

Omfanget af arbejdsmarkeds- politiske foranstaltninger 1971-89

**Peder J. Pedersen, Center for Arbejdsmarkedsøkonomi
Handelshøjskolen i Århus og Økonomisk Institut, Aarhus Universitet**

1. Indledning

Arbejdsmarkedspolitiske foranstaltninger kan klassificeres og opgøres på mange måder: aktive eller passive, udbuds- eller efterspørgselsorienterede, kvantitativt eller kvalitativt orienterede etc. For nogle af disse programmer gælder, at der findes en omfattende viden, baseret på konsistente data, vedrørende omfang, fordeling, omkostninger og virkninger. Det gælder som bekendt arbejdsløshedsforsikringen, der som et passivt orienteret »program« varetager en omfattende registrering af data vedrørende den væsentligste del af arbejdsløsheden. Specielt efter indførelsen af CRAM-statistikken i 1979 findes der en uhyre detaljeret viden om arbejdsløshedens anatomi, som har dannet grundlag for en række analyser af arbejdsløshedens struktur, fordeling og virkninger. Efterlønsordningen med karakter af passivt udbudsbegrænsende program er et andet område, som er relativt godt dækket med statistiske oplysninger om til- og afgang, bestand, omkostninger etc. Den relativt gode statistikdækning er formentlig en konsekvens af tilknytningen til A-kassesystemet med den ovenfor omtalte veludviklede tradition for omfattende statistikdækning.

Når man ser på de aktive arbejdsmarkedspolitiske programmer i form af uddannelse og hele viften af beskæftigelsesprojekter og -programmer, stiller sagen sig noget anderledes m.h.t. statistikdækning. Statistikdækningen er relativt god m.h.t. arbejdsmarkedsuddannelserne, mens den er mangelfuld m.h.t. en stor del af beskæftigelsesprojekterne m.v. På basis af tilgængelig statistik er det vanskeligt at finde konsistente serier til belysning af omfang og omkostninger for disse programmer, som, bedømt ud fra foreliggende mere sporadiske data, efterhånden må være betragtelige. Heraf følger, at det er svært at foretage systematiske vurderinger af effekter af de mange programmer på dette område med benyttelse af de statistiske analysemetoder, som er nødvendige for at nå pålidelige resultater. Der er ganske vist foretaget ad-hoc evalueringer af mange konkrete enkeltprogrammer og -projekter, men analyserne præges – uden skyld hos dem der har foretaget dem – gennemgående af utilstrækkelig statistisk pålidelighed. Det har f.eks. typisk ikke været muligt at sammenligne med optimalt udvalgte kontrolgrupper eller at følge effekterne m.h.t. efterfølgende løn og beskæftigelse tilstrækkelig længe efter afslutningen af et program eller projekt.¹

I dette lille notat redegøres for et foreløbigt arbejde med at opstille en så vidt muligt konsistent serie for omfanget af aktive arbejdsmarkedspolitiske foranstaltninger dækkende de sidste ca. 20 år.

2. Omfanget af aktive foranstaltninger

De programmer, som inddrages, er arbejdsmarkedsuddannelserne, beskæftigelsesforanstaltningerne og efterlønsordningen. Arbejdsmarkedsuddannelserne omfatter specialarbejderkurserne, som bygger på en lov oprindelig vedtaget i 1960, efteruddannelseskurser for faglærte introduceret i 1965, omskolingskurser og såkaldte erhvervsintroducerende kurser for særlig udsatte grupper. De såkaldte beskæftigelsesforanstaltninger omfatter en bred vifte med arbejdstilbudsordningen for langtidsledige som den kvantitativt største og derudover omfattende en række programmer for unge arbejdsløse, iværksættertydelser, uddannelsesstilbudsordninger etc.

Udover de programmer for arbejdsmarkedsuddannelser, som er nævnt ovenfor, findes en meget bred vifte af efteruddannelses- og kursusaktivitet. Den viden, der findes om omfang m.v. for disse aktiviteter, bygger på survey-undersøgelser, mens der ikke – så vidt vides – er forsøgt opstillet konsistente serier for udviklingen over tid.

Med alle mulige forbehold er der i tabel 1 gjort et forsøg på at opstille en konsistent serie for udviklingen i omfanget af arbejdsmarkedsuddannelserne, (en delmængde af) beskæftigelsesforanstaltningerne og efterlønsordningen for årene 1971-89². Samtidig er antallet af registrerede ledige anført i tabellen.

Arbejdsmarkedsuddannelserne (AMU) blev som nævnt indført i perioden med fuld be-

skæftigelse i 1960'erne. Oprindelig var de derfor tænkt som foranstaltninger, der kunne fremme den faglige og geografiske mobilitet på et overophedet arbejdsmarked. Med et udgangspunkt, som primært var at forebygge aktuelle flaskehalse på arbejdsmarkedet, ville man vente, at aktiviteten indenfor AMU ville variere procykklisk. Den faktiske udvikling er præget af en stærk trend med en omtrentlig tredobling af aktiviteten fra 1971 til 1987. Omkring trenden ses en kontracyklisk konjunkturfølsomhed i form af stagnation eller fald i de to perioder med faldende arbejdsløshed, 1976-77 og 1984-86, mens antallet stiger kraftigt i perioder med stigende arbejdsløshed. Vurderer man uddannelsesaktiviteternes omfang i forhold til den samlede registrerede ledighed, fremstår imidlertid et noget andet billede. Det ses for det første, at uddannelsesaktiviteten i forhold til ledighedens omfang lå væsentligt højere før end efter konjunkturuomslaget i midten af 1970'erne. For det andet ses det, at den relative aktivitet ligger højere i 1980'erne end i anden halvdel af 1970'erne. Desuden er der med det relative mål for uddannelsesindsatsen ikke tegn på nogen konjunkturfølsomhed i denne. Den kontracykliske variation i det absolutte antal elevuger afspejler, at det i vidt omfang er afsætningsmæssigt svage perioder, der benyttes til efter- og videreuddannelse. AMU-direktoratets statistik indeholder oplysninger om kursisternes baggrund m.h.t. beskæftigelse hhv. ledighed, mens der ikke foreligger systematisk viden om effekterne af AMU-kurser på deltagernes efterfølgende ledighed og løn³.

De egentlige beskæftigelsesforanstaltninger er ifølge sagens natur først iværksat efter konjunkturuomslaget i 1974⁴. Tabel 1 indeholder først skøn over antallet af helårspersoner i disse foranstaltninger fra 1978. Konjunkturfølsomheden afspejles i denne serie både absolut og relativt til ledigheden i den kraftige stigning i begyndelsen af 1980'erne

Tabel 1. Registreret antal ledige og beregnet/skønnet antal helårspersoner i arbejdsmarkedsuddannelser, beskæftigelsesforanstaltninger og efterlønsordningen, 1971-89.

	Antal registr. ledige	AMU + kurser Helårs-personer	Beskæft. foranst. Helårs-personer ^a	Efterløns-modtagere Bestand	Foranst. Ialt	Ledige + foranst.	Foranst. i forhold til ledighed	Besk. foranst. i forhold til ledighed	Udd.mv. i forhold til ledighed ^b
1971	38900	2617	-	-	2617	41517	6.7	-	6.7
1972	38700	2654	-	-	2654	41354	6.9	-	6.9
1973	25400	2710	-	-	2710	28110	10.7	-	10.7
1974	57700	3050	-	-	3050	60750	5.3	-	5.3
1975	130600	3546	-	-	3546	134146	2.7	-	2.7
1976	134100	3453	-	-	3453	137553	2.6	-	2.6
1977	164000	4129	-	-	4129	168129	2.5	-	2.5
1978	190600	4810	12600	-	17410	208010	9.1	6.6	2.5
1979	161800	5297	17600	38192	61089	222889	37.8	10.9	3.3
1980	183800	6571	16300	53489	76360	260160	41.5	8.9	3.6
1981	243000	8029	24700	61918	94647	337647	38.9	10.2	3.3
1982	262800	8730	35400	70555	114685	377485	43.6	13.5	3.3
1983	283000	9613	46600	80753	136966	419966	48.4	16.5	3.4
1984	276300	9018	49000	90414	148432	424732	53.7	17.7	3.3
1985	251800	8683	40849	94820	144352	396152	57.3	16.2	3.8
1986	220400	8010	36987	99357	144354	364754	65.5	16.8	5.4
1987	221900	7912	34861	101437	144210	366110	65.0	15.7	5.4
1988	243900	8149	32041	100089	140279	384179	57.5	13.1	4.5
1989	265000	8069	-	97935	-	-	-	-	7.2

Noter:

Arbejdsmarkedsuddannelser (AMU) og kurser for arbejdsløse opgjort i antal elevuger er vist mere detaljeret i tabel 2. Finansårsdata for årene 1971-77 er ved simpel interpolation omregnet til kalenderårsdata. Ved division med 47 (antal arbejdsuger excl. ferieuger) er der omregnet til et skønsmæssigt antal helårspersoner.

Beskæftigelsesforanstaltninger, en mere detaljeret oversigt findes i tabel 3 og 4. For 1978-80 findes kun total-tal for antallet af helårspersoner i beskæftigelsesforanstaltninger. Fra 1981 er data for antal helårspersoner opdelt på antal i arbejdstilbud og antal i foranstaltninger mod ungdomsarbejdsløshed. Totaltallene for 1978-80 er skøn fremkommet ved at kombinere data for antal påbegyndelser i 1980 (Arbejdsministeriet (1982)) med data for antal helårspersoner i Hansen et al. (1988). Forholdet mellem antal helårspersoner og antal påbegyndelser i 1980 er derefter anvendt på påbegyndelsestallene for 1978 og 1979. Det er desuden skønnet, at en del af de 21.000 personer, som ifølge Arbejdsministeriet (1982) påbegynder arbejdstilbud i 1979, faktisk er påbegyndt i 4. kvartal af 1978. Konkret antages - i mangel af bedre - at 1/5 af 1979-påbegyndelserne ligger i sidste kvartal af 1978. Da varigheden af arbejdstilbud og beskæftigelsesforanstaltninger formentlig ikke er den samme, skal 1978-79 tallene også af den grund tages med flere forbehold end de øvrige tal i tabellen.

Efterlønsmodtagere, bestandstal findes først fra 1. kvartal 1981. 1979-80 findes kun data for kvartalsvis statistik for kumuleret bruttotilgang. Skøn over bestanden i 1979 og 1980 er beregnet ved at anvende lineær interpolation mellem 1 og forholdet mellem kumuleret tilgang og bestand ult. 1. kvartal 1981 på den kumulerede tilgang i de foregående kvartaler. Kilder: 1979-83 Arbejdsministeriet (1986). 1984-85 St. Eft. Arb.markedet 1988:21. 1986-89 OECD (1990) og meddelelse fra Arbejdsministeriet.

(a) Incl. personer i arbejdstilbudsordningen. (b) Incl. fra 1985 personer med uddannelsesstilbud.

og i det kraftige fald i antallet af helårspersoner fra 1984-86. En mere detaljeret oversigt over beskæftigelsesforanstaltningerne findes i tabel 3 og 4 nedenfor.

Der var spredte aktiviteter i form af mindre beskæftigelsesprojekter o. lign. i årene fra 1974 til 1977. Det var imidlertid først efter sammenbruddet af den midlertidige konjunkturstimulerende politik i 1975-76, at der i erkendelse af beskæftigelsestilbageslagets permanente karakter blev udviklet en egentlig »strategi« for en mere aktiv arbejdsmarkedspolitik. Strategien, som blev udformet i 1977, bestod af fire hovedelementer, jvf. Arbejdsministeriet (1982)

- (1) en begrænsning af arbejdsudbuddet
- (2) øget indsats indenfor efter- og videreuddannelse
- (3) en forøgelse af efterspørgselen på specifikke områder gennem særforanstaltninger for bestemte grupper
- (4) en generel forøgelse af efterspørgselen efter arbejdskraft gennem finanspolitisk styrede omlægninger af efterspørgsels-sammensætningen

Det vigtigste program indenfor det første element er efterlønsordningen med helårsvirkning fra 1979, jvf. tabel 1, som viser den meget kraftige stigning i ordningens omfang i årene indtil midten af 1980'erne. En tidlig tilbagetrækningsordning som efterlønnen har både socialpolitiske og arbejdsmarkedspolitiske perspektiver og konsekvenser. De arbejdsmarkedspolitiske konsekvenser afhænger bl.a. af i hvilket omfang programmet medfører en reduktion af den åbne arbejdsløshed dels generelt og dels på specifikke faglige delmarkeder. I en stationær konjunktursituation med given efterspørgsel efter arbejdskraft, hvoraf en given andel repræsenterer labour-hoarding i virksomhederne, vil overgang til efterløn medføre en tilsvarende nedgang i den åbne ledighed, uanset om de

konkrete personer, der går på efterløn kommer fra beskæftigelse eller arbejdsløshed. Under en beskæftigelsesnedgang, som den der var gældende, da efterlønsordningen blev introduceret i 1979 og de nærmest følgende år, afhænger den umiddelbare effekt på den åbne arbejdsløshed af virksomhedernes tilbøjelighed til at genbesætte stillinger, som bliver vakante ved overgang til efterløn. I 1979-80 fandt der genbesættelse sted i ca. 70% af tilfældene. I 1979 kom 60% og i 1980 75% af tilgangen til efterlønsordningen fra beskæftigelse. Under det ret voldsomme konjunkturtilbageslag i 1979-80 var der således ialt tale om et »gennemslag« fra efterlønsprogrammet på den åbne arbejdsløshed i størrelsesordenen ca. 80%. I perioden indtil bestanden af efterlønsmodtagere var stabiliseret i midten af 1980'erne på omkring 100.000 personer er der derfor baseret på erfaringerne fra de første år, ordningen virkede, sket et skift nedad i den åbne arbejdsløshed på ca. 80.000 personer. Med udgangspunkt i, at ordningen blev indført under en alvorlig beskæftigelseskrise, var interessen i starten forståeligt nok koncentreret om det umiddelbare gennemslag på den åbne arbejdsløshed målt ved det antal jobs, der blev nybesat som følge af ordningen. Det fulde gennemslag på den åbne arbejdsløshed svarer dog nærmere til det samlede antal efterlønsmodtagere, idet alternativet for mange ældre ville være åben arbejdsløshed eller beskæftigelse i hidtidigt job indtil normal pensionsalder i en situation, hvor efterlønnen ikke havde været til rådighed.

Efterlønsordningen har fortrinsvis virket attraktiv for ufaglærte og har derfor formentlig kun i begrænset omfang skærpet evt. flaskehalsproblemer. Den afledte arbejdsmarkedsmæssige konsekvens er derfor primært reduktionen af det generelle arbejdsløshedsniveau med de evt. konsekvenser dette vil have i en Phillips-kurve sammenhæng, jvf. Calmfors & Nymoén (1990). Indenfor ram-

merne af en insider-outsider model kan situationen alternativt karakteriseres på den måde, at efterlønsmodtagerne bliver outsiders, som ikke påvirker lønfastsættelsen for insiderne. Lønstigningstakten bliver derfor alt andet lige større, hvilket under en betalingsbalance-restriktion resulterer i en efterfølgende stigning i ledigheden. Nyttegevinsten hos efterlønsmodtagerne skal derfor ses

i forhold til nyttetabet for denne gruppe af nye arbejdsløse.

Øvrige udbudsreducerende foranstaltninger i 1977-strategien var en udvidelse af barselsorloven og en trinvis forlængelse af ferien fra 4 til 5 uger. Gennemslaget fra disse ordninger på den åbne arbejdsløshed har antagelig været beskedent. Kvantitativt betyder feriefor-

Tabel 2. Omfanget af arbejdsmarkedsuddannelser og kurser

	Arbejdsmarkedsudd. (Elevuger)			Kurser for arbejdsløse (Elevuger)						I alt elev- uger	I alt helårs- personer
	Special- arb.udd.	Efter- udd. fagl.	Om- sko- ling	EIF- U	EIFL- LL	EIFL- KV	EIFL- IV	EI- INSP	EIF- IALT		
1971	95171	23823	3650	338	-	-	-	-	338	122982	2617
1972	94045	22483	7588	615	-	-	-	-	615	124731	2654
1973	89954	31468	5128	843	-	-	-	-	843	127393	2710
1974	107861	32417	1953	1125	-	-	-	-	1125	143356	3050
1975	118341	40581	2168	5550	-	-	-	-	5550	166640	3546
1976	104005	40500	3045	14725	-	-	-	-	14725	162275	3453
1977	110802	44118	2749	31175	2693	2505	-	-	36373	194042	4129
1978	115107	52973	3822	37600	9586	6993	-	-	54179	226081	4810
1979	127435	64003	3002	42750	6903	4869	-	-	54522	248962	5297
1980	153353	69860	1971	69248	5851	8544	-	-	83643	308827	6571
1981	174737	90060	3216	86061	10882	12392	-	-	109335	377348	8029
1982	187949	97889	2101	95864	13204	13315	-	-	122383	410322	8730
1983	206079	101604	1739	106108	15596	14150	6553	-	142407	451829	9613
1984	207890	88877	1396	96494	11614	12001	5555	-	125664	423827	9018
1985	208086	91458	1641	81476	9679	10462	5291	-	106908	408093	8683
1986	212127	79658	2050	58286	9188	7219	7962	-	82665	376490	8010
1987	203846	80958	1250	54204	9423	12267	9900	-	85794	371848	7912
1988	201151	93813	1389	58596	12872	9328	1789	2049	86683	383036	8149
1989	197493	88541	1894	54313	18816	4851	287	13082	91349	379277	8069

Noter: Arbejdsmarkedsuddannelserne. Kilde: Arbejdsministeriet, div. år, St. Efterretninger, og AMU-direktoratets statistik vedrørende arbejdsmarkedsuddannelserne.

EIF-U, erhvervsintroducerende kurser for unge arbejdsløse.

EIFL-LL, erhvervsintroducerende kurser for langtidsledige.

EIFL-KV, erhvervsintroducerende kurser for kvinder.

EIFL-IV, erhvervsintroducerende kurser for indvandrere.

EI-INSP, inspirationskurser.

Kilde: Arbejdsministeriet, div. årgange og AMU-direktoratets statistik vedrørende omskoling og erhvervsintroduktion.

længelsen ganske vist en reduktion af det samlede antal arbejdstimer på ca. 2%, men gennemslaget i form af nyansættelser til kompensation for ferierende medarbejdere er formentlig kun forekommet i meget begrænset omfang i virksomheder uden mulighed for midlertidig reduktion af aktivitetsniveauet.

Indenfor det andet hovedområde, en forøget indsats inden for efter- og videreuddannelse, har udviklingen for det første haft form af en intensivering af hidtidige programmer indenfor arbejdsmarkedsuddannelserne, jvf. tabel 1. Antallet af elevuger indenfor de traditionelle arbejdsmarkedsuddannelser er, som det fremgår af tabel 2, steget til ca. det dobbelte i årene efter 1977.

Den anden hovedkategori af foranstaltninger på dette område er de såkaldte erhvervsintroducerende kurser for særlig udsatte grupper på arbejdsmarkedet. Før konjunkturuomslaget i midten af 1970'erne var der kun tale om en meget beskeden aktivitet for unge. Fra 1977 stiger aktiviteten kraftigt og når et maximum i 1983 samtidig med den åbne arbejdsløshed. Den samlede aktivitet på området svarede i 1983 til ca. 3000 helårspersoner.

Det tredje hovedområde i 1977-strategien, en forøgelse af efterspørgslen på specifikke områder gennem særforanstaltninger for bestemte grupper, er illustreret mere detaljeret i tabel 3 og 4.

Arbejdstilbudsordningen trådte i kraft ult. 1978. Umiddelbart har det først været muligt at finde separate tal for det skønnede antal helårspersoner omfattet af ordningen fra og med 1981, mens skøn over summen af det samlede antal helårspersoner omfattet af arbejdstilbudsordningen og foranstaltninger mod ungdomsarbejdsløshed paradoksalt nok foreligger fra 1979, jvf. tabel 1. Tids-

Tabel 3. Omfanget af beskæftigelsesforanstaltninger

	Arbejds- tilbud ^a	Uddannel- sestilbud	Iværk- sætter- ydelse	Ungdoms- arbejds- løshedspro- jekter ^b
Helårspersoner				
1978	-	-	-	na
1979	na	-	-	na
1980	na	-	-	na
1981	17700	-	-	7000
1982	27600	-	-	7800
1983	36100	-	-	105000
1984	35000	-	-	14000
1985	29500	840	409	10100
1986	21800	3982	1405	9800
1987	19600	4053	1008	10200
1988	19700	2714	827	8800 ^c
1989	25000	11068	5310	na

Noter: Kilde: Arbejdsministeriet, div. årgange. 1985-89, meddelelse fra Arbejdsministeriet.

(a) Skønnet total-tal for antal helårspersoner i arbejdstilbud og ungdomsarbejdsløshedsprojekter for 1978-80 findes i tabel 1.

(b) En oversigt over antallet af påbegyndelser i forskellige programmer findes i tabel 4.

(c) Skøn baseret på OECD (1990).

frister mv. har varieret i ordningen, men princippet har hele tiden været, at langtidsledige for at opretholde retten til dagpenge efter en vis periode skulle modtage et jobtilbud, i begyndelsen af 9 måneders og siden af 7 måneders varighed. Antal helårspersoner omfattet af ordningen topper i 1983 samtidig med den åbne arbejdsløshed. I 1985 blev ordningen udvidet med en uddannelsesstilbudsordning eller en iværksætterydelse som alternativer til et arbejdstilbud. Specielt i 1989 er der samtidig med den kraftige stigning i arbejdsløsheden tale om en stærk stigning i det antal personer, som er omfattet af disse ordninger.

Det omregnede antal helårspersoner i de forskellige foranstaltninger mod ungdomsarbejdsløshed når ligeledes maximum med ca. 14.000 i 1984. Der findes ikke data for antal helårspersoner indenfor de enkelte ungdomsforanstaltninger, men som det fremgår af tabel 4 kun data for det antal personer, som hvert år har påbegyndt de forskellige foranstaltninger⁵. Da den gennemsnitlige varighed af de forskellige programmer formentlig varierer betragteligt, er det ikke muligt ud fra data for påbegyndelser inden for de enkelte områder at slutte noget om deres relative betydning. Indbyrdes sammenligning af de enkelte programmer vanskeliggøres også af manglende data i nogle af årene for nogle af programmerne.

Egentlige beskæftigelses- og jobskabelsesprojekter har set under ét været aftagende igennem perioden fra godt 14.000 i 1978 til godt 9.000 påbegyndelser i 1986. Til gengæld har der været en kraftig og ubrudt stigning i antal påbegyndelser i kombinerede undervisnings- og produktionsprogrammer. Antal påbegyndelser i programmet løntilskud til unge arbejdsløse følger udviklingen i den åbne arbejdsløshed og topper i 1984. Antallet af påbegyndelser i lære- og praktikpladser med løntilskud ligger på et meget højt niveau i den periode, hvori foranstaltningen har været virksom. Det fremgår ved inspektion af tallene, at unge omfattet af denne ordning ikke er talt med i skønnet over

Tabel 4. Antal påbegyndelser i forskellige beskæftigelsesprogrammer for unge

	Jobskabelsesordninger	Beskæft. projekter	Kom. undervisnings- og produkt. programmer	Projektgrupper, færdiguddannede	Amtskomm.-kurser, unge arbejdsløse	Løntilskud, unge arbejdsløse	Løntilskud, lærepladser
Antal påbegyndelser							
1978	-	14200		165	1527	2500	7496
1979	-	13400	15	91	na	1800	7939
1980	-	12050	104	101	2055	1700	7396
1981	-	12350	362	191	2431	3610	10653
1982	-	10560	832	335	3137	7540	23696
1983		10404	1642	198	7470	14415	28848
1984		10386	2657	205	-	15780	37919
1985	7164	2700	3196	148	-	12829	30600
1986	118	11497	3517	-	-	9640	42900 ^a
1987	-	14520	na	-	-	10171	32100
1988	-	na	na	-	-	8796	-
1989	-	na	na	-	-	8775	-

Noter: Kilde: Arbejdsministeriet, div. årgange samt Arbejdsministeriet m.fl., div. årgange.

Antallet af unge i §97-foranstaltninger er ikke vist separat i tabel 4, men er inkluderet i total-tallene for ungdomsarbejdsløshedsprojekter i tabel 3. Årene 1979-82 drejede det sig om mellem 1500 og 1900 helårspersoner, jvf. Arbejdsministeriet (1983-2).

For 1983-84 og 1986 findes kun det samlede antal påbegyndelser i jobskabelsesordninger og i beskæftigelsesprojekter. Det fremgår explicit for 1986, jvf. Arbejdsministeriet (1987), mens det fremgår implicit af tallene for 1983-84.

(a) Tilskuddet halveres fra 1986.

det samlede antal helårspersoner i foranstaltninger mod ungdomsarbejdsløshed.⁶

Det fjerde punkt i 1977-strategien var som nævnt finanspolitisk fremkaldte ændringer i efterspørgselens sammensætning, som tilsigtede en stigning i den samlede beskæftigelse uden kraftige gennemslag på betalingsbalance-saldoen, den såkaldte twist-politik. Konkret blev denne del af strategien udmøntet i en række såkaldte beskæftigelsesplaner. Umiddelbart kan der findes nogle måltal for den bruttovirkning, som disse planer skulle have på beskæftigelsen. Det arbejdsmarkedspolitisk relevante tal, netto for fortrængningseffekter på andre områder, kan imidlertid ikke angives med nogen præcision. Desuden må det antages, at generelle programmer af denne type p.g.a. en endogen lønreaktion i økonomien kun har forbigående effekter på ledigheden, og derfor kun er af begrænset arbejdsmarkedspolitisk interesse. Kun i tilfælde af meget stærke hystere-

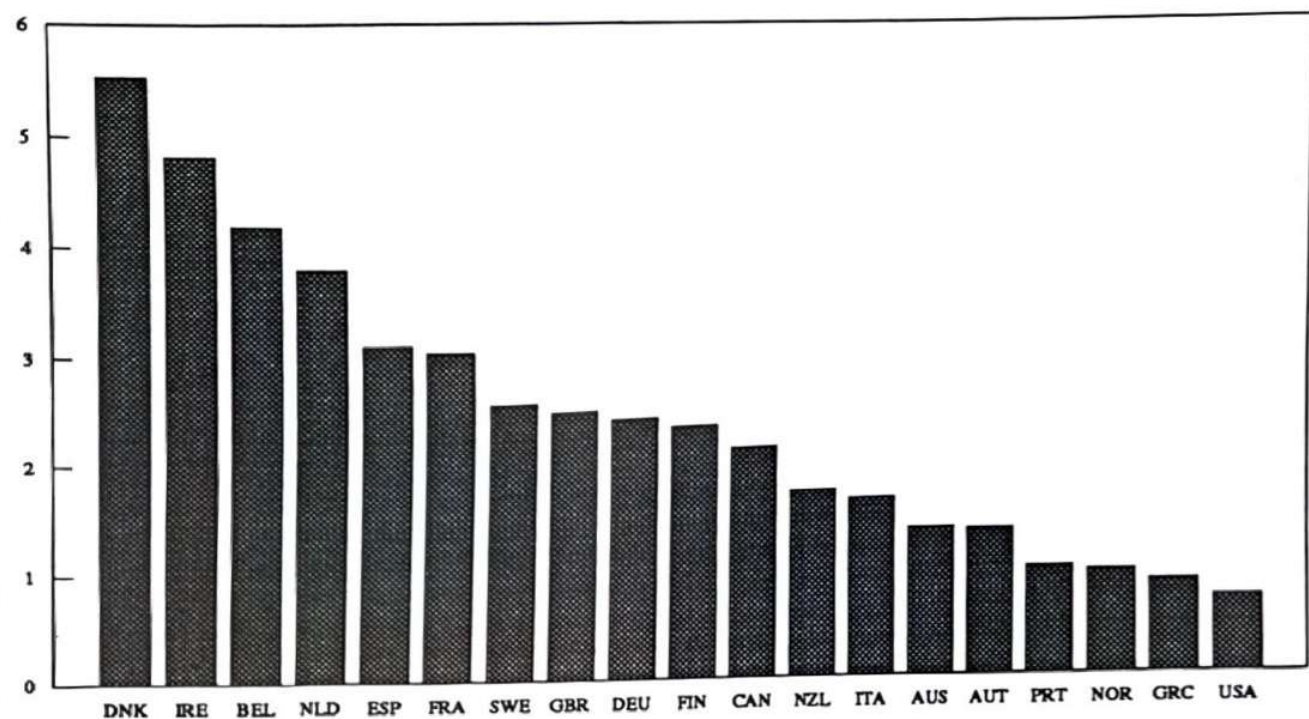
sis-effekter kan der argumenteres for, at selv relativt kortvarige stigninger i ledigheden vil have store langsigtede omkostninger. Selv i så fald vil det dog formentlig gælde, at mere målrettede programmer er mere effektive end generel twist-politik m.h.p. at undgå hysteresis-effekter.

3. Internationalt perspektiv

Som det fremgår af ovenstående afsnit, er det relativt kompliceret at nå frem til et skøn over de ressourcer, som anvendes indenfor arbejdsmarkedspolitikken. Det skyldes dels, som det er fremgået, problemer med statistikdækningen af dele af arbejdsmarkedspolitikken, og dels afgrænsningsproblemer i forhold til bl.a. uddannelsespolitik og erhvervs politik.

Med de forbehold, som følger af problemer af den type, har OECD (1988 og 1989) på basis af indberetninger fra medlemslandene

Figur 1. Udgifter til arbejdsmarkedspolitiske foranstaltninger som andel af bruttonationalindkomsten. OECD-landene. 1988.



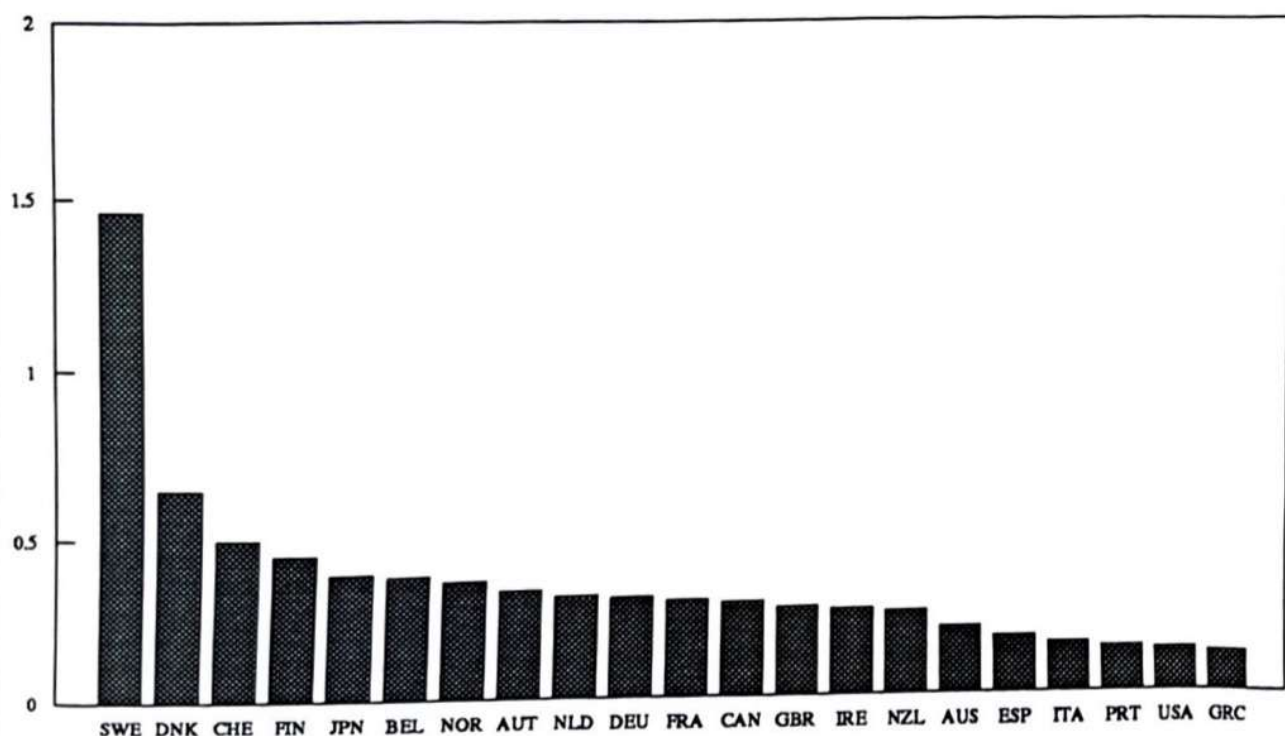
udarbejdet i princippet sammenlignelige oversigter over arbejdsmarkedspolitikken i medlemslandene for nogle år i slutningen af 1980'erne. På det grundlag skal arbejdsmarkedspolitikens omfang og sammensætning i Danmark i dette afsnit vurderes i internationalt perspektiv. De data, som anvendes, vedrører 1988, som er det seneste år i OECD-analysen.

Den samlede ressourceanvendelse indenfor arbejdsmarkedspolitikken er belyst i fig. 1, hvor de samlede udgifter til aktive foranstaltninger og kompensation for indkomstbortfald er sat i forhold til bruttonationalindkomsten⁷.

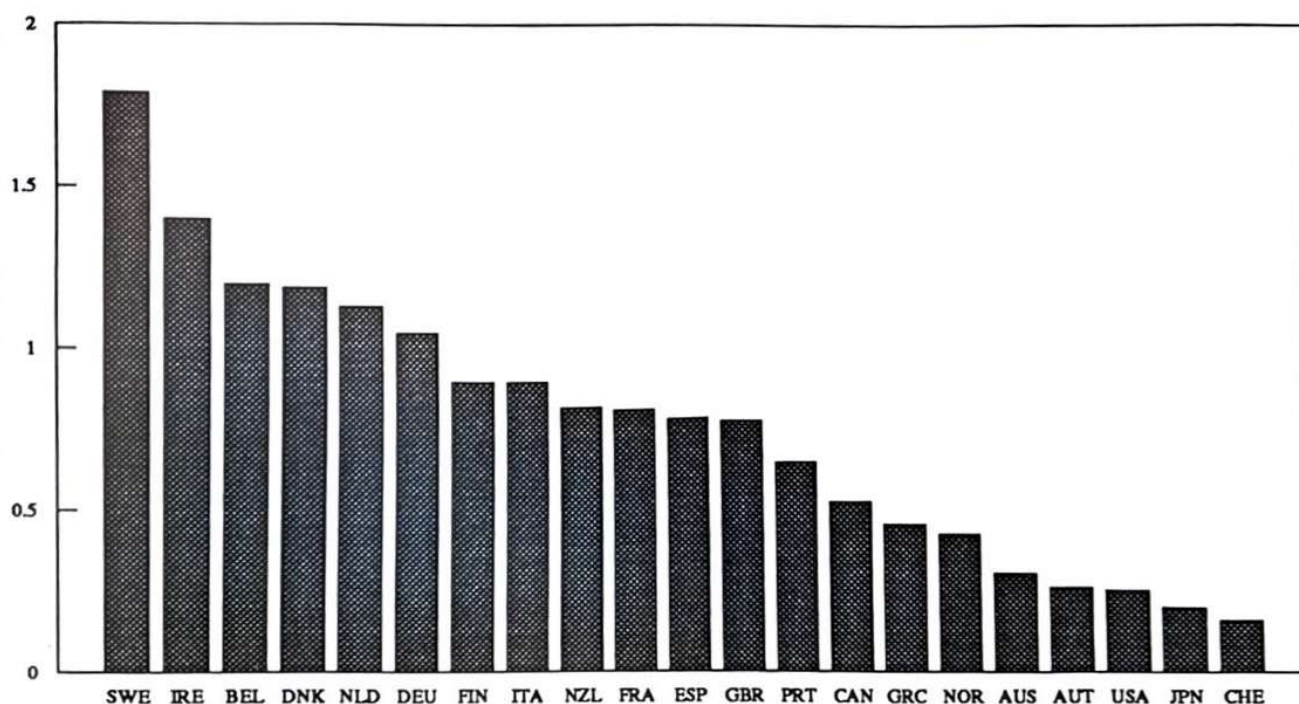
Vurderet alene ud fra de summariske tal, som illustreres i fig. 1, er Danmark det OECD-land, som bruger den klart største andel af bruttonationalindkomsten på arbejdsmarkedspolitiske formål.

Det er imidlertid åbenbart, at en sammenligning alene på basis af det summariske relative ressourceforbrug er mangelfuld. På den anden side er det ikke umiddelbart klart, hvordan tallene med rimelighed skal korrigeres m.h.p. at gøre dem mere sammenlignelige. Standard-metoden, anvendt f.eks. i Layard (1990) og i Jackman et al. (1990), består i at »deflatere« udgifterne relativt til bruttonationalindkomsten med arbejdsløshedsprocenten. Det herved fremkomne mål er udgifterne pr. arbejdsløs i procent af bruttonationalindkomsten pr. capita i arbejdsstyrken. Også dette mål er imidlertid mangelfuldt, fordi kausaliteten i en evt. sammenhæng mellem arbejdsmarkedspolitik og arbejdsløshed kan gå begge veje. Nogle lande, med Sverige som et fremtrædende eksempel, har efter alt at dømme en lav åben arbejdsløshed, bl.a. fordi der anvendes store ressourcer indenfor arbejdsmarkedspolitikken. Andre lande, med Irland som et eksempel, anvender betragtelige ressourcer indenfor

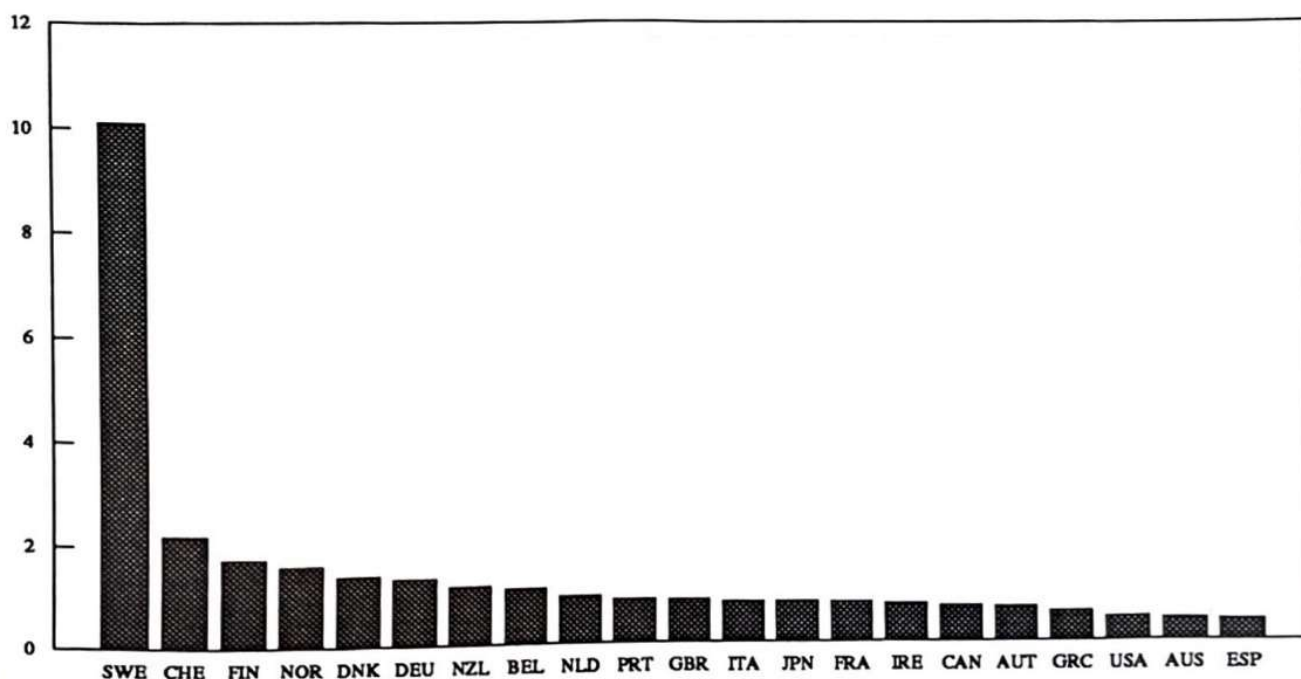
Figur 2. Udgifterne til arbejdsmarkedspolitik relativt til bruttonationalindkomsten i forhold til arbejdsløshedsprocenten. OECD-lande. 1988.



Figur 3. Udgifterne til aktive elementer i arbejdsmarkedspolitikken i forhold til bruttonationalindkomsten. OECD-lande. 1988.



Figur 4. Udgifterne til aktiv arbejdsmarkedspolitik relativt til bruttonationalindkomsten i forhold til arbejdsløshedsprocenten. OECD-lande. 1988.



arbejdsmarkedspolitikken, fordi arbejdsløsheden ligger på et meget højt niveau.

Med disse forbehold er det i mangel af bedre valgt at anvende denne summariske korrektionsmetode i det følgende. I fig. 2 vises således de samlede udgifter relativt til bruttonationalindkomsten i forhold til arbejdsløshedsprocenten.

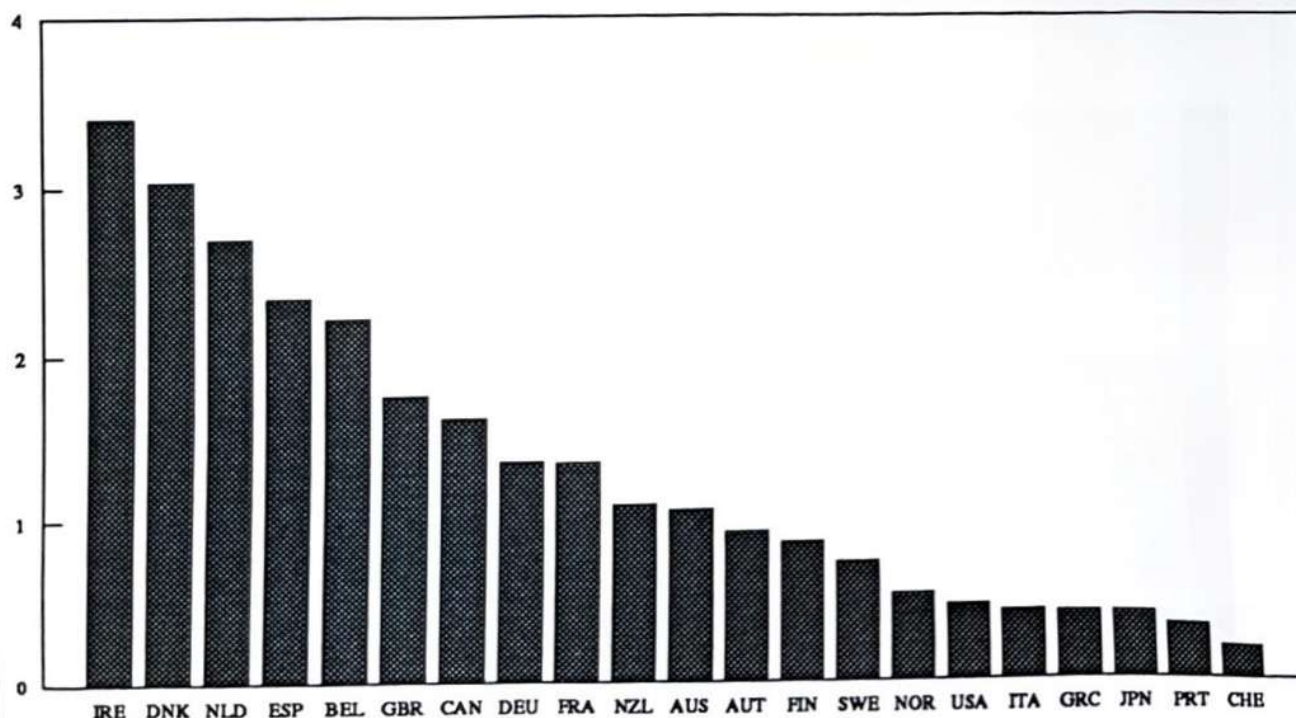
For en række lande resulterer dette, jvf. fig. 1, i anselige skift i rangordenen. Det fremgår, at Danmark efter korrektionen stadig ligger meget højt m.h.t. ressourceforbrug, men dog væsentligt lavere end Sverige.

I fig. 3 vises tilsvarende forholdet mellem udgifterne til de »aktive« elementer i arbejdsmarkedspolitikken i forhold til bruttonationalindkomsten. Det relative udgiftsniveau i Sverige, Irland og Belgien ligger højere end i Danmark. Det fremgår desuden, at den internationale spændvidde er kolossal imellem

det relative niveau i Schweiz og det ca. 10 gange højere niveau i Sverige. Interessant nok ligger arbejdsløsheden i begge disse »yderlande« i bunden indenfor OECD-området. Forklaringen er dog næppe, at den ekstremt beskedne indsats i Schweiz er lige så effektiv som den massive ressourceanvendelse i Sverige, men antagelig at arbejdsløshed i Schweiz udløser repatriering af udenlandsk arbejdskraft. I modsætning hertil har Sverige været et indvandringsland i årene, siden den internationale beskæftigelseskrise begyndte i midten af 1970'erne.

I fig. 4 vises de relative udgiftstal for de aktive elementer i arbejdsmarkedspolitikken deflateret med arbejdsløshedsprocenten. Den svenske position fremtræder her endnu mere markant sammenlignet med alle øvrige OECD-lande⁸. Den danske position i fordelingen er stort set uændret sammenlignet med positionen i fig. 3. Den relativt udbredte opfattelse af, at arbejdsmarkedspolitikken i

Figur 5. Udgifterne til arbejdsløshedsunderstøttelse relativt til bruttonationalindkomsten. OECD-lande. 1988.



Danmark er skævdelt i den forstand, at de aktive elementer er beskedne sammenlignet med den del, der kompenserer for indkomstbortfald, er således ubegrundet, når man sammenligner med situationen i andre OECD-lande. Det er kun i de øvrige nordiske lande og i Schweiz, at indsatsen målt på denne måde er større end i Danmark, og kun i forhold til Sverige er der tale om en markant forskel.

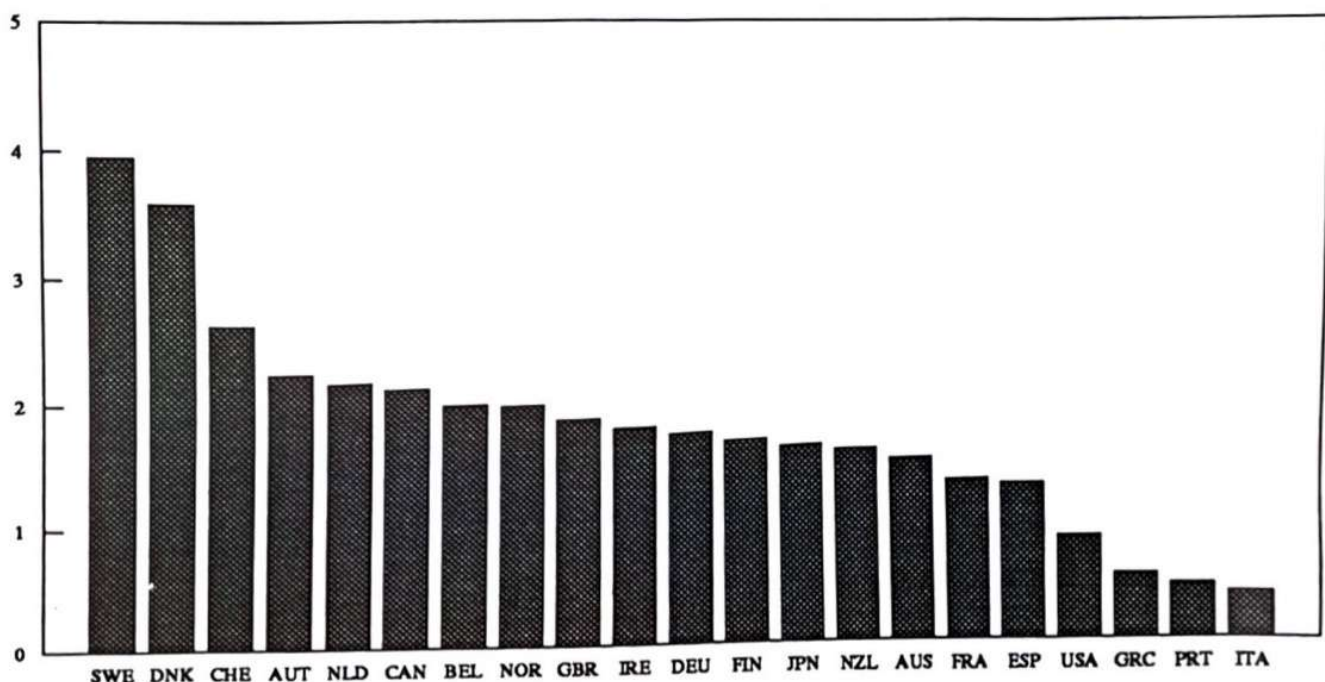
Endelig viser fig. 5 arbejdsløshedsunderstøttelsen i forhold til bruttonationalindkomsten i 1988. Andelen i Danmark er internationalt set høj og overgås kun af andelen i Irland. Sammenligninger skal imidlertid foretages med forsigtighed, fordi understøttelsesniveauet bl.a. påvirkes af skattereglerne. Således er arbejdsløshedsunderstøttelse skattefri i Vesttyskland med en heraf følgende konsekvens i form af, at man sammenligner et nettobeløb (dagpenge pr. arbejdsløs) med et bruttobeløb (bruttonationalind-

komst pr. capita i arbejdsstyrken), jvf. også sammenligningerne mellem Danmark, Holland og Vesttyskland i Dansk økonomi (1989).

I fig. 6 vises endelig dagpengeudgifterne relativt til bruttonationalindkomsten divideret med arbejdsløshedsprocenten, d.v.s. et meget summarisk mål for kompensationsgraden. Den danske position i fordelingen er stadig næsthøjest med Sverige i stedet for Irland med det højeste niveau i OECD-området⁹.

Afslutningsvis kan der være grund til to kommentarer. I den danske debat har det i de senere år ofte været fremført, at de traditionelle instrumenter i den økonomiske politik – finans- og pengepolitik – bliver stadig mindre anvendelige. Det er på det grundlag konkluderet, at vægten i den økonomiske politik med fordel kan flyttes over på bl.a. arbejdsmarkedspolitik og her specielt på mere ak-

Figur 6. Udgifter til arbejdsløshedsunderstøttelse relativt til bruttonationalindkomsten i forhold til arbejdsløshedsprocenten. OECD-lande. 1988.



tive elementer. På baggrund af den internationale sammenligning fremtræder Danmark imidlertid som et land, der allerede nu bruger arbejdsmarkedspolitikken meget intensivt. Det betyder på den ene side, at man godt kan overveje en anden vægtfordeling mellem aktive og passive elementer i politikken, men på den anden side, at der måske i lige så høj grad er brug for mere grundlæggende analyser dels af incitamentsfremmende finansieringsændringer og dels af effekterne af de indtil nu fungerende programmer indenfor arbejdsmarkedspolitikken.

Den anden kommentar vedrører landesammenligningerne i de ovenstående figurer. Bl.a. fordi landene har valgt forskellige økonomisk-politiske regimer, er det problematisk at foretage summariske sammenligninger. Ser man eksempelvis på sammenhængen mellem arbejdsløsheden og de relative udgifter til aktive elementer i arbejdsmarkedspolitikken i forhold til arbejdsløshedsprocenten alene for EF-landene, excl. de tre nye sydeuropæiske medlemslande og Luxembourg, fremtræder der et mere klart billede med det højeste ressourceforbrug i Danmark og Vesttyskland, som til gengæld har det laveste arbejdsløshedsniveau i denne landegruppe.

4. Afslutning

Indtil udgangen af 1970'erne var arbejdsmarkedspolitikken præget af en relativt passiv linie med den helt dominerende vægt på arbejdsløshedsforsikringen. Igennem 1980'erne er andre programmer steget meget kraftigt i omfang. Ved udgangen af 1980'erne svarer antallet af personer omfattet af forskellige arbejdsmarkedspolitiske programmer excl. de registrerede ledige til ca. 140.000 helårspersoner. Den kvantitativt dominerende foranstaltning er efterlønsordningen, som er stabiliseret på et niveau omkring ca. 100.000 personer. Hertil kommer godt

30.000 helårspersoner i beskæftigelsesforanstaltninger og ca. 8.000 helårspersoner omfattet af arbejdsmarkedsuddannelser og -kurser. Den kvantitativt dominerende beskæftigelsesforanstaltning er arbejdstilbud m.v. til langtidsledige, mens de traditionelle arbejdsmarkedskurser dominerer på uddannelsessiden. Målt i forhold til antallet af ledige er uddannelsesindsatsen kun steget meget svagt igennem årene med høj arbejdsløshed siden midten af 1970'erne. Målt i forhold til arbejdsstyrken er indsatsen steget relativt kraftigt.

I internationalt perspektiv er arbejdsmarkedspolitikken i Danmark særdeles omfattende, specielt når man ser på kompensation for indkomstbortfald, men også når man ser på mere aktive elementer i politikken. Som en lidt paradox-agtig slutbemærkning kan man sige, at Danmark m.h.t. arbejdsmarkedspolitisk indsats ligner de andre nordiske lande, men m.h.t. arbejdsløshedens niveau ligger nærmere de øvrige EF-lande.

Noter

1. En oversigt over en del af evalueringsarbejdet i forbindelse med foranstaltningerne mod langtidsledighed findes i Winter (1988). Der kan også henvises til Winter (1986) og specielt for ungdomsforanstaltningernes vedkommende til Winter (1987).
2. For perioden 1962-70 foreligger finansårsdata for antallet af *deltagere* i specialarbejderuddannelserne, som skønsmæssigt kan omregnes til antal elevuger, som igen kan omregnes til et skønnet antal helårspersoner.
3. Nogle foreløbige resultater på dette område fra arbejdet med et stikprøvebaseret materiale findes i Jensen et al. (1990).
4. Der fandtes egentlige beredskabs/nødhjælpsarbejder i 1950'erne og 1960'erne, men omfanget var beskedent, regionalt stærkt lokaliseret og uden bredere arbejdsmarkedspolitiske ambitioner.

5. Tabel 4 indeholder kun tal vedrørende en del af de programmer, som har været iværksat i periodens løb.
6. Kun for 1980 kan det i Arbejdsministeriet (1982) findes, at de 7.396 påbegyndelser i dette år svarer til 5.100 helårspersoner. Løn-tilskuddet til lære- og praktikpladser var forøvrigt så stort, at det ikke er umiddelbart indlysende, at unge med løntilskud regnes med i ungdomsforanstaltningerne, mens lære- og praktikpladser med (et betragteligt) tilskud ikke inkluderes.
7. Arbejdsmarkedspolitikken er i OECD-analysen opdelt i to hovedkomponenter: »aktive« foranstaltninger og kompensation for indkomstbortfald. De aktive foranstaltninger er underopdelt i arbejdsformidling, arbejdsmarkedsuddannelser, foranstaltninger for unge, direkte job-skabelse og beskæftigelsesubsidier samt foranstaltninger for invalider. Kompensation for indkomstbortfald er underopdelt i arbejdsløshedsunderstøttelse og udgifter til programmer for tidlig tilbagetrækning af arbejdsmarkeds-mæssige årsager.
8. Om man umiddelbart kan slutte kausalt fra denne position til det lave arbejdsløsheds-niveau, er et mere omstridt spørgsmål. Eks-empelvis finder Calmfors & Nymoen (1990), at den svenske arbejdsmarkedspolitik synes at have haft løninflationære virkninger, mens Björklund (1990) i en oversigt over et antal svenske studier finder, at man ikke kan forkaste en hypotese om, at deltagelse i arbejdsmarkedsprogrammer ikke forbedrer beskæftigelses-sandsynligheden sammenlignet med at have været i åben ledighed.
9. OECD-analysen inddrager udover dagpengeudgifterne også udgifter til programmer for tidlig tilbagetrækning fra arbejdsstyrken af arbejdsmarkeds-mæssige årsager. Hvis disse udgifter lægges til dagpengene vil Danmark ligge udgiftsmæssigt i toppen både med og uden korrektion for arbejdsløsheds-niveauet. Årsagen er efterlønsordningen, som udgiftsmæssigt svarer til 1.3% af bruttonationalindkomsten. Det er imidlertid svært at vurdere i hvilket omfang, andre lande har ordninger for tidlig tilbagetrækning, som statistisk klassificeres som socialpolitik og ikke som arbejdsmarkedspolitik.

Litteratur

- Arbejdsministeriet. *Arbejdsmarkedet og arbejdsmarkedspolitik*. Div. år. (Seneste udgave, 1987).
- Arbejdsministeriet m.fl. *Indsatsen mod ungdomsarbejdsløsheden*. Div. år. (Seneste udgave, 1987).
- Björklund, A. 1990. Evaluations of Swedish Labour Market Policy. *Finnish Economic Papers*.
- Calmfors, L. & R. Nymoen. 1990. *Real Wage Adjustment and Employment Policies in The Nordic Countries*. Institute for International Economic Studies. Stockholm University.
- Det økonomiske Råd. Formandskabet. 1989. *Dansk økonomi. Maj 1989*. København.
- Hansen, E.D., K. Kjærsgaard & J. Rosted. 1988. *Dansk økonomisk politik*. København.
- Jackman, R., C. Pissarides & S. Savouri. 1990. Unemployment Policies. *Economic Policy: 450-90*.
- Jensen, P., P.J. Pedersen, N. Smith & N. Westergård-Nielsen. 1990. *Arbejdsmarkedsuddannelserne 1976-86. En stikprøvebaseret beskrivelse*. Mimeo. Center for Arbejdsmarkeds-økonomi. Handelshøjskolen i Århus & Økonomisk Institut, Aarhus Universitet.
- Layard, R. 1990. *Wage Bargaining and Incomes Policy: Possible Lessons for Eastern Europe*. Center for Economic Performance. Discussion Paper No. 2.
- OECD. 1988. *Employment Outlook*. Paris.
- OECD. 1989. *Employment Outlook*. Paris.
- OECD. 1990. *OECD Economic Surveys. Denmark*. Paris.
- Winter, S. 1986. *Har beskæftigelsesordningerne været effektive?* Paper, Institute of Political Science, University of Aarhus.
- Winter, S. 1987. Implementation of Danish Youth Employment Policy, pp. 259-84 i P.J. Pedersen & R. Lund (eds.) *Unemployment: Theory, Policy and Structure*. W. de Gruyter. Berlin.
- Winter, S. 1988. *Evaluation of Measures for Combatting Long-Term Unemployment in Denmark*. Paper, Institute of Political Science, University of Aarhus.