

Lærlingeuddannelserne - overvæltet løntilskuddene?

Har samfundet siden 1978 mistet milliardbeløb ved at udbetale tilskud til ekstraordinære lære- og praktikpladser? Tilskuddene er blevet udbetalt til arbejdsgiverne for at formindske omkostningerne ved at beskæftige lærlinge og efg-praktikanter med det sigte, at virksomheder derved ville ansætte flere unge i disse uddannelsesstillinger.

Dette spørgsmål tages op i det følgende, hvor lønudviklingen og løndannelsen på lærlingeområdet behandles. Udover støttebeløbenes størrelse har emnet interesse, fordi en stor andel af en ungdomsårgang gennemfører en lærlingeuddannelse samtidig med, at der stadig er ganske mange unge, som ikke kan få en lære- og praktikplads. Med de seneste skøn over tilgangen af lære- og praktikpladser i 1986 kommer man op på, at omkring 40 pct. af en ungdomsårgang får en lærlingeuddannelse, hvad der er betydeligt mere end den andel, der gennemfører studentereksamen eller HF. Samtidig har der været udbredt mangel på lære- og praktikpladser: Gennem de sidste år har der sidst på foråret været registreret omkring 10.000 unge hos arbejdsformidlingen som er interesserede i at få en plads, mens tallet resten af året har ligget højere. Den ganske store tilgang i 1986 har dog betydet, at antallet af registrerede unge,

der gerne vil gennemføre en uddannelse som lærling eller efg-elev, men ikke kan få en plads, er faldet til 7-8.000 i efteråret 1986.

I afsnit 1 gennemgås udviklingen i lønninger og tilskud, mens det vil blive forsøgt at indkredse årsagen til forløbet i det følgende. Afsnit 2 omfatter en diskussion af overvæltning af løntilskud, og med udgangspunkt i den nyere litteratur om fagforeninger opstilles en formel model til at belyse spørgsmålet om overvæltning af løntilskud til lærlinge. I afsnit 3 behandles et alternativ til overvæltningshypotesen, nemlig hvad der kan betegnes som trendhypotesen. Endelig behandles indkomstpolitiske indgreb over for læringlelønnen i afsnit 4.

Det skal fremhæves, at det er bestemmelsen af lønnen, der er emnet. Et helt andet spørgsmål er, om tilskuddene, i det omfang de har slået igennem som omkostningsreduktion, har fremkaldt flere lære- og praktikpladser. Dette spørgsmål er helt parallelt til diskussionen om ungdomslønninger, idet omkostningsreduktion via lavere løn eller via tilskud er det samme set fra den enkelte arbejdsgivers synspunkt: Hvis lavere løn til unge får flere i beskæftigelse, så får tilskud det også, og hvis tilskuddet ingen effekt har, så har lavere ungdomslønninger det heller ikke. En kort karakteristik af diskussionen kan være, at der er en beskæftigelseseffekt, men at størrelsesordenen er omdiskuteret.

På lærlingeområdet er der i Albæk (1985a) fremlagt resultater, der peber i

retning af en ganske pæn beskæftigelses-effekt. En mere skeptisk holdning til ungdomslønningernes beskæftigelses-effekt findes hos Helby (1985), der tager udgangspunkt i amerikanske undersøgelser af minimumslønninger.

1 Udviklingen i løn-omkostningerne

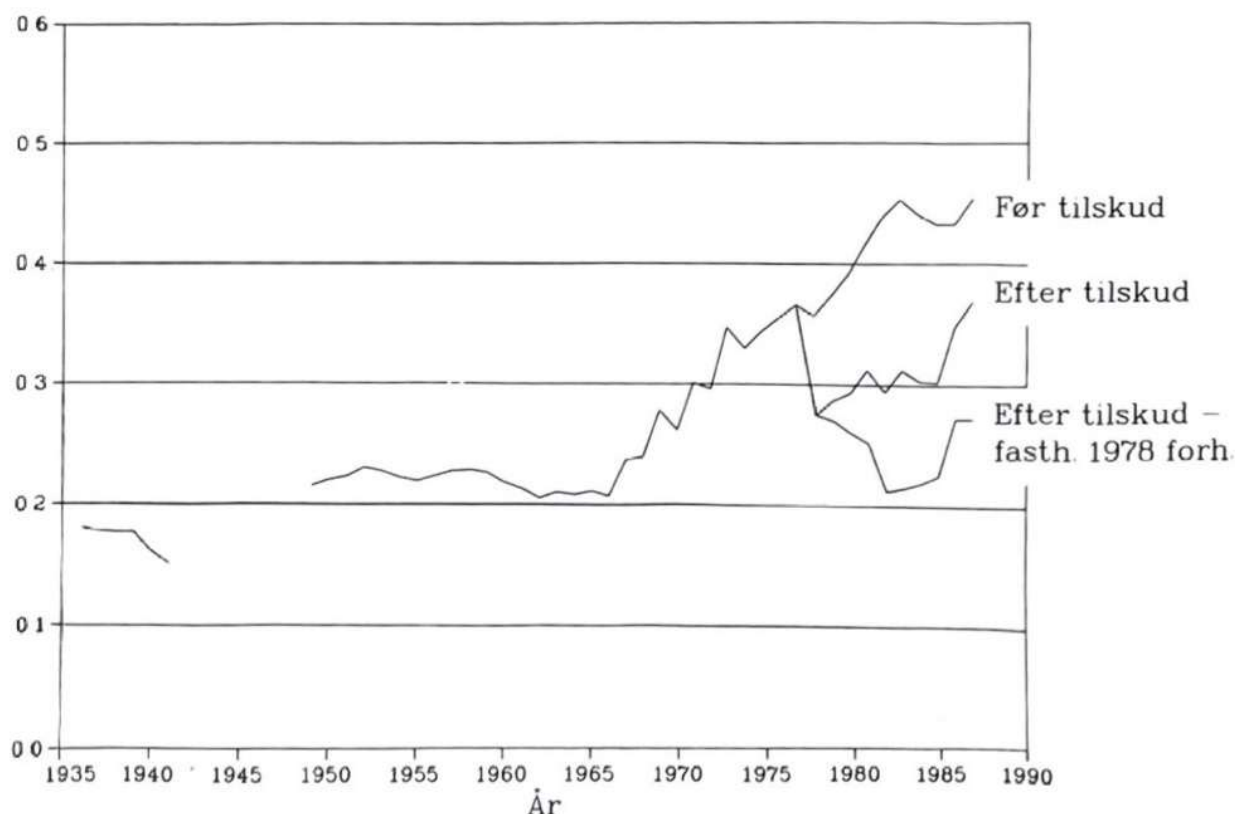
Emnet er udviklingen i aflønningen til lærlinge og praktikanter, og arbejdsgiver-nes omkostninger ved denne beskæftigelse. I de sidste år har dette ikke været det samme, idet der er blevet udbetalt betydelige beskæftigelsestilskud til arbejdsgiverne.

Af figur 1 ses, at i forhold til gennemsnitsaflønningen for en voksen arbejder udgjorde lærlingelønningerne godt 20 pct. i perioden fra 1949-66, men med en svagt faldende tendens. Før 1949 er der

statistik på Dansk Arbejdsgiverforenings område for perioden 1936-41, hvor niveauet var lidt lavere, 15-20 pct. af gennemsnitsaflønningen inden for industri og håndværk. I denne periode skulle de første overenskomster på lærlingeområdet i øvrigt være indgået.¹

Fra 1967 sætter en betydelig stigning ind med et foreløbigt højdepunkt på 45 pct. i 1983, efterfulgt af et moderat fald. En vis del af denne udvikling kan tilskrives forskydninger i lærlingebestanden. Lønsatserne er gradueret efter læreår, men kan også være gradueret efter alder, typisk med en lavere aflønning til lærlinge under 18 år, og da der inden for flere fag blev indført aldersgraderede skalaer i 1970'erne, vil alene det forhold, at lærlingene er blevet ældre (men også kun lidt ældre) indebære en forøgelse af gennemsnitslønnen. Det samme gælder indførel-

Figur 1. Den gennemsnitlige lærlingeløn i forhold til den gennemsnitlige løn for voksne arbejdere inden for håndværk og industri. 1936-41 og 1949-87.



Kilder: DA's »Statistikken«, Arbejds- og Socialministeriet (1945), AER's årsberetninger.

sen af efg, idet efg-eleverne, der for alvor begyndte at betyde noget i slutningen af 1970'erne, typisk springer over 1. løntrin på skalaen, som ligger betydeligt under lønnen i de senere læreår.

Langt den største del af lønstigningerne kan dog tilskrives satsforhøjelser. Ved at betragte figur 1 ses det, at forløbet fra midten af 1960'erne er karakteriseret ved store relative lønforbedringer hvert andet år efterfulgt af mindre relative formindskelser. Toppunkterne i figuren ligger i overenskomstårene, og satsforhøjelser i overenskomsterne registreres fuldt ud, idet lærlingelønningerne opgøres i årenes tredje kvartaler. Perioden må således have været karakteriseret ved kraftige relative forhøjelser i overenskomstsatserne efterfulgt af en relativ formindskelse i løbet af overenskomstperioden som følge af mindre relativ vækst i de to andre lønkomponenter, dyrtidsregulering og løn-glidning. En mere direkte vurdering er foretaget ved at gå ind i overenskomsterne for et par udvalgte fag og beregne forhøjelserne i de enkelte satser, og denne fremgangsmåde bekræfter, at satsforhøjelserne har spillet en dominerende rolle.²

Fra 1978 blev tilskuddene indført: For det første et tilskud til refusion af arbejdsgivernes lønudgifter under lærlingenes og elevernes skoleophold (AER - arbejdsgivernes elevrefusion), og for det andet et tilskud til oprettelse af ekstraordinære lære- og praktikpladser. Det sidste var i begyndelsen 16.000 kr. pr. læreforhold, men blev i 1982 forhøjet til 30.000 kr. samtidig med, at tilskudskriteriet blev ændret. Begrundelsen for indførelsen af tilskuddene skal søges i den store ungdomsarbejdsløshed, de voksende ungdomsårgange og det forhold, at mange unge med fuldført efg-basisår ikke kunne finde en praktikplads og dermed færdiggøre uddannelsen.

Tilskuddene har betydet, at arbejdsgivernes omkostninger har været mindre end lønnen, som illustreret ved den midterste kurve i figur 1, hvor forskellen op til den øverste er tilskuddet for de arbejdsgivere, der har fået fuldt tilskud.³ For perioden 82-85 var der tale om, at knap en trediedel af lønomkostningerne blev dækket af tilskud. I 1986 blev tilskuddet til ekstraordinære lære- og praktikpladser halveret til 15.000 kr., for at blive fjernet per 31. december 1987, og omkostningskurven bevæger sig således brat opad.

Samtidig med tilskuddene fandt der imidlertid betydelige lønstigninger sted. Som illustration af disse er den nederste kurve indtegnet, og denne angiver hvordan arbejdsgiveromkostningerne ville have udviklet sig, hvis lønrelationen mellem voksne arbejdere og lærlinge havde været fastholdt på 1978-niveau. Som eksempel kan nævnes, at forhøjelsen af tilskuddene i 1982, svarende til ca. 3 kr. i timen, faldt sammen med en forhøjelse af lærlingelønningerne på 3,70 kr. i timen.

Spørgsmålet kan derfor rejses, om der er en årsagssammenhæng fra tilskuddene til lønforhøjelserne, om der er tale om en overvæltning af tilskuddene i lønnen. Dette er emnet for næste afsnit.

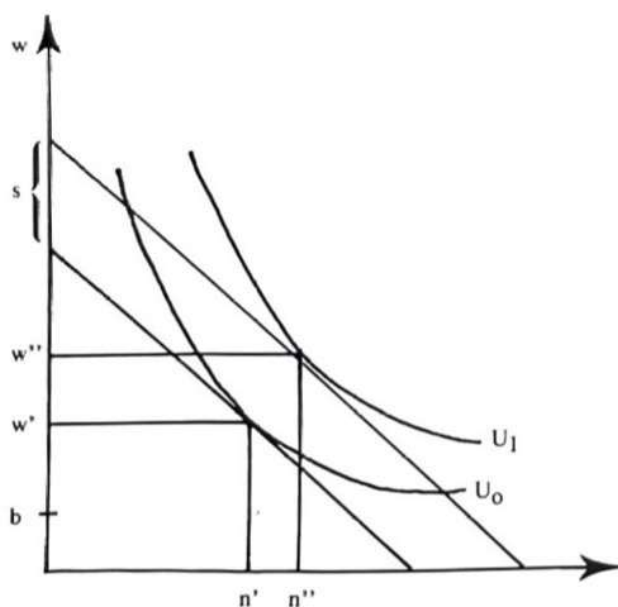
2. En løndannelsesmodel for lærlinge

Det skal nu forsøges at indkredse nogle af de faktorer, der kan tænkes at være bestemmende for lærlingelønnens højde i et arbejdsmarked som det danske, der er præget af centraliserede lønforhandlinger, og der vil især blive lagt vægt på at vurdere, om der er grund til at forvente overvæltning af tilskud. Der vil blive opstillet en formel model, en monopolmodel, men begrundelsen for modellens re-

sultater vil blive relativt grundigt forklaret verbalt.

Monopolmodellen tager sit udgangspunkt i den nyere litteratur om fagforeninger som nyttemaksimerende enheder, og der vil i første omgang blive set bort fra lærlinge.⁴ Det antages, at en fagforening er en enhed, der bekymrer sig om medlemmernes løn og beskæftigelse, og at fagforeningen gerne vil have så meget som muligt af begge dele. Situationen kan illustreres som i figur 2, hvor fagforeningen gerne vil så langt mod nordøst som muligt, men er indifferent mellem løn- og beskæftigelseskombinationerne på indifferenskurven. Fagforeningens problem er nu, at den er nødt til at vælge, idet efterspørgselskurven efter arbejdskraft begrænser valgmulighederne. Efterspørgselskurven antages for enkeltheds skyld lineær. Hvis der antages det grænsetilfælde, at fagforeningen er et monopol, fastlægger denne altså lønnen, mens virksomhederne vælger beskæftigelsen. Som illustreret indebærer disse antagelser, at fagforeningen vil vælge den lønsats, hvor en indifferenskurve tangerer efterspørgselskurven (punktet n', w').

Figur 2. Styktilskud med overvæltning.



Inden for denne analyseramme vil et løntilskud almindeligvis medføre overvæltning i lønnen. Tilskuddet er illustreret som en forskydning af efterspørgselskurven i opadgående retning med det resultat til følge, at beskæftigelsen vokser fra n' til n'' og lønnen fra w' til w'' . Tilskuddet betyder en forøgelse af fagforeningens valgmuligheder, og når den som i det foreliggende tilfælde opfatter både løn og beskæftigelse som normale goder, vil den vælge både større beskæftigelse og højere løn.⁵

Antagelsen om fagforeningens præferencer m.h.t. løn og beskæftigelse kan udtrykkes formelt i en nyttefunktion, og den mest anvendte er

$$(1) \quad U(w, n) = nu(w) + (m-n)u(b), \\ u' > 0, u'' < 0$$

hvor w er lønnen, n beskæftigelsen, m antallet af medlemmer i fagforeningen, b arbejdsløshedsunderstøttelsessatsen og $u(\cdot)$ en funktion, der antages konkav, og som angiver den enkelte arbejders nytte af lønindkomst. Fagforeningens nyttefunktion udgøres altså af en sum, der består af det enkelte medlems nytte ved at være beskæftiget multipliceret med antallet af beskæftigede medlemmer, samt nytten ved at være arbejdsløs multipliceret med antallet af arbejdsløse medlemmer. Da fagforeningens nytte derfor er summen af medlemmernes nytte, går nyttefunktionen under betegnelsen utilitaristisk. En anden fortolkning er, at medlemmerne (m) deltager i et lotteri, hvor de med sandsynligheden n/m kommer i arbejde og med sandsynligheden $(m-n)/m$ bliver arbejdsløse. Det kan vises, at funktionen (1) indebærer indifferenskurver med formen indtegnet i figur 2.

For at finde fagforeningens valg af lønsats opfattes beskæftigelsen n som en funktion af løn, løntilskud og eventuelt

andre parametre, der beskriver efterspørgselskurven efter arbejdskrafts form og beliggenhed, d.v.s. $n(w,s)$, hvor s er et styktilskud. En simpel måde at udlede en sådan efterspørgselsfunktion efter arbejdskraft er at beskrive virksomhedernes beslutningsproces som afledt af maksimering af profitten $= pf(n) - (w-s)n$, hvor p er en parametrisk færdigvarepris og $f(\cdot)$ en konkav produktionsfunktion. Hermed kan (1) opfattes som en indirekte nyttefunktion $R(w,s)$, og maksimering af denne giver

$$(2) R_w = u'(w)n + (u(w)-u(b)) n_w = 0$$

Dette udtrykker, at i optimum må fagforeningens marginale nytteforøgelse ved at hæve lønnen være lig de marginale omkostninger. Den marginale nytteforøgelse er en enkelt arbejders nytteforøgelse ved højere løn ($u'(w)$) multipliceret med antallet af beskæftigede medlemmer (n). De marginale omkostninger er antallet af medlemmer, der bliver arbejdsløse som følge af lønforhøjelsen (n_w), multipliceret med nytтетabet for den enkelte ved at blive arbejdsløs ($u(w)-u(b)$). Ved at omforme (2) fås kriteriet anvendt i tilknytning til figur (2), at hældningen på indifferenskurven skal være lig hældningen på efterspørgselskurven (n_w).

Spørgsmålet er nu, hvordan fagforeningen reagerer på ændringer i tilskudsramten. Ved at differentiere (2) med hensyn til tilskudssatsen opnås $R_{ww} dw + R_{ws} ds = 0$ og dw/ds får derfor samme fortegn som R_{ws} , idet R_{ww} kan antages negativ. Hvis efterspørgselskurven efter arbejdskraft antages lineær, fås

$$(3) R_{ws} = u'(w)n_s > 0,$$

idet tilskuddet indgår symmetrisk med lønnen i arbejdsgivernes omkostninger, men

med modsat fortegn (d.v.s. $n_s = -n_w > 0$). Konklusionen er altså, at tilskuddet overvælttes i lønnen ($dw/ds > 0$), og hermed er der givet en formel begrundelse for dette resultat, der blev gennemgået i tilknytning til figur 2. Da det alene er tilskud, der har interesse i denne sammenhæng, er kun dette medtaget, men der kan henvises til Oswald (1985) for en behandling af fagforeningens reaktion på ændringer i indkomstskattesatser, medlemskab, m.m.

Det vil nu blive forsøgt at udvide den foregående analyse til også at omfatte lærlinge.⁶ Det antages, at fagforeningen er interesseret i, at virksomhederne beskæftiger lærlinge. For faglærte forbund kan dette begrundes ved, at lærlinge udgør rekrutteringen til fagforeningen, som ikke alene har en interesse i at overleve, men også i at have en vis størrelse på længere sigt. Endvidere antages det, at fagforeningen er ligeglad med, hvad lærlingene får i løn i den forstand, at lærlingelønnen i sig selv ikke påvirker medlemmernes velfærdsniveau. Som begrundelse kan anføres, at lærlinge normalt ikke har stemmeret i fagforeningerne, og i øvrigt udgør en beskeden del af den samlede medlemsmasse.

Teknisk set indgår lærlingebeskæftigelsen, men ikke lærlingelønnen, i fagforeningens nyttefunktion. En enkel udgave af denne kan fås ved udvidelse af (1)

$$(4) U = n u(w) + (m-n)u(b) + v(1), \\ v' > 0, v'' < 0$$

hvor 1 er lærlingebeskæftigelsen og v er en konkav nyttefunktion. Det antages altså, at fagforeningens nyttefunktion er additiv separabel i på den ene side lærlingebeskæftigelsen og på den anden side de øvrige argumenter. Lærlinge kan således opfattes som et offentligt gode for fagfor-

eningens medlemmer, og er i øvrigt analog til den måde offentlige gode indgår i fagforeningens nyttefunktion hos Calmfors and Horn (1985). Det bemærkes, at der er tale om en ganske positiv beskrivelse: Fagforeningen kan godt lide lærlinge, jo flere lærlinge, des bedre har fagforeningen det, alt andet lige.

Udover nyttefunktionen skal det angives hvilke midler fagforeningen har til at påvirke argumenterne i nyttefunktionen, og her antages det, at fagforeningen er i en monopolsituation, og både kan fastsætte lønnen for medlemmerne og for lærlingene. Endelig antages det, at medlemmerne og lærlingene er substitutter, således at medlemmer og lærlinge kan erstatte hinanden i produktionsprocessen. Man får derfor en efterspørgselsfunktion efter lærlinge $l(w, a, s)$, som afhænger af medlemmernes løn (w , $l_w > 0$), lærlingelønnen (a , $l_a < 0$) og et tilskud til beskæftigelse af lærlinge (s , $l_s > 0$). Sådanne efterspørgselsfunktioner kan opnås ved at antage, at virksomhederne maksimerer profitten $= pf(n, l) - wn - (a - s)l$, hvor $f(\cdot)$ er en to-faktor produktionsfunktion med sædvanlige egenskaber.

For at finde fagforeningens valg af lærlingeløn og løn for medlemmerne følges samme fremgangsmåde som før, efterspørgselsfunktionerne substitueres ind i (4) og den indirekte nyttefunktion $R(w, a, s)$ fremkommer. Første ordens betingelserne for optimum bliver derfor

$$(5) R_w = u'(w)n + (u(w) - u(b))n_w + v'(1)l_w = 0$$

$$(6) R_a = (u(w) - u(b))n_a + v'(1)l_a = 0$$

Fortolkningen af første ordens betingelserne er enkel. Første og sidste led i (5) er marginalgevinsten ved at lade medlemmernes løn vokse, mens mellemste led er

marginalomkostningerne. Det første led er det enkelte medlems grænsenytte ved en lønforhøjelse multipliceret med antallet af medlemmer. Andet led er nyttetabet ved at gå fra beskæftigelse til arbejdsløshed multipliceret med det antal arbejdsløse lønforhøjelsen fremkalder. I det tredje led multipliceres fagforeningens grænsenytte af flere lærlinge med den forøgelse af lærlingebeskæftigelsen, der skyldes medlemmernes lønforhøjelse.

Tilsvarende er det første led i (6) marginalgevinsten ved en forøgelse i lærlingenes løn, mens andet led er tabet. Gevinsten er nyttegevinsten ved at gå fra arbejdsløshed til beskæftigelse multipliceret med det antal medlemmer, der kommer i beskæftigelse som følge af lærlingenes lønforhøjelse. Tabet er fagforeningens grænsenytte ved flere lærlinge multipliceret med den reduktion i lærlingebeskæftigelsen, der følger af lønforhøjelsen.

Fagforeningen vil derefter vælge at sætte lønnen for medlemmerne og for lærlinge, så marginalgevinsten af lønforøgelsen netop er lig marginalomkostningerne. F.eks. fremgår det af (6), at jo lavere vægt fagforeningen tillægger lærlinge, jo højere vil lærlingelønnen blive sat, og jo lavere vil lærlingebeskæftigelsen være.

Det kan nu vises, at ved ændringer i tilskuddet bliver $dw/ds = 0$ og $da/ds = 1$. Resultatet af at yde tilskud til lærlingebeskæftigelse bliver altså, at tilskuddet overvælttes fuldstændigt i lærlingelønnen, mens antallet af lærlinge samt medlemmernes beskæftigelse og løn er uforandret. For beviset henvises til appendiks, og i stedet skal der spørges om, hvad intuitionen bag resultatet er.

I en verden uden lærlinge valgte fagforeningen en lønsats, så der blev opnået en optimal kombination mellem beskæftigelse og løn for medlemmerne. I en verden

med lærlinge blev fagforeningen udstyret med den evne at kunne fastlægge lærlingelønnen. Hvis fagforeningen ikke brød sig om lærlinge, ville lønnen blive sat så højt, at virksomhederne alene beskæftigede medlemmer, men ikke lærlinge. Da fagforeningen imidlertid gerne vil have lærlinge, vælger den en lønsats for medlemmer og en lønsats for lærlinge, så der set fra fagforeningens synspunkt er en optimal kombination mellem medlemmernes beskæftigelse, medlemmernes løn samt antallet af lærlinge. Statsmagten har imidlertid den opfattelse, at lærlingebeskæftigelsen er for lille, og giver derfor et subsidie til beskæftigelse af lærlinge. Resultatet bliver, at virksomhederne ansætter relativt flere lærlinge og relativt færre af fagforeningens medlemmer. Ud fra fagforeningens synspunkt er dette inoptimalt, og den genopretter ligevægt ved at lade lærlingenes løn stige svarende til beskæftigelsessubsidiet. Hvis fagforeningen havde været interesseret i flere lærlinge kunne den jo blot have sat lønnen ned svarende til subsidiet, idet fagforeningen jo ikke tillægger lærlingelønnen nogen vægt i sig selv⁷.

Hvis forudsætningerne for analysen er opfyldt, er det meningsløst at yde tilskud til beskæftigelse af lærlinge. Spørgsmålet er derfor, i hvilket omfang forudsætningerne repræsenterer en rimelig beskrivelse af virkeligheden. Forudsætningerne består af tre dele: Fagforeningens mål, fagforeningens midler samt virksomhedsadfærden, hvor den sidste er af mindre interesse i denne sammenhæng.

Det blev antaget, at fagforeningens målsætning kunne repræsenteres ved en nyttefunktion, der indeholder forskellige økonomiske variable. Forfatteren til dette indlæg er af den opfattelse, at en sådan beskrivelse undlader forhold, der helt indiskutabelt er af afgørende betydning for

forståelsen af fagforeningernes rolle i det danske samfund. Betænkkelighederne ved fremgangsmåden kan udtrykkes ved at citere fra en kommentar af Johnson (1985): »In the U.S. there is a wide variety of types of unionism, ranging from »gangster unions« whose sole goal is the financial aggrandizement of the leadership (owners) of the union to European-style social democratic »uplift unions« which pursue policies that promote the general welfare of the working class as opposed to the narrow interests of their own members. It is true that in-between these extremes there are some unions whose behavior might be represented by something like one of the models discussed by Oswald, but I would be very reluctant to apply one of his models to all unions - unless someone shows me some empirical evidence to the contrary«.

Anvendt på den konkrete problemstilling er det derfor ikke utænkeligt, at fagforeningerne i en situation med store ungdomsårgange og massiv ungdomsarbejdsløshed vil give plads til, at unge kan få en uddannelse, der på lidt længere sigt vil have betydning for produktivitsudvikling og velfærdsudvikling i samfundet. Dette er imidlertid ikke et argument for at anvende løntilskud til lærlinge. Hvis fagforeningen kan kontrollere lærlingetilgangen, vil denne ikke påvirkes af tilskud.

Det næste spørgsmål er derfor, hvilke midler fagforeningen råder over til at kontrollere tilgangen af lærlinge. Der kan her tænkes forskellige administrativt prægede foranstaltninger. Tidligere var det ikke ualmindeligt at have bestemmelser indført i overenskomsterne, som begrænsede lærlingetilgangen - de såkaldte lærlingeskalaer, der alt efter størrelsen af svendebeskæftigelsen i den enkelte virksomhed fastsatte et maksimalt antal lærlinge. F.eks. skulle typograferne have

håndhævet en ganske restriktiv praksis hvad angår ansættelse af lærlinge og dermed den fremtidige tilgang af arbejdskraft inden for faget. Efter en offentlig debat blev lærlingskalaer i overenskomsterne imidlertid forbudt ved gennemførelsen af lærlingeloven af 1956, men det skulle i øvrigt være tvivlsomt, om disse generelt havde nogen større betydning, se Arbejds- og Socialministeriet (1945), p. 55. En anden metode til at regulere lærlingetilgangen er at begrænse antallet af personer eller virksomheder, der godkendes til at uddanne lærlinge. Godkendelsen foretages af et såkaldt fagligt udvalg, der består af repræsentanter for arbejdsmarkedets parter. Her har der faktisk været alvorlige problemer for et par år tilbage, der dog nok i væsentligt omfang må tilskrives forskellige stivheder i systemet.

Hovedinteressen kan derfor samle sig omkring de to økonomiske variable fagforeningen havde kontrol over i den formelle analyse, medlemmernes løn og lærlingenes løn. Kontrollen over lønsatserne var et resultat af antagelsen om, at fagforeningen havde en monopolstilling på arbejdsmarkedet, og det er oplagt ikke en korrekt, eller i hvert fald ikke en fuldstændig beskrivelse af de faktiske forhold. Fagforeningerne har en modpart, og lønfastsættelsen er resultatet af en forhandlingsproces, der er set bort fra. Endvidere har forløbet på arbejdsmarkedet i de senere år demonstreret, at statsmagten har tiltaget sig en ganske betydelig indflydelse på lønudviklingen.

På det generelle plan må det derfor siges at være en diskutabel antagelse, at fagforeningen fastsætter lønningerne. I denne sammenhæng er det imidlertid de relative lønninger mellem lærlinge og voksne, der har interesse, og her kan fagforeningerne måske siges at have en forholdsvis større indflydelse. Fastsættelse

af lærlingelønninger er ikke et emne, der har påkaldt sig nogen større interesse, hverken fra offentligheden eller i organisationssammenhænge. I forhandlingsmæssig sammenhæng er lærlinge en begrænset gruppe på arbejdsmarkedet med en forholdsvis beskeden løn, og arbejdsgiverne har her kunnet give køb på store relative lønstigninger uden mærkbare konsekvenser for de samlede lønomkostninger. Det forhold, at der ikke har været bredere interesse omkring udviklingen i lærlingelønningerne kombineret med, at lønforhøjelser har et begrænset gennemslag på de samlede omkostninger, trækker i retning af, at lønmodtagersiden har haft forholdsvis let ved at sætte udtalte præferencer igennem på området. Det må derfor anses for sandsynligt, at fagforeningerne har haft gode muligheder for at påvirke de relative lønninger mellem lærlinge og medlemmer.

Dette slutter diskussionen om gyldigheden af forudsætningerne i den formelle model, både hvad angår fagforeningernes målsætninger og midler. I hvilken grad forudsætningerne kan siges at være opfyldt, bliver en vurderingssag, og synes ikke at være et emne, der er egnet til mere håndfaste udtalelser.

Udover en diskussion af forudsætningerne kan modellens gyldighed vurderes ud fra, om den kan forudsige udviklingen på området. Hovedresultatet var, at løntilskud til lærlinge blev overvæltet i lønnen, og her er der to observationer: Indførelsen af 16.000 kroners tilskuddet i 1978 og forhøjelsen til 30.000 kr. i 1982.

Som det fremgik af forrige afsnit resulterede indførelsen af tilskuddet i begyndelsen i et pænt gennemslag på omkostningerne ved at beskæftige lærlinge, men i løbet af nogle år blev en ikke ubetydelig del modvirket af lønstigninger. Forhøjelsen af tilskuddet blev imidlertid straks ef-

terfulgt af en så kraftig forøgelse af lærlingelønningerne, at størstedelen af tilskuddets beskæftigelseseffekt blev neutraliseret.

Ved afskaffelse af tilskuddet skulle en tilsvarende logik så tilsige et fald i lærlingelønnen, men her er der til gengæld en mindre grad af overensstemmelse. Tilskuddet til ekstraordinære lære- og praktikpladser halveredes i 1986 og bliver fuldt afskaffet ved udgangen af 1987, men i stedet for at falde, forventes overenskomsterne for 1987 tværtimod at indebære en vis forøgelse af lærlingelønningerne jvf. figur 1, hvor der er medtaget skøn frem til 1987⁸. Ofte er der en vis stivhed i løndannelsen, så et direkte fald i lønningerne ville måske være for meget at forvente, snarere en vis konstans med en faldende tendens over et tidsrum, men en direkte forøgelse af de relative lærlingelønninger synes i hvert fald umiddelbart i modstrid med den opstillede model.

En fordel ved at have en formel model til at analysere overvæltningsproblematikken er, at man kan se på årsagen til overvæltningen. I det foreliggende tilfælde anvendte fagforeningen lærlingelønnen til at regulere tilgangen af lærlinge, så der set fra fagforeningens synspunkt var et optimalt forhold mellem lærlingebeskæftigelse, medlemmernes beskæftigelse og medlemmernes løn, og overvæltningen af tilskuddet fandt sin begrundelse i, at tilskuddet ville resultere i en inoptimal høj tilgang af lærlinge. Lærlingelønnen er imidlertid ikke enebestemmende for tilgangens størrelse, og hvis denne af andre årsager kommer op på et fra fagforeningens synspunkt inoptimalt højt niveau, tilsiger modellens logik også, at fagforeningen vil anvende det instrument, der er til rådighed, lærlingelønnen, til at reducere tilgangen. I de sidste 3-4 år har der været en ganske voldsom vækst i tilgangen

af lærlinge og praktikanter, og en forhøjelse af lærlingelønnen ved overenskomsterne i 1987 kan derfor ikke siges at være uforenelig med analyserammen.

Nu er der måske det at sige til det netop gennemgåede, at der jo ikke er grænser for, hvad man kan forklare, når først begivenhederne er indtruffet, og det skal i øvrigt fremhæves, at selv om der kan opstilles en formel model, der resulterer i overvæltning af løntilskud, er det jo ikke ensbetydende med, at modellen nødvendigvis har gyldighed på området.

3. Overvæltning eller trend: Tilskudstab

Flere forhold taler da også for den anden hovedhypotese til beskrivelse af udviklingen af lærlingelønnen: Trendhypotesen. Dette er til gengæld en hypotese uden særlig forklaring, nemlig den, at lærlingelønnen i slutningen af 1960'erne begyndte at stige i en takt, der har været mere eller mindre upåvirket af løntilskud, lærlingebeskæftigelse, beskæftigelse af andre grupper på arbejdsmarkedet, konjunkturforskydninger, ungdomsårgange m.m. Med andre ord, at lærlingelønnen har fulgt en opadgående trend, der om ikke ligefrem er bestemt af i sig selv iboende kræfter, så dog af forhold i samfundsudviklingen, der ligger uden for det område, økonomisk analyse af mere eller mindre konventionelt tilsnit i hvert fald umiddelbart synes at have noget at bidrage til forståelsen af.

Som det fremgik af figur 1 begyndte forøgelsen i de relative lærlingelønninger i 1967, og siden dette tidspunkt er der ved hver overenskomstafslutning blevet bevilget forholdsvis mere til lærlingene end til voksne arbejdere i gennemsnit. En sammenligning af stigningstakten i perioden før tilskuddene, f.eks. 1966-1978, med stigningstakten i perioden med tilskud,

f.eks. 1978-1984, viser ikke nogen væsentlig forskel; i forhold til gennemsnittet for voksne arbejdere har der i begge perioder været en forøgelse på omkring 1,2-1,4 procentpoint pro anno. Tilskuddene falder altså ikke sammen med en unormal høj stigningstakt i lærlingelønningerne, hvis perioden umiddelbart før bruges som sammeligningsgrundlag, hvilket dog ikke nødvendigvis er ensbetydende med, at lærlingelønningerne ville have vokset med samme styrke, hvis tilskuddene ikke havde været indført.

Som yderligere støtte til trendhypotesen kan nævnes, at andre ungdomslønninger også har bevæget sig opad. På danske forhold har der været en opadgående trend i ungarbejderlønningerne, dog ikke helt så kraftig som for lærlingelønningernes vedkommende. Der er også visse tegn på, at samme fænomen har gjort sig gældende i udlandet. Som eksempel kan nævnes England, hvor væksten satte ind i begyndelsen af 1970'erne, se Wells (1983).

Dette afslutter diskussionen om overvæltningshypotesen contra trendhypotesen, og efterfølges af en behandling af udviklingen i lærlingelønningerne set i relation til formålet med løntilskuddet til lærlingebeskæftigelse. Her kan det fremføres, at om væksten i lærlingelønningerne skyldes overvæltning, trend eller noget helt tredje, i og for sig er ligegyldigt. Det afgørende er, at samtidigt med offentlige udbetalinger til nedbringelse af omkostningerne ved at beskæftige lærlinge, har hovedorganisationerne på arbejdsmarkedet indgået overenskomster, som i betydeligt omfang modvirkede tilskuddet, klarst eksemplificeret i 1982, hvor tilskuddet forøgedes med ca. 3 kr. i timen, mens lærlingelønningerne voksede med 3,70 kr.

Resultatet har været et tab for det offentlige i milliardklassen. Hvis vi vender tilbage til figur 1, var afstanden mellem

de to øverste kurver et udtryk for tilskuddets størrelse, mens afstanden fra den nederste til den mellemste angiver stigningen i lærlingelønnen siden tilskuddets indførelse, idet den nederste kurve illustrerer, hvordan lærlingelønnen efter tilskud ville have udviklet sig, hvis lønrelationen mellem lærlingelønninger og voksenlønninger havde været fastholdt på 1978-niveau. Afstanden fra den nederste til den mellemste kurve sat i forhold til afstanden fra den midterste til den øverste bliver derfor et mål for, i hvilket omfang lønstigninger har ophævet tilskuddene siden disses indførelse.

I de fire år, 1982-85, hvor tilskuddene var på sit højeste, giver denne beregning det resultat, at ca. 60 pct. af tilskuddene var ophævet af lønstigninger, undtagen 1983, hvor andelen var ca. 70 pct. I 1985 lå de årlige udbetalinger af tilskud på godt 1 mia. kr., og tabet kan således skønnes at have udgjort omkring 600 mill. kr.⁹ Støtteudbetalingerne i 1982-84 var knap så store, og i årene 1979-81 selvfølgelig endnu mindre, men lægger man beløbene sammen for perioden 1979-85 giver et forsigtigt skøn, at det samlede tab bliver af størrelsesordenen 2 mia. kr.¹⁰.

3. Indkomstpolitik på lærlingeområdet

Set på den baggrund kan det undre, at tilskudsgiver tilsyneladende ikke har udvist nogen overvældende interesse for udviklingen i lærlingelønningerne. Så vidt vides har der f.eks. ikke været gjort forsøg på at opnå en aftale med arbejdsmarkedets parter om udviklingen i lærlingelønnen, hvilket jo - i hvert fald set retrospektivt - synes at have været en ret oplagt idé.

Et indgreb af mere håndfast karakter ville være at fratage arbejdsmarkedets parter kontrollen over lærlingelønningerne. På baggrund af erfaringerne fra de se-

neste indgreb synes lærlingelønningerne således mere påvirkelige end andre lønninger, idet lærlingenes lønninger steg med knap 2 pct. fra 1983-84, og godt 3 pct. fra 1984-85, hvilket giver sig udslag i faldet i de relative lærlingelønninger fra 1983-85, som vist i figur 1.

En statslig fastsættelse af lærlingelønningerne har i øvrigt den charmerende egenskab ud fra et statsfinansielt synspunkt, at det ikke bliver nødvendigt at yde arbejdsgiversubsidier. Hvis lærlingelønningerne ud fra et beskæftigelsessynspunkt sættes så lavt, at lærlingenes indkomster vurderes til at være utilstrækkelige, kan disse suppleres med forskellige personafhængige tilskud, som det f.eks. er tilfældet i den danske uddannelsesstøtelovgivning. På denne måde kan det sikres, at indkomstforøgelsen finder sted hos grupper af lærlinge, der vurderes at have et særligt behov, mens beløbene til resten kan spares.

Nu er statslig fastsættelse af lønninger jo et større emne med mange aspekter, og derfor skal der alene peges på, at der i dette tilfælde er flere argumenter end sædvanligt for statslig indflydelse på lønfastsættelsen. Argumenterne bunder primært i, at der i forvejen er en ganske stor regulering af området.

Lærlingelønningerne er således det eneste eksempel i Danmark på minimumslønninger med tilhørende retslige sanktioner, der omfatter hele arbejdsmarkedet, og ikke alene overenskomstdækkede arbejdsforhold. Systemet er indrettet således, at overenskomsterne indgås af arbejdsmarkedets parter, men herefter udstrækkes til hele arbejdsmarkedet via lærlingeloven, som sikrer overholdelse af satserne gennem de almindelige domstole i de tilfælde, hvor arbejdsforholdet ikke er overenskomstdækket. Hvis der ikke fore-

ligger en overenskomst, er der fastlagt en procedure til at fastlægge satserne.

I øvrigt har arbejdsformidlingen tilsynspligt over for både organiserede og ikke-organiserede arbejdsgivere, og baserer sin virksomhed, hvad angår overholdelse af lønsatserne, på omfangsrige cirkulæresamlinger, der løbende revideres, og som indeholder satser for hvert enkelt fag, opdelt efter geografi, læreår, lærlingens alder m.m. I modsætning til statsindgreb over for lønningerne på det øvrige arbejdsmarked, hvor kontrollen af indgrebets overholdelse som hovedregel er overladt til organisationerne, eksisterer der altså på lærlingeområdet en fungerende statslig kontrolinstans.

Udover løndannelsen indeholder lærlingeloven bestemmelser, der på en ret vidtgående måde regulerer arbejdsforholdet mellem mester og lærling, og dette kan tages som et udtryk for, at lærlingeuddannelsen opfattes som et anliggende, der i en vis udstrækning rækker ud over aftaleområdet for arbejdsmarkedets parter.

Som eksempel kan nævnes, at lærlingelovens paragraf 8, som vist stammer fra revisionen 1956, bl.a. fastsætter, at en lærling, der bor hos mester, har ret til et værelse på mindst 15 m³ (kubikmeter), at værelset har et vindue svarende til mindst 10 pct. af gulvarealet, og døren ikke går ud til en stald. Endvidere skal lærlingen have rene håndklæder mindst én gang om ugen og rene lagner mindst én gang om måneden. Dette må vist nu anses for et kuriosum, men man skulle jo umiddelbart synes, at hvis forhold af denne type kan fastlægges via lovgivningen, så må det sammen gælde noget så centralt som lønforholdene.

Selv om der foreligger flere argumenter end sædvanligt for statslig indflydelse på lønningerne, må en direkte statslig fast-

sættelse af lærlingelønningerne som permanent system siges at være noget fremmedartet inden for dansk arbejdsmarkedspolitik, og der kan anføres forskellige forhold, der trækker i retning af at undlade en sådan fremgangsmåde. Hovedproblemet er, at indgreb af denne karakter forudsætter en eller anden form for accept fra arbejdsmarkedets parter.

5. Afslutning

Udviklingen i lærlingelønningerne er blevet behandlet, og to hypoteser til forklaring af lønudviklingen i perioden med arbejdsgivertilskud til lærlingebeskæftigelse er blevet diskuteret. Den ene hypotese var, at lønforhøjelserne kunne tilskrives en overvæltning, således at der i stedet for tilskud til beskæftigelse har været tale om tilskud til lønninger. Den anden hypotese så stigningen i lærlingelønningerne som en forlængelse af udviklingen i den foregående periode. Der blev ikke truffet noget valg mellem hypoteserne og set i relation til formålet med tilskuddene er det heller ikke nødvendigt: Arbejdsmarkedets parter har indgået overenskomster som neutraliserede omkring 60 pct. af tilskuddene, så kun 40 pct. kom til at virke efter hensigten, og dette med et milliardtab for det offentlige til følge. På den baggrund er mere direkte indgreb over for lærlingelønningerne behandlet, og det blev fremhævet, at på trods af tilskudsbeløbenes størrelse er arbejdsmarkedets parter så vidt vides ikke blevet bedt om at være tilbageholdende med lærlingelønningerne.

Da det fortsat er tanken at udbetale tilskud af størrelsesordenen ½ mia. kr. årligt, og da omfanget af lærlingeuddannelserne er af væsentlig samfundsmæssig betydning, synes interessen for omkostningsudviklingen på området at have været i underkanten af det ønskelige. Konklusionen på dette indlæg kan derfor væ-

re en yderligere støtte til følgende udsagn: Når man udbetaler lønsubsidier i milliardklassen til en bestemt gruppe på arbejdsmarkedet, er det en god idé at holde øje med lønudviklingen for denne gruppe.

Appendiks. Bevis for overvæltning af tilskud i løndannelsesmodel for lærlinge

Det skal først nævnes, at mens første ordens betingelserne giver mening og er illustrative for problemstillingen, er der visse problemer med anden ordens betingelserne, idet disse ikke er generelt opfyldt med den foreliggende formulering, d.v.s. fortegnskraverne til funktionerne der indgår i (4). Dette er på sin vis ikke underligt, idet anden ordens betingelserne heller ikke er generelt gældende i monopolmodellen med én faktor. I denne sammenhæng skal det derfor ganske enkelt antages, at anden ordens betingelserne er opfyldt. Der skal dog peges på, at der skal stilles stærkere krav til funktionernes krumningsegenskaber end i én-faktortilfældet.

Vi er interesserede i de komparativt statistiske egenskaber ved systemet (5) og (6), når der ændres på tilskudssatsen s . Da tilskuddet indgår symmetrisk med lærlingelønnen, haves $n_a = -n_s$, $n_{aa} = -n_{as}$, $l_a = -l_s$, og $l_{aa} = -l_{as}$. Da lærlingelønnen ikke indgår i nyttefunktionerne opnås derfor

$$R_{wa} = -R_{ws}, R_{aa} = -R_{as}$$

Implicit differentiering af (5) og (6) med hensyn til s giver således anledning til følgende ligningssystem

$$\begin{vmatrix} R_{ww} & R_{wa} \\ R_{aw} & R_{aa} \end{vmatrix} \begin{vmatrix} \frac{dw}{ds} \\ \frac{da}{ds} \end{vmatrix} = \begin{vmatrix} R_{wa} \\ R_{aa} \end{vmatrix}$$

Ved løsning ved hjælp af Cramers regel opnås $dw/ds = 0$ og $da/ds = 1$.

Litteratur

Albæk, K. 1987. Løntilskud uden overvæltning - lønskat med fuld nedvæltning. Manuskript, februar 1987.

Albæk, K. 1985a. Løntilskud og lærlingebeskæftigelse. *Nationaløkonomisk tidsskrift* 123: 176-193.

Albæk, K. 1985b. Fagforeninger og lærlinge. Manuskript, december 1985.

Andersen, T. M. 1986. Fagforeninger, lønudvikling og arbejdsløshed. *Nationaløkonomisk tidsskrift* 124: 241-258.

Arbejds- og Socialministeriets økonomisk-statistiske undersøgelser nr. 9. 1945. *Lærlingetilgangen 1935-1944 og Årsagerne til dens bevægelse*. Særtryk af Socialt tidsskrift.

Calmfors, L. and H. Horn. Classical Unemployment, Accommodation Policies and the Adjustment of Real Wages. *Scandinavian Journal of Economics* 87: 234-261.

Helby, P. 1985. Er ungdomsløn et egnet middel mod ungdomsarbejdsløshed? *Nationaløkonomisk tidsskrift* 123: 194-205.

Johnson, G.E. 1985. Comment on Oswald. *Scandinavian Journal of Economics* 87: 194-196.

Oswald, A. J. 1985. The Economic Theory of Trade Unions: An Introductory Survey. *Scandinavian Journal of Economics* 87: 160-193.

Strand, J. 1985. Forelesninger i arbejdsmarkedsøkonomi: Del 2: Fagforeninger. *Memorandum fra Socialøkonomisk Institut*. Universitetet i Oslo.

Sørensen, J. H., P. H. Rasmussen, O. Z. Nielsen og M. Lassen. 1984. *Lærlinge, uddannelse og udbytning*. Om lærlingeuddannelsernes økonomiske, politiske og ideologiske funktioner. 2. reviderede oplag. Aalborg.

Wells, W. 1984. The relative pay and employment of young people. Department of Employment, *Research paper* No. 42.

2. Fra 1965 til 1983 steg den gennemsnitlige time-løn for lærlinge fra kr. 1,89 til kr. 29,18 svarende til en faktor på 14,9, mens gennemsnits aflønningen for arbejdere inden for håndværk og industri steg med en faktor på 7,4. Pr. 1.3.1965 fik en tømrerlærling det første halve år en time-løn på kr. 1,10 og pr. 1.3.1983 kr. 16,46 hvis lærlingen var under 18 år, svarende til en faktor på 15,0, og hvis lærlingen var over 18 år kr. 23,81, svarende til faktor på 21,6. For tømrerlærlinge med en anciennitet på $\frac{1}{2}$ - $1\frac{1}{2}$ år var stigningstakten på faktor 11,6 for lærlinge under 18 år og faktor 14,3 for lærlinge over 18 år. Inden for metalområdet lå stigningen noget højere: For første og tredje læreår svarede stigningstakten til en faktor på knap 20 for lærlinge under 18 år, mens lærlinge over 18 år opnåede en lønforøgelse svarende til en faktor på knap 30. For kontorfacet, der i øvrigt ikke er medtaget i lønstatistikken, svarede stigningstakten omtrent til gennemsnittet for lærlinge i håndværk og industri.

3. Ifølge Arbejdsdirektoratets lære- og praktikpladsopgørelser er det for perioden 1983-86 af størrelseordenen $\frac{2}{3}$ af samtlige lære- og praktikpladser, der har fået det ekstraordinære tilskud.

4. Der kan henvises til Scandinavian Journal of Economics temanummer om fagforeninger fra 1985, især artiklerne af Oswald (1985) og Calmfors og Horn (1985). På dansk foreligger en introduktion til litteraturen hos Andersen (1986), se endvidere Strand (1985).

5. Se dog Albæk (1987) for et forslag til udformning af et tilskudssystem uden overvæltning.

6. Analysen i det følgende er hentet fra Albæk (1985b).

7. Det bemærkes, at dette resultat er opnået selv om antages, at fagforeningen altid er interesseret i at få flere lærlinge, d.v.s. at grænsenyttens af en lærling er positiv. En mere rimelig beskrivelse ville måske være en preferencestruktur, der indebar et »knæk« ved en eller anden optimumsstørrelse for lærlingetilgangen, bestemt ud fra mere langsigtede overvejelser over fagforeningens størrelse, og således at grænsenyttens af flere lærlinge ud over optimum var negativ.

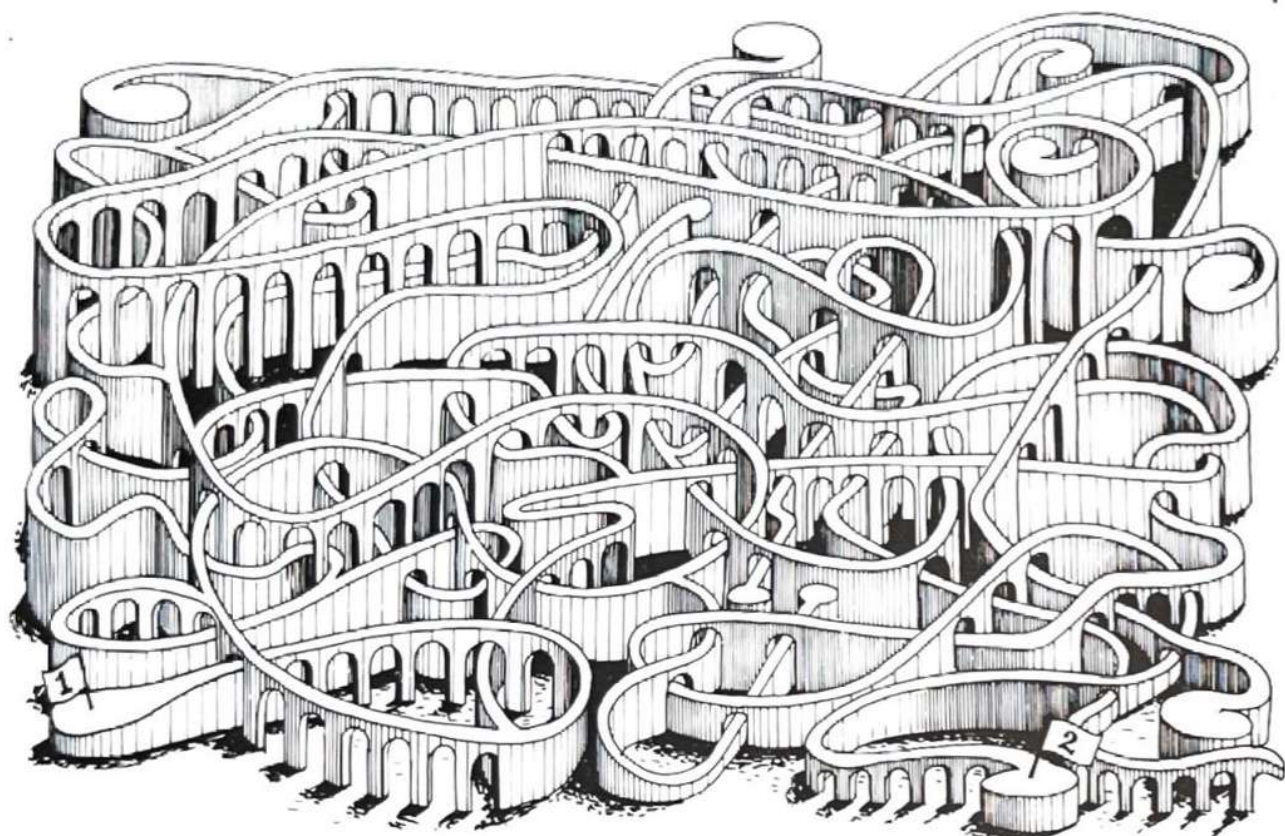
8. Ud fra det foreliggende overenskomstforslag for jernet giver et forsigtigt skøn en vækst i lærlingelønningerne på ca. 10 pct. fra 1986-87.

9. Til sammenligning kan nævnes, at Århus Universitet, der uddanner ca. $\frac{1}{4}$ af landets universitetskandidater, har et budget på ca. $\frac{1}{2}$ mia. kr.

10. En sådan beregning kan selvfølgelig udføres på flere måder, og den anvendte beregningsmetode, der tager udgangspunkt i lønrelationerne for 1978, vil således også rubricere AER-tilskuddet, der nu ligger på ca. $\frac{1}{2}$ mia. kr., som et rent tab fra 1988 og frem.

Slutnoter

1. Se Sørensen m.fl. (1984) p. 940. Der kan i øvrigt henvises til dette 1000-siders værk for en grundig og detaljeret gennemgang af mange aspekter omkring lærlingeuddannelsen inden for de enkelte fag og brancher.



Andelsbanken kender vejen til de bedste investeringer

Vejen fra den ene investering til den anden, kan af mange opleves som en indviklet labyrint. Men Andelsbanken kender vejen, der kan gøre din opsparing til en formue.

Fleksibel investerings-aftale med automatiske investeringer

Få en fast investerings-aftale med os. Aftalen tager højde for dine ønsker og behov ved køb af f.eks. obligationer, aktier eller lignende.

Du bestemmer selv, om du vil medvirke, når der skal investeres, eller om vi skal ordne

det hele. Til investerings-aftalen knyttes en A-investeringskonto.

Særlig høj rente på A-investeringskontoen

Vi giver en særlig høj rente på A-investeringskontoen - for tiden 7% på beløb over 10.000 kr. Beløb herunder forrentes med 4% om året. Renten tilskrives hver 31/12.

Vi overfører automatisk din opsparing til A-investeringskontoen. Desuden bruges kontoen til opsamling af udbytte, pantebrevsydelser, udtrukne obligationer og renteindtægter.

Når beløbet på kontoen har nået den aftalte størrelse, investerer vi som aftalt.

Få en aftale med din investeringsrådgiver

Andelsbankens investerings-service indeholder alt, hvad der skal til, for at gøre det nemt for dig at investere i værdipapirer. Vore investeringsrådgivere finder du over hele landet.

Kom ind i Andelsbanken og spørg om vej til de bedste investeringer. Så kan din opsparing blive til en formue.

ANDELSBANKEN
investerings-service



Min bedste investering
 efter 1. januar,
 er at investere i
MIG SELV

Investér i Dem selv – med skattefordel.

Få en SDS Kapitalpension, evt. suppleret med en Ratepension. Det bliver den mest fordelagtige opsparringsform efter 1. januar 87 – den eneste, der kan fradrages fuldt ud i Deres personlige indkomst.

SDS Pension er en "levende" opsparing: De kan investere Deres

pensionskroner undervejs og sikre Dem endnu større forrentning.

SDS Kapital- og Ratepension kan nu oprettes af alle – både lønmodtagere og selvstændige – og skræddersys helt efter de krav, De stiller til fremtiden.

Kom ind og hør, hvordan Deres pensionsinvestering skal skæres.

sds

SDS Pensionspakke – for dem, der gerne vil beholde nogle flere af deres egne penge.