

Trædemøllen – indsatsen mod langtidsledighed i 1980'erne

Peter Jensen og John Reib, Økonomisk Institut, Aarhus Universitet

1. Indledning

De økonomiske kriser i 1970'erne resulterer i en markant øget arbejdsløshed og samtidigt observeres, hvorledes arbejdsløshedsrisikoen er ulige fordelt blandt forskellige grupper i arbejdsstyrken. Den ulige fordeling giver sig udslag både i en ulige risiko for at blive ledig og i en efterfølgende ulige længde af ledigheden.

For nogle af de hårdest belastede ledige er deres længerevarende manglende beskæftigelse starten på en dynamisk proces mod social nedgang, som til sidst fører til førtids- eller invalidepension. I arbejdsmarkedspolitisk sammenhæng resulterer længerevarende ledighed således i tab af arbejdskraft, som måske på et senere tidspunkt bliver en mangelvare på arbejdsmarkedet.

Arbejdsmarkedspolitikken i Danmark indeholder i 1980'erne en målsætning om indsats over for særligt udsatte grupper af ikke-beskæftigede i arbejdsstyrken. Har denne indsats virket over for de 25-59 årige langtidsledige i A-kassesystemet og hvilken arbejdsmarkedspolitisk indsats er hensigtsmæssig over for denne gruppe fremover?

I denne artikel foretages en vurdering af de gennemførte arbejdsmarkedspolitiske foranstaltninger mod langtidsledighed i 1980'erne for de 25-59 årige¹. Artiklen indledes med en præsentation af en række øko-

nomiske teorier, der kan bidrage til en forklaring af langtidsledighed. Derefter beskrives og vurderes de gennemførte lovinitiativer, hvorpå resultaterne fra en empirisk analyse af langtidsledigheden præsenteres. Afslutningsvis vurderes indsatsen mod langtidsledighed i 1980'erne, og forslag til eventuelle forbedringer diskuteres².

2. Økonomiske teorier til forklaring af langtidsledighed

Individuel arbejdsmarkedsadfærd beskrives og diskuteres i stort omfang inden for den nyere teoretiske og empiriske arbejdsmarkedsøkonomi³. Nedenfor præsenteres en række mikroøkonomiske teorier, som kan forklare eksistensen af langtidsledighed på arbejdsmarkedet og give en karakteristik af de langtidsledige.

Assignmentteorien⁴ forklarer, hvorfor en arbejdssøgende placeres i et givet job fremfor i et andet, og hvorfor netop denne arbejdssøgende blandt flere besætter jobbet. Når arbejdsløshed defineres som en jobtype, kan assignmentteorien også forklare eksistensen af ledighed og heraf følgende langtidsledighed, hvis de ledige fastlåses i ledigheden.

Ud fra en antagelse om ikke fuld delelighed på hverken arbejdsgiver- eller arbejdstagerside, tilbyder den enkelte virksomhed et unikt job til besættelse og står over for en pakke af

individuelle kvalifikationer hos den enkelte arbejdsudbyder. En arbejdssøgendes beslutningsproblem består herefter i at vælge netop det job, som under forudsætning af de andre arbejdssøgendes ønsker og karakteristika maksimerer vedkommendes nytte ud fra viden eller forventninger om aflønningsforhold.

Under fuld information kan arbejdsløshedstilstanden karakteriseres som et »job« med den dårligste aflønning og med det laveste krav til de arbejdssøgendes kvalifikationer. Under ufuldkommen information opstår også ikke-optimale allokeringer som midlertidige fænomener på arbejdsmarkedet. En ledig er således en arbejdssøgende som ikke kan leve op til nogen jobkrav, en arbejdssøgende, som er presset ud i ledighed, fordi andre arbejdssøgende har bedre kvalifikationer, eller en arbejdssøgende, som opnår den største nytte ved at være ledig. Langtidsledige karakteriseres herefter som arbejdssøgende, der over en lang tidshorisont ikke matcher arbejdsgiverkrav eller vedvarende overhales af andre arbejdssøgende med bedre kvalifikationer.

I human capital teorien⁵ betragtes uddannelse som investering i arbejdskraftens produktionsevne. Uddannelse betaler sig på individniveau, når nutidsværdien af den tilbageiskonterede forskel mellem individets fremtidige merindtægter som følge af uddannelsen og individets uddannelseskostninger i alle henseender er positiv. Ved valg blandt alternative uddannelser, vælges uddannelsen med den højeste positive forskel.

Et individs human capital består af både generel og specifik human capital. Ved generel human capital menes almene færdigheder, som kan benyttes overalt på arbejdsmarkedet. Specifik human capital er derimod orienteret direkte mod en bestemt type arbejde

eller arbejdsituation. Traditionelt betragtes investering i generel human capital som lønmodtagernes investering i egen fremtidig indkomst hos uspecificerede arbejdsgivere, mens specifik human capital betragtes som arbejdsgivernes investering i fremtidig indkomst, idet lønmodtagerne ikke kan anvende de oplærte specifikke færdigheder hos andre arbejdsgivere. Denne sondring er dog ikke klar i praksis, hvor flere arbejdsgivere udbyder tilnærmelsesvis ens jobs.

Human capital degenererer, når den ikke bruges aktivt. Den specifikke human capital er mest følsom og den generelle human capital degenererer først efter længere tids ledighed. Når en ledig vender tilbage til arbejdsmarkedet generhverves den tabte specifikke human capital eller en ny erhverves, hvorefter sporene efter langtidsledigheden forsvinder helt eller delvist over tid.

Søgeteorien⁶ kan forklare, hvorfor en arbejdssøgende bevidst kan være længe om at vælge det rigtige job, og hvordan søgeintensiteten og den hastighed, hvormed den arbejdssøgende stilles over for jobtilbud, kan skabe langtidsledighed.

Søgning på arbejdsmarkedet opstår som følge af heterogenitet i arbejdsgivernes løntilbud over for arbejdsudbyderne. De arbejdssøgende foretager en omkostningskrævende søgning efter et (bedre) job under hensyntagen til søgeomkostning, søgegevinst, jobtilbuddenes ankomstintensitet og en løntilbudsfordeling. Jobtilbud karakteriseres ved deres tilknyttede løn, som fra den arbejdssøgendes synsvinkel betragtes som en stokastisk variabel fra en kendt, stabil fordelingsfunktion. Parametrenes indbyrdes variation bestemmer, hvorvidt den arbejdssøgendes sandsynlighed for at opnå beskæftigelse afhænger af, hvor lang tid vedkommende har været ledig (varighedsafhængighed), og retningen af denne eventuelle afhængighed.

Den arbejdssøgendes beslutningsproblem består herefter i at vælge netop det job, som maksimerer nutidsværdien af den arbejdssøgendes indkomst. En søgestrategi er at beregne en forventet optimal stikprøvestørrelse blandt samtlige jobtilbud og efterfølgende vælge jobbet med den højeste aflønning. En anden og mere optimal søgestrategi er at fastsætte en minimums(reservations)-løn, som forventes at give den største søgegevinst, og derefter vælge det første jobtilbud med mindst denne aflønning.

Jobtilbuddenes ankomstintensitet kan føres tilbage til en efterspørgselseffekt stammende fra varemarkedet. Man kan forestille sig en model, hvor arbejdsgiverne rangordner arbejdsudbydere i en kø med de bedst kvalificerede længst fremme og de mindst kvalificerede bagest. Herefter tilbyder arbejdsgiverne det antal jobs, som konjunktoren tillader, ned gennem rangordenen. Som konsekvens heraf vil en mindre kvalificeret arbejdssøgende ved konjunktursvingninger have en løsere tilknytning til arbejdsmarkedet end en højere kvalificeret arbejdssøgende. Denne problemstilling behandles bl.a. i teorien om dynamisk arbejdskraftefterspørgsel.

Dynamisk arbejdskraftefterspørgsel⁷ tager udgangspunkt i arbejdsgivernes omkostningskrævende tilpasning af produktionsapparatet til variationer i afsætningsforhold eller produktivitetsforhold. Ændringer i arbejdsstyrken betragtes parallelt med investeringer i fysisk produktionsapparat og omkostningerne ved tilpasning af arbejdsstyrken består herefter af tabt produktionsevne samt fyrings-, ansættelses- og oplæringsomkostninger afhængigt af den aktuelle situation.

I en verden, hvor de eksogene forhold varierer hastigere end arbejdsstyrketilpasningen kan følge med til, opnåes aldrig en stabil ar-

bejdsstyrke med aflønning i henhold til dens marginalprodukt. Tilpasningsomkostningerne gør det optimalt for arbejdsgiverne at variere arbejdsstyrken mindre end variationerne i arbejdsstyrkebehovet lægger op til. Derved skabes såkaldt »labour hoarding« under lavkonjunktur og fast overarbejde under højkonjunktur.

Da højtuddannet arbejdskraft *ceteris paribus* er relativt mere omkostningskrævende at erstatte på grund af mere specifikke kvalifikationer og en dyrere ansættelsesprocedure, motiveres arbejdsgiverne til at begrænse flow'et af højtuddannet arbejdskraft ind og ud af virksomhederne mod at øge flow'et hos den lavere uddannede del af arbejdsstyrken. Dette resulterer i »labour hoarding« af højtuddannede medarbejdere og i en gøgeungeeffekt, som presser de lavest kvalificerede medarbejdere ud i arbejdsløshed. Til gengæld tilbydes højtuddannede ledige kun nyt job under højkonjunkturer, når de forventes at kunne bruges under lavkonjunkturer, hvilket øger deres risiko for at blive langtidsledige.

3. Indsatsen mod langtidsledighed i 1980'erne

Indsatsen over for de langvarigt ledige i Akkassesystemet tager op til starten af 1980'erne alene udgangspunkt i »Lov om arbejdsformidling og arbejdsløshedsforsikring m.v.«. I årene forud har været iværksat en moratorieordning med forlænget dagpengeret til længerevarende ledige, som ellers ville falde for 26-ugers reglen. Herudover er indsatsen over for de længerevarende ledige begrænset til informationsindsamling, og indsatsen er således meget passiv. Human capital teorien argumenterer for, at de lediges kvalifikationer degenererer over tid, og teorien om dynamisk arbejdskraftefterspørgsel argumenterer for, at lavkonjunktoren mindsker behovet for ny arbejds-

kraft. Ud fra disse betragtninger og med et stift lønsystem forudser søgeteorien, at de længerevarende lediges muligheder for at komme i beskæftigelse aftager med længden af deres ledighedsperioder. Alt i alt er moratorieordningen således med til at trække de ledige med deres ikke-efterspurgte færdigheder dybere ned i arbejdsløsheden.

Begreberne »jobtilbud« og »langtidsledig« introduceres i efteråret 1978. Herefter har længerevarende ledige under 60 år ret til et jobtilbud af mindst 9 måneders varighed på overenskomstmæssige vilkår umiddelbart inden, de falder for 26 ugers reglen. Formålet med jobtilbudsordningen er på dette tidspunkt alene at genplacere de langtidsledige på det regionale arbejdsmarked. Først søges etableret relevante jobtilbud i det regionale private erhvervsliv, hvorefter kommunerne, amtskommunerne og staten skal dække det resterende behov inden for egne rækker samt offentlige institutioner.

Et jobtilbud fastholder den enkelte langtidsledige på arbejdsmarkedet, hvorved arbejdslevnen plejes, som human capital teorien lægger op til. Målsætningen om jobtilbud inden for den traditionelle beskæftigelse er dog dødsdømt på forhånd, idet den langtidsledige ellers allerede ville være beskæftiget dér, som assignment teorien foreskriver det. Dog motiveres arbejdsgiverne til ekstraordinær ansættelse af langtidsledige gennem en genoptræningsydelse på op til 40 kr./time, som compensation for en forventet ringere produktivitet. Derved designes jobs med behov for de langtidslediges kvalifikationer til en reduceret løn inden for tilskudsperioden, men ikke nødvendigvis efterfølgende. Derudover efterlades de mindst attraktive langtidsledige hos det offentlige, som ikke er gearret til beskæftigelse af langtidsledige inden for f.eks. industri og håndværk, således at disse langtidsledige placeres i jobtilbud væk fra deres traditionelle beskæftigelse med be-

skeden mulighed for genplacering på det ordinære arbejdsmarked.

Jobtilbudsordningen forbedres i efteråret 1981 med introduktionen af en selvstændig lov om jobtilbud til ledige. Dels strammes op omkring den tidsmæssige placering af jobtilbuddet til helst efter 12 måneders ledighed inden for en periode på 15 måneder og senest efter 21 måneders ledighed inden for en periode på 27 måneder, dels skal myndighederne tage den enkelte længerevarende lediges situation op til overvejelse omkring behov for uddannelse forud for et jobtilbud, og dels søges dækket op for arbejdsgivernes misbrug af tilskudsordningen.

Jobtilbudsordningen løser imidlertid ikke det strukturelle problem med uoverensstemmelse mellem arbejdsstyrkens kvalifikationer og produktionsapparatets jobkrav, men intensiverer blot søgeprocessen. Beskæftigelsen forbedres ekstraordinært i det omfang, at arbejdsgiverne ikke substituerer traditionel arbejdskraft med tilskudsarbejdskraft. Når tilskuddet efter de 9 måneder imidlertid bortfalder, vil arbejdsgiverne kun beholde de tidligere langtidsledige til overenskomstmæssig løn, hvis deres kvalifikationer svarer til andre arbejdssøgendes. Alt andet lige vil jobtilbudsansatte ifølge den dynamiske arbejdskraftefterspørgselsteori have en større mulighed for at forblive i deres stillinger efter tilskuddets bortfald, jo mere specifik human capital, der erhverves i jobtilbuddet. Denne betragtning betyder omvendt også, at ansatte i jobtilbud med lidt eller ingen specifik human capital har en relativt høj risiko for at blive sendt tilbage i arbejdsløshed efter endt jobtilbud.

Den passive indsats over for de langtidsledige bliver med diverse forbedringer af jobtilbudsordningen i første halvdel af 1980'erne mere aktiv. I 1982 får de langtidsledige i jobtilbud mulighed for at indarbejde op til 2

måneders kompetencegivende uddannelse i jobtilbuddet og i sommeren 1985 introduceres begreberne »uddannelsesyddelse« og »iværksætteryddelse«. Samtidig afløses retten til mere end ét jobtilbud ud fra givne kvalifikationer af en tidsubegrænset dagpenget.

Langtidsledige kan i stedet for jobtilbud få en uddannelsesyddelse af dagpengestørrelse i op til 2 år eller indtil skæringsdatoen for 26-ugers reglen, når de deltager i mindst 12 måneders kompetencegivende uddannelse. Iværksætteryddelsen gives i op til 3 ½ år ved etablering af selvstændig virksomhed og maksimalt indtil et år efter skæringsdatoen for 26-ugers reglen. Iværksætteryddelsen udgør 50 % af den maksimale dagpengesats. For begge ydelser gælder, at eventuel supplerende indkomst modregnes efter de gældende regler for biindkomst i dagpengesystemet.

I praksis resulterer den nye indsats i en sortering blandt de længerevarende ledige på arbejdsmarkedet. Enten bliver de varigt beskæftigede, omskolede med bedre muligheder for varig beskæftigelse, starter selvstændig virksomhed, eller også står de i tomgang med degenerering af deres kvalifikationer som resultat. De bedst kvalificerede længerevarende ledige kan maksimalt opholde sig som ledige i dagpengesystemet i enten 5 år inklusiv et 9 måneders jobtilbud med løn og efterfølgende uddannelsesyddelse eller 6 år, hvis de i stedet for uddannelsesyddelse vælger iværksætteryddelse⁹. Det er herefter op til bi-standssystemet at vurdere, om de dårligst kvalificerede længerevarende ledige, som ikke gennemfører et af de nye initiativer, skal revalideres og sendes tilbage på arbejdsmarkedet, tildeles sociale pensioner eller overlades til et spinkelt håb om ved egen hjælp at komme i beskæftigelse.

De præsenterede økonomiske teorier ser alle manglende uddannelse som en begrænsende

faktor i de lediges muligheder for at opnå beskæftigelse. Uddannelsesyddelsesordningen burde derfor være en succes, men antallet af ydelsesmodtagere begrænses på forhånd kraftigt af, at de ledige skal optages på uddannelsesinstitutionerne i konkurrence med traditionelle uddannelsessøgende, hvor tidligere uddannelsesforløb vægter væsentligt mere end færdigheder fra arbejdslivet. Ordningen er således kun en hånds-rækning til en minoritet af bedre kvalificerede langtidsledige.

Selvom assignmentteorien betragter de længerevarende lediges kvalifikationer som overflødige i lønmodtagerform i den etablerede produktion, kan en længerevarende ledig selv udfylde en niche under forudsætning af gunstige afsætningsforhold. Iværksætteryddelsesordningen er derfor kun et reelt tilbud til de få, inden nicherne er fyldt op.

I december 1988 vedtages i Folketinget en lov med undertitlen »Forstærket indsats mod langvarig ledighed« med ikrafttræden den 1. januar 1989. Den forstærkede indsats består i en øget motivation af de længerevarende ledige til at tage imod uddannelses- eller iværksætteryddelse, idet de nu kan falde tilbage på et jobtilbud nr. 2. Desuden tilbydes uddannelses- og iværksætteryddelsesordningerne tidligere i ledigheden i overensstemmelse med human capital teoriens betragtninger om degenererende færdigheder, og ydelsernes varighed forlænges.

Med fuld virkning fra den 1. januar 1991 introduceres et nyt begreb, »uddannelsestilbud«, til 25-50 årige længerevarende ledige. Disse har herefter ret til et erhvervskompetencegivende uddannelsesforløb af op til 2 ½ års varighed med udgangspunkt i deres egne forudsætninger og arbejdsmarkedets behov.

Som bindeled mellem erhvervsintroducerende kurser og eventuel beskæftigelse eller uddannelse inden for det ordinære uddannelsessystem etableres på de regionale uddannelsesinstitutioner særlige uddannelsesstilbud (UTB) af typisk 3-6 måneders varighed. Formålet med UTB-forløbene er at opnå det højest mulige kompetenceniveau inden for et valgt område. Kompetencen omfatter både rent faglige kvalifikationer og brede almene evner, som sikrer den enkelte deltager en større fleksibilitet på det ordinære arbejdsmarked. Hvert UTB-forløb består af tre faser, henholdsvis en introduktionsdel, hvor deltagerne motiveres til at fuldføre, en kompetencegivende del med relevante uddannelseselementer og en afsluttende del med seriøs arbejdsmarkedsintroduktion.

Indsatsen over for de længerevarende ledige i A-kassesystemet er nu aktiv fremfor passiv over for de bedre kvalificerede længerevarende ledige. Efterhånden er jobtilbud, uddannelses- og iværksætterydelse samt uddannelsesstilbud integreret i en målrettet individorienteret indsats. Denne opprioritering af de bedre kvalificerede i den arbejdsmarkedspolitiske indsats kan retfærdiggøres ud fra en overordnet resultatbetragtning om at opnå så mange placeringer på det ordinære arbejdsmarked efter indsatsen som muligt med udgangspunkt i de begrænsede ressourcer. Det er derefter op til det sociale systems ekspertise at imødekomme de dårligst kvalificerede længerevarende lediges særlige behov for støtte.

4. Empiriske undersøgelser af langtidsledigheden

Som et yderligere bidrag til vurderingen af den førte arbejdsmarkedspolitik til bekæmpelse af langtidsledighed i det seneste årti, har vi foretaget en empirisk analyse af langtidsledigheden. Der er foretaget to slags multiple statistiske analyser, henholdsvis en logi-

stisk analyse af langtidsledighedens incidens i perioden 1980-1986 og en varighedsanalyse af ledigheden for perioden 1980-1984¹⁰.

Den logistiske analyse viser hvilke baggrundsfaktorer hos arbejdsudbyderne, der påvirker deres sandsynlighed for at blive langtidsledig, påvirkningens retning samt faktorernes indbyrdes styrke. Resultaterne bidrager til vurderingen af lovinitiativerne omkring de langtidsledige ved en afdækning af initiativernes relevante målgruppe. Derudover fremhæves en række baggrundsfaktorer hos længerevarende ledige, som er væsentlige at ændre eller være opmærksomme på gennem offentlig indsats, hvis disse personer ikke skal blive eller forblive langtidsledige¹¹.

Varighedsanalysen viser først og fremmest, hvordan længden af de arbejdsløses ledighedsperioder påvirker deres sandsynlighed for at bevæge sig fra arbejdsløshed til beskæftigelse. Desuden fremhæves hvilke baggrundsfaktorer, der påvirker længden af ledighedsperioderne, påvirkningens retning og de enkelte variabelers styrke. Som et specielt relevant punkt i forbindelse med langtidsledighed inddrages i varighedsanalysen variabler for et afsluttet offentligt eller privat jobtilbud. Herved opnås et bidrag til en evaluering af effekten af jobtilbuddene for de personer, der bliver ledige igen efter at have afsluttet jobtilbuddet. Varighedsanalysen bidrager endvidere med forslag til, hvornår det offentlige bør iværksætte initiativer til fremmelse af de lediges bevægelse fra arbejdsløshed til beskæftigelse for at imødegå længerevarende ledighed¹².

De empiriske analyser er foretaget på basis af data fra Danmarks Statistik, der også er anvendt i en række andre analyser fra Center for Arbejdsmarkedsøkonomi. Til analysen af langtidsledighed er der benyttet en longitudinal stikprøve indeholdende oplysninger

om ca. 3500 CRAM-registrerede personer i perioden 1979-1986. Af forskellige datamæssige årsager er selve analyseperioderne dog begrænset til det ovenfor nævnte. De anvendte data indeholder ikke oplysninger om, hvorvidt personerne har fået et jobtilbud eller har fuldført et jobtilbud. Ud fra de ugentlige ledighedsgrader konstrueres dels en indikatorvariabel for langtidsledighed (svarende til, at personerne har været berettiget til jobtilbud) og dels en variabel, der angiver, om personen har afsluttet et jobtilbud og efterfølgende er vendt tilbage til ledighed.

5. Resultater om langtidsledighedens incidens

De forklarende faktorer i analysen af langtidsledighedens incidens er udvalgt til at repræsentere markedssituationen generelt og strukturen på de enkelte delarbejdsmarkeder samt arbejdsgivernes ansættelses- og afskedigelseskriterier. På grund af datamaterialets registerbaserede natur har det ikke været muligt at inddrage de arbejdsøgendes egne ønsker og præferencer i analysen.

Formålet med denne analyse er at udpege en række karakteristika hos de langtidsledige i forhold til de ikke-langtidsledige, hvorved målgruppen for de offentlige initiativer afdekkes sammen med de faktorer, der især påvirker risikoen for langtidsledighed. Der er estimeret separate modeller for de to køn opdelt på forskellige aldersintervaller. Resultaterne heraf viser visse gennemgående træk, men også store forskelle mellem de forskellige grupper.

Der ses således store forskelle mellem de yngste og de ældste arbejdstagere bl.a. som følge af generationseffekter, der giver sig udslag i betydningen af uddannelsesniveaut for risikoen for langtidsledighed. Et generelt træk er, at de forklarende faktorer spiller en større rolle for de unge (25-29 årige) end for de

øvrige. De 25-29 årige synes derfor at være mere følsomme over for ændringer i markedssituationen og arbejdsgivernes ansættelses- og afskedigelseskriterier, hvorimod de ældres langtidsledighed må antages at ramme mere tilfældigt eller at være en følge af uobserverbare personlige karakteristika. Konjunkturforholdene slår ikke særligt kraftigt igennem i analysen, men der er en tendens til, at konjunkturerne virker modsat på de to køn. For mænd synes der generelt at være øget risiko for langtidsledighed som følge af en dårlig konjunktur, mens risikoen for kvinderne ikke påvirkes signifikant af konjunkturforholdene.

Erhvervsmæssigt tilhørsforhold og A-kasse tilhørsforhold viser sig at være meget væsentlige faktorer bag langtidsledighed. Tilknytning til den offentlige sektor er med til at øge risikoen for langtidsledighed, ligesåvel som KAD's og SID's A-kasser udpeges som højrisiko-områder. En geografisk opdeling i hovedstadsområdet og resten af landet viser derimod ingen signifikant sammenhæng med risikoen for langtidsledighed, når der kontrolleres for de øvrige forklarende faktorerers effekter.

Analysen udpeger også en række »restgrupper« på arbejdsmarkedet med en særlig høj risiko for langtidsledighed. Det drejer sig for mændenes vedkommende om 25-29 årige med en uafsluttet gymnasial uddannelse eller med kun 7 års skolegang, og for kvindernes vedkommende om unge enlige mødre. Forudgående ledighed er en vigtig faktor, der medfører en forøget risiko for langtidsledighed, mens størrelsen af tidligere lønindkomst og arbejdserfaring reducerer risikoen. Herved observeres, at det primært er de grupper, der i forvejen er svage på arbejdsmarkedet, der rammes af langtidsledighed.

Konklusionen af den logistiske analyse i en arbejdsmarkedspolitisk sammenhæng er, at

målgruppen for den offentlige indsats mod langtidsledighed er yderst inhomogen. Denne heterogenitet peger i retning af et behov for en individuel indsats ud fra den enkeltes behov og forudsætninger.

6. Varighedsanalysens resultater

I varighedsanalysen inddrages yderligere en variabel, der angiver, om personen har afsluttet et offentligt eller privat jobtilbud umiddelbart forud for en ledighedsperiodes start. Dette giver en mulighed for at vurdere, hvilken effekt det har for den efterfølgende ledighed at have gennemført et jobtilbud. Den anvendte variabel definerer imidlertid kun den gruppe, hvor jobtilbuddet ikke afsluttes med fortsat beskæftigelse men med arbejdsløshed. Varighedsanalysen afslører således på dette punkt kun forskelle mellem ledighedsperioder umiddelbart efter et jobtilbud og alle øvrige ledighedsperioder.

Analysens resultater viser, at et afsluttet jobtilbud har en væsentlig betydning for den efterfølgende ledighedsperiode, således at et afsluttet jobtilbud signifikant øger den forventede længde af en efterfølgende ledighedsperiode. Der er en tendens til, at effekten er størst fra private jobtilbud. Forklaringen på dette skal formentlig findes i de signal-effekter, der er knyttet til den situation at være blevet arbejdsløs ved afslutningen af et jobtilbud i den private sektor. I den offentlige sektor er det »normalt«, at jobtilbud afsluttes med afskedigelse, hvorimod en tilsvarende situation i den private sektor kan opfattes som et kraftigt signal om negative egenskaber eller manglende kvalifikationer hos den langtidsledige.

Det skal igen fremhæves, at de ovennævnte resultater kun vedrører personer, der bliver arbejdsløse umiddelbart efter at have afsluttet deres jobtilbud. Der sker imidlertid en kraftig selektion blandt de langtidsledige,

der har haft et jobtilbud i den private sektor. Tidligere undersøgelser¹³ peger nemlig på, at chancerne for at opnå efterfølgende varig beskæftigelse er størst for de langtidsledige, som har gennemført et jobtilbud i den private sektor.

Effekten på senere ledighedsperioder er også undersøgt i varighedsanalysen. Senere ledighedsperioder er her defineret som ledighedsperioder, der startes i året efter, at jobtilbuddet er afsluttet, og dermed er der tale om mindst den 2. ledighedsperiode efter jobtilbuddets afslutning. Analyseresultaterne viser her en svagere sammenhæng, men dette kan tildels tilskrives forholdsvis få observationer af denne type.

Varighedsanalysen fremhæver i øvrigt en række forhold, som er væsentlige at ændre eller at være opmærksom på ved udformningen af en fornuftig politik til bekæmpelse af langtidsledighed fremover. Som et gennemgående træk findes der i alle de estimerede modeller negativ varighedsafhængighed, således at sandsynligheden for overgang fra ledighed til beskæftigelse aftager med den tid, personen har været ledig. Denne sandsynlighed aftager som regel meget i begyndelsen af ledighedsperioden og efter ca. 1 års ledighed er faldet yderst beskedent¹⁴. Der er i denne sammenhæng tale om *uafbrudt* ledighed. Derfor skal den offentlige indsats mod langtidsledighed sættes ind tidligere i ledigheden, når den akkumulerede ledighed benyttes som kriterium, således som det er tilfældet i jobtilbudsordningen og i uddannelses- og iværksætterordningerne.

Blandt de øvrige resultater fra varighedsanalysen kan det nævnes, at det betyder en del for overgangssandsynlighederne at være enlig forælder. Der observeres en interessant forskel mellem konsekvenserne for mænd og kvinder. For mændene ses en positiv effekt, mens der for kvinderne ses en negativ effekt.

Forklaringen på en negativ effekt på overgangssandsynligheden for enlige mødre kan søges i et imageproblem over for arbejdsgiverne som følge af forventet større fravær fra arbejdet. Den danske praksis med tildeling af forældremyndighed til kvinder som det mest naturlige og kun til mænd, når disse er væsentligt bedre kvalificerede end kvinderne, fremmer en selektion blandt mændene, hvorefter enlige fædre har en stærkere position på arbejdsmarkedet end andre mænd i gennemsnit. At være enlig uden børn øger overgangssandsynligheden for kvinderne, men mindsker den for mændene. Her kan der igen argumenteres for et imageproblem for enlige mænd (uden børn).

Som et generelt resultat svarer retningen på de estimerede koefficienter i varighedsanalysen overens med resultaterne fra den logistiske analyse. Derfor understøttes en betragtning om, at det med enkelte undtagelser er de samme faktorer, som påvirker længden af ledighedsperioderne og risikoen for langtidsledighed. Der er dog noget større forskel i de enkelte faktors påvirkning af varigheden, når der ses på resultaterne fra den køns- og aldersopdelte varighedsanalyse.

7. Diskussion

Siden slutningen af 1970'erne og op igennem 1980'erne har arbejdsmarkedspolitikken i forbindelse med dagpengesystemet indeholdt en række initiativer over for de 25-59 årige langtidsledige. Disse initiativer har omfattet en jobtilbudsordning og en uddannelses- og iværksætterydelsesordning. Dagpengesystemet og de tilhørende ordninger har især i begyndelsen af 1980'erne haft karakter af et passivt forsørgelsessystem, hvis primære formål har været at sikre de langtidsledige andel i overførselsindkomsterne via dagpengene fremfor via bistandshjælp. Specielt de svagest kvalificerede langtidsledige har i praksis oplevet, at det ene jobtilbud blot er

blevet efterfulgt af det næste uden udsigter til en forbedret ordinær beskæftigelsessituation. Dette har mere haft karakter af dårlig tilrettelagt socialpolitik end af fornuftig arbejdsmarkedspolitik.

Den førte arbejdsmarkedspolitik over for de forsikrede langtidsledige i 1980'erne frem til den forstærkede indsats mod langvarig ledighed sidst i 1980'erne lider af dens tilknytning til dagpengesystemet. Det er karakteristisk for dagpengesystemet, at det som udgangspunkt skal sikre en indbyrdes formel lighed mellem de forsikrede arbejdsmarkedsdeltagere med lige muligheder for deltagelse i en række tilbud til forbedring af deres beskæftigelseschancer, når de er i alvorlige beskæftigelsesmæssige problemer. Efterhånden som ledigheden op gennem 1980'erne forværres, fastholdes de langtidsledige i A-kassesystemet som allerede nævnt med udsigtsløse offentlige jobtilbud. Samtidigt introduceres i sidste halvdel af 1980'erne en ordning omkring uddannelses- og iværksætterydelse, som i princippet er for alle langtidsledige, men som i praksis er mest attraktiv for de langtidsledige, som i forvejen har de bedste forudsætninger for at komme i beskæftigelse igen. Ligeledes har de bedre kvalificerede langtidsledige været placeret i jobtilbud i den private sektor, hvor chancerne for efterfølgende varig beskæftigelse er størst, mens de svagt kvalificerede langtidsledige typisk har modtaget jobtilbud i den offentlige sektor. Denne selektion betyder, at risikoen for at opleve efterfølgende ledighed er størst for personer, der har afsluttet et offentligt jobtilbud, mens der er en tendens til, at varigheden af en efterfølgende ledighedsperiode er længere for personer, der har afsluttet et privat jobtilbud. Man kan således med rette karakterisere denne arbejdsmarkedspolitik over for flertallet af de langtidsledige som en trædemølle med megen aktivitet men ingen væsentlig bevægelse.

Der har i løbet af 1980'erne været et klart skift fra en passiv til en aktiv arbejdsmarkedspolitik over for de langtidsledige. I overensstemmelse med de økonomiske teorier og de empiriske resultater er indsatsen over for de langtidsledige forstærket fra 1989 med bl.a. forbedrede muligheder for at hjælpe de ledige tidligere i deres ledighedsforløb og en kraftig udvidelse af den uddannelsesmæssige indsats. Thaulow (1991) har foretaget en foreløbig evaluering af denne forstærkede indsats og finder, at især den øgede uddannelsesmæssige indsats har båret frugt, mens jobtilbuddenes virkning er langt mindre.

Mikkelsen (1991) påviser, at der på det danske arbejdsmarked findes en kraftig koncentration af den »tunge« ledighed på en lille, men ikke ubetydelig, gruppe af arbejdsstyrken, der i årevis er ledige og som har særdeles svært ved permanent at slippe ud af ledigheden. Dette er i overensstemmelse med resultaterne af vores empiriske analyse. Langtidsledighed kan skyldes, at den arbejdssøgende ikke er i stand til at bestride et job på grund af manglende uddannelse eller mange års dequalificerende ledighed. Udover den dequalificerende effekt kan ledigheden også have en stigmatiserende effekt, hvilket betyder, at ledigheden af arbejdsgiverne opfattes som et signal om en dårlig og lavproduktiv arbejdskraft. Derved bliver ledigheden i sig selv en hindring for at opnå beskæftigelse.

En yderligere intensivering af job- og uddannelsesstilbudsordningen kan benyttes til at sikre, at de arbejdsløse ikke dequalificerer sig mere end højst nødvendigt, og kan via indholdet i job- og uddannelsesstilbuddene også medvirke til, at stigma-effekter undgås. Hvis der gives et job- eller uddannelsesstilbud efter 1/2-1 års arbejdsløshed, kan dette samtidigt muliggøre en reduktion af den maksimale længde af dagpengeperioden. Denne kan dermed gøres væsentligt kortere end de nu-

værende 2 ½ år. Job- eller uddannelsesstilbuddet skal samtidigt udgøre et krav, således at retten til dagpenge mistes, hvis ikke den arbejdsløse tager imod tilbuddet. Herved opnås et system, der har store lighedspunkter med den svenske aktive arbejdsmarkedspolitik.

Det er svært at sige præcist hvornår i ledighedsforløbet, der skal gives et job- eller uddannelsesstilbud eller i øvrigt gøres en indsats for at modvirke eller undgå længevarende ledighed og dennes negative konsekvenser. Dels skal det naturligvis ikke ske for tidligt, idet de ledige skal have tid til selv at søge og finde et passende job. Dels skal det ikke ske for sent af hensyn til det tab af erhvervsevne og -kvalifikationer, der foregår under længevarende varighed, og af hensyn til stigma-effekter. Den gennemførte empiriske analyse viser imidlertid, at efter 1/2-1 års ledighed er der basis for en indsats.

For nyuddannede, der træder ind på arbejdsmarkedet, er der dog grundlag for en endnu hurtigere indsats, idet de får svært ved at opnå ordinær beskæftigelse (uanset uddannelsesniveau i øvrigt), hvis de ikke får job umiddelbart efter deres indtræden på arbejdsmarkedet. Ved overgangen fra uddannelse til arbejdsmarkedet er der således ikke nogen argumenter for at ændre på de nuværende regler vedrørende ret til dagpenge, idet nyuddannede unge typisk står til rådighed for arbejdsmarkedet og er interesserede i at opnå et job.

Erfaringerne fra 1980'erne bør udnyttes til yderligere at styrke job- og uddannelsesstilbudsordningens kvalitet. Der skal lægges vægt på kvalifikationsaspekterne i ordningen fremfor blot at opfatte ordningen som »opbevaring« af de arbejdsløse. Hovedvægten bør lægges på jobtilbud i den private sektor på grund af disse jobtilbuds mere relevante indhold. Herudover bør der tilbydes

uddannelsesaktiviteter eller beskæftigelsesprojekter med et højt indhold af »kvalifikation« fremfor offentlige jobtilbud og beskæftigelsesprojekter, der er ren »opbevaring«. I takt med at de langtidsledige gennem job- eller uddannelsestilbud opnår højere kvalifikationer, vil de også opnå en større potentiel indtjeningssevne og derfor have stærkere incitamenter til at være beskæftigede fremfor arbejdsløse.

Det bør i denne sammenhæng ikke overses, at en medvirkende årsag til langtidsledighed kan være uoverensstemmelse mellem arbejdsgiverkrav til arbejdskraftens kvalitet og de langtidslediges kvalifikationer. Denne uoverensstemmelse kan løses gennem uddannelse af de langtidsledige med udgangspunkt i deres egne forudsætninger og arbejdsgivernes behov, men kan også løses ved en generel opkvalificering af hele arbejdsstyrken.

Tildeling af job- og uddannelsestilbud bør ske efter en individuel behandling og vurdering for at opnå de bedste resultater og den optimale allokering af personer på de forskellige tilbud. Det er her værd at påpege, at dette ikke nødvendigvis behøver at betyde, at man følger den arbejdsløses ønsker. I en række tilfælde vil dette nemlig blot medføre en yderligere fastholdelse i en ugunstig ledighedssituation¹⁵. Der skal tages specielt hensyn til de langtidsledige og bistandsklienter, der er kommet i en situation, hvor deres mangel på uddannelsesmæssige kvalifikationer og deres hidtidige erfaringer med uddannelsessystemet og arbejdsmarkedet er en barriere for, at de kan komme i stabil beskæftigelse¹⁶. Fremfor at tvinge disse personer ind i en generel arbejdsmarkedspolitisk foranstaltning, der med stor sandsynlighed ikke vil forbedre deres situation, bør man for de unges vedkommende tage udgangspunkt i deres (manglende) forudsætninger ved tildeling af job- eller uddannelsestilbud, og for de ældres

vedkommende bør man anvende socialpolitiske midler til at forbedre deres situation.

Det er ikke umiddelbart klart hvilken »af-lønning«, der skal tilbydes under et job- eller uddannelsestilbud. Det er dog væsentligt at sikre sig, at de økonomiske incitamenter er i orden over for såvel de arbejdsløse som de potentielle arbejdsgivere ved private jobtilbud. De økonomiske midler, der bliver frigjort ved at nedskære dagpengeperioden, vil kunne benyttes til at finansiere job- og uddannelsestilbuddene i et vist omfang. Samtidigt bør det overvejes hvilke muligheder, der er for at aktivere arbejdsmarkedsdeltagerne til selv at tage initiativer i forbindelse med oprettelsen af job- og uddannelsestilbud fremfor »administrerede« ordninger. I forbindelse med tildelingen af job- og uddannelsestilbud bør der kunne stilles krav til mobilitet såvel fagligt som geografisk, eventuelt mod en passende kompensation, som det har været tilfældet igennem en længere årrække i Sverige.

Alt i alt bør den fremtidige indsats over for de forsikrede langtidsledige fortsætte, hvor den slap ved udgangen af 1980'erne, med et skift til en mere aktiv arbejdsmarkedspolitik. Der bør ske en højere grad af målretning af de langtidsledige mod brancher på det ordinære arbejdsmarked med gode beskæftigelsesudsigter gennem relevant uddannelse og en individorienteret indsats med mere udpræget anvendelse af principperne fra det sociale systems sagsbehandling. Denne indsats forudsætter imidlertid dels en udskillelse af den restgruppe blandt de langtidsledige, som det sociale system er mere kvalificeret til at tage sig af, og dels en forbedret job- og uddannelsestilbudsordning kombineret med ændringer i dagpengesystemet. Det er vigtigt, at længerevarende ledighed ikke resulterer i tab af arbejdskraft, som måske på et senere tidspunkt bliver en mangelvare på arbejdsmarkedet.

Noter

1. Det er i resten af artiklen underforstået, at vi udelukkende ser på initiativer rettet mod 25-59 årige langtidsledige.
2. For en mere udførlig gennemgang af dele af artiklens indhold henvises til Reib (1991).
3. Artiklerne i *Handbook of Labor Economics* (1986) giver en udmærket oversigt over dette område.
4. Se f.eks. Sattinger (1985).
5. Se f.eks. Willis (1986).
6. Se f.eks. Mortensen (1986).
7. Se f.eks. Nickell (1986).
8. Efter den 1. november 1982 begrænses jobtilbud i den offentlige sektor til 7 måneders varighed.
9. De 5 år er sammensat af 21 måneders ledighed efterfulgt af et 9 måneders jobtilbud, hvorefter 26-ugers reglen er opfyldt i yderligere 2½ år.
10. De analyserede perioder er bestemt af de anvendte data, hvorfor det ikke har været muligt at analysere ledigheden i sidste halvdel af 1980'erne. Der er dog intet, der taler for, at de opnåede resultater ikke er dækkende for resten af 1980'erne.
11. Resultaterne af den logistiske analyse er oprindeligt præsenteret af Reib (1991), som giver en langt mere detaljeret præsentation og diskussion end denne artikel.
12. De resultater, der præsenteres i denne artikel, er baseret på en revidering af varighedsanalysen, som præsenteres af Reib (1991). For tidligere tilsvarende analyser henvises til Jensen (1987, 1989) samt Jensen og Westergård-Nielsen (1990).
13. F.eks. Arbejdsministeriet (1984).
14. Dette resultat kan i vist omfang skyldes såvel den anvendte specifikation som forekomsten af midlertidig hjemsendelse. En nærmere diskussion af disse aspekter er givet af Jensen (1989).
15. Dette diskuteres nærmere af Reib (1991).
16. Jf. Ploug (1988).

Litteratur

- Arbejdsministeriet, 1984, *Evaluering af arbejdstilbudsordningen* Sammenfatningsrapport, København.
- Handbook of Labor Economics*, 1986, red. af O. Ashenfelter og R. Layard, North-Holland, Amsterdam.
- Jensen, P., 1987, Arbejdsløshed og beskæftigelse – en empirisk analyse af individuel arbejdsmarkedsadfærd, *Nationaløkonomisk tidskrift* 125, 337-354.
- Jensen, P., 1989, Empirical studies of individual labour market behaviour, Licentiatatfhandling, Aarhus Universitet.
- Jensen, P. og N. Westergård-Nielsen, 1990, Temporary layoffs, i: J. Hartog, G. Ridder og J. Theeuwes (red.), *Panel data and labour market studies*, North-Holland, Amsterdam.
- Mikkelsen, I. S., 1991, Koncentrationen af ledighed på individer, upubliceret arbejdspapir, Center for Arbejdsmarkedsøkonomi, Aarhus Universitet og Handelshøjskolen i Århus.
- Mortensen, D., 1986, Job search and labor market analysis, i: *Handbook of Labor Economics*.
- Nickell, S., 1986, Dynamic models of labour demand, i: *Handbook of Labor Economics*.
- Ploug, N., 1988, Lønmodtager, arbejdsløs eller bistandsklient, Rapport 88:10, Socialforskningsinstituttet, København.
- Reib, J., 1991, Trædemøllen – en vurdering af gennemførte lovinitiativer i 1980'erne til imødegåelse af langtidsledighed blandt 25-59 årige danskere, Semesteropgave, Aarhus Universitet.
- Sattinger, M., 1985, *Unemployment, choice and inequality*, Springer-Verlag, Berlin.
- Thaulow, I., 1991, Evaluering af UTB-lovrevisionen, Arbejdsnotat 1991:3, Socialforskningsinstituttet, København.
- Willis, R., 1986, Wage determinants: A survey and reinterpretation of human capital earnings functions, i: *Handbook of Labor Economics*.