at vi har en betydelig medarbejderomsætning i næsten alle brancher og blandt alle aldersgrupper. I gennemsnit finder vi, at personaleomsætningen i den private sektor er omkring 29%.¹ Dette betyder, at 29% af de ansatte i en virksomhed udskiftes hvert år. Personaleomsætningen er lidt større blandt de unge i Danmark, mens den er meget større i de lande, der har en betydelig grad af ansættelsesbeskyttelse. Samtidig er personaleomsætningen der meget lavere for de øvrige aldersgrupper. I Spanien er mere end 32% af de unge således ansat på midlertidige kontrakter, mens arbejdsløsheden samtidig er meget høj for de unge (mere end 20% i mange sydlige EU-lande). Så der er ikke meget tvivl om, at jobbeskyttelse navnlig rammer de unge.

Omkostningen ved en stor jobbeskyttelse er, at man beskytter en del af arbejdsmarkedet, hvorved man skaber et typisk insider-outsiderproblem. Det udgør et betydeligt problem for økonomien, ligesom det skaber et fordelingsproblem mellem dem, der er beskyttet og de, der ikke er det. Danmark er her en undtagelse, idet fagforeningerne her formentlig har haft en opfattelse af, at mobilitet var en vigtig del af et effektivt fungerende arbejdsmarked. Til gengæld er man i Danmark dækket af en internationalt set usædvanlig høj arbejdsløshedsunderstøttelse fra stort set den første dag.

En af ulemperne ved den store medarbejderomsætning, som er beskrevet i figur 2, er, at en del af de personer, der bliver opsagte eller flytter fra et job, bliver arbejdsløse. Imidlertid viser det sig, at hovedparten (knap 2/3) af de personer, der forlader et job, finder et andet job inden for det samme kalenderår. Godt 1/3 får ikke et job inden for kalenderåret, mens kun godt halvdelen af disse bliver arbejdsløse i en periode. Årsagen er naturligvis, at en meget stor del af de, der forlader et job, gør det, fordi de har fået et bedre job et

andet sted. Fordelingen efter destination af de, der forlader et job, fremgår af tabel 1.

Tabel 1. Hvor går folk hen, når de forlader et job i den private sektor?

	Gennemsnit	Stdafv
Jobseparationer i alt	0.2908	0.0147
Job til job	0.1823	0.0176
Job til intet job	0.0857	0.0207
Heraf arbejdsløshed	0.0536	0.0107

Risikoen for at blive arbejdsløs i forbindelse med jobskift er således 1/6. Se Frederiksen og Westergaard-Nielsen, 2001.

På dette punkt har Danmark en klar fordel i forhold til de fleste andre europæiske lande uden at dette skaber en betydelig arbejdsløshed.

Løndannelse

I mange lande er den centralt forhandlede løndannelse stadig fremherskende. Problemet med en centralt forhandlet løn, som omfatter et stort geografisk eller fagligt område er, at et lønniveau, der skaber ligevægt på et delmarked, ikke nødvendigvis skaber ligevægt på andre. Resultatet er, at der i mange lande opstår store forskelle i arbejdsløshed. Dette er tilfældet i Italien, (nord-syd) og i Tyskland (øst-vest). Men argumentet gælder naturligvis også inden for et lille land.

Hvis folk med forskellig produktivitet kan aflønnes forskelligt, vil der være mere plads til at beskæftige også de, der ikke er så produktive sammenlignet med en situation med en centralt fastsat løn.

I Danmark er flere og flere kollektive overenskomster blevet afløst af mere individualiserede lønftaler i de senere år. Dette har gi-

vetvis været medvirkende til at vi ikke har store interne forskelle i arbejdsløshed, som det kendes fra de større lande. Det betyder også, at man i stigende grad er blevet i stand til at anvende nye lønformer, som sigter mod at øge produktiviteten bl.a. ved at give folk en løn, der afspejler den enkeltes, afdelingens eller hele virksomhedens arbejdsindsats, og som kan motivere til en højere arbejdsindsats.

På dette punkt er den danske økonomi formentlig relativt godt rustet i sammenligning med den europæiske.

Incitamenter

De fleste europæiske lande har grupper, som vinder meget lidt ved at gå på arbejde i forhold til at være på offentlig forsørgelse. Et fællestræk er, at de berørte grupper får en midlertidig indkomsterstattende ydelse, som bliver reduceret helt eller næsten helt, hvis de får en arbejdsindkomst. Problemet er, at modtagerne fastholdes på den offentlige ydelse, selv om mange af dem efter nogen tid ville kunne avancere til en bedre beskæftigelse. I England er det ydelser til enlige mødre, der navnlig har dette problem. Der fastholder tilskudene omkring 1 million enlige mødre. Se fx Smith, Walker and Westergaard-Nielsen, 1992 og Layard, Nickel, Koning og Westergaard-Nielsen, 2002. I Danmark er det navnlig arbejdsløshedsunderstøttelse og kontanthjælp, som skaber denne slags problemer. Således findes der store grupper på det danske arbejdsmarked, som kun vinder meget lidt på kort sigt ved at tage arbejde frem for at være på offentlig forsørgelse. Dette gælder selvfølgelig navnlig de grupper, der får relativt store indtægtsafhængige ydelser fra det offentlige, men det gælder også en del af de, der modtager 90% af den tidligere løn i dagpenge, dvs. lavtlønsgrupperne samt de fleste på kontanthjælp. Pedersen og Smith, 2002, har vist, at der er omkring 500.000 danskere, som opnår mindre end 500 kr ekstra om måneden ved at tage arbejde fremfor at gå på

offentlig forsørgelse. Selvfølgelig er det kun få, der direkte har muligheden at træffe et sådant valg. Men til gengæld er der mange flere, der kan foretage et valg vedrørende antallet af timer, som de ønsker at arbejde. Det er her en kendsgerning, at de med de laveste timelønninger på årsbasis arbejder mindre end de, der har en lidt højere indkomst osv. Således arbejdede en fuldtidsforsikret mand med en timeløn blandt de 10% laveste timelønninger i gennemsnit kun 1013 timer i 1994, hvor normalt timetal var 1687 timer. (Westergaard-Nielsen, 1998). I hele taget arbejder danskerne ikke særligt mange timer sammenlignet med andre lande, jvf Andersen, 2002. En anden gruppe er kontanthjælpsmodtagere, hvor specielt ægtepar er stillet i en situation, hvor den første ægtefælle, der får beskæftigelse, skal have en betydelig indkomst, før det kan betale sig at arbejde. Ved at nedsætte kontanthjælpen til denne gruppe er der netop gjort lidt ved dette problem.

I den offentlige debat fremstilles nedskæringer i dagpenge og kontanthjælp ofte som socialt uacceptabelt. Men for folk, der er fuldt arbejdskraft, kunne man vel lige så godt sige, at det er mere socialt uacceptabelt at have et system, der giver folk en kortsigtet gevinst ved ikke at arbejde eller at arbejde meget lidt, selvom der vil være en mere langsigtet gevinst ved at have arbejde til en lav løn, men derved få gang i den forfremmelsesproces, der følger med langt de fleste job. For folk, der af en eller anden grund ikke er fuldt arbejdskraft, eller som af anden grund ikke kan reagere på økonomiske incitamenter er sagen en anden, og de skal enten behandles for sygdomme eller/og have sociale pensioner.

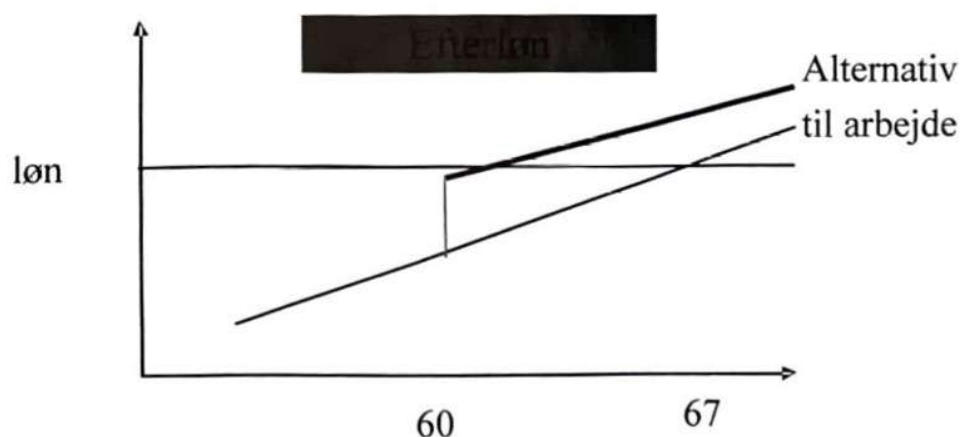
Da understøttelsen i Danmark er meget høj sammen med høj skat, er disse problemer meget store i Danmark og ikke nær så fremtrædende i andre lande med nogle få undtagelser.

Tidlig pensionering

Tidlig pensionering er overalt i EU blevet anvendt for at reducere arbejdsstyrken med den udbredte – men helt forkerte forestilling –, at det ville reducere arbejdsløsheden. Der har aldrig været god økonomi i at holde ellers raske ude fra at bidrage til samfundsøkonomien og så samtidig give dem en præmie for det. I Danmark og andre steder har den oprindelige begrundelse for at indføre efterløn formentlig også været relateret til, at man ønskede at give nedslidte arbejdere en mulighed for at opleve en del af pensionisttilværelsen. Siden er levealderen selv i Danmark steget, så dette argument tæller næppe så meget mere, ligesom efterlønnen nu også vælges af mange, der aldrig har haft hårdt og nedslidende arbejde. I de øvrige lande er nogle tilbagetrækningsprogrammer relateret til helbredsstatus, som det er tilfældet i Holland, andre til alder, som det er tilfældet i Danmark med efterløn. Kun i Tyskland har man igangsat en gradvis udskydelse af den tidlige pensionering. Forskningsresultater viser, at folk normalt ikke presses på efterløn af deres virksomhed, idet man ikke kan påvise en virksomhedseffekt, Bingley and Lanot, 2002. I stedet er det mere afgørende, hvad ægtefæl-

len gør. Det er derfor hensigtsmæssigt, at analysere overgangen til efterløn ud fra, hvad folk får ud af efterløn i forhold til andre ydelser, se An, 1999.

Økonomisk teori kan meget enkelt forklare forholdene omkring den enkeltes tidlige tilbagetrækning. I fig 3 har den enkelte en løn, som er tegnet uafhængig af alder. Desuden har den enkelte en alternativ løn, som består af værdien af fritid. Det er rimeligt at antage, at denne stiger med alderen. Så længe værdien af fritid ikke er over værdien af arbejdstid, dvs lønnen, vælger personen at arbejde. I samme øjeblik alternativet bliver bedre end lønnen, vælger man pensionering. Efterlønnen kan nu introduceres ved en kurve, som ligger ovenpå alternativlønnen. Det er nu klart, at man vil vælge efterløn på et meget tidligere tidspunkt end ovenfor. Samtidig er det også klart, at man skal give meget store præmier for at forsinke det tidspunkt, hvor folk vælger efterløn. Hvis man for alvor skal udsætte pensionstidspunktet, er det derfor nødvendigt at hæve alderen for, hvornår man kan få efterløn. Man kunne fx gøre dette gradvist, så det ikke føles så voldsomt.



Figur 3. Økonomiske forhold omkring tidlig tilbagetrækning

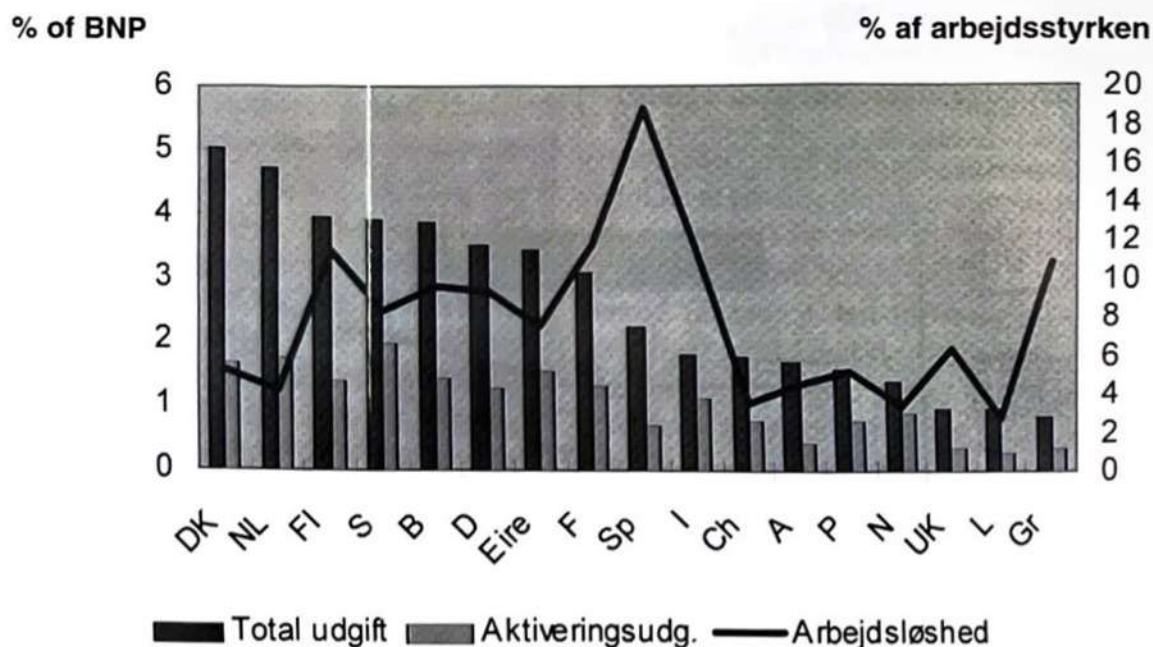
Set i europæisk sammenhæng har Danmark ikke en speciel lav pensionsalder, så der har vi ikke umiddelbart problemer. Vores problem er imidlertid, at vi har en meget stor velfærdssektor, og skal den opretholdes, må der være flere og ikke færre skattebetalere.

Aktiv arbejdsmarkedspolitik

Aktiv arbejdsmarkedspolitik er blevet et plusord i det politiske ordforråd i Danmark og overalt i EU. Hvem vil ikke hellere bruge penge på aktiv politik end på passiv politik? Hovedproblemet med den aktive arbejdsmarkedspolitik er imidlertid, at der er så få eksempler på, at man har kunnet påvise, at aktiv arbejdsmarkedspolitik har skabt en forskel. I Danmark er vi trods denne tvivl alligevel europamestre i at anvende penge på såvel aktiv som passiv arbejdsmarkedspolitik. OECD, 2001 har opgjort, at vi i Danmark anvender 1.66% af BNP på aktiv arbejdsmarkedspolitik, samt at vi anvender i alt 5% på arbejdsmarkedspolitik. Kun Sverige anvender

der mere på den aktive politik. Samtidig har vi en af de laveste arbejdsløshedsprocenter målt på den fælles måde. Lægger vi imidlertid alle de grupper til, som er på aktivering og er gået på efterløn, se Westergård-Nielsen, 2001, er billedet snarere, at vi betaler meget for, at den åbne arbejdsløshed skal være lav. Sammenlignes udgifterne til aktiv arbejdsmarkedspolitik med arbejdsløsheden, ses endvidere, at det ikke behøver at være så dyrt at opnå en lav arbejdsløshedsprocent, idet lande som Schweiz, Østrig, Portugal, UK og Luxembourg har en lavere arbejdsløshed end den danske åbne arbejdsløshed uden at have store aktiveringsudgifter.

Det værste problem dansk arbejdsmarkedspolitik står overfor, er at det er lykkedes at fjerne de fleste økonomiske incitamenter til den adfærd, der skaber størst mulig velfærd til de fleste. Der er høj understøttelse fra dag 1, denne aftrappes ikke med arbejdsløshedsvarighed og skatten er høj selv på de la-



Figur 4. Omkostninger til aktiv arbejdsmarkedspolitik, totale udgifter samt arbejdsløshed. OECD 2001.

veste indkomster. I stedet har man indført kontrolmekanismer, en meget dyr aktivering (som i betydelig grad tjener til at teste rådighedspligten) og et stort personale af beskæftigelsesvejledere, sagsbehandlere etc.

I betragtning af, hvor store omkostninger, der er forbundet med aktivering og alle kontrolmekanismerne og hvor dårlige og tvetydige resultater, der er, vil jeg foreslå at man gentænker hele ideen omkring aktiv arbejdsmarkedspolitik og udnytter de aktiveringsmetoder, der synes at virke samt øger anvendelsen af økonomiske incitamenter. For mig at se, er de mest effektive aktiveringsmekanismer en kombination af træning og jobtilbud i den private sektor. Det afgørende er, at deltagerne skal gøres motiverede til at deltage. Kursus kunne derfor tilbydes på det samme grundlag, som gælder i det almindelige uddannelsessystem. Derved får man en sand opkvalificering. Da der naturligvis er forskel på udgifterne for en ung og en familiefar eller -mor, må der suppleres med behovsbestemt støtte. Kombineres dette med en understøttelse, der er svagt faldende med længden af understøttelsesperioden, opnås at arbejdsløse får et klart signal om, at de selv bør gøre noget. Imidlertid er der grupper af personer, hvor økonomiske incitamenter ikke virker. Her må man sætte ind med vejledning, specielle træningsprogrammer og måske behandling, som beskrevet tidligere.

Konklusion

Danmark står klart over for store arbejdsmarkedspolitiske udfordringer i de kommende år. I denne artikel har jeg diskuteret nogle af udfordringerne. Som det er vist i denne artikel er Danmarks udfordringer på nogle områder af samme art som i de andre EU-lande. Tidlig tilbagetrækning er et problem i de fleste EU-lande. På andre områder har vi i højere grad vore egne problemer. Det gælder vore høje aktiveringsudgifter samt vores høje understøttelsesprocenter. Et andet punkt er, at vi i højere grad end mange andre lande har fjer-

net hovedparten af de økonomiske incitamenter til at finde arbejde med det resultat, at der skal bruges mange ressourcer på at kontrollere, vejlede og sagsbehandle. Et tredje punkt er, at vi anvender meget store summer på aktiv og passiv arbejdsmarkedspolitik, uden at man med sikkerhed kan sige, at det nytter. Ligeledes er det et problem, at vores afkast til uddannelse er relativt lavt, således at de unge kun føler en begrænset økonomisk tilskyndelse til at tage en videregående uddannelse. En medvirkende årsag er formentlig, at erhvervslivet ikke er særlig god til at anvende personer med videregående uddannelse.

Til gengæld er den manglende jobbeskyttelse i Danmark en styrke for arbejdsmarkedets funktionsevne, idet vi ikke skaber kunstige barrierer for ansættelse af unge mennesker, som det er tilfældet i andre lande. Ligeledes er der noget, der tyder på, at vores nye og mere decentrale løndannelse er en betydelig fordel for dansk erhvervsliv og beskæftigelse.

Noter

1. Personaleomsætningen i den offentlige sektor kan ikke opgøres på samme måde. Frederiksen og Westergaard-Nielsen, 2001.

Litteratur

- An, Mark Y, Bent Jesper Christensen and Nabanita Datta Gupta 1999, A Bivariate Duration Model of the Joint Retirement Decisions of Married Couples, CLS WP 1999-10, Aarhus School of Business
- Andersen, T., H. Linderoth, V. Smith og N. Westergaard-Nielsen, 2002, Beskrivende Dansk Økonomi, Forlaget Handelsvidenskab.
- Bingley, P. and G. Lanot »Employer Pay Policies, Public Retirement Programmes and the Retirement Decisions of Men and Women in Denmark«, European Economic Review, Dec 2002
- Borjas, G. »Immigration and Welfare Magnets,« Journal of Labor Economics, October 1999, pp. 607-637.

- Hanushek, E. 2002, The long run importance of school quality, NBER w9071, July 2002.
- Employment in Europe, 2001, Eurostat.
- Frederiksen, A. and N. Westergaard-Nielsen, 2001, Where did they go? CLS WP.
- J. de Koning, R. Layard, S. Nickell and N. Westergaard-Nielsen, Policies for Full Employment, London School of Economics, 2002
- OECD, 1997, Employment Outlook, OECD
- OECD, 2001, Employment Outlook, OECD
- Pedersen, P.J. and Smith, N. (2002) 'Unemployment traps: do financial disincentives matter', European Sociological Review, Vol.18, No.3: 271-88.
- Smith, N., Walker, I. and Westergaard-Nielsen, N. (1996) 'The labour behaviour of UK and Danish lone mothers', in B. Allen (ed.) Proceedings of the 10th World Conference of the International Economic Association 1992, Vol. 2, London: Macmillan.
- Westergaard-Nielsen, 1999, Wage Dispersion, Employment and Unemployment: Possible Tradeoffs, EC/DGV and OECD seminar: Wages and Employment, European Commission, 1999.
- Westergaard-Nielsen, 2001, Danish Labour Market Policy: Is it worth it?, CLS WP 01-10, Aarhus School of Business.